

Jan Cebulak

Znaczenie partnerstwa publiczno – prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej

Public and private partnership as a form of supporting investment projects in the Podkarpacie region in the process of European integration

Uwzględniając korzyści i zagrożenia wynikające z partnerstwa publiczno – prywatnego należy stwierdzić, że rozwój udanej współpracy tych sektorów wymaga skupienia się na wielu kwestiach. Z racji tego, że PPP to ciągle rozwijająca się koncepcja, konieczne jest stwarzanie odpowiedniej struktury organizacyjnej i prawnej funkcjonowania porozumień między sferą prywatną a publiczną. Podstawową zasadą udanej współpracy jest rozwój struktury instytucjonalnej zdolnej do kierowania, rozwijania i zarządzania PPP w imieniu sektora publicznego. Rozwój struktur zarządzających projektami powinien wymusić powstanie i rozwój przepisów oraz regulacji prawnych, co z kolei przyczyni się do stworzenia efektywnego zarządzania

i nadzoru. Praktyka gospodarcza wskazuje wiele problemów i utrudnień w zakresie właściwego i skutecznego wykorzystania PPP dla rozwoju lokalnego. Za najistotniejsze problemy można uznać rozpowszechnienie informacji o szansach i zagrożeniach wynikających z PPP, stworzenie zaufania między stronami kontraktu, wybór najbardziej odpowiedniego modelu PPP dla otoczenia lokalnego i cech projektu, włączenie społeczeństwa do realizacji funkcji monitoringu.

We wdrażaniu zasad PPP należy brać pod uwagę także ryzyko polityczne i legislacyjne, zwłaszcza niestabilność polityczna i częste zmiany personalne, głównie po stronie partnerów publicznych, mogą być zagrożeniem dla realizacji rozpoczętych projektów, transferowania środków finansowych, powodowania zmian obowiązujących obciążeń podatkowych czy też innych uregulowań prawnych. Podsumowując należy stwierdzić, iż PPP jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z różnymi podmiotami sprzyja pozyskiwaniu kapitału prywatnego i łączeniu go z kapitałem publicznym celem finansowania przedsięwzięć podejmowanych w sferze usług publicznych. PPP to także wykorzystanie wiedzy, umiejętności i doświadczenia sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych oraz zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących zasobów dla polepszenia jakości świadczonych usług.

Wprowadzenie

Termin partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP) oznacza łączenie kapitałów prywatnych i środków publicznych. Jest to porozumienie zawarte między jednostką samorządu terytorialnego, której działalność opiera się na zasadach non profit, a podmiotem prywatnym, nastawionym na realizację celów komercyjnych. Partnerstwo opiera się o długoterminowe zaangażowanie partnera prywatnego w realizację inwestycji

publicznych oraz partycypacji w świadczeniu usług publicznych. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, którą jest w stanie najlepiej zarządzać. W uregulowaniach prawnych partnerstwo publiczno – prywatne określone zostało jako „oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy”¹.

Partnerstwo publiczno – prywatne dotyczy realizacji wspólnego przedsięwzięcia, którym może być zadanie ze sfery inwestycyjnej lub użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie czasu jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego oraz inne przedsięwzięcia promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne². Wskazane działania muszą należeć do sfery zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny. Koncepcja partnerstwa publiczno – prywatnego opiera się o cztery elementy, które muszą być uwzględnione w konstrukcji prawnej tej formy współpracy, tj. umowa, finansowanie, realizacja i eksploatacja.

W artykule przedstawiono uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe współpracy sektora publicznego głównie samorządowego z sektorem prywatnym dotyczącej realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych mających na celu rozwój regionu. Omówiona została współpraca sektora samorządowego z instytucjami wspierającymi rozwój Podkarpacia. Oceny i uwagi sformułowane zostały z wykorzystaniem materiałów empirycznych, wyników badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego Podkarpacia³ oraz w 90 podmiotach gospodarczych prowadzących działalność na terenie wybranych powiatów woj. podkarpackiego⁴. Współpraca określana jako partnerstwo publiczno – prywatne jest formą zdobywania kapitału przez samorząd terytorialny, z przeznaczeniem na realizację zadań ustawowych, dotyczących szczególnie świadczenia usług publicznych. Często rozmiary tych zadań wykraczają znacznie poza możliwości finansowe samorządu lokalnego, dlatego władze samorządowe poszukują możliwości finansowego wsparcia wśród partnerów z sektora prywatnego. Z wykorzystaniem wyników badań ankietowych wyszczególnione zostały czynniki ograniczające współpracę w ramach PPP, tj. sektora samorządowego z prywatnym w zakresie finansowania inwestycji komunalnych.

