

*DANIEL FIC*

*ROBERT WYSOCKI*

Uniwersytet Zielonogórski

Zakład Zarządzania Strategicznego

## PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE – ASPEKT INSTYTUCJONALIZACJI W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

### 1. Wprowadzenie

W zarządzaniu organizacjami publicznymi pojawia się możliwość i konieczność wprowadzania i wykorzystywania zasad, metod i technik zarządzania, które powstały i sprawdziły się w zarządzaniu organizacjami biznesowymi. Mówimy o nowym zarządzaniu publicznym (*new public mangement*), nowej administracji publicznej (*new public administration*), zarządzaniu przedsiębiorczym (*entrepreneurial government*), zarządzaniu menedżerskim (*mangerialism*), czy zarządzaniu administracją publiczną opartą na rynku (*market-based public administration*) lub administrowaniu usługami publicznymi poprzez kontrakty (*gestion publique par contrats*). Nowe zarządzanie publiczne opiera się na profesjonalnym (menedżerskim) zarządzaniu w sektorze publicznym<sup>1</sup>. Prywatyzacja i urynkowanie w zarządzaniu w samorządzie terytorialnym przyczynia się do redukcji sektora publicznego (samorządowego) i zwiększenia jego efektywności przez wdrażanie partnerstwa publiczno-privatnego (oraz kontraktowania zadań). Nowe zarządzanie w samorządzie terytorialnym to przede wszystkim adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego, współpraca z tym sektorem oraz transparentne zarządzanie z kontrolą wyników i rezultatów bazujące na demokratycznie uzgodnionych strategiach rozwoju regionu, zmierzających do osiągnięcia najwyższego poziomu życia mieszkańców z poszanowaniem środowiska. W polskim odradzającym się samorządzie terytorialnym elementy zaliczane do fundamentu nowego zarządzania publicznego (w tym PPP), które stosowane są już dość powszechnie w innych krajach Europy i świata, wdrażane są na razie bardzo nieśmiało. Partnerstwo publiczno-privatne można umiejscowić pomiędzy prywatyzacją a tradycyjnymi zamówieniami publicznymi. Wspomóc menedżerów samorządowych i zintensyfikować procesy racjonalizacji zarządzania lokalnego i regionalnego może budowa odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Partnerstwo publiczno prywatne w Polsce, pomimo niewystarczającego finansowania infrastruktury społecznej, w dalszym ciągu jest najmniej wykorzystywanym elementem doktryny New Public Management. Artykuł przedstawia problemy instytucjonalizacji partnerstwa publiczno-privatnego oraz zawiera koncepcję Regionalnego Centrum PPP w województwie w systemie planowania kraju.

---

<sup>1</sup> Hood Ch., *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69 (1), s. 4.

## 2. Partnerstwo publiczno prywatne w Doktrynie New Public Management

Zarządzanie jako nauka - fenomen XX wieku - rozpoczęło się na początku wieku w przemyśle sektora prywatnego, aby po zweryfikowaniu, w końcu wieku rewolucjonizować sektor publiczny. W rozwoju New Public Management główną rolę odegrała Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Pojęcie to na bazie analizy doświadczeń reform brytyjskich wprowadził po raz pierwszy Ch. Hood w 1991 roku. W Wielkiej Brytanii od początku lat 80-tych rząd M. Teacher rozpoczął prywatyzację wszystkich przedsiębiorstw użyteczności publicznej, a w Stanach Zjednoczonych prezydent B. Clinton podjął reformę administracji federalnej, która zakładała poprawę jakości usług, pomiar i poprawę działalności, zmniejszenie biurokracji i obniżkę kosztów oraz wykorzystanie w zarządzaniu technologii informacyjnych, a także wprowadzenie standardów usług z miernikami (zbudowano system obejmujący ponad 4000 standardów dla 500 departamentów, agend, organizacji i programów). Dzięki tym reformom, w ciągu trzech lat zamiast planowanych pięciu, zredukowano zatrudnienie o 250 tys. z 2,2 mln w 1993 roku do 1,95 mln w 1995 roku. Obniżka kosztów wyniosła 118 mld dol. przekraczając szacunki o 10 mld dol.<sup>2</sup> O sukcesie reform w znacznej mierze zadecydowały, nie tylko presja ekonomiczna, deklaracje polityczne i jasna ideologia, ale przede wszystkim fakt, że na czele Narodowego Zespołu Oceny Działalności stał wiceprezydent Al Gore.

