

Agnieszka Smalec

Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla rozwoju regionu

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 231-244

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AGNIESZKA SMALEC

Uniwersytet Szczeciński

ZNACZENIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO DLA ROZWOJU REGIONU¹

Wprowadzenie

Idea partnerstwa ma coraz większe znaczenie w strategiach rozwoju regionalnego. Podmioty, które współpracują w regionach na zasadzie partnerstwa, powinny m.in. dzielić się wiedzą, problemy rozwiązywać w sposób zespołowy, ustalić jasne zasady współpracy oraz swobodnie się komunikować. Podmioty układu partnerskiego muszą być przekonane, że inwestują w tworzenie nowej wartości, przynoszącej wszystkim stronom korzyści. Długookresowe relacje przynoszą bowiem o wiele więcej korzyści niż pojedyncze, sporadyczne spotkania. Jednostki samorządowe nie zawsze dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na budowę nowych obiektów lub dokapitalizowanie określonych obszarów infrastrukturalnych. Jednym z rozwiązań takich problemów jest finansowanie zadań publicznych samorządu na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Jest ono bowiem długoterminowym partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub dostarczenia usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny. Tworzenie relacji partnerskich w regionie to proces dynamiczny i współzależny. Wspólne inwestycje partnerów publicznych i prywatnych są podejmowane przede wszystkim

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2011 jako projekt badawczy „Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego”. Projekt badawczy własny nr NN 114 304137.

tam, gdzie istnieją największe potrzeby wspólnot lokalnych. PPP ma duży wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu, przyczyniając się m.in. do rozwoju infrastruktury niezbędnej do zapewnienia najwyższej jakości usług publicznych.

1. Istota i modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Współpraca sektora prywatnego i publicznego jest jak najbardziej wskazana, gdyż oba są predestynowane do angażowania się w procesy wykonawcze usług publicznych. Mechanizmy rynkowe sprawiają, że sektor prywatny jest zorientowany w swojej działalności na kumulowanie nadwyżki przychodów nad kosztami, dla sektora publicznego zaś najważniejsze są rezultaty jakościowe oferowanych usług publicznych, aby zaspokoić potrzeby społeczności lokalnych².

PPP ma służyć wykonywaniu zadań publicznych i ma być stosowane wówczas, gdy okaże się ono korzystniejsze dla interesu publicznego niż wykonywanie tych zadań przez sam podmiot publiczny. Partnerstwo publiczno-prywatne to „wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych”³. Niektórzy autorzy ujmują bardzo szeroko tę współpracę, inni preferują węższe ujęcie. Przez pojęcie PPP rozumie się zatem różne formy współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, odbudowy, zarządzanie i utrzymania infrastruktury lub dostarczanie usług publicznych. Istotą PPP jest łączenie zasobów publicznych i kapitału prywatnego w celu wspólnego podjęcia ryzyka i osiągnięcia końcowego efektu. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii bezpośrednią przyczyną promowania *Private Finance Initiative* (brytyjska „odmiana” PPP) był deficyt finansów publicznych sięgający 8% PKB i związane z nim ograniczenie publicznych inwestycji⁴. Należy podkreślić, iż Wielka Brytania jest prekursorem

² A. Szewczuk, *Partnerstwo i konkurencja w strategiach działania sektora publicznego i sektora prywatnego*, w: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2007, s. 16–17.

³ J. Stefanowicz, *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwa publiczno-prywatne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 7.

⁴ Szerzej: A. Kopańska, *PPP – wzory brytyjskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3 (25).

i jednocześnie najbardziej zaawansowanym krajem europejskim w rozwoju PPP.

PPP to przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz mniej lub bardziej solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających⁵. Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada, że każdy z partnerów przejmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. Im większe ryzyko bierze na siebie jedna ze stron, tym większy powinna mieć także udział w zyskach z danego przedsięwzięcia. PPP jest „formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia”⁶. W prawie międzynarodowym PPP nie jest unormowane, pojawia się jako tylko postulat w pracach UNDP, UNDESA, UNCSD⁷. Prawo Unii Europejskiej to też raczej zbiór zaleceń ujętych⁸ np. w różnych opiniach w tym zakresie, Zielonej Księdze w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z dnia 30.04.2004 roku.

