

# Realizacja inwestycji samorządowych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego

Jolanta Zawora<sup>1</sup>, Paweł Zawora<sup>2</sup>

## Wstęp

Dla rozwoju gospodarczego i społecznego w skali lokalnej niezbędne są inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Inwestycje komunalne w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej mają często charakter długookresowy i są przedsięwzięciami kapitałochłonnymi. Ich realizacja wymaga zapewnienia źródeł finansowania w dłuższym horyzoncie czasowym. Jednym z podstawowych problemów samorządów jest ograniczoność środków finansowych w relacji do zakresu potrzeb inwestycyjnych. Rosnące zadłużenie sektora samorządowego i ograniczenia ustawowe wynikające z przepisów dotyczących finansów publicznych skłaniają samorządy do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania inwestycji. Wykorzystywanie wiedzy i kapitału prywatnego jest coraz powszechniej stosowanym w sektorze publicznym modelem pozyskiwania finansowania i realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych. Kapitał prywatny wykorzystany do finansowania zadań publicznych może wyraźnie wpłynąć na wielkość realizowanych inwestycji samorządowych [Hajdys 2014: 49].

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) uznaje się za jedną z koncepcji, która w największym stopniu umożliwia poprawę efektywności zarządzania realizacją zadań publicznych [Rutkowski, red. 2010: 39]. Podstawową przewagą PPP nad tradycyjnymi sposobami finansowania jest poza zwiększeniem efektywności, wynikającym z udziału sektora prywatnego, podział ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie i na całym świecie od lat uznawane jest za efektywną formę realizacji inwestycji komunalnych. Także w Polsce formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest coraz częściej stosowana, jednak w porównaniu z państwami Europy Zachodniej Polska jest wciąż w początkowej fazie rozwoju tego sektora.

W opracowaniu podjęto problematykę wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji publicznych. Celem artykułu jest określenie stanu rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, w tym charakterystyka struktury przedmiotowej i przestrzennej polskich projektów oraz analiza rozwoju rynku PPP na przestrzeni lat 2009–2014. W publikacji podjęto także próbę identyfikacji barier

<sup>1</sup> Dr Jolanta Zawora, Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

<sup>2</sup> Dr inż. Paweł Zawora, Wydział Ekonomii, Katedra Metod Ilościowych i Informatyki Gospodarczej, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

i trudności utrudniających praktyczne wykorzystanie PPP jako instrumentu realizacji zadań publicznych na szeroką skalę.

## **Znaczenie inwestycji samorządowych i źródła ich finansowania**

Inwestycje komunalne stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej poprzez poprawę ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych oraz osiedlania się nowych mieszkańców. Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego znacznie odbiega od inwestycji podmiotów gospodarczych, jest bowiem prowadzona w celu poprawy bytu społeczności lokalnej i zaspokajania jej potrzeb, powinna gwarantować długotrwały rozwój jednostki przez aktywizację gospodarczą regionu [Misterec 2008: 35].

Systematyzując wydatki inwestycyjne samorządów, wyodrębnić wśród nich można nakłady [Zieliński 2004: 29]:

- ponoszone w związku z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury technicznej (m.in. drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, komunikacja zbiorowa),
- ponoszone na rozwój i utrzymanie infrastruktury społecznej (m.in. szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, budownictwo mieszkaniowe),
- związane z ochroną i bezpieczeństwem publicznym (m.in. ochrona przeciwpożarowa i bezpieczeństwo sanitarne),
- dokonywane w sferze gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska.

Infrastruktura zajmuje ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Głównym celem jej rozwoju jest dostarczanie usług dla zaspokajania potrzeb ludności i gospodarki. Niedorozwój infrastruktury stanowi barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości. Odpowiednio wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej warunkuje prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gospodarczy danego terenu. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne oraz gazowe jest jednym z mierników jego atrakcyjności inwestycyjnej, determinuje także stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Infrastruktura społeczna leży natomiast u podstaw kształtowania zasobów ludzkich i ich struktury [Sierak, Górniak 2011: 21].

Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej należą do przedsięwzięć kapitałochłonnych wymagających zapewnienia źródeł finansowania w długim horyzoncie czasowym. Jednostki samorządu terytorialnego na zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty otrzymują środki finansowe gwarantowane w ustawach, obejmujące dochody własne oraz subwencje i dotacje. Dochody własne JST obejmują przede wszystkim [Kornberger-Sokołowska 2012: 91]:

- daniny publiczne (podatki i opłaty),
- opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST,
- dochody z majątku samorządowego,
- dochody z działalności gospodarczej samorządu,
- dochody kapitałowe.

Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań samorządu, w szczególności inwestycyjnych. Wśród źródeł zewnętrznych samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze [Rosa 2011: 367]:

- bezzwrotnym (dotacje, subwencje czy też środki pochodzące z Unii Europejskiej),
- zwrotnym (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe – obligacje komunalne).

W. Kosiedowski proponuje następujące najważniejsze kategorie źródeł i metod finansowania inwestycji przez sektor publiczny [Kosiedowski, red. 2005: 255]:

- dochody własne – w głównej mierze obejmujące podatki lokalne i regionalne, udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa, dochody z opłat, dochody z majątku oraz pozostałe dochody,
- transfery z budżetu państwa – subwencje i dotacje,
- środki zagraniczne bezzwrotne – głównie tzw. środki pomocowe i strukturalne UE,
- przychody budżetowe – zwrotne i bezzwrotne,
- finansowanie poprzez partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Realizacja zadań inwestycyjnych jest uwarunkowana poziomem środków finansowych postawionych do dyspozycji poszczególnych jednostek. Szybka dynamika wzrostu oczekiwań społecznych zestawiona z pogarszającymi się możliwościami finansowymi budżetów publicznych przyczynia się do narastania sytuacji kryzysowych i poszukiwania nowych modeli finansowania zadań.

Jednostki publiczne korzystając z pozytywnych wzorców innych państw, coraz częściej w procesy inwestycyjne w sferze usług użyteczności publicznej włączają sektor prywatny.

## **Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce**

Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi rozwijającą się formę współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym. Możliwość realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym jest przedmiotem zainteresowania zarówno administracji publicznej, jak i sektora prywatnego. Strona publiczna upatruje w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego źródła kapitału pomocnego w realizacji zadań inwestycyjnych. Natomiast sektor prywatny poszukuje nowych możliwości sprzedaży swych usług i towarów.

W bardzo szerokim ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne to długoterminowa współpraca sektora publicznego i prywatnego przy realizacji usług dla społeczeństwa [Partnerstwo..., 2009: 5]. K. Brzozowska ujmuje PPP szerzej, jako formę długoterminowej współpracy sektora publicznego i prywatnego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych [Brzozowska 2006: 11].

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz.U., 2009 r. nr 19, poz. 100] stanowi natomiast, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Termin partnerstwo publiczno-prywatne – rozumiany jako oparta na ustawie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego służąca realizacji zadania publicznego – pojawił się w polskim porządku prawnym w roku 2005, wraz z wejściem w życie pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz.U., nr 169, poz. 1420]. Ustawa ta wychodząc naprzeciw ogromnemu zapotrzebowaniu na inwestycje infrastrukturalne, miała uporządkować kwestie współpracy sektora publicznego i prywatnego. Jednak w praktyce pod regulacjami tej ustawy nie udało się uruchomić żadnego projektu PPP. Przede wszystkim zbyt duża restrykcyjność regulacji i krytykowany powszechnie zakres obowiązkowych analiz przedrealizacyjnych skutecznie zniechęcały podmioty publiczne od podejmowania współpracy z partnerem prywatnym [Hausner, red. 2013: 19].

