

Krystyna Dziworska, Krzysztof Szczepaniak

Uniwersytet Gdański

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W ROZWOJU INFRASTRUKTURY SŁUŻĄCEJ POPRAWIE KONKURENCYJNOŚCI GMIN

1. Wstęp

Zgodnie z teorią konsumpcji człowiek ma nieograniczone potrzeby pobudzone postępowaniem technicznym, organizacyjnym, naukowym, rozwojem twórczości kulturalnej oraz zmianami politycznymi i ideologicznymi [Szczepański 1981, s. 151]. Wynika stąd troska o możliwie najlepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów, zwłaszcza ziemi i kapitału, w celu maksymalizacji stopnia zaspokojenia ludzkich potrzeb, czyli inaczej mówiąc, podwyższenia jakości życia społeczności lokalnych. Na tym również polega proces lokalnego rozwoju – doskonalenie usług o charakterze publicznym oraz kreowanie warunków sprzyjających zaspokajaniu indywidualnych potrzeb mieszkańców gminy czy powiatu.

Rola samorządu terytorialnego w budowaniu jakości życia jest szczególna, gdyż jest on wyposażony w określony prawem aparat administracyjny, kompetencje oraz dochody w takim zakresie, by realizować zadania w dobrze pojętym interesie społecznym. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że aktywność samorządu terytorialnego w podnoszeniu jakości życia mieszkańców gminy powinna się sprowadzać do umiejętnego kształtowania elementów środowiska gospodarczego, społecznego i naturalnego. Do elementów, na które władze gminy mają wpływ, w głównej mierze należy zaliczyć:

- dostępność komunikacyjną (infrastrukturę transportową);
- jakość i sprawność działania władz samorządowych (sprawność administracji i metod zarządzania, istnienie strategii rozwoju i programów operacyjnych oraz ich skuteczną realizację) [Morrison 1995, s. 36];

- jakość środowiska społecznego, kulturowego oraz możliwości rekreacji, w tym m.in. teatry, kina, muzea, boiska, baseny, plaże itp.;
- dostępność i jakość systemu edukacyjnego oraz opieki medycznej;
- dostępność zasobu mieszkaniowego, jego jakość, stopień uzbrojenia gruntów, ceny rynkowe nieruchomości¹ itd.;
- walory środowiska geograficznego (krajobraz, czystość powietrza, wody i gruntów).

Część wymienionych tu komponentów obszaru działalności samorządów, kształtujących jakość życia mieszkańców, jest zbieżna z cechami stanowiącymi o atrakcyjności gmin dla prywatnych przedsiębiorców. Nie ma zatem konfliktu pomiędzy działaniami podejmowanymi na rzecz kreowania warunków do wszechstronnego rozwoju społecznego a stymulowaniem lokalnego rozwoju gospodarczego.

2. Możliwości finansowania inwestycji w gminach

Zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych w stopniu gwarantującym konkurencyjność i rozwój gospodarczy gminy wymaga zapewnienia stabilnych źródeł finansowania. Zatem samodzielność finansowa, pojmowana jako prawo do suwerennego decydowania o przeznaczeniu środków publicznych będących w dyspozycji gmin, jest fundamentalną zasadą ich istnienia.

Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest ściśle powiązany z sytuacją gospodarczą kraju. Stan finansów publicznych w Polsce znajduje swe bezpośrednie odbicie w sytuacji finansowej samorządów. Obok wątpliwej adekwatności wzrostu dochodów do nakładanych na samorządy nowych zadań, poziom dochodów JST zmienia się wraz ze zmianami wielkości stanowiących podstawy naliczania niektórych dochodów. Dotyczy to dochodów z podatków i opłat lokalnych oraz niektórych dochodów przekazywanych z budżetu państwa. Sytuacja gospodarcza kraju wpływa również na wysokość dochodów z mienia oraz świadczonych usług komunalnych, jak też na ściągalność należności komunalnych.