Polski system prawny rozróżnia w ramach PPP dwa podstawowe modele współpracy sektora publicznego z prywatnych PPP oraz koncesje. Podziału na te formy dokonuje się w zależności od źródła wynagrodzenia strony prywatnej. W Polsce można zauważyć unormowania prawne, czyli w lutym 2009 roku weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa o PPP) oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Ustawa o Koncesji). Według ustawy przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym⁹. Ustawa ta uprościła pewne procedury, co ułatwia po-

⁵ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 49.

⁶ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 11.

⁷ T. Borys, *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Białystok 2003, s. 196 i nast.

⁸ Szerzej: M. Perkowski, *Międzynarodowa natura partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2009, s. 130.

⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

dejmowanie działań w ramach PPP. Ze względu na ustawowy wymóg jawności i konkurencyjności postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza wszystkie prowadzone postępowania znajdują odbicie w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Polska jest krajem o wyjątkowo dobrej perspektywie rozwoju rynku inwestycji i usług publicznych w modelu PPP.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest szeroko stosowane w krajach Unii Europejskiej, w której można wyróżnić trzy główne rodzaje partnerstwa¹⁰:

- a) BOO (*Build-Own-Operate*) – podmiot prywatny podejmuje się w ramach umowy budowy i finansowania obiektu infrastrukturalnego oraz jego eksploatacji i utrzymania; ściąga on opłaty od użytkowników inwestycji, zbierając w ten sposób środki na jej utrzymanie; inwestor prywatny na czas trwania kontraktu jest właścicielem danej inwestycji; to rozwiązanie odpowiednie dla większości projektów infrastrukturalnych, choć trudne do przeprowadzenia w branżach o dużym znaczeniu strategicznym dla państwa; można tu wyróżnić: sprzedaż majątku publicznego podmiotowi prywatnemu oraz sprzedaż udziałów w podmiocie publicznym, podmiotowi prywatnemu;
- b) BOT (*Build-Operat-Transfer*) – zakłada się, że udział inwestora prywatnego jest ograniczony do budowy i eksploatacji inwestycji przez określony czas, po czym następuje przekazanie jej wraz z prawami do eksploatacji władzom publicznym; wiąże się z przeniesieniem odpowiedzialności za projektowanie, konstruowanie oraz funkcjonowanie określonego urządzenia lub grupy aktywów na partnera z sektora prywatnego; sektor publiczny zrzeka się wielu funkcji kontrolnych, które zwykle posiada w przypadku bardziej tradycyjnych projektów; dotyczy projektów o złożonych wymaganiach operacyjnych;
- c) modele oparte na koncesji, np. DBFO (*Design-Build-Finanse-Operate*) – jest to jedna z form modelu PPP opartego na koncesji; przez czas trwania kontaktu inwestycja jest w zasadzie własnością inwestora prywatnego zobowiązanego do znalezienia środków finansowych na jej realizację; koszt bieżącej eksploatacji jest pokrywany przez partnera publicznego; po określonym czasie prawo własności przechodzi na

¹⁰ *Wtyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prawnego*, Komisja Europejska, Dyktoriaat Generalny – polityka regionalna, Bruksela 2003.

władze publiczne. Inne to np. BOOT – budowa–własność–użytkowanie oraz BTO – budowa–przeniesienie–zarządzanie.

Można także zastosować prywatny *outsourcing*, w ramach którego wyróżnia się usługi kontraktowe (krótkookresowe), kontrakty operacyjno-zarządcze (średniookresowe), leasing (5–15 lat), *Design-Build* (projektowanie–budowa) czy też *Design-Bid-Build* (projektowanie–przetarg–budowa). W modelach PPP typu *Design-Build* oraz *Design-Bid-Build* właściciel prywatny ponosi odpowiedzialność za prawidłowe zdefiniowanie celów. Ale sektor publiczny jest nadal właścicielem majątku.

Wybór jednego z modeli PPP jest uzależniony od lokalnych potrzeb i możliwości danego regionu oraz jego władz¹¹. Dla przykładu, gdy władzom samorządowym zależy na rozbudowie systemów komunalnej infrastruktury technicznej, właściwy jest wybór koncesji, przeniesienia prawa własności lub umowy typu budowa–eksploatacja–przekazanie.

