

Marzena ZYZNAR-SOCZEWICA
Uniwersytet Warszawski
Wydział Zarządzania
marzena.zyznar@gmail.com

OGÓLNE UWARUNKOWANIA UDANEGO PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Streszczenie. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństw powiększanie się i upowszechnianie potrzeb, a także równy do nich dostęp spowodowały wzrost inwestycji publicznych i wydatków na ich eksploatację i utrzymanie. Aby sprostać nowym wyzwaniom, podmioty publiczne były zmuszone poszukać nowych sposobów realizacji zadań publicznych. Celem artykułu jest przedstawienie istoty partnerstwa publiczno-privatnego, a także ekonomiczne, polityczne i związane z zarządzaniem uwarunkowania jego realizacji. Artykuł zawiera charakteryzację procesu przygotowania i realizacji projektu PPP od koncepcji do fazy operacyjnej.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-privatne, sektor publiczny, zarządzanie projektem, cykl życia projektu.

GENERAL CONDITIONING OF A SUCCESSFUL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary. The advancement of modern societies results in a constantly growing demand for various services, which need to be delivered evenly across any given population, which in turn created an increase in public investments and spending on related utilization and maintenance costs. In order to meet the new requirements, public entities had to search for better ways of fulfilling public obligations. The main purpose of the following article is to characterize the main features of public-private partnerships, as well as the economic, political and managerial aspects of its execution. The article contains a whole model of a project realization, from an initial idea to full operation.

Keywords: public-private partnerships, public sector, project management, project life cycle.

1. Wprowadzenie

Rozwój cywilizacyjny, a co za tym idzie szybko postępujący rozwój gospodarczy, powoduje dynamiczny wzrost potrzeb inwestowania i rozwijania infrastruktury publicznej, przy jednoczesnym ograniczeniu środków finansowych. Społeczeństwa oczekują coraz większego zaangażowania państwa w realizację ich potrzeb, takich jak m.in. powszechnego dostępu do edukacji, opieki medycznej, zabezpieczeń socjalnych, zapewnienia pełnego zatrudnienia, mieszkań komunalnych, bezpieczeństwa oraz powszechnej dostępności i wysokiej jakości świadczonych usług. McKinsey w swoim raporcie szacuje, że w latach 2013-2030 globalna potrzeba inwestycji w infrastrukturę wyniesie 57 bilionów dolarów¹. Możliwości państw w zaspokajaniu potrzeb publicznych stały się niewystarczające. Sektor publiczny, aby sprostać nakładanym na niego obowiązkom, przy coraz bardziej ograniczonych zasobach, był zmuszony rozpocząć szerszą współpracę z partnerami prywatnymi, a jednym ze sposobów realizacji tej współpracy stało się partnerstwo publiczno-prywatne².

Partnerstwo publiczno-prywatne³ zaczęto powszechnie używać od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia; określa ono współpracę pomiędzy sektorami publicznym a prywatnym w dostarczaniu infrastruktury i usług publicznych, niemniej jednak taka współpraca miała miejsce niemal od zawsze. Na przykład pierwsze koleje w Tajlandii i Japonii były budowane w takiej formule. Historycznie na przestrzeni lat można obserwować zmienny cykl form własności infrastruktury między podmiotami publicznymi i prywatnymi. W większości krajów świata infrastruktura początkowo należała do sektora prywatnego, po czym została w różnym czasie i w różnych formach znacjonalizowana. Największe natężenie procesów nacjonalizacyjnych w Europie miało miejsce po II wojnie światowej. Jednym z najwcześniejszych tego typu przykładów może być pierwsza sieć wodociągowa wybudowana w Paryżu przez braci Perier, która po wybuchu Rewolucji Francuskiej w 1789 roku została znacjonalizowana⁴.

¹ McKinsey Global Institute: Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year. Seoul-San Francisco-London 2013.

² Yescombe E.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania. Wolters Kluwer Polska, Spółka z o.o., Kraków 2008, s. 18.

³ Termin wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, początkowo był stosowany na określenie wspólnego finansowania programów edukacyjnych, a później również finansowania instalacji komunalnych w latach pięćdziesiątych XX w.

