

Środki zwrotne jako źródła finansowania inwestycji publicznych w postaci zaciągniętych zobowiązań kredytowych oraz generowania obligacji przez jednostki samorządowe są podstawą do zwiększania środków na nowe lub rozpoczęte przedsięwzięcia inwestycyjne. Jednak ta forma pozyskiwania środków prowadzi do zadłużenia jednostek samorządowych, co nie wpływa korzystnie na rozwój na danym terytorium.

Tą stagnacyjną sytuację mogą uzdrowić nowe formy finansowania inwestycji publicznych: leasing, partnerstwo publiczno-prywatne czy factoring. Leasing jako nowa metoda finansowania zobowiązuje leasigobiorcę do wynajmu przedmiotu umowy na określony czas i z określoną opłatą zasilającą budżet lokalny. Natomiast partnerstwo publiczno-prywatne to długoterminowe przedsięwzięcie, angażujące inwestorów prywatnych w realizację inwestycji publicznych. Inwestor oraz jednostka samorządu terytorialnego w tej formie współpracy podejmują zarówno ciężar finansowania przedsięwzięcia, ryzyko towarzyszącemu w fazie realizacji jak i po zakończeniu inwestycji. Należący do tej grupy factoring komunalny, to mało znaczące źródło finansowania działalności inwestycyjnej, jednak jest wykorzystywany jako narzędzie do zarządzania płynnością finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Sformułowanie priorytetowych zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają z nałożonej ustawowo konieczności zaspokojenia założonych potrzeb społeczności lokalnej, które winny być zweryfikowane z możliwościami i warunkami ich finansowania, w tym także z możliwościami pozyskania nowych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej. Specyficzny charakter działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego często jest przyczyną wzrostu bieżących wydatków budżetowych, powodując w wielu przypadkach zadłużenie danej jednostki samorządu.

Dlatego pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego winno mieć duże znaczenie dla zadłużonych samorządów. Dotychczas działalność inwestycyjna jednostek samorządowych uzależniona była od wielkości wykorzystywanych środków zwrotnych (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych). Zmiany jakie zachodzą w finansowaniu działalności inwestycyjnej jednostek samorządowych należy upatrywać we współpracy z podmiotami gospodarczymi (współpraca w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) czy pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich.

BIBLIOGRAFIA

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego. Difin, Warszawa 2010.
2. Hajdys D.M., Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
3. Jaroński K., Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej. Monografie i Opracowania nr 523. Wyd. SGH, Warszawa 2003.
4. Kożuch A., Zarządzanie inwestycjami w gminie. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4/2006.
5. Książek E., Kościelniak H., Źródła finansowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] W. Golnau, I. Seredocha (red.) Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy. Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2011.
6. Książek E., Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowa forma współpracy partnera prywatnego z podmiotem publicznym [w:] P. Antonowicz (red.) Współczesne modele biznesu – diagnoza i perspektywy. Uniwersytet Gdański, Sopot 2011.
7. Michalak A., Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce. WN PWN, Warszawa 2007.
8. Mikołajczyk Z., Zarządzanie procesem zmian w organizacjach. Wyd. GWSH, Katowice 2003.
9. Misterek W., Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa 2008.
10. Rudzka-Lorentz C., Sierak J., Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego [w:] A. Zalewski (red.) Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wyd. SGH, Warszawa 2005.
11. Woźniak B., Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego [w:] B. Pietrzak, Polański Z., Woźniak B. (red.) System finansowy w Polsce. WN PWN, Warszawa 2008.

