

Uwarunkowania rozwoju współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego w opiniach przedstawicieli samorządów lokalnych z województw śląskiego i lubelskiego

Piotr Blicharz

Politechnika Lubelska

Streszczenie: *Opracowanie zawiera rezultaty badań wykonanych w 2010 r. w grupie 73 jednostek publicznych reprezentujących woj. śląskie i lubelskie. Badania skupiają się na ocenie determinant rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne nie powinno być postrzegane wyłącznie jako metoda finansowania infrastruktury publicznej, ale również jako narzędzie wzrostu skuteczności usług publicznych. Niestety, współpraca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym nie jest łatwa i występuje tam wiele problemów. Pomimo tego, że partnerstwo publiczno-prywatne jest dostępne dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, są pewne różnice w postrzeganiu i jego ocenie pomiędzy województwami.*

Wstęp

Sieciowa struktura, jaką jest partnerstwo publiczno-prywatne (akronim PPP), jest dziś znana i wykorzystywana niemal na całym świecie. Jej modele i efekty są różne, jednak uwarunkowania powstawania tej współpracy są zwykle podobne. Jako pierwsze pojawiają się trudności z realizacją założonych zadań publicznych. Przede wszystkim wskazuje się tu na problemy finansowe jednostek publicznych, które nie są w stanie sprostać nowym wymaganiom. Wśród proponowanych rozwiązań znajduje się właśnie PPP, jednak ze względu na swoją złożoność (praktycznie tworzenie sieci organizacji) nie zawsze jest ono wykorzystywane. Można je jednak traktować jako sposób na zniwelowanie luki niedoboru infrastrukturalnego, czyli rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami społeczeństwa a tym, co mogą zaoferować jednostki samorządu terytorialnego bez wykorzystania PPP.

Partnerstwo publiczno-prywatne „jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować” [European Commission 2003, s. 17].

Artykuł prezentuje wyniki badań prowadzonych w roku 2010 w grupie 73 podmiotów publicznych, przy czym 43 były z woj. lubelskiego, a 30 z woj. śląskiego. Dotychczasowe rozważania oparte na badaniach studialno-literaturowych wskazują, iż są organizacje publiczne, które przełamały bariery organizacyjno-mentalne i realizowały w Polsce przedsięwzięcia PPP. Niestety, przypadków PPP jest niewiele, co skłoniło autora do poszukiwania przyczyn rzadkiego wyboru tej formy realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W artykule przedstawione zostały oceny partnerstwa przez organizacje, które do chwili wykonania badań jeszcze nie realizowały takiej współpracy. Celem było poznanie sposobu postrzegania partnerstwa przez podmioty z dwóch skrajnie różnych województw.

1. Charakterystyka woj. śląskiego i lubelskiego

Analiza liczby przypadków nawiązywania współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi na zasadach PPP wykazała, że rozkładają się one nierównomiernie w województwach w Polsce. Z tego powodu dokonano badań w grupie podmiotów publicznych w woj. śląskim i lubelskim, które dotychczas nie realizowały współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór ten nie jest przypadkowy. Województwo lubelskie do momentu wstąpienia do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii było najbiedniejszym regionem Wspólnoty. Jednocześnie jest określane jako część „ściany wschodniej” Polski, regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo. Województwo śląskie jest jednym z najbogatszych regionów Polski.

Lubelszczyzna oraz Górny Śląsk są interesujące z punktu widzenia zróżnicowania ich potencjału. Występujące w nich zróżnicowanie wewnętrzne zmusza władze lokalne do rozwiązywania różnorodnych problemów. W woj. śląskim znajduje się 17 powiatów, 19 miast na prawach powiatu oraz 167 gmin, natomiast w województwie lubelskim odpowiednio: 20 powiatów, 4 miasta na prawach powiatu oraz 213 gmin. Poniżej zostały zestawione (tab. 1) i omówione charakterystyczne wskaźniki dla obu województw. Pierwszym wskaźnikiem jest produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca. Według danych GUS w roku 2007 w Polsce wyniósł on 30 873 zł. W woj. lubelskim kształtował się na poziomie 20 913 zł, a w śląskim na poziomie 32 761 zł [Oleński i Dmochowska 2009]. To zróżnicowanie wielkości PKB utrzymuje się także obecnie.

