

Dorota Korenik***PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE
JAKO METODA POZYSKANIA RENTOWNEJ REALIZACJI
USŁUGI PUBLICZNEJ****Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania są warunki, jakie powinno spełniać partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), aby możliwa była realizacja usługi publicznej w sposób ciągły i rentowny. Celem jest stworzenie koncepcji kompletnego podejścia do PPP jako rozwiązania problemu trwałej i efektywnej usługi publicznej.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, rentowność usługi publicznej, warunki realizacji

Wprowadzenie

Powszechny jest pogląd, że współpraca pomiędzy partnerami, publicznymi i prywatnymi, czy sektorami gospodarki jest niezbędna z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego, wymiany informacji, postępu naukowo-technicznego, przepływu informacji technicznych czy organizacyjnych. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi jedną z form zaspokajania potrzeb społecznych przy obopólnych korzyściach – ekonomicznych oraz dotyczących informacji i wiedzy – wynikających z takich kontaktów.

* Dorota Korenik, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, e-mail: dorota.korenik@ue.wroc.pl.

Rozwój koncepcji PPP od końca lat 90. XX wieku jest bezpośrednią konsekwencją koncepcji *New Public Management*. Koncepcja ta łączy zasady przekształcania struktur i metod pracy administracji publicznej w kontekście polepszenia efektywności wykorzystywania zasobów do realizacji usług publicznych¹. Organy administracji publicznej powinny w swych strukturach organizacyjnych oraz metodach zarządzania działać bardziej zgodnie z zasadami organizacji aktywnych w sektorze prywatnym w dążeniu do realizacji usługi publicznej „zorientowanej na wyniki” (tj. efektywność kosztową, wydajność techniczną) i jednocześnie zaspokajającej potrzeby odbiorców usługi².

Należy jednak uwzględnić, że nie w każdym przypadku włączenie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych jest możliwe lub pożądane. Nie ma też pewności, że sam fakt włączenia podmiotu publicznego umożliwi bardziej efektywną realizację usługi publicznej. Ocena polegających na zwiększeniu efektywności alternatywnych metod realizacji usług publicznych może być dokonywana tylko przy całościowej obserwacji splotu powiązań wszystkich uczestników oraz przy uwzględnieniu obecnych oraz przyszłych okoliczności dla każdego zadania publicznego. Niewątpliwie błędne jest oparcie decyzji o wyborze PPP na przesłankach głównie lub jedynie finansowych (czyli ograniczenie PPP do wariantu finansowania inwestycji publicznych/infrastruktury). W realiach polskich oczywiście aspekt pozyskiwania środków inwestycyjnych poza ograniczonym budżetem publicznym nie jest całkiem wykluczony z kalkulacji decydentów, jednakże nie może on stać się pierwszoplanowy. Na pierwszym planie, zgodnie z założeniami koncepcji *New Public Management*, a jeszcze lepiej – koncepcji *New Public Governance* (jako że są dalej idące z punktu widzenia ulepszania zasad organizacyjnych związanych z realizacją zadań publicznych w aspekcie całościowym³), powinna znajdować się możliwa koncepcja pozyskiwania usług publicznych, która dzięki specyficznym właściwościom (uwzględnienie cyklu życia projektu, podział ryzyka, itp.) może doprowadzić do długoterminowej optymalizacji

¹ Zob. np.: C. Hood, *The „new public management” in the 1980s: Variations on a theme, „Accounting, Organizations and Society”* 1995, no. 20, s. 93; R. McQuaid, *Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors*, w: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, New York–London 2010, s. 142–148.

² M. Essig, A. Batran, *Public-private partnership – Development of long-term relationships in public procurement in Germany*, w: *The 15th Annual IPSERA Conference 2005: Public Procurement*, 2005, no. 11, s. 221–231.

³ S.P. Osborne, *Introduction. The (new) Public Governance: a suitable case for treatment*, w: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, New York–London 2010, s. 5, 8–9.

realizacji usług. Jednakże zalety takiej koncepcji muszą zostać wykazane indywidualnie dla konkretnego planowanego projektu⁴.

Przedmiotem niniejszego opracowania są warunki wykorzystania PPP na potrzeby pozyskania długoterminowo i możliwie najbardziej efektywnej realizacji usługi publicznej. Celem jest omówienie ich i zestawienie w spójną, logiczną całość, a tym samym zaproponowanie kompletnego podejścia do PPP w poszukiwaniu najbardziej efektywnej realizacji usługi publicznej.

1. Wskazanie warunków wykorzystania PPP jako metody najbardziej rentownej realizacji usługi publicznej

PPP jest traktowane jako metoda najbardziej rentownej realizacji zadania publicznego, powodzenie zależy od spełnienia następujących warunków:

- a) w świetle koncepcji *Public Governance* ustalenia, czy porozumienie PPP może zostać dodane do listy opcji realizacji konkretnego zadania publicznego, co wymaga umiejętności zbadania i wykonania badania prowadzącego do znalezienia odpowiedzi na pytanie: „Czy PPP stanowi odpowiednie porozumienie organizacyjne do realizacji konkretnego zadania publicznego?”;
- b) zachowania równości interesów w porozumieniu PPP, co wymaga zidentyfikowania możliwych sytuacji, w jakich doszłoby do zachwiania równości interesów stron przedsięwzięcia oraz określenia środków zaradczych przeciw nierówności interesów;
- c) w przypadku spełnienia obu powyższych warunków, w fazie przedrealizacyjnej projektu, konieczne jest porównanie rentowności realizacji usługi publicznej różnymi metodami: tradycyjną (w systemie zamówień publicznych) i z wykorzystaniem PPP.

W kolejnych punktach opracowania omówiono sens sprawdzania i treść poszczególnych wskazanych warunków.

⁴ H. Dedy, *PPP ist kein Allheilmittel*, w: *PPP Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven*, Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU), Berlin 2009, s. 17; J. Hopfe, R. Ishorst, *PPP trotz voller Kassen?*, w: *PPP Projekte in Deutschland 2009...*, s. 160.

2. Czy PPP stanowi odpowiednie porozumienie organizacyjne do realizacji konkretnego zadania publicznego?

Ustalenie, czy porozumienie PPP może zostać dodane do listy opcji realizacji zadania publicznego, wymaga głębszego zrozumienia przez wszystkich uczestników transakcji (ale przede wszystkim partnera publicznego i podmiotu finansującego) samej idei koncepcji PPP. Wychodzi się tu z założenia, że zastosowanie PPP jako metody pozyskiwania najbardziej rentownej realizacji usługi publicznej jest uzasadnione, jeżeli zostanie wykazane, że tego rodzaju porozumienia byłyby lepsze od tradycyjnych metod pozyskiwania usługi (system zamówień publicznych). Z perspektywy ekonomicznej potencjalne zalety i wady PPP wynikają ze specyficznych właściwości, które odróżniają PPP od tradycyjnych metod pozyskiwania. Te wyróżniające cechy koncentrują się na rodzaju konkurencji pomiędzy potencjalnymi partnerami prywatnymi PPP, tzw. podejściu opartym na cyklu życia oraz podziale ryzyka związanego z projektem pomiędzy partnerów publicznych i prywatnych, a także specyficznych systemach zachęt. Wszystkie te cechy powinny zostać uwzględnione także w postępowaniu bankowym ukierunkowanym na poszukiwanie argumentów za podjęciem PPP jako najbardziej rentownej metody realizacji usługi publicznej.

Specyficzne właściwości usług publicznych są powodem, dla którego konkurencja pomiędzy ich dostawcami nie jest zwykle możliwa. Powołanie partnera prywatnego do realizacji usługi publicznej ma sens, jeśli pozwoli przezwyciężyć jednocześnie niedoskonałości rynku i często niższą efektywność sektora publicznego – czyli jeżeli zostanie zapewnione, że wybrany przedsiębiorca nie wykorzysta uzyskanej poprzez PPP pozycji monopolisty do wykorzystania konsumentów⁵. Można to osiągnąć w sytuacji, gdy potencjalni partnerzy prywatni będą konkurować o prawo do ograniczonej czasowo obsługi rynku monopolistycznego (tzw. konkurencja o rynek) poprzez złożenie niejawnych ofert w postępowaniu przetargowym. Zakłada się, że zapewnienie tzw. konkurencji o rynek jest spełnione, jeśli dochowane zostaną wszystkie wymagania⁶:

- a) przedsiębiorcy oferujący uczestnictwo w charakterze partnera prywatnego nie zawierają ograniczających konkurencję porozumień w zakresie swoich ofert;

⁵ Zob. T. Väilä, *How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships*, „EIB Papers” 2005, no. 10, s. 99.

⁶ M. Fritsch, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Analyse des vertraglichen Nachverhandlungsdesigns bei PPP-Projekten*, Gabler Verlag, Wiesbaden 2011, s. 213.

- b) wymogi strony publicznej w zakresie zlecanej usługi zostały wyartykułowane i przedstawione w takim zakresie, że podmiot prywatny może sporządzić wiarygodną kalkulację kosztów;
- c) oferenci zostali poinformowani o rzeczywistym i potencjalnym popycie;
- d) na rynkach niezbędnych czynników produkcji występuje efektywna konkurencja.

Wykorzystanie projektów PPP powinno służyć do efektywniejszej niż w tradycyjny sposób realizacji usług infrastrukturalnych. Z doświadczeń innych krajów wynika, że często w przypadku projektów PPP efektywność całego procesu wykonania usługi (planowanie, budowa, eksploatacja, użytkowanie oraz finansowanie) jest wyższa niż w tradycyjnym pozyskiwaniu usługi infrastrukturalnej⁷. Zwykle projekty zorientowane są na większą efektywność kosztową, co powoduje lepszą produktywność wykonania usługi publicznej.

Głównym źródłem wysokiego potencjału efektywności (*value for money*) jest z teoretycznego punktu widzenia łączenie różnych faz realizacji usługi infrastrukturalnej w pakiety w połączeniu ze zorientowanym na wyniki opisem usługi. Łączenie faz realizacji usługi z perspektywy partnera prywatnego stanowi zachętę do optymalizacji kosztów w ciągu całego cyklu życia projektu (*life cycle costing*). W szczególności w polu widzenia trzeba mieć połączenie budowy i eksploatacji fizycznej infrastruktury. Teoretyczne uzasadnienie jest następujące: jeśli wynagrodzenie partnera prywatnego nie opiera się na wykonaniu fizycznej infrastruktury, lecz na przygotowaniu i długoterminowym udostępnieniu instalacji, to musi on uwzględnić koszty eksploatacji i utrzymania w swej kalkulacji rentowności kosztowej⁸. Już podczas budowy infrastruktury dokonywane są inwestycje, które w przyszłości będą prowadziły do długoterminowych oszczędności kosztów eksploatacji i utrzymania infrastruktury lub optymalizacji kosztów całego projektu (budowy i eksploatacji). Kalkulacja uwzględniająca fazy realizacji usługi nie występuje w przypadku tradycyjnej realizacji usługi. Bowiern przedsiębiorca, któremu zlecono jedynie budowę fizycznej infrastruktury, nie odpowiada za koszty eksploatacji i stąd minimalizacja długookresowych kosztów eksploatacji nie leży w jego interesie ekonomicznym⁹. Natomiast strona

⁷ A. Boardman, A. Vining, *Assessing the economic worth of public-private partnerships*, w: G. Hodge, C. Greve, A. Boardman, *International Handbook on Public-Private Partnership*, E. Elgar, Cheltenham–Northampton, s. 159–186.

⁸ J.E. Bettignies, T. Ross, *The Economics of Public-Private Partnerships*, „Canadian Public Policy/Analyse de Politiques” 2004, no. 30, s. 144.

⁹ Hart O., *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, „Economic Journal” 2003, no. 113, s. C69–C76.

publiczna jest zobligowana do optymalizacji kosztów w całym cyklu życia projektu przez odpowiednie zarządzanie procesem pozyskania infrastruktury.

Problematyczne w przypadku pakietowego przekazywania usług może być sporządzenie szczegółowej i kompletnej specyfikacji umownej usługi. Ze względu na kompleksowość i długoterminowość przedsięwzięć PPP wyczerpujące opisanie wszystkich usług i ewentualności w porozumieniu służącym za podstawę współpracy nie jest możliwe. Istnieje niebezpieczeństwo, że partner prywatny wprawdzie obniży koszty wykonania usługi, jednak kosztem obniżenia jej jakości. Taka ewentualność stoi w sprzeczności z interesem partnera publicznego, który – w świetle podejścia *New Public Management* – oczekuje dostosowania usługi do potrzeb jej użytkowników. Zalety łączenia usług w połączeniu z przekazaniem praw do kontroli nad infrastrukturą w ręce partnera prywatnego są więc silnie uzależnione od możliwości jak najdokładniejszej specyfikacji poszczególnych wymogów dotyczących usługi¹⁰. Znalazło to też potwierdzenie w rzeczywistości – doświadczenia zagraniczne, np. niemieckie, pokazały, że najbardziej ryzykowne okazywały się w szczególności niekompletne umowy pomiędzy publicznymi i prywatnymi partnerami umowy oraz związane z nimi potencjalny brak elastyczności w przypadku koniecznej zmiany celów usługi, w połączeniu z niebezpieczeństwem możliwej utraty kontroli przez stronę publiczną¹¹. Jednakże niekompletność umowy może się wiązać nie tylko z problematycznością jej zapewnienia, ale też obawą decydentów publicznych przed poniesieniem zbyt wysokich nakładów na zamierzenie PPP. Ponadto strona publiczna musi być w stanie monitorować realizację wymogów dotyczących usługi przez cały okres życia projektu i sankcjonować ewentualne niewłaściwe działania (kwestia systemu zachęt do szybkiej realizacji projektu).

W kwestii zachęt do szybkiej realizacji projektu istotne znaczenie ma często przywoływany argument za stosowaniem PPP, jakim jest duża tendencja projektów do dotrzymywania wyznaczonych terminów oraz restrykcji budżetowych, szczególnie podczas fazy budowy, w porównaniu do tradycyjnego pozyskiwania usługi¹². Ta zależność wynika z przeniesienia odpowiedniego ryzyka na partnera prywatnego. Przeniesienie ryzyka budowlanego w połączeniu z ryzykiem finansowania oraz wynagrodzenie partnera prywatnego na podstawie ustalonej ceny stymulują do terminowej realizacji budowy oraz dotrzymania dostępnego

¹⁰ Tamże.

¹¹ B. Grabow, S. Schneider, *PPP Projekte in Deutschland 2009...*, s. 17–32.

¹² C. Thomson, *Private-public partnerships. Prerequisites for prime performance*, „EIB papers” 2005, no. 10, s. 118.

budżetu. Dodatkowo także tutaj znajdują zastosowanie potencjalne zalety łączenia fazy realizacji usługi. Jeśli partnerowi prywatnemu dodatkowo zostaną zlecone zadania związane z planowaniem, to będzie zainteresowany dążeniem do ograniczenia czasu budowy oraz niedopuszczenia do przekroczenia budżetu w rezultacie niewłaściwego planowania¹³. Ale z drugiej strony może okazać się, że pakietowe przekazanie planowania i budowy przed zawarciem umowy prowadzi do powstania stosunkowo dużych kosztów umowy. Przyczyną jest tu wysoka złożoność zawieranych umów, a ponadto partner będzie chciał doliczyć do swej oferty premię związaną z przeniesionym na niego ryzykiem¹⁴. Dlatego trzeba przeanalizować, czy potencjalna oszczędność kosztów w fazie budowania zrównoważy wyższe koszty umowy oraz przeniesienia ryzyka.

Obok zalet szybkiej realizacji bieżącego projektu do uwzględnienia są potencjalne zalety przeniesienia finansowania na partnera prywatnego. W szczególności gdy na przeszkodzie realizacji projektu stoją restrykcje budżetu publicznego, rozwiązanie PPP stanowi możliwość zainteresowania prywatnego kapitału inwestycyjnego, a tym samym krótkoterminowego obejścia ograniczeń budżetowych. Jeżeli jednak chęć obejścia ograniczeń budżetowych jest głównym lub jedynym motywem zainteresowania się strony publicznej wykorzystaniem PPP (traktowanie PPP jako metody finansowania usługi publicznej), to z pola widzenia mogą zostać utracone wszystkie ważne kwestie zapewnienia najbardziej rentownej realizacji usługi publicznej.

Bardziej właściwe jest traktowanie przeniesienia finansowania na partnera prywatnego nie tyle jako szczególnie korzystne, co raczej ambiwalentne dla strony publicznej. Z jednej strony przekazanie finansowania powoduje zmianę strumienia płatności podmiotu publicznego. To znaczy w przypadku tradycyjnego pozyskania usługi publicznej odpowiednie środki finansowe muszą zostać dostarczone przed rozpoczęciem budowy, w przypadku PPP należy wypłacić partnerowi prywatnemu uzgodnione w umowie wynagrodzenie dopiero przy odbiorze infrastruktury lub po wykazaniu określonych postępów w budowie¹⁵. W tym ostatnim przypadku partner prywatny pokryje wymagane zapotrzebowanie kapitału własnego lub obcego. Koszty pozyskania kapitału przez partnera prywatnego są jednak zwykle wyższe niż pozyskiwanego przez sektor publiczny,

¹³ E. Yescombe, *Public-private partnerships. Principles of policy and finance*, wyd. 1, Elsevier/BH, Amsterdam 2007, s. 19.

¹⁴ C. Thomson, *Private-public partnerships...*, s. 119.

¹⁵ T. Winkelmann, *Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene*, wyd. 1, Nomos, Baden-Baden 2012, s. 108.

a partner prywatny przeniesie wyższe koszty na partnera publicznego w ramach uzgodnionego wynagrodzenia (koszty finansowania są wyższe w porównaniu z zaciągnięciem kredytu przez podmiot publiczny). Jednakże i tu warto zauważyć, że ze względu na większą rentowność całego procesu dostarczenia usługi publicznej oraz wynikające z tego mniejsze koszty cyklu życia projektu ogólne zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny może być niższe. W ostatecznym ujęciu należałoby zestawić ze sobą rzekomo wyższe koszty pozyskania kapitału z potencjalnymi oszczędnościami, aby ocenić korzyści ze stosowania PPP.

Rozpatrzenie każdej spośród przedstawionych w tym punkcie kwestii przez podmiot publiczny pozwala sprawdzić warunek pierwszy.

3. Identyfikacja ryzyka oraz podział ryzyka i odpowiedzialności

Powodzenie projektu jest też uwarunkowane tym, czy zapewniono równość interesów obu stronom projektu: publicznej, prywatnej. Do nierównego traktowania interesów dochodzi w następstwie ujawnienia się wcześniej niezidentyfikowanego ryzyka, nieodpowiedniego rozłożenia ryzyka pomiędzy strony przedsięwzięcia oraz popełnienia błędów w monitorowaniu przebiegu i ryzyka projektu.

W pierwszej kolejności ryzyko musi zostać zidentyfikowane najbardziej dokładnie i kompletnie jak to możliwe. Podjęcie bowiem projektu PPP powoduje znaczne – w wymiarze regionalnym, społecznym, finansowym, politycznym – oddziaływanie pomiędzy infrastrukturą i jej eksploatacją a otoczeniem. W ogólności do rozpoznania są dwie grupy ryzyka: ryzyko systemowe (np. środowiskowe, popytu, inflacji) oraz ryzyko wewnętrzne, tj. związane ze sposobem funkcjonowania organizacji dostarczającej daną usługę publiczną. Ryzyko systemowe, o którym napisano wiele w licznych opracowaniach na temat PPP, wpływa na całość realizacji projektu, ale skupienie się tylko lub przede wszystkim na nim może prowadzić do otrzymania powierzchownego obrazu ryzyka. Rozpatrzenie wewnętrznych sposobów funkcjonowania zamierzenia inwestycyjnego i związanego z nimi ryzyka – czyli ryzyka procesowego – stanowi pogłębienie i dopełnienie, aż do otrzymania kompletnego obrazu ryzyka. Zasadniczo wyróżnia się kilka rodzajów ryzyka, takich jak przedstawione w tabeli 1, których identyfikacja i określenie istotności pozwala na otrzymanie kompletnego obrazu.

Tabela 1

Ryzyko w projekcie infrastrukturalnym w ujęciu różnych faz projektu

Rodzaj podstawowego ryzyka	Obszary podstawowego rodzaju ryzyka
Ryzyko związane z planowaniem	<ul style="list-style-type: none"> – Zmiana wymogów dotyczących infrastruktury w trakcie planowania – Nieprawidłowe planowanie – Dotyczący uzyskania zezwolenia – ryzyko odmowy odbioru infrastruktury przez właściwe instytucje
Ryzyko budowlane	<ul style="list-style-type: none"> – Dotyczący uzyskania zezwolenia – ryzyko odmowy udzielenia pozwolenia na budowę – Przekroczenie budżetu kosztów oraz czasu budowy – Ryzyko środowiskowe – ryzyko trwałego skażenia lub chemicznego zanieczyszczenia gruntu budowlanego
Ryzyko operacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko dostępności – brak dostępności infrastruktury – Ryzyko kosztowe, w zakresie kosztów eksploatacji i utrzymania – Zmiany w przepisach prawnych (np. ppoż.) – Zmiana wymogów w gospodarce organizacji świadczącej usługę publiczną – Ryzyko zapotrzebowania
Ryzyko finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko zmiany stopy procentowej – Ryzyko inflacji – Ryzyko podatkowe, etc.
Ryzyko własności/ ryzyko związane z użytkowaniem	<ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko technologiczne – przestarzałe technologie – Siła wyższa – Ryzyko związane z użytkowaniem, np. brak przyszłego zapotrzebowania na infrastrukturę

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Hodge, *The risky business of public-private partnerships*, „Australian Journal of Public Administration” 2004, no. 63, s. 40.

Ryzyko procesowe wymaga szczególnej uwagi w realiach polskich ze względu na słabo rozwiniętą praktykę w jego identyfikowaniu oraz określaniu wagi. Z tego też zapewne wynika słabość i obniżona efektywność dostarczania usług publicznych.

Ryzyko związane z procesem to m.in. ryzyko, na które można w znacznym stopniu wpływać, stosując środki organizacyjne związane z działalnością operacyjną polegającą na planowaniu, budowie i eksploatacji. Analiza ryzyka w ujęciu procesów wewnętrznych w organizacji (infrastrukturze) dostarcza przesłanki dla podjęcia decyzji za lub odrzuceniem PPP jako wariantu realizacji usługi publicznej, ale też na potrzeby strukturyzacji umowy PPP. Analiza ta umożliwia wstępne sprawdzenie potencjału oszczędności lub korzyści związanych z wydajnością realizowanej usługi publicznej. Pozyskane zostają informacje o tym, czy poszczególne procesy realizacji usługi nadają się do połączenia w pakiety i przekazania

partnerowi prywatnemu. Zorientowana na proces i związane z nim ryzyko analiza projektu obejmuje kilka etapów takich jak¹⁶:

- Definicja procesów i kategorii pomieszczeń – zdefiniowanie specyficznych procesów realizacji inwestycji, z zastosowaniem istniejących definicji procesów lub procesów standardowych lub w razie potrzeby modelowania procesów od podstaw (np. metoda strukturyzacji map procesów) oraz dokonania podziału pomieszczeń na ich kategorie (klastry), odpowiadające funkcjom pomieszczeń.
- Realizacja procesów – analiza, w jakim zakresie poszczególne procesy mają znaczenie dla określonych kategorii pomieszczeń oraz zbadanie, czy do realizacji poszczególnych procesów istnieją już długoterminowe zobowiązania umowne.
- Krytyczna analiza stanu – ustalenie, czy określone procesy mają krytyczny wpływ na całą infrastrukturę i w związku z tym wymagają szczególnej uwagi, czyli w jakim zakresie wpływają na podstawową działalność infrastruktury i w konsekwencji stwierdzenie, czy niedostateczny wynik określonego procesu wpłynie negatywnie na usługę publiczną oraz czy mogą powstać nieoczekiwane koszty dodatkowe.
- Ocena kosztów i ryzyka – analiza, w jakim zakresie poszczególne procesy wykazują potencjał oszczędności kosztów oraz czy istnieją przeszkody dla przekazania realizacji procesów do realizacji partnerowi prywatnemu, a ostatecznie oszacowanie, czy proces powinien zostać przekazany partnerowi prywatnemu.
- Współzależności procesowe – ponieważ wydajna realizacja poszczególnych częściowych procesów uzależniona jest od jakości usług dostarczanych przez każdy z tych procesów, to niezbędna jest analiza, w jakim zakresie proces uzależniony jest od procesów kooperacyjnych i ostatecznie pozyskane zostaną informacje na temat procesów lub ich łańcuchów, które powinny być przekazywane wyłącznie w pakietach.
- Badanie systemu zachęt – analiza i ustalenie, czy możliwe jest umowne zdefiniowanie i wdrożenie systemu zachęt; analiza obejmuje każdy proces z osobna pod względem intensywności kosztów, aspektu świadczenia usług oraz znaczenia dla powodzenia projektu PPP.

¹⁶ Przykład analizy ryzyka w ujęciu procesów wewnętrznych dla szpitala oraz ryzyka systemowego w branży szpitalnictwa w Polsce przedstawiono w: *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako instrument realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w obszarze przygranicznym Saksonii i Polski (PPPSAXPOL)*, red. H. Brezinski, D. Korenik, Technische Universität Bergakademie Freiberg, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Freiberg–Wrocław 2014, s. 242–310.

W ten sposób zostaje zidentyfikowane i oszacowane ryzyko procesu realizacji usługi publicznej oraz wygenerowana informacja potrzebna do jak najlepszego (z punktu widzenia możliwości podjęcia i równego traktowania interesów) podziału ryzyka pomiędzy strony projektu PPP. Podział ryzyka związanego z przygotowaniem infrastruktury pomiędzy partnerów prywatnych i publicznych, dokonany zgodnie z zasadami prawidłowego podziału, stanowi zaletę PPP w stosunku do tradycyjnego pozyskania usługi publicznej¹⁷. Przeniesienie ryzyka na partnera prywatnego motywuje go do wykonania zadania zgodnie z umową, a dla partnera publicznego oznacza pozyskanie usługi lub pakietu usług praktycznie bez ryzyka (umożliwia to mechanizm odmowy wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu w przypadku niewykonania usługi zgodnie z wymogami umownymi¹⁸). Podział ryzyka musi być jednak optymalny, tj. dokonany w taki sposób, by określone ryzyko (związane z planowaniem, budowlane, operacyjne, finansowe, własności / ryzyko związane z użytkowaniem¹⁹) ponosiła strona, która może najlepiej nim zarządzać lub je kontrolować w sposób ekonomicznie uzasadniony. Granicą ekonomicznej zasadności jest zrównanie się zaoszczędzonych przez podmiot publiczny kosztów ryzyka (przeniesionego na partnera prywatnego) z wynagrodzeniem dla partnera prywatnego, w którym zawarta jest premia za ryzyko. Teoretyczne uzasadnienie optymalnego podziału jest następujące: partner prywatny będzie dążył do unikania negatywnych efektów kosztowych związanych z niewłaściwym wykonaniem usługi, ale też za każde ryzyko, które ma zostać poniesione, będzie wymagał premii w wysokości zależnej od jego zdolności do opanowania lub zarządzania określonym ryzykiem (częściowym); jeśli wynagrodzenie partnera prywatnego jest w większym stopniu uzależnione od ryzyka, którego nie może on kontrolować, to będzie podejmował wysiłki, by zabezpieczyć się przed potencjalnymi stratami z tytułu urzeczywistnionego ryzyka (np. poprzez polisę ubezpieczenia) – tym samym zwiększony nakład zostanie doliczony partnerowi publicznemu w postaci premii za ryzyko²⁰.

¹⁷ G. Hodge, C. Greve, A. Boardman, *International Handbook...*, s. 38.

¹⁸ D. Grimsey, M. Lewis, *Public private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, E. Elgar, Cheltenham–Northampton 2010, s. 106.

¹⁹ Szerzej poszczególne rodzaje ryzyka odpowiednio do różnych faz projektu przedstawia G. Hodge, *The risky business...*, s. 40.

²⁰ M. Dewatripont, *Public private partnerships: Contract design and risk transfer*, „EIB Papers” 2005, no. 0257-7755, s. 121–122.

4. Porównanie rentowności realizacji usługi publicznej różnymi metodami

W podejściu zorientowanym na najbardziej rentowne wykonanie usługi publicznej, w przeciwieństwie do podejścia ograniczonego i zorientowanego na osiągnięcie wystarczającej (pod względem dochodu i bezpieczeństwa) korzyści własnej w transakcji finansowania projektu, zasadne jest zbadanie, czy podmiot publiczny przeprowadził, i czy prawidłowo, kalkulację rentowności usługi, która ma zostać pozyskana. Z doświadczeń zagranicznych, np. niemieckich, wynika, że dla wielu projektów PPP z przeszłości można było podważyć rzeczywiste korzyści PPP. Można by tu przytoczyć dokumenty Trybunałów Obrachunkowych federacji i krajów związkowych w Niemczech, np. wydaną *Wspólną opinię w sprawie rentowności projektów PPP*²¹, w której wskazano na błędy we wczesnych fazach koncepcji i planowania projektu skutkujące mniejszymi faktycznymi korzyściami PPP (zarzucane są m.in.: dłuższe terminy budowy i planowania, wyższe koszty budowy, wyższe nakłady na renowację i remonty, wyższe koszty ryzyka) w porównaniu z konwencjonalnym pozyskiwaniem usługi publicznej. W przypadku porównań rentowności minionych projektów przyjmowano po części różne założenia dla projektów PPP oraz tradycyjnych metod pozyskiwania. Te często zbyt ogólne założenia prowadziły do niekorzystnego oszacowania kosztów konwencjonalnych wariantów pozyskiwania, które zdaniem trybunałów obrachunkowych jest często nieuzasadnione. Ponadto w przebadanych projektach w ramach porównania efektywności ekonomicznej konwencjonalne warianty pozyskiwania były obciążone szczególnie wysokimi kosztami ryzyka. Trybunały obrachunkowe podkreślały, że przy pomocy podziału ryzyka możliwe jest ustalenie szacowanych kosztów konwencjonalnego nabycia w sposób celowo dyskryminujący metody tradycyjne. Wpływa z tego wniosek, że błędy pojawiające się już we wczesnej fazie planowania, przetargu oraz przygotowania umowy stają się możliwymi głównymi przyczynami niespełnionych oczekiwań wobec wariantów PPP (w porównaniu z wariantami konwencjonalnego pozyskania usługi), w tym problemów z utrzymaniem finansowania obcego dla projektu. Stąd potrzebne jest, pomimo braku przymusu prawnego w Polsce, wykazanie dowodu na rentowność każdego rozwiązania finansowego pozyskiwania usługi publicznej (wymóg taki obowiązuje w niemieckim prawie budżetowym na szczeblu federacji i krajów związkowych). Warto nadmienić, że żądanie potwierdzenia rentowności występowało początkowo w polskiej ustawie o partnerstwie

²¹ *Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von OPP-Projekten*, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden 2011, s. 16–41.

publiczno-prywatnym z 2005 r., z czego zrezygnowano na mocy nowelizacji ustawy z 2008 r.²² Rezygnacja z wstępnego przeprowadzenia szczegółowego porównania rentowności może sprawić, że za pomocą PPP będą podejmowane projekty, które się do tego nie nadają (potencjał efektywności projektu nie zostanie zrealizowany).

Podsumowanie

Sprawdzenie warunków sformułowanych i omówionych w tym opracowaniu wpisuje się logicznie w teorię *New Public Governance*, zgodnie z którą instytucje publiczne i prywatne wspólnie i we wzajemnej zależności przyczyniają się do realizacji usług publicznych. Zaprezentowane podejście do analizy PPP jako metody efektywnej realizacji usługi publicznej respektuje założenia *New Public Governance*, która szczególnie zwraca uwagę na współdziałające w zakresie realizacji usługi publicznej jednostki administracyjne, zarządzanie i nadzorowanie procesów współdziałania oraz ich wyników pod względem rentownej i technicznie wydajnej realizacji²³.

Literatura

- Bettignies J.E., Ross T., *The Economics of Public-Private Partnerships*, „Canadian Public Policy/Analyse de Politiques” 2004, no. 30.
- Boardman A., Vining A., *Assessing the economic worth of public-partnerships*, w: G. Hodge, C. Greve, A. Boardman, *International Handbook on Public-Private Partnership*, E. Elgar, Cheltenham–Northampton 2010.
- Dedy H., *PPP ist kein Allheilmittel*, w: *PPP Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven*, Deutsches Institut für Urbanistik (DifU), Berlin 2009.
- Dewatripont M., *Public private partnerships: Contract design and risk transfer*, „EIB Papers” 2005, no. 0257-7755.
- Essig M., Batran A., *Public-private partnership – Development of long-term relationships in public procurement in Germany*, w: *The 15th Annual IPSERA Conference 2005: Public Procurement*, 2005, no. 11.

²² T. Zacharewicz, *The future of PPs in Poland: A Preliminary Assessment*, w: *Public Private Partnerships. Success and Failure Factors for In-Transition Countries*, red. P. Urio, University Press of America, Lanham 2010, s. 172–201.

²³ S.P. Osborne, *Introduction. The (new) Public Governance...*, s. 9.

- Fritsch M., *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Analyse des vertraglichen Nachverhandlungsdesigns bei PPP-Projekten*, Gabler Verlag, Wiesbaden 2011.
- Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von OPP-Projekten*, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden 2011.
- Grabow B., Schneider S., *PPP Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven*, Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU), Berlin 2009.
- Grimsey D., Lewis M.K., *Public private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, E. Elgar, Cheltenham 2004.
- Hart O., *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, „Economic Journal” 2003, no. 113.
- Hodge G., *The risky business of public-private partnerships*, „Australian Journal of Public Administration” 2004, no. 4.
- Hodge G., Greve C., Boardman A.E., *International Handbook on Public-Private Partnerships*, E. Elgar, Cheltenham–Northampton 2010.
- Hood C., *The „new public management” in the 1980s: Variations on a theme*, „Accounting, Organizations and Society” 1995, no. 20.
- Hopfe J., Ishorst R., *PPP trotz voller Kassen?, w: PPP Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven*, Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU), Berlin 2009.
- McQuaid R., *Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors*, w: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, New York–London 2010.
- Osborne S.P., *Introduction. The (new) Public Governance: a suitable case for treatment*, w: *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, red. S.P. Osborne, Routledge, New York–London 2010.
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako instrument realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w obszarze przygranicznym Saksonii i Polski (PPPSAXPOL)*, red. H. Brezinski, D. Korenik, Technische Universität Bergakademie Freiberg, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Freiberg–Wrocław 2014.
- Thomson C., *Private-public partnerships. Prerequisites for prime performance*, „EIB papers” 2005, no. 10.
- Välilä T., *How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships*, „EIB Papers” 2005, no. 10.
- Winkelmann T., *Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene*, wyd. 1, Nomos, Baden-Baden 2012.
- Yescombe E., *Public-private partnerships. Principles of policy and finance*, wyd. 1, Elsevier/BH, Amsterdam 2007.

Zacharewicz T., *The future of PPs in Poland: A Preliminary Assessment*, w: *Public Private Partnerships. Success and Failure Factors for In-Transition Countries*, red. P. Urio, University Press of America, Lanham 2010.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
AS A METHOD OF PROCURING A PROFITABLE PUBLIC SERVICE**

Summary

The object of the study are the conditions which should be fulfilled by a public-private partnership (PPP) in order to implement a public service in a profitable way. The aim of the study is to create a comprehensive approach to the concept of PPPs as a solution to the problem of a sustainable and effective implementation of a public service.

Keywords: public-private partnership, profitable of public service, implementation conditions

Translated by Dorota Korenik