Koncepcja PPP umożliwia połączenie umiejętności i doświadczenia dwóch sektorów: publicznego i prywatnego; prowadząc m.in. do oszczędności w budżecie, obniżenia kosztów inwestycyjnych, skrócenia czasu realizacji inwestycji, podziału ryzyka inwestycyjnego oraz budowy zaufania otoczenia i przejrzystości powiązań. Umowy zawierane w ramach PPP są jednak często skomplikowane, wydłużone w czasie oraz wymagają znacznych środków na opracowanie procedur (ekspertyz) poprzedzających ich podpisanie. Mogą być także związane z wyższym kosztem kapitału dla sektora prywatnego, pewnym ograniczeniem wpływu władz lokalnych na funkcjonowanie obiektów i usług użyteczności publicznej, jak również z prawdopodobieństwem wprowadzenia opłat związanych z ich wykorzystaniem. Należy zatem pamiętać zarówno o korzyściach, jak i wadach takiego partnerstwa.

Charakterystyka PPP wymusza ponadto optymalizację podziału ryzyka pomiędzy partnerów, przy czym należy pamiętać, że kluczem do udanego PPP jest właśnie taki podział ryzyka związane z projektem, który zapewnia, iż danym ryzykiem zarządza strona, która potrafi to robić lepiej¹².

¹¹ Szerzej na temat form PPP m.in. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, op. cit., s. 37–47.

¹² *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/84A13CC9-18B9-4DFD-8100-552D8B1C83ED/13186/o_ppp_aglapa1.doc.

Najwięcej projektów PPP w Polsce dotyczy inwestycji z dziedziny sportu i rekreacji. Powstają m.in. nowe ośrodki, hale sportowe i stadiony. Coraz więcej projektów dotyczy także parkingów.

2. PPP a rozwój regionalny

Rozwój regionalny to „systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju”¹³. A. Klasik zaś podkreśla, iż rozwój regionalny to trwały wzrost potencjału gospodarczego regionów, ich siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców, który przyczynia się do rozwoju całej wspólnoty narodowej¹⁴. W ujęciu długofalowym cechą naturalną każdej jednostki terytorialnej jest dążenie do rozwoju. Zasadniczym celem zarządzania przez władze samorządowe jest poprawa warunków życia społeczności lokalnej, co może nastąpić jedynie w wyniku rozwoju. Według A.C. Nelsona rozwój regionalny to zmiany w regionalnej produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i wartością produkcji dodanej. Ponadto obejmuje również rozwój społeczny rozumiany jako poziom opieki zdrowotnej, dobrobyt, jakość środowiska czy kreatywność¹⁵. Rozwój regionalny utożsamiany jest zatem przede wszystkim¹⁶:

- a) ze wzrostem relatywnego znaczenia regionu w układzie kraju,
- b) ze wzrostem efektywności gospodarowania,
- c) z poprawą życia mieszkańców,
- d) z podnoszeniem konkurencyjności regionu,
- e) z wyrównaniem zróżnicowania wewnątrz- oraz międzyregionalnego.

Strategię rozwoju regionalnego powinno charakteryzować kompleksowe podejście do problemów mieszkańców oraz sposobu alokacji zasobów. Rozwój

¹³ J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996, s. 14.

¹⁴ A. Klasik, *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle zróżnicowań regionalnych*, stenogram z seminarium pt. *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Sejm RP z dn. 22.04.1997.

¹⁵ W. Dziemianowicz, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Studia regionalne i lokalne, UW i Euroreg 21 (54), Warszawa 1997, s. 29.