W I poł. 2008 r. wskaźnik zadłużenia w województwach kształtował się na poziomie od 0,01% do 37,6%. Najmniej zadłużonym województwem w Polsce było śląskie (0,01%), natomiast lubelskie było na 12. miejscu pod względem zadłużenia (12,8%). Wskaźnik zadłużenia bez zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów finansowanych przy udziale środków unijnych w dochodach planowanych ogółem wynosił dla woj. śląskiego ponownie 0,01%, natomiast dla lubelskiego 9,9%.

Tab. 1. Podstawowe dane statystyczne na temat woj. śląskiego i lubelskiego

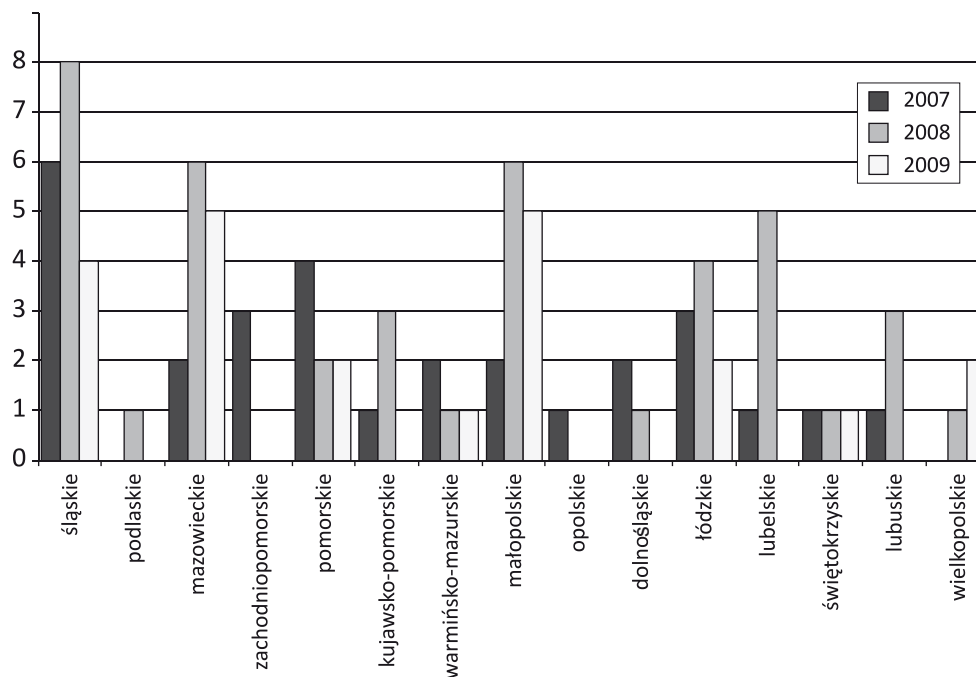
Lp.	Wskaźniki określające specyfikę województw	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
1.	PKB <i>per capita</i>	32 761,00 zł	20 913,00 zł
2.	Udział zobowiązań ogółem w planowanych dochodach ogółem (bez środków na projekty unijne)	0,01%	9,90%
3.	Udział zobowiązań ogółem w planowanych dochodach ogółem	0,01%	12,80%
4.	Stopa bezrobocia	9,90%	12,90%
5.	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym	13,00%	28,00%
6.	Średni dochód relatywny (Polska = 100)	105,00	82,00
7.	Nakłady inwestycyjne <i>per capita</i>	5 883,00 zł	3 526,00 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji: *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*. Warszawa; Ministerstwo Finansów: *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych w I półroczu w latach 2006-2008*. Warszawa 2008; J. Oleński, H. Dmochowska (red.) (2009): *Rocznik Statystyczny Województw*. Warszawa.

