

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 443

Gospodarka przestrzenna XXI wieku



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Dorota Pitulec
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-604-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
53-345 Wrocław, ul. Komandorska 118/120
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Rozwój, odrzucenie, powrót – fazy interakcji miasto-rzeka w kontekście Wrocławia / Development, rejection, return – phases of city-river interaction in the context of Wrocław	11
Krystian Banet, Sylwia Rogala: Znaczenie współpracy miast i gmin w kreowaniu efektywnych systemów transportowych w odpowiedzi na zjawisko <i>urban sprawl</i> / Importance of cooperation between cities and communes in creating effective transportation systems as an answer to negative effects of urban sprawl	23
Maria Czarnecka: Wrocław, Elbląg, Legnica – różne sposoby odbudowy zabytkowych centrów / Wrocław, Elbląg, Legnica – different ways of revitalization of historical centres.....	33
Niki Derlukiewicz, Anna Mempel-Śnieżyk: Realizacja inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – aspekt teoretyczny / Implementation of investment in the form of public-private partnership – theoretical aspect.....	46
Adam Drobnik, Monika Janiszek, Klaudia Plac: Zielona gospodarka i zielona infrastruktura jako mechanizmy wzmacniania gospodarczo-środowiskowego wymiaru prężności miejskiej / Green economy and green infrastructure as mechanisms for strengthening of economic-environmental dimension of urban resilience	57
Dariusz Gluszczyk: Regionalny Fundusz Kapitałowy – ujęcie koncepcyjne / Regional Capital Fund – conceptual approach	70
Blanka Gosik, Maria Piech: Rola centrum handlowego w procesie gentryfikacji miast / The role of the shopping centre in the process of urban gentrification	79
Adam Sebastian Górski: Znaczenie partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji / Importance of social participation in a revitalisation process.....	89
Julia Jachowska: Społeczne skutki gentryfikacji – studium przypadku poznańskiego osiedla Jeżyce / Social consequences of gentrification – case study of Poznań settlement Jeżyce	94
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania / Participatory budgeting in Poland. Comparative analysis of Łódź and Poznań	103

Beata Kisielewicz: Miejsce wojewódzkich zintegrowanych inwestycji terytorialnych w regionalnych programach operacyjnych 2014-2020 / Provincial Integrated Territorial Investment in Regional Operational Programmes 2014-2020.....	115
Andrzej Klasik, Jerzy Biniński: Terytorialny foresight strategiczny. Refleksja metodologiczna / Territorial strategic foresight. Methodological reflection.....	124
Natalia Konopinska: Oddziaływanie polityki spójności na rozwój obszarów górskich na przykładzie regionu Rhône-Alpes / Economic development of the Rhône-Alpes region as an example of implementation of cohesion policy in mountainous areas.....	138
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Nierówności i rozwarstwienie społeczne jako dylematy społeczeństwa zdolnego do przetrwania / Inequality and social stratification as dilemmas of the society able to survive ...	152
Monika Musiał-Malago: Przeobrażenia w strefach podmiejskich dużych miast na tle procesów suburbanizacji / Changes in the suburban areas of large cities in view of suburbanization processes.....	164
Dorota Rynio: Rewitalizacja w procesie kształtowania zmian jakościowych funkcjonowania miasta / Revitalisation in a process of forming quality changes of city functioning.....	177
Przemysław Sekuła: Wpływ autostrad na rozwój lokalny – wyniki badań / Impact of highways on local development, research working paper.....	188
Piotr Serafin: Rozlewanie się miast na przykładzie Nowego Sącza w województwie małopolskim / Urban sprawl processes on the example of Nowy Sącz in Lesser Poland Voivodeship.....	204
Iga Solecka, Łukasz Dworniczak: Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013-2014 / Residents shape the landscape of the city. Spatial and functional aspects of initiatives proposed under Participatory Budget of Wrocław 2013-2014.....	220
Andrzej Sztando: Motywacja władz małych miast do planowania strategicznego w świetle terminów przyjęcia i okresów obowiązywania strategii rozwoju / Motivation of small towns authorities to strategic planning in the light of timing of adoption and validity of development strategies.....	232
Jarosław Świdziński, Natalia Karolina Świdzińska: Konsultacje społeczne jako narzędzie współpracy obywateli z samorządem gminnym na przykładzie Olsztyna / Public consultation as a tool of cooperation of citizens with local municipality on example of Olsztyn.....	245
Malgorzata Twardzik: Śródmiejskie galerie i ulice handlowe śląskich miast – konkurencja czy kooperacja? (przykład Katowic) / Shopping centers and	

shopping streets in Silesian cities – competition or cooperation? (example of Katowice)	268
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Inteligentne miasto katalizatorem rozwoju regionu? / Smart city – is it a catalyst for regional development?	282
Paula Zawisza: Projekt „Szlakiem wież widokowych pogranicza polsko-czeskiego” jako przykład ochrony zabytków w Jeleniej Górze / The “Szlakiem wież widokowych pogranicza polsko-czeskiego” project as an example of protection of historical monuments in Jelenia Góra	292

Wstęp

Przestrzeń jest współcześnie ważnym czynnikiem wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Sposób jej zagospodarowania często przesądza o konkurencyjności miejsc i podmiotów. W związku z tym gospodarka przestrzenna na początku XXI wieku odgrywa istotną rolę w rozwoju miast i regionów.

