

Andrzej Szplit

Wydział Ekonomii i Zarządzania

Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

ORCID: <https://orcid.org/000-0003-2161-8187>

Partnerstwo publiczno-prywatne skuteczną hybrydą społeczno-ekologicznego gospodarowania

Streszczenie

Istotnym powodem niniejszego artykułu jest rozbieżność stanowisk ekspertów podejmujących się zadania wypracowania specjalnych zasad dotyczących przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Dotyczy to uregulowań nie tylko polskich, lecz także europejskich (w prawie pierwotnym Unii Europejskiej próżno szukać kompleksowych interpretacji tego pojęcia). W prawie wtórnym UE definicja PPP po raz pierwszy pojawia się dopiero w 2013 r. Mankamentem tej definicji jest jednak jej opisowy charakter, co umożliwia wyprowadzanie rozmaitych interpretacji, zdarza się, że ułatwiających nadużycia. W artykule można odnaleźć szereg argumentów za tym, że PPP nie stoi w sprzeczności z konstytucyjnym ujęciem społecznej gospodarki rynkowej. SGR narzuca wręcz sięgnięcie po tę formę współpracy, gdyż może dawać lepsze efekty ekonomiczne, odczuwalne dla wszystkich partnerów. Autor przekonuje o racji rozszerzenia kategorii SGR o obszar New Green Deal, proponując nową procedurę pod nazwą PPP w ładzie społeczno-ekologicznego gospodarowania.

Słowa kluczowe: partnerstwo, zielony ład, skuteczność, zagrożenia

Kody klasyfikacji JEL: M 20, L 22, L 25

1. Wprowadzenie

Wiele wskazuje na to, że współpraca między partnerami publicznymi i prywatnymi może być korzystna, a często niezbędna z punktu widzenia zagadnień społecznych. Może stanowić również jedną z form zabezpieczania potrzeb ekologicznych oraz dotyczących przesyłania informacji i wiedzy. Partnerstwo publiczno-prywatne od kilkadziesiąt lat jest przedsięwzięciem w ramach New Public Management. Jest wynikiem oczekiwania polepszenia struktur i procedur pracy organizacji publicznej wobec zwiększenia skuteczności wykorzystania jej zasobów. Te oczekiwania mają być zrealizowane na podstawie współpracy z podmiotami prywatnymi, charakteryzującymi się odpowiednią efektywnością i wydajnością wybranej specjalizacji. Powstaje pytanie, czy możliwość wyboru partnerów jest nieograniczona, czy przypadek współpracy z pewnością zapewni uzyskanie lepszego wyniku. Wydaje się, że ocena polegających na zwiększeniu skuteczności i efektywności alternatywnych metod realizacji usług publicznych może być dokonywana tylko przy całościowej obserwacji splotu powiązań wszystkich uczestników oraz przy uwzględnieniu obecnych i przyszłych okoliczności dla każdego zadania publicznego. Niewątpliwie błędne jest oparcie decyzji o wyborze PPP na przesłankach głównie lub jedynie finansowych [Korenik, 2015, s. 181]. Trzeba zgodzić się więc z poglądem, że na pierwszym planie, zgodnie z założeniami koncepcji New Public Management oraz New Public Governance, powinna znajdować się koncepcja doprowadzająca do długoterminowej optymalizacji realizacji usług.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zbadanie możliwości wykorzystania PPP w warunkach narastających potrzeb społecznych i ekologicznych, przy założeniu najbardziej skutecznej realizacji usługi publicznej. Celem artykułu jest przedstawienie metody oceny sytuacji (ładu gospodarowania) podmiotów biorących udział w przedsięwzięciu. Metoda ta uwzględnia ocenę stopnia realizacji wybranych elementów kształtujących ład i w zamierzeniu autora ma być narzędziem wykorzystywanym przez kierownictwo do podejmowania odpowiednich działań zmierzających do usprawnienia relacji pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Proponowane ujęcie jest pożądane wobec braku konieczności potwierdzenia rentowności każdego rozwiązania w ramach PPP. Warto zaznaczyć, że żądanie potwierdzenia rentowności występowało początkowo w polskiej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r., z czego zrezygnowano na mocy nowelizacji ustawy z 2008 r. [Dz.U. 2009 nr 19, poz. 100].