¹ H. Janowska: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003, s. 12.

² J. Zysnarski: Partnerstwo publiczno – prywatne. Teoria i praktyka. ODDK. Gdańsk 2003, s. 55 – 58.

³ Badania ankietowe przeprowadzone w 2006 r. we wszystkich funkcjonujących w woj. podkarpackim jednostkach samorządu gmin

⁴ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2006 r. w 90 podmiotach prowadzących działalność gospodarczą w ramach projektu pt. „Tworzenie sieci współpracy w zakresie innowacji pomiędzy przedsiębiorcami z obszarów wiejskich, a sektorem badawczo – rozwojowym na przykładzie wybranych powiatów w woj. podkarpackim” objętego dofinansowaniem ze środków EFS.

Istota partnerstwa publiczno – prywatnego

Partnerstwo publiczno – prywatne jest szansą dla władz samorządowych na zgromadzenie finansowego wkładu własnego na realizację projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie⁵. PPP jest kolejnym ze sposobów przyspieszenia rozwoju lokalnego i regionalnego i stanowi poszukiwanie kapitału prywatnego, a także zagranicznego, do udziału w inwestycjach komunalnych będących zadaniem ustawowym samorządów. Taka koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny określana jest jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które polega na współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi. Definicje partnerstwa publiczno – prywatnego, obejmują najczęściej następujące elementy⁶:

- współdziałanie podmiotów sektora publicznego i prywatnego (biznesu i społecznego),
- podział odpowiedzialności i władzy,
- montaż środków finansowych
- przenikanie i przekształcanie się racjonalności ekonomiczno – technicznej, polityczno – społecznej oraz humanistyczno – środowiskowej reprezentowanej odpowiednio przez sektor publiczny, biznesowy oraz społeczny,
- pozyskiwanie przez sektor publiczny zasobów od sektora prywatnego, bez których realizacja danego zadania nie byłaby możliwa.

PPP można określić jako formę współpracy podmiotów publicznych i prywatnych dla realizacji zadań publicznych. Kapitał prywatny włączony jest w takie projekty i przedsięwzięcia, które tradycyjnie leżą w gestii władzy publicznej, nie zwalniając jej jednak z obowiązku zaspokojenia potrzeb publicznych i ze związanej z tym odpowiedzialności⁷. W nawiązaniu do wytycznych Komisji Europejskiej przyjmuje się, iż partnerstwo publiczno – prywatne oznacza długoterminową współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach zazwyczaj kontrolowanych przez administrację, takich jak: gospodarka komunalna i obsługa społeczno – socjalna określonej wspólnoty. Zakres podejmowanych wspólnych zadań może być bardzo szeroki i obejmować różnorodne elementy infrastruktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół, itp.

Podstawowe formy udziału sektora prywatnego w projekcie publicznym z uwzględnieniem podziału odpowiedzialności przedstawia tabela 1.

⁵ D. Hajdys: Partnerstwo publiczno – prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2005, s. 134 – 136.

⁶ *Guidelines for succesful public – private partnership*, European Commission Brussels, 2003

⁷ K. Brzozowska: *Partnerstwo publiczno – prawne*, Warszawa 2006, s. 112 – 113.

TABELA 1. FORMY UDZIAŁU SEKTORA PRYWATNEGO

Forma prawna	Aktywa	Eksploatacja i utrzymanie	Rodzaj inwestycji	Podział ryzyka
Zarząd jednostki samorządu	publiczne	publiczne i prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Świadczenie usług	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	samorząd
Dzierżawa i umowy o podobnym charakterze	publiczne	prywatne	publiczne – samorządowe	Publiczne i prywatne
BOT	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne
Koncesjonowanie	publiczne	prywatne	prywatne	prywatne

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Zysnarski: op.cit., s. 58 - 59

Wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania usług publicznych znane i stosowane jest już w całej Europie. Ojczyzną partnerstwa publiczno – prawnego jest Wielka Brytania. Udokumentowane w literaturze europejskiej⁸ przykłady wskazują, że ta forma współpracy daje pozytywne efekty, nie tylko przez otwarcie nowych obszarów dla działalności gospodarczej i sprzyjanie tworzeniu nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim wpływa na poprawę jakości świadczonych usług, zwiększenie ich dostępności, obniżenie jednostkowych kosztów, dostęp do technologii lub nowoczesnych metod zarządzania. Ponadto dodatkowym argumentem przemawiającym za upowszechnianiem PPP jest to, że daje ono możliwość pozyskiwania środków finansowych spoza budżetu, koniecznych na realizację nowych inwestycji bądź na modernizację lub rozbudowę już istniejących. W Polsce forma ta z uwagi na członkostwo w strukturach UE zaczyna zdobywać coraz większe uznanie. Współpracę w tej formie wprowadziła uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.o partnerstwie publiczno-prywatnym (w skrócie ustawa o PPP)⁹. Ustawa ta reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego opartej na umowie podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która służy realizacji zadania publicznego, a więc określonego przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy może być:

- zaprojektowanie lub realizacji inwestycji z przeznaczeniem na cele publiczne,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat,
- działanie na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego (np. rewitalizacja lub zagospodarowanie miasta lub innego obszaru),
- działanie pilotażowe, promocyjne, naukowe edukacyjne lub kulturalne wspomagające realizację zadań publicznych.

⁸ J.Y. Perrot, G. Chatelus, Financing of major infrastructure and service public projects, Paris, 2000

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym, Dz.U nr 169, ustawa ta weszła w życie 7 października 2005 r.

Pomimo, że przepisy ustawy i rozporządzeń wykonawczych¹⁰ obowiązują od niedawna można podać wiele przykładów ich pozytywnego działania w praktyce:

- następuje reorientacja w zakresie finansowania zadań publicznych, zwłaszcza w sytuacji istniejących niedoborów finansów publicznych,
- PPP jest skutecznym sposobem pozyskiwania kapitału na inwestycje,
- umowy o partnerstwie w sensie realizacji są długookresowe, a więc w ten sposób finansowanie staje się działalnością, którą można odpowiednio planować,
- PPP to forma oszczędności w wyniku obniżki kosztów inwestycyjnych i zmniejszania kosztów eksploatacji oraz ryzyka,
- poprawienie sytuacji na rynku pracy, gdyż wzrasta liczba podejmowanych przedsięwzięć,
- tworzona i sprawnie funkcjonująca infrastruktura przyczynia się do szybkiego pozyskiwania inwestorów zagranicznych,
- PPP dla sektora prywatnego wskazuje możliwości angażowania kapitału w długoterminowe przedsięwzięcia, do których dostęp był utrudniony z uwagi na dość rygorystyczne zapisy zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych¹¹ (transport, komunikacja, ochrona środowiska, gospodarka komunalna, energetyka cieplna, usługi medyczne, itp.).

Wprowadzenie do polskich samorządów mechanizmów partnerstwa publiczno – prywatnego jako formy realizacji inwestycji jest szansą na poprawę stanu infrastruktury komunalnej przy niewystarczających środkach własnych. Pozwalają one na pozyskanie zarówno kapitału prywatnego jak i funduszy UE, która jest zainteresowana promowaniem i rozwojem PPP. Jest to dobry sposób finansowania przez samorząd zwłaszcza dużych, kapitałochłonnych inwestycji, które mają szczególne możliwości uzyskania wsparcia ze środków UE. Wspólnota preferuje finansowanie inwestycji komunalnych tą metodą, wychodząc z założenia, że sektor publiczny samorządowy nie jest w stanie samodzielnie wykonać inwestycji i ponieść koszty eksploatacji, a prywatni inwestorzy zainteresowani są szybkim wykonaniem projektu. Zasada PPP w europejskiej polityce regionalnej (obok powszechnie obowiązującej i akceptowanej zasady subsydiarności) nabiera w UE dużego znaczenia i staje się zalecanym systemem finansowania inwestycji¹².