W niniejszej publikacji zostały zaprezentowane różne podejścia do gospodarki przestrzennej w kontekście jej wpływu na rozwój współczesnych miast i regionów. Zebrano w niej wyniki badań i przemyśleń autorów zajmujących się aspektami gospodarki przestrzennej: ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi, prawnymi oraz środowiskowymi. Czytelnik znajdzie tu wiele informacji oraz studia przypadków dotyczące m.in.: rewitalizacji, odnowy i gentryfikacji obszarów zurbanizowanych, budowy zielonej gospodarki i zielonej infrastruktury, wdrażania koncepcji inteligentnych miast, relacji miasto-rzeka. Duży nacisk kładziony jest na zagospodarowanie przestrzeni miejskich na konkretnych przykładach, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji handlowej. Autorzy poruszają także problematykę suburbanizacji i rozlewania się miast oraz ich konsekwencji dla zagospodarowania przestrzennego, nawiązując m.in. do możliwości współpracy międzygminnej w tym zakresie. Kolejny wątek to polityka transportowa oraz wpływ infrastruktury na rozwój lokalny. W publikacji znajdziemy też wyniki badania nastawienia władz małych miast do planowania strategicznego. Autorzy prezentują również zagadnienia partycypacji społecznej i jej roli w kształtowaniu krajobrazu miejskiego, a także opracowania dotyczące: metodologii tworzenia terytorialnego foresightu strategicznego, aspektu teoretycznego partnerstwa publiczno-prywatnego, koncepcji powstawania regionalnych funduszy kapitałowych oraz mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Nie zabrakło artykułów traktujących o polityce spójności i zmniejszaniu nierówności społecznych.

Redaktorzy mają nadzieję, że publikacja, zawierająca nawiązania do nowych koncepcji naukowych oraz liczne studia przypadków, okaże się interesująca. Być może będzie ona inspiracją do dalszych badań oraz zachęci do dyskusji osoby zajmujące się różnymi aspektami gospodarki przestrzennej.

Alicja Zakrzewska-Półtorak, Piotr Hajduga, Małgorzata Rogowska

Niki Derlukiewicz, Anna Mempel-Śnieżyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: niki.derlukiewicz@ue.wroc.pl; anna.sniezyk@ue.wroc.pl

REALIZACJA INWESTYCJI W FORMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO – ASPEKT TEORETYCZNY

IMPLEMENTATION OF INVESTMENT IN THE FORM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – THEORETICAL ASPECT

DOI: 10.15611/pn.2016.443.04

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne to forma realizacji zadań publicznych przy współdziałaniu sektora prywatnego, która w ostatnich latach zyskała popularność w krajach europejskich, w tym również w Polsce. Projekty PPP są realizowane najczęściej jako sposób tworzenia i utrzymywania infrastruktury publicznej w takich sektorach, jak: transport (np. drogi, mosty, porty, lotniska), infrastruktura społeczna (np. szpitale, szkoły), usługi komunalne (np. wodociągi, kanalizacja) czy budynki administracji publicznej. W artykule przedstawiona została kwestia partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W pierwszej części artykułu omówiono istotę oraz cechy PPP, a także narzędzia wspomagające proces realizacji inwestycji w tej formie. W części drugiej skoncentrowano się na charakterystyce możliwych form PPP w kontekście korzyści wynikających z zastosowania poszczególnych form realizacji inwestycji, jak również barier i problemów, które niejednokrotnie uniemożliwiają podjęcie PPP w Polsce. W artykule omówiono także studium wykonalności jako narzędzie wspomagające proces realizacji inwestycji.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, korzyści PPP, bariery PPP.

Summary: Public-private partnership is a form of realizing public tasks with the participation of private sector. In recent years this form of investment has gained popularity in European countries, as well as in Poland. In the article the authors present the issue of public-private partnership (PPP). In the first part of the article the authors consider the features and characteristics of PPPs as well as tools used in the process of PPP realization. In the second part the authors focus on the forms of PPP in the context of the benefits of this form of investment, as well as barriers and problems that often make it impossible to implement the PPP in Poland.

