

dr hab. Iwona Kowalska, prof. nadzw. SGGW¹

Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Partnerstwo publiczno-prywatne – szansą rozwoju infrastrukturalnego gmin

WSTĘP

W Polsce luka finansowa w latach 2011–2022 szacowana jest na 116–197 mld zł (w cenach stałych roku 2009). Oznacza to, że w sektorze publicznym brakować będzie w latach 2011–2022 środków finansowych na sfinansowanie ok. 10–17% inwestycji w infrastrukturę usług publicznych² (4–7 mld zł rocznie) [Hausner (red.), 2013, s. 58]. Tych środków podmioty publiczne nie mają, a zatem bez nowych procedur w finansowaniu infrastruktury luka infrastrukturalna będzie się pogłębiać. Szansą jest możliwość pozyskania środków od partnerów prywatnych. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) może okazać się nową formą realizacji usług publicznych w sytuacji ograniczonych zasobów finansów publicznych przy jednoczesnym wzroście oczekiwań społecznych w zakresie podniesienia jakości usług publicznych (głównie w gminach).

Stosowanie formuły PPP w Europie i na świecie podlega specjalnej regulacji prawnej od blisko 20 lat. W Polsce w wyniku uchwalenia pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.³ nie uruchomiono żadnej procedury wyboru partnera prywatnego. Dopiero druga ustawa z roku 2008⁴ spowo-

¹ Adres korespondencyjny: SGGW, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Nowoursynowska 166, 02–787 Warszawa, e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl.

² W krajach o demokratycznym porządku prawnym wzrost inwestycji publicznych i wydatków na ich eksploatację jest pochodną m.in. wprowadzenia równego dostępu do dóbr oraz upowszechnienia potrzeb wspólnotowych.

³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. nr 169, poz. 1420 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.). Warto przypomnieć, że w 2009 r. uchwalono drugą istotną dla implementacji PPP ustawę – ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.).

dowała zaktywizowanie podmiotów publicznych (głównie gmin) do poszukiwania kapitału na inwestycje infrastrukturalne w sektorze prywatnym. Okres ponad pięć lat od wejścia w życie legislacji w zakresie PPP skłania do zainteresowania się, jaki jest rynek PPP w Polsce oraz jakie są efekty działań gminnych w tym obszarze. Celem artykułu jest zatem próba zaprezentowania na tle zalet i wad finansowania infrastruktury gminnej w ramach formuły PPP:

- głównych barier w realizacji przedsięwzięć PPP,
- potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie PPP.

W pracy wykorzystano literaturę przedmiotu z zakresu ekonomicznych teorii PPP, inwestycji infrastrukturalnych oraz przepisów prawnych i dokumentów dotyczących interpretacji tych przepisów w obszarze PPP.

PPP – ALTERNATYWNE ŹRÓDŁO FINANSOWANIA INFRASTRUKTURY GMINNEJ

Termin PPP jest interpretowany jako długoterminowa współpraca pomiędzy sektorem publicznym oraz prywatnym dla osiągnięcia zamierzonych celów. Gdy jednak zachodzi konieczność uszczegółowienia tego terminu stanowiska autorów są podzielone. Problematyka klasyfikacji definicji w zakresie PPP była przedmiotem prac m.in.: N.A. Khanona [2010] oraz G. Hodge'a, C. Greve [2010]. Khanon wyróżnił np. cztery podejścia w definiowaniu podejścia PPP:

- 1) podkreślające aspekty rządzenia/władania oraz zarządzania projektami;
- 2) akcentujące rolę PPP jako instrumentu finansowego;
- 3) podkreślające rolę PPP w procesie rozwoju gospodarczego;
- 4) sugerujące, iż PPP stanowi jedynie grę językową [Khanon, 2010, s. 150–163].

Dlatego też dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, iż PPP oznacza pewien rodzaj długookresowej współpracy sektora publicznego z prywatnym nawiązywany w ramach obowiązujących w danym kraju uregulowań prawnych dla osiągnięcia zamierzonych celów.