Zmiany w sferze dochodów, obserwowane w okresie funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego, zapoczątkowane w 1999 r., są dla samorządów niekorzystne. W trzech pierwszych latach, tj. do 2001 r., dochody JST wykazywały realny wzrost (tab. 1), przy jednoczesnym obniżaniu się realnych dochodów budżetu państwa, co było konsekwencją rozszerzania zakresu zadań realizowanych przez samorządy i związanych z tym przepływów dotacji do gmin. Z kolei w latach 2002-2003 realne dochody gmin ogółem zaczęły systematycznie

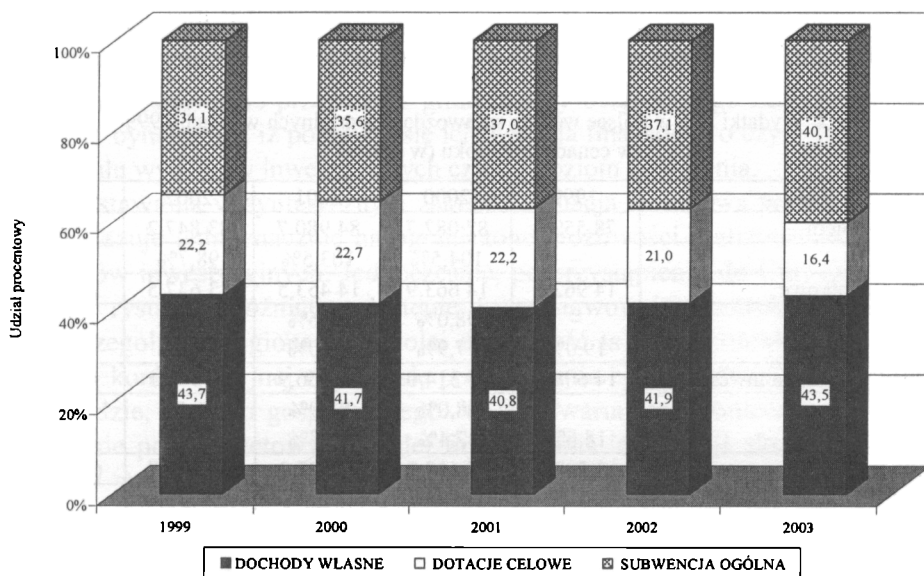
¹ W procesie reformy samorządowej gminy wyposażone zostały w majątek bardzo dużej wartości; umiejętne gospodarowanie tym majątkiem może stać się aktywnym narzędziem kształtowania lokalnego rynku nieruchomości.

się obniżać. W roku 2003 osiągnęły wartość 79 140,4 mln zł, czyli realnie o 3,2% mniejsza niż w 2001 roku (według cen roku 2003).

Tabela 1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w latach 1999-2003
(ujęcie nominalne i realne – ceny 2003 roku)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Dochody ogółem	64 887,9	72 609,5	79 594,6	80 033,9	79 140,4
Dochody własne	28 334,3	30 289,8	32 510,2	33 539,9	34 463,6
Dotacje celowe	14 435,7	16 461,7	17 655,9	16 792,8	12 948,3
W tym na inwestycje	2 547,0	2 717,5	2 710,6	2 447,6	2 458,1
Subwencja ogólna	22 118,0	25 858,0	29 428,5	29 701,2	31 728,6
Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych według GUS (inflacja)	1,073	1,101	1,055	1,019	1,008
Dochody ogółem realnie	77 346,4	78 636,1	81 743,7	80 674,1	79 140,4
Dochody własne realnie	33 774,4	32 803,8	33 388,0	33 808,2	34 463,6
Dotacje celowe realnie	17 207,3	17 828,0	18 132,6	16 927,1	12 948,3
W tym na inwestycje realnie	3 036,1	2 943,1	2 783,8	2 467,2	2 458,1
Subwencja ogólna realnie	26 364,7	28 004,2	30 223,1	29 938,8	31 728,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.