⁴ Klein M.: Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. The Basics of PPPs. World Bank Group, 2015, p. 1-2.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

W literaturze przedmiotu partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się w nurt teoretyczny Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management – NPM⁵), które przeorientowało podejście do funkcjonowania sektora publicznego na bardziej zbliżone do gospodarki rynkowej, a sposób zarządzania na menedżerski, wykorzystywany w przedsiębiorstwach prywatnych⁶. Powyższy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej zakłada przede wszystkim nowe podejście do definiowania efektywności przez orientację na wyniki, a co za tym idzie, zapewnienie obywatelom dostępu do usług o jak najlepszej jakości, przy jak najniższych kosztach ich świadczenia⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się kwestie urynkowienia administracji i wprowadzenie konkurencyjności, co oznacza, że oferowane dobra i usługi, za zapewnienie których jest odpowiedzialna administracja publiczna mogą być dostarczane przez inne podmioty. Zmiana z administracji świadczącej na administrację sprawującą funkcję kontrolną⁸ powinna zagwarantować niższe koszty i lepszą jakość świadczonych usług⁹. Urynkowienie usług publicznych to głównie zlecenie świadczenia wybranych usług na zewnątrz¹⁰, którego skrajnym przejawem jest prywatyzacja w sensie zbywania mienia państwowego¹¹. Szczególną formą zaangażowania sektora prywatnego w realizację zadań publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne, które można umiejscowić pomiędzy tradycyjnym zleceniem świadczenia usług publicznych na zewnątrz a pełną prywatyzacją zadań publicznych¹².

Partnerstwo publiczno-prywatne, choć stosowane w wielu krajach na szeroką skalę, nie ma jednolitej definicji, która byłaby powszechnie akceptowana. Wynika to po części z faktu, iż projekty w ramach partnerstwa zaczęto realizować o wiele wcześniej, zanim powstały definicje i konstrukcje teoretyczne. Przez wiele lat podstawą do ich wdrażania były ogólne przepisy obowiązującego prawa. Ponadto projekty wdrażane w tej formule charakteryzują się wysokim stopniem złożoności i różnorodności, a zatem powinny być dostosowane do właściwości projektów, które funkcjonują w zróżnicowanych systemach prawnych, politycznych czy historycznych, co sprawia, że trudno jest skonstruować taką definicję, która miałaby zastosowanie dla wszystkich przypadków. W literaturze przedmiotu oraz w urzędowych dokumentach można znaleźć wiele różnorodnych interpretacji partnerstwa

⁵ Hood Ch.: A Public Management For All Seasons? Public Administration, Vol. 69/1991, Blackwell Publishing Ltd. 1991, p. 3-19.

⁶ Zawadzki M.: Nowe Zarządzanie publiczne. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 42.

⁷ Hausner J.: Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] Hausner J., Kukielka M. (red.): Studia z zakresu zarządzania publicznego. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 63.

⁸ Savas E.S.: Privatization and Public-Private Partnerships. Seven Bridges Press, New York 2000, p. 5.

⁹ Osborne D., Gaebler T.: Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Wyd. 2. Media Rodzina, Poznań 2005, s. 123.

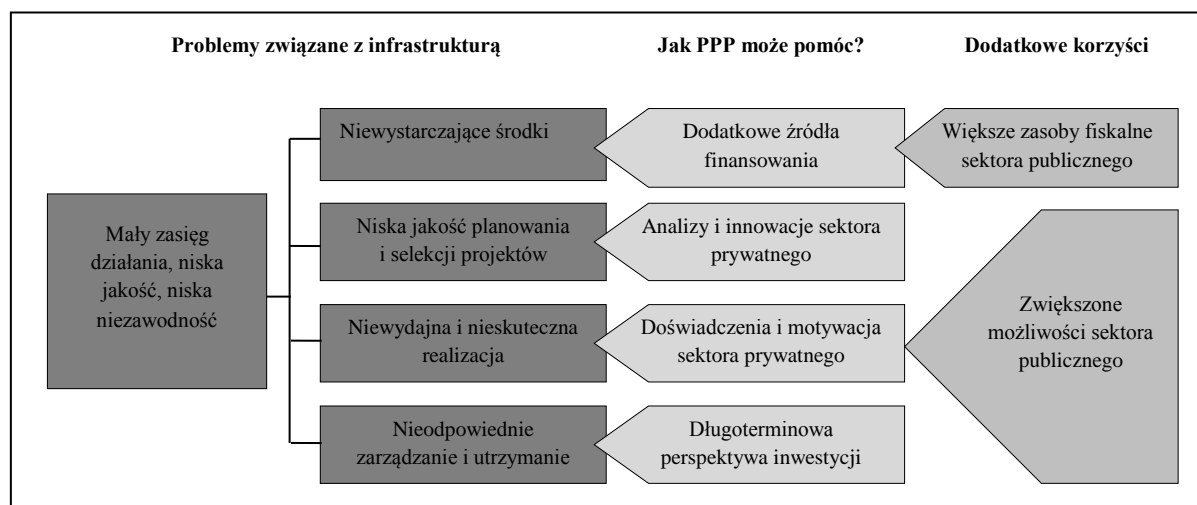
¹⁰ Outsourcing.

¹¹ Fabian A.: New Public Management and what comes after. IBL 2010, t. 2, p. b39.