Ewa Książek, Master of Management,
Jan Długosz, University in Czestochowa.
 Czestochowa, Poland. E-mail ewa-ksiazek2@wp.pl

Antoni Kożuch, Prof. dr habil.
 The General Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces in Wrocław.
 Wrocław, Poland. E-mail antoni.kozuch@gmail.com

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE A INWESTYCJE GMINNE

Rozwój lokalny jest niezwykle ważny pod względem ilościowym jak i jakościowym dla władz i społeczności lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego, których deficyt budżetowy oraz niewystarczalność środków własnych powodują brak możliwości finansowania nowych inwestycji, szukają rozwiązań we współpracy z partnerem prywatnym. Współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym może być wyznacznikiem wzrostu gospodarczego dla lokalnych obszarów oraz sposobem na oddłużenie samorządów w realizacji zadań gminnych o charakterze użyteczności publicznej.

Zmiany zachodzące w finansowaniu inwestycji publicznych mają odzwierciedlenie w nowej formie kooperacji, między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem niniejszego opracowania jest próba teoretycznego ujęcia współpracy podmiotów publicznych z partnerem prywatnym i możliwości jej usprawnienia w jednostkach samorządu terytorialnego. Praca ma charakter poznawczy i aplikacyjny. Opracowanie oparto na literaturze przedmiotu, obserwacji i własnych przemyśleniach

Gminy jako najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego, na które w wyniku transformacji systemowej w 1989 roku zostały przeniesione zadania ze szczebla centralnego w zakresie rozwoju gospodarczego, otrzymały uprawnienia do wykonywania zadań publicznych, służących do zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności. Rozwój gospodarczy oraz poprawa świadczonych usług jest możliwy poprzez sprawne zarządzanie usługami publicznymi wpisane w zarządzanie publiczne[5] a dokładniej wpisane w koncepcję nowego zarządzania publicznego (NPM), gdzie sektor publiczny przyjmuje metody i instrumenty zarządzania typowe dla sektora gospodarczego przy jednoczesnym założeniu ograniczenia biurokracji oraz rozszerzeniu elastyczności i nowych praktyk poprzez poszukiwanie rozwiązań umożliwiających rzeczywiste zarządzanie[3].

Wprowadzanie zmian w finansowaniu inwestycji oraz ewolucja w organizacji i zarządzaniu w jednostkach samorządu terytorialnego poprzez zarządzanie publiczne, obejmujące zarządzanie usługami publicznymi wymaga od władz lokalnych sprawnego wdrażania procesu decyzyjnego na wszystkich szczeblach zarządzania, a szczególnie na szczeblu strategicznym. Umożliwienie podmiotom gospodarczym uczestniczenia we współpracy na rzecz rozwoju lokalnego prowadzi do kumulowania środków (własnych) budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich wydatkowaniu na wcześniej niedofinansowane zadania, inwestycje rozłożone w czasie.

Zasoby finansowe są jedną z najważniejszych podstaw działania jednostek samorządu terytorialnego tj. realizowania przez nie zadań publicznych zarówno bieżących jak i rozwojowych [4]. Dochody własne gmin są narzędziem do realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej, prowadzących do wdrażania projektów inwestycyjnych. Cechami projektów inwestycji publicznych są wysoka kapitałochłonność, prowadząca do ponoszenia przez samorządy znacznych nakładów finansowych oraz długi okres zwrotu inwestycji [2]. Samorządy gminne, które są zadłużone nie są w stanie, kontynuować rozpoczętych inwestycji oraz rozpoczynać nowych. Jednostki samorządu terytorialnego opracowując wieloletnie plany inwestycyjne określają źródła finansowania inwestycji. Angażowanie znaczących kwot ze środków publicznych na inwestycje gminne często w planach inwestycyjnych nie ma realnego pokrycia w stosunku do wartości projektu, co prowadzi do zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Szansą na rozwój ekonomiczny, zaspokojenie potrzeb mieszkańców danej społeczności lokalnej oraz oddłużenie finansowe samorządów jest współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Współpraca ta stwarza możliwość rozwoju lokalnego oraz przyczynia się do wzrostu gospodarczego [10] i podniesienia konkurencyjności samorządu gminnego w regionie.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowa forma współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, polega na kooperacji w realizowaniu zadań publicznych dotychczas realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez koprodukcję usług z sektora prywatnego [8]. PPP to przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, w którym obie strony współpracy podejmują zarówno ciężar finansowania przedsięwzięcia, jak i ryzyko przy jego realizacji oraz po zakończeniu. Długoterminowe angażowanie się inwestorów prywatnych w realizację inwestycji publicznych, świadczenie usług lub zarządzaniu obiektami przy zastosowaniu podziału korzyści i zysków [14] winno mieć wyraz w większym zainteresowaniu sektora biznesu we współpracy w ramach PPP [6].

Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym ma na celu zaspokojenie potrzeb niedofinansowanego sektora publicznego. Podmiot prywatny poprzez transfer zasobów organizacyjnych (ludzkich, finansowych, rzeczowych, informacyjnych) do sektora publicznego realizuje w jego imieniu zadania publiczne. Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym poprzez połączenie kompetencji, zasobów, doświadczenia oraz z uwzględnieniem podziału ryzyka, związanego z realizacją przedsięwzięcia prowadzi do długoterminowej współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ryzyko inwestycyjne związane z realizacją przedsięwzięć ma znamiona niepewności. Horyzont czasowy w długoterminowej współpracy PPP zwiększa ryzyko. Analiza rodzajów ryzyka i jego podział pomiędzy strony współpracy ma wpływ na dług publiczny, lecz dotyczy on tylko trzech rodzajów ryzyka, związanych z: budową, dostępnością i popytem przedsięwzięcia [7].

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym (jednostką sektora finansów publicznych)[11] i partnerem prywatnym (przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny)[12].

Inwestycje w sektorze publicznym realizowane przez gminy dotyczą zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty [13]. Do dziedzin zarządzania (w ramach zadań własnych gminy) należą:

- zarządzanie w sferze gospodarczej,
- zarządzanie bezpieczeństwem publicznym,
- zarządzanie zdrowiem publicznym,
- zarządzanie edukacją,
- zarządzanie kulturą [5].

Inwestycje publiczne służące zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, utożsamiają się z charakterystycznymi cechami dla sektora publicznego. Są to:

- wszelkie etapy procesu inwestycyjnego są uzależnione od władz lokalnych i państwowych, które nie muszą być jedynym źródłem finansowania inwestycji, ale posiadają prawo weta,
- podstawową funkcją jest wspieranie inwestycji, korzystnej dla społeczności lokalnej,
- inwestycje nie związane z uzyskiwaniem finansowej rekompensaty (wyjątek projekty PPP finansowane przez partnera prywatnego generują zysk w postaci zwrotu kosztów poniesionych przez niego w terminie określonym w umowie o PPP),
- jakość i funkcjonalność inwestycji,
- kontrola i nadzór ze strony sektora publicznego w realizacji inwestycji w ramach PPP,

- konkurencja wśród regionów [1,2].

Wydatki inwestycyjne zaliczane są do wydatków majątkowych, obejmują budowę i rozbudowę infrastruktury oraz zakup środków trwałych[10].

Podmioty publiczne dla których rozwój gospodarczy jest priorytetem planują projekty inwestycyjne do realizacji w formule PPP lub koncesji.

Potrzeby samorządów lokalnych są różne. Współpraca dotyczy tych zadań publicznych, które były niedofinansowane lub nie realizowane z uwagi na deficyt budżetowy. Władze publiczne reprezentujące jednostki samorządów terytorialnych poszukują inwestorów do realizacji zadań z zakresu: rekreacji, turystyki, zaopatrzenia w wodę, budowy parkingów, budowy mieszkań komunalnych, budowy szkół czy żłobków, cmentarnictwa, itp.

