

*dr Agnieszka Jachowicz*¹

Katedra Finansów i Gospodarki Światowej
Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Partnerstwo publiczno-prywatne a efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego w dobie kryzysu

WSTĘP

Sektor publiczny każdego państwa jest odpowiedzialny za świadczenie i realizowanie przypisanych mu zadań i usług. Spełnienie tego obowiązku wymaga jednak odpowiednio wysokich nakładów. Niestety, niewystarczające zasoby finansowe jednostek samorządowych w połączeniu z przestarzałą infrastrukturą i rosnącymi potrzebami społeczeństwa powodują, że podmioty publiczne muszą szukać innych rozwiązań finansowania i realizacji swoich zadań. Sytuacji nie poprawia także obecny kryzys finansowy i konieczność konsolidacji finansów publicznych. W rozwiązaniu tych dylematów może przyjść z pomocą współpraca z sektorem prywatnym, który dysponuje zasobami kapitałowymi i umiejętnościami menedżerskimi. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego ze wskazaniem jego cech, które mogą służyć lepszej alokacji zasobów, czyli podniesieniu efektywności działań przy realizacji zadań publicznych.

ISTOTA I CECHY PARTNERSTWA

Instytucja państwa jest nierozzerwalnie związana z dostarczaniem usług użyteczności publicznej. Już w starożytności miała miejsce współpraca, która charakterem przypominała umowę koncesji. W Cesarstwie Rzymskim cesarz August odpowiadał za transport poczty na terenie kraju, podczas gdy budynki pocztowe stanowiły własność wspólnot lokalnych. Zarządzający budynkiem, który był wyłoniony w drodze przetargu, na mocy umowy zawartej z władzami lokal-

¹ Adres korespondencyjny: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, ul. Zygmunta Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza, e-mail: jahowicza@interia.pl.

nymi na okres pięciu lat, był odpowiedzialny za wybudowanie, utrzymanie oraz funkcjonowanie obiektu. Tę formę współpracy dwóch podmiotów wykorzystywano także przy budowie term, portów czy dróg [Cenkier, 2011, s. 33].

Współpraca podmiotów prywatnych z publicznymi miała miejsce cały czas, chociaż większą dynamikę przybrała w XVIII wieku. Najwięcej tego typu przedsięwzięć miało miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie właściciele ziemscy tworzyli trusty drogowe pożyczając rządowi pieniądze na budowę dróg. Przychody, jakie osiągnęli pożyczkodawcy, pochodziły z opłat, które ludność musiała uiszczać za korzystanie z infrastruktury drogowej [Yescombe, 2008, s. 22]. Również w Wielkiej Brytanii – w Londynie – na przełomie XVIII i XIX wieku prywatne przedsiębiorstwa zaopatrywały w wodę osiem dzielnic [Zysnarski, 2007, s. 14]. Londyńskie władze publiczne wykorzystywały kapitał prywatny do budowy mostów. We Francji z kolei w XVII wieku kapitał prywatny finansował budowę kanałów. Śladem krajów europejskich poszły Stany Zjednoczone A.P., gdzie w pierwszej połowie XIX wieku większość firm wodociągowych była już własnością prywatną [Yescombe, 2008, s. 19].

Rozwój partnerstwa przypadł na przełom XIX i XX wieku. Głównym jego celem stała się optymalizacja wykonania zadania publicznego. W tego typu inicjatywach podmiot publiczny ma skupiać się na produkcie końcowym projektu, a nie na nakładach i kolejnych etapach przedsięwzięcia. Ponadto, dzięki zintegrowanemu podejściu do inwestycji i wykorzystaniu wiedzy partnera prywatnego, projekt jest całością z powiązanymi z sobą przyczynowo-skutkowo elementami. Jego charakter wymusza taki podział zadań i ryzyka pomiędzy dwie strony umowy, aby każda ze stron posiadała umiejętności do zarządzania nimi, co stanowi podstawę udanego partnerstwa [Korbus, 2003, s. 40].