Stopa bezrobocia w stosunku do ludności aktywnej zawodowo na koniec grudnia 2010 r. wyniosła w Polsce 12,3%. W woj. lubelskim kształtowała się na poziomie 13%, natomiast w woj. śląskim 9,9%. Jakość życia w obu regionach doskonale charakteryzują również wskaźniki zagrożenia ubóstwem wyliczone według metodologii Eurostat, które określają procentowo liczbę Polaków zamieszkujących poszczególne województwa, których dotyczy niebezpieczeństwo biedy dochodowej. Obliczone na podstawie EU-SILC z roku 2007 przez Główny Urząd Statystyczny wojewódzkie wskaźniki zagrożenia ubóstwem relatywnym wahały się w Polsce od 12% do 28%. Najniższym wskaźnikiem ubóstwa dochodowego odznaczało się woj. mazowieckie (12%) oraz śląskie (13%). Najwięcej Polaków zagrożonych biedą dochodową mieszka w woj. lubelskim (28%), podkarpackim (26%) i świętokrzyskim (24%). Również wysokie jest zróżnicowanie pomiędzy województwami pod względem sytuacji dochodowej. W woj. lubelskim wskaźnik zróżnicowania poziomu dochodów do dyspozycji wynosi 82, natomiast na Górnym Śląsku kształtuje się na poziomie 105 [*Ubóstwo w Polsce...* 2008]. Nakłady inwestycyjne w roku 2008 na 1 mieszkańca w woj. lubelskim wyniosły 3 526 zł, natomiast w woj. śląskim były znacząco wyższe i wyniosły 5 883 zł [Oleński i Dmochowska 2008].

Na podstawie danych pochodzących z realizowanego w latach 2007-2009 konkursu Dobre Praktyki PPP można stwierdzić, że woj. śląskie jest liderem w liczbie zgłaszanych projektów. Do konkursu nadesłano łącznie 18 śląskich projektów (rys. 1). Kolejnymi wyróżniającymi się województwami są mazowieckie i małopolskie, które zgłosiły po 13 projektów. Województwo lubelskie pod względem sumarycznej liczby zgłoszonych projektów w latach 2007-2009 uplasowało się dopiero na 6. miejscu.

Rys. 1. Liczba projektów konkursowych w poszczególnych latach w edycjach 2007-2009



Źródło: Investment Support, *Dobre Praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych*. Warszawa 2009, s. 14.

2. Sposób postrzegania PPP w jednostkach publicznych w woj. śląskim i lubelskim w świetle badań empirycznych

Zrealizowane badania regionalne wykonane zostały w jednostkach samorządu terytorialnego, które nie planowały współpracy w ramach PPP. Wyodrębnione jednostki znajdowały się w woj. śląskim oraz lubelskim (73 ankiety). Badania zrealizowane zostały w 5 starostwach powiatowych, 11 urzędach miasta oraz 57 urzędach gminy. Kwalifikowanie jednostek do tej części badania następowało na podstawie próby losowej uzyskanej w programie Excel.

Z przeprowadzonych badań wynika, że można dostrzec różnicę w ocenie własnej wiedzy pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie współpracy z podmiotami prywatnymi (tab. 2). Aż 48% przedstawicieli podmiotów publicznych w woj. lubelskim określiło stan wiedzy pracowników w swojej jednostce jako przeciętny, kolejne 31% jako dobry, a 21% jako słaby. Przedstawiciele podmiotów publicznych z woj. śląskiego wskazali w 16% na stan wiedzy na poziomie bardzo dobrym, w 26% na dobrym, natomiast po 29% określiło go jako przeciętny lub słaby. Uwzględniając fakt, iż problematyka współpracy w formie PPP jest w Polsce zgłębiana dopiero od kilkunastu lat, należy zauważyć, że odsetek pracowników z woj. śląskiego oceniających swoją wiedzę na poziomie bardzo dobrym jest zdecydowanie wyższy niż w woj. lubelskim.