NPM wprowadza stosunki rynkowe i konkurencję do procesu świadczenia usług publicznych zgodnie z formułą: Prywatyzacja + Konkurencja = efektywność + wysoka jakość<sup>3</sup>. Według Ch. Hooda nowe zarządzanie publiczne składa się z siedmiu elementów: wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania, jasno określone standardy i mierniki działalności, większy nacisk na kontrolę wyników działalności, nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego, wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego, nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystywania zasobów<sup>4</sup>. W literaturze NPM powszechnie wyróżnia się sześć głównych jego kategorii: Restrukturyzacja, Instrumenty zarządzania, Reformy budżetowe, Partycypacja, Orientacja na klienta i Zarządzanie jakością, Urynkowanie i Prywatyzacja<sup>5</sup>.

Należy jednak podkreślić, że w przypadku PPP to sektor publiczny ponosi odpowiedzialność za usługi publiczne oraz zachowuje (lub odzyskuje po upływie określonego czasu przewidzianego w kontrakcie z partnerem prywatnym) prawo własności środków materialnych. Partnerstwo publiczno-prywatne jako kategoria interpretowane jest w różnych krajach i przez różnych uczonych bardzo różnie. Nie ma powszechnie uznanej jednej definicji PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne - podobnie jak NPM i właśnie w jego ramach - można rozpatrywać w trzech przekrojach: Po pierwsze, jako ruch, czyli zbiór wartości lub ideologia, które stanowiły podstawę działań podejmowanych w celu uzyskania

<sup>2</sup> Borins S., *New Public Management, North American style*, [w:] McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (red.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, London and New York 2005, s. 187.

<sup>3</sup> Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>4</sup> Hood Ch., *A public ...*, s. 4-5.

<sup>5</sup> Schedler K., Proeller I., *A perspective from Mainland Europe* [w:] McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (red.), *New Public ...*, s. 165.

określonych skutków. Pojawił się on wśród polityków i ich przeciwników w krajach, w których administracja publiczna na poziomie centralnym i regionalnym reprezentowała silne przywiązanie do tradycji dyrektywnego zarządzania oraz monopolu państwa na usługi publiczne. Po drugie, jako subdyscyplina naukowa i przedmiot badań. Po trzecie, jako zbiór praktyk, które możemy zaobserwować w ostatnio przeprowadzanych reformach sektora publicznego, w różnych krajach, na różnych kontynentach<sup>6</sup>.

### 3. Partnerstwo Publiczno Prywatne - terminologia

W języku angielskim funkcjonuje wiele różnych terminów na określenie PPP: *private participation in infrastructure* (PPI), *private-sector participation* (PPI), *P3*, *privately-financed Project* (PFP), *P-P partnership*, *private finance initiative* (PFI)<sup>7</sup>. Wyłonienie zasadniczych wymiarów lub cech charakterystycznych tego pojęcia jest zadaniem, które wymaga uwzględnienia różnych aspektów. Porównując wybrane definicje pojęcia PPP można zauważyć, że pewne wymiary/cechy powtarzają się, natomiast inne występują sporadycznie (Tabela 1). Do kluczowych wymiarów pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego możemy zaliczyć: rodzaj zależności (więzi), podmioty uczestniczące w partnerstwie, przedmiot partnerstwa, potencjał wnoszony do partnerstwa. Rządziej akcentowane są takie wymiary jak: czas trwania partnerstwa, środki finansowe (aspekt ekonomiczny), wsparcie i wspólne zaangażowanie.

W Polsce prawnie obowiązującą definicją pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest definicja zawarta w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podstawą do przygotowania projektów (przedsięwzięć) z udziałem inwestorów prywatnych są dwa akty prawne, które weszły w życie w 2009 r.: ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>8</sup>. Celem ustawodawcy było kompleksowe uregulowanie tematyki oraz wdrożenie procedur wyboru inwestora (partnera prywatnego)<sup>9</sup>. Wynika z tego, że aktualnie (formalnie) pojęcie PPP w Polsce łączone jest raczej z wytworzeniem, zarządzaniem i utrzymaniem przez partnera prywatnego konkretnego obiektu (infrastruktury) w celu realizacji określonego zadania publicznego. Z drugiej strony pojawiają się głosy (poglądy poparte przykładami praktycznymi), które sugerują, iż partnerstwo publiczno-prywatne może mieć szerszy wymiar aniżeli tylko realizacja zadań związanych z infrastrukturą<sup>10</sup>. Podkreślany jest aspekt społeczny. Uczestnikami projektów PPP mogą być (są) nie tylko podmioty prywatne (organizacje gospodarcze), ale także podmioty sektora społecznego (organizacje non-profit)<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Dawson S., Dargie Ch., *New Public Management, A discussion with special reference to UK health*, [w:] McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (red.), *New Public ...*, s. 35.

<sup>7</sup> Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 21.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 100; Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 101.

<sup>9</sup> Por. Rynek PPP w Polsce 2009. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Warszawa 2010, s. 2.