Uchwalenie 19 grudnia 2008 r. nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz 9 stycznia 2009 r. ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101] przyczyniło się do rozwoju współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Akty te zniosły rygorystyczne wymogi administracyjne, pozostawiając dużą dozę elastyczności przy formułowaniu umowy o współpracy przez strony partnerstwa. Odformalizowanie postępowania zostało osiągnięte przede wszystkim poprzez zniesienie obowiązku sporządzania analiz oraz rezygnację z narzucania zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa. Zmianie uległ także tryb wyboru partnera prywatnego, zależnie od formy jego wynagrodzenia podmiot publiczny może stosować przepisy prawa zamówień publicznych [Ustawa 2004] bądź ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Nowelizacja z roku 2010 wyłoniła jeszcze jeden sposób wyboru partnera, a mianowicie tryb konkursowy oparty na przepisach kodeksu cywilnego, który ma zostać przeprowadzony w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji, jak również przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Ponadto, w myśl obowiązującej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, na podmiocie publicznym ciąży obowiązek bieżącej kontroli zadań wykonywanych w ramach partnerstwa.

**Tabela 1. Liczba ogłoszeń o wybór partnera oraz liczba podpisanych umów**

Lata	Liczba ogłoszeń o wybór partnera	Liczba podpisanych umów
2009	44	1
2010	61	15
2011	43	18
2012	77	15
2013	72	17
2014	45	16
Łącznie	342	82

Źródło: *Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 16, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) [stan na 16.12.2016 r.]; *Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013*, Warszawa 2015, s. 5–6, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) [stan na 16.12.2016 r.]

Od czasu uchwalenia nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi wzrosło zainteresowanie realizacją projektów w formule PPP. W okresie od 1 stycznia 2009 roku do końca 2014 roku liczba wszystkich ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wyniosła 342 (tabela 1). Nie wszystkie projekty udało się sfinalizować, w latach 2009–2014 podmioty publiczne zawarły łącznie 82 umowy.

Niska liczba realizowanych projektów wskazuje na podstawową słabość polskiego rynku PPP, jaką jest mała skuteczność działań podmiotów publicznych (niska przekładalność liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na faktycznie zawierane umowy) – w latach 2009–2014 zawarte umowy stanowiły średnio około 24% pierwotnej liczby ogłoszeń. Problemem polskiego rynku PPP jest częste unieważnianie postępowań poszukiwania partnera prywatnego. Do przyczyn tak licznych unieważnień zalicza się niską jakość przygotowywanej oferty, najczęściej przywołuje się tu nierealne, nieakceptowane przez podmioty rynkowe założenia umowy PPP sformułowane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), co w konsekwencji oznaczało brak wiarygodnych zgłoszeń ze strony partnerów prywatnych lub ich szybkie wycofywanie się z rozpoczętych rozmów [Hausner, red. 2013: 29].

Analiza struktury podmiotów publicznych zainteresowanych realizacją przedsięwzięć PPP wskazuje, że w Polsce inicjatorem PPP są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, w tym głównie jednostki szczebla lokalnego. JST różnego szczebla ogłosiły łącznie 255 postępowań stanowiących 75% wszystkich wszczętych procedur. Spośród jednostek samorządu terytorialnego najwięcej procedur w analizowanym okresie ogłosiły gminy miejskie, z liczbą 89 postępowań, co stanowiło 35% wszystkich procedur realizowanych przez administrację szczebla samorządowego. W dalszej kolejności uplasowały się gminy wiejskie – 55 wszczętych postępowań, gminy miejsko-wiejskie – 45, miasta na prawach powiatu – 38, starostwa powiatowe – 14, urzędy marszałkowskie – 12 oraz urzędy dzielnic – 2 postępowania. Biorąc pod uwagę liczbę zawartych umów przez podmioty publiczne, również dominują jednostki samorządu terytorialnego, które zawarły łącznie 63 umowy, co stanowiło 77% wszystkich zawartych umów. Spośród jednostek samorządu terytorialnego najwięcej kontraktów zawarły gminy miejskie oraz gminy wiejskie – po 16, co stanowi łącznie ponad połowę wszystkich umów zawartych przez JST w Polsce do końca 2014 roku oraz gminy miejsko-wiejskie z 14 zawartymi umowami. Oznacza to, że najwięcej umów w Polsce zawieranych jest obecnie przez jednostki samorządowe szczebla gminnego. Dopiero w dalszej kolejności na szczeblu samorządowym kontrakty realizowane są przez samorząd wojewódzki – 8 umów zawartych przez urzędy marszałkowskie – oraz samorząd powiatowy – jedynie 2 umowy zawarte przez starostwa powiatowe [Raport PPP..., 2015: 14–17]. Odmienne jest w krajach Europy, gdzie przedsięwzięcia w formule PPP są podejmowane głównie przez podmioty publiczne szczebla ponadlokalnego [Herbst i in. 2013].