Partnerstwo publiczno – prywatne może być odpowiedzią na problemy samorządów terytorialnych związane z brakiem środków przewidzianych na niezbędne inwestycje infrastrukturalne. Szansą efektywnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest właściwy dobór partnerów publiczno – prywatnych – uczestników danego przedsięwzięcia. Zasady doboru partnerów powinny być kształtowane, tak aby

¹⁰ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o ppp, rozporządzenie w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach ppp, rozporządzenie w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach ppp, Dz.U nr 125 z 2006 r., poz. 866,867, 868

¹¹ Ustawa z dnia 9.02.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. nr 19 z 2004 r. poz. 1230)

¹² B. Zagożdżon, Partnerstwo publiczno – prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji , „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2004, s. 34 – 36.

umożliwiały niezakłócone realizowanie zadań z obopólną korzyścią. Partnerem prywatnym może być:

- przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej;
- organizacja pozarządowa;
- kościół lub inny związek wyznaniowy;
- podmiot zagraniczny, jeżeli jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełnia warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej.

Zasadą jest, że w realizacji partnerstwa publiczno – prawnego podmiot publiczny jest najważniejszym uczestnikiem przedsięwzięcia. Jego zadaniem jest podejmowanie decyzji, wybór celów, które mają być zrealizowane, sprawowanie kontroli realizacji i zabezpieczenie szeroko rozumianego interesu publicznego. Te elementy są zawarte w tzw. studium wstępnym, do opracowania którego podmiot publiczny jest zobligowany. W tym dokumencie muszą być dokładnie określone i przeanalizowane między innymi takie elementy jak: skala przedsięwzięcia, lokalizacja, rozwiązania techniczne oraz ocena oddziaływania na środowisko. Pojawia się także inny ważny problem, a mianowicie zachowanie zgodności celów działania podmiotów w ramach podjętego partnerstwa, gdyż niektóre cele się uzupełniają, zaś inne nie, a ponadto w miarę powiększania liczby uczestników wrasta stopień złożoności ustanawiania zasad fair play dotyczących poszczególnych uczestników¹³. W kontekście tych ważnych czynności związanych z doбором partnerów w ramach PPP należy uwzględnić zagadnienie ryzyka. Ryzyko stwarza szanse powodzenia danego przedsięwzięcia to jednocześnie grozi niepowodzeniem, co poważnie jest utożsamiane ze stratą. Należy uwzględnić to, że ryzyko z jednej strony może być motorem podejmowania działania (jeżeli zamierza się osiągnąć określoną korzyść), a z drugiej to, że istnienie określonego ryzyka może do działania zachęcić. Konieczność uwzględnienia ryzyka pojawia się na każdym etapie realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach PPP¹⁴. Ryzyko niesie przede wszystkim wybór partnera prywatnego.

Prawne uregulowania partnerstwa publiczno – prywatnego

Podstawowe zasady współpracy podejmowanej w ramach PPP reguluje cyt. ustawa o partnerstwie publiczno – prawnym. Podstawą jest umowa o PPP, gdyż określa prawa i obowiązki podmiotu publicznego i partnera prywatnego.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa w szczególności:

- cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji,
- łączną wartość środków przewidzianych na realizację w całości przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy, niezależnie od źródła ich pochodzenia,
- zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienie poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie,

¹³ Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego PPP, Bruksela 2003

¹⁴ M. Kowalczyk, Zarządzanie ryzykiem w projektach finansowych, PWN Warszawa 2001, s. 245 – 246.

- zobowiązania podmiotu publicznego, w tym wielkość, zasady i terminy wnoszenia wkładu własnego, jeżeli wkład taki jest przewidywany, a także zasady dysponowania tym wkładem,
- normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia,
- uprawnienia podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego lub spółkę oraz zasady okresowego przeprowadzania przez strony wspólnej oceny realizacji przedsięwzięcia wraz z ustaleniami realizacyjnymi,
- czas, na jaki umowa została zawarta oraz warunki przedłużenia lub skrócenia okresu obowiązywania umowy, a także warunki i sposób jej rozwiązania przed upływem terminu, na jaki została zawarta, oraz zasady rozliczeń i odszkodowań w takim przypadku,
- warunki i procedurę zmiany umowy oraz zmiany zakresu przedsięwzięcia, jeżeli taka możliwość była przewidziana w specyfikacji wyboru partnera prywatnego,
- formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego;
- podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia,
- zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia, a także dodatkowe gwarancje i umowy oraz zobowiązania stron w tym przedmiocie,
- tryb i zasady rozstrzygnięcia sporów wynikłych na tle umowy;
- postanowienia dotyczące zawiązania spółki, w przypadku gdy strony postanowią zawiązać tą spółkę.