Tab. 2. Stan wiedzy pracowników obsługujących planowanie i realizację zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym

Lp.	Stan wiedzy pracowników na temat PPP	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
1.	Bardzo dobry	7%	16%	0%
2.	Dobry	28%	26%	31%
3.	Przeciętny	40%	29%	48%
4.	Słaby	25%	29%	21%
5.	Suma	100%	100%	100%

Tabela 3 zawiera rozkład odpowiedzi badanych podmiotów publicznych w woj. śląskim i lubelskim w zakresie obaw przed zawiązaniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i nieufności wobec tej formy realizacji inwestycji. Blisko 30% podmiotów publicznych z woj. śląskiego nie wykazuje negatywnego nastawienia do partnerstwa (19% udzieliło odpowiedzi „raczej nie”, a 10% „zdecydowanie nie”). W woj. lubelskim brak obaw i nieufności wskazało 18% respondentów (odpowiedź „raczej nie”). Obawy i nieufność charakteryzują 42% respondentów z woj. lubelskiego (40% odpowiedziało „raczej tak”, a 2% „tak”) oraz 35% badanych z woj. śląskiego (29% wskazań „raczej tak” i 6% „tak”).

Tab. 3. Główne rodzaje obaw przed podjęciem współpracy PPP w jednostkach publicznych z woj. śląskiego i lubelskiego

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Czy PPP kojarzy się z obawami i nieufnością?				
1.	Tak	4%	7%	2%
2.	Raczej tak	36%	29%	40%
3.	Nie mam zdania	38%	35%	40%
4.	Raczej nie	18%	19%	18%
5.	Nie	4%	10%	0%
6.	Suma	100%	100%	100%
Główne obawy				
1.	Negatywna opinia o przedsiębiorcach (przyszłych partnerach)	4%	0%	7%
2.	Trudności z podziałem ryzyka i odpowiedzialności	45%	35%	52%
3.	Trudności z podziałem korzyści i zysków	22%	29%	17%
4.	Niedostosowanie przepisów prawnych	40%	45%	36%
5.	Negatywna opinia o współpracy	14%	23%	7%
6.	Brak doświadczeń własnych w tego typu przedsięwzięciach	56%	58%	55%
7.	Brak doświadczeń partnera w tego typu przedsięwzięciach	29%	32%	26%

Poddane badaniom podmioty publiczne z woj. lubelskiego i śląskiego najczęściej wskazują, że ich obawy wynikają z braku doświadczeń własnych w tego typu przedsięwzięciach (średnio 56% wskazań), przewidywanych trudności przy podziale odpowiedzialności i ryzyka (średnio 45% wskazań, przy czym 52% w woj. lubelskim i 35% w woj. śląskim) oraz niedostosowania przepisów prawnych do takich inwestycji (średnio 40% odpowiedzi, w woj. śląskim 45%, a w lubelskim 36%).

Badania wykazały, że większość podmiotów publicznych w obu województwach spodziewa się wystąpienia sytuacji problemowych w czasie realizacji ewentualnej współpracy na zasadach PPP. Takiej odpowiedzi udzieliło blisko 60% respondentów z woj. śląskiego (39% odpowiedziało „raczej tak”, a 19% „tak”) oraz niespełna 50% badanych w woj. lubelskim (43% odpowiedzi „raczej tak” i 5% „tak”). Problemów nie przewiduje zaledwie 16% podmiotów z woj. śląskiego i 4% z woj. lubelskiego (tab. 4).

Najważniejsze problemy, które mogą towarzyszyć współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, to, w opinii respondentów, niewłaściwy podział ryzyka i odpowiedzialności lub też trudności z wyegzekwowaniem go w praktyce, brak doświadczeń w takich przedsięwzięciach i niespójność aktów prawnych (ustawy o PPP, ustawy o koncesjach na roboty budowlane oraz ustawy o zamówieniach publicznych). Ważne, według respondentów, są również ograniczenia środków finansowych, a także trudności we właściwym sformułowaniu umowy pomiędzy partnerami.