2. Partnerstwo w świadczeniu usług publicznych

Krajowe opracowania na temat partnerstwa publiczno-prywatnego i konstytucyjnego ujęcia społecznej gospodarki rynkowej w niewielkim stopniu porządkują to zagadnienie. Społeczna Gospodarka Rynkowa uważana jest za podstawową zasadę ustrojową określaną

nawet jako synonim Europejskiego Modelu Społecznego. Odnosi się do wyważania procesów regulacyjnych rynku i państwa, wzrostu gospodarczego i sprawiedliwości społecznej i nawiązujących do nich koncepcji neoliberalnych i socjaldemokratycznych. W tym ujęciu partnerstwo to przechodzenie od tradycyjnej formuły wzrostu do identyfikacji koordynacji tworzącej efekty synergetyczne i wzrost wartości dodanej. Zmieniające się warunki społeczne, polityczne i gospodarcze wymuszają konieczność odmiennego podejścia do rządzenia długofalowym rozwojem kraju. Przyjmowanie nowych strategicznych dokumentów jest wyzwaniem dla strony publicznej i prywatnej. Zmiana logiki życia zmusza do umiejętnego skorelowania mnogości działań ze strategicznym myśleniem. Ważne jest powiązanie tych działań ze wspólnym wykorzystywaniem nowego sposobu świadczenia usług publicznych, z nowym sensem funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej.

Dzięki rozwojowi nauk społecznych, odnoszącemu się do aspektu kulturowo-gospodarczego oraz poczucia sprawiedliwości, można usystematyzować to zagadnienie. Kluczowe jest przedstawienie zamiarów instytucji publicznych i ich roli w procesie rozwoju oraz funkcjonowania społeczeństwa. Powinnością instytucji w gospodarowaniu społecznym może być zastosowanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego do oceny efektywności działania sektora publicznego. Na obecnym etapie brakuje czynników do wiarygodnej syntezy zawierającej dobrze rozumianą politykę z komponentem dokonywania właściwych wyborów.

W społecznej gospodarce rynkowej, przy niewielkim udziale państwa, polegającym na przekazywaniu partnerom prywatnym przez administrację państwową i samorządową usług o charakterze publicznym, ważne jest propagowanie idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Zbyt ogólne informacje i mało rozpowszechniona wiedza o tej tematyce powodują, że zarówno strona publiczna, jak i prywatna rzadko sięgają po tę formę współpracy. Problem zawarty w tytule pracy jest ważną kwestią do rozwinięcia w poszerzaniu wiedzy i kompetencji oraz podnoszeniu kwalifikacji pracowników administracji państwowej i przedsiębiorstw prywatnych w zakresie PPP. Należy założyć, że gospodarcza działalność państwa powinna opierać się na kształtowaniu i regulacji porządku gospodarczego, a nie na bezpośrednim sterowaniu procesami gospodarczymi.

Problemy finansowe administracji zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego w realizacji coraz szerszego zakresu inwestycji oraz usług publicznych wymuszają sięgnięcie po kapitał prywatny. Poznanie regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego ma służyć każdej nowoczesnej organizacji publicznej, a tym samym zwiększać udział sektora prywatnego i obywateli w zarządzaniu państwem, poprzez sprawną oraz efektywną administrację publiczną. Stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego to wyzwanie dla ekspertów i praktyków, w tym m.in. ekonomistów, prawników, inżynierów, personelu zarządzającego, przedstawicieli budowlanych, architektów, pracowników banków i instytucji finansowych.

3. PPP – perspektywa instytucjonalna w społeczno-ekologicznej gospodarce

Perspektywa instytucjonalna rozpatruje badanie sytuacji w obszarze instytucji otoczenia biznesu. Szczególnie w okresie postpandemicznym sprawa ta nabierze większego znaczenia. Perspektywa instytucjonalna zakłada kształtowanie procesów gospodarczych poprzez zmiany struktury instytucji społecznych i system prawa. Wpływ tych dwóch instytucji na wewnętrzne funkcjonowanie biznesu widać już w koncepcji M. Webera. Określone szeregi hierarchii kierowania oraz podział kompetencji i odpowiedzialności zdefiniowały na długie lata zasadniczą koncepcję menedżerską. Ukoronowanie perspektywy instytucjonalnej następuje na gruncie koncepcji kosztów transakcyjnych [Misiński, 2021].

Wobec zaistniałej dramatycznej sytuacji pandemii powstaje pytanie, co trzeba zrobić, aby dokonać poprawy w podejściu instytucji do przyszłości.

Kilka kierunków zasługuje z tego punktu widzenia na szczególną uwagę.