Partnerstwo publiczno-prywatne można opisać także jako kooperację sektora publicznego i prywatnego, gdzie na kompleksową współpracę składają się takie elementy jak finansowanie, projektowanie, realizacja inwestycji o charakterze publicznym, zarządzanie nią, a następnie końcowe przejęcie własności [Burzyński, 2009, s. 13]. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej partnerstwo między dwoma podmiotami jest zawierane w celu świadczenia usługi leżącej w kompetencji władz publicznych, gdzie obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie zadań i ponoszonego ryzyka [Szara, 2012, s. 171]. To sektor prywatny jest siłą napędową innowacyjności, a państwo powinno wspierać go poprzez odpowiednie działania regulacyjne, co ma szansę przełożyć się na większe zaangażowanie podmiotów prywatnych w finansowaniu przedsięwzięć również tych o charakterze publicznym [Dziarski, 2007, s. 74–75].

Do cech, które wyróżniają partnerstwo można zaliczyć m.in.:

- długoterminowy charakter współpracy przy projekcie, który ze względu na złożoność wymaga dużego kapitału początkowego;
- montaż finansowy kapitału pochodzącego zarówno od podmiotu prywatnego, ale także od instytucji finansujących oraz od podmiotu publicznego;

- współpracę, podczas której podmiot prywatny jest zobowiązany do realizacji poszczególnych elementów projektu, natomiast rola podmiotu publicznego polega na identyfikacji celów, leżących w interesie publicznym, kontroli jakości i mechanizmu cenowego oraz monitoringu całego przedsięwzięcia;
- optymalny podział ryzyka pomiędzy podmioty, tak by każdy z nich potrafił zarządzać przydzielonym/podjętym ryzykiem najbardziej efektywnie [Moszorro, 2000, s. 20].

Partnerstwo ma na celu sprzyjać tworzeniu „wartości dodanej”, nawiązaniu nowych powiązań między jednostkami oraz ma służyć zaspokajaniu lokalnych potrzeb [Leoński, 1995, s. 57], przy czym nadrzędnym celem powinno być zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych.

ZNACZENIE EFEKTYWNOŚCI DLA DECYZJI FINANSOWYCH PODEJMOWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istnieje duża trudność w przypadku sektora publicznego w kształtowaniu obiektywnych mechanizmów efektywności alokacji zasobów, łącznie ze środkami finansowymi. Równoczesne zapewnienie zgodności między równością dostępu do dóbr i usług publicznych a efektywnością jest zadaniem bardzo trudnym [Kachniarz, 2008, s. 57]. Krytyka efektywności sektora publicznego doprowadziła do wykształcenia poglądów, aby jego rolę ograniczyć do minimum. Uważano, że sektor publiczny (w tym samorządowy) przy realizacji ciężących na nim zadań powinien posilkować się outsourcingiem bądź prywatyzacją. Jednak dość szybko okazało się, że ograniczanie roli państwa nie stanowi złotego środka na poprawę efektywności jego funkcjonowania [Sawes, 1992, s. 15]. Obecnie uważa się, że najważniejszym czynnikiem decydującym o wzroście efektywności przy realizacji zadań nie jest forma organizacyjna, tylko konkurencja, która może przynieść pożądane efekty [Bailey, 1999, s. 52].

Patrząc z punktu widzenia gospodarowania finansami samorządowymi, ważnym elementem staje się odpowiedź, czy nakłady poniesione na realizację zadań przyniosły zaplanowany efekt. W polskim sektorze publicznym ocena efektów zaczyna nabierać na znaczeniu. Można to powiązać z efektywnością i oceną skuteczności podejmowanych decyzji. Nowe zarządzanie publiczne, którego wyraz można odnaleźć w obowiązującej ustawie o finansach publicznych [Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.], sprowadza się do idei 3E, czyli do oceny gospodarności (*economy*), wydajności (*efficiency*) i skuteczności (*effectiveness*).

Kryzys finansowy także odcisnął swoje piętno na sytuacji dochodowej jednostek samorządowych, wymuszając zmiany, które polegały nie tylko na poszukiwaniu możliwości ograniczania wydatków, ale głównie koncentrowały się na zwiększeniu efektywności przy alokowaniu środków publicznych. Nie bez znaczenia jest również decentralizacja, ponieważ im bliżej wspólnot lokalnych czy

regionalnych znajdują się dysponenci środków publicznych odpowiedzialni za realizację zadań publicznych, tym gospodarowanie środkami publicznymi staje/powinno stawać się bardziej efektywne [Patrzalek, 2010, s. 60].

Efektywność jest związana z konkretnym rodzajem działalności w danym miejscu i czasie oraz z konkretną jednostką samorządową. Stąd też ważne jest, aby podchodzić do niej nie w sposób ogólny, tylko odnosić się do efektywności działania całej jednostki samorządu terytorialnego bądź do efektywności realizowanego zadania czy grupy zadań.