O inwestorów zaczynają walczyć, obok miast wojewódzkich, najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Obecnie w Polsce jest realizowanych 70 projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [9]. Największa inicjatywa inwestycyjna w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowana jest w dużych miastach (wojewódzkich). Liczba projektów realizowanych przez gminy wynosi 24 inwestycje. Projekty te dotyczą takich zadań jak³¹:

- przebudowa Domu Opieki społecznej – gmina Kobylnica
- świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków oraz prowadzenia remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej – gmina Smołdzino
- uruchomienie linii przewozów regularnych dla dzieci do szkoły; zaprojektowania i częściowe sfinalizowanie przebudowy drogi gminnej – gmina Ustka
- budowa kotłowni na biomasę – gmina Piecki
- modernizacja systemu grzewczego kotłowni – gmina Ruciane-Nida
- koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – gmina Kiszczowo
- termomodernizacja budynków użyteczności publicznej – gmina Karczew, gmina Radzionków
- zbiorowe odprowadzanie ścieków – gmina Brudzeń Duży, gmina Konstancin-Jeziorna
- budowa stacji gazowej wysokiego ciśnienia – gmina Książki
- budowa szkoły – gmina Zawoja
- zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu wraz z myjnią samochodową – gmina Sucha Beskidzka.
- obsługa w transporcie zbiorowym – gmina Łazy

Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w ramach umów o PPP w świadczeniu usług publicznych, jest nową metodą na realizację i finansowanie inwestycji publicznych pochodzących z zewnętrznych źródeł. Brak dostatecznych środków na finansowanie zadań własnych gminy, ma wpływ na zwolnienie tempa rozwoju gospodarczego. PPP daje możliwość samorządom lokalnym na skumulowanie środków własnych na inne przedsięwzięcia, które nie były wcześniej realizowane. Partner prywatny, który posiada odpowiednie środki finansowe, zasoby ludzkie i rzeczowe odciąża samorządy lokalne w realizacji inwestycji.

Przychylność władz lokalnych oraz wiedza z zakresu wdrażania projektów PPP, uczyni samorząd lokalny konkurencyjnym oraz wpłynie na rozwój gospodarczy państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Baldry D., The Evaluation of Risk Management in Public Sector Capital Projects, International Journal of Project Management, vol 16, issue 1, 1997;
2. Brzozowska K., Zarządzanie projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4/2006.
3. Kożuch A., Książek E., Local government management – an attempt to define the term and its scope [in:] «Management theory and studies for rural business and infrastructure development». Scientific Journal Vol 35, Nr 4. Press: ASU, Lithuania 2013.
4. Kożuch A., Teoretyczne aspekty zarządzania finansami lokalnymi [in:] Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie. A. Kożuch, M. Stych (eds.). AJD Press, Częstochowa 2011.
5. Kożuch B., Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji. Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
6. Książek E., Kościelniak H., Źródła finansowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego [in:] Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy, W. Golnau, I. Seredocha (eds.). Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2011.
7. Książek E., Partnerstwo publiczno-prywatne [w:] Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie. A. Kożuch, M. Stych (eds.). AJD Press, Częstochowa 2011.
8. Książek E., Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowa forma współpracy partnera prywatnego z podmiotem publicznym [in:] Współczesne modele biznesu – diagnoza i perspektywy, P. Antonowicz (ed.). Uniwersytet Gdański, Sopot 2011.
9. Ministerstwo Gospodarki – Baza Projektów PPP (http://bazapp.gov.pl/project_base/) [11.03.2014]
10. Nogalski B., Szreder J., Walentynowicz P., Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści [w:] Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego. M. Oliński (eds.), Wyd. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2006.
11. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz. U. Nr 19 poz. 100]
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2001 r. prawo zamówień publicznych [Dz.U. Nr 171, poz. 1058 z 2008r. z późn. zm].
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.].
14. Żuk K., Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego [in:] A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu terytorialnego. WN PWN, Warszawa 2007.

³¹ Szczegółowy wykaz projektów http://bazapp.gov.pl/project_base/