- Należy na nowo określić funkcję strategiczną państwa i biznesu. Nie chodzi tu o powiększanie ingerencji państwa w bieżące działania biznesu; wręcz przeciwnie – powinno się ograniczać rolę instytucji państwowych w procesach operacyjnych na korzyść perspektywy długookresowej. W niej zaś określać strategię i wizję, co można osiągnąć, możliwość dokonania koncentracji na zadaniach o największym znaczeniu i sprostania wyzwaniom przyszłości, wybrać narzędzia dla koordynacji wewnętrznej działań wszystkich instytucji państwa i jednostek biznesowych.
- Skutki pandemii wymuszą konieczność wdrożeń w zakresie rozbudowy infrastruktury instytucji prowadzących badania nad przyszłością, na szczeblu rządu, Polskiej Akademii Nauk, na uczelniach oraz stworzenie zachęt do podobnych badań w sektorze prywatnym.
- Należałoby rozważyć, na podobieństwo zastąpienia budżetowania przez prognozowanie kroczące, przedłużenie funkcjonowania instytucji budżetu państwa poza okres jednego roku. Horyzont jednoroczny w okresie postpandemicznym wydaje się mało efektywny.
- Należałoby rozważyć zmiany w programach edukacyjnych i oświatowych (media) oraz w działaniach sektora B+R pod kątem wyzwań postpandemicznych, w tym społecznych i ekologicznych (Zielony Ład).

Tworzeniu, utrzymaniu i egzekwowaniu instytucji, w tym kontraktów jako formy współpracy, towarzyszą koszty transakcyjne. Dotychczas nie wypracowano jednej, uniwersalnej definicji tej kategorii, a wręcz przeciwnie – na potrzeby badawcze tworzone są kolejne interpretacje, co krytycy nowej ekonomii instytucjonalnej uznają za słabość metodyczną.

Istotnym elementem perspektywy instytucjonalnej, nasilonej w okresie pandemii presją otoczenia, są przypadki nielojalności stron kontraktów. Oportunizm wpisany w naturę człowieka sprawia, że zawsze kieruje się on własnym interesem i jest uczciwy, na ile mu się to opłaca. Skutki nielojalności można porównać do efektów zewnętrznych, które powstają, gdy działalność jednego podmiotu powoduje szkody w innych podmiotach, mimo tego szkodzący nie ponosi kosztów, a poszkodowany nie uzyskuje rekompensaty [Blaug, 2000].

W relacjach rynkowych nielojalność może przybrać formę błędnej informacji, a w przedsiębiorstwach nielojalni mogą być zarówno pracownicy, jak i pracodawcy. Często przypadkiem nielojalności wobec państwa mogą być przestępstwa podatkowe, czy też uleganie grupom nacisku w procesie tworzenia przepisów prawa. Uwzględnienie tych zjawisk przez pryzmat kosztów transakcyjnych, zwłaszcza wobec ograniczonego zasobu treści operacyjnych takiego rozumowania, powinno być wyzwaniem dla nauki i praktyki [Williamson, 1998].

W okresie postpandemicznym szczególną uwagę należy poświęcić tworzeniu bardziej urozmaiconego układu instytucjonalnego, zarządzaniu grupami interesów (ang. *stakeholders management*), zarządzaniu relacjami, aliansami z organizacjami pozarządowymi i szczególnie partnerstwu publiczno-prywatnemu.

W artykule poszukuje się odpowiedzi na zagrożenia kryzysowe (pandemiczne), używając do tego odniesień i rozwiązań związanych z osiągnięciem ładu gospodarowania, w tym odwołania do teorii *ordo*, zaliczanych przez główny nurt teorii neoklasycznej do grupy tzw. heterodoksyjnych szkół myślenia ekonomicznego (tabela 1).

Tabela 1. Kierunki myślenia neoliberalizmu

Nazwa kierunku	Główne zadania	Przedstawiciele
Tradycyjny neoliberalizm	Odnowa klasycznego liberalizmu. Spontaniczny rozwój ładu konkurencyjnego	Friedrich August von Hayek Ludwig von Mises
Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa	Ukształtowanie przez państwo ładu konkurencyjnego oraz w razie konieczności zgodne z logiką rynku interwencje w przebiegu procesu gospodarczego	Franz Boehm Walter Eucken Ludwig Erhard Wilhelm Roepke Alexander Ruestow
Neoliberalna ekonomia podażowa	Wzmocnienie strony podaży w gospodarce	Milton Friedman Arthur Laufer Ronald Reagan Margaret Thatcher
Ordoliberalizm i społeczno-ekologiczna gospodarka rynkowa	Kształtowanie przez państwo ładu konkurencyjnego zgodnego z logiką rynku i regulacjami New Green Deal (Zielonego Nowego Ładu)	Alexandria Ocasio-Cortez David Adler Elżbieta Mączyńska Greta Thunberg Grzegorz Kołodko Rafał Krupski Hu Angang Janis Warufakis Jerzy Hausner Naomi Klein Piotr Pysz Ursula von der Leyen

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Pysz, 2005].