Efektywność odnosi się do procesu wykorzystania zasobów, czyli zarówno sposobu ich gromadzenia, jak i ich wykorzystania w czasie. Do elementów, od których uzależniony jest wzrost efektywności ponoszonych nakładów, można zaliczyć:

- zasady podziału zadań między państwo a samorząd;
- instrumenty gromadzenia dochodów i pozwalające na lokowanie nadwyżek bądź służące pokrywaniu niedoborów w budżecie;
- precyzyjnie skonstruowane instrumenty podatkowe i dłużne mające wspomóc motywację, inicjatywę i kreatywność społeczności lokalnej/regionalnej;
- dbałość o jakość świadczonych usług, a tym samym o wynik finansowy jednostki;
- uelastycznienie systemu finansowania zadań publicznych dzięki większemu zastosowaniu outsourcingu i partnerstwa publiczno-prywatnego [Filipiak, 2011, s. 143–144].

W sektorze finansów publicznych nie zawsze można precyzyjnie określić nakłady i efekty. Jest to skutkiem celów stawianych przed jednostkami samorządu terytorialnego przybierających charakter misji [Poniatowicz, 2010, s. 48].

Wbrew wątpliwościom efektywność należy mierzyć. Osoby gospodarujące finansami samorządowymi powinny kierować się efektywnością przy alokacji publicznych zasobów pieniężnych. Efektywność zatem staje się coraz ważniejszym czynnikiem, który determinuje decyzje finansowe. Wymaga ona jednak zastosowania instrumentów adekwatnych do realiów, w jakich funkcjonują obecnie jednostki samorządowe.

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE SPOSOBEM NA REALIZACJĘ ZADAŃ PUBLICZNYCH W CZASACH KRYZYSU

Odpowiedzią na wyzwania, przed jakimi stoją kraje gospodarki rynkowej, zarówno te bogate, jak i te biedne, przy konieczności ograniczenia funduszy publicznych na skutek ostatniego kryzysu finansowego, może stać się partnerstwo publiczno-prywatne. Narastające oczekiwania społeczne napotykające trudności w możliwościach ich finansowania z publicznych pieniędzy powodują powstanie sytuacji kryzysowych zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodar-

czym. W warunkach trudnej sytuacji budżetów publicznych partnerstwo pozwala nie tylko na uniknięcie cięć w nakładach finansowych przeznaczonych na realizację usług publicznych, ale także, dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego, możliwe staje się powiększenie dostępu do nich [EDS, 2013, s. 40]. Dzięki takim cechom jak korzystność, czyli możliwość sprostania nowym zadaniom; skuteczność, którą rozumie się jako realizację potrzeb społecznych mimo braku środków budżetowych oraz efektywność przejawiającą się w mniejszych kosztach zadań leżących w gestii organów publicznych w porównaniu z tradycyjnymi metodami partnerstwo staje się coraz bardziej powszechnym instrumentem służącym realizacji inwestycji publicznych.

Skala potrzeb inwestycyjnych w Polsce jest bardzo duża, znacznie wyższa niż w krajach Europy Zachodniej. Według obliczeń W. Orłowskiego [EDS, 2013, s. 42], aby za 10 lat uzyskać powiększenie stanu majątku usług publicznych do średniego (obecnie) stanu zachodnioeuropejskiego niezbędny jest wzrost nakładów inwestycyjnych z poziomu 4,4% PKB z roku 2010 do poziomu 5,5% PKB w latach 2020–2022. Roczna luka finansowa w latach 2011–2022 opiewa na kwotę w przedziale 116–197 mld zł (w cenach stałych za 2009 r.). Problem niedoboru finansowego można rozwiązać na dwa sposoby: albo poprzez ograniczenie tempa modernizacji, co przy współczesnej dynamice rozwoju oznacza znaczny krok w tył; bądź poprzez poszukiwanie w sektorze prywatnym źródeł finansowania niezbędnych inwestycji, co może odbywać się na drodze prywatyzacji lub formuły partnerstwa. Kierując się dalej wyliczeniami W. Orłowskiego obecna luka finansowa, pokrywana głównie przez zobowiązania dłużne, wzrosła by z poziomu 0,5–0,6% PKB w latach 2011–2013 do poziomu 0,7–1,2% PKB w latach 2020–2022, czyli z 2–3 mld zł do 4–7 mld zł rocznie, co odzwierciedla szacunek rocznej wartości możliwych do zrealizowania w warunkach polskich projektów PPP.