<sup>10</sup> Zysnarski J., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne, teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk 2003, s. 9.

<sup>11</sup> Por. Leach S., Stewart J., Walsh K., *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Basingstoke: MacMillan, 1994. [w:] Osborn S.P. (red.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007, s. 9.

Tabela 1. Zestawienie elementów składowych wybranych definicji PPP

Lp.	Źródło Definicji	Rodzaj zależności (więzi)	Podmioty	Przedmiot	Potencjał	Czas	Środki finansowe
1	The National Council for Public-Private Partnership	porozumienie oparte na umowie	jednostka publiczna podmiot prywatny	dostarczanie usług udostępnianie obiektów	umiejętności i zasoby		
2	Zysnarski J.	opcje współpracy	sektory	inne przedmioty aniżeli infrastruktura		krótszy horyzont czasu	
3	Ustawa z 2005 o PPP	współpraca oparta na umowie	podmiot publiczny partner prywatny	realizacja zadania publicznego realizacja przedsięwzięcia			za wynagrodzeniem
4	Ustawa z 2008 o PPP	wspólna realizacja przedsięwzięć	podmiot publiczny partner prywatny		podział zadań podział ryzyka		
5	Green paper on PPP	forma współpracy kształtowanie stosunków	sektor publiczny sektor prywatny	dostarczenie określonej usługi budowa infrastruktury	ponoszenie ryzyka kontrola ryzyka		zapewnienie finansowania
6	Europejski Bank Inwestycyjny	ogólna nazwa związków szeroki zakres wzajemnych relacji	sektor prywatny organizacje publiczne	dostarczanie aktywów i usług	użycie doświadczenia sektora prywatnego		użycie środków sektora prywatnego
7	Europejski Komitet Ekonomiczno Społeczny	relacje	inwestor publiczny inwestor prywatny	realizacja zadania publicznego	rozłożenie ryzyka		
8	Gajewska-Jedwabny A.	jakikolwiek związek	sektor publiczny sektor prywatny	uzyskanie oczekiwanych wyników	podział ryzyka podział korzyści	średni lub długoterminowy	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [1] *The National Council for Public-Private Partnership*. [2] Zysnarski J., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne, teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk 2003, s. 9. [3] Dz.U. Nr 169, Poz. 1420, art. 1.2 i 2.1. [4] Dz.U. Nr 19, Poz. 100, art. 1. [5] *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Bruksela, dnia 30.04.2004 r., s. 3. [6] Europejski Bank Inwestycyjny, *Rola EBI w Partnerstwach Publiczno-Prywatnych*, lipiec 2004. [7] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost 2005/C 234/12), s. 1. [8] Standard & Poor's PPP Credit Survey 2005 r. [za:] Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 3.

Przyjmując szerszy sposób rozumienia pojęcia PPP, który zakłada, że przedmiotem partnerstwa mogą być nie tylko przedsięwzięcia dotyczące wytworzenia infrastruktury oraz, że w partnerstwie mogą uczestniczyć nie tylko podmioty prywatne, można zauważyć, że istnieje wiele różnych założeń wpływających na kształt definiowania partnerstwa. Pierwsze wskazują na potencjał współpracy. Podkreślają, że „suma jest większa aniżeli części”. Partnerstwo obejmuje współpracę, chodzi o to aby „pracować lub działać razem”.

W publicznej sferze może być ona określona jako współpraca pomiędzy ludźmi lub organizacjami, zarówno publicznego jak i prywatnego sektora, dla obopólnych korzyści<sup>12</sup>. Drugie podkreślają, że partnerstwo związane jest zarówno z rozwojem jak i wzajemnym tworzeniem strategii lub określonych projektów oraz wyznaczonych operacji (zadań). W tworzeniu strategii lub podejmowaniu wspólnych projektów nie każdy partner musi być w równym stopniu zaangażowany we wszystkie etapy działania. N. Bailey podaje roboczą definicję partnerstwa publiczno-prywatnego wpływającego na miejskie ożywienie. Twierdzi on, że jest to: „mobilizacja koalicji interesów wypływająca z więcej niż jednego sektora, umożliwiająca przygotowanie i nadzorowanie obranej strategii w celu ożywienia określonego obszaru”<sup>13</sup>. Trzecie uwypuklają aspekt, że w publiczno-prywatnych partnerstwach sektor publiczny nie podąża jedynie za celami komercyjnymi. Dlatego nieodłącznym kryterium partnerstwa jest obecność w nim społecznego elementu, co skutkuje wyłączeniem transakcji posiadających czysto komercyjny charakter<sup>14</sup>. Na poziomie Unii Europejskiej w Rozporządzeniu Reformy Funduszy Strukturalnych Wspólnoty partnerstwo definiowane jest jako „bliska konsultacja pomiędzy Komisją a zainteresowanymi krajami członkowskimi, tzn. instytucjami UE a kompetentnymi władzami desygnowanymi przez dany kraj, na poziomie: krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, kiedy każda ze stron działa jako partner w poszukiwaniu wspólnego celu”<sup>15</sup>. W komunikacie Komisji z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych<sup>16</sup> podkreślono, że w sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego, partnerstwa publiczno-prywatne mogą oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania innowacji. Komisja wyróżnia następujące formy współpracy sektora publicznego i prywatnego: kontrakty na usługi, kontrakty na obsługę i zarządzanie, dzierżawę, koncesje, sprzedaż majątku<sup>17</sup>.