Dramat pandemii zderza się dodatkowo z wielkim zagrożeniem ekologicznym. Zrodziło to potrzebę poszukiwania niezbędnych rozwiązań. Warto tu przypomnieć o rozwijanej w Niemczech i Wielkiej Brytanii, a niemal równolegle w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie,

koncepcji Nowego Ładu Ekologicznego czy Zielonego (New Green Deal). W USA jest on propagowany przez Alexandrię Ocasio-Cortez i większość demokratycznych członków Izby Reprezentantów. Zwolennicy tego nurtu postulują zwiększenie roli państwa, zakresu świadczeń socjalnych, bój z zaśmiecaniem planety (w tym przede wszystkim z plastikiem), szybkie przechodzenie na alternatywne źródła energii oraz całkowitą zmianę istniejącej infrastruktury komunikacyjnej, z przejściem na źródła solarne i wiatrowe oraz samochody elektryczne. Główne cele to: powszechna opieka zdrowotna, gwarantowana praca na etacie, prawo do zamieszkania w godziwych warunkach, obowiązkowa szkoła średnia, 100% energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r.

Wybór właściwego rozwiązania będzie w dużym stopniu zależeć od odpowiedniego podejścia systemowego i instytucjonalnego. Już obecnie, choć do końca pandemii daleko, a ostateczny wynik nie jest znany, wiele na to wskazuje, że pandemia wywoła dalekosiężne skutki: gospodarcze, w tym zagrożenia skuteczności łańcuchów dostaw i utrwalone już prawa globalizacji, społeczne, w tym w zakresie ochrony zdrowia i mobilności, geostrategiczne, a także mentalne. Z tej perspektywy widać wyraźnie potrzebę poszukiwania rozwiązań umożliwiających bardziej skuteczne procedury dotyczące PPP.

4. Możliwości wdrożeń partnerstwa publiczno-prywatnego

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego jest rzadko wykorzystywanym narzędziem realizacji użyteczności publicznej, co wywołuje potrzebę odrębnego potraktowania tego zagadnienia. Rzetelna analiza i formułowanie recept poprawy tej działalności wymagają kompleksowego wielokierunkowego badania. Na przykładzie świadczonych usług weryfikuje się w artykule zasady przydatności partnerstwa publiczno-prywatnego dla rozwoju infrastruktury publicznej i przedsiębiorczości. Modele instytucjonalne PPP nawiązują do koncepcji zarządzania menedżerskiego New Public Management. Koncepcja ta oparta jest na długofalowej i odrębnie uregulowanej umowie kontraktowej. W koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego partnerzy zachowują swoją odpowiedzialność za zakres i poziom świadczonych usług, ale umowy PPP opierają się na zasadach niezależności i równowagi stron. Co ciekawe, w wyniku rosnących ograniczeń środków finansowych oraz uznania większej efektywności sektora prywatnego, w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego odpowiedzialność operacyjną w możliwie większym zakresie przekazuje się stronie prywatnej. Ta podstawowa teza została już szeroko opisana w literaturze [Lissowski, 2015, s. 140]. Choć obszarów współdziałania jest dużo, koncepcja PPP jest mało znana w Polsce i w niewielkim stopniu realizowana. Warto więc przed podjęciem decyzji o inwestycji porównać tradycyjną metodę świadczenia usług z PPP (tabela 2).

Doświadczenia państw zachodnich wykazują, że partnerstwo to niezwykle korzystna forma realizacji zadań publicznych, skłaniająca samorządy do wykorzystania tego instrumentu ze względu na wysoki dług publiczny.