Pojawia się jednak pytanie, czy ta skala inwestycji jest możliwa do zrealizowania w sytuacji gdy samorzady zbliżają się do limitów zadłużenia. Według Raportu [2013] to jednostki samorządu terytorialnego były najaktywniejsze w zawieraniu umów z partnerem prywatnym. W okresie od początku 2009 r. do końca III kw. 2013 r. liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 277, z czego 44 postępowania zostały ogłoszone w 2009 r., następnie 61 w 2010 r., 43 w roku 2011, 77 postępowań w roku 2012, i 52 w 2013 r. Liczba wszczętych postępowań dotyczących realnych projektów w badanym okresie wyniosła odpowiednio 30 w roku 2009, 46 w 2010 r., 35 w 2011 r., 63 w 2012 r. oraz 42 w 2013 r. Łącznie postępowania dotyczyły 216 realnych projektów. Na mocy zamieszczonych postępowań zawarto łącznie 58 umów, z których 1 została zawarta w 2009 r., 15 w 2010 r., 18 w 2011 r., 15 w 2012 r. oraz 9 w 2013 r. [Raport IPPP, 2013]. Najbardziej aktywnymi jednostkami są te, które leżą w województwach: śląskim, małopolskim, mazowieckim, dolnośląskim, pomorskim.

W Polsce, gdzie inicjatorem współpracy są najczęściej gminy, formułę partnerstwa stosuje się głównie w usługach z zakresu sportu i rekreacji, parkingach i inwestycjach komunalnych. Jest to wynik kompetencji organów inicjujących tego typu przedsięwzięcie i coraz większej wiedzy podmiotów publicznych o możliwościach stosowania ustawy PPP oraz rosnącej potrzebie realizowania kompleksowych projektów.

Przytaczając szacunki Centrum PPP i Investment Support wartość polskiego rynku partnerstwa liczona wg liczby ogłoszeń wyniosła w roku 2009 1,97 mld zł; 1,88 mld zł w 2010 r., rok później – 1,5 mld zł, a w 2012 r. – 4,6 mld zł. Skala zmian wartości liczbowych pokrywa się z fazą kryzysu, która dotknęła polskie jednostki samorządowe. Wartość podpisanych umów w latach 2009–2012 to 3 mld zł. W porównaniu do potrzeb inwestycyjnych kwota ta nie jest wysoka. Co zatem stoi na przeszkodzie, by partnerstwo weszło w kanon narzędzi służących realizacji zadań publicznych w sposób efektywny. Aby móc mówić o korzyściach wynikających z partnerstwa należy stworzyć mu płaszczyznę prawnoinstytucjonalną, by mogło się ono rozwijać. To nie samorząd lokalny powinien zawierać i realizować pierwsze umowy, tylko administracja centralna, tworząc tym samym przyjazny klimat dla tego typu przedsięwzięć. To od wsparcia merytorycznego i finansowego ze strony władz centralnych zależy, czy partnerstwo zostanie uznane za efektywny instrument służący realizacji zadań publicznych w obliczu permanentnych niedoborów finansowych.

Upowszechnienie PPP wymaga nie tylko zwiększenia wiedzy o tym narzędziu, ale przede wszystkim zmiany, jaka musi dokonać się w polskiej administracji polegającej na odejściu od biurokratyzacji na rzecz efektywności i kontroli jakości zakontraktowanych usług. Rozwój rynku PPP daje szansę na podtrzymanie rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystując potencjał podmiotów prywatnych. Korzyść ze współpracy jest obustronna: sektor publiczny pozyskuje partnera do realizacji zadań/usług publicznych, a podmiot prywatny ma zapewnione źródło dochodów w dłuższej perspektywie. Przy zachowaniu warunków umowy współpraca ta może sprawdzić się nie tylko w warunkach kryzysu, ale wejść w kanon rozwiązań decydujących o efektywnej alokacji zasobów, w tym finansowych.