S.P. Osborn stwierdza, że każde indywidualne partnerstwo jest kombinacją różnych wymiarów. Poddając analizie poszczególne przypadki partnerstwa zauważa, że w każdym partnerstwie występuje pięć głównych wymiarów: cel, podmiot, czas, miejsce, metoda. „Cel” odpowiada na pytanie do czego dąży partnerstwo. Wymaga określenia co jest bezpośrednim celem, czy kieruje się podejściem strategicznym, czy projektowym? „Podmiot” odpowiada na pytania - kto jest zaangażowany w partnerstwo i kim są główni partnerzy? Precyzuje, jaka jest struktura ich relacji w partnerstwie? Zadaniem „czasu” jest

<sup>12</sup> Zob. Holland R.C., *The new era in public-private partnerships*, [w:] Porter P.R., Sweet D.C.(red.), *Rebuilding America's Cities: Roads to Recovery*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1984. [za:] Osborn S.P.(red), *Public-Private ...*, s. 11.

<sup>13</sup> Bailey N., *Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990's*, *Local Economy* Nr 8/1994, s. 293. <http://lec.sagepub.com/content/8/4/292.full.pdf>.

<sup>14</sup> Por. Osborn S.P.(red), *Public-Private ...*, s. 12.

<sup>15</sup> *Commission of the European Communities, Structural Funds and Cohesion Funds 1994-99: Regulations and Commentary*, Bruksela 1996; *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, Luksemburg 1989, s.15.

<sup>16</sup> *Komunikat Komisji z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych (19.11.2009, KOM [2009] 615)*, [za:] [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/partnerstwo\\_publiczno\\_prywatne/strony/default.aspx](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/partnerstwo_publiczno_prywatne/strony/default.aspx).

<sup>17</sup> *Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels 2003.

udzielenie odpowiedzi na pytania kiedy i jakie są terminy i etapy rozwoju procesu partnerstwa? Stawia też pytanie, czy z czasem zmieniają się relacje i działania? „Miejsce” odpowiada na pytanie gdzie i jaki jest wymiar przestrzenny partnerstwa? „Metoda” wskazuje jakie są mechanizmy wdrażania partnerstwa? Należy zauważyć, że wymiary te korespondują z podstawowymi cechami projektu publicznego, które wymienia D.S. Kassel<sup>18</sup>.

Uwzględniając zarówno „węższy” jak i „szerszy” sposób definiowania pojęcia „partnerstwa” można podjąć próbę sformułowania (wersji roboczej) definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne jest szczególnym przypadkiem projektu publicznego, który podejmowany jest z inicjatywy organizacji publicznej w odpowiedzi na społecznie uznaną potrzebę. Zaspokojenie potrzeby polega na realizacji w określonym przedziale czasu w odpowiedni sposób zdefiniowanego zadania publicznego. W dostarczeniu zdefiniowanej usługi lub produktu, na zasadzie współpracy, opartej na zaufaniu, uczestniczyć mogą zarówno organizacje sektora prywatnego jak i społecznego, przy czym partnerzy i powiązani z nimi interesariusze partycypują zarówno w kosztach, korzyściach jak i ryzyku, które wynikają z podjętej inicjatywy.

#### 4. Instytucjonalizacja Partnerstwa Publiczno Prywatnego

Model partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie wykorzystywany jest w celu zapewnienia bardzo szerokiego wachlarza usług użyteczności publicznej. Projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane są m.in. w następujących obszarach: transporcie, ochronie zdrowia, mieszkalnictwie, usługach komunalnych, rewitalizacji terenów miejskich, dostarczaniu wody, utylizacji ścieków, gospodarki odpadami, więziennictwie, obiektów użyteczności publicznej, sporcie i rekreacji, szkolnictwie, obronności, informatyce<sup>19</sup>. Doświadczenia pioniera w dziedzinie NPM i PPP Wielkiej Brytanii, z punktu widzenia efektywności wszystkich przedsięwzięć, nie są całkiem jednoznaczne. Tych doświadczeń tych wynikają następujące wnioski: projekty PPP należy „za każdym razem poddawać wnikliwej i niezależnej analizie pod kątem ich kosztów i korzyści”, „nie każdy rodzaj projektu może być efektywnym przedsięwzięciem PPP” (należy unikać projektów małych), „finanse muszą być przejrzyste”<sup>20</sup>.