W terminie 14 dni od dnia podpisania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiot publiczny musi przekazać do ministra właściwego do spraw gospodarki następujące informacje dotyczące zawartej umowy:

- łączną kwotę wydatków na wykonanie umowy, w tym łączną kwotę wydatków budżetu,
- łączne kwoty wydatków na wykonanie umowy w poszczególnych latach, w tym łączną kwotę wydatków budżetu w poszczególnych latach,
- podział ryzyk, związanych z realizacją przedsięwzięcia, pomiędzy partnera prywatnego i podmiot publiczny.

Literatura przedmiotu nie zawiera jednoznacznej definicji PPP¹⁵. Wśród wielu można wskazać te, które najbardziej odpowiadają koncepcji europejskiego PPP. „Partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym porozumienie o charakterze komercyjnym. PPP można rozumieć też jako: „[...] formę długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści. Istotą tak pojmowanego PPP jest zatem ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i

¹⁵ H. Janowska: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003, s. 12.

społecznych danego przedsięwzięcia, a fundamentalną zasadą tak pojmowanej koncepcji PPP jest zachowanie przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych usług. Również Komisja Europejska nie wypracowała jednoznacznej definicji PPP. Ogólnie odnosi ona ten termin do wszelkich form współpracy pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstruowania (bądź renowacji), zarządzania i konserwacji infrastruktury lub dostarczania usług¹⁶. Strony partnerstwa dzielą się nie tylko zasobami, potencjalnymi korzyściami, ale także ryzykiem. Każdy z partnerów przyjmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. W efekcie rozłożenie ryzyka powinno przyczynić się do racjonalizacji kosztów i optymalizacji efektu finansowego dla stron PPP. Bardzo ogólną definicję formułuje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o PPP, zgodnie z którą PPP stanowi umowa o współpracy podmiotu publicznego i partnera publicznego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach którego partner prywatny poniesie lub zorganizuje, w całości lub części, nakład finansowy na wykonanie konkretnego przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy.

Każdy projekt realizowany w koncepcji PPP wymaga indywidualnego podejścia. Z tego powodu praktyka gospodarcza wypracowała i nadal formułuje nowe koncepcje PPP, które mają na celu dostosowanie do oczekiwań stron umowy oraz zmieniających się warunków otoczenia. Za podstawowe modele PPP można uznać¹⁷:

- kontraktacje usług,
- kontrakty menedżerskie w ramach których wyróżnia się modele: Projektowanie i Budowa - DB (Desing - Build) oraz Projektowanie, Budowa i Eksploatacja - DBO (Desing - Build - Operate),
- umowy typu Buduj - Eksploatuj - Przekaż - BOT (Build - Operate - Transfer),
- umowy typu Projektuj - Buduj - Sfinansuj - Eksploatuj - DBFO (Desing - Build - Finance - Operate),
- koncesjonowanie.

Zaangażowanie władz lokalnych w PPP to także wzmocnienie lokalnej przedsiębiorczości, poprzez pozyskanie nowych rynków zbytu dla przedsiębiorstw oznaczające poprawę ich kondycji finansowej oraz wzrost zatrudnienia, a tym samym przyczyniające się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. PPP to nie tylko korzyści, źle zaprojektowana współpraca może być równie nieefektywna, a nawet błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą spowodować dużo groźniejsze konsekwencje, niż błędne decyzje podjęte przez całkowicie samodzielną administrację publiczną. Aby odpowiednio wcześniej zminimalizować ryzyko oraz wyeliminować potencjalne niebezpieczeństwo, należy zwracać uwagę na zagrożenia jakie może nieść podjęcie współpracy w ramach PPP. Do najczęściej wymienianych można zaliczyć¹⁸:

- osłabienie kontroli publicznej nad inwestycją,

¹⁶ B. Filipiak, M. Kogut, M. Szewczyk, M. Ziolo: Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania finansowe i procedury, Szczecin 2005, s. 386 – 387.

¹⁷ M. Bitner: Modele partnerstwa publiczno – prywatnego w krajach UE, „Finanse Komunalne” nr 2, 2003,

¹⁸ K. Brzozowska: Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej w oparciu o partnerstwo publiczno – prywatne, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 323 – 325.