Tab. 4. Stopień ważności wystąpienia problemów, które mogą pojawić się przy realizacji współpracy

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzieliли odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Czy w trakcie realizacji PPP mogą wystąpić problemy?				
1.	Tak	11%	19%	5%
2.	Raczej tak	41%	39%	43%
3.	Nie mam zdania	37%	26%	48%
4.	Raczej nie	8%	13%	2%
5.	Nie	3%	3%	2%
6.	Suma	100%	100%	100%
Jakie problemy mogą się pojawić podczas realizacji PPP?				
1.	Trudności z podziałem ryzyka i odpowiedzialności	1	1	3
2.	Brak doświadczeń w tego typu przedsięwzięciach	2	2	1
3.	Niedostosowanie przepisów prawnych i rozporządzeń	3	4	2
4.	Brak środków finansowych	4	5	4
5.	Zbyt szczegółowa umowa trudna do skonstruowania	5	3	6
6.	Trudności z podziałem korzyści i zysków	6	7	5
7.	Złe zorganizowanie partnera	7	6	8
8.	Brak zaufania do partnera	8	8	9
9.	Brak solidności partnera	9	9	7

Tabela 5 zawiera odpowiedzi dotyczące zalet współpracy na zasadach PPP według podmiotów publicznych i prywatnych. Dokładnie 70% podmiotów publicznych z woj. śląskiego oraz ponad 80% podmiotów publicznych z woj. lubelskiego dostrzega zalety takiego sposobu realizacji inwestycji.

W opinii respondentów z woj. lubelskiego i śląskiego do najważniejszych zalet współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego należy zmniejszenie lub wyeliminowanie nakładów ponoszonych przez podmioty publiczne na etapie budowy nowego obiektu oraz spodziewany niższy koszt całego przedsięwzięcia. Współpraca z partnerem prywatnym, według respondentów z woj. lubelskiego i śląskiego, powinna podnieść również jakość wytworzonej infrastruktury oraz zapewnić szybką realizację przedsięwzięcia. Dla podmiotów

publicznych z woj. lubelskiego ważną zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest stworzenie szansy na rozbudowanie lub poprawę jakości już istniejącej infrastruktury (3. miejsce w hierarchii ważności w woj. lubelskim, a 5. w woj. śląskim). Kolejnym ważnym pozytywnym czynnikiem okazała się szansa na rozłożenie w czasie ponoszonych przez sektor publiczny kosztów w trakcie eksploatacji obiektu oraz fakt ponoszenia części ryzyka przez przedsiębiorstwo prywatne (średnio 5. miejsce w hierarchii zalet). Zaraz za tą zaletą respondenci wskazali ograniczenie ryzyka związanego z opóźnieniem realizacji przedsięwzięcia lub budowy obiektu infrastrukturalnego wynikającego z braku środków publicznych. Dopływ środków prywatnych zapewnia realizację pilnego z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa zadania w krótkim czasie.

Tab. 5. Spodziewane rodzaje zalet przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Dostrzeganie zalet partnerstwa				
1.	Tak	23%	35%	14%
2.	Raczej tak	53%	35%	67%
3.	Nie mam zdania	24%	30%	19%
4.	Raczej nie	0%	0%	0%
5.	Nie	0%	0%	0%
6.	Suma	100%	100%	100%
Jakie zalety PPP są istotne?				
1.	Wyeliminowanie lub znaczne obniżenie wydatków sektora publicznego	1	1	1
2.	Niższy całkowity koszt projektu w trakcie obowiązywania umowy	2	2	2
3.	Wysoka jakość infrastruktury uzyskana w najkrótszym możliwym czasie	3	3	4
4.	Możliwość rozbudowy i poprawy jakości infrastruktury	4	5	3
5.	Rozłożenie i wyrównanie w czasie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny	5	4	5
6.	Ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu	6	6	7
7.	Wprowadzenie nowych technologii	7	7	6
8.	Kontrolowana współpraca z sektorem prywatnym w przedsięwzięciach, które są trudne do prywatyzacji	8	9	11
9.	Wprowadzenie nowych technik zarządzania	9	8	8
10.	Wprowadzenie rachunku ekonomicznego w sferę użyteczności publicznej	10	10	9
11.	Promocja Państwa instytucji w przypadku pozytywnie przeprowadzonej inwestycji	11	11	10