O ile praktyka zarządzania projektami w polskim samorządzie terytorialnym ma już na swoim koncie znaczące sukcesy, o tyle zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym wśród menedżerów samorządowych było (i jest) raczej niewielkie. Jednak, nawet w przypadku analizy wpływu projektów europejskich czy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój gospodarczy i społeczny regionów oraz oceny ich efektywności, nie wszystkie oceny są proste i jednoznaczne. Zmiany instytucjonalne w organizacji samorządu terytorialnego często nie nadążały za warunkami stawianymi przez UE i politykę rządu. O dużym stopniu improwizacji i braku profesjonalizmu w zarządzaniu projektami w regionach, może świadczyć m.in.: brak wiarygodnie

<sup>18</sup> Kassel D.S. *Managing Public Sector Projects. A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, CRC Press, Boca Raton 2010, s. 3-4.

<sup>19</sup> Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 16.

<sup>20</sup> Siwińska J., *Partnerstwo publiczno prywatne, doświadczenia brytyjskie [w:] Kleer J., Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005, S. 183.

zidentyfikowanych baz danych projektów (z odpowiednio określonymi parametrami), niemożliwość adaptacji w innych organizacjach rozwiązań z projektów, utrudniony proces doskonalenia zarządzania z wykorzystaniem metody *best value*<sup>21</sup>, związanej z technikami zarządzania stosowanymi w sektorze prywatnym („planowanie wartości”, „inżynieria wartości”, „analiza wartości” i „konceptje wartości klienta” pozwalają na pomiar wyników, przegląd wyników, analizę zaangażowania akcjonariuszy, ocenę związku ze strategiami rozwoju itp.).

Porównanie różnych baz danych projektów unijnych realizowanych w województwie lubuskim w latach 2004-2006 (nie wnikając w logikę i kompletność informacji struktur wewnętrznych) tylko w wymiarze ilościowym wskazuje na stan odbiegający od podstawowego kanonu zarządzania. Ze zbioru „Lubuskiej Zintegrowanej Bazy Projektów”<sup>22</sup> realizowanych przez gminy województwa lubuskiego w okresie programowania 2004-2006, która powstała w wyniku połączenia trzech baz danych: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego (UMWL), w której zebrano dane dotyczące 386 projektów o łącznej wartości 850 248 324,03 zł wynika, że trafiamy tylko na 64 projekty o łącznej wartości 191 574 724,29 zł, które występują w wymienionych trzech bazach. W bazie MRR zidentyfikowano 206 projektów o łącznej wartości 589 522 771,64 zł, w bazie LUW zidentyfikowano 121 projektów o łącznej wartości 195 252 881,91 zł, natomiast w bazie UMWL udało się zidentyfikować 227 projektów o łącznej wartości 445 793 301,08 zł. Należy zaznaczyć, że dane dotyczące zidentyfikowanych projektów nie są kompletne. Wynika to z faktu niewłaściwego archiwizowania danych i informacji o planowanych i zrealizowanych projektach w okresie programowania 2004-2006, nie tylko na poziomie województwa ale i kraju. Wartościowo, dla tak krótkiego okresu (przyjmijmy, że tylko dla celów naukowo-dydaktycznych!), nie jesteśmy w stanie znaleźć 322 przedsięwzięć (projektów) na sumę 658 673 599,74 zł, które powinny być możliwe do zidentyfikowania w niezależnych bazach danych projektów unijnych. W tym miejscu rodzi się szereg problemów, m.in. niedostatecznej informacji i wiedzy o realizowanych projektach, a szczególnie tych, które potencjalnie można byłoby realizować, w tym także, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Praktyka zarządzania projektami partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie oraz bardzo niekorzystny aktualnie klimat wokół tej problematyki w Polsce, potwierdzają potrzebę uwzględnienia szerszego kontekstu w tym zakresie, m.in.: kapitału kulturowego, społecznego, ram instytucjonalnych - krajowych i regionalnych. W wielu krajach powołano już szereg instytucji narodowych i regionalnych, które propagują, rozwijają i pomagają wdrażać inicjatywy PPP. W 2006 roku, po 15 latach doświadczeń na Węgrzech utworzono Europejskie Centrum PPP (European PPP Center -EPPPC). Narodowe centra funkcjonują, m.in. w Wielkiej Brytanii, USA (w 1985 roku założono organizację non-profit i non-partisan National Council for Public-Private Partnerships), Francji (w roku 2006 dwie organizacje MAPPP (Mission d'Appui à la réalisation des Contrats de Partenariats) i IGD (l'Institut de la Gestion Délégée) powołały Francuskie Centrum PPP ( CEF-O-PPP -

<sup>21</sup> Martin S., *Best value, New Public Management Or New Direktion?* [w:] McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (red.), *New Public ...*, s. 130.