Tabela 2. Porównanie tradycyjnych metod świadczenia usług publicznych z PPP

Obszary	Tradycyjna metoda	PPP
Zakres przedmiotowy umowy	Dostarczanie potrzebnych aktywów majątkowych i rzeczowych do świadczenia usług i dóbr publicznych	Dostarczanie aktywów majątkowych i rzeczowych oraz świadczenie na ich podstawie usług i dostarczanie dóbr publicznych
Określenie zakresu i standardów świadczenia usług	Strona publiczna odpowiada za zdefiniowanie zakresu i standard świadczonych usług	Strona publiczna odpowiada za zdefiniowanie zakresu, standard jakości i dostępności świadczonych usług wykonywanych przez stronę prywatną
Konstrukcja, budowa i specyfikacja struktury aktywów	Strona publiczna	Strona prywatna
Odpowiedzialność za działanie przedsięwzięcia	Strona publiczna	Rola partnera prywatnego nie ogranicza się do dostarczenia aktywów, ale odpowiada on za utrzymanie, zarządzanie nimi
Finansowanie przedsięwzięcia	W całości ponosi strona publiczna	Partner prywatny ponosi koszty inwestycyjne, eksploatacji, pobierając wynagrodzenie zależne od zasad umowy. Sektor publiczny w całym okresie realizacji umowy ma rozłożone koszty
Podział odpowiedzialności	Całość odpowiedzialności po stronie publicznej	Zakres odpowiedzialności według umowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Fundusze Europejskie, 2009, s. 28].

Komisja Europejska w swoich *Wytycznych* motywuje państwa członkowskie do zwiększenia zainteresowania PPP, mówiąc o korzyściach dla partnera publicznego, tj. o napływie dodatkowego kapitału, wykorzystaniu większej wiedzy i umiejętności w zakresie wdrażania, realizacji, organizacji i zarządzania, o lepszym odbiorze społecznym dzięki lepszej jakości, odpowiednim rozpoznaniu potrzeb i efektywnym wykorzystaniu posiadanych zasobów. Partner prywatny szybciej realizuje zadanie, ogranicza koszty całkowite, minimalizując je w całym okresie trwania przedsięwzięcia, wprowadza nowe innowacyjne produkty, stosuje nowoczesne technologie. Projekty PPP mają możliwość generowania dodatkowych dochodów w postaci przychodów od osób trzecich, wykorzystania rezerw i nadwyżek. Walka konkurencyjna wymaga porównywania usług z normami i wymaganiami rynkowymi. Podział zadań i ryzyka pomiędzy obie strony optymalizuje osiągnięcie pozytywnych efektów. Współpraca w modelu PPP umożliwia zabezpieczenie wniesienia wkładu własnego strony publicznej w projektach realizowanych ze środków unijnych. To jeden z bardziej wrażliwych instrumentów współpracy i należy go stosować właściwie w sytuacjach dających wyraźne zalety i korzyści dla interesu społecznego.

W tabeli 3 zgrupowano korzyści i zagrożenia związane z zawieraniem umów w PPP. Jak się wydaje w świetle tego, co przytoczono, korzyści przewyższają ryzyko i skłaniają do zastąpienia tradycyjnej metody realizacji zadań publicznych nowym podejściem. Należy jednak pamiętać o zagrożeniach i starać się je eliminować lub ograniczać (tabela 4).

Tabela 3. Korzyści ze stosowania zapisów PPP

Lp.	Korzyści z realizacji projektów w PPP
1	Szansa wykonania projektu pomimo braku środków publicznych Świadczenie usług publicznych na wyższym poziomie Zastąpienie pieniędzy publicznych kapitałem prywatnym
2	Efektywność i skuteczność rozliczana w całym cyklu życia projektu, a nie na poszczególnych jego etapach
3	Przed uruchomieniem świadczenia usług określenie przez stronę publiczną ich jakości, ilości, standardów i dostępności przez stosowanie odpowiednich mechanizmów wynagradzania
4	Określenie zadań i celów działania podporządkowanych partnerom stosownie do kwalifikacji
5	Szybsza i sprawniejsza realizacja projektów PPP w porównaniu z metodą tradycyjną
6	Stosowanie nowych technologii, innowacyjnych rozwiązań, badań i wiedzy
7	Ograniczenie rozrostu biurokracji urzędniczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Fundusze Europejskie, 2009, s. 30].

Tabela 4. Zagrożenia wynikające ze stosowania zapisów PPP

Lp.	Zagrożenia wynikające z realizacji projektów w PPP
1	Mniejsza wiarygodność podmiotu prywatnego w wywiązywaniu się ze zobowiązań, w związku z tym wyższe koszty pozyskania kapitału na rynku w porównaniu do partnera publicznego
2	Czasochłonność i duża trudność w przygotowaniu dokumentacji oraz związane z tym wysokie koszty. Długookresowość i skomplikowanie umów szczególnie we wrażliwych obszarach realizacji usług
3	Zawirowania polityczne, legislacyjne
4	Zmiana monopolu publicznego na monopol prywatny
5	Brak możliwości wpływu na wysokość kosztów związanych z realizacją inwestycji, eksploatacją i zarządzaniem
6	Mała akceptowalność społeczna wykonywania zadań publicznych przez stronę prywatną
7	Zbyttnia podejrzliwość w realizacji projektu PPP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Fundusze Europejskie, 2009, s. 31].