¹⁶ *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Stahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 26.

regionalny jest procesem złożonym, co wynika z wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, różnorodności działań, które go kształtują, kombinacji między zasobami a czynnikami produkcji, które określają relacje ekonomiczne regionu z otoczeniem, jak również przesłanek społecznych – akceptacji celów rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego ze strony społeczności danego terytorium oraz ich kreatywnej postawy w realizacji tych celów¹⁷. Rozwój regionalny to proces o charakterze przyczynowo-skutkowym. Zmienia się w nim zarówno region, jak i czynniki powodujące te zmiany¹⁸. Proces rozwoju regionalnego jest konsekwencją działania trzech grup czynników, tj. endogenicznych, egzogenicznych oraz czynników określających endogeniczną zdolność reagowania na zmiany w makrootoczeniu¹⁹. Do czynników endogenicznych, które są główną siłą sprawczą rozwoju regionalnego, zalicza się czynniki określające zdolność rozwojową zasobów w polach rozwoju regionalnego, takie jak mieszkańcy regionu, regionalny ekosystem, infrastruktura, gospodarka regionalna oraz przestrzeń – terytorium regionu. Są to m.in. zasoby demograficzne, komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia, instytucje i urządzenia infrastruktury technicznej, inwestycje infrastrukturalne, dostępność przestrzenna, skuteczność marketingu przestrzeni, zdolność do innowacji, przedsiębiorczość. Czynniki egzogeniczne obejmują pozytywne i negatywne zmiany w otoczeniu dalszym regionu, które stanowią impuls dla poszczególnych pól rozwoju regionalnego. Rozwój regionalny wymaga zaangażowania wszystkich czynników.

Ważnym czynnikiem odzwierciedlającym poziom rozwoju danego regionu jest m.in. obecność tam postępu technicznego i technologicznego, wyrażająca się jakością i nowoczesnością wytwarzanych w tym regionie produktów oraz stałym wzbogacaniem asortymentu itp. Rozwój regionalny to proces zawierający w swojej strukturze bardzo dużo zróżnicowanych elementów: od prostych przedsięwzięć do zagregowanych zmian. Dotyczy on wzajemnej wymiany między człowiekiem a otaczającym go środowiskiem przyrodniczym, co sprowadza się do realizacji idei ekorozwoju²⁰.

¹⁷ L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.

¹⁸ *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 23.

¹⁹ Szerzej: *Metody oceny rozwoju regionalnego...*, op. cit., s. 16–26.

²⁰ E. Hławacz-Pajdowska, *Realizacja zadań w dziedzinie ochrony środowiska przez samorządy terytorialne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4, s. 46–54.

Występują też różne bariery hamujące lub komplikujące rozwój regionalny. Są to wszystkie przeszkody, które wywołują potrzebę podjęcia pewnych działań adaptacyjnych lub przeciwdziałań. Jedną z barier to niedostateczne dofinansowanie samorządów. Dlatego niezbędna staje się współpraca. Współpracę na zasadzie partnerstwa należy stosować na każdym etapie realizacji europejskiej polityki regionalnej. Można wskazać na cztery aspekty wartości dodanej płynącej z partnerstwa w regionach UE²¹:

- a) zwiększanie zaangażowania partnerów oraz traktowanie rezultatów podejmowanych wspólnych działań jako własnych;
- b) zmiana charakteru procesu decydowania o rozwoju terytorium z politycznego na społeczny;
- c) rozwój potencjału instytucjonalnego, który ma wpływ na rozwój regionalny;
- d) polepszanie planowania i kształtu procedur wdrażanych w administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie funduszami strukturalnymi.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu ma współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami otoczenia biznesu w zakresie aktywizacji mieszkańców, tworzenia oraz przepływu informacji i nowoczesnych technologii. Samorząd terytorialny, realizując zadania własne i zlecone, korzysta z różnych źródeł finansowania. Finansowanie rozwoju regionalnego jest procesem złożonym, gdyż nie istnieje jeden centralny ośrodek gromadzący zasoby pieniężne i dokonujący wydatków. Istota finansowania polega na stawianiu do dyspozycji podmiotu zamierzającego dokonać wydatków odpowiednich zasobów środków pieniężnych, które umożliwią ich realizację²². Wykorzystywana jest coraz częściej współpraca w ramach PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne właściwie realizowane może w istotny sposób przyczynić się do rozwoju regionalnego. Do najważniejszych korzyści wynikających z takiej współpracy w ramach PPP można zaliczyć²³:

- a) szybszą modernizację, budowę i rozbudowę infrastruktury – PPP umożliwi bowiem realizację projektów w sytuacji ograniczonej do-

²¹ Szerzej: *Partnership in the 2000–2006 programming period – Analysis of the Implementation of the Partnership Principle*, European Commission, November 2005, www.europa.eu.int.