¹² Public- Private Partnerships. In Pursuit if Risk Sharing and Value for Money. OECD, Paris 2008, p. 20.

publiczno-prywatnego, które charakteryzują się głównie katalogiem cech, które powinno ono zawierać¹³. Według Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne oznacza współpracę pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym, którego istotą jest realizacja zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny na podstawie podziału zadań i ryzyka, uwzględniających specyfikę danego sektora. Model ten przynosi korzyści obu stronom. Polska definicja partnerstwa publiczno-prywatnego została zapisana w Ustawie¹⁴ jako „[...] wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyko pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym”¹⁵.

Istotą PPP jest zbudowanie takiej relacji biznesowo-prawnej, wypracowanej w ramach negocjacji, gdzie partner prywatny odgrywa strategiczną rolę w finansowaniu przedsięwzięcia i zapewnieniu określonych usług na różnych etapach realizacji projektu – od planowania przez realizację, aż po zarządzanie i utrzymanie. Należy jednak podkreślić, że finalnie za dostępność i jakość świadczonych usług publicznych odpowiedzialność ponosi administracja publiczna i w tej kwestii nic się nie zmienia¹⁶. Zaznacza się, iż udane partnerstwo zapewnia sektorowi publicznemu dwie główne korzyści: zaangażowanie prywatnego kapitału w realizację przedsięwzięcia, co umożliwia dostarczenie większej ilości dóbr i usług publicznych obywatelom, oraz lepszą jakość dostarczanych usług przez wykorzystanie know-how, innowacji oraz efektywnego zarządzania projektami, co charakteryzuje podmioty konkurujące ze sobą na rynku¹⁷.



Rys. 1. Problemy z infrastrukturą i jak PPP może pomóc¹⁸

Fig. 1. What's wrong with infrastructure and how PPPs can help

Źródło: opracowanie własne na podstawie: World Bank Group: Public-Private Partnerships. Reference Guide. v. 2.0, Washington 2014, p. 31.

¹³ Wieloński M.: Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2014, s. 11.

¹⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

¹⁵ Art.1 ust. 2.

¹⁶ Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska, Bruksela 2003, s. 13.

¹⁷ Gerbert P.: Partnerships Help Bridge the Infrastructure Gap. Boston Consulting Group, May 2013, p. 27.

¹⁸ Opracowanie własne na podstawie: World Bank Group: Public-Private Partnerships. Reference Guide. V. 2.0, Washington 2014, p. 31.

Jednakże, partnerstwa publiczno-prywatnego nie można traktować jako panaceum na wszelkie problemy związane z inwestycjami, a czasami nawet może ono spowodować ich nasilenie. Nie powinno się go stosować tylko z powodu niewystarczających środków, ponieważ zobowiązania finansowe i tak trzeba prędzej czy później (w zależności od zapisów w kontrakcie) regulować. Przykładem może być Portugalia, która nie była w stanie spłacić swoich zobowiązań w stosunku do partnerów prywatnych, co przyczyniło się do kryzysu, zadłużenia w 2011 r. i część kontraktów trzeba było renegecować¹⁹.

3. Uwarunkowania udanego partnerstwa publiczno-prywatnego

Można zadać pytanie, co jest potrzebne do zbudowania przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z sukcesem?

Na podstawie wieloletnich badań nad przedsięwzięciami partnerstwa publiczno-prywatnego, IFC²⁰ określił ogólny zarys modelu współpracy w ramach partnerstwa, który został podzielony na trzy główne filary: ekonomiczny, polityczny i związany z realizacją przedsięwzięcia.

Pierwszy filar – ekonomiczny – odnosi się do mocnych podstaw ekonomicznych, jakimi powinno się charakteryzować każde przedsięwzięcie. Podmioty publiczne często postrzegają PPP jako sposób na polepszenie swojej sytuacji finansowej i tanią realizację swoich zadań, ale każde planowane przedsięwzięcie powinno mieć uzasadnienie biznesowe. Efektywnie zrealizowane PPP może być ekonomicznie opłacalne, ale musi się opierać na solidnych analizach, ponieważ samo z siebie nie dokona cudu ekonomicznego²¹.

Kolejnym ważnym czynnikiem jest właściwa strukturyzacja projektu, która optymalizuje koszty, jakość i dostarczanie usług (podział zadań i ryzyka), inaczej mówiąc z jednej strony jest zgodna z wymaganiami biznesowymi, ale z drugiej z wymaganiami stawianymi podmiotom publicznym z racji wypełniania nałożonych na nich zadań. Projektując współpracę z partnerami prywatnymi, podmioty publiczne mogą wziąć pod uwagę wiele różnych jej form, począwszy od zwykłego zamówienia publicznego po pełną prywatyzację. Wybór właściwej struktury zależy od wielu okoliczności, ale można posłużyć się podobnymi przykładami przedsięwzięć, które były już realizowane w przeszłości²².

¹⁹ Abrantes de Sousa M.: *Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal*. From Problems to Solutions, 2011, <http://ppplusofonia.blogspot.com>, data dostępu 23.09.2015.

²⁰ Florizone R., Carter L.: *A Winning Framework for Public-Private Partnerships: Lessons from 60-Plus IFCProjects*. International Finance Corporation World Bank Group, April 2013.

²¹ *Ibidem*, p. 2.

²² *Public-Private Partnerships. Reference Guide*, v. 2.0. World Bank Group, Washington 2014, p. 22-23.

Kolejną kluczową kwestią jest wsparcie polityczne dla projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Każdy projekt, a już w szczególności duży i nowatorski, w którego realizację są zaangażowane różne podmioty publiczne, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym, potrzebuje swojego „ambasadora”, kogoś kto klarownie i jasno będzie mógł wytłumaczyć idee i zakres projektu, będzie go pilotował i wspierał. Bardzo rzadko się zdarza zrealizować duże projekty bez poparcia politycznego. Ten problem nie dotyczy tylko podmiotów publicznych, również potencjalni przedsiębiorcy brak poparcia politycznego odbierają jako główną przeszkodę, a instytucje finansowe z reguły odmawiają w takiej sytuacji udzielania kredytów. Dodatkowo niezbędne jest zbudowanie wsparcia interesariuszy. Partnerstwo publiczno-prywatne ze względu na swoje rozmiary i specyfikę zwykle angażuje szeroką grupę zainteresowanych i wpływowych interesariuszy, reprezentujących różne grupy interesów, m.in. ekonomicznych, politycznych, środowiskowych, społecznych. Dobrze realizowany projekt nie skupia się tylko na identyfikacji i zarządzaniu głównymi interesariuszami. Rozwija też głębokie zrozumienie interesów interesariuszy i często z tego powodu dostosowuje wymagania biznesowe. Od początku należy zidentyfikować i zaadresować potencjalne problemy, aby później nie stały się przyczyną opóźnień, przekroczenia budżetu, a nawet rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia²³.

Następną kluczową kwestią jest stabilne i wspierające środowisko instytucjonalno-prawne, które jest często warunkiem sukcesu PPP. Środowisko takie nie musi być perfekcyjne, ale stabilne dla głównych założeń biznesowych przedsięwzięć trwających często kilkadziesiąt lat²⁴. Bardzo jasno można to zobaczyć w projektach użyteczności publicznej, gdzie regulacje dotyczące wysokości pobieranych opłat mogą się zmienić w trakcie realizacji i zburzyć cały model biznesowy, to samo dotyczy sposobu wydawania różnych koncesji czy zezwoleń.

I wreszcie obszar związany z realizacją i zarządzaniem projektem. Decydujące jest zdyscyplinowane podejście do jego realizacji, ponieważ czas i złożoność przedsięwzięcia są dużym wyzwaniem. Zdyscyplinowane podejście do zarządzania projektami jest wartością w każdym projekcie, ale jest szczególnie istotna w PPP, gdzie projekty są złożone, a czas jest często bardzo istotny ze względu na polityczne okno i cykl wyborczy. Doświadczenie pokazuje, że im dłużej trwa przygotowanie projektu, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo sukcesu²⁵.

Podczas przygotowania dużych projektów niezbędne jest wsparcie doradców zewnętrznych w kwestiach technicznych, finansowych czy prawnych²⁶. Dobrze jest również współpracować z doradcami lokalnymi, którzy mają wiedzę dotyczącą lokalnych uwarunkowań, szczególnie gdy są one specyficzne. Współpraca ekspertów lokalnych

²³ Florizone R.: *Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. Getting the Framework Right for PPPs*, World Bank Group, Washington 2015, p. 3.

²⁴ *Public-Private...op.cit.*, p. 78-82.

²⁵ Florizone R., Carter L.: *A Winning Framework...op.cit.*, p. 3.

²⁶ Yescombe E.: *Partnerstwo publiczno-prywatne...op.cit.*, s. 135-141.

i globalnych powinna gwarantować zaadresowanie wszystkich istotnych aspektów, dotyczących realizowanego przedsięwzięcia. Proces przetargowy powinien być prowadzony z zachowaniem transparentności i zasad konkurencyjności. Nie tylko dlatego, że jest to dobra praktyka biznesowa, ale również dlatego, że zmniejsza ryzyko podkopania publicznego wsparcia dla projektu w długiej perspektywie. W fazie operacyjnej głównym zadaniem podmiotu publicznego jest monitorowanie przedsięwzięcia. Dokonywanie cyklicznych przeglądów i inspekcji służy upewnieniu się czy przedsięwzięcie jest realizowane zgodnie z kontraktem, a w przypadku pojawienia się konfliktów – rozwiązywanie ich. Monitorowanie i przeglądy mogą również dostarczać podstawowych ekspertyz, które mogą być wykorzystane przy kolejnych projektach PPP.

W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego największym wyzwaniem jest głębokie zrozumienie i zaadresowanie wszystkich kwestii ekonomicznych, politycznych i związanych z zarządzaniem w sposób zintegrowany, ponieważ każda decyzja podjęta podczas realizacji projektu wiąże się z pewnymi konsekwencjami i może wpłynąć na powodzenie całego przedsięwzięcia.

Celem podmiotu publicznego jest opracowanie dobrego projektu, który jest uzasadniony ekonomicznie, przynosi większą wartość dodaną niż tradycyjne zamówienie publiczne oraz mieści się w budżecie publicznym. Jednak czy wszystkie kryteria zostaną spełnione będzie wiadomo dopiero na etapie całkowitej konstrukcji projektu i procesu przetargowego. Podmiot publiczny finalnie może poznać koszty i ryzyko w projekcie dopiero po przeprowadzeniu przetargu i podpisaniu kontraktu z partnerem prywatnym.

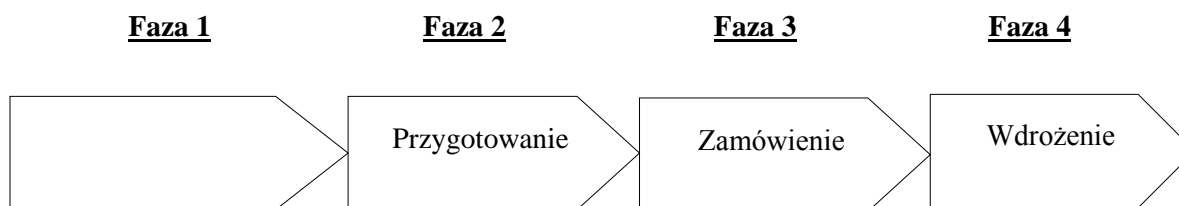
4. Główne fazy przygotowania i realizacji projektu

Wykorzystanie potencjału partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga dyscypliny i skoncentrowania się na każdym kroku jego realizacji. Korzystanie z już wypracowanych najlepszych praktyk dla całego życia projektu, od wyznaczonych priorytetów do rygorystycznego monitorowania kontraktu, może pomóc podmiotom publicznym uniknąć wielu potencjalnych pułapek²⁷.

Proces realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego ma ustrukturyzowane podejście, tzn. jest podzielony na następujące po sobie fazy. Jest to ogólny zarys działań, od koncepcji do fazy operacyjnej, często nazywany cyklem życia projektu. Proces ten może być adresowany do wszystkich rodzajów PPP, aby pomóc podmiotom publicznym przeanalizować i zidentyfikować to, co powinno być zrobione i kiedy. Taki

²⁷ Airoidi M., Chua J., Gerbert P., Justus J., Rilo R.: How the Public Sector Can Drive Successful Public-Private Partnerships.bcg.perspectives by The Boston Consulting Group, 2013, p. 2.

proces najogólniej może być podzielony na cztery główne fazy: identyfikacja projektu, szczegółowe przygotowania, proces przetargowy, wdrożenie projektu²⁸.



Rys. 2. Cykl realizacji projektu

Fig. 2. PPP implementation process

Etapowe podejście do realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia wyznaczenie punktów kontroli jakości przed rozpoczęciem kolejnego etapu. Zwykle procesem zarządza podmiot publiczny realizujący projekt, ale w niektórych krajach szczegółowe przygotowania i proces przetargowy mogą być prowadzone przez specjalistów z sektora publicznego. Centrum kompetencji PPP²⁹ może być również ważnym wsparciem technicznym lub sprawdzać jakość przebiegu całego przedsięwzięcia.

Ponieważ cały proces jest podzielony na fazy, więc wskazane jest przygotowanie listy kontrolnej głównych celów, aby podczas przebiegu procesu sprawdzać, czy są one nadal osiągalne, tzn. czy nadal jest możliwe osiągnięcie głównych założeń, dla których projekt został powołany³⁰. Osiągnięcie jednego celu ma zwykle wpływ na drugi. Przykładowo, jeśli szacunki spodziewanych kosztów projektu podczas procesu przygotowania zwiększą się, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie czy projekt jest nadal uzasadniony finansowo i ma środki na pokrycie kosztów? A jeśli nie, czy powinno się zredukować zakres projektu? Jeśli zredukuje się zakres, czy projekt spełni podstawowe założenia? To jest fundamentalna korzyść z takiego podejścia, ponieważ patrząc na główne cele razem trzyma się je w równowadze.

Podchodząc do cyklu życia projektu bardziej szczegółowo, za pierwszy krok można uznać przekonanie, że potrzeba realizowania projektu ma solidne podstawy. Zdarzały się bowiem przypadki, m.in. w sektorze zdrowia czy infrastruktury drogowej, kiedy przedsięwzięcia zostały sprawnie zrealizowane, ale na początku nie przeanalizowano wielkości popytu na dostarczane usługi i okazało się, że był on o wiele niższy niż zakładano. PPP tylko wtedy będzie sukcesem, jeżeli jego podstawowe założenia będą miały sens³¹. Wybór konkretnego

²⁸ European PPP Expertise Centre: Przewodnik po materiałach informacyjnych. Zbiór tekstów źródłowych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Wersja 2, styczeń 2011, s. 5.

²⁹ Public-Private...op.cit., p. 92-96.

³⁰ Farquharson E.: Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. The Stages of the PPP Process: Project Identification to Operation. The World Bank, Washington 2015, p. 2.

³¹ Farquharson E.: Public-Private...op.cit., p. 2.

przedsięwzięcia powinien opierać się na strategicznym planie inwestycji publicznych, co jest szczególnie istotne dzisiaj, w obliczu restrykcyjnych ograniczeń budżetowych.

Kiedy już projekty infrastrukturalne zostaną wyselekcjonowane do realizacji, podstawowym pytaniem jest, czy projekt powinien być realizowany tylko przez podmiot publiczny czy przy współpracy sektora prywatnego. Taka decyzja powinna się opierać na szczegółowych analizach zysków i kosztów obu podejść, tzw. analiza pod kątem osiągnięcia większej wartości dodanej (*Value for Money*)³². Ryzyko towarzyszące każdej opcji także powinno zostać zidentyfikowane i uwzględnione. Podjęcie decyzji dotyczącej sposobu realizacji przedsięwzięcia powinno być poprzedzone wzięciem pod uwagę różnych podejść i przeanalizowaniem wszystkich „za i przeciw” oraz upewnienie się, że decyzja jest poparta racjonalnymi przesłankami. Państwa, w których rynek partnerstwa jest rozwinięty, jak np. Wielka Brytania czy Indie, wdrażają różne narzędzia, pomocne w ewaluacji projektów³³. Zdarza się bowiem, że takie decyzje są podejmowane zbyt pośpiesznie, co później może mieć negatywny wpływ na całe przedsięwzięcie.

Jeżeli analizy pokażą, że konkretne przedsięwzięcie ma sens tylko wtedy, gdy zostanie zrealizowane metodą partnerstwa publiczno-prywatnego, można przejść do fazy przygotowania projektu. Ważne jest, aby podmiot publiczny miał dokładnie sprecyzowane oczekiwania względem realizacji przedsięwzięcia i nie chodzi tu o szczegółową specyfikację techniczną (dane wejściowe), ale o to, jak powinien działać i jaką mieć wydajność dostarczany produkt (dane wyjściowe). Skupianie się na danych wejściowych jest pomocne przy porównywaniu ofert konkurentów w przetargu i zapewnia, że wymagania podmiotu publicznego będą wzięte pod uwagę, jednocześnie ograniczając umiejętności i możliwości partnerów prywatnych do zastosowania innowacji i przedstawienia alternatywnego i bardziej efektywnego kosztowo rozwiązania. Można tu dać za przykład budowę centrum kongresowego w Indiach, gdzie podmiot publiczny sprecyzował tylko jedno wymaganie – minimalna pojemność centrum kongresowego, innym przykładem może być zamówienie na wybudowanie tunelu transportowego i tylko określenie maksymalnej liczby użytkowników³⁴.

Podsumowując, jeżeli realizacja przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego ma sens, można przejść do następnej fazy przygotowania.

Aby kompleksowo przygotować projekt, do realizacji niezbędne jest skompletowanie profesjonalnego zespołu z jasno przydzielonymi rolami, obowiązkami i zakresem odpowiedzialności. Już na wczesnym etapie prac nad projektem, szczególnie w rozbudowanych lub nowatorskich przedsięwzięciach, pożądane jest zakontraktowanie doradców zewnętrznych lub ekspertów technicznych, ażeby wspierali podmioty publiczne w przygotowaniu projektu. W wielu krajach, głównie na poziomie centralnym, funkcjonują

³² Cieślak R. (red.): Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji. Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 106-108.

³³ United Kingdom, HM Treasury: The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. London 2013, India, Ministry of Finance: PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes. New Delhi 2011.

³⁴ Airoldi M., Chua J., Gerbert P., Justus J., Rilo R.: How the Public Sector...op.cit., p. 4.

jednostki PPP, które odgrywają użyteczną rolę w pomocy podmiotom publicznym, m.in. w wyborze i zarządzaniu doradcami oraz prowadzeniu procesu zgodnie z jego założeniami. Aby rozpocząć prace, zespół projektowy powinien opracować szczegółowy plan działania oraz harmonogram projektu³⁵.

Na tym etapie następuje opracowanie szczegółowej struktury współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego wraz z podziałem zadań, identyfikacją i alokacją ryzyka³⁶ oraz wypracowaniem mechanizmów dokonywania płatności na rzecz partnera prywatnego. Strukturyzacja projektu³⁷ jest jednym z kluczowych elementów całego procesu, ponieważ skonstruowanie błędnego modelu prowadzi do nieprawidłowego i nieefektywnego podziału ryzyka, co może powodować problemy w fazie operacyjnej lub wręcz zniechęcić potencjalnych inwestorów do współpracy.

Jednocześnie są przeprowadzane bardziej szczegółowe analizy techniczne, finansowe, prawne czy środowiskowe, aby upewnić się, iż projekt ma solidne podstawy biznesowe³⁸ i będzie uzasadnioną i pożądaną inwestycją publiczną. Należy również pamiętać, szczególnie przy projektach nowatorskich lub kontrowersyjnych, aby do dyskusji nad założeniami włączyć głównych interesariuszy, którzy w jakikolwiek sposób będą mieli wpływ na realizację przedsięwzięcia, lub przedsięwzięcie będzie miało wpływ na nich. Po zakończeniu prac przygotowawczych i dokonaniu niezbędnych analiz należy potwierdzić, czy projekt nadal spełnia podstawowe założenia, czy jest gotowy do wprowadzenia na rynek, czy znajdują się inwestorzy zainteresowani współpracą oraz czy zespół jest gotowy, aby poprowadzić przetarg, dokonać wyboru partnera prywatnego oraz podpisać kontrakt o współpracy.

Jeżeli podmiot publiczny jest zdecydowany przejść do następnej fazy, może rozpocząć proces przetargowy na wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Cały proces powinien być jasny, transparentny i opierać się na zasadach uczciwej konkurencji. Należy bardzo wyraźnie sprecyzować, jakie są wymagania, terminy składania ofert, etapy, które trzeba przejść oraz kryteria, na podstawie których będzie dokonany wybór partnera³⁹. Zespół przeprowadzający przetarg powinien bezwzględnie przestrzegać przepisów prawa, a cały proces powinien być przejrzysty i dostępny dla opinii publicznej, aby nie dawać argumentów do kwestionowania wyników. Jeżeli cała procedura przetargowa została przeprowadzona zgodnie z oczekiwaniami podmiotu publicznego, formalnie proces kończy się podpisaniem długoterminowego kontraktu z partnerem prywatnym, który zaoferował najlepsze warunki.

³⁵ European PPP Expertise Centre: Przewodnik po materiałach...op.cit., s. 16.

³⁶ Wytyczne dotyczące udanego... op.cit., s. 61-67.

³⁷ Public-Private...op.cit., p. 145.

³⁸ Wygeneruje większą wartość dodaną (Value for Money), niż gdyby był realizowany zwykłym zamówieniem publicznym.

³⁹ European PPP Expertise Centre. Przewodnik po materiałach...op.cit., s. 42.

Po uzyskaniu przez partnera prywatnego zamknięcia finansowego można przejść do kolejnej fazy projektu. Ostatnia faza implementacji to w większości 80-90% czasu cyklu życia projektu, ale nadzwyczaj często jest traktowana bez należytej staranności, nieadekwatnie do potrzeb zaplanowana i zabudżetowana⁴⁰.

Zarządzanie projektem PPP nie jest pasywną aktywnością, partnerstwo często trwa dłużej niż 20 lat, a zatem szczegółowe monitorowanie jak operacyjnie jest prowadzony projekt jest niezbędne dla powodzenia przedsięwzięcia⁴¹. Sposób i częstotliwość komunikacji i raportowania powinny zostać szczegółowo zapisane w kontrakcie. Kontrakt powinien zawierać również zapisy dotyczące rozwiązywania konfliktów oraz ewentualnej renegotjacji kontraktu i przyczyn, które mogą ją spowodować.

Konkludując, cykl życia projektu realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi sekwencję następujących po sobie zdarzeń, od zainicjowania, po jego zakończenie. Podział na fazy pozwala lepiej zarządzać przedsięwzięciem oraz korzystniej dopasować założenia i wymagania do potrzeb obu stron, ponieważ najważniejsze, a zarazem najtrudniejsze jest zbalansowanie ochrony realizacji potrzeb i bezpieczeństwa obywateli a bycie atrakcyjnym finansowo dla sektora prywatnego.

5. Główne fazy przygotowania i realizacji projekt

Partnerstwo publiczno-prywatne może być jedną z metod realizacji zadań publicznych, jeżeli dzięki nawiązaniu współpracy z sektorem prywatnym podmioty publiczne mogą efektywniej realizować powierzone im zadania. Należy przy tym podkreślić, iż każde przedsięwzięcie dotyczące realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub świadczenia usług publicznych powinno być analizowane indywidualnie z uwzględnieniem specyfiki danego sektora oraz projektu. Szczególnie projekty nowatorskie, z wykorzystaniem nowych technologii czy innowacji, pomimo istnienia ogólnego modelu postępowania, mogą wymagać zastosowania odrębnych rozwiązań. Jednakże nie ulega wątpliwości, że wszystkie projekty partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają starannie zaplanowanych działań, gdyż przy tak skomplikowanym i złożonym procesie, jakim jest przygotowanie projektu i wybór partnera prywatnego, każda decyzja podjęta w ramach takiej procedury, wiąże się z pewnymi konsekwencjami (na dalszych jej etapach) i w ostateczności może wpłynąć na powodzenie całego przedsięwzięcia.

⁴⁰ Farquharson E.: *Public-Private...op.cit.*, p. 4.

⁴¹ Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E.R., Encias J.: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*. The World Bank Group, Washington 2011, p. 133.

Bibliografia

1. Abrantes de Sousa M.: Managing PPPs for Budget Sustainability: The Case of PPPs in Portugal. From Problems to Solutions, <http://ppplusofonia.blogspot.com>, 2011.
2. Airoidi M., Chua J., Gerbert P., Justus J., Rilo R.: How the Public Sector Can Drive Successful Public-Private Partnerships. *bcg.perspectives* by The Boston Consulting Group, 2013.
3. Cieślak R. (red.): Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji. Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.
4. European PPP Expertise Centre. Przewodnik po materiałach informacyjnych. Zbiór tekstów źródłowych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Wersja 2, styczeń 2011.
5. Fabian A.: New Public Management and what comes after. IBL, t. 2, 2010.
6. Farquharson E.: Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. The Stages of the PPP Process: Project Identification to Operation. The World Bank, Washington 2015.
7. Farquharson E., Torres de Mastle C., Yescombe E.R., Encias J.: How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. The World Bank Group, Washington 2011.
8. Florizone R., Carter L.: A Winning Framework for Public-Private Partnerships: Lessons from 60-Plus IFC Projects. International Finance Corporation World Bank Group, April 2013.
9. Florizone R.: Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. Getting the Framework Right for PPPs. World Bank Group, Washington 2015.
10. Gerbert P.: Partnerships Help Bridge the Infrastructure Gap. Boston Consulting Group, May 2013.
11. Hausner J.: Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] Hausner J., Kukielka M. (red.): Studia z zakresu zarządzania publicznego. Tom 2. Akademia Ekonomiczna, Kraków 2002.
12. Hood Ch.: A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69/1991, Blackwell Publishing Ltd.
13. India, Ministry of Finance: PPP Toolkit for Improving PPP Decision-Making Processes: New Delhi 2011.
14. Klein M.: Public-Private Partnerships. How can PPPs help deliver better services. The Basics of PPPs. World Bank Group, Washington 2015.
15. Komisja Europejska: Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Bruksela 2003.

16. McKinsey Global Institute: Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year. Seoul-San Francisco-London 2013.
17. OECD: Public- Private Partnerships. In Pursuit if Risk Sharing and Value for Money. OECD, Paris 2008.
18. Osborne D., Gaebler T.: Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Wyd. 2. Media Rodzina, Poznań 2005.
19. Savas E.S.: Privatization and Public-Private Partnerships. Seven Bridges Press, New York 2000.
20. United Kingdom, HM Treasury: The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. London 2013.
21. Wieloński M.: Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2014.
22. World Bank Group: Public-Private Partnerships. Reference Guide v. 2.0. Washington 2014.
23. Yescombe E.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008.
24. Zawadzki M.: Nowe Zarządzanie publiczne. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Abstract

The advancement of modern societies results in a constantly growing demand for various services, which need to be delivered evenly across any given population, which in turn created a big increase in public investments and spending on related utilization and maintenance costs. Additionally, the technological progress leads to an ever-growing level of complication related to infrastructural investments. In order to meet the new requirements, public entities had to search for better ways of fulfilling public obligations. Public-private partnerships turned out to be one of the solutions. The main purpose of the following article is to characterize the main features of public-private partnerships, as well as the economic, political and managerial aspects of its execution. Additionally the article contains a whole model of a project realization, from an initial idea to full operation.