

PRACE NAUKOWE

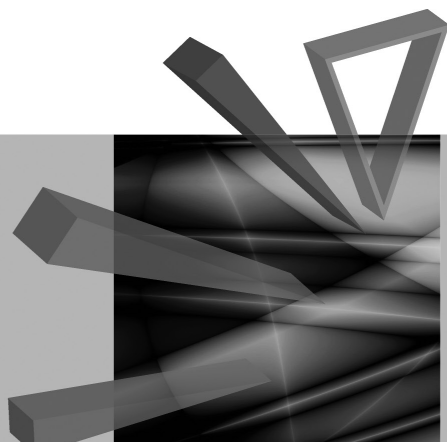
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

280

Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Beata Bal-Domańska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-321-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

Katarzyna Wójtowicz: Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
Marek Obrębalski: Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego	21
Jarosław Hermaszewski: Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011	31
Jarosław Skorwider-Namiotko: Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej	41
Kinga Wasilewska: Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia	50
Katarzyna Kokoszka: Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji?	59
Agnieszka Wasiuk: Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej	67
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
Lech Jańczuk: Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy	84
Wioletta Czemiel-Grzybowska: Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
Wojciech Wachowicz: Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych	103
Joanna Nucińska: Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

Joanna Cymerman: Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011	131
Sławomir Kłosowski: Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec	139
Marcelina Zapotoczna: Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
Katarzyna Frodyma: Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami	156

Summaries

Part 1. Financial aspects of local government units activities

Katarzyna Wójtowicz: Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states	20
Marek Obrębalski: Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units	30
Jarosław Hermaszewski: Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011	40
Jarosław Skorwider-Namiołko: Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability	49
Kinga Wasilewska: Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
Katarzyna Kokoszka: New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization?	66
Agnieszka Wasiuk: Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation	74
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
Lech Jańczuk: Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

Wioletta Czemiel-Grzybowska: Role of public support in the process of convergence	102
Wojciech Wachowicz: Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
Joanna Nucińska: Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

Part 2. Real estate on the local market

Joanna Cymerman: Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011	138
Sławomir Kłosowski: Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
Marcelina Zapotoczna: Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
Katarzyna Frodyma: The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

Wojciech Wachowicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EKONOMICZNE, PRAWNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie warunków funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych. Autor analizuje wpływ ekonomicznych, prawnych i społecznych czynników na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w latach 2009-2011.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, sektor publiczny, jednostka samorządu terytorialnego, podział ryzyk.

1. Wstęp

Zadania publiczne na świecie ściśle związane są z funkcjonowaniem instytucji państwa. Za ich realizację odpowiedzialne są podmioty, które reprezentują władzę szczebla centralnego i samorządowego [Cenkier 2011, s. 2]. Rozdzielenie zadań między państwo a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego zależy od wielu czynników, w tym między innymi od tradycji samorządności, podejścia do roli państwa, specyfiki rozwoju historycznego czy rozumienia demokracji [Ostaszewski (red.) 2007, s. 77].

Zaangażowanie państwa lub samorządu w realizację zadań publicznych wynika z potrzeby zaspokojenia potrzeb zbiorowych lub indywidualnych, a ich wartość społeczna jest na tyle wysoka, że władze publiczne decydują się na wydatkowanie środków publicznych w stopniu całkowitym lub częściowym [Owsiak 2005, s. 236]. Bardzo ważna w takim przypadku jest właściwa alokacja tych środków powiązana ze społeczną akceptacją ich podziału.

Państwo, partycypując w realizacji danego przedsięwzięcia, choćby takiego jak rozbudowa istniejącej infrastruktury, a nie mogąc w pełni zaspokoić społecznych oczekiwań, zmuszone często zostaje do poszukiwania innych, alternatywnych źródeł finansowania. Na świecie, zwłaszcza w krajach o rozwiniętej gospodarce, takich jak Wielka Brytania, Hiszpania, Niemcy, Kanada, USA czy Australia, bardzo popu-

larnym sposobem na „opłacenie” zadania publicznego i jego realizację jest partnerstwo publiczno-privatne.

Rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce jest nieunikniony, choć niewątpliwie wymaga dużego wsparcia ze strony państwa, zarówno prawnego, jak i ekonomicznego. Nie bez znaczenia wydaje się również aspekt społeczny, który może stanowić o powodzeniu realizacji zamierzonych zadań.

W artykule zostanie pokazane, jaki wpływ na rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w samorządach terytorialnych mają wymienione wyżej czynniki.

2. Istota i bariery partnerstwa publiczno-privatnego

Według zapisów obowiązującej w Polsce ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.) „przedmiotem partnerstwa publiczno-privatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”.

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznej definicji partnerstwa publiczno-privatnego, jednak na podstawie interpretacji Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) można wskazać na jego cechy charakterystyczne:

- jest to oparta na umowie długoterminowej współpraca sektora państwowego (publicznego) z sektorem prywatnym,
- podmiot prywatny zobowiązuje się dostarczyć usługi publiczne wcześniej świadczone i finansowane przez instytucje publiczne,
- podmiot prywatny przejmuje odpowiedzialność za planowanie, budowę, eksploatację, utrzymanie, finansowanie i świadczenie usług publicznych,
- celem ostatecznym jest uzyskanie korzyści (*value for money*) wyższych niż te, które można uzyskać z realizacji tradycyjnego zamówienia publicznego,
- celem jest redukcja kosztów podczas trwania całego cyklu projektu oraz lepsza jakość świadczonych usług publicznych [Brzozowska 2010, s. 4-42].

Mając na uwadze powyższe, realizacja zadania publicznego w formule partnerstwa publiczno-privatnego, czy to dla jednostki szczebla centralnego, czy jednostki samorządu terytorialnego, prowadzić powinna do szeregu korzyści. Najważniejsze wydaje się podwyższenie poziomu infrastruktury publicznej i gospodarczej, które będzie w przyszłości mieć znaczący wpływ na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej oraz zadowolenie społeczne. Wartość dodaną w dłuższym okresie powinien wykazać również partner prywatny zaangażowany w realizację konkretnego projektu.

Od chwili wejścia w życie dwóch aktów prawnych: ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym i ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), czyli w niespełna trzy lata, w Polsce zawarto łącznie 18 umów opartych na formule PPP. Większość z nich zakładała realizację zamierzonych inwestycji, wyko-

Tabela 1. Liczba i wartość projektów przewidzianych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego ogłoszonych w latach 2009-2011 w Polsce

Rok	Liczba projektów	Wartość projektów (zł)
2009	65	2 597 616 429,40
2010	117	2 333 240 736,43
2011	58	1 428 199 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Siwek (red.) 2012, s. 115-117].

Tabela 2. Liczba umów w formule PPP podpisanych w latach 2009-2011

Sektor	Liczba podpisanych umów
Parkingi	2
Energetyka	2
Woda i ścieki	1
Transport publiczny	2
Służba zdrowia	3
Kultura	1
Drogi	1
Gospodarka odpadami	1
Usługi wydawnicze	1
Sport i rekreacja	3
Cmentarze	1
Razem:	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów z konferencji „PPP w przestrzeni miejskiej”, Instytut PPP, Warszawa, 15 listopada 2011 r.

rzystując zapisy ustawy o koncesji (8 koncesji na roboty budowlane, 4 koncesje na usługi).

Analizując dane zawarte w tabelach, można zauważyć, że o ile na etapie projektowania oraz wyboru partnera prywatnego (koncesjonariusza) mamy do czynienia z dużą liczbą proponowanych rozwiązań, o tyle faza związana z podpisaniem umowy, a później realizacją przedsięwzięcia sprawia beneficjentom ogromne problemy, czego konsekwencją jest mała liczba zamkniętych projektów (tabela 2).

W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego wybranych miast, dotyczącym ogólnej oceny instytucji PPP, wskazano na szereg utrudnień ograniczających w znacznym stopniu realizację zamierzonych przedsięwzięć. Do głównych barier w stosowaniu ustawy o PPP należą według samorządowców [Korbus i in. 2011, s. 25]:

- brak wiedzy o funkcjonowaniu PPP,
- brak optymalnych rozwiązań,
- brak standardów współpracy (np. wzorów umów, podstawowych dokumentów),
- brak wsparcia ze strony rządu,

- niejasne uregulowanie relacji PPP do funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności,
- brak kontaktów samorządów z doświadczonymi doradcami,
- brak wiarygodności partnerów prywatnych,
- obawy przed oskarżeniami o niejasne korupcyjne postępowanie,
- brak politycznej akceptacji dla PPP.