²² *Finansowanie rozwoju regionalnego*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 25.

²³ *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, European Commission, EU, Bruxelles, January 2003, s. 15–16; K. Brzozowska, op.cit.

- stępności kapitału publicznego (przez ograniczenie wydatków publicznych albo wskutek rocznych cykli budżetowych), zwiększając tym samym zapotrzebowanie na inwestycje;
- b) lepsze rozmieszczenie ryzyka – podstawową zasadą różnych form PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach; celem jest raczej optymalizacja przeniesienia ryzyka;
 - c) szybsze wdrożenie projektu – sektor prywatny jest odpowiedzialny za projekt, budowę oraz płatności związane z dostępnością usług, co stanowi istotne zachęty dla niego do przedstawienia projektów kapitałowych w krótszym terminie i szybszej ich realizacji;
 - d) ograniczone koszty całkowite – projekty PPP, które wymagają świadczenia usług w zakresie funkcjonowania i utrzymania, stanowią dla sektora prywatnego impuls do minimalizacji kosztów przez cały okres trwania projektu, co nie jest łatwe do osiągnięcia w ramach ograniczeń tradycyjnego budżetowania sektora publicznego;
 - e) lepsze zachęty do wdrożenia projektu – ze względu na obarczenie ryzykiem związanym z projektem sektor prywatny dąży do poprawy w zakresie zarządzania i wdrażania danych projektów; zgodnie z wielkością projektów PPP wykonawca z sektora prywatnego otrzymuje pełną należność wyłącznie w przypadku spełnienia norm wymaganych w sposób ciągły w odniesieniu do danej usługi;
 - f) wyższą jakość usługi – doświadczenie międzynarodowe wskazuje na to, że jakość usługi świadczonej w ramach PPP jest często wyższa niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego; może to wynikać z oszczędności skali, wprowadzenia innowacji w świadczeniu usług lub realizacji zachęt i kar uwzględnionych zwyczajowo w umowie PPP;
 - g) generowanie dodatkowych przychodów – sektor prywatny może mieć możliwość generowania dodatkowych przychodów od stron trzecich, ograniczając tym samym koszty wszelkich wymaganych subwencji ze strony sektora publicznego;
 - h) zwiększenie zakresu zarządu publicznego – przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, urzędnicy administracji rządowej będą pełnili funkcje regulacyjne i skoncentrują się na ich planowaniu oraz monitorowaniu procesu ich wdrażania, ponadto

poprzez stworzenie konkurencji w zakresie usług publicznych, PPP umożliwia porównanie usług publicznych z normami rynkowymi.

Korzyści z realizacji inwestycji w ramach PPP dostrzegają zarówno przedstawiciele administracji rządowej, jak i samorządowej. Sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego i w Polsce, i na świecie w sposób bezpośredni wpływa na budowanie dobrobytu społecznego. Głównym celem przyświecającym przedsięwzięciom typu PPP jest optymalizacja wykonania zadania publicznego. Przy tego typu przedsięwzięciach podmiot publiczny skupia swoją uwagę na „produkcie końcowym” projektu, a nie jest zobowiązany dbać o wkład (nakład) i kolejne etapy przedsięwzięcia i skupiać się na nich. Przyjmując sposób zintegrowanego podejścia, wykorzystując przy tym cenną wiedzę partnera prywatnego, przyczynia się również do tego, że projekt stanowi całość złożoną ze ściśle powiązanych ze sobą łańcuchem przyczynowo-skutkowym elementów, a nie szereg oddzielnych, kolejno realizowanych etapów.