- niekontrolowany wzrost cen usług podyktowany głównie przez partnera prywatnego,
- niesolidność partnera prywatnego,
- zaburzenia płynności świadczonych usług,
- rozmycie odpowiedzialności za realizację zadań publicznych,
- podejrzenia o stronniczość i ryzyko politycznych nieporozumień.

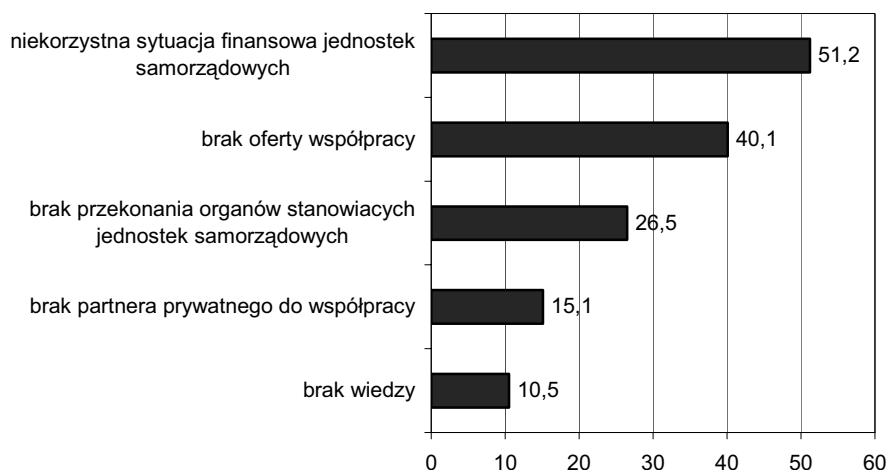
Problemy wdrażania zasad partnerstwa publiczno – prywatnego w woj. podkarpackim

Finansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor publiczny w województwie podkarpackim z udziałem sektora prywatnego to proces, który wdrażany jest w niewielkim zakresie. Potwierdzały to badania ankietowe przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach) z woj. podkarpackiego. Ankietowane jednostki samorządowe nie wykazywały umownej formy realizowania przedsięwzięć w ramach PPP. Ze 160 samorządów gmin, tylko 35 jednostek potwierdziło występującą współpracę z sektorem prywatnym, lecz bez zawierania umów i angażowania środków finansowych. Zadania administracji samorządowej dotyczyły obsługi administracyjnej, wydawanych decyzji. Wyniki badań¹⁹ potwierdziły, iż podejmowanie i finansowanie lokalnych inwestycji komunalnych w województwie podkarpackim w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego związane było z problemami, niedogodnościami, a także wzbudzało niepewność i wątpliwości. W opinii jednostek samorządowych budowa partnerstwa to skomplikowana operacja zarówno w wymiarze społecznym, jak i finansowym, a także prawno – organizacyjnym. PPP to nie tylko jednostki samorządowe i partner prywatny, ale także grono innych uczestników, np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, doradcy organizacyjno – prawni, eksperci finansowi. Głównym czynnikiem ograniczającym współpracę sektora publicznego i prywatnego była sytuacja finansowa jednostki samorządowej, a także mentalność i utrwalony sposób myślenia przedstawicieli organu stanowiącego i zarządzającego tych podmiotów (rad gmin, powiatów oraz zarządów). Większość radnych uważało PPP za mało przejrzysty i trudny układ z partnerem prywatnym, a także utratę kontroli nad majątkiem komunalnym.

Wyniki badań wskazujące główne bariery ograniczające współpracę sektora publicznego i prywatnego w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych w woj. podkarpackim przedstawia rys. 1

¹⁹ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2006 r. w 160 jednostkach samorządowych w woj. podkarpackim

RYSUNEK 1. CZYNNIKI OGRANICZAJĄCE WSPÓŁPRACĘ W RAMACH PPP, TJ. SEKTORA SAMORZĄDOWEGO Z PRYWATNYM W ZAKRESIE FINANSOWANIA INWESTYCJI KOMUNALNYCH W WOJ. PODKARPACKIM



Źródło: Badania własne

Badania potwierdziły, że niedostateczna wiedza w zakresie nowych możliwości współfinansowania inwestycji komunalnych to także bariera ograniczająca rozwój PPP w woj. podkarpackim. W związku z tym duża rola w zakresie doradztwa finansowego i organizacyjnego przypisana została do instytucji wspierających rozwój regionalny. Nowe źródło finansowania rozwoju lokalnego wymusza zmianę mentalności urzędników i podejście urzędów samorządowych do sposobu przygotowywania projektu. W budżetach samorządowych powinny być zarezerwowane odpowiednie środki na przygotowanie projektów rozwojowych. Władze samorządowe powinny dążyć do „pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej”²⁰. Rola jednostek samorządowych, które były inwestorami w realizacji projektów została zmieniona i ograniczona do działań kontrolnych i regulacyjnych w ramach umowy zawartej z partnerem prywatnym.