Keywords: public-private partnership, benefits of PPP, barriers of PPP.

1. Wstęp

Obecnie w krajach europejskich coraz częściej można napotkać realizację inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania usług publicznych jest już znane i stosowane w całej Europie, a ojczyzną partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania. W Polsce przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego według Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008]. W Polsce jest to forma dość „młoda” i nie do końca uregulowana prawnie i obwarowana gruntowną dokumentacją, która wyjaśniałaby i ułatwiała realizację przedsięwzięć w tej formie. Niemniej jednak w ostatnim dziesięcioleciu można zaobserwować wzrost zainteresowania realizacją inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w polskiej literaturze funkcjonuje od niedawna i jest dosłownym tłumaczeniem pojęcia z języka angielskiego: *public-private partnership* [Moszoro 2010].

Celem artykułu jest przedstawienie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wskazanie korzyści wynikających z tej formy realizacji inwestycji, jak również barier i problemów, które niejednokrotnie uniemożliwiają podjęcie PPP w Polsce.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne – istota i korzyści

2.1. Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na tym, że podmiot publiczny wraz z partnerem prywatnym wspólnie realizują zadanie będące domeną publiczną, którą może być inwestycja w infrastrukturę (np. budowa autostrady, lotniska, elektrowni, spalarni śmieci, parkingów, placówek medycznych i opiekuńczych, domów komunalnych oraz wielu innych obiektów), jak również świadczenie usługi w zakresie zadania publicznego na zasadzie koncesji (np. usługa ogólnodostępnego szerokopasmowego internetu, usługi porządkowe, lecznictwo, edukacja, obronność, świadczenia socjalne i wiele innych) [<http://ipp.pl/ppp/dlaczego-ppp/>].

Pierwszym krokiem w realizacji projektu PPP dla odpowiedniej agencji rządowej jest identyfikacja potrzeby, np. nowej infrastruktury, poprawy istniejącej infrastruktury lub też usług publicznych. Identyfikacja potrzeby dodatkowych aktywów czy usprawniania istniejących może zająć np. wówczas, gdy:

- usługi publiczne w niewystarczającym stopniu zaspokajają potrzeby mieszkańców, np. zdolność uzdatniania wody,
- występuje niski poziom usług i konieczna jest poprawa,
- występuje niska wydajność pracy urzędów, placówek,
- występuje ryzyko spadku poziomu dostarczanych usług w bliskiej przyszłości, co skutkuje decyzją o usprawnieniach.

Władze rządowe biorą również pod uwagę, czy wymagana inwestycja może i powinna być sfinansowana ze środków publicznych, czy też w finansowanie może być zaangażowany sektor prywatny.

Identyfikacja sposobów dostarczania usług to pierwszy krok weryfikacji potwierdzający konieczność budowy nowych obiektów infrastrukturalnych. Zaspokajanie potrzeb może się odbyć trzema sposobami:

- *non asset solution* – przez rekonfigurację środków na dostarczanie usług, rozwój inicjatyw efektywniejszego zarządzania popytem, czy zwiększanie wykorzystania istniejącej infrastruktury – może się to wiązać z zaangażowaniem sektora reform restrukturyzującą,
- *existing asset solutions* – przez unowocześnienie lub remont istniejącej infrastruktury w celu osiągnięcia wymaganego standardu,
- *new asset solutions* – gdy potrzeba nie może zostać zaspokojona przez dwie powyższe opcje, można podjąć decyzję o budowie nowej infrastruktury [*Public-Private Partnership in Infrastructure...* 2015].

2.2. Studium wykonalności jako narzędzie wspomagające proces realizacji inwestycji w formie PPP

Ze względu na specyfikę PPP oraz podmioty uczestniczące w partnerstwie publiczno-prywatnym niezwykle istotne jest przeprowadzenie procesu zbadania potencjalnego projektu inwestycyjnego, w efekcie którego podjęta zostanie decyzja, czy projekt jest wystarczająco atrakcyjny, aby kontynuować dalsze prace przygotowawcze. Studium wykonalności PPP jest dokumentem, który przygotowany na etapie tworzenia projektu inwestycyjnego w tej formule ma za zadanie sprawdzenie opłacalności przedsięwzięcia oraz dostarczenie danych i informacji niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej. Studium wykonalności jest kluczowym elementem w okresie przygotowania projektu PPP. Sporządzenie studium wykonalności ma na celu wskazanie i ułatwienie podjęcia decyzji co do kontynuacji realizacji przedsięwzięcia PPP. Jednocześnie jest gwarantem rozwoju projektu opartego na odpowiednio sporządzonym biznesplanie [*Public-Private Partnership Manual...* 2004]. Studium wykonalności musi wykazać, czy wybór PPP:

- wpływa na opłacalność przedsięwzięcia,
- przekłada się na przekazanie ryzyka technicznego, operacyjnego i finansowego na osobę prywatną,
- pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy przedsięwzięcie jest opłacalne,
- dostarcza informacji na temat kosztów (jawnych i ukrytych), daje wskazanie, czy koszty mogą być pokrywane z budżetów instytucjonalnych bez zakłóceń w stosunku do innych działań,
- pozwala na identyfikację, kwantyfikację, łagodzenie i alokację ryzyka,
- skłania do rozważenia, jak będzie wyglądała struktura projektu,
- pozwala na identyfikację ograniczeń, które mogłyby spowodować wstrzymanie realizacji projektu [*Public-Private Partnership Manual...* 2004].

Rzetelne i prawidłowe przygotowanie studium wykonalności jest niezmiernie trudne, wymaga doświadczenia i wiedzy opracowujących studium w celu zrozumienia i uchwycenia istotnych szczegółów w aspekcie planowanej inwestycji. Dlatego istotnym elementem studium wykonalności jest etap *due diligence* projektu. W ujęciu ogólnym *due diligence* można rozumieć jako gromadzenie i badanie wszelkich danych, informacji, otoczenia na rzecz obiektu planowanej inwestycji. Stanowi on integralną część procesu inwestycyjnego, który realizuje się po osiągnięciu przedwstępного konsensusu między kooperantami, ale jeszcze przed podpisaniem wiążącej umowy [Bing 2008]. *Due diligence* jest to audyt planowanej inwestycji (analiza przedinwestycyjna), który ma na celu potwierdzenie faktów dotyczących przedsięwzięcia.

Głównym celem *due diligence* jest oszacowanie ryzyka. Można dodać, że przeprowadzanie *due diligence* ma charakter zindywidualizowany i jest uzależnione od specyfiki badanego podmiotu. Zakres badania wyznaczany jest przez inwestora i zależy od jego podejścia do ryzyka inwestycyjnego, a często od posiadanej wiedzy i doświadczenia [Brzozowska 2011].

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest alternatywą dla zamawiania obiektów przez sektor publiczny, czyli tzw. zamówień publicznych, w których to jednostka zamawiająca ustala wymagania techniczne i plan konstrukcyjny obiektu, a następnie organizuje przetarg i płaci prywatnemu wykonawcy za budowę obiektu. Należy jednak podkreślić, że to jednostka zamawiająca musi pokryć pełne koszty budowy z uwzględnieniem ewentualnego przekroczenia kosztów. Poza tym eksploatacja oraz remonty obiektu pozostają całkowicie po stronie jednostki zamawiającej. Dodatkowo wykonawca nie ponosi odpowiedzialności za funkcjonowanie obiektu w długim czasie, czyli po okresie gwarancyjnym. Z kolei w przypadku PPP zasady są nieco inne, gdyż jednostka zamawiająca określa swoje wymagania w formie „efektu końcowego”, który określa usługi publiczne, jakie mają być świadczone przez obiekt, nie wskazując jednak, w jaki sposób ma to być osiągnięte. W związku z tym w przypadku realizacji PPP do strony prywatnej należy przygotowanie planu konstrukcyjnego oraz wykonanie zadania (uwzględniając także eksploatację), tak aby spełniało ono oczekiwania zamawiającego [Yescombe 2008]. Zatem PPP przenosi ryzyko związane z kosztami remontów obiektu na partnera prywatnego. PPP umożliwia również rozłożenie kosztów kapitałowych obiektu publicznego na cały okres realizacji przedsięwzięcia zamiast obciążenia nim od razu budżetu publicznego, co daje sektorowi publicznemu szansę na przełamanie bariery krótkoterminowych ograniczeń budżetowych. Ponadto PPP umożliwia przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych, dzięki czemu obiekty mogą powstawać od razu w całości, a nie są realizowane etapami, jak np. kolejne odcinki dróg. To jednak nie jedyna korzyść realizacji inwestycji w formie PPP. Wśród najważniejszych korzyści, jakie wynikają z PPP, wymienić można następujące [Moszoro 2010]:

- partner prywatny zapewnia stronie publicznej dostęp do kapitału, a tym samym odciąża sektor publiczny od kosztów inwestycyjnych,

- kapitał prywatny ogranicza ryzyko związane z wstrzymaniem lub opóźnieniem budowy obiektu na skutek braku odpowiednich środków publicznych,
- sprawne zarządzanie inwestycją przyczynia się do skrócenia czasu powstawania inwestycji,
- występuje dywersyfikacja ryzyka finansowego,
- osiąga się wyższą jakość usług publicznych.