Wymienione wady jednoznacznie wskazują na złożoność problemów, z jakimi borykają się samorzady lokalne decydujące się na zmiany infrastrukturalne w swoich miastach. Precyzując odpowiedzi zawarte w ankiecie, można wskazać na trzy główne obszary, które stanowią o powodzeniu realizacji lub klęsce projektu. Są to ograniczenia o charakterze:

- ekonomicznym,
- prawnym,
- społeczno-politycznym.

Według Brzozowskiej podstawą dobrze zrealizowanego zadania opartego na formule PPP są jasno zdefiniowane zobowiązania i role stron, odpowiedzialność finansowa za realizację projektu, jasno sprecyzowane korzyści płynące z projektu, wskazanie partnera dominującego w strukturze zarządzania projektem oraz jasne i czytelne przepisy i regulacje prawne [Brzozowska 2010, s. 34]. Bez tych założeń nie jest możliwa właściwa realizacja zadań postawionych sobie przez partnerów kontraktu.

3. Ekonomiczne uwarunkowania PPP

Ekonomiczne czynniki mają większy wpływ na partnera prywatnego. To jemu zależy przede wszystkim na wygenerowaniu jak najwyższych nadwyżek pieniężnych. Możliwość ich osiągnięcia zależna jest więc od wykorzystywanych mechanizmów cenowych, wydajności projektu oraz sposobu zarządzania tym projektem w procesie wdrażania. Realizacja projektów w długim czasie, tak charakterystyczna dla partnerstwa publiczno-prywatnego, związana z analizą rynku, projektowaniem, wyborem kontrahenta prywatnego (poprzez złożony proces zamówienia publicznego), a wreszcie z realizacją i eksploatacją osiągniętego celu, sprawia, że partner prywatny ponosi wysokie ryzyko. Angażując we współpracę z sektorem publicznym swój kapitał własny, przedsiębiorca oczekuje adekwatnej stopy zwrotu za udostępnioną wiedzę, technologię i umiejętności. Im większe ryzyko, tym większej opłacalności oczekują partnerzy prywatni.

Dokładna i dogłębna analiza ryzyka, jak również jego rozdział pomiędzy partnera publicznego a prywatnego niezbędna jest już na etapie planowania finansowego i technicznego przedsięwzięcia. Bez tego strona publiczna nie będzie w stanie przyciągnąć niezbędnego do realizacji zadania kapitału.

Z ryzykiem ekonomicznym (tabela 3) mamy do czynienia na każdym etapie realizacji projektu. Cechują go takie procesy, jak: popyt na usługi i produkty, zmiana kosztów operacyjnych w dłuższej jednostce czasu czy też wpływ otoczenia rynko-

Tabela 3. Kategorie ryzyka ekonomicznego w projektach inwestycyjnych

Ryzyko		
niskich dochodów	kosztów operacyjnych	finansowe
<ul style="list-style-type: none"> • powstanie w otoczeniu substytucyjnych (konkurencyjnych) obiektów lub sieci • znaczne opóźnienia w zakończeniu budowy i rozpoczęciu eksploatacji • niższy niż prognozowany popyt na usługi • zmniejszenie cen usług na skutek regulacji • wyższe koszty obsługi zadłużenia 	<ul style="list-style-type: none"> • konieczność zwiększenia zatrudnienia • strajki i przestoje • wyższe koszty utrzymania obiektów niż prognozowane • koszty napraw i usuwania awarii • potrzeba zatrudnienia bardziej wykwalifikowanej siły roboczej • zwiększenie płac spowodowane oporem społecznym • zmiana kursu wymiany dewizowej • zmiana operatora obsługującego projekt • zwiększone koszty związane z promocją projektu (marketing) 	<ul style="list-style-type: none"> • niekorzystne kursy walutowe • wynikająca w trakcie konieczności zapewnienia dodatkowych zabezpieczeń • zmiana stóp procentowych • potrzeba zaciągnięcia dodatkowych kredytów i pożyczek • zwiększone koszty obsługi zadłużenia • koszty gwarancji emisji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Brzozowska 2010, s. 101].

wego. Do innych istotnych czynników ryzyka ekonomicznego możemy zaliczyć również: poziom wiedzy kadry zarządzającej projektem (wcześniejsze doświadczenie), jej kwalifikacje i umiejętności, dostęp do środków transportu, większą wartość kosztorysu projektu niż prognozowana czy też wynikające ze złożonej procedury prawnej opóźnienia w realizacji zadania.