Doświadczenia krajów, które wcześniej od Polski stosowały formułę PPP, wskazują, że istotną przesłanką dla rozwoju tej koncepcji był problem niedostatku usług infrastrukturalnych przy jednoczesnym ograniczonym zakresie możliwości finansowania rozwoju infrastruktury ze środków publicznych. W przypadku Polski problem luki infrastrukturalnej jest następstwem ograniczonych inwestycji w sferze infrastruktury w okresie gospodarki centralnie planowanej. Według syntetycznego miernika poziomu rozwoju infrastruktury Polska w 1999 r. znalazła się na 14. miejscu w grupie 15 badanych krajów europejskich [Sobiech, 2006, s. 26]. Główny ciężar niwelowania luki infrastrukturalnej spoczywa na gminach. Według raportu dotyczącego efektywności zarządzania długiem w samorządach to gminy są największym inwestorem publicznym. Ich wydatki majątkowe dwukrotnie przekraczają wydatki majątkowe z budżetu państwa [por. Bitner,

Cichocki, 2008]. Działania gmin nie ograniczają się jedynie do realizacji inwestycji niezbędnych dla wyrównywania niskiego poziomu inwestycji w przeszłości. W swych planach inwestycyjnych gminy muszą również uwzględniać konieczność rozbudowy infrastruktury wiążącą się ze zmianami demograficznymi i rozwojem gospodarczym oraz inwestycje niezbędne do modernizacji istniejących urządzeń komunalnych. Zatem w sytuacji, gdy sektor samorządowy zbliżał się do granic limitów zadłużenia możliwość realizacji zaplanowanych przez samorządy inwestycji stawała się coraz bardziej mniej realna. Zainteresowanie formułą PPP wydaje się w takich uwarunkowaniach dość oczywiste.

Przyjmując jako kryterium podziału technikę finansowania projektu PPP wyróżnia się trzy modele projektów PPP:

1. *Governance finance* – w tym modelu kredyty na realizację inwestycji pozyskuje strona publiczna. Następnie przekazuje je do projektu PPP w postaci pożyczek, subsydiów lub zabezpieczenia długu. Zastosowanie tej metody pozwala na zaciągnięcie kredytu o niższej stopie procentowej ze względu na większą wiarygodność kredytową instytucji sektora publicznego;

2. *Corporate finance* – model ten opiera się na technice finansowania polegającej na tym, że kapitał pożyczają partnerzy prywatni, a jego spłaty są finansowane z bieżącej działalności przedsiębiorstw. Cena środków finansowych mobilizowanych przez inwestorów prywatnych z reguły przewyższa koszt kapitału dostępnego dla podmiotów publicznych;

3. *Project finance* – polega na zaciągnięciu długu, który ma być spłacany wyłącznie z przepływów generowanych przez projekt [Wojewnik-Filipowska, 2008, s. 30].

Każde rozwiązanie finansowe ma swoje zalety i wady, które należy uwzględniać w procesie decyzyjnym dotyczącym inwestycji infrastrukturalnych. Do głównych korzyści z zastosowania formuły PPP można zaliczyć:

- 1) strona publiczna uzyskuje dostęp do prywatnego kapitału przy równoczesnym pozostawieniu po stronie sektora publicznego odpowiedzialności za poziom świadczonych usług⁵;
- 2) możliwe staje się odroczenie wydatków publicznych i rozłożenie ich na cały okres funkcjonowania projektu – płatności (wynagrodzenie) na rzecz partnera prywatnego zaczynają być świadczone dopiero z chwilą uruchomienia świadczenia usług;
- 3) PPP jest tańsze niż tradycyjna forma realizacji inwestycji mimo wyższej ceny pozyskania kapitału przez podmiot prywatny⁶;

⁵ Takie podejście zostało uznane przez Komisję Europejską za fundamentalną zaletę PPP w stosunku do prywatyzacji usług publicznych [Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 30.04.2004 r., COM (2004) 327, s. 5].

⁶ PPP pozwala osiągnąć 15–17% oszczędności w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji – kryterium efektywności ekonomicznej liczone jest dla całego okresu życia projektu, a nie odrębnie dla poszczególnych jego faz.

- 4) projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w sposób tradycyjny, gdzie jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem;
- 5) jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego jest wyższa, co wynika ze zwiększonego dostępu podmiotów prywatnych do innowacyjnej wiedzy, efektów skali i doświadczeń zdobytych we wcześniejszej działalności operacyjnej o podobnym profilu;
- 6) następuje podział ryzyka między partnera publicznego i prywatnego – każdy z partnerów odpowiada za ryzyko, z którym sobie lepiej (taniej, wydajniej, szybciej) radzi;
- 7) odpowiedni podział ryzyka pozwala partnerowi publicznemu na niewliczanie zobowiązań finansowych, zaciąganych w ramach zawartej umowy o PPP, do długu publicznego;
- 8) całkowite koszty realizacji projektu definiowane są przed podjęciem decyzji inwestycyjnej, co pozwala określić potrzeby budżetu publicznego, także i w przyszłości;
- 9) długoterminowy charakter umów PPP tworzy sprzyjające warunki stabilnego wzrostu gospodarczego;
- 10) elastyczność w ustalaniu specyfikacji produktu końcowego lub usługi zwiększa możliwości realizacji bardziej skomplikowanych, nowatorskich technicznie projektów.