Z rozważań teoretycznych wynika, że finansowanie inwestycji komunalnych w drodze partnerstwa publiczno - prywatnego otwiera duże możliwości rozwoju infrastruktury lokalnej i regionalnej. Wejście Polski w struktury UE i możliwości absorpcji środków unijnych wpływa pozytywnie na rozwijanie współpracy między sektorem samorządowym władzy publicznej a sektorem prywatnym w zakresie finansowania inwestycji komunalnych, a tym samym pełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W regionie Podkarpacia współpraca tych dwóch sektorów, pomimo dwuletniego okresu członkostwa we Wspólnocie jest na etapie organizowania. W „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007 – 2013” zaplanowano, iż udział środków prywatnych w realizacji wydatków wyniesie aż 19%, a w przypadku

²⁰ ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590)

RPO oraz PO RPW 16,7%. Uwzględniając doświadczenia okresu 2004 – 2006, gdzie udział kapitału prywatnego wynosił ok. 6% założenia te wydają się nad wyraz optymistyczne. Niewielki udział kapitału prywatnego w finansowaniu sektora publicznego wskazuje na duże rozdrobnienie sektora przedsiębiorstw i mało znaczącą pozycję finansową w regionie. Nierealne planowanie montażu finansowego może wpłynąć na wskaźnik absorpcji środków UE. W przypadku województwa podkarpackiego, w którym potencjał MŚP jest względnie niewielki, nie będzie możliwe zrealizowanie planowanego poziomu współfinansowania ze strony kapitału prywatnego.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami wspierającymi rozwój Podkarpacia

Istotne zadania w „kompleksowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym” przypisane zostały do instytucji otoczenia biznesu, tj. regionalnych i lokalnych agencji rządowych oraz innych instytucji wspierających rozwój społeczno-gospodarczy.

Wymienione grupy instytucji wspierających rozwój regionalny pełnią funkcje doradcze, szkoleniowe, informacyjne, finansowe, proinnowacyjne. Efektywność realizacji tych funkcji uzależniona jest m.in. od jakości oferty usług, poziomu środków finansowych przeznaczonych na działalność oraz stabilność instytucji. Jakość oferty usług to głównie wiedza, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Stabilność instytucji wyraża czas jej funkcjonowania na rynku, tj. im instytucja działa dłużej, tym ma większe doświadczenie w realizacji swojej misji i jest bardziej znana przez odbiorców jej działalności²¹.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród podmiotów z regionu Podkarpacia wskazują, że z instytucjami wspierającymi rozwój regionu współpracuje nie więcej niż co trzeci mały przedsiębiorca (31,2% badanych)²². Najczęściej współpraca dotyczyła takich instytucji jak: Urząd Pracy, Agencja Rozwoju Regionalnego, ARiMR, banki, organizacje branżowe, ODR (rolnicy). W niewielkim zakresie respondenci wskazywali potrzebę współpracy z ośrodkami badawczo-rozwojowymi, czy też instytucjami wyspecjalizowanymi we wspieraniu przedsięwzięć innowacyjnych i transferu technologii. W większości współpraca podmiotów z otoczeniem instytucjonalnym dotyczyła pozyskiwania środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zatrudniania pracowników w ramach programów refundowanych, a także rozwiązywania zwykłych, np. administracyjnych problemów związanych z prowadzeniem firmy, podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wnioskowaniem o fundusze strukturalne UE oraz o pomoc w uzyskaniu zwrotnych środków finansowych. Głównie na efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu wskazywali przedsiębiorcy, natomiast wg opinii samorządów gmin i powiatów współpraca pomiędzy tymi jednostkami nie była widoczna. Przedsiębiorcy podkreślali, że efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu dotyczyły poprawy jakości

²¹ T. Dołęgowski: Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej. Monografie i Opracowania Nr 505. Wyd. SGH, Warszawa 2002, s. 93 – 94.