W PPP obie strony, zarówno podmiot reprezentujący sektor publiczny, jak i podmiot prywatny, osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. Korzyścią dla interesu publicznego jest oszczędność w zakresie wydatków i podniesienie standardu świadczonych usług [*Partnerstwo publiczno-prywatne...* 2005].

3. Formy partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Jak już wcześniej wspomniano, w realizacji przedsięwzięcia w formie PPP rola partnera publicznego polega na zamówieniu wykonania zadania publicznego i określeniu, jaki efekt powinien być osiągnięty, natomiast udział partnera prywatnego może obejmować odpowiedzialność za projektowanie, organizowanie, budowę, utrzymanie, eksploatację, a nawet finansowanie inwestycji. Czasem to specyfika przedsięwzięcia będzie warunkowała wybór formy (zob. tab. 1), w jakiej będzie realizowane przedsięwzięcie.

Formy partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce ogólnie można sklasyfikować jako:

- koncesja na roboty budowlane,
- koncesja na usługi,
- PPP z wyborem partnera prywatnego w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych,
- PPP z wyborem partnera prywatnego w oparciu o przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- PPP z wyborem partnera prywatnego w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych z powołaniem spółki PPP,
- PPP z wyborem partnera prywatnego w oparciu o przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi z powołaniem spółki PPP.

Ważnym elementem istotnym z punktu widzenia realizacji określonego modelu PPP jest umowa między stronami. Dokumentem wykorzystywanym przy tworzeniu takiej umowy jest *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – ramy określające standardową zawartość* opracowana przez Departament Instrumentów Wsparcia, Ministerstwo Gospodarki. W dokumencie omówiono podstawowe cechy i funkcje umowy PPP, zawarto także uwagi metodologiczne dotyczące sposobu sporządzania

Tabela 1. Modele partnerstw publiczno-prywatnych i ich zastosowanie

	Modele PPP	Kiedy model ma zastosowanie
1	2	3
1.	BOT: Buduj – Eksploatuj – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • prywatna spółka z koncesją na budowę i eksploatację obiektu przez określony czas (15-25 lat) • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie ze współdziałaniem podmiotu publicznego • inwestor prywatny buduje projekt, eksploatuje go (np. 15 lat), a następnie przekazuje na własność partnerowi publicznemu, który pełni jedynie funkcje regulacyjne i nadzorcze; prywatny inwestor jest finansowany z subwencji z państwowych środków • finansowanie projektu, tytuł własności – sektor publiczny • w trakcie trwania koncesji spółka pobiera opłaty od użytkowników (pokrycie kosztów eksploatacji i osiąganie zysków z inwestycji) • gdy zarządzanie obiektem wymaga specjalistycznej wiedzy lub jest technicznie trudne dla sektora publicznego
2.	BOO: Buduj – Posiadaj – Eksploatuj	<ul style="list-style-type: none"> • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie jest finansowane wspólnie • tytuł własności przekazany jest partnerowi prywatnemu • przedsięwzięcie nie pozostaje na bilansie finansów publicznych • nie dochodzi tu po określonym czasie do przejęcia przez partnera publicznego inwestycji; inwestor prywatny pobiera od użytkowników opłaty (np. za drogi)
3.	BOR: Buduj – Eksploatuj – Odnów (koncesję)	<ul style="list-style-type: none"> • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie jest finansowane przez podmiot publiczny • tytuł własności pozostaje publiczny • przedsięwzięcie pozostaje / nie pozostaje na bilansie finansów publicznych
4.	BOOT: Buduj – Posiadaj – Eksploatuj – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie jest finansowane wspólnie lub przez podmiot publiczny • tytuł własności zostaje przeniesiony na partnera prywatnego • przedsięwzięcie nie pozostaje na bilansie finansów publicznych • warunki przekazania zostały sprecyzowane
5.	BLT: Buduj – Najmuj – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • pracownicy sektora publicznego lub zakład budżetowy są najmowani do obsługi przedsięwzięcia • partner prywatny jest jedynie zarządcą • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie jest finansowane przez podmiot publiczny w ratach • tytuł własności zostaje u podmiotu publicznego • przedsięwzięcie pozostaje na bilansie finansów publicznych • warunki przekazania zostały sprecyzowane • podmiot prywatny realizuje inwestycję, biorąc na siebie ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji inwestycji. Po uzyskaniu wymaganych w wyniku testów parametrów technicznych inwestycji prawo własności zostaje przekazane stronie publicznej, a podmiot prywatny zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu strony publicznej na mocy dzierżawy
6.	BRT: Buduj – Dzierżaw – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • partner prywatny jest odpowiedzialny za budowę i przekazanie • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie sfinansowano ze środków prywatnych i zostanie przekazane po spłacie rat • tytuł własności pozostaje do czasu spłaty u partnera prywatnego • warunki przekazania zostały sprecyzowane
7.	BTO: Buduj – Przekaż – Eksploatuj	<ul style="list-style-type: none"> • partner prywatny jest odpowiedzialny za budowę • projekt został wskazany przez podmiot publiczny • przedsięwzięcie sfinansowano ze środków publicznych • tytuł własności po wybudowaniu wraca do podmiotu publicznego • partner prywatny pozostaje operatorem na majątku podmiotu publicznego

Tabela 1, cd.