Dysproporcja w podziale ryzyka doprowadzić może do niepowodzenia zakładanego projektu. Szczególnie boleśnie mogą odczuć to strony w przypadku niesprecyzowania ryzyka poniesionych kosztów, co w konsekwencji może objawiać się przekroczeniem kosztorysowego kosztu całkowitego. Pokonanie tej bariery spowoduje zwiększenie zadłużenia, brak uzyskania dodatkowych korzyści finansowych, a w konsekwencji brak efektywności projektu. Podobnie jest w przypadku opóźnienia w realizacji inwestycji – przedłużenie terminu zakończenia prac spowoduje naliczanie odsetek karnych i zmniejszenie zakładanych przychodów lub ich całkowity brak.

4. Prawne bariery PPP

Polska jest przykładem kraju, w którym, jak dotąd, nie udało się w pełni wykorzystać możliwości, jakie daje partnerstwo publiczno-prywatne. Kluczowym powodem niechęci do korzystania z formuły PPP wydaje się słabe otoczenie prawne dla projektowanych zamierzeń. Po nowelizacji ustawy o PPP i ustawy o koncesjach na roboty budowlane z 2009 roku rynek partnerstwa publiczno-prywatnego miał spowodować radykalne zwiększenie współpracy jednostek sektora publicznego i prywatnych podmiotów. Po małym „tąpnięciu” w 2009 i 2010 roku widoczny jest dalszy brak oczekiwanego zainteresowania stosowaniem rozwiązań zawartych w

ustawie. Nadal obserwowane jest nikłe tempo rozwoju (nie licząc kilku sztandarowych inwestycji, takich jak np. budowa parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą we Wrocławiu).

Dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce kluczowe znaczenie ma realizowanie inwestycji infrastrukturalnych w formule PPP w kontekście ustawowych ograniczeń dotyczących poziomu zadłużenia gminy oraz jego obsługi [Rutkowski (red.) 2010, s. 231]. Wiele gmin jest w sytuacji, w której określony maksymalny pułap zadłużenia wyznaczony przez ustawę o finansach publicznych może zostać przekroczony. Inwestycja w infrastrukturę na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego sprawia, że w jednostkach samorządu terytorialnego pojawiają się dodatkowe środki finansowe, które nie obciążają limitów kredytowych. Brak wiedzy na ten temat i ograniczone zaufanie do zapisów ustawy powodują, że środowiska samorządowe postulują większą liberalizację ujmowania zobowiązań jednostek samorządowych w związku z realizacją projektów PPP. Podobnie rzecz ma się ze wskazywanym przez samorządowców „przeformalizowaniem” instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa wykreowała cały szereg obwarowań prawnych, które zamiast zwiększać możliwości jednostek samorządu terytorialnego, utrudniły korzystanie z jej zapisów.

Najważniejszym warunkiem właściwej implementacji kapitału prywatnego w finansowanie i utrzymanie infrastruktury gospodarczej, poza czytelnie określonymi zasadami polityki gospodarczej rządu (przede wszystkim długookresowej), jest odpowiednie zaplecze prawne. Na optymalny system prawny w swym aspekcie legislacyjnym wpływ mają trzy kluczowe czynniki [Brzozowska 2010, s. 121]:

- czas,
- polityka państwa,
- dostępność i przepływ informacji.