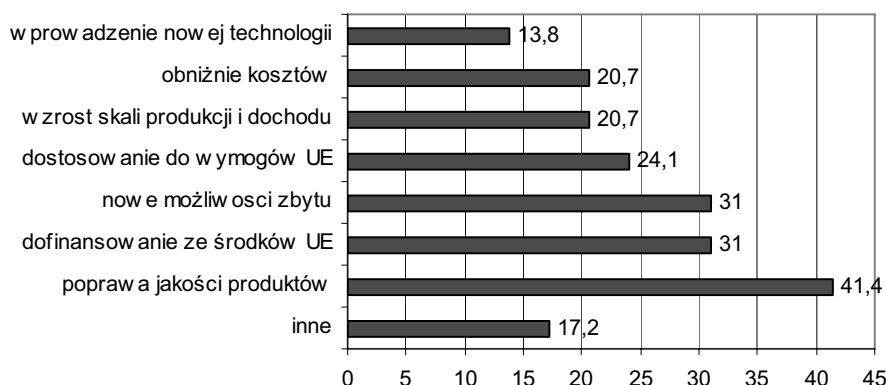
²² Badaniem w ramach projektu realizowanego w 2006 r. przez Uniwersytet Rzeszowski w ramach ZPORR dofinansowanego z EFS pt. „Tworzenie sieci współpracy pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym a przedsiębiorcami” objęto 90 przedsiębiorców i 20 samorządów gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego.

produktów, możliwości ich zbytu, pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE (rys. 2).

Przeprowadzone wywiady pozwalają na wskazanie postulowanych działań, które w opinii podmiotów z regionu Podkarpacia mogłyby ułatwić współpracę z instytucjami otoczenia biznesu i podnieść jej efektywność. Do działań takich można zaliczyć:

- ściślejsze dostosowanie oferty instytucji wsparcia do potrzeb podmiotów regionu,
- szerszą promocję działalności instytucji wsparcia,
- obniżenie kosztów korzystania z usług instytucji,
- większa aktywność instytucji w terenie, stworzenie zachęty do współpracy,
- odbiurokratyzowanie procedur związanych z korzystaniem ze wsparcia niektórych instytucji.

RYСУNEK 2. EFEKTY WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH I BADANEJ GRUPY PRZEDSIĘBIORCÓW Z INSTYTUCJAMI OTOCZENIA BIZNESU W WOJ. PODKARPACKIM (W %)



Źródło: Opracowania własne na podstawie badań ankietowych

Materiał empiryczny wskazuje, że w województwie podkarpackim istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających rozwój regionu, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji, jej zakres jest uniwersalny, a świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców. W związku z tym ich jakość może być niska. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo-doradczych, a także zakres tej oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane.

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż region Podkarpacki posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, dorównujący do województwa małopolskiego o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Potencjał

ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do kierunków rozwoju regionu, określonych w przyjętej strategii rozwoju oraz w innych dokumentach programowych Podkarpacia.

Literatura

1. Brzozowska K: Partnerstwo publiczno – prawne, Warszawa 2006.
2. Hajdys D: Partnerstwo publiczno – prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] Finanse samorządu terytorialnego, red. L. Patrzalek, Poznań – Wrocław 2005.
3. Janowska H: Partnerstwo publiczno – prywatne w dziedzinie usług komunalnych . „Finanse Komunalne” nr 2/2003.
4. Kowalczyk M: Zarządzanie ryzykiem w projektach finansowych, PWN Warszawa 2001.
5. Zagożdżon B: Partnerstwo publiczno – prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji , „Samorząd Terytorialny” nr 9, 2004.
6. Zysnarski J: Partnerstwo publiczno – prywatne. Teoria i praktyka. ODDK. Gdańsk 2003

Summary

In the article law conditions as well as organizational and financial factors of cooperation between public and private sector in terms of investment undertakings resulting in regional development were presented. The cooperation between the above mentioned entities is one of methods used in the process of financial means obtaining. The financial means are indispensable in realization of statutory provisions in terms of local government duties that involve mainly rendering public services. The scope of the activities is often larger than financial potential of local governments and this is the reason why the governments search for financial support of partners from private sector.

Informacje o autorze

Ks. dr Jan Cebulak

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Wydział Ekonomiczny

Katedra Turystyki i Rekreacji

majora Henryka Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów

e-mail: jcebulak@wsiz.rzeszow.pl