Stosowanie PPP, obok korzyści, niesie i zagrożenia. Zalicza się do nich w szczególności:

- 1) wyższy koszt kapitału pozyskiwanego przez partnera prywatnego na rynku;
- 2) wysoki poziom trudności przygotowania projektów (czasochłonność) i związane z tym wyższe koszty przygotowania;
- 3) utratę możliwości bezpośredniego zarządzania projektem przez sektor publiczny w całym okresie życia projektu PPP;
- 4) długoterminowy charakter umowy i ryzyko z tym związane – w tym ryzyko polityczne i ekonomiczne (np. zwrot nakładów odroczoney w czasie);
- 5) nieodpowiedni podział ryzyka między partnerów;
- 6) zagrożenie projektu w przypadku upadłości partnera prywatnego.

Bilans korzyści i zagrożeń wskazuje na przewagę tych pierwszych – stąd obecnie PPP jest coraz powszechniej postrzegane jako atrakcyjna metoda wykonywania zadań publicznych. Sprzyjają temu takie właściwości PPP jak [Hausner (red.), 2013, s. 30]:

1. korzystność – możliwość sprostania nowym, społecznie uzasadnionym wyzwaniom;
2. skuteczność – realizacja potrzeb mimo braku środków w budżetach publicznych;
3. efektywność – mniejsze koszty działania niż w tradycyjnej formule realizacji zadań publicznych.

Faktyczne wykorzystanie PPP uzależnione jest od czterech podstawowych elementów, które łącznie kształtują odpowiedni klimat dla realizacji inwestycji w formule PPP:

- 1) woli i wsparcia politycznego oraz właściwego prawodawstwa i systemu regulacji;
- 2) właściwej selekcji, przygotowania i wdrażania projektów PPP;
- 3) realnych i wykonalnych założeń odnośnie do generowanych przez projekt wpływów (np. z opłat od użytkowników);
- 4) zdolności do mobilizacji kapitału prywatnego [Delmon, 2011, s. 29].

BARIERY W REALIZACJI PROJEKTÓW PPP

Z raportu NIK dotyczącego realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego wynika, że przyczynami relatywnie niedużej skali PPP w Polsce jest:

1. wielość konkurencyjnych źródeł finansowania przedsięwzięć⁷ przez samorządy terytorialne. Przede wszystkim należy tu wymienić środki unijne. Obsługa pozyskania tych środków jest tańsza od obsługi kredytu, a ponadto ich pozyskanie nie obciąża budżetu. Dodatkowo środki te mogą dawać poczucie władzom samorządowym, że są w pełni dysponentami realizowanego projektu. W ocenie zatem NIK – szerszy zakres realizacji projektów PPP nastąpi dopiero po zakończeniu aktualnej perspektywy unijnej 2014–2020. W kolejnej bowiem perspektywie środków tych będzie zdecydowanie mniej alokowanych do Polski i na mniej korzystnych warunkach (z większym udziałem środków zwrotnych) co powinno skłonić samorządy do poszukiwania innych źródeł finansowych dla realizacji zadań infrastrukturalnych. Choć nie można nie zgodzić się z tym poglądem to jednak jest także prawdopodobny inny scenariusz – już po uruchomieniu pierwszych transz z obecnej perspektywy unijnej zainteresowanie PPP może wzrosnąć, gdyż będzie wiadomo, co nie będzie mogło być sfinansowane ze środków unijnych i jak duże z tego tytułu może być zadłużenie JST;

2. brak wiedzy, który rodzi naturalne obawy przed implementacją nowych rozwiązań finansowych. Stąd nieoceniona wydaje się pomoc samorządom w zakresie doradztwa i ukazywania przykładów dobrych praktyk.