<sup>22</sup> „Lubuska Zintegrowana Baza Projektów” budowana jest w Zakładzie Zarządzania Strategicznego Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego. Rozwijana jest od 2005 r. w ramach prowadzonych przez Zakład projektów badawczych.

Centre d'Expertise Français pour l'Observation des Partenariats Publics Privés), Szwajcarii (w 2006 roku przedstawiciele kantonów, miast i biznesu utworzyli Verein PPP Schweiz), Rosji (w 2008 roku w strukturze Vnesheconombank utworzono Centrum Państwowo-Prywatnego Partnerstwa), Chinach (w roku 2003 w Pekinie utworzono Centrum Państwowe PPP (China Center for Public-Private Partnerships - CCPPP<sup>23</sup>). W Polsce pierwszą organizacją specjalizującą się w zagadnieniu partnerstwa publiczno-prywatnego był Instytut PPP (PPP), który powstał w 2003r. Jego misją jest „pomaganie zarówno podmiotom publicznym jak i partnerom prywatnym w udanej realizacji projektów PPP”. W 2007 roku utworzono Centrum PPP, niezależną instytucję obywatelską, stawiającą sobie za cel znaczące przyspieszenie inwestycji prywatnych w zaspokajaniu tej części ważnych potrzeb publicznych, na które państwo nie ma pieniędzy. Założycielami Centrum PPP są: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze - łącznie 41 podmiotów prywatnych i publicznych.

W aktualnych realiach społeczno-gospodarczych kraju (skutki kryzysu finansowego 2008, problemy finansów publicznych) i funkcjonowania samorządu terytorialnego, szczególnego znaczenia nabierają te koncepcje, regulacje i działania, które związane są tworzeniem odpowiednich warunków do współdziałania sektora prywatnego w obszarze zadań publicznych. W Raporcie „Przegląd Terytorialny Polski” przygotowanym przez OECD we współpracy z polskim Ministerstwem Rozwoju Regionalnego współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym oceniono bardzo negatywnie. Wskazano, że brak takiej współpracy, szczególnie widocznej w sferze programów infrastrukturalnych, stał się przeszkodą w efektywnej absorpcji funduszy unijnych (w okresie 2004-2006). Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ma wypełnić luki w braku publicznej kontroli nad zmianami zagospodarowania przestrzennego, którego skutkiem jest odczuwalny brak ładu przestrzennego - a brak ładu generuje koszty społeczne (warunki życia) i gospodarcze (inwestycyjne). Według Koncepcji promowanej w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego „partnerstwo jest rozumiane jako współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów [...] Partnerstwo podmiotów publicznych i niepublicznych polega na wspólnym wysiłku przy wyznaczaniu celów polityki regionalnej i współpracy w realizacji wspólnych przedsięwzięć przyczyniających się do osiągnięcia założonych celów, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. We współuczestniczeniu, współdecydowaniu muszą brać udział podmioty publiczne i prywatne, których decyzje mają największy wpływ na przebieg procesów rozwojowych w różnych skalach terytorialnych. Ci partnerzy, choć nie są bezpośrednio odpowiedzialni za prowadzenie polityki regionalnej, włączani są od samego początku i na każdym etapie na równorzędnych prawach (nie tylko w ramach konsultacji społecznych)<sup>24</sup>. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, wskazuje cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym i będzie stanowiła odniesienie

<sup>23</sup> *Półowa obiektów infrastruktury zbudowanej w Chinach na Igrzyska Olimpijskie w Pekinie w 2008 roku powstała zgodnie z mechanizmem PPP.*

<sup>24</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, MRR, Warszawa 13 lipca 2010, s. 74-75.*



dla pozostałych 8 strategii (ich projekty będą podlegały analizie krzyżowej z KSRR w aspekcie zgodności założeń danej strategii z ukierunkowanymi terytorialnie celami i interwencją polityki rozwoju określonymi w KSRR).