Specyfiką polskiego rynku PPP odróżniająca go od rynku innych krajów jest dominacja małych wartościowo projektów. Pod względem wartości poszczególnych postępowań wszczętych w latach 2009–2014 należy wskazać, że przeważały kontrakty o wartości poniżej 5 mln (98 wszczętych postępowań) oraz sklasyfikowane

jako „bardzo małe” – o wartości 5–20 mln (79 postępowań) i „małe” – o wartości do 50 mln (69). Tego typu przedsięwzięcia stanowiły 72% wszystkich wszczętych postępowań. Natomiast kontrakty „bardzo duże” (powyżej 250 mln) stanowiły jedynie 6,1% wszystkich procedur w ramach wszczętych postępowań. Niewielka była także liczba kontraktów zaliczonych do „dużych” i „średnich” – o wartości 50–250 mln, które stanowiły 15,8% wszczętych postępowań. Podobnie jak w przypadku wartości umów dotyczących wszczętych postępowań, w przypadku zawartych kontraktów dominującymi były umowy sklasyfikowane jako „mikro” (39), „bardzo małe” (16) oraz „małe” (13). Stanowiły one 83% wszystkich zawartych w tym okresie kontraktów. Z kolei umowy sklasyfikowane jako „bardzo duże” lub „duże” stanowiły jedynie 8,2% wszystkich zawartych w analizowanym okresie kontraktów [Raport PPP..., 2015: 22–25]. Dominacja małych wartościowo projektów wiąże się z brakiem aktywności w Polsce podmiotów publicznych szczebla ponadlokalnego. Przyczyną niskiej wartości realizowanych projektów PPP jest przede wszystkim brak zaangażowania władz krajowych, które mogłyby zainicjować projekty z zakresu inwestycji infrastrukturalnych.

**Tabela 2. Liczba ogłoszonych postępowań i zawartych umów według sektorów**

Sektory	Ogłoszone postępowania	Zawarte umowy
Sport i rekreacja	77	11
Infrastruktura komunalna	25	6
Energetyka	23	4
Kultura	4	-
Parkingi	33	4
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	25	9
Edukacja	21	6
Infrastruktura teleinformatyczna	16	10
Rewitalizacja	5	2
Ochrona zdrowia	23	4
Infrastruktura transportowa	17	7
Gospodarka odpadami	11	4
Turystyka	19	4
Efektywność energetyczna	19	8
Usługi	7	1
Infrastruktura miejska	10	1
Pozostałe	7	1

Źródło: Raport rynku PPP. Ocena..., s. 28–30; Raport PPP. Rynek partnerstwa..., s. 10–11