Badania wykazały, że ponad 50% podmiotów publicznych z woj. śląskiego i 26% z woj. lubelskiego dostrzega wady wspólnego realizowania przedsięwzięć w formie partnerstwa (tab. 6). Według 13% podmiotów publicznych z woj. śląskiego oraz 21% z woj. lubelskiego wady takiej współpracy nie istnieją lub raczej nie istnieją.

Jako największą wadę partnerstwa publiczno-prywatnego podmioty publiczne z woj. lubelskiego traktują bardziej złożony, kosztowny i czasochłonny proces doprowadzenia do współpracy. Dla podmiotów publicznych z woj. śląskiego największą wadę stanowi ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego.

Rozłożenie płatności sektora publicznego w czasie wydaje się korzystne, ponieważ eliminuje konieczność zaciągania pożyczek przy rozpoczynaniu inwestycji, stanowi jednak wieloletnie zobowiązanie finansowe.

Tab. 6. Rodzaje wad przedsięwzięć PPP

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Dostrzegane wady PPP				
1.	Tak	8%	16%	2%
2.	Raczej tak	29%	35%	24%
3.	Nie mam zdania	45%	36%	53%
4.	Raczej nie	15%	10%	19%
5.	Nie	3%	3%	2%
6.	Suma	100%	100%	100%
Jakie wady są istotne?				
1.	Bardziej złożony, kosztowny oraz czasochłonny proces wdrażania PPP	1	2	1
2.	Ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego	2	1	2
3.	Wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego	3	3	3

W opinii blisko 70% respondentów z woj. śląskiego (39% odpowiedzi „raczej tak” i 29% odpowiedzi „tak”) współpraca z partnerem prywatnym może wiązać się z pewnymi zagrożeniami (tab. 7). Tego samego zdania jest 48% przedstawicieli jednostek publicznych z woj. lubelskiego (43% wskazań „raczej tak” oraz 5% wskazań „tak”). Żadnych zagrożeń współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi nie dostrzega około 20% respondentów z obu województw.

Podmioty publiczne z woj. lubelskiego największe zagrożenie współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi upatrują w związku z podejmowaniem decyzji oraz odpowiedzialnością za ich skutki, a także w barierach psychologicznych. Dla podmiotów publicznych z woj. śląskiego największym zagrożeniem jest nagłaśnianie negatywnych przykładów efektów inwestycji realizowanych wspólnie przez przedsiębiorstwa i jednostki publiczne. Na kolejnym miejscu jako równoważne respondenci z woj. śląskiego wskazali bariery psychologiczne decydentów, wykonawców i opinii publicznej oraz ryzyko przy podejmowaniu decyzji często bardzo różnorodnie ocenianych przez społeczeństwo i przedstawicieli świata polityki.

Zaraz za tymi zagrożeniami respondenci wskazali niebezpieczeństwa związane z etyką działalności biznesowej. Szczególnie działania korupcyjne oraz powiązania personalne i rodzinne pomiędzy przedsiębiorstwami oraz podmiotami publicznymi nawiązującymi współpracę stanowią niebezpieczeństwo dla pozytywnego zakończenia takich przedsięwzięć.

Mniejsze zagrożenia dla współpracy podmiotów publicznych i prywatnych wynikają z barier politycznych czy liczby i rodzaju wcześniejszych inwestycji.