Minister Rozwoju Regionalnego oraz siedmiu ministrów, czterech prezesów urzędów centralnych, jedenastu prezydentów miast, trzech prezesów i przewodniczący organizacji samorządowych oraz jeden starosta 26 stycznia 2011 roku podpisali porozumienie w sprawie Platformy współpracy w zakresie partnerstwa publiczno prywatnego. W Preambule podkreśla się m. innymi: konieczność upowszechniania mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zwiększenia środków prywatnych dla realizacji celów rozwojowych polityki regionalnej; dążenie do usuwania barier przy przygotowaniu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, obniżenia kosztów przygotowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych oraz optymalnego wykorzystania potencjału organizacyjnego podmiotów publicznych; dążenie do zapewnienia synergii działań podmiotów publicznych zaangażowanych w przygotowanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego; konieczność zapewnienia efektywnego wsparcia dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć publiczno-prywatnych, w tym poprzez wymianę wiedzy między podmiotami publicznymi, standaryzację dokumentów i procedur, kształcenie i upowszechnianie dobrych praktyk, pomoc w przygotowaniu sektorowych i regionalnych programów, w ramach których realizowane są przedsięwzięcia publiczno prywatne oraz inicjowanie i wsparcie przygotowania pilotażowych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Wsparcie w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego udzielane w ramach Porozumienia, jak również wiedza, doświadczenie i dobre praktyki zdobyte przez Strony, będą dostępne dla każdej instytucji zainteresowanej realizacją zadań publicznych opartych na współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym<sup>25</sup>.

## **5. Regionalne Centrum Partnerstwa Publiczno Prywatnego**

Zainteresowanie PPP w instytucjach samorządu terytorialnego zarówno na poziomie lokalnym jak i wojewódzkim jest niewielkie. Dotychczas brakuje instytucji wsparcia na poziomie regionalnym. W strukturze organizacyjnej Lubuskiego Urzędu Marszałkowskiego nie ma jednostki ani stanowiska, które w zakresie działania w sposób wyraźny miałyby sprecyzowaną pieczę na tą problematykę. Interesujący przykład instytucjonalizacji problematyki PPP można znaleźć, na przykład, w systemie zarządzania miastem ST. Warszawa. W strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta utworzono Wydział Obsługi Inwestorów i Partnerstwa Publiczno–Prywatnego, do którego zakresu działania należy m.in.: przygotowywanie projektów i koordynacja przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a w szczególności: prowadzenie bazy projektów planowanych, negocjowanych i wykonywanych; prowadzenie etapu doradztwa do projektów partnerstwa publiczno-prywatnego; analiza prawna i ekonomiczna oferty partnerów prywatnych; prowadzenie negocjacji; monitoring postępu realizacji harmonogramów projektów partnerstwa publiczno-prywatnego; raportowanie i ocena działań projektowych ex-post w celu identyfikacji ewentualnych słabości; udział w naradach dotyczących przygotowania projektów<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> <http://mrr.gov.pl> z dnia 25.04.2010r.

<sup>26</sup> <http://um.warszawa.pl> z dnia 25.04.2010r.

Na poziomie regionalnym, w ramach administracji Urzędu Marszałkowskiego (lub z jego udziałem), zasadnym byłoby utworzenie Regionalnego Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (RCPPP) z własnym budżetem przeznaczonym dla prowadzenia działalności w zakresie organizacji projektów PPP. RCPPP w oparciu o strategię gminne, powiatowe, wojewódzkie, dokonywałoby wyboru portfela projektów, określało mechanizmy PPP dla ich realizacji i podejmowało by decyzje o realizacji projektu. Uwzględniając rodzaj przedsięwzięcia RCPPP dokonywałoby wyboru właściwej ścieżki realizacji projektu, odpowiadając tym samym za powodzenie przedsięwzięcia. Dla projektów inwestycyjnych możliwa byłaby realizacja partnerstwa wg modelu który obejmuje następujące fazy<sup>27</sup>: fazę identyfikacji potrzeb i metod realizacji; fazę opracowania koncepcji; fazę przetargu i wyboru partnera; fazę realizacji i kontroli; fazę zakończenia. Natomiast dla projektów nakierowanych na rozwiązywanie problemów „czysto” społecznych możliwa byłaby realizacja przedsięwzięć według modelu, który proponuje V. Murray, a który składa się z następujących faz: przedkontaktowej, wstępnego kontaktu, negocjacji, wdrażania, ewaluacji<sup>28</sup>.

Podejmując próbę kompleksowego (całościowego) podejścia do problemu instytucjonalizacji, czyli stworzenia systemu organizacji odpowiedzialnych za prowadzenie projektów PPP, pozostawiając kwestię podziału uprawnień, kompetencji i odpowiedzialności dalszej dyskusji, można byłoby przyjąć koncepcję, która nawiązuje do systemu planowania w Polsce (Tabela 2).

---

<sup>27</sup> Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo ...*, s. 69.

<sup>28</sup> Osborn S.P., Murray V., *Understanding the process of public-private partnerships*, [w:] Osborn S.P.(red), *Public-Private ...*, s. 71 i nast.