Struktura przedmiotowa polskich projektów PPP różni się od struktury projektów realizowanych w Europie i na świecie. W Polsce największy procentowy udział wszystkich wszczętych postępowań w poszczególnych sektorach stanowią projekty z zakresu sportu i rekreacji – około 23% wszystkich wszczętych postępowań (77) oraz przedsięwzięcia w sektorze parkingowym (33 ogłoszonych postępowań) (tabela 2). Największą liczbę umów podpisano również w sektorze sportu i rekreacji – 13% ogólnej liczby zawartych kontraktów. Relatywnie duży udział w liczbie zawartych umów wystąpił także w sektorze teleinformatycznym, w którym zawarto 10 kontrak-

tów stanowiących 12% wszystkich zakończonych podpisaniem umowy o PPP procedur. Domeną stosowania PPP na świecie jest edukacja (największa część projektów) oraz infrastruktura transportowa (najwyższa wartość projektów). Podstawowe przyczyny tego stanu rzeczy szukać należy w strukturze aktywności podmiotów publicznych korzystających z instrumentu PPP i przypisanych im kompetencji. W Polsce inicjatorem PPP są przede wszystkim gminy – w innych krajach władze krajowe i regionalne.

**Tabela 3. Liczba ogłoszonych postępowań oraz zawartych umów według województw**

Województwo	Ogłoszone postępowania	Zawarte umowy
Mazowieckie	46	13
Małopolskie	60	10
Śląskie	31	14
Warmińsko-mazurskie	21	4
Podkarpackie	8	2
Kujawsko-pomorskie	24	2
Dolnośląskie	33	7
Opolskie	16	2
Pomorskie	22	10
Lubuskie	9	2
Zachodniopomorskie	7	2
Łódzkie	5	-
Podlaskie	7	-
Wielkopolskie	32	13
Lubelskie	16	-
Świętokrzyskie	5	1

Źródło: *Raport rynku PPP. Ocena...*, s. 32–34; *Raport PPP. Rynek partnerstwa...*, s. 18–21

Najwięcej procedur wszczęto na terenie województwa małopolskiego – 60, co stanowi 17,5% wszystkich wszczętych postępowań w analizowanym okresie. Stosunkowo dużą liczbę wszczętych postępowań zlokalizowano również na terenie województwa mazowieckiego (46), dolnośląskiego (33) oraz wielkopolskiego (32). Najmniejszą liczbę postępowań w analizowanym okresie wszczęto natomiast na terenie województw: zachodniopomorskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz łódzkiego (tabela 3). Największa koncentracja przedsięwzięć występowała więc w regionach najlepiej rozwiniętych gospodarczo (m.in. województwa: małopolskie, mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie oraz śląskie). Pod względem zawartych umów w analizowanym okresie dominują województwa: śląskie (14), mazowieckie (13) i wielkopolskie (13).

### **Bariery rozwoju PPP w Polsce**

Zadaniem PPP jest poprawa efektywności funkcjonowania podmiotów publicznych, a także lepsze zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej/regionalnej. Podstawową przewagą PPP nad tradycyjnymi sposobami finansowania jest podział ryzyka

oraz zwiększenie efektywności wynikającej z udziału sektora prywatnego. Do korzyści PPP jako formuły realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przez samorządy, poza częściowym odciążeniem sektora publicznego od kosztów inwestycyjnych, należy także ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiednich środków publicznych. Sprawne zarządzanie inwestycją i dostępnymi zasobami przyczynia się poza tym do skrócenia czasu rozwoju inwestycji [Moszoro 2010: 63]. W Polsce istnieją w dalszym ciągu przeszkody, które utrudniają praktyczne wykorzystanie PPP jako instrumentu realizacji zadań publicznych na szerszą niż dotychczas skalę. Bariery, które ograniczają rynek PPP, występują najczęściej w następujących obszarach [Paczoski 2014: 67–68; *Mapa barier...*, 2013: 9–14; Jachowicz 2015: 55–57]:

- instytucjonalnym – są to m.in.: brak pozytywnych przykładów i wzorców dotyczących stosowania PPP oraz krajowej strategii upowszechniania PPP, brak jednostki PPP na szczeblu centralnym koordynującej działania PPP w całym kraju i promującej najlepsze praktyki, brak po stronie publicznej instytucji koordynującej przygotowanie projektów PPP do realizacji, niedostateczna edukacja w zakresie przygotowywania projektów PPP, w szczególności w zakresie zasad podziału zadań i ryzyk pomiędzy stronami, brak doświadczenia praktycznego w realizacji projektów PPP i mała liczba praktycznych przykładów sfinalizowanych inwestycji PPP, liczne formalności i długi okres przygotowań do finalizacji umowy partnerskiej;
- finansowym – w tym można wymienić m.in.: trudności w pozyskiwaniu kapitału na sfinansowanie projektów PPP przez banki powodowane konsekwencjami kryzysu finansowego oraz obawami instytucji kredytującej (brak gwarancji rządowych), długi okres realizacji i eksploatacji projektu, wysokie koszty projektów i trudności w pozyskaniu partnera prywatnego, nieprzewidywalność rentowności ekonomicznej projektów;
- prawnym – brak precyzyjnej i jednolitej interpretacji przepisów dotyczących podatku od towarów i usług w kontekście projektów PPP, trudności w dokonaniu oceny umowy o PPP pod kątem rozkładu ryzyka projektowego, które ma wpływ na zaliczenie inwestycji PPP do długu publicznego, brak możliwości dokładnego planowania przychodów w długim okresie czasu z uwagi na jednoroczne zasady taryfowania/kontraktowania (np. w energetyce, ochronie zdrowia), niedostateczne uregulowanie zasad wykorzystywania spółek celowych do realizacji projektów PPP;
- postawy (decydentów instytucji publicznych, jak i przedsiębiorców) – niska świadomość, niedostateczny poziom wiedzy i doświadczenia osób przygotowujących projekty, tendencja strony publicznej do przenoszenia maksymalnie wielu ryzyk na stronę prywatną, trudności w relacjach między partnerem publicznym i prywatnym powodowane rozbieżnymi interesami, niebezpieczeństwo korupcji i nadużyć w relacjach między partnerami przedsięwzięcia, obawa samorządowców naruszenia dyscypliny finansów publicznych i ustawy o zamówieniach publicznych, strach przed odpowiedzialnością, lęk przed nieznanym.

Niepowodzenia tego typu projektów w przeszłości (znaczna liczba postępowań jest unieważniana), a także bariery mentalne (nieufne nastawienie społeczeństwa



i organów kontrolujących, obawy urzędników przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z podejmowania błędnych decyzji) powodują ostrożność podmiotów publicznych i prywatnych w podejmowaniu inicjatyw w zakresie PPP. Z uwagi na duży poziom skomplikowania, w tego typu projektach nieodzowne staje się skorzystanie ze wsparcia zewnętrznych ekspertów, w szczególności w zakresie doradztwa finansowego, prawnego i technicznego. Niemniej jednak od osób bezpośrednio zaangażowanych w inwestycję oczekuje się odpowiedniego nadzoru nad realizacją projektu oraz efektywnej komunikacji z doradcami, co nieodłącznie wiąże się z wymogiem posiadania odpowiedniej wiedzy.

Partnerstwo mimo towarzyszących mu obaw i pojawiających się trudności może wejść w kanon narzędzi służących realizacji zadań publicznych. Wymaga to przede wszystkim zaangażowania strony rządowej, która poprzez tworzenie odpowiedniej legislacji i warunków sama wykaże się inicjatywą w zawieraniu umów PPP [Jachowicz 2015: 58].