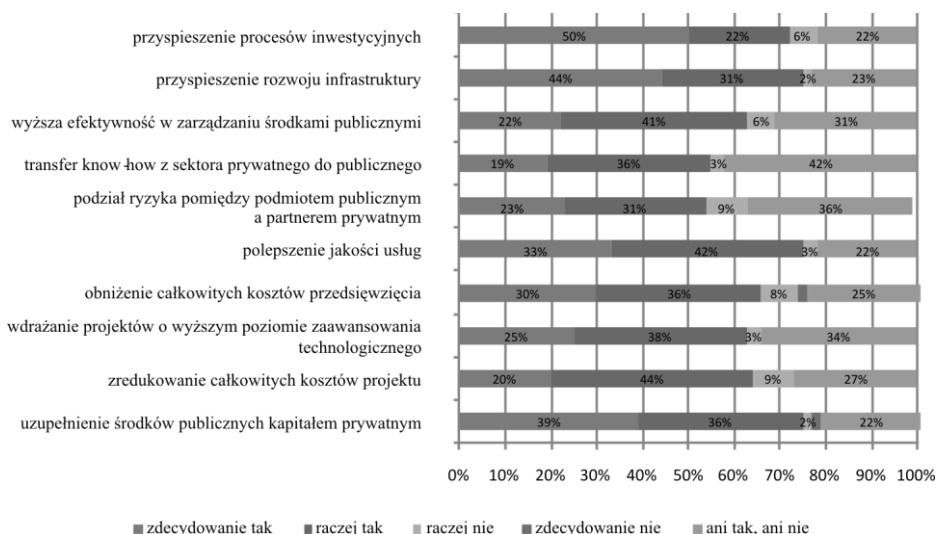
Należy jednak pamiętać również o przeszkodach w stosowaniu PPP. Jedną z nich jest myślenie, iż partnerstwo takie jest w dużym stopniu narażone na korupcję. PPP budzi także opór społeczny, gdyż przez niektórych ludzi uważane jest za synonim prywatyzacji i społeczeństwo obawia się nadmiernego wzrostu cen świadczonych przez prywatne podmioty usług. Przed samorządami stoi zatem trudne zadanie zmiany nastawienia społeczności.

W ramach projektu badawczego „Partnerstwo publiczno-prywatne jako determinanta rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego” (projekt badawczy nr NN 114 304137) zrealizowano badanie, które wykazało, że jako źródło wiedzy na temat PPP samorządy najczęściej wskazywały Internet (84%), następnie prasę, telewizję lub radio (69%), szkolenia zewnętrzne (56%) oraz informację uzyskaną od współpracowników (53%). Na literaturę przedmiotu wskazało 50% respondentów, konferencje 48%, a szkolenia wewnętrzne zaledwie 19%.

Jako dziedziny, w których współpraca sektora publicznego i prywatnego byłaby wskazana, gminy najczęściej wskazywały takie obszary, jak obiekty sportowe (72% wskazań) oraz gospodarka odpadami (70%). Ponad 50% gmin wskazało również, że taka współpraca mogłaby mieć miejsce w takich dziedzinach, jak ochrona środowiska (59% wskazań), rewitalizacja miast i funkcjonowanie obiektów kulturalnych (po 58% wskazań), w zakresie budownictwa społecznego (56%), energetyki i ciepłownictwa (55%), w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, telekomunikacji i teleinformatyki oraz funkcjonowania par-

ków technologicznych (po 53% wskazań), a także przy organizacji funkcjonowania parkingów na terenie gminy (50%). W dziedzinach dotyczących transportu i dróg możliwość współpracy z partnerami prywatnymi widzi 47% gmin, za współpracą w dziedzinie edukacji i oświaty opowiedziało się 45% gmin, a możliwość współpracy w zakresie ochrony zdrowia i funkcjonowania szpitali widzi 44%. Inwestycje takie z pewnością przyczyniają się do rozwoju regionu i poprawy świadczenia przez samorządy usług publicznych.

Wśród korzyści, jakie gminy postrzegają w przypadku PPP, najczęściej wskazały uzupełnienie środków publicznych kapitałem prywatnym oraz przyspieszenie rozwoju infrastruktury i procesów inwestycyjnych (rysunek 1).



Rys. 1. Korzyści, jakich oczekuje/oczekiwałaby gmina z realizacji projektów w ramach PPP

Źródło: opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród głównych barier utrudniających korzystanie przez gminę z realizacji projektów w ramach PPP gminy najczęściej wskazywały skomplikowane procedury PPP (68% wskazań), brak specjalistów i doradców (odpowiednio 66%), a także brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w ramach PPP w sektorze publicznym (63%) oraz w sektorze prywatnym (58%).