W opinii z kolei przedstawicieli władz samorządowych oraz skarbników gminnych na pierwsze miejsce wysuwa się jednak problem interpretacji kwalifi-

⁷ Zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 ustawy o PPP definicją przez przedsięwzięcie należy rozumieć: a) budowę lub remont obiektu budowlanego, b) świadczenie usług, c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, d) lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

kowania (lub nie) umów PPP czy koncesji do długu. Wprawdzie, zgodnie z decyzją Eurostatu z 2004 r.⁸, ponoszenie przez partnera prywatnego ryzyka budowy oraz jednego z dwóch pozostałych ryzyk (dostępności lub popytu) powoduje, że PPP ma charakter pozabilansowy, a zobowiązania z niego wynikające nie powiększają długu publicznego, to w rzeczywistości stosowanie tych zapisów przez samorząd nie jest takie proste⁹.

Przedstawiciele samorządów zwracają także uwagę na brak możliwości wypłaty wynagrodzenia dla partnera prywatnego w formie dotacji. Oznacza to brak równych praw dla przedsięwzięć PPP niezależnie od rodzaju podmiotu publicznego realizującego takie przedsięwzięcie. W art. 132 ust. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁰ istnieje bowiem zapis umożliwiający udzielanie dotacji z budżetu państwa na inwestycje realizowane w ramach PPP.

Dodatkowo, w opinii samorządowców, interpretacje prawne kwestii podatkowych (np. z zakresu VAT-u) są nie tylko odmienne, ale i sprzeczne. Inne są regulacje w urzędach skarbowych, a inne są akceptowane przez RIO. Brak jest adekwatnych do formuły PPP standardów w rachunkowości, co bardzo utrudnia realizację umów. Warto także wskazać, iż samorządy nie chcą być ukarane w trybie dyscypliny finansów publicznych w sytuacji wyboru partnera w innym trybie niż to faktycznie wynika z podziału ryzyk.

Z kolei z punktu widzenia podmiotów prywatnych istotnym problemem jest brak należytego zrozumienia przez podmiot publiczny podczas negocjacji kwestii ustalenia opłaty za dostępność. Oferenci prywatni składając gwarancje finansowe są świadomi, że wszyscy kredytodawcy projektu oczekują tzw. bankowości – czyli zabezpieczenia zwrotu pieniędzy, które wyłożyli. W związku z powyższym opłata za dostępność, która jest gwarancją zwrotu, jest podstawą negocjacji.

Należałoby także wskazać, iż wśród lokalnych instytucji finansowych zainteresowanie PPP jest dość znikome. Na przykład wśród instytucji finansowych banki spółdzielcze mogłyby odegrać istotną rolę katalizatora inicjatyw w formule PPP w mniejszych ośrodkach samorządowych.

PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH W ZAKRESIE FINANSOWANIA PPP

Głównymi czynnikami, które mogą doprowadzić do zwiększenia stosowania formuły PPP są zmiany prawno-instytucjonalne, w tym opracowanie wzorców i standardów postępowania. Ministerstwo Gospodarki jest w trakcie przygotowania nowelizacji ustawy o PPP. Proponowane zmiany dotyczą:

⁸ Por. Decyzja EUROSTAT o klasyfikacji zobowiązań z tytułu PPP w zakresie długu publicznego, EUROSTAT nr 18/2004, 11.02.2004, STAT/04/18.

⁹ Por. zapisy zawarte w: PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik, EPEC, 2011.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm).

- 1) wprowadzenia możliwości utworzenia przez wybranego wykonawcę spółki zależnej odpowiedzialnej za realizację przedmiotu postępowania, po wyborze jego oferty, jako najkorzystniejszej;
- 2) ułatwienia zawierania z wybranym wykonawcą umowy na okres dłuższy niż 4 lata (art. 142 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych);
- 3) zniesienia limitów wysokości zabezpieczenia (art. 150 ust. 2 ustawy Prawo Zamówień Publicznych);
- 4) rozszerzenia zapisów w umowie PPP o możliwość i zasady jej wcześniejszego rozwiązania;
- 5) wprowadzenia przepisów dających jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia do udzielania wykonawcy dotacji celowych na realizację inwestycji i związane z wykonaniem umowy PPP usługi;
- 6) wprowadzenia regulacji stanowiącej, że wydatki JST ponoszone na podstawie umowy PPP w części, w jakiej są przeznaczone na: finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych lub partycypację w kosztach wytworzenia środków trwałych są wydatkami majątkowymi.