1	2	3
8.	DBFO: Zaprojektuj – Buduj – Finansuj – Eksploatuj	<ul style="list-style-type: none"> • inwestor prywatny projektuje i buduje obiekt • zarządza nim przez określony w umowie czas • odpowiada za pozyskanie finansowania dla projektu (przedsięwzięcie sfinansowano ze środków prywatnych lub wspólnie) • tytuł własności jest najczęściej prywatny • partner prywatny pozostaje operatorem na czas trwania kontraktu, inwestycja jest własnością prywatnego inwestora, na nim spoczywa znalezienie środków na sfinansowanie przedsięwzięcia, strona publiczna natomiast pokrywa bieżące koszty eksploatacji
9.	MOT: Zmodernizuj – Eksploatuj/ Posiadaj – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • partner publiczny dysponuje infrastrukturą (projekty rewitalizacji) • partner prywatny jest odpowiedzialny za koncepcję • przedsięwzięcie sfinansowano w 100% ze środków prywatnych • tytuł własności na czas trwania umowy pozostaje prywatny • warunki przekazania zostały ustalone
10.	ROO: Zmodernizuj – Eksploatuj/ Posiadaj – Przekaż	<ul style="list-style-type: none"> • partner publiczny dysponuje infrastrukturą (projekty rewitalizacji) • partner prywatny jest odpowiedzialny za koncepcję • przedsięwzięcie sfinansowano w 100% ze środków prywatnych • tytuł własności na czas trwania umowy pozostaje prywatny • warunki przekazania nie zostały ustalone
11.	Kontraktowanie usług	<ul style="list-style-type: none"> • wybrane usługi zlecane są podmiotom prywatnym (najczęściej na podstawie przetargów, okres kilkuletni) • strona prywatna odpowiada za zaprojektowanie i budowę obiektu użyteczności publicznej, który następnie zostanie przekazany, stanie się własnością sektora publicznego i będzie przez niego zarządzany • dotyczy to na ogół usług mniej kapitałochłonnych: odbioru • odpadów, oczyszczania miast, utrzymania dróg w podmiotach świadczących usługi infrastrukturalne, dotyczy to niektórych czynności (remonty, transport, zbieranie opłat taryfowych itp.) – dla minimalizacji kosztów • ważne jest określenie kryteriów oceny działań oraz monitoring / sprawowanie nadzoru • potrzeba przeliczenia ryzyka projektowego i budowlanego na specjalistów sektora prywatnego
12.	Kontrakt menedżerski	<ul style="list-style-type: none"> • podmiot prywatny przejmuje odpowiedzialność za zarządzanie, zazwyczaj na 3-5 lat • własność majątku pozostaje w gminie • dość popularne „rozwiązanie tymczasowe” we Francji • wynagrodzenie: stała opłata powoduje konieczność ścisłego nadzoru na rezultatami działania; zależne od wyników wymaga przyznania zarządowi znacznej autonomii
13.	Dzierżawa	<ul style="list-style-type: none"> • publiczna własność, prywatne ryzyko • inwestowanie pozostaje w gestii właściciela / gminy • dzierżawca zazwyczaj płaci stały czynsz, pobiera przychody z taryf i ewentualnych oszczędności • dzierżawca zapewnia kapitał obrotowy i środki na drobne inwestycje • umowa (zwykle na 6-15 lat) precyzuje standardy • utrzymania obiektów i parametry wyników działania
14.	Koncesja	<ul style="list-style-type: none"> • odpowiedzialność operatora większa niż przy dzierżawie • podmiot prywatny otrzymuje od sektora państwowego koncesję na realizację, a następnie utrzymanie i eksploatację obiektu, w zamian za to wolno mu pobierać opłaty od użytkowników powstałego obiektu • przy umowie koncesji operator finansuje także inwestycje (dlatego obejmują one zwykle 15-30 lat) • plany inwestycyjne są zatwierdzane przez gminę – właściciela • w umowie koncesji określa się warunki zapewnienia dostępności do usług publicznych, przy zdefiniowaniu sposobu kształtowania taryf • stosuje się, kiedy możliwe jest pobieranie opłat od użytkowników infrastruktury danego rodzaju

Źródło: [Grzybowski; Zysnarski; Wrotniak; Chłudziński, za Brezinski, Korenik 2014, s. 97].

umów PPP czy części, jakie zawiera umowa między podmiotami prywatnym i publicznym (zob. szerzej [Departament Instrumentów Wsparcia... 2007]).

Należy podkreślić, że według ustawodawcy do sporządzenia umowy PPP należy podejść indywidualnie, w zależności od realizowanego przedsięwzięcia i potrzeb. Niemniej jednak umowa powinna zostać skonstruowana na tyle precyzyjnie i szczegółowo, aby regulować wszelkie zagadnienia związane z inwestycją. Mimo że ustawa nie narzuca, jak ma wyglądać umowa PPP, to jednak musi ona uwzględniać tryb przepisów, w którym zostaje zawarta [Poradnik... 2011].

4. Bariery partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Na podstawie przeglądu i analizy literatury poświęconej zagadnieniom PPP można wskazać pewne problemy i trudności w realizowaniu projektów PPP w Polsce. Na początku jednak należy wymienić czynniki, które utrudniają rozprzestrzenienie się partnerstwa publiczno-prywatnego. Są to przede wszystkim ograniczenia o charakterze: psychologicznym, edukacyjnym, instytucjonalnym i prawnym. Opory natury psychologicznej ograniczają rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego i są bardzo trudne do przezwyciężenia. Za podstawową przyczynę powszechnie występujących uprzedzeń należy uznać przede wszystkim niski stan wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz związany z tym powszechny brak rozumienia jego istoty. W Polsce zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego kojarzy się niestety z nieuczciwymi, przede wszystkim korupcyjnymi praktykami, a perspektywa jego wykorzystania budzi poważne opory nawet u osób, które w rzeczywistości niewiele mogą powiedzieć o PPP. W związku z tym rozpropagowanie wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym wydaje się warunkiem niezbędnym do jego wykorzystania na szeroką skalę [Cenkier 2011].

Przyczynami braku zaangażowania sektora prywatnego w realizację projektów PPP są przede wszystkim wzajemna nieufność przedstawicieli świata gospodarczego i władz publicznych, jak również niesprzyjające oraz niedopasowane przepisy prawne. Przedstawiciele władz publicznych na wszystkich szczeblach obawiają się angażowania w projekty PPP. W jednostkach samorządowych zauważyć można niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą wystąpić po wielu latach, a na pewno po zmianie kolejnej kadencji władz lokalnych. Kolejnym problemem jest obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek na realizację przedsięwzięć realizowanych w ramach PPP [Brzozowska 2010].

Do innych wymienianych w literaturze czynników utrudniających realizację projektów PPP zalicza się [Cenkier 2011]:

- niską dochodowość inwestycji, co skutkuje trudnościami w znalezieniu partnera prywatnego,
- brak własnych środków na realizację projektu,
- uciążliwe procedury związane z ustawą o PPP,

- przeszkody natury prawnej – zmieniające się przepisy, brak jednoznacznych rozwiązań prawnych,
- niestabilność rynku usług budowlanych, rosnące ceny materiałów budowlanych, brak wykwalifikowanych pracowników w firmach budowlanych,
- małą wiedzę i doświadczenie w zakresie PPP.

Do innych, często wymienianych przez przedstawicieli gmin, barier w stosowaniu PPP można zaliczyć [Wikariak 2009]:

- brak wiedzy na temat PPP,
- skomplikowane, niezrozumiałe przepisy i procedury,
- brak wykwalifikowanych pracowników w sektorze publicznym,
- podejrzenie o korupcję,
- brak specjalistów i doradców z dziedziny PPP,
- silny opór społeczny,
- brak wypracowanego modelu współdziałania np. gmin z firmami prywatnymi, rozumianego jako brak precyzyjnych regulacji prawnych w tym zakresie,
- brak większych doświadczeń jednostek samorządowych w prowadzeniu działalności wspólnej z firmami prywatnymi,
- brak jednoznacznych procedur prawnych związanych z PPP z jednoczesnym korzystaniem z funduszy pomocowych i strukturalnych UE,
- koszty wynikające z nierównowagi doświadczenia, które często wymuszają na partnerze publicznym korzystanie z usług profesjonalnych doradców [Nogalski, Szreder, Walentynowicz 2006].

5. Zakończenie

Projekty PPP realizowane są najczęściej jako sposób tworzenia i utrzymywania infrastruktury publicznej w takich sektorach, jak: transport (np. drogi, mosty, porty, lotniska), infrastruktura społeczna (np. szpitale, szkoły), usługi komunalne (np. wodociągi, kanalizacja) czy budynki administracji publicznej. Podczas realizacji projektów PPP analizie podlega wspólny problem do rozwiązania i zbieżność celów partnera publicznego i prywatnego, zwłaszcza jeśli chodzi o zaangażowanie działań publicznych i polityki. Stworzenie struktury partnerstwa publiczno-prywatnego jest dość złożonym procesem, ponieważ należy w niej uwzględnić potrzeby i oczekiwania dużej liczby podmiotów zaangażowanych w to przedsięwzięcie. Po stronie prywatnej zainteresowanymi podmiotami będą głównie inwestorzy i kredytodawcy, natomiast po stronie publicznej będą to władze publiczne, jednostki zamawiające oraz ludność korzystająca z obiektów dostarczanych w wyniku partnerstwa publiczno-prywatnego [Yescombe 2008].

Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Każda ze stron czerpie ze współpracy własne korzyści – propor-

jonalne do swego zaangażowania. Do kluczowych elementów współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można zaliczyć [*Partnerstwo...* 2010]:

- współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym,
- umowy charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego),
- charakter celowy: realizacja przedsięwzięć (budowa infrastruktury, dostarczanie usług) tradycyjnie wykonywanych przez stronę publiczną,
- optymalny podział zadań,
- podział ryzyk,
- obustronną korzyść.

Realizacja zadań w formie PPP niesie ze sobą wiele korzyści zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Jednak, mimo wielu zalet, jakie wynikają z realizacji projektów w ramach PPP, w Polsce ich realizacja jest jeszcze na znacznie niższym poziomie niż w innych krajach europejskich.

Literatura

- Bing G., 2008, *Due Diligence: Planning, Questions, Issues*, Praeger Publishers, Westport, CT, s. 1.
- Brezinski H., Korenik D., 2014, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w obszarze przygranicznym Saksonii i Polski*, Freiberg-Wrocław.
- Brzozowska K., 2011, *Due diligence jako źródło informacji w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych*, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2011_nr91_s17.pdf (dostęp: 10.06.2013).
- Brzozowska K., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, s. 35.
- Cenkier A., 2011, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 186.
- Chłudziński M., 2004 *Partnerstwo publiczno-prywatne. Partnerstwo publiczno-społeczne*, www.wrotapomorza.pl/res/dprow/konferencje/stawiska/ppp_i_pps.ppt.
- Departament Instrumentów Wsparcia, Ministerstwo Gospodarki, 2007, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – ramy określające standardową zawartość*, A. Grzybowski, Warszawa.
- Grzybowski W., *Warianty wdrożeń PPP (DBO, BOT, DBFO). Czy się różnią do jakich projektów mogą być używane.* <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/12B5A328-3485-4858-AC39-88C2976E830B/30149/umowaaneks2.pdf>.
- <http://ipppl.pl/ppp/dlaczego-ppp>.
- Moszoro M., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer SA, Warszawa, s. 41.
- Nogalski B., Szreder J., Walentyłowicz P., 2006, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści*, [w:] Oliński M. (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Partnerstwo publiczno-prywatne – definicje*, 2005 <http://www.szkoleniapubliczne.pl/index.php?mod=page&kat=61&id=232> (dostęp: 12.06.2013).
- Korbus B. (red.), 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa, s. 22.
- Poradnik UMOWA O PPP – część trzecia – Zagadnienie standaryzacji umowy o PPP w kontekście przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, 2011, <http://www.ppportal.pl/umowa-ppp.html>, s. 12.
- Public-Private Partnership in Infrastructure Resources Center PPPIRC, Identifying and selecting PPPs*, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/evaluation> (dostęp: 14.10.2015).

Public-Private Partnership Manual Module 4: PPP Feasibility Study, issued as National Treasury PPP Practice Note Number 05 of 2004 http://www.dwaf.gov.za/dir_ws/wsnis/vdfileload/file.asp?ID=1023 (dostęp: 10.05.2014).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2008, nr 19, s. 1.

Wikariak S., 2009, *Gminy chcą korzystać z nowych przepisów*, Rzeczpospolita, 6-7czerwca, s. B5.

Wrotniak M., *Badanie partnerstw publiczno-prywatnych jako instrumentów do realizacji projektu infrastrukturalnego na obszarze granicznym Saksonii i Polski (PPPSAXPOL)*, Spotkanie warsztatowe, Jelenia Góra, 21 lutego 2012.

Yescombe E.R., 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Oficyna, Kraków, s. 21.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Wprowadzenie: geneza i modele PPP*, www.komunalne.info/e4u.../1303_PPP_otwarcie_lublin_21-4-04.pdf.