61% gmin jako barierę wskazało niską świadomość na temat PPP w sektorze prywatnym oraz brak partnerów prywatnych lub ich niewielkie zainteresowanie tą formą współpracy, a 59% jako istotną barierę widziało niską wiedzę na temat PPP wśród samych gmin. Dla co drugiej gminy taką barierę stanowiły problemy z przepływem informacji oraz skomplikowana procedura wyboru partnera. Istotnym problemem przy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest także brak informacji w gminach o potencjalnych partnerach z sektora prywatnego, brak odpowiednio przygotowanych informacji oraz bazy danych o takich podmiotach. W przypadku poszukiwania partnerów w celu zrealizowania określonej inwestycji gminy najczęściej opierają się na kontaktach osobistych (44%), stronach i wyszukiwarkach internetowych (39%) oraz informacjach od osób trzecich (31%). Partnerstwo publiczno-prywatne jest szansą na realizację zadań publicznych oraz pobudzenie rozwoju regionalnego i lokalnego. Pozostaje jeszcze jednak trochę do zrobienia, aby PPP przyczyniło się do rozwoju regionalnego.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne jest coraz częściej stosowane niemal na całym świecie, choć jego formy są różne. Pozwala bardzo często realizować inwestycje niedostępne dla budżetów publicznych, jak również sprzyja poprawie efektywności poprzez wprowadzenie do sektora publicznego elementów konkurencji rynkowej. PPP umożliwia dostęp do kapitału (szczególnie w sytuacji narastającego niedoboru środków finansowych po stronie publicznej), umożliwiając stronie publicznej optymalizację kosztów oraz poprawę jakości infrastruktury publicznej i świadczonych usług przy jej wykorzystaniu. PPP nie należy jednak traktować jako panaceum na wszystkie bolączki sektora publicznego, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Ten sposób realizacji zadań użyteczności publicznej jest bowiem alternatywą dla innych sposobów i powinien być wykorzystany tylko wówczas, gdy jest optymalny do wykonania takiego zadania i oferuje szeroko pojętą „opłacalność”.

Literatura

- Borys T., *Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju*, w: *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Białystok 2003.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Dziemianowicz W., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Studia regionalne i lokalne, UW i Euroreg 21 (54), Warszawa 1997.
- Finansowanie rozwoju regionalnego*, red. L. Oręziak, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008.
- Hławacz-Pajdowska E., *Realizacja zadań w dziedzinie ochrony środowiska przez samorządy terytorialne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 4.
- Klasik A., *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski na tle różnicowań regionalnych*, stenogram z seminarium *Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Sejm RP z 22.04.1997.
- Kopańska A., *PPP – wzory brytyjskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3 (25).
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Stahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Partnership in the 2000–2006 programming period – Analysis of the Implementation of the Partnership Principle*, European Commission, November 2005, www.europa.eu.int.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, http://www.nsr.gov.pl/NR/rdonlyres/84A13CC9-18B9-4DFD-8100-552D8B1C83ED/13186/o_ppp_aglapa1.doc.
- Perkowski M., *Międzynarodowa natura partnerstwa publiczno-prywatnego*, w: *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2009.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Stefanowicz J., *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwa publiczno-prywatne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Strategiczne wyzwanie dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996.
- Szewczuk A., *Partnerstwo i konkurencja w strategiach działania sektora publicznego i sektora prywatnego*, w: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2007.

Szlachta J., *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwanie dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert-Stiftung, Warszawa 1996.

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19.

Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 734, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.

Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prawnego, Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny – polityka regionalna, Bruksela 2003.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR THE DEVELOPMENT OF THE REGION

Summary

Nowadays more and more important in regional development plays a public-private partnership. Due to the public-private partnership self-governments and private enterprises can undertake common initiatives, sharing both profits and responsibility. Because such for complicated procedures, long period of preparation and often difficult negotiations is a form of partnership too often used by Polish governments. On the other hand increasing need for such solutions.

Translated by Agnieszka Smalec