Tabela 2. PPP w Systemie Planowania w Polsce

Gospodarka przestrzenna	Strategie rozwoju	Programy operacyjne	Instytucjonalizacja PPP	Strategie, programy, plany, branżowe
<b>Poziom krajowy</b>				
<b>Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju.</b>	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie.	Krajowe Programy Operacyjne.	Platforma współpracy w zakresie PPP, Centrum PPP, Instytut PPP.	
<b>Poziom regionalny</b>				
<b>Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Województwa.</b>	Strategia rozwoju województwa.	Regionalne Programy Rozwoju/ Operacyjne.	Regionalne Centrum PPP (RCPPP).	
<b>Poziom lokalny powiatowy, gminny</b>				
<b>Program ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.</b>	Strategia rozwoju powiatu.	Programy Lokalne.	Wydziały, Sekcje, Stanowiska w administracji samorządowej.	
<b>Program ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy.</b>	Strategie rozwoju gminy.			

Źródło: Opracowanie własne.

## 6. Zakończenie

W społeczeństwie obywatelskim społeczność lokalna i regionalna wyposażona w narzędzie samorządu terytorialnego staje się nie tylko gospodarzem i właścicielem określonego majątku materialnego (zasoby naturalne i technologiczno-techniczne), ale również inspiratorem, sponsorem i katalizatorem procesów społeczno-ekonomicznych i politycznych. Regionalne centra PPP powinny gwarantować profesjonalny charakter włączania sektora prywatnego w realizację przedsięwzięć publicznych, który uwzględnia zasady transparentności kosztów i korzyści, możliwości niezależnych analiz, racjonalności i oceny nie tylko z krótkim, ale również z długim horyzontem czasu, względnej odporności na kadencyjno-partyjne czynniki itp..

## 7. Literatura

1. Bailey N., *Towards a research agenda for public-private partnerships in the 1990's*, Local Economy Nr 8/1994.
2. Commission of the European Communities, *Structural Funds and Cohesion Funds 1994-99: Regulations and Commentary*, Bruksela 1996; *Guide to the Reform of the Community's Structural Funds*, Luksemburg 1989.
3. Europejski Bank Inwestycyjny, *Rola EBI w Partnerstwach Publiczno-Prywatnych*, lipiec 2004.
4. Gajewska-Jedwabny A., (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
5. *Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Bruksela, dnia 30.04.2004 r.
6. *Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels 2003.
7. Hood Ch., *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69 (1).
8. Kassel D.S. *Managing Public Sector Projects. A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, CRC Press, Boca Raton 2010.
9. Kleer J., *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005.
10. Komunikat Komisji z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych (19.11.2009, KOM [2009] 615).
11. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, MRR, Warszawa 13 lipca 2010.
12. Lyons S.T., Hamlin R.E., *Creating an Economic Development Action Plan*, Praeger, New York 1991.
13. McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E.(red.), *New Public Management, Current trends and future prospects*, London and New York 2005.
14. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost 2005/C 234/12).
15. Osborn S.P.(red.), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York, 2007.
16. Porter P.R., Sweet D.C.(red.), *Rebuilding America's Cities: Roads to Recovery*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1984.

17. *Rynek PPP w Polsce 2009. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Investement Suport, Warszawa 2010.
18. Standard & Poor's PPP Credit Survey 2005 r.
19. *The National Council for Public-Private Partnership*.
20. Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009, Nr 19, Poz. 101.
21. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. Nr 19, Poz. 100.
22. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. Nr 169, Poz. 1420.
23. Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer, Kraków 2008.
24. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2007.
25. Zysnarski J., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne, teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk 2003.

#### Streszczenie

*Partnerstwo publiczno prywatne w Polsce, pomimo niewystarczającego finansowania infrastruktury społecznej, w dalszym ciągu jest najmniej wykorzystywanym elementem doktryny New Public Management. Artykuł przedstawia problemy instytucjonalizacji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zawiera koncepcję Regionalnego Centrum PPP w województwie w systemie planowania w kraju.*

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, nowe zarządzanie publiczne, samorząd terytorialny, zarządzanie projektami publicznymi, instytucjonalizacja.

#### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – THE ASPECT OF INSTITUTIONALIZATION IN THE LOCAL GOVERNMENT**

#### Summary

*In Poland, despite limited financing of the social infrastructure, public-private partnership /PPP/ remains the least applied element of the New Public Management doctrine. The paper discusses selected issues in public-private partnership and presents the concept of the Regional PPP Center in the province and in the system of planning at the national level.*

**Keywords:** public-private partnership, new public management, institutionalization, local government, managing public projects.

*Translated by Daniel Fic, Robert Wysocki*

DANIEL FIC  
ROBERT WYSOCKI  
Zakład Zarządzania Strategicznego  
Uniwersytet Zielonogórski

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2011 jako projekt badawczy Nr N N115 307238.