

# **Spółeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?**



pod redakcją  
**Zdzisława Pizsa**  
**Magdaleny Rojek-Nowosielskiej**



Recenzenci: Robert Rauziński, Adam Karol Szalkowski, Agata Zagórowska,  
Zofia Zymonik

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695- 163-8**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
-------------	----

---

### Część 1. Współczesne wyzwania i dylematy rozwoju społecznej odpowiedzialności organizacji

---

<b>Halina Zboroń:</b> Dyskurs o społecznej odpowiedzialności ekonomistów (z kryzysem w tle) .....	15
<b>Magdalena Rojek-Nowosielska:</b> Modelowe ujęcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw .....	30
<b>Tomasz Brzowski:</b> Ciągłe doskonalenie zintegrowanych systemów zarządzania w aspekcie społecznej odpowiedzialności .....	40
<b>Piotr Rogala:</b> Obywatel jak metafora organizacji społecznie odpowiedzialnej .....	48
<b>Adrian Pyszka:</b> Wykorzystanie sprzeczności w firmach do budowy dynamicznego modelu CSR .....	54
<b>Katarzyna Bachnik:</b> Kulturowo-etyczny wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu .....	66
<b>Kazimierz Banasiewicz:</b> Zależność przejawów odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstwa od fazy cyklu życia organizacji .....	75
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn:</b> Innowacyjność i ryzyko w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu .....	84

---

### Część 2. Społeczna odpowiedzialność organizacji w wybranych aspektach polityki społecznej

---

<b>Zdzisław Pisz:</b> Polityka społeczna w przedsiębiorstwach i społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w Polsce w okresie przekształceń systemowych .....	93
<b>Janusz Reichel:</b> Społeczna odpowiedzialność organizacji z różnych sektorów .....	104
<b>Mirosław Grewiński:</b> Związki wielosektorowej polityki społecznej z koncepcją społecznie odpowiedzialnego biznesu .....	111
<b>Stanisław Kamiński:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma relacji międzysektorowych .....	119
<b>Andrzej Sztando:</b> Niedostatki społecznej odpowiedzialności władz gmin w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego .....	128
<b>Joanna Szczepaniak:</b> O idei społecznej odpowiedzialności rodziny jako podmiotu polityki społecznej – kilka refleksji i uwag .....	139

---

### Część 3. Społeczna odpowiedzialność biznesu w opiniach i praktyce przedsiębiorstw w Polsce

---

<b>Ewa Stawicka:</b> Subiektywna ocena koncepcji społecznej odpowiedzialności w opinii przyszłych przedsiębiorców .....	159
<b>Joanna Krasodomska:</b> Społeczna odpowiedzialność w praktyce polskich przedsiębiorstw i kształceniu studentów .....	166
<b>Paweł Chlipała:</b> Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w Polsce – wyniki analizy kampanii CSR .....	177
<b>Anna Szcześniak:</b> „Przedsiębiorstwa <i>Fair Play</i> ” – praktyczny wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu .....	185
<b>Janusz Kroik, Jan Skonieczny:</b> Budowanie wspólnoty na rzecz społecznie odpowiedzialnego przedsiębiorstwa .....	193

---

### Część 4. Dobre i złe praktyki z zakresu społecznej odpowiedzialności organizacji

---

<b>Katarzyna Lorecka, Jacek Murawski, Marek Kosycarz:</b> Wolontariat pracowniczy jako innowacyjny instrument polityki motywacyjnej przedsiębiorstwa na przykładzie Microsoft sp. z o.o. ....	209
<b>Magdalena Kaźmierczak:</b> Społeczna odpowiedzialność biznesu (CSR) – czynnik rozwoju kapitału ludzkiego organizacji .....	225
<b>Ewa Beck-Krala, Katarzyna Klimkiewicz:</b> W kierunku kształtowania świadomej polityki społecznej odpowiedzialności uczelni wyższych .....	234
<b>Anna Brdulak:</b> Zróżnicowane poziomy zaawansowania dobrych i złych praktyk w wybranych firmach .....	248
<b>Maria Roszkowska-Śliż:</b> Społeczna odpowiedzialność mediów. Analiza przypadków .....	257
<b>Ewa Głuszek:</b> Skuteczność inicjatyw z zakresu CSR jako strategii zabezpieczenia reputacji przedsiębiorstwa na wypadek kryzysu .....	271
<b>Paweł Żuraw:</b> Społeczna odpowiedzialność ośrodków szkolenia kierowców w świetle norm prawnych regulujących organizację branży szkoleniowej .....	286
<b>Dorota Teneta-Skwiercz:</b> Filantropia korporacyjna – istota, formy i motywy dobroczynności przedsiębiorstwa .....	297