Rys. 1. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2003 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poziom finansowej samodzielności JST w pozyskiwaniu i rozdysponowaniu dochodów zależy w istotnej mierze od dochodów własnych. W badanym czasie obserwujemy, iż udział tej grupy dochodów w dochodach ogółem, licząc łącznie wszystkie samorządy, zmniejszył się z 43,7% w 1999 r. do 41,7% w 2000 r. i do 40,8% w 2001 roku (rys. 1). W latach kolejnych, tj. 2002 i 2003, nastąpił niewielki wzrost znaczenia tej grupy dochodów w strukturze ogółem, tj. do poziomu 43,5%.

Zdolności finansowe samorządów pośrednio charakteryzuje udział wydatków majątkowych, w których mieszczą się wydatki inwestycyjne oraz zakup udziałów i obcych papierów wartościowych, w ogólnej kwocie wydatków budżetowych. Powinny być one realizowane w zakresie zależnym od wielkości funduszu swobodnej decyzji, tj. w ramach nadwyżki dochodów ponad wydatki związane z realizacją obligatoryjnych zadań własnych, zadań zleconych i przejętych w drodze porozumień. Przy utrzymujących się w Polsce niedostatkach w zakresie rozwoju infrastruktury spadek udziału tych wydatków może wskazywać na brak środków finansowych, albowiem JST w pierwszym rzędzie realizują zadania obligatoryjne, które najczęściej wiążą się z ponoszeniem wydatków bieżących. Wydatki majątkowe są dokonywane w miarę posiadanych możliwości finansowych oraz zdolności do zaciągania i spłacania kredytów i pożyczek.

Udział inwestycji w wydatkach gmin w latach 1999-2003 systematycznie maleje, poczynając od 18,6%, a skończywszy na 15,2% (tab. 2). Tendencja ta jest szczególnie zauważalna w gminach, gdzie długookresowy trend spadkowy udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem spowodował obniżenie wartości wskaźnika z 25,1% w 1993 r. do 16,9% w 2003 roku [*Sprawozdanie... Internet*].

Tabela 2. Wydatki JST w Polsce według sprawozdań kwartalnych w latach 1999-2003 w cenach 2003 roku (w mln zł)

Lata	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem	78 559,8	82 082,7	84 980,7	83 847,2	80 954,4
dynamika	–	104,5%	103,5%	98,7%	96,5%
wydatki majątkowe	14 962,5	14 663,9	14 453,5	13 637,5	12 570,3
dynamika	–	98,0%	98,6%	94,4%	92,2%
udział	19,0%	17,9%	17,0%	16,3%	15,5%
w tym wydatki na inwestycje	14 608,0	14 314,0	14 156,9	13 369,1	12 305,8
dynamika	–	98,0%	98,9%	94,4%	92,0%
udział	18,6%	17,4%	16,7%	15,9%	15,2%
wydatki bieżące	63 597,3	67 418,7	70 527,2	70 209,7	68 384,1
dynamika	–	106,0%	104,6%	99,5%	97,4%
udział	81,0%	82,1%	83,0%	83,7%	84,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Rozważając sytuację finansową JST, należy podkreślić niepokojącą wymowę wahań rozmiaru deficytu powstającego w wyniku realizacji budżetów wszystkich

samorządów. W latach 1999-2003 zwiększał się on w ujęciu nominalnym z 957,2 mln zł do 3139,6 mln zł (w 2001 r.), a w kolejnych latach się zmniejszał do 1813,9 w 2003 roku (tab. 3). Końcowa tendencja jest oczywiście pozytywna, natomiast kwestią otwartą pozostaje jej utrzymanie.