Wszystkie te czynniki są od siebie zależne. Zmiany przepisów prawnych i przygotowanie nowych regulacji wymaga dogłębnej analizy istniejących uwarunkowań z uwzględnieniem otoczenia gospodarczego, politycznego i społecznego. Wprowadzanie właściwych ram prawnych wymaga wiele czasu, w którym to uwzględnione zostaną doświadczenia i informacje zewnętrzne i wewnętrzne, krajowe i zagraniczne. Dlatego tak istotna jest wiedza i dostęp do odpowiedniej bazy informacyjnej. Kluczowym czynnikiem wydaje się również konsekwentnie prowadzona długoterminowa polityka gospodarcza państwa (strategia rozwoju gospodarczego). Założenia w niej zawarte przeniesione powinny być w całości na grunt samorządów terytorialnych, co zapewniłoby jednolitość działań.

5. Uwarunkowania społeczne i polityczne PPP

Roszczeniowy stosunek społeczeństwa do instytucji publicznych w przypadku świadczenia usług infrastrukturalnych jest na tyle duży, że realizacja projektów PPP musi w swym założeniu szczególnie odpowiadać wymaganiom o charakterze społecznym i politycznym [Brzozowska 2010, s. 111].

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą realizacji usług publicznych, więc może stać się tematem debaty politycznej w społeczeństwie. Tylko wola sektora publicznego i dokładna argumentacja na rzecz wspierania PPP spowoduje, że nie zostanie ono wykluczone jako forma realizacji inwestycji publicznych.

Yescombe zauważa, że partnerstwo publiczno-prywatne może być postrzegane przez otoczenie jako pewna forma prywatyzacji, choć ma ono wyraźnie inny charakter. Opozycji politycznej daje to następujące argumenty [Yescombe 2008, s. 53]:

- „Prywatny zysk publicznym kosztem”. Zakłada się, że prywatny inwestor osiągnie zyski, świadcząc usługi, które mogłyby być realizowane po niższych kosztach przez sektor publiczny. Nie podnosi się argumentu, że jednostka samorządu terytorialnego nie posiada środków na sfinansowanie przedsięwzięcia i tylko wspólne działanie może pomóc zrealizować zamierzony cel.
- „Niskie standardy eksploatacji”. Stawiany jest zarzut, że w przypadku, kiedy eksploatowanym obiektem zarządzać będzie firma prywatna, ucierpi na tym bezpieczeństwo (chęć osiągnięcia jak najwyższego zysku). Argument świadczy o niewiedzy na temat PPP – partner prywatny znajduje się pod ścisłą kontrolą jednostki zamawiającej, a standardy bezpieczeństwa określone są ściśle w kontrakcie.
- „Erozja warunków pracy”. Twierdzi się, że PPP ograniczać będzie warunki pracy pracowników sektora publicznego, gdy ich obowiązki przejęte zostaną przez sektor prywatny. W tym przypadku istnieje duże podobieństwo PPP do prywatyzacji – w każdym z tych przypadków pracownicy sektora mogą być przejęci przez firmę prywatną.

Opozycja polityczna w stosunku do partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się często na fałszywych założeniach. Choć warunki specyfikacji wynikają wyłącznie z zamówienia (decyzji) jednostki zamawiającej przy kontrakcie PPP, to przeciwnicy skłonni będą twierdzić, że decyzję podjął prywatny inwestor. Na niekorzyść PPP działa jego duża przejrzystość, co oznacza, że błędy są łatwiej dostrzegalne. Z drugiej strony argumenty przedstawiane przez władze publiczne (cyklicznie wybierane w wyborach powszechnych) o dużych oszczędnościach w porównaniu z zamówieniem publicznym mogą służyć do osiągnięcia krótkoterminowej korzyści politycznej.

Istotnym czynnikiem hamującym skutecznie podmioty mogące uczestniczyć w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego jest brak zaufania do tego sposobu realizacji zadań publicznych. Wynikający z tego opór jest niezwykle trudny do przewyciężenia i skutecznie ogranicza rozwój PPP w Polsce. Za taki stan odpowiada przede wszystkim brak wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego i celu, w jakim zostaje ono wdrażane. Wśród kwestii, które są tego konsekwencją, należy wymienić [Cenkier 2011, s. 188]:

- częste kojarzenie partnerstwa publiczno-prywatnego z korupcjogennym charakterem powiązań sektora publicznego z prywatnym,

- stereotyp dobrze zakorzeniony w naszym kraju: każde dobro i usługa „od zawsze” wywodziły się od sektora publicznego – obsługa oferowana przez inwestora prywatnego jest nie do zaakceptowania przez społeczeństwo,
- korzystanie z dóbr i usług oferowanych w ramach PPP może być związane z pobieraniem określonych opłat, które wcześniej nie były egzekwowane (np. przejazd płatną autostradą) lub były symboliczne.

Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim wśród jego pracowników administracyjnych panuje dość powszechna obawa przed realizacją inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Skojarzenia z nieuczciwymi i korupcyjnymi praktykami budzą wśród samorządowców poważne opory, choć wiedza, jaką na ten temat posiadają, jest słaba lub znikoma. Dlatego tak ważna zdaje się spójna polityka państwa w upowszechnianiu wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Dopiero gdy społeczeństwo pozna dobrze zasady stosowania PPP, możliwe będzie pełne jego wykorzystanie na szeroką skalę.

6. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne cechuje się złożoną strukturą pod względem organizacyjnym, społecznym, prawnym i finansowym.

Tabela 4. Czynniki sukcesu w implementacji projektów publicznych na bazie PPP

Czynniki miękkie	Czynniki twarde	Czynniki zewnętrzne instytucjonalne
<ul style="list-style-type: none"> • doświadczenie • świadomość • zainteresowanie • chęci 	<ul style="list-style-type: none"> • efektywność administracyjna • możliwości instytucjonalne 	<ul style="list-style-type: none"> • opinia publiczna • warunki/możliwości rynkowe • stopień przygotowania prawa krajowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Tasan-Kok, Załączna 2010, s. 25].

Pozytywna realizacja projektu wiązać będzie się zawsze z indywidualnym podejściem do zagadnienia ze szczególnym uwzględnieniem czynników zewnętrznych.

Wykorzystując doświadczenia brytyjskie po realizacji zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, należy zwrócić uwagę na warunki, jakimi powinny się one cechować [Brzozowska 2010, s. 35]:

- Udział sektora prywatnego powinien być w pełni akceptowany przez społeczeństwo. Władze samorządowe oraz decydenci muszą uwzględniać społeczny i polityczny kontekst w realizacji PPP na każdym jego etapie.
- Państwo musi stworzyć stałą i przewidywalną politykę względem samorządów i partnerstwa publiczno-prywatnego; stabilne, dopasowane przepisy prawne i regulacyjne zapewnią przyjazne otoczenie dla biznesu oraz zmniejszą liczbę ryzyk pojawiających się podczas realizacji zamierzeń inwestycyjnych. Samorządowcy mogą odgrywać przy tym aktywną rolę i tworzyć korzystny klimat dla inwestycji.

- Realizujący projekt oraz otoczenie społeczne muszą rozumieć, że sektor prywatny może być zmotywowany do działania tylko zyskami.
- Niezbędne jest korzystanie przez samorządy ze szczegółowej wiedzy na temat PPP (doradztwo, ekspertyzy finansowe, prawne i ekonomiczne). Możliwość wykorzystania wiedzy sektora prywatnego przez samorządowych decydentów może mieć kluczowe znaczenie w procesie podejmowania decyzji.

Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2010.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza, SGH w Warszawie, Warszawa 2011.
- Korbus B., Wawrzyniak M., Bitner M., Jędrzejewski A., *Raport samorządowy PPP*, Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych, Nr 2(15), 2011.
- Ostaszewski J. (red.), *Finanse*, Difin, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Rutkowski J. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Siwiek K. (red.), *Raport Partnerstwo publiczno-prywatne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Platforma PPP, Warszawa 2012, http://ipppl.pl/wp-content/uploads/2012/08/RAPORT_FINAL_maj-2012_MRR.pdf.
- Tasan-Kok T., Załączna M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych*, Ernst&Young, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100; zm. Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675).
- Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.

ECONOMIC, LEGAL AND SOCIAL CONSTRAINTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The purpose of this article is to present the conditions of functioning of public-private partnerships in local governments. The author analyzes the impact of economic, legal and social factors on the development of public-private partnership in the years 2009-2011 in Poland.

Keywords: public-private partnership, public sector, unit of local government, risk distribution.