---

### Część 5. Rola interesariuszy w kształtowaniu polityki społecznej odpowiedzialności organizacji

---

<b>Elżbieta Kolasińska:</b> Interesariusze a społeczna odpowiedzialność organizacji ...	309
<b>Adriana Paliwoda-Matiolańska:</b> Konsumeryzm a społeczna odpowiedzialność biznesu .....	314

<b>Małgorzata Koszewska:</b> Rola konsumentów w rozwoju społecznej odpowiedzialności w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem rynku tekstylno-odzieżowego .....	327
<b>Agata Pierścieniak:</b> Postawy młodych pracowników wobec społecznej odpowiedzialności biznesu .....	335

---

### **Część 6. Standardy, raportowanie i ocena społecznej odpowiedzialności organizacji**

---

<b>Grażyna Aniszewska:</b> Społeczna odpowiedzialność organizacji według 100 największych firm Europy Środkowo-Wschodniej .....	347
<b>Piotr Wójcik:</b> Dyfuzja standardów odpowiedzialności społecznej w sieciach przedsiębiorstw w Polsce .....	357
<b>Zbigniew Antczak:</b> CSR w perspektywie menedżerów oraz konsumentów (wyniki badań) .....	367
<b>Tomasz Brzozowski:</b> Raportowanie odpowiedzialności przedsiębiorstw – współczesne tendencje i problemy badawcze .....	377
<b>Grzegorz Zasuwa:</b> Stopień wykorzystania wytycznych GRI w raportach społecznych europejskich przedsiębiorstw .....	385
<b>Agata Rudnicka:</b> Rola społecznej odpowiedzialności w zarządzaniu ryzykiem .....	396
<b>Renata Koneczna, Łukasz Lelek:</b> Ekologiczna ocena przedsiębiorstw sektora motoryzacyjnego – zastosowanie metody LCA .....	404
<b>Magdalena Stefańska:</b> CSR a wartość przedsiębiorstwa .....	415

## **Summaries**

---

### **Part 1. Today's challenges and dilemmas of Corporate Social Responsibility development**

---

<b>Halina Zboroń:</b> Discussions on academic responsibility of economists .....	29
<b>Magdalena Rojek-Nowosielska:</b> Model approach of Corporate Social Responsibility .....	39
<b>Tomasz Brzozowski:</b> Continuous improvement of integrated management systems in the area of corporate responsibility .....	47
<b>Piotr Rogala:</b> A citizen as a metaphor of socially responsible organization ..	53
<b>Adrian Pyszka:</b> The use of contradiction in the companies to build a dynamic model of CSR strategy .....	65
<b>Katarzyna Bachnik:</b> Corporate Social Responsibility from ethical and cultural perspective .....	74

<b>Kazimierz Banasiewicz:</b> Correlation between the aspects of Corporate Social Responsibility and organizational life cycle .....	83
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn:</b> Innovation and risk in the area of Corporate Social Responsibility .....	90

---

### Part 2. Corporate Social Responsibility in some aspects of social policy

---

<b>Zdzisław Pisz:</b> Social policy in enterprises and corporate social responsibility in the period of system transition in Poland .....	103
<b>Janusz Reichel:</b> Social responsibility of organisations from different sectors .....	110
<b>Mirosław Grewiński:</b> Relations between multisectoral social policy and the concept of corporate social responsibility .....	118
<b>Stanisław Kamiński:</b> Public-private partnership as a form of intersectoral relations .....	127
<b>Andrzej Sztando:</b> Social responsibility deficiencies of local authorities in local development strategic planning .....	138
<b>Joanna Szczepaniak:</b> About the idea of social responsibility of family as an entity of social policy – some reflections .....	156