Szczególnie ważna wydaje się ostatnia wspomniana propozycja nowelizacji. Obecne bowiem brzmienie art. 124 ust. 4 i art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych pozostawia wątpliwości, w jakim zakresie płatności na rzecz partnera prywatnego budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego ponosić może wydatki majątkowe, jeżeli przedmiotem płatności jest zwrot parterowi prywatnemu poniesionych przez niego w celu realizacji przedsięwzięcia wydatków na wytworzenie, nabycie lub ulepszenie środków trwałych albo nabycie wartości niematerialnych lub prawnych, których własność nabywa podmiot publiczny. Powyższe wątpliwości mogą prowadzić do uznania, że wszystkie wydatki z tytułu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym są wydatkami bieżącymi, wbrew ekonomicznemu charakterowi tych wydatków. Wskutek powyższego (dla jednostek samorządu terytorialnego) wydatki z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mogą negatywnie wpływać na nadwyżkę operacyjną budżetu, a w konsekwencji obniżać zdolność do obsługi zadłużenia w świetle art. 243 ustawy o finansach publicznych. Obowiązująca obecnie klasyfikacja wydatków (definicja wydatków bieżących i majątkowych) jednostek samorządu terytorialnego nie respektuje tym samym specyfiki przedsięwzięć PPP i nie uwzględnia rzeczywistego charakteru dokonywanych przez nie w takich projektach czynności finansowych.

Proponowana nowelizacja w zakresie zaliczania wynagrodzenia partnera prywatnego do wydatków majątkowych powinna zmotywować samorządy terytorialne do realizacji projektów z opłatą za dostępność.

Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, iż równoległe prowadzone są prace nad projektem rozporządzenia w sprawie rodzajów ryzyka w projektach PPP oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Celem tej regulacji jest uspraw-

nienie procesu dokonywania analiz ryzyka w projektach PPP w kontekście wpływu umów PPP na dług publiczny. Dokument jest w procedurze uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

ZAKOŃCZENIE

Dla powodzenia implementacji formuły PPP w finansowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych na szczeblu samorządu terytorialnego konieczna jest w Polsce ustawiczna edukacja o obowiązujących regulacjach prawno-finansowych jak i proponowanych kierunkach zmian legislacyjnych w tym obszarze. W celu przybliżenia pracownikom samorządowym wiedzy z zakresu PPP interesująca może okazać się propozycja uruchomienia publicznego centrum kompetencji oraz instytucji oceniającej korzystność wyboru (czy korzystamy z formuły PPP czy z formuły tradycyjnej).

W ramach działań edukacyjnych pozytywnie należy także ocenić propozycję przygotowania podręcznika wyjaśniającego kluczowe etapy projektu planowanego do realizacji w formule PPP (od pomysłu do wyboru partnera prywatnego). Warto podkreślić, że analizując treści podręcznika czytelnik będzie mógł się zapoznać z najlepszymi praktykami w tym zakresie.

Wszyscy interesariusze przedsięwzięć PPP są zgodni, iż potrzebna jest metodologia analizy ryzyka i wyceny zarówno dla partnerów publicznych, jak i prywatnych. Podobnie jak niezwykle cenne dla praktyki byłoby publikowanie wskaźników stopy zwrotu z inwestycji z danej branży.

Różnorodność form promocji wiedzy o PPP jest bardzo oczekiwana. Wśród form promowania partnerstwa publiczno-prywatnego na uwagę zasługują działania mające na celu przygotowanie dokumentu określającego kierunki działań rządu na rzecz stosowania i upowszechniania partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2014–2020. Tego typu dokument mógłby stymulować podejmowanie decyzji o PPP nie tylko na szczeblu gmin, ale i władzy publicznej szczebla krajowego. Ciekawym i ważnym zabiegiem w ramach form promocji PPP są także organizowane seminaria, podczas których PPP jest przedstawiane jako instrument rodzinnej polityki mieszkaniowej. To szczególnie ważne i oczekiwane podejście w związku z identyfikacją barier związanych z podejmowaniem decyzji o dzietności. Taką główną barierą jest brak odrębnego mieszkania. Około 60% młodych gospodarstw domowych nie może pozwolić sobie na zakup mieszkania nawet przy wykorzystaniu wsparcia rządowego i wówczas formuła PPP może przyczynić się do wybudowania mieszkań na wynajem o regulowanych (umiarkowanych) czynszach. Atrakcyjność tej koncepcji z wykorzystaniem formuły PPP jeszcze bardziej uwidacznia fakt, iż na ten cel nie można pozyskać środków unijnych. Tak więc działania promocyjne powinny być jeszcze bardziej

zintensyfikowane, gdyż są warunkiem *sine qua non* wzrostu zaufania do formuły PPP i wykorzystania w pełni zalet tego sposobu finansowania zadań infrastrukturalnych w polskich samorządach.