Tab. 7. Rodzaje zagrożeń związanych ze współpracą z przedsiębiorcami

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Czy PPP wiąże się z zagrożeniami?				
1.	Tak	15%	29%	5%
2.	Raczej tak	41%	39%	43%
3.	Nie mam zdania	25%	13%	33%
4.	Raczej nie	18%	16%	19%
5.	Nie	1%	3%	0%
6.	Suma	100%	100%	100%
Jakie zagrożenia są istotne?				
1.	Ryzyko związane z podejmowaniem decyzji	1	2/3	1
2.	Bariera psychologiczna	2	2/3	2
3.	Negatywne przykłady przeprowadzonych inwestycji poprzez współpracę jednostek publicznych i prywatnych	3	1	3
4.	Korupcja w procesach prywatyzacyjnych	4	4	5
5.	Powiązania personalne pracowników przedsiębiorstw i jednostek publicznych	5	5	4
6.	Bariera polityczna	6	6	6
7.	Przeprowadzone wcześniej inwestycje	7	7	7

Ponad 60% respondentów z obu województw dostrzega we wspólnym z partnerem prywatnym realizowaniu inwestycji szansę na wprowadzanie innowacji (tab. 8).

Czynnikiem, który umożliwia wprowadzanie innowacji przy realizowaniu potrzebnych społeczeństwu inwestycji, jest pozyskanie partnera prywatnego z odpowiednim kapitałem. Takiej odpowiedzi udzieliło 61% respondentów z woj. śląskiego oraz 57% z woj. lubelskiego. Dla podmiotów lubelskich na drugim miejscu pod względem liczby odpowiedzi okazała się szansa na pozyskanie środków z Unii Europejskiej (52%), a dla badanych z woj. śląskiego wymiana wiedzy i doświadczeń pomiędzy partnerami (48%).

Tab. 8. Czynniki umożliwiające wprowadzenie innowacji

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
Czy PPP umożliwia wprowadzanie innowacji?				
1.	Tak	63%	61%	64%
2.	Raczej tak	0%	0%	0%
3.	Nie mam zdania	36%	39%	34%
4.	Raczej nie	0%	0%	0%
5.	Nie	1%	0%	2%
6.	Suma	100%	100%	100%
Co może sprawić, że wprowadzone zostaną innowacje?				
1.	Pojawienie się partnera z dużym kapitałem	59%	61%	57%
2.	Pozyskanie środków z UE	45%	35%	52%
3.	Obustronne wykorzystanie wiedzy i doświadczenia	47%	48%	45%

Dla prawie 60% podmiotów publicznych z woj. lubelskiego o sukcesie decyduje również wydzielenie komórek organizacyjnych zajmujących się współpracą z przedsiębiorstwami prywatnymi bądź przydzielenie takich obowiązków konkretnym zespołom pracowników.

Przedstawiciele podmiotów publicznych z woj. lubelskiego w ponad 90% jako czynnik, który może zdecydować o sukcesie współpracy, wymienili nowe możliwości finansowe (tab. 9). W przypadku podmiotów publicznych z woj. śląskiego odpowiedź taka pojawiła się w ponad 80% ankiet. Na drugim miejscu pod względem liczby wskazań w obu województwach znalazła się szansa na wdrażanie nowych technologii (55% odpowiedzi podmiotów publicznych z woj. śląskiego oraz 64% z woj. lubelskiego).