PODSUMOWANIE

Partnerstwo publiczno-prywatne nie może być remedium na wszystkie braki jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala jednak na wykorzystanie kapitału prywatnego do inwestycji z zakresu zadań/usług publicznych, co w sytuacji narastających deficytów budżetowych, wydaje się być optymalnym rozwiązaniem. Tym bardziej, że cel owej współpracy polega na osiągnięciu obustronnych korzyści znajdujących odzwierciedlenie w rachunku ekonomicznym, podkreślającym

efektywność przedsięwzięcia. Współpraca dwóch sektorów wymaga jednak pokonania wielu barier wynikających z odmiennego założenia i motywacji w podejmowaniu działań. Płaszczyzną do porozumienia może być koncepcja nowego zarządzania publicznego podkreślająca wagę efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi oraz kreująca jednostki samorządu jako partnera w procesie zarządzania wspólnotą lokalną.

LITERATURA

- Bailey S.J., 1999, *Local Government Economics*, MacMillan Press Ltd, London.
- Burzyński J., 2009, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Publiczne” nr 3.
- Centkier A., 2011, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Dziarski G., 2007, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Arka, Warszawa.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Herbst I., 2013, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Próba oceny rozwoju polskiego rynku PPP*, Europejski Doradca Samorządowy, Warszawa.
- Kachniarz M., 2008, *Mierzenie efektywności samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” nr 3.
- Korbus B., 2003, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, UKIE, Warszawa.
- Leoński Z., 1995, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 4.
- Moszoro M. (red.), 2000, *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług publicznych. Przegląd doświadczeń polskich*, Municipium, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Raport rynku PPP. *Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publicznego – prywatnego w Polsce*, IPPP, Warszawa.
- Sawes E.S., 1992, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Szara K., 2012, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy jednostki samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym [w:] Projekty regionalne i lokalne – uwarunkowania społeczne i gospodarcze*, red. H. Brandenburg, Katowice.
- Zysnarski J., 2007, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Yescombe E.R., 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.

Streszczenie

W artykule poruszono temat partnerstwa publiczno-prywatnego i jego znaczenie w realizacji zadań publicznych. Współpraca dwóch sektorów w dobie narastających deficytów budżetowych będących wynikiem ostatniego kryzysu finansowego, wydaje się być optymalnym rozwiązaniem. Autorka przedstawiła genezę, istotę oraz cechy partnerstwa, dzięki którym możliwe jest osiągnięcie obustronnych korzyści. To kompleksowość i długoterminowość umowy wyróżniają partnerstwo spośród pozostałych form realizacji przedsięwzięć publicznych, stanowiąc wyraz nowego zarządzania publicznego, które podkreśla znaczenie efektywności w gospodarowaniu zasobami publicznymi, w tym finansowymi. W celu pełnego ukazania problemu w dwóch pierwszych rozdziałach wykorzystano dorobek naukowy dotyczący zagadnień związanych z partnerstwem i znaczeniem efektywności przy podejmowaniu decyzji przez jednostki sektora publicznego, by w kolejnym rozdziale przytoczyć dane z Raportu Centrum PPP i Instytutu PPP przedstawiające rozwój rynku partnerstwa w latach 2009–2013. Partnerstwo może stać się efektywnym narzędziem realizacji zadań publicznych i przynieść wymierne korzyści dla partnera publicznego wynikające z doświadczeń sektora prywatnego w projektowaniu, budowaniu, dostarczaniu usług oraz zarządzaniu, zabezpieczając jednocześnie interes społeczny i interes partnerów prywatnych, pod warunkiem, że władze centralne stworzą prawno-instytucjonalne warunki dla jego rozwoju.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, nowe zarządzanie publiczne, efektywność, zadanie publiczne.

Public-private Partnership and the Local Self-Government Units Efficiency in the Time of Crisis*Summary*

The article describes a problem of public-private partnership and its role in public tasks' realization. The cooperation between private and public sector seems to be optimal solution, especially in the time of crisis. Author shows the genesis, essence and features of PPP, what makes mutual benefits. Complexity and long-term contracts mark PPP out another forms of public tasks realization. PPP is a method which underlines efficiency in public sources management, specially finance sources. To present the problem in two chapters literature about PPP and efficiency was used, that accompanies by making decisions in local self-government units. The third part of the article excerpts data from Raport Centrum PPP (report) and Institute PPP showing the development of Polish PPP in 2009–2013. Partnership may bring rational profits for public sector, which result from private partner experience in designing, building, operating and management, protected social and private matter, on condition that central government creates adequate condition for its development.

Keywords: public-private partnerships, new public management, efficiency, public task

JEL: H21, H49, H68