LITERATURA

- Bitner M., Cichocki K.S., 2008, *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport przygotowany w ramach programu Ernst&Young Sprawne Państwo, Warszawa.
- Cenkier A., 2011, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych*, Warszawa.
- Delmon J., 2011, *Public – Private Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy makers*, The World Bank.
- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego*. Raport NIK z 2013 r.
- Hausner J. (red.), 2013, *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa.
- Khanon N.A., 2010, *Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)*, “International Review of Business Research Papers”, Vol. 6, No. 2
- Korbus B.P., Strawiński M., 2009, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa.
- Moszoro M., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wolters&Kluwer, Warszawa.
- Orłowski W.M., 2011, *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa.
- Sobiech K., 2006, *Luka infrastrukturalna w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Studiów Doktoranckich Wydziału Ekonomii AE w Poznaniu, Poznań.
- Wojewnik-Filipowska A., 2008, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa.

Streszczenie

W Polsce luka finansowa w latach 2011–2022 szacowana jest na 116–197 mld zł (w cenach stałych roku 2009). Oznacza to, że w sektorze publicznym brakować będzie w latach 2011–2022 środków finansowych na sfinansowanie ok. 10–17% inwestycji w infrastrukturę usług publicznych. Tych środków podmioty publiczne nie mają, a zatem bez nowych procedur w finansowaniu infrastruktury luka infrastrukturalna będzie się pogłębiać. Szansą jest możliwość pozyskania środków od partnerów prywatnych. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) może okazać się nową formą realizacji usług publicznych w sytuacji ograniczonych zasobów finansów publicznych przy jednoczesnym wzroście oczekiwań społecznych w zakresie podniesienia jakości usług publicznych. Stosowanie formuły PPP w Europie i na świecie podlega specjalnej regulacji prawnej od blisko 20 lat. W Polsce w wyniku uchwalenia pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. nie uruchomiono żadnej procedury wyboru partnera prywatnego. Dopiero

druga ustawa z roku 2008 spowodowała zaktywizowanie podmiotów publicznych (głównie gmin) do poszukiwania kapitału na inwestycje infrastrukturalne w sektorze prywatnym. Okres ponad pięciu lat od wejścia w życie legislacji w zakresie PPP skłania do zainteresowania się, jaki jest rynek PPP w Polsce oraz jakie są efekty działań w tym obszarze. Celem artykułu jest zatem próba zaprezentowania na tle zalet i wad finansowania infrastruktury w ramach formuły PPP:

- głównych barier w realizacji przedsięwzięć PPP,
- potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie PPP.

W pracy wykorzystano literaturę przedmiotu z zakresu ekonomicznych teorii PPP, luki infrastrukturalnej oraz przepisów prawnych i dokumentów dotyczących interpretacji tych przepisów w obszarze PPP.

Słowa kluczowe: partnerstwo, finanse, rozwój, infrastruktura, gmina

Public-Private Partnership as an Opportunity for Municipalities Infrastructural Development

Summary

The financing gap for the period 2011-2022 is estimated at 116.197 bln PLN (in constant prices of 2009) in Poland. This means that the public sector will be missing in the years 2011-2022 funds to finance approx. 10.17% investment in the infrastructure of public services. These funds are not accessible for public entities and therefore no new procedures for financing infrastructure will cause infrastructure gap to widen. The chance is the ability to raise funds from private partners. Formula of public-private partnership (PPP) may be a new form of public service delivery in the context of limited public finance resources while increasing social expectations in terms of quality of public services. The use of PPP in Europe and in the world is subjected to a special legal regulation for nearly 20 years. In Poland, since the adoption of the first law on public-private partnership in 2005, there was no procedure undertaken for selection of the private partner. Until the second act of 2008 which resulted in mobilizing public entities (mainly municipalities) to seek capital for infrastructure investments in the private sector. For more than five years after the entry into force of the legislation on PPP tends to be interested in what the PPP market in Poland is and what the effects of actions in this area are. The purpose of this article is an attempt to demonstrate the advantages and disadvantages of financing infrastructure under PPP:

- the main barriers to the implementation of PPP projects,
- the need for legislative changes in the field of PPP.

The study was based on the literature in the field of economic theory of PPP, infrastructure gap and legal acts and documents relating to the interpretation of these regulations in the area of PPPs.

Keywords: partnership, finance, development, infrastructure, the municipality

JEL: H60, H70