Tab. 9. Czynniki, które mogą zadecydować o sukcesie współpracy

Lp.	Odpowiedź	Jednostki publiczne, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi:		
		Ogółem	Województwo śląskie	Województwo lubelskie
1.	Nowe możliwości finansowe	88%	81%	93%
2.	Nowe technologie	60%	55%	64%
3.	Wiedza i doświadczenie pracowników	56%	52%	60%
4.	Zdobyta wiedza na temat realizacji współpracy	56%	48%	62%
5.	Wyznaczenie zespołu (komórek) realizującego PPP	49%	39%	57%
6.	Sposób koordynacji działań i komunikowania się	41%	39%	43%
7.	Struktura organizacyjna własnej jednostki	23%	3%	38%
8.	Organizacyjne standardy sprawdzające, czy spełnione są oczekiwania klienta	21%	13%	26%

Średnio 41% respondentów wskazało także na formę koordynowania działań oraz komunikację pomiędzy zainteresowanymi stronami. Efektywna komunikacja zapewniająca szybką wymianę informacji propaguje ducha wzajemnego zrozumienia i współpracy [Marfo-Yiadom 2008, s. 291].

W opinii respondentów inwestycje infrastrukturalne w formie PPP mogłyby być realizowane w następujących obszarach: kultura fizyczna i turystyka (wskazało tak 48% wszystkich jednostek), utrzymanie czystości i porządku (38%), infrastruktura wodociągowa (37%) oraz rewitalizacja zdegradowanych obszarów (29%), kultura (27%), a także edukacja publiczna (25%). Liczba wskazań na poszczególne obszary pozwala przypuszczać, iż partnerstwo z sektorem prywatnym jest przez samorząd terytorialny uznawane za możliwe do wykorzystania pomimo wielu obaw i wskazywanych słabości. Ze względu na przeważającą liczbę zalet nad wadami, jest wysoce prawdopodobne, iż w najbliższych latach zainteresowanie tym sposobem realizacji inwestycji będzie coraz większe.

Podsumowanie

Badania wykazały, że pracownicy jednostek publicznych z woj. śląskiego lepiej oceniają swoją wiedzę na temat współpracy podmiotów na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zdecydowanie rzadziej wykazują nieufność względem takiego realizowania przedsięwzięć niż przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego z woj. lubelskiego. Pracownicy jednostek publicznych z woj. śląskiego wykazują się także większą świadomością wad i zagrożeń partnerstwa oraz ewentualnych problemów, które mogą pojawić się w trakcie współpracy. Wynika to z faktu, że w woj. śląskim więcej podmiotów uczestniczy w partnerstwie, co ułatwia dostęp do wiedzy, umożliwia wymianę doświadczeń w regionie, zachęca kolejne jednostki do rozważania przystąpienia do współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi. W woj. lubelskim najwięcej obaw związanych ze współpracą na zasadach PPP wiąże się obok braku doświadczeń własnych z podziałem odpowiedzialności i ryzyka. Potrzeby inwestycyjne w tym województwie w zakresie infrastruktury są ogromne. Wydaje się, że partnerstwo jest szansą na przyspieszenie działań i odciążenie budżetów samorządowych, niezbędna jest jednak działalność zmierzająca do rozpowszechniania wiedzy na temat PPP oraz pozytywnych przykładów.

Literatura

- EUROPEAN COMMISSION (2003): *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*. Bruxelles.
- INVESTMENT SUPPORT (2009): *Dobre Praktyki PPP. Podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-prywatnych*. Warszawa.
- KORBUS B.P., STRAWIŃSKI M. (2009): *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*. Warszawa, LexisNexis Polska.
- MARFO-YIADOM E. (2008): *Zasady zarządzania*. M. Urbański (tłum.). Łódź, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej.
- MINISTERSTWO FINANSÓW (2008): *Informacja o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych w I półroczu w latach 2006-2008*. Warszawa.
- MOSZORO M. (2005): *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych, w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa, SGH.
- OLEŃSKI J., DMOCHOWSKA H. (red.) (2008): *Rocznik Statystyczny Województw*. Warszawa, Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- OLEŃSKI J., DMOCHOWSKA H. (red.) (2009): *Rocznik Statystyczny Województw*. Warszawa, Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*. Warszawa, GUS.
- YESCOMBE E.R. (2008): *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*. M. PŁONKA (tłum.). Kraków – Warszawa, Oficyna Wolters Kluwer Polska.