## Zakończenie

Do rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce przyczyniło się uchwalenie nowych regulacji prawnych dotyczących PPP. Skutkowało to liczbą 82 umów o partnerstwie publiczno-prywatnym zawartych latach 2009–2014. Słabością polskiego rynku PPP jest jednak niska skuteczność ogłaszanych postępowań (niska przekładalność liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na faktycznie zawierane umowy). Rynek PPP w Polsce odróżnia od rynku w Europie i na świecie struktura przedmiotowa i podmiotowa, a także niska wartość realizowanych projektów. Podstawowej przyczyny tego stanu rzeczy szukać należy w strukturze aktywności podmiotów publicznych korzystających z instrumentu PPP i przypisanych im kompetencji. W Polsce inicjatorem PPP są przede wszystkim gminy i miasta na prawach powiatu, w krajach Europy – podmioty publiczne szczebla ponadlokalnego.

W Polsce istnieją w dalszym ciągu przeszkody, które utrudniają praktyczne wykorzystanie PPP jako instrumentu realizacji zadań publicznych na szerszą niż dotychczas skalę. Są to bariery o charakterze: instytucjonalnym, finansowym, prawnym i mentalnym. Niepowodzenia tego typu projektów w przeszłości, brak wsparcia strony rządowej, która zajęłaby się promocją PPP i doradztwem szczególnie dla samorządów, a także nieufne nastawienie społeczeństwa i organów kontrolujących powodują ostrożność, przede wszystkim podmiotów publicznych, w podejmowaniu inicjatyw w zakresie PPP.

W dobie ograniczeń budżetowych oraz rosnącego poziomu zadłużenia samorządów partnerstwo publiczno-prywatne może stać się istotnym źródłem finansowania zadań inwestycyjnych. Dlatego niezbędne wydaje się wypracowanie uniwersalnych procedur jego wdrażania. Znacząca rola w upowszechnianiu formuły spada na organy władzy centralnej, firmy doradcze oraz instytucje finansowe. Powinny one dostarczyć władzy samorządowej przykładów dobrych praktyk, schematów organizacyjno-proceduralnych oraz usług doradczych, których zastosowanie przełoży się na liczbę inwestycji realizowanych w formule PPP.

## Bibliografia

- Brzozowska K., 2006, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa.
- Hajdys D., 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne a polityka inwestycyjna samorządów*, „Finanse Komunalne”, nr 3.
- Hausner J. (red.), 2013, *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, Centrum PPP, Warszawa, [www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl) [stan na 16.12.2016 r.].
- Herbst I., Jagusztyn-Krynicki T., Szewczyk P., 2013, *Rynek PPP w Polsce 2012*, Raport Fundacji Centrum PPP, [www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl) [stan na 16.12.2016 r.].
- Jachowicz A., 2015, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosiedowski W. (red.), 2005, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych*, 2013, [www.pwc.pl](http://www.pwc.pl) [stan na 16.12.2016 r.].
- Misterec W., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Moszoro M., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Paczoski A., 2014, *Charakterystyka funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wybrane zagadnienia*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, I. Ścibiorska-Kowalczyk, UE we Wrocławiu, Dobrzeń Wielki.
- Partnerstwo publiczno-prywatne. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, 2009, Praca zbiorowa, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Warszawa 2013, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl), [stan na 16.12.2016 r.].
- Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2013*, Warszawa 2015, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) [stan na 16.12.2016 r.].
- Rosa A., 2011, *Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński. „Prace Naukowe UE we Wrocławiu”, nr 167, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rutkowski J. (red.), 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Sierak J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U., 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U., nr 169, poz. 1420 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 ze zm.
- Zieliński E., 2004, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa.

## **The realization of local government investments in the form of public-private partnership**

### Summary

The study deals with the issue of using public-private partnership to implement public tasks. This article aims to assess the development of public-private partnerships in Poland. The publication also attempts to identify obstacles and threats that hinder the use of public-private partnerships in Poland. The enactment of new regulations contributed to development of public-private partnership in Poland. It resulted in 82 contracts for public-private partnership, which were implemented between 2009-2014. The weakness of the Polish PPP market is the low efficiency of proclaimed proceedings. The sectoral structure and the low value of the projects differentiate the PPP market in Poland from the market in Europe and the world.

Key words: public-private partnership, local government investments