Wszystkie korzyści dla interesu publicznego zależą od efektywności gospodarczej wynikającej z działań partnerstwa publiczno-prywatnego. Efektywność ta zależy od sposobu realizacji zadania publicznego przez stronę prywatną. Korzyścią dla strony publicznej mogą być oszczędności w wydatkach publicznych, przy jednoczesnym utrzymaniu standardu usług na dotychczasowym poziomie lub podwyższeniu go. Katalog korzyści jest otwarty. Partner prywatny działa w warunkach konkurencji, w której najważniejsza jest efektywność pracy, a nie (jak w przypadku administracji publicznej) jedynie formalnoprawna poprawność. Dla niego najważniejsze jest, aby minimalizować koszty i maksymalizować dochody związane z realizacją usług publicznych, przy jednoczesnym osiągnięciu zysku, który pozwoli na utrzymanie się na rynku i na dalszy rozwój. Otwarcie na konkurencyjność zadań publicznych, na warunki prowadzenia działalności na podstawie kryteriów rynkowych to sedno działań podmiotów prywatnych, które mają współpracować ze stroną publiczną w ramach umowy PPP. Dlatego efektywność i racjonalność ekonomiczna, nieodzowna w warunkach rynkowych,

wchodzi do realizacji zadań publicznych dotychczas zasadniczo wyłączonych z realiów konkurencji rynkowej.

Stosowanie PPP jest wyzwaniem społeczno-gospodarczym dla obu stron, publicznej i prywatnej, a zarazem promowaniem pozytywnych postaw przedsiębiorczych.

Podstawy prawne przedsięwzięcia, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, zawarte są w następujących ustawach:

- ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.,
- ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r.,
- ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.

Istotą koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest uzyskanie większej skuteczności i efektywności przedsięwzięć wynikających z wydatków publicznych przez synergię ze współpracy z partnerem prywatnym. Dużą barierę w realizacji projektów PPP stanowi wysoki stopień ryzyka dla wszystkich partnerów. Stąd nie dziwi opinia o potrzebie większego politycznego wsparcia wspomagającego długofalową stabilizację. Autorzy raportu *Konkurencyjna Polska* pokazują, że brakuje formalnie akceptowanych przez władzę publiczną procedur postępowania i promowanych wzorców dobrych praktyk. Istnienie regulacji ustawowych nie wystarcza, pozostawia bowiem wiele przestrzeni dla interpretacji zasadności decyzji o PPP (często subiektywnych i podbudowanych niedostateczną wiedzą), w tym (nad)interpretacji dokonywanych przez organy nadzorcze, kontrolne [*Konkurencyjna Polska*, 2013, s. 149]. Z raportu wynika, że aby wdrożyć projekty PPP, należy podjąć poniższe działania [*Konkurencyjna Polska*, 2013, s. 149].

- Uruchomienie systemowego wsparcia ze środków publicznych finansowania części kosztów przygotowania PPP (np. na wzór ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych: kredyt preferencyjny finansujący część kosztów przygotowania projektu PPP).
- Uruchomienie systemu poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć PPP.
- Utworzenie instytucji oceniającej zasadność wyboru formuły PPP w porównaniu z formułą tradycyjną.
- Znowelizowanie regulacji kwalifikującej, odpowiednio do formuły PPP, wydatki podmiotu publicznego (majątkowe, bieżące) z tytułu wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu.

Nie należy jednak bagatelizować faktu, że dla większości organizacji publicznych partner prywatny jest przede wszystkim dostawcą brakujących środków finansowych i mocy wytwórczych, działających zamiast publicznych, ale pod ich ścisłą kontrolą. Brakuje tu więc miejsca dla inicjatywy partnera prywatnego. Wnoszenie przez niego w sensie jakościowym wartości dodanej rzadko mieści się w zakresie działania organizacji publicznej. Wszystko to powoduje konieczność poszukiwania czynników sprzyjających ocenie sytuacji ekonomicznej partnera, która będzie umożliwiać rozwiązania optymalizujące system PPP.

5. Metoda oceny stopnia skuteczności (ładu gospodarowania) partnerów w ramach PPP

Zdaniem autora na stopień oceny sytuacji ekonomicznej (ładu gospodarowania w myśl definicji euckenowskiego modelu ładu stanowionego) przedsięwzięć PPP wpływają czynniki, które można przyporządkować do następujących grup:

- strategia,
- model biznesowy,
- otoczenie,
- analiza sytuacji finansowej,
- społeczna inżynieria biznesu.