Tabela 3. Deficyt JST w Polsce według sprawozdań kwartalnych w latach 1999-2003 nominalnie oraz w cenach roku 2003 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Dochody ogółem	64 887,9	72 609,5	79 594,6	80 033,9	79 140,4
Dochody realnie	77 346,4	78 636,1	81 743,7	80 674,1	79 140,4
Wydatki ogółem	65 845,5	75 746,8	82 734,3	83 181,8	80 954,4
Wydatki realnie	78 487,8	82 033,8	84 968,1	83 847,2	80 954,4
Wynik	-957,6	-3 137,3	-3 139,6	-3 147,9	-1 813,9
Wynik realnie	-1 141,4	-3 397,7	-3 224,4	-3 173,1	-1 813,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Pozytywnie należy oceniać politykę finansową gmin, w których systematycznie zmniejsza się poziom deficytu i jego stosunek do realizowanych dochodów. Gminy mają najdłuższe doświadczenie w zakresie gospodarowania środkami publicznymi i zwykle dobrze znają swoje możliwości finansowe. Wiele z nich, realizując programy inwestycyjne, określiło własne realne granice zadłużania się i uznało, iż ciągłe powiększanie ujemnej różnicy między realizowanymi dochodami i wydatkami może być na dłuższą metę niebezpieczne. Zmniejszenie rozmiarów deficytu w gminach sygnalizuje osiągnięcie przez część gmin bariery bezpiecznego zadłużania się. Nie znaczy to bynajmniej, iż poprawia się ich sytuacja finansowa, o czym świadczy spadek udziału wydatków inwestycyjnych czy też poziom zadłużenia.

Przedstawiona w syntetycznym zakresie sytuacja finansowa polskich samorządów wskazuje jednoznacznie na ograniczone możliwości realizowania ambitnych programów inwestycyjnych. Jednocześnie, po przystąpieniu do Unii Europejskiej, wyraźnie rysują się różnice w dostępie do podstawowej infrastruktury technicznej w poszczególnych regionach. Z kolei dostępność ta jest warunkiem zapewnienia przewagi konkurencyjnej w procesie pozyskiwania bezpośrednich inwestycji, a co za tym idzie, wzrostu gospodarczego. W tych warunkach konieczne się staje poszukiwanie pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji, do których, oprócz funduszy strukturalnych i funduszu spójności, czyli finansowego wsparcia Unii Europejskiej, zaliczamy partnerstwo publiczno-prywatne.

3. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego

Wieloletnie doświadczenia w prowadzeniu przedsięwzięć gospodarczych realizowanych wspólnie przez podmioty prywatne i publiczne nie doprowadziły do

zapisania w prawie wspólnotowym Unii Europejskiej (UE) jednoznacznej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Ważną przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, iż formy i zasady współpracy obydwu sektorów różnią się w poszczególnych krajach członkowskich. Nieliczne wzmianki dotyczące PPP można napotkać w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych (89/665/EWG, 92/13/EWG, 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG, 93/38/EWG, 97/52/WE, 98/4/WE). Ponadto Komisja Europejska podejmuje działania zmierzające do sprecyzowania regulacji dotyczących projektów PPP [Chrószcz 2003].

Kierując się doświadczeniem ekonomistów amerykańskich badających rozwój współpracy sektora publicznego i prywatnego, należy stwierdzić, że partnerstwo to oznacza zazwyczaj wspólne inicjatywy tych sektorów, jak również kooperację administracji rządowej, biznesu i sektora cywilnego. Każdy z uczestników partnerstwa wnosi odpowiednie zasoby (finansowe, ludzkie, techniczne lub niematerialne, tzn. wsparcie polityczne albo informacyjne itp.) i uczestniczy w procesie decyzyjnym [Fiszbein, Lowden 1999]. Definicję tę precyzuje The US General Accounting Office, podkreślając, że PPP jest kontraktem pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi, zawartym w celu odbudowy, zaprojektowania, obsługi, nadzoru i/lub zarządzania urządzeniami lub systemami, w całości lub w części, do realizacji celu publicznego. Należy tutaj podkreślić, iż partner prywatny oczekuje satysfakcjonującej stopy zwrotu, a publiczny – wysokiej jakości usług [Pflug 2002].

Podobnie brzmi definicja PPP zawarta w raporcie Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce: partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na cele zarówno komercyjne, jak i społeczne danego przedsięwzięcia [*Partnerstwo...* 2002].

Od blisko trzech lat trwają w Ministerstwie Gospodarki prace (pod kierunkiem profesora Michała Kuleszy) nad projektem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jego autorzy podkreślