Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 48, nr 3

Piotr Koćwin

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu,
Wydział Zamiejscowy w Chorzowie, Katedra Zarządzania

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zasad *good governance* (dobrego rządzenia). Antykryzysowe instrumenty polityki publicznej

Streszczenie. *Kryzys ekonomiczny w większości krajów europejskich przybrał już od kilku lat formę kryzysu budżetowego. Dla jego przezwyciężenia stosowane są przede wszystkim tradycyjne instrumenty, takie jak redukcja wydatków budżetowych, podwyżka podatków, a także kolejne pożyczki państwowe udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe i specjalne fundusze UE. W cieniu pozostają natomiast instrumenty wynikające z zasad dobrego rządzenia, a zwłaszcza znana już z czasów poprzednich kryzysów metoda partnerstwa publiczno-prywatnego.*

Partnerstwo publiczno-prywatne, będąc montażem finansowym kapitału publicznego i prywatnego, jest zarazem formą realizacji jednej z zasad dobrego rządzenia (good governance), a mianowicie partnerstwa. Z punktu widzenia sektora publicznego, funkcjonującego w warunkach ograniczeń budżetowych, podstawową zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość uzyskania dodatkowych środków na finansowanie przedsięwzięć publicznych bez konieczności jednoczesnego wzrostu zadłużenia. W finansowaniu przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego stosuje się mechanizm gromadzenia środków finansowych znany jako project finance.

Słowa kluczowe: *polityka publiczna, nowe zarządzanie publiczne, dobre rządzenie, partnerstwo publiczno-prywatne, projectfinance*

1. Wprowadzenie

Trwający już od 2007-2008 r. kryzys ekonomiczny w większości krajów europejskich przybrał od kilku lat formę kryzysu budżetowego (kryzysu finansów publicznych). Dla jego przezwyciężenia stosowane są przede wszystkim tradycyjne instrumenty, takie jak redukcja wydatków budżetowych, podwyżka podatków,

a także kolejne pożyczki państwowe udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe i specjalne fundusze UE. W cieniu pozostają natomiast instrumenty wynikające z zasad dobrego rządzenia, a zwłaszcza znana już z czasów poprzednich kryzysów metoda partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem niniejszego artykułu jest zatem przedstawienie wybranych metod zarządzania publicznego, w tym koncepcji *governance* i wynikających z niej zasad dobrego rządzenia (*good governance*) oraz partnerstwa publiczno-prywatnego jako potencjalnych instrumentów pokonywania kryzysu finansów publicznych, a może nawet bardziej jako instrumentów polityki publicznej zmniejszających możliwość wystąpienia kryzysu, przynajmniej w jego ostrej postaci.

2. Współczesne modele rządzenia (zarządzania publicznego)

Kryzys finansów publicznych, w warunkach znaczącego udziału sektora publicznego w produkcie krajowym brutto (PKB), sięgającym, w zależności od kraju, kilkudziesięciu procent[1], stawia pytanie o sprawność działania państwa (administracji państwowej). Przyjmuje się, że racją bytu współczesnego państwa jest w szczególności dostarczanie obywatelom usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także realizacja tradycyjnych funkcji, takich jak zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ochrona zdrowia, edukacja itd. Jakość tych działań wpływa na ekonomiczny i społeczny dobrobyt obywateli, stan umysłów wyborców, a ogólnie – na relacje między rządzącymi a rządzonymi[2]. Z drugiej strony, nadmierna ekspansja sektora publicznego skutkuje niestety nienadążaniem wzrostu dochodów publicznych za wzrostem wydatków i stałym brakiem równowagi finansowej w sektorze publicznym[3]. Co więcej, wielkość sektora publicznego osiągnęła już rozmiary zagrażające długookresowym możliwościom wzrostu gospodarczego, a ponadto kontrolowanie wielkości sektora publicznego przez administrację staje się coraz trudniejsze. Ponieważ potrzeby społeczne uległy zwiększeniu i zróżnicowaniu, w efekcie, mimo wzrostu wydatków publicznych, poziom zaspokojenia tych potrzeb oceniany jest coraz niżej. W tej sytuacji konieczne jest podjęcie działań na rzecz zwiększenia sprawności działania administracji publicznej. Należy zaznaczyć, że nie jest to postulat nowy. Krytyka tradycyjnego modelu organizacyjnego administracji, tzw. biurokratycznego, towarzyszy jego funkcjonowaniu już bowiem od

[1] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 53

[2] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. nauk. J. Czaputowicz, WN PWN, Warszawa 2008, s. 23.

[3] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2000, s. 446.

ponad 100 lat[4]. Jednak po raz pierwszy w sposób szczególny zaufanie społeczne do administracji publicznej podważyła recesja gospodarcza lat 70. XX w. Podobne skutki, jak można zauważyć, wywołuje również aktualnie trwający kryzys ekonomiczny.

Programy reform sektora publicznego zostały zapoczątkowane w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii i USA i są kojarzone z nazwiskami Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Następnie reformy zostały podjęte w innych krajach anglosaskich, takich jak Australia, Nowa Zelandia i Kanada. W trakcie realizacji tych reform wykorzystywano osiągnięcia nauk o zarządzaniu dotyczące przedsiębiorstw (organizacji gospodarczych). W efekcie pojawiło się wiele nowych koncepcji (modeli) zarządzania sektorem publicznym. Najczęściej określa się je mianem nowego zarządzania publicznego (NPM – *New Public Management*). W ramach NPM ukształtowało się szereg podejść, do których można zaliczyć[5]:

– menedżeryzm,

– rynkowo zorientowaną administrację publiczną (rynkową administrację publiczną),

– rząd przedsiębiorczy (władze przedsiębiorcze),

– zarządzanie biznesowe (zarządzanie na zasadach biznesowych),

– menedżeryzm publiczny,

– rynkowe władze publiczne.

W literaturze przedmiotu można znaleźć różne definicje i charakterystyki terminu „nowe zarządzanie publiczne". W tym miejscu można przytoczyć dwa zestawienia, syntetycznie ujmujące najważniejsze jego cechy. Frieder Naschold i Casten von Otter za najważniejsze cechy NPM uznali[6]:

– rozdzielenie ról klienta (odbiorcy usługi) od dostarczyciela usług,

– promowanie kontraktowania usług publicznych,

– zorientowanie na osiąganie wyników,

– uelastycznienie płacy i warunków pracy,

– rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacja polityk publicznych),

– wprowadzenie elementów rynkowych i *quasi*-rynkowych do administracji publicznej,

– zorientowanie działań na klienta,

– wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard.

---

[4] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, WN PWN, Warszawa 2003, s. 55.

[5] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH w Warszawie, Warszawa 2003, s. 29; *Administracja publiczna*, op. cit., s. 58; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 40-41.

[6] *Administracja publiczna*, op. cit., s. 59; M. Zawicki, op. cit., s. 43-44.

Z kolei Walter J.M. Kickert wskazuje na osiem wartości, które według niego stanowią wspólny mianownik różnych interpretacji terminu NPM[7]:

– cedowanie władzy (decentralizacja i dekoncentracja), zapewnienie elastyczności,
– uzyskiwanie rezultatów, kontrola i odpowiedzialność za wyniki,
– poprawa konkurencji i możliwości dokonywania wyboru,
– dostarczanie usług odpowiadających zapotrzebowaniu,
– doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi,
– optymalizowanie technologii informatycznych,
– doskonalenie jakości stosowanych regulacji,
– wzmacnianie funkcji sterującej na centralnym szczeblu władzy.

Spośród różnych podejść w ramach NPM stosunkowo duży rozgłos i popularność, dzięki uogólnieniu doświadczeń zarządzania organizacjami publicznymi w USA, zdobył model władzy przedsiębiorczej, opracowany przez Davida Osborne'a i Teda Gaeblera. Autorzy ci wymieniają 10 głównych atrybutów władzy przedsiębiorczej[8]. Po pierwsze, władze przedsiębiorcze koncentrują się na aktywizowaniu współpracy różnych sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego w zaspokajaniu potrzeb danej społeczności, a nie na bezpośrednim świadczeniu usług. D. Osborne i T. Gaebler nazywają ten proces oddzieleniem „sterowania" od „wiosłowania", gdzie „wiosłowanie" to świadczenie usług. Po drugie, władze przedsiębiorcze przekazują kontrolę nad realizacją usług społecznych z rąk biurokracji w ręce różnego rodzaju stowarzyszeń społecznych, takich jak rodzina, społeczność osiedlowa, wyznaniowa itp. Po trzecie, wprowadzają zasady konkurencji do systemu świadczenia usług społecznych, dopuszczając podmioty gospodarcze reprezentujące różne sektory, a więc nie tylko sektor publiczny, ale również prywatny. Po czwarte, władze przedsiębiorcze kierują się misją, a nie tylko przepisami i regulaminami. Tworzą one np. budżety zadaniowe. Po piąte, sprawność i jakość działania swoich agend władze przedsiębiorcze oceniają poprzez wyniki, a nie koncentrują się na samej pracy urzędników. Po szóste, władze przedsiębiorcze traktują obywateli korzystających z ich usług jako klientów (w znaczeniu rynkowym) i dają im swobodę wyboru oferty usługowej. W związku z tym władze przedsiębiorcze wysłuchują opinii klientów (obywateli) co do jakości usług, badają poziom ich zadowolenia. Po siódme, wkładają ener-

[7] M. Zawicki, op. cit., s. 44.

[8] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1995, s. 43; P. Koćwin, *Władza przedsiębiorcza – model władzy publicznej przełomu tysiącleci*, w: *Jurajska Agora*, red. nauk. R. Geisler, A. Rosół, M.S. Szczepański, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Częstochowie, Częstochowa – Katowice 2002, s. 136-137.

gię głównie w zdobywanie pieniędzy, a nie ich wydawanie. Po ósme, zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych wówczas, gdy problemy się już pojawią. W większym stopniu zajmują się zatem prewencją niż zwalczaniem skutków. Władze przedsiębiorcze ponadto robią wszystko, co w ich mocy, aby w procesie decyzyjnym wybiegać myślą naprzód i przewidywać, co może przynieść przyszłość. Pomocna w tym jest technika planowania strategicznego oraz długoterminowe budżetowanie. Po dziewiąte, władze przedsiębiorcze decentralizują organizacje publiczne. Dopuszczają do współudziału w zarządzaniu pracowników niższego szczebla tych organizacji. Po dziesiąte, wprowadzają mechanizmy rynkowe w procesy świadczenia usług publicznych. W efekcie władze publiczne, ograniczając bezpośrednią działalność inwestycyjną, coraz częściej występują w roli menedżera aktywizującego rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru.

Pomimo wdrożenia elementów NPM państwo jako takie nie zanikło i bynajmniej nie zanosi się na to w najbliższych dziesięcioleciach. Państwo bowiem pozostaje nadal głównym źródłem finansowania usług publicznych, jak również ustanawia reguły rządzące ich świadczeniem. Co więcej, okazuje się, że stosowanie zasad NPM osłabia państwo w tym znaczeniu, że zazwyczaj poszerza tzw. deficyt demokratyczny[9]. W większości krajów bowiem frekwencja wyborcza na szczeblu lokalnym jest niższa, działalność władz niższego szczebla jest mniej przejrzysta, a ryzyko korupcji większe. Oznacza to, że zmiany wynikające z zastosowania zasad NPM nie zapewniają postępu w dążeniu do podniesienia sprawności państwa. Konieczne są nowe rozwiązania, określane mianem *governance* (rządzenie, sprawowanie władzy) w odróżnieniu od *goverment* (państwo, aparat państwowy, władza publiczna, rząd). W szczególności niezbędna jest redystrybucja władzy politycznej[10]. Termin *governance* odnosi się zatem nie tylko do działań o charakterze administracyjnym, ale obejmuje również działalność regulacyjną i stanowienie prawa, a ponadto dotyczy stylu i interakcji między polityką i rynkiem. *Governance* określa zasady funkcjonowania instytucji publicznych, które powinny mieć legitymację społeczną, być efektywne i odpowiedzialne, określa też głównych aktorów administracji publicznej i zakres ich odpowiedzialności. Innymi słowy, termin *governance* odnosi się do samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci charakteryzujących się współzależnością, wymianą środków, zasadami gry i znaczną autonomią od państwa, przy czym rząd jest tylko jedną z instytucji biorących udział w procesie rządzenia[11].

---

[9] *Administracja publiczna. Wyzwania…*, op. cit., s. 45.
[10] Ibidem, s. 44.
[11] Ibidem, s. 143-145.

3. Zasady *good governance*

Z koncepcji *governance* wyprowadzane są zasady *good governance* (dobrego rządzenia). Termin *good governance* pojawił się po raz pierwszy na początku lat 90. XX w. w dokumentach Banku Światowego dotyczących programów pomocowych dla krajów rozwijających się, przy czym chodziło o poprawę skuteczności funkcjonowania tych programów i osiągania założonych w nich celów rozwojowych[12]. Nieefektywność tej pomocy Bank Światowy wiązał przede wszystkim z brakiem odpowiedniego potencjału administracyjnego pozwalającego na właściwe wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej. Później uwarunkowania związane z poprawą rządzenia, a więc wprowadzaniem zasad *good governance* do praktyki funkcjonowania administracji, stały się nie tylko mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także warunkiem otrzymania samej pomocy. W następnej kolejności zakres elementów objętych zasadami *good governance* rozszerzono w szczególności o warunki polityczne związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz o dodatkowe warunki ekonomiczne, związane z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów.

Ze względu na to, że termin *good governance* jest stosunkowo nowy, w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele jego definicji. Można jednak stwierdzić, że definiując ten termin, najczęściej uwzględniane są następujące elementy[13]:

1. Efektywność rządów: zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zapewnienia rozwoju gospodarczego w celu walki z biedą, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie, zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju itd. Istotnym elementem omawianego komponentu jest zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.

---

[12] *Koncepcje good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 5; T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia*, „Analizy i Opinie" 85, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 2.

[13] *Koncepcje good governance*, op. cit., s. 6-7.

2. Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp. Element ten obejmuje przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie praw własności oraz zawartych kontraktów, a także likwidowanie niepotrzebnych ciężarów administracyjnych, utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych) oraz liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i polityki długu publicznego itp.

3. Demokratyzacja: transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Ten komponent obejmuje także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi. Ponadto obejmuje on decentralizację i wprowadzanie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi.

Jeśli chodzi o zasady *good governance*, to można przedstawić kilka ujęć tego zagadnienia. Przykładowo, Bank Światowy opracował listę sześciu podstawowych wskaźników (kryteriów) *good governance* służących do oceny poszczególnych państw we wdrażaniu zasad dobrego rządzenia. Należą do nich[14]:

1. Głos i rozliczalność: zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.

2. Stabilność polityczna i brak przemocy: prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.

3. Efektywność rządów: wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych.

4. Jakość regulacyjna: dotyczy formułowania i wprowadzania regulacji, głównie związanych z rozwojem sektora prywatnego w gospodarce.

5. Rządy prawa: w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa.

6. Kontrola korupcji: wskaźnik ten dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

---

[14] Ibidem, s. 7.

Z kolei Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) określił zasady dobrego rządzenia w sposób następujący[15]:

– uczestnictwo – wszyscy mają prawo do wypowiedzenia się w procesie podejmowania decyzji, bezpośrednio lub przez właściwe instytucje, co wynika z wolności wypowiedzi i wypowiadania się,

– dążenie do budowy konsensusu – mediowanie między różnymi interesami w celu znalezienia porozumienia,

– strategiczna wizja – przywódcy i opinia publiczna mają dalekosiężną perspektywę realizacji celów dobrego rządzenia i rozwoju społeczeństwa,

– reagowanie – instytucje służą wszystkim interesariuszom,

– wydajność i skuteczność – działania zaspokajają potrzeby przy najlepszym użyciu środków,

– odpowiedzialność – decydenci są odpowiedzialni przed obywatelami i interesariuszami,

– przejrzystość – należy zapewniać swobodny przepływ informacji,

– sprawiedliwość – wszyscy mają możliwość polepszenia lub utrzymania swojego poziomu życia oraz

– rządy prawa – ramy prawne powinny być sprawiedliwe oraz wzmacniać bezstronność i prawa człowieka.

Z punktu widzenia prac nad wdrożeniem zasad dobrego rządzenia w Polsce najważniejsze znaczenie mają zasady *good governance* zawarte w dokumencie Komisji Europejskiej z 2001 roku pt.: *Biała Księga na temat europejskiego zarządzania*. Komisja Europejska przedstawiła w nim pięć głównych kryteriów dobrego zarządzania, mających zastosowanie w odniesieniu przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale dotyczą one również zasad rządzenia w państwach członkowskich. Są one następujące[16]:

1. Otwartość: instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.

2. Partycypacja: szeroki udział społeczeństwa w pracach administracji, na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja Europejska kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach organów administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).

3. Rozliczalność: oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.

---

[15] *Administracja publiczna. Wyzwania*…, op. cit., s. 148-149.

[16] *Koncepcje good governance*..., op. cit., s. 8; T.G. Grosse, op. cit., s. 3.

4. Efektywność: dotyczy poprawy działania potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego, sprawnego realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady. Po pierwsze, zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane optymalnie i oszczędnie. Po drugie, zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem prac realizowanych na niższych poziomach.

5. Koherencja: dotyczy integracji zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych. Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

Również w Polsce podjęto próby zdefiniowania terminów dobrego zarządzania, jak i zasad dobrego rządzenia. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 przyjęto, iż *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadach otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności[17]. Z kolei zasady dobrego rządzenia określono w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki w sposób następujący[18]:

1. Otwartość, polegająca na jak najszerszym dostępie do informacji publicznej oraz informacji na temat planowanych działań, wyników podjętych inicjatyw (przede wszystkim rządu i administracji), a także stosowanie mechanizmów antykorupcyjnych wspomagających transparentność administracji.

2. Partnerstwo, rozumiane jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, czemu służy budowa instytucji działających na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem.

3. Rozliczalność, odnosząca się do odpowiedzialności politycznej za prowadzenie polityk publicznych, co umożliwią ugruntowane i funkcjonujące mechanizmy demokratyczne, jak również możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania, co gwarantuje czytelny podział kompetencji przy realizacji zadań państwa.

4. Skuteczność i efektywność, oznaczające budowę i wzmacnianie potencjału państwa na każdym poziomie realizacji jego funkcji, a więc rządu, administracji i społeczeństwa.

---

[17] *Koncepcje good governance*…, op. cit., s. 8-9.
[18] Ibidem, s. 9.

5. Spójność realizowanych zadań państwa, wymagająca budowy mechanizmów koordynacji we wszystkich wymiarach, w których funkcje państwa są wykonywane.

4. Partnerstwo publiczno-prywatne

Spośród zasad (cech) *good governance* na szczególną uwagę, jak się wydaje, zasługuje ceniona w Unii Europejskiej zasada partnerstwa (partycypacji). Należy zauważyć, że zasada partnerstwa jest też przywoływana w kontekście organizacji polityki regionalnej prowadzonej w ramach Unii Europejskiej[19]. Partnerstwo może odnosić się zarówno do relacji między władzami publicznymi różnych poziomów, jak i do relacji między poszczególnymi sektorami społeczno-gospodarczymi, a mianowicie sektorem publicznym, sektorem prywatnym i sektorem społecznym. Istotą partnerstwa jest istnienie więzi współpracy (współdziałania) między partnerami w procesie uzgadniania wspólnych celów oraz skutecznej i efektywnej ich realizacji[20]. W dalszej części artykułu zostanie scharakteryzowany jeden z typów partnerstwa międzysektorowego, mający szczególne znaczenie w kontekście kryzysu finansów publicznych, a mianowicie partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Co do genezy PPP, to, ogólnie rzecz biorąc, wyrosło ono na gruncie poszukiwania przez podmioty publiczne nowych metod finansowania zadań publicznych w warunkach niedoboru środków budżetowych oraz poszukiwania nowych sposobów realizacji tych zadań, pozwalających na efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych i(lub) wprowadzanie innowacyjnych sposobów świadczenia usług[21].

W szczególności okoliczności wpływające na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego układają się w następującą sekwencję[22]:

– wysiłki rządów na rzecz dyscyplinowania wydatków publicznych, prowadzące do ograniczenia inwestycji związanych z rozwojem infrastruktury oraz podnoszeniem jakości usług publicznych,

[19] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 172.

[20] I. Pietrzyk, op. cit., s. 172; T. Borys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 4, s. 8.

[21] *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Bejm, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 11; A. Cenkier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, SGH w Warszawie, „Monografie i Opracowania" 566, Warszawa 2009, s. 39; B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 42; M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 31.

[22] A. Cenkier, op. cit., s. 39.

– wynikający z niedoinwestowania zły stan infrastruktury,

– niezaspokojone oczekiwania społeczne w zakresie stanu infrastruktury oraz jakości usług użyteczności publicznej,

– zainteresowanie podmiotów prywatnych inwestycjami w infrastrukturę publiczną w warunkach osłabionej koniunktury.

Z kolei Komisja Europejska zdiagnozowała następujące przyczyny rozwoju przedsięwzięć typu PPP[23]:

– istnieje potrzeba realizowania coraz nowszych inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w zakresie transportu, energetyki, gospodarki wodno-kanalizacyjnej i telekomunikacji, warunkujących rozwój gospodarki,

– w wielu krajach jedynie nowatorskie podejście do inwestycji może zaspokoić narastające potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej, szczególnie w służbie zdrowia, edukacji, bezpieczeństwie publicznym, mieszkalnictwie; podobnie jak bardziej wydajne zarządzanie zasobami publicznymi,

– doświadczenia prywatyzacyjne wykazały, że sektor prywatny jest w stanie wywiązywać się ze swoich zadań w sposób zapewniający oszczędne gospodarowanie posiadanymi zasobami, nawet przy realizacji funkcji tradycyjnie związanych z zadaniami publicznymi. W ten sposób udział sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych korzystnie wpływa na oszczędną gospodarkę zasobami publicznymi,

– równie ważną przyczyną rozwoju przedsięwzięć typu PPP jest potrzeba komercyjnego wykorzystania zasobów publicznych. Dość często bowiem duże nakłady finansowe czynione przez państwo służą pozyskaniu technologii wykorzystywanych jedynie w wąskim zakresie, nieproporcjonalnym do poczynionych nakładów. Dlatego też współpraca z sektorem prywatnym pozwala na wykorzystanie wytworzonych przez władzę publiczną zasobów w szerszy i bardziej efektywny sposób.

Ponadto stwierdza się, że partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się w logikę zmian demokratycznych i rynkowych zachodzących na trzech płaszczyznach[24]:

– rozszerzenie grupy podmiotów dysponujących prawami własności do majątku publicznego, indywidualne przypisanie jej poszczególnym jednostkom sprawującym władztwo publiczne; dopuszczony do realizacji proces prywatyzacji, w którym dotychczasowa własność publiczna przechodzi na rzecz podmiotów prywatnych,

– zmiany w formach zarządu mieniem, które pozostaje przedmiotem prawa własności podmiotów publicznych, z publicznoprawnych form zarządu mieniem na prywatnoprawne,

---

[23] B.P. Korbus, M. Strawiński, op. cit., s. 47; *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, red. J. Rutkowski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 65.

[24] B.P. Korbus, M. Strawiński, op. cit., s. 39-40.

– władze publiczne, dysponujące mniejszym niż dotychczas majątkiem, gospodarują środkami znajdującymi się w ich gestii przy zastosowaniu instrumentów cywilnoprawnych (kontraktowych).

Przechodząc do definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, należy stwierdzić, na podstawie analizy literatury przedmiotu, iż zagadnienie to jest ujmowane w bardzo różny sposób.

W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć o definicji PPP zawartej w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100). Zgodnie z tą definicją partnerstwo publiczno-prywatne to wspólna realizacja przedsięwzięcia o charakterze publicznym, oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy partnerem publicznym i partnerem prywatnym.

Według Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca sektora publicznego i prywatnego mająca na celu realizację przedsięwzięć (projektów) lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Współpraca ta opiera się na założeniu, że każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej zadań sprawniej niż druga strona oraz że obie strony czerpią korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań. Celem PPP jest również takie kształtowanie stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych[25].

Zgodnie z definicją sformułowaną przez The National Council for Public--Private Partnership partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom. Strony partnerstwa dzielą się nie tylko zasobami, ale także ryzykiem i potencjalnymi korzyściami, wynikającymi ze świadczenia usług lub udostępniania obiektów[26].

Z kolei w ujęciu Banku Światowego partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych[27].

---

[25] Ibidem, s. 49; *Ustawa o partnerstwie*…, op. cit., s. 5; A. Cenkier, op. cit., s. 40-41.

[26] J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 9; *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, op. cit., s. 31.

[27] *Ustawa o partnerstwie*…, op. cit., s. 6.

Na podstawie analizy powyższych, jak i wielu innych definicji, w gruncie rzeczy bardzo podobnych treściowo, przedstawionych w literaturze przedmiotu można zidentyfikować podstawowe cechy partnerstwa publiczno-prywatnego. Najważniejszą cechą PPP jest zatem współpraca sektora publicznego i sektora prywatnego[28]. Jest to współpraca charakteryzująca się następującymi cechami[29]:

– długoterminowa,

– skonstruowana w oparciu o „produkt końcowy",

– oparta na montażu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników.

Drugą kluczową cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka[30]. Ryzyka towarzyszące realizacji projektów PPP stanowią rozległą grupę, stąd też istnieje zarówno możliwość, jak i konieczność ich klasyfikowania. W literaturze przedmiotu omawiane są różne klasyfikacje wspomnianych ryzyk, np. w ujęciu Komisji Europejskiej czy też ryzyk określonych w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Gospodarki, będącym aktem wykonawczym do poprzedniej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. Jednak z powodów, o których będzie mowa w dalszej części artykułu, za najważniejszy należy uznać podział ryzyka w ujęciu Eurostatu. Eurostat wyodrębnił trzy podstawowe kategorie ryzyka[31]:

– ryzyko budowy, obejmujące przede wszystkim takie zdarzenia, jak opóźnienia w realizacji projektu, niespełnienie odpowiednich standardów, powstanie dodatkowych kosztów, błędy techniczne oraz zewnętrzne szkodliwe skutki,

– ryzyko dostępności, występujące gdy partner prywatny nie jest w stanie zapewnić zgodnej z treścią umowy odpowiedniej skali świadczenia usługi lub odpowiedniej jej jakości,

– ryzyko popytu, związane z możliwością wystąpienia, niezależnie od zachowania partnera prywatnego, popytu innego, mniejszego lub większego, od popytu oczekiwanego w momencie podpisywania umowy.

Trzecią ważną cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest to, że może być ono realizowane przez specjalnie w tym celu powoływane podmioty, a mianowicie spółki specjalnego przeznaczenia (Special Purpose Vehicle – SPV)[32].

Jak każde rozwiązanie, również partnerstwo publiczno-prywatne odznacza się określonymi zaletami i wadami. W literaturze przedmiotu rozważane są różne rodzaje zalet i wad. Jednak z punktu widzenia głównej przesłanki podjęcia niniejszego tematu, czyli kryzysu budżetowego, najważniejszą zaletą wydaje się

---

[28] *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, op. cit., s. 34; A. Cenkier, op. cit., s. 51.

[29] *Partnerstwo publiczno-prywatne*…, op. cit., s. 35.

[30] J. Zysnarski, op. cit., s.13; B.P. Korbus, M. Strawiński, op. cit., s. 51; M. Moszoro, op. cit., s. 59; A. Cenkier, op. cit., s. 52; *Ustawa o partnerstwie*..., op. cit., s. 105.

[31] A. Cenkier, op. cit., s. 77.

[32] A. Cenkier, op. cit., s. 52; M. Moszoro, op. cit., s. 109-110.

być możliwość zaangażowania środków prywatnych do realizacji zadań publicznych bez jednoczesnego powiększania zadłużenia publicznego[33]. Jest to możliwe dzięki wykorzystaniu w przypadku PPP metody finansowania długoterminowego, zwanej *project finance*. Finansowanie tego typu dotyczące infrastruktury publicznej rozwinęło się dzięki wdrożeniu w Wielkiej Brytanii w 1992 r. inicjatywy finansowania prywatnego PFI (*Private Finance Initiative*), przy czym obecnie projekty tego rodzaju określa się mianem partnerstwa publiczno-prywatnego[34].

Project finance jako sposób finansowania odznacza się szeregiem cech, wśród których jako najważniejsze należy wskazać następujące[35]:

– przedmiotem finansowania jest wyodrębniony pod względem prawnym i ekonomicznym projekt, przy czym finansowanie to jest organizowane przez podmiot specjalnie utworzony, aby zajmować się tym projektem (tzw. spółka projektowa, celowa, SPV), innymi słowy, służy finansowaniu projektów zamkniętych,

– finansowanie dotyczy na ogół nowych projektów, a nie projektów w już istniejących podmiotach,

– struktura finansowania projektu charakteryzuje się wysokim udziałem długu w stosunku do kapitału własnego (70-90%),

– wierzyciele projektu (podmioty udzielające długu) nie mają regresu do inwestorów (sponsorów) tworzących spółkę projektową, czyli jest to finansowanie bez regresu lub też regres ma ograniczony charakter,

– dla wierzycieli źródłem spłaty ich należności są prognozowane przepływy pieniężne generowane przez projekt; oczekiwania wierzycieli są więc oparte na prognozach, a nie na dotychczasowych (historycznych) wynikach finansowych spółki projektowej, gdyż spółka ta nie ma historii,

– głównym zabezpieczeniem należności dla wierzycieli są zawarte przez spółkę projektową umowy, licencje czy prawa własności; posiadane przez spółkę projektową aktywa rzeczowe mają z reguły mniejszą wartość od wartości długu,

– projekt ma określony czas trwania,

– dług ma pozabilansowy charakter (finansowanie pozabilansowe); dług na sfinansowanie projektu jest zaciągany przez jednostkę projektową, a więc nie jest on ewidencjonowany w bilansie sponsorów (inicjatorów) projektu, tj. podmiotów posiadających udziały w spółce projektowej (z wyłączeniem przypadków, gdy

[33] *Partnerstwo publiczno-prywatne…*, op. cit., s. 32; M. Moszoro, op. cit., s. 63; A. Cenkier, op. cit., s. 54.

[34] E.R. Yescombe, *Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 14; M. Moszoro, op. cit., s. 36-37.

[35] *Ustawa o partnerstwie…*, op. cit., s. 17-20; A. Cenkier, op. cit., s. 125-128; K. Marcinek, *Finansowanie projektów inwestycyjnych na zasadach project finance*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2006, s. 43-44 i 49-50; E.R. Yescombe, op. cit., s. 15-16 i 25.

występuje częściowy regres); takie rozwiązanie jest korzystne dla sponsorów, gdyż pozwala im na wykazanie lepszej sytuacji finansowej, głównie lepszej struktury bilansu.

Aby jednak przedsięwzięcie PPP mogło być ulokowane poza bilansem jednostki publicznej, konieczna jest właściwa alokacja ryzyk, która może być właściwie określona jedynie na podstawie sformalizowanej analizy oraz uwzględniająca wytyczne Eurostatu w tym zakresie. Zasady dotyczące traktowania i rejestrowania długu i deficytu publicznego są zdefiniowane regułami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95). Szczegółowe zasady dotyczące umów PPP pod kątem deficytu i długu sektora publicznego zostały opublikowane w Decyzji Eurostat nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. W 2010 r. Eurostat opublikował *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – implementacja ESA 95*, zwany Podręcznikiem MGDD. W marcu 2012 r. Eurostat opublikował znowelizowaną wersję Podręcznika MGDD. Zmiany dotyczą m.in. rozdziału odnoszącego się do partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zgodnie z Decyzją Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. oraz Podręcznikiem MGDD, aby umowa PPP nie miała wpływu na dług publiczny, muszą być spełnione wszystkie następujące warunki[36]:

– partner prywatny ponosi ryzyko budowy,

– partner prywatny ponosi ryzyko dostępności lub ryzyko popytu,

– partner prywatny w rozumieniu Eurostatu nie jest klasyfikowany do sektora publicznego,

– partner prywatny nie jest jednostką specjalnego przeznaczenia (SPV) utworzoną głównie przez sektor finansów publicznych, nad którą sektor publiczny sprawuje pełną kontrolę,

– nie zostały zastosowane mechanizmy przenoszące ryzyka związane z dedykowanym składnikiem aktywów (dedykowanymi aktywami) z powrotem na stronę publiczną,

– nie został zastosowany inny mechanizm redukujący ekspozycję strony prywatnej, taki jak gwarancja lub finansowanie wspierające,

– została przeprowadzona analiza ryzyk.

Niespełnienie któregokolwiek z warunków skutkuje koniecznością ujęcia zobowiązań z tytułu umowy o PPP w bilansie strony publicznej.

Na podstawie analizy zasad Eurostatu EPEC (European PPP Expertise Center) opracował praktyczne wskazówki oraz listę kontrolną dotyczącą statystycz-

[36] *Raport. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012, s. 79-80; *Metodologia tworzenia analizy ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stronę publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012, s. 9.

nego traktowania projektów PPP. Wspomniana lista kontrolna zawiera 95 pytań, podzielonych na 11 rozdziałów, a mianowicie[37]:

I. Pytania ogólne
II. PPP czy koncesja?
III. Zaklasyfikowanie partnera do właściwego sektora statystycznego
IV. Analiza ryzyk – wprowadzenie
V. Ryzyko budowy
VI. Ryzyko dostępności, w tym kary i premie
VII. Ryzyko popytu
VIII. Pytania końcowe dotyczące analizy ryzyk
IX. Gwarancje i podobne mechanizmy
X. Przedterminowe rozwiązanie umowy
XI. Wygaśnięcie umowy

Pytania w liście kontrolnej wymagają odpowiedzi „tak" lub „nie". Do każdego pytania w kolumnie zatytułowanej „Uwagi EPEC i wyciąg z podręcznika MGDD" znajduje się krótkie wyjaśnienie oraz odpowiedni wyciąg z Podręcznika MGDD. Większość odpowiedzi na pytania zamieszczone w liście nie prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia co do sposobu raportowania projektu PPP z punktu widzenia statystyki, ale zaznaczenie niebieskiej komórki oznacza automatycznie konieczność ujęcia projektu w bilansie podmiotu z sektora instytucji rządowych i samorządowych. Sytuacja taka zachodzi w przypadku 24 pytań z listy kontrolnej.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza wybranych zagadnień dotyczących w szczególności zasad dobrego rządzenia i partnerstwa publiczno-prywatnego skłania do przyjęcia następujących wniosków:

1. Za kluczową z punktu widzenia kształtowania sytuacji finansowej sektora publicznego zasadę dobrego rządzenia należy uznać zasadę efektywności rządów, zwaną też zasadą wydajności i skuteczności lub też zasadą skuteczności i efektywności. Realizacja tej zasady powinna prowadzić do oszczędnego wykonywania polityk publicznych, czyli w efekcie unikania nadmiernego zadłużania finansów publicznych, a najlepiej do uzyskania równowagi budżetowej. Innymi słowy, realizacja tej zasady dobrego rządzenia powinna uchronić państwa przed kryzysem budżetowym.

2. Druga, kluczowa, jak się wydaje, zasada dobrego rządzenia – zasada partnerstwa (partycypacji) – oznacza możliwość wykorzystania zasobów partnerów

[37] *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*, EPEC, 2011, s. 14.

z sektora prywatnego i społecznego do realizacji celów polityk publicznych, a tym samym możliwość ograniczenia wydatków publicznych.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne daje możliwość zaangażowania środków prywatnych do realizacji zadań publicznych bez jednoczesnego powiększania zadłużenia publicznego. W przypadku państw UE jest to możliwe pod warunkiem przeprowadzenia właściwej alokacji ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć typu PPP oraz stosowania się do wytycznych Eurostatu w tym zakresie.

4. Partnerstwo publiczno-prywatne nie powinno być traktowane wyłącznie jako forma alternatywnego, pozabudżetowego finansowania zadań publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne bowiem służy też transferowi wiedzy, umiejętności technicznych, organizacyjnych i zarządczych z sektora prywatnego do sfery wykonywania zadań publicznych, czyli wprowadzaniu innowacyjnych i efektywniejszych sposobów ich wykonywania.

5. Mimo ewidentnych zalet skala zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zbyt duża. Nawet w krajach, gdzie jest ono stosowane na relatywnie największą skalę, odsetek inwestycji podejmowanych w formule partnerstwa to zaledwie 12-15% wszystkich inwestycji publicznych. W Polsce w latach 2009-2011 ogłoszono łącznie 125 postępowań w formule PPP. Dotyczyły one 101 projektów, z czego do fazy realizacji przeszło 14 projektów. Sumaryczna wartość tych 14 projektów to 1060,2 mln zł netto. Wskazuje to na potrzebę dalszej promocji partnerstwa publiczno-prywatnego jako instrumentu polityki publicznej.

Podsumowując, zasady dobrego rządzenia i wynikające z nich partnerstwo publiczno-prywatne mogą być, a nawet powinny być, instrumentami polityki publicznej zmniejszającymi możliwość wystąpienia kryzysu budżetowego.

Literatura

Administracja publiczna, red. J. Hausner, WN PWN, Warszawa 2003.

Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, red. J. Czaputowicz, WN PWN, Warszawa 2008.

Borys T., *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 4.

Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, SGH w Warszawie, „Monografie i Opracowania" 566, Warszawa 2009.

Grosse T.G., *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie" 85, Warszawa 2008.

Koćwin P., *Władza przedsiębiorcza – model władzy publicznej przełomu tysiącleci*, w: *Jurajska Agora*, red. nauk. R. Geisler, A. Rosół, M.S. Szczepański, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Częstochowie, Katowice – Częstochowa 2002.

Koncepcje good governance – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008.

Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa 2009.
Marcinek K., *Finansowanie projektów inwestycyjnych na zasadach project finance*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2006.
Metodologia tworzenia analizy ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stronę publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012.
Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1995.
Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów, red. J. Rutkowski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000.
Polityka gospodarcza, red. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 2000.
PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik, EPEC, 2011.
Raport. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012.
Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004.
Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, red. M. Bejm, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
Yescombe E.R., *Project finance. Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.
Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH w Warszawie, Warszawa 2003.
Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003.

Public-Private Partnership as a Form of Good Governance – The Anti-Crisis Instruments of Public Policy

Abstract. *In most European countries, the economic crisis has severely affected the condition of the state budget. To overcome the difficulties, governments first apply traditional instruments such as reductions in budget spending, tax increases or repeated government borrowing from international financial institutions and EU's special funds. Less attention is given to instruments prescribed by the principles of good governance, particularly to public-private partnership – a method which proved its merit during past crises. Public-private partnership (PPP), involving a combination of private and public funding, is a form of good governance whereby one of its key principles, viz. partnership, is effectively implemented. From the perspective of the public sector and its usual budget constraints, PPP's main advantage is associated with an opportunity to raise additional funding for public projects without increasing public debt. In financing projects under public-private partnership ,funds are raised using mechanisms known as "project finance".*

Keywords: *public policy, new public management, good governance, public-private partnership, project finance*