Dokonując oceny stopnia ładu gospodarowania, bierze się pod uwagę strategię, a w szczególności, czy została opracowana na podstawie modelu biznesowego, a potem analizuje się elementy modelu biznesowego, do których należą czynniki wpływające na przychody ze sprzedaży, tworzenie wartości, łańcuch wartości, zasoby/kompetencje oraz działania na rzecz członków organizacji. W następnej kolejności bada się otoczenie dalsze, sytuację finansową oraz społeczną inżynierię biznesu [Koniczna, 2015].

Aby móc określić stopień ładu gospodarowania należy udzielić odpowiedzi na wymienione niżej pytania.

I. Strategia:

Czy strategia organizacji wynika z modelu biznesowego?

II. Model biznesowy:

Czy organizacja ma zidentyfikowane czynniki wpływające na przychody ze sprzedaży?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze dotyczącej produktu?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze innowacji?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze opakowania?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze marketingu sprzedaży?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze dystrybucji?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze badań i rozwoju?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze jakości?

Czy organizacja tworzy wartość dla klienta w sferze ekologii?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze logistyki i zaopatrzenia?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze logistyki produkcji?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze logistyki i dystrybucji?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze badań i rozwoju?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości marketingu?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości usług finansowych?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze licencjonowania produktów / znaków towarowych?

Czy organizacja realizuje działania w ramach łańcucha wartości w obszarze przestrzegania norm ekologicznych?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze działalności badawczo-rozwojowej?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze produkcji?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze zarządzania jakością?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze logistyki zaopatrzenia?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze marketingu?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze finansów?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze zatrudnienia?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze organizacji i zarządzania?

Czy organizacja określiła potencjał konkurencyjny posiadanych zasobów/kompetencji w sferze ochrony środowiska?

Czy organizacja podejmuje działania na rzecz jej członków?

III. Otoczenie:

Czy organizacja zna rynek i jego ograniczenia?

Czy organizacja zna konkurentów?

Czy organizacja zna producentów dóbr substytucyjnych i komplementarnych?

Czy organizacja zna klientów?

Czy organizacja ma podpisane umowy z sojusznikami strategicznymi?

Czy organizacja ma podpisane umowy długoterminowe z dostawcami?

Czy organizacja ma podpisane umowy długoterminowe z kooperantami?

Czy organizacja ma podpisane umowy długoterminowe z usługodawcami?

Czy organizacja zna potrzeby społeczności lokalnej?

Czy organizacja jest wrażliwa na zmiany regulacji prawnych?

Czy organizacja zna reguły relacji międzyorganizacyjnych?

Czy organizacja zna determinanty instytucjonalizacji otoczenia biznesu?

Czy organizacja jest wrażliwa na zmiany polityki fiskalnej?

Czy organizacja jest wrażliwa na zmiany polityki pieniężno-kredytowej?

Czy organizacja jest wrażliwa na zmiany ekologiczne?

IV. Analiza sytuacji finansowej:

Czy organizacja wykazuje stały wzrost przychodów ze sprzedaży?

Czy organizacja wykazuje dodatni wynik na działalności operacyjnej?

Czy organizacja wykazuje wzrost wskaźników rentowności sprzedaży, aktywów i kapitału własnego?

Czy organizacja ma dodatni, stabilny przepływ pieniężny?

Czy organizacja kieruje się zasadą co najmniej srebrnej reguły bilansowej?

Czy organizacja zachowuje płynność finansową?

Czy wypracowany zysk w znacznym stopniu przeznaczany jest na rozwój organizacji?

V. Społeczna inżynieria biznesu:

Czy organizacja stosuje mechanizmy społecznej inżynierii biznesu?

Aby określić stopień (skuteczności) ładu gospodarowania w organizacji, należy zastosować następujący wzór:

$$S = \frac{1}{48} \sum_{w=1}^3 K_w w$$

gdzie:

S – stopień ładu gospodarowania,

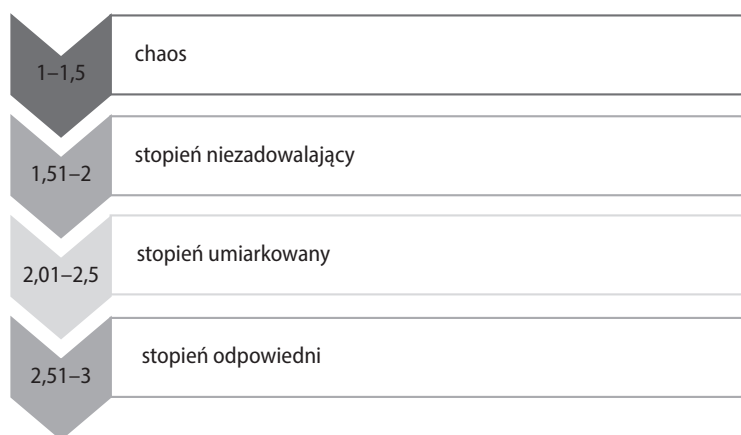
48 – liczba czynników,

K_w – liczba odpowiedzi dla $w = 1, \dots, 3$,

w – wartość odpowiedzi przy zastosowaniu trzystopniowej skali Likerta: gdzie 1 – nie dotyczy, 2 – częściowo dotyczy, 3 – całkowicie dotyczy.

W zależności od uzyskanych wyników wskaźnika S , który może przyjmować wartości od 1 do 3, można ocenić stopień ładu gospodarowania w organizacji według skali podanej na rysunku 1. Jak z niego wynika, najniższa wartość skali określa chaos, a najwyższa odpowiedni stopień ładu.

Rysunek 1. Stopnie ładu gospodarowania w organizacji



Źródło: Opracowanie własne.

Kierownictwo, oceniając stopień realizacji określonych elementów konstytuujących sytuację partnera (ład gospodarowania) i odnosząc wyniki obliczeń do rysunku, może podejmować odpowiednie działania – kształtować poszczególne elementy w ten sposób, aby określić odpowiedni poziom ładu w organizacji albo wybrać właściwego partnera, albo skłonić go do działań usprawniających.

6. Podsumowanie

Badania skuteczności przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego dowodzą, że przy ocenie tej formy działalności powszechnie stosowane są tradycyjne metody, sprawdzające się głównie do wykorzystywania analizy finansowej. Na tym oparty jest biurokratyczny model działania sektora finansów publicznych, a przede wszystkim badanie stopnia realizacji planu dochodów i wydatków oraz jakości zasobów, jakimi dysponują partnerzy. Procedura utrwała częstą praktykę systemu PPP – decydującym motywem ich uruchomienia były i nadal są ograniczenia finansowe. Nie traktuje się więc partnerstwa jako bardziej skutecznej i efektywnej metody realizacji usługi, partnera prywatnego natomiast jako pełnoprawnego i zarazem kreatywnego uczestnika projektu. Z kolei dla partnera prywatnego partnerstwo i związane z nim wyniki finansowe to często nic innego jak renta z tytułu funkcjonowania wewnątrz układu powiązań na styku biznes – władza, często postrzeganego jako działający na granicy prawa.

Zaproponowany w artykule model oceny skuteczności (ładu gospodarowania) powinien stanowić bazę do wyboru partnera i monitorowania jego działalności.

Bibliografia

1. Blaug M. [2000], *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce* [2009], Centrum PPP, Warszawa.
3. Konieczna I. [2015], *Model biznesowy spółdzielni a model biznesowy przedsiębiorstw o innej formie organizacyjno-prawnej. Różnice, odrębność czynników sukcesu*, Difin, Warszawa.
4. *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?* [2013], red. J. Hausner, Fundacja GAP, Kraków.
5. Korenik D. [2015], *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda pozyskiwania rentownej realizacji usługi publicznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 118.
6. Lissowski O. [2015], *Europejski model społeczny*, PWE, Warszawa.
7. Misiński W. [2021], *Instytucjonalna teoria przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

8. Pysz P. [2005], *Państwo i ład gospodarczy w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, w: *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, PTE, Warszawa.
9. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100.
10. Williamson O.E. [1998], *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Public-private partnership as an effective hybrid of socio-ecological management

Summary

An important reason for this publication is the discrepancy in the positions of experts undertaking the task of developing special rules for public-private partnership projects. This applies not only to Polish regulations, but also to European ones (there is no point in finding any comprehensive interpretations of this concept in the primary law of the European Union). In secondary EU law, the definition of PPP appears for the first time in 2013. However, a drawback of this definition is its descriptive character, which allows for various interpretations, sometimes facilitating abuse. The chapter contains several arguments that PPP does not contradict the constitutional approach to the social market economy. The social market economy even imposes applying this form of cooperation, because it can give better economic effects, noticeable for all partners. The author argues that the category of social market economy should be extended to include the New Green Deal area, proposing a new procedure called PPP in the social and ecological governance.

Keywords: partnership, green order, effectiveness, threats