---

### Part 3. Corporate Social Responsibility in opinions and practice in Poland

---

<b>Ewa Stawicka:</b> Subjective assessment of Corporate Social Responsibility in future entrepreneurs' opinion .....	165
<b>Joanna Krasodomska:</b> Corporate Social Responsibility in the operations of Polish enterprises and in students' education .....	176
<b>Paweł Chlipała:</b> Corporate Social Responsibility in Poland – results of CSR campaign analysis .....	184
<b>Anna Szcześniak:</b> “Fair play businesses” – Corporate Social Responsibility in practice .....	192
<b>Janusz Kroik, Jan Skonieczny:</b> Building the coalition for Corporate Social Responsibility .....	206

---

### Part 4. Good and bad practice of Corporate Social Responsibility

---

<b>Katarzyna Lorecka, Jacek Murawski, Marek Kosycarz:</b> Employee volunteering as an innovative instrument of corporate employee motivation policy on the example of Microsoft Ltd. company .....	224
<b>Magdalena Kaźmierczak:</b> Corporate Social Responsibility (CSR) – the factor of human capital development in the organization .....	233

<b>Ewa Beck-Krala, Katarzyna Klimkiewicz:</b> Towards aware policy of social responsibility in higher education .....	247
<b>Anna Brdulak:</b> Diversified levels of advancement of good and bad practices on the example of chosen companies .....	256
<b>Maria Roszkowska-Śliż:</b> Media and their social responsibility. Case studies analysis .....	270
<b>Ewa Gluszek:</b> Effectiveness of CSR initiatives as a strategy of corporate reputation insurance during crisis .....	285
<b>Paweł Żuraw:</b> Social responsibility of drivers' education centers in the light of legal norms regulating the education trade organization .....	296
<b>Dorota Teneta-Skwiercz:</b> Corporate philanthropy – its essence, forms and reasons of enterprises' charity .....	305

---

**Part 5. The role of stakeholders  
in shaping the policy of Corporate Social Responsibility**

---

<b>Elżbieta Kolasińska:</b> Stakeholders and the organization's social responsibility .....	313
<b>Adriana Paliwoda-Matiolańska:</b> Consumerism and Corporate Social Responsibility .....	326
<b>Małgorzata Koszewska:</b> Consumers' role in the development of corporate social responsibility in Poland, particularly regarding the market for textiles and clothing .....	334
<b>Agata Pierścieniak:</b> Young workers' attitude towards Corporate Social Responsibility .....	344

---

**Part 6. Standards, reporting and assessment  
of Corporate Social Responsibility**

---

<b>Grażyna Aniszewska:</b> Corporate Social Responsibility according to 100 largest companies of Central and Eastern Europe .....	356
<b>Piotr Wójcik:</b> Diffusion of the Corporate Social Responsibility standards in industrial networks in Poland .....	366
<b>Zbigniew Antczak:</b> Corporate Social Responsibility in the perspective of managers and consumers (the results of a survey) .....	375
<b>Tomasz Brzozowski:</b> Continuous improvement of integrated management systems in the area of corporate responsibility .....	384
<b>Grzegorz Zasuwa:</b> The degree of application of the GRI guidelines in European companies' reports on Corporate Social Responsibility .....	395

<b>Agata Rudnicka:</b> The role of Corporate Social Responsibility in risk management .....	403
<b>Renata Koneczna, Łukasz Lelek:</b> Environmental assessment of automotive enterprises – application of LCA method .....	414
<b>Magdalena Stefańska:</b> CSR and corporate value .....	425



**Stanisław Kamiński**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO FORMA RELACJI MIĘDZYSEKTOROWYCH**

---

**Streszczenie:** W artykule dokonano analizy partnerstwa publiczno-prywatnego jako jednej z form relacji między podmiotami należącymi do sektorów publicznego i prywatnego. W tym celu zaproponowano również autorską klasyfikację relacji międzysektorowych. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi specyficzną formę współpracy, w której wszystkie zaangażowane strony mają możliwość wpływu na kształt projektu oraz uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji na wszystkich etapach jego realizacji. Ponadto wskazano na różnice między partnerstwem publiczno-prywatnym a kontraktowaniem usług publicznych oraz na czynniki warunkujące sukces partnerstwa.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca, sektor publiczny, sektor prywatny.

### **1. Wstęp**

W większości współczesnych państw obywatelom dostarczanych jest wiele usług publicznych, między innymi z zakresu ochrony zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, gospodarki wodnej oraz infrastruktury transportowej. Szereg uwarunkowań o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym i historycznym spowodował, że ukształtowało się również wiele różnorodnych mechanizmów dostarczania tychże usług, coraz częściej angażujących zarówno podmioty o charakterze publicznym, jak i te należące do sektorów rynkowego i pozarządowego.

W ostatnich dekadach nastąpił znaczący wzrost skali i zakresu współpracy pomiędzy administracją rządową, samorządami lokalnymi, przedsiębiorstwami oraz organizacjami pozarządowymi. Procesy i zjawiska, takie jak globalizacja, swoboda przepływu kapitału oraz nawracające kryzysy gospodarcze, doprowadziły do wzrostu dysproporcji pomiędzy posiadanymi przez sektor publiczny zasobami a jego społecznymi zobowiązaniami. Podmiotom publicznym coraz trudniej jest samodzielnie dostarczać wszystkie usługi, do których obywatele uzyskali uprawnienia

m.in. wskutek rozwoju społecznych i ekonomicznych praw człowieka oraz rywalizacji między krajami socjalistycznymi a kapitalistycznymi w II połowie XX wieku<sup>1</sup>.

W tym samym czasie badacze reprezentujący nauki społeczne wykazali znaczenie społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup> i kapitału społecznego<sup>3</sup> w procesie zaspokajania potrzeb ludności. Wielu autorów zwróciło uwagę na rolę organizacji pozarządowych w życiu publicznym<sup>4</sup>. Organizacje te coraz częściej współpracowały z administracją publiczną, przede wszystkim jako producenci usług społecznych oraz podmioty budujące kapitał społeczny<sup>5</sup>.

Organizacje pozarządowe nie były jednak w stanie współpracować z sektorem publicznym przy realizacji części jego zadań – na przykład nie posiadały kapitału finansowego pozwalającego na zaangażowanie się w inwestycje związane z infrastrukturą społeczną, a zwłaszcza techniczną. Dlatego wiele państw otworzyło się również na współpracę z sektorem prywatnym, tworząc mechanizmy umożliwiające wykorzystanie prywatnego kapitału w realizacji zadań publicznych. Z kolei przedsiębiorstwa poszukiwały nowych obszarów rozwoju swojej działalności. Współpraca z sektorem publicznym przy produkcji dóbr i usług publicznych stała się jednym z kierunków ich ekspansji. Ponadto część firm zaangażowała się w ruch społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, dzięki czemu stały się bardziej świadome znaczenia relacji międzysektorowych oraz skłonne do współpracy z podmiotami publicznymi i organizacjami pozarządowymi<sup>6</sup>.

W rezultacie w ostatnich dekadach znacząco wzrosła liczba i wartość umów zawieranych między podmiotami reprezentującymi poszczególne sektory. Na przykład według Banku Światowego oraz bazy danych Public-Private Infrastructure Advisory Facility zaangażowanie kapitału prywatnego w projekty infrastrukturalne realizowane w krajach rozwijających się wzrosło po 1990 roku z około 30 do 150 miliardów USD<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Grewiński, S. Kamiński, *Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych*, [w:] M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011, s. 56.

<sup>2</sup> L.M. Salamon, H.K. Anheier, *The emerging sector: an overview*, Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore 1994.

<sup>3</sup> R.D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York 2000.

<sup>4</sup> Zob. np.: L.M. Salamon, *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995; S. Kamiński, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej*, „Nauki Humanistyczne”, Prace Naukowe nr 1008 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.

<sup>5</sup> M. Hooghe, D. Stolle (red.), *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2003.

<sup>6</sup> A. Vernis i in., *Nonprofit Organisations. Challenges and Collaboration*, Palgrave Macmillan, New York 2006, s. 29.

<sup>7</sup> E. Farquharson i in., *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, The World Bank, Washington 2011, s. 2.

Nie ulega zatem wątpliwości, że znaczenie relacji międzysektorowych wzrosło we współczesnym świecie. Jak piszą Sullivan i Skelcher, „współpraca jest obecnie kluczowym czynnikiem w procesie tworzenia polityk publicznych i zarządzania nimi”<sup>8</sup>. Relacje międzysektorowe mogą jednak przybierać różnorodne formy prawne, wykorzystywać odmienne rozwiązania organizacyjne oraz przynosić zaangażowanym stronom zróżnicowane skutki społeczne i ekonomiczne. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście autorskiej klasyfikacji relacji międzysektorowych.

## 2. Klasyfikacja relacji międzysektorowych

Sektory publiczny i prywatny różnią się pod wieloma ważnymi względami. Ich odmienne cechy charakterystyczne, cele oraz funkcje pełnione w społeczeństwie i gospodarce czynią ich potencjalną współpracę zarazem obiecującą i trudną. Z jednej strony umożliwia ona połączenie specyficznych dla obu sektorów kompetencji i zasobów, co poszerza możliwości realizacji projektów publicznych. Jednakże z drugiej strony znalezienie takiej formuły współpracy, która uczyni realizację projektu korzystną dla wszystkich stron, jest bardzo trudne, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwe. Istotnym zagrożeniem dla współpracy jest sytuacja, w której partnerzy dążą do maksymalizacji własnych korzyści kosztem pozostałych stron.

Należy jednak pamiętać, że współpraca, nawet szeroko rozumiana, jest tylko jedną z wielu istniejących relacji międzysektorowych. W rzeczywistości możemy stwierdzić występowanie co najmniej trzech podstawowych ich rodzajów:

- nadrzędności,
- konkurencji,
- współpracy.

Nadrzędność możemy rozumieć jako sytuację, w której jedna ze stron jest pod pewnymi względami podporządkowana drugiej. W sferze relacji międzysektorowych ma ona miejsce, gdy podmiot należący do jednego sektora (z reguły publicznego) z mocy prawa może wpływać na działania podejmowane przez podmiot reprezentujący inny sektor. Powszechnie stosowanym przykładem relacji nadrzędności jest działalność regulacyjna, będąca domeną sektora publicznego. W większości krajów podmioty publiczne ustanawiają prawne ramy dla wielu działań podejmowanych w życiu społecznym i gospodarczym oraz realizują zadania służące kontroli ich przestrzegania. Przykładami relacji nadrzędności są następujące sytuacje:

- parlament i/lub organ rządowy odpowiedzialny za politykę społeczną ustalają minimalne standardy dla usług społecznych;
- bank centralny i/lub organ nadzoru finansowego nadzorują działalność bankową, ubezpieczeniową oraz funkcjonowanie rynków kapitałowych;

---

<sup>8</sup> H. Sullivan, Ch. Skelcher, *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan, New York 2002, s. 1.

- organ odpowiedzialny za ochronę konkurencji i konsumentów tworzy oraz stosuje mechanizmy przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, znikom oraz niedozwolonym klauzulom umownym.

Inną formą relacji międzysektorowych jest konkurencja, którą można ogólnie zdefiniować jako rywalizację o osiągnięcie czegoś kosztem kogoś innego. W sferze relacji międzysektorowych sytuacja taka ma miejsce, gdy podmioty należące do różnych sektorów rywalizują o kontrakty, zasoby lub preferencje konsumentów. Można tu wskazać między innymi następujące przykłady:

- samorząd lokalny zamierza zlecić realizację usług ochrony zdrowia lub edukacyjnych. Lokalne organizacje pozarządowe i podmioty komercyjne rywalizują o podpisanie kontraktu;
- komercyjne centrum handlowe rywalizuje o klientów ze sklepem będącym inicjatywą gospodarki społecznej, prowadzonym przez lokalną organizację pozarządową.

Nadrzędność i konkurencję możemy postrzegać jako „negatywne” formy relacji międzysektorowych, ponieważ poszczególne zaangażowane strony albo nie mają równego statusu, albo są oponentami. Tymczasem współpraca, kolejna forma tychże relacji, ma zdecydowanie bardziej „pozytywny” charakter. Współpracujące podmioty pracują razem, w porozumieniu ze sobą, mają wspólny cel<sup>9</sup>. Nie musi to wcale oznaczać, że dzielą wszystkie cele i motywacje, co odzwierciedlają następujące przykłady:

- samorząd lokalny zleca naprawę miejskich ulic lokalnemu przedsiębiorstwu budowlanemu. Władze miejskie i przedsiębiorstwo współpracują ze sobą w celu wykonaniu zadania, chociaż mają odmienne motywacje. Władze miasta są odpowiedzialne za utrzymanie miejskich dróg, natomiast przedsiębiorstwo chce osiągnąć zysk dzięki realizacji kontraktu;
- podmiot publiczny odpowiedzialny za pomoc społeczną współpracuje z lokalną organizacją pozarządową na polu pomocy osobom bezdomnym. Podmiot publiczny realizuje w ten sposób swoje statutowe zadanie, natomiast wolontariusze ze stowarzyszenia uczestniczą w projekcie kierowani poczuciem społecznej odpowiedzialności.

Nie jest rzeczą oczywistą, czy partnerstwo stanowi odmienną formę pozytywnych relacji międzysektorowych, czy też należy je zakwalifikować jako szczególny rodzaj współpracy. Dlatego w dalszej części artykułu poddano analizie instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego.

### 3. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) można definiować szeroko lub wąsko. W najszerszym ujęciu jest to „długoterminowa współpraca sektora publicznego i

<sup>9</sup> *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 1150.

prywatnego przy realizacji usług dla społeczeństwa”<sup>10</sup>. W jednym z dokumentów Komisji Europejskiej stwierdzono, że termin ten „odnosi się do form współpracy między władzami publicznymi i światowym biznesem, której celem jest zapewnienie finansowania, budowy, renowacji, zarządzania lub utrzymania infrastruktury lub świadczenia usług”<sup>11</sup>. Moszoro wskazuje na wybrane cechy PPP, gdy określa je jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”<sup>12</sup>. W najwęższym ujęciu PPP jest formą relacji między podmiotami publicznymi i prywatnymi, której zasady ściśle określają przepisy prawa krajowego. W Polsce w artykule 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym stwierdzono, że „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”<sup>13</sup>.

Abstrahując od większości różnic definicyjnych, możliwe jest wyszczególnienie podstawowych cech tego rodzaju inicjatyw:

- wszystkie zaangażowane strony ponoszą ryzyko i/lub wnoszą własne zasoby w realizację projektu;
- wszystkie zaangażowane strony czerpią korzyści z realizacji projektu;
- główny cel projektu ma charakter społeczny – służy zaspokojeniu potrzeb społecznych/publicznych;
- projekt ma charakter długoterminowy.

Jak już wcześniej stwierdzono, poszczególne zaangażowane podmioty zazwyczaj różnią się pod wieloma ważnymi względami, dlatego też znalezienie formuły projektu pozwalającej wszystkim odnieść korzyść wydaje się największym wyzwaniem PPP. Sektor publiczny jest zainteresowany przede wszystkim udostępnieniem obywatelom usług publicznych na określonym poziomie, podczas gdy partnerzy prywatni dążą przede wszystkim do osiągnięcia zysku. Taka sytuacja prowadzi do powstania szeregu ryzyk, wyszczególnionych w 5. części artykułu.

#### 4. Partnerstwo publiczno-prywatne a współpraca

Wymienione wyżej definicje partnerstwa publiczno-prywatnego spełniają warunki współpracy, o których była mowa w 2. części artykułu. Strony zaangażowane w

---

<sup>10</sup> M. Rytel, *PPP – metoda zamówienia publicznego czy sposób finansowania?*, [w:] M. Barszcz (red.), *Partnerstwo publiczne w praktyce*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>11</sup> Cyt. za: K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 30.

<sup>12</sup> M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 59.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 19, poz. 100.

PPP działają wspólnie, dążąc do osiągnięcia określonego celu. Powstaje zatem następujące pytanie: czy istnieją wyłączne cechy partnerstw, które pozwalają określić je jako formę relacji międzysektorowych odmienną od współpracy?

Różnice między partnerstwem publiczno-prywatnym a kontraktacją jako przykładową formą współpracy ilustruje tabela 1.

**Tabela 1.** Kontraktacja a partnerstwo publiczno-prywatne

Kryterium	Kontraktacja	PPP
Rola podmiotów publicznych i prywatnych	nabywcy i dostawcy	partnerzy
Przesłanka stosowania	redukcja kosztów, ideologia, innowacje	redukcja kosztów, innowacje
Czas trwania	umowy krótkoterminowe	umowy długookresowe
Odpowiedzialność za realizację	pełna odpowiedzialność dostawcy od momentu podpisania umowy	wspólna odpowiedzialność
Zasoby	przekazanie środków prywatnemu dostawcy przez publicznego nabywcę	wykorzystanie środków prywatnych w celu świadczenia usług lub stworzenia infrastruktury
Ryzyko	rozpoznane ryzyko jest przenoszone na dostawcę	wspólne ponoszenie ryzyka; konkretne ryzyko ponosi „najwłaściwszy” partner
Rezultaty	kluczowe innowacje pozostają w rękach dostawcy, chyba że umowa stanowi inaczej	współwłasność kluczowych innowacji zgodnie z porozumieniem zawartym w umowie

Źródło: C. Greve, *Contracting for public services*, Routledge, New York 2008, s. 118.

Status stron zaangażowanych w kontraktowanie usług publicznych nie jest równy. Podmioty prywatne mogą swobodnie decydować o ubieganiu się o realizację zlecenia określonego przez podmiot publiczny, nie mają jednak znaczącego wpływu na zasady współpracy. Tymczasem prywatny partner w formule PPP na równych prawach uczestniczy w procesie podejmowania decyzji od etapu przygotowania projektu do końca jego realizacji. Status poszczególnych uczestników projektu można zatem uznać za podstawowy czynnik uzasadniający traktowanie współpracy i partnerstwa jako odmiennych relacji międzysektorowych.

Zakres odpowiedzialności ponoszonej przez strony stanowi drugą istotną różnicę między nimi. W przypadku kontraktacji podmioty publiczne najczęściej odpowiadają za przygotowanie odpowiedniej specyfikacji zamówienia, ogłoszenie i przeprowadzenie przetargu, wybór wykonawcy oraz kontrolę realizacji zlecenia. Prywatny wykonawca odpowiada natomiast za skuteczną realizację zamówienia na warunkach określonych przez zamawiającego. Tymczasem strony wzorcowego partnerstwa publiczno-prywatnego dzielą się odpowiedzialnością w zależności od posiadanych zasobów i kompetencji.

## 5. Determinanty powodzenia partnerstwa publiczno-prywatnego

Wszelkie formy wielostronnej współpracy wiążą się z różnego rodzaju ryzykami, które mogą utrudnić skuteczną realizację zadania. Moszoro wyróżnił następujące kategorie ryzyka pojawiające się w projektach infrastrukturalnych wykorzystujących formułę PPP:

- ryzyko budowy (m.in. przekroczenia terminów lub planowanych nakładów, nieuzyskania pozwoleń, dostawy surowców, materiału i sprzętu, projektowania, środowiskowe, bankructwa podwykonawców, siły wyższej podczas budowy);
- ryzyko operacyjne (m.in. spadku popytu, spadku rentowności, nieterminowej zapłaty rachunków, awarii);
- ryzyko polityczne (m.in. zmian w prawie, zmian personalnych, budowy konkurencyjnego obiektu przez podmiot publiczny);
- ryzyko finansowe (m.in. kursu walutowego, obsługi długu, stóp procentowych, utraty płynności)<sup>14</sup>.

Jak się wydaje, większość wymienionych ryzyk charakteryzuje również wielostronne projekty realizowane na innych zasadach niż PPP. Najpoważniejszym zagrożeniem, specyficznym dla formuły partnerstwa, jest działanie jednego partnera służące maksymalizacji własnych korzyści kosztem pozostałych. Inne formy współpracy, takie jak kontraktacja, są relatywnie lepiej zabezpieczone przed tego rodzaju ryzykiem dzięki wyraźnemu podziałowi odpowiedzialności.

W literaturze przedmiotu przedstawione zostały rozwiązania umożliwiające ograniczenie ryzyka i zwiększenie prawdopodobieństwa powodzenia realizacji projektu opartego na formule PPP. Na przykład McQuaid wyróżnił następujące determinanty skutecznego partnerstwa:

- jasne określenie ogólnego celu partnerstwa oraz przejrzystość indywidualnych celów zaangażowanych stron;
- porozumienie w sprawie sposobu realizacji projektu (jego struktury, zasobów, odpowiedzialności, strategii zarządzania);
- stworzenie efektywnej strategii komunikacji między partnerami;
- określenie zasad wycofania się z projektu;
- istnienie infrastruktury wspomagającej realizację projektu;
- wzajemne zaufanie partnerów<sup>15</sup>.

O ile pierwszych pięć spośród wymienionych czynników zależy w dużej mierze od kultury organizacyjnej i kompetencji negocjacyjnych zaangażowanych stron, o tyle ostatni jest najmniej wymierny i przewidywalny.

---

<sup>14</sup> M. Moszoro, wyd. cyt., s. 68-69.

<sup>15</sup> R.W. McQuaid, *The theory of partnership. Why have partnerships?*, [w:] S. Osborne (red.), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, New York 2000, s. 29-30.

## 6. Zakończenie

We współczesnym życiu społecznym i gospodarczym coraz częściej przejawia się współzależność podmiotów należących do sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego. Poszczególne formy ich wzajemnych relacji różnią się pod wieloma względami, takimi jak prawa i zakres odpowiedzialności zaangażowanych stron. Możemy wyróżnić co najmniej trzy podstawowe rodzaje relacji międzysektorowych: nadrzędność, konkurencję i współpracę. Współpraca jest postrzegana jako najbardziej „pozytywna” forma relacji, jednakże mechanizmy nadrzędności i konkurencji również mogą być korzystne dla społeczeństw, gospodarek i poszczególnych stron. Na przykład działalność organów nadzoru finansowego może ochronić gospodarkę i same instytucje finansowe przed kryzysem.

Partnerstwo publiczno-prywatne można zdefiniować jako specyficzną formę współpracy, w której wszystkie zaangażowane strony mogą kształtować ramy projektu oraz uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji. Partnerstwo jest zatem najbardziej pozytywną formą relacji międzysektorowych. Nie musi to wcale oznaczać, że jest to forma optymalna dla realizacji każdego zadania publicznego. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego przynosi wielostronne korzyści jedynie wtedy, gdy spełnionych jest szereg warunków wymienionych w niniejszym artykule.

## Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Carroll P., Steane P., *Public-private partnerships. Sectoral perspectives*, [w:] S. Osborne (red.), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, New York 2000.
- Farquharson E., Torres de Mästle C., Yescombe E.R., Encinas J., *How to Engage with the Private sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, The World Bank, Washington 2011.
- Greve C., *Contracting for Public Services*, Routledge, New York 2008.
- Grewiński M., Kamiński S., *Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych*, [w:] Grewiński M., Rymsza M. (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011.
- Hooghe M., Stolle D. (red.), *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, New York 2003.
- Kamiński S., *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej*, „Nauki Humanistyczne”, Prace Naukowe nr 1008 Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- McQuaid R.W., *The Theory of Partnership. Why Have Partnerships?*, [w:] S. Osborne (red.), *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, New York 2000.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.



- Putnam R.D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000.
- Rytel M., *PPP – metoda zamówienia publicznego czy sposób finansowania?*, [w:] M. Barszcz (red.), *Partnerstwo publiczne w praktyce*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Salamon L.M., Anheier H.K., *The Emerging Sector: An Overview*, Johns Hopkins Institute for Policy Studies, Baltimore 1994.
- Salamon L.M., *Partners in Public Service. Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995.
- Sullivan H., Skelcher Ch., *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*, Palgrave Macmillan, New York 2002.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU nr 19, poz. 100.
- Vernis A., Iglesias M., Sanz B., Saz-Carranza A., *Nonprofit Organisations. Challenges and Collaboration*, Palgrave Macmillan, New York 2006.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FORM OF INTERSECTORAL RELATIONS**

**Summary:** The aim of the article is to define public-private partnership as a form of relations between actors belonging to different sectors: public, private or non-profit. Therefore, original classification of intersectoral relations is introduced that provide basis for further analysis. Public-private partnership is defined as a specific form of cooperation, in which all engaged sides have the same possibility to shape project framework and participate in decision-making. The major differences between public-private partnerships and contracting out are also described, as well as successful partnership projects determinants.

**Keywords:** public-private partnership, cooperation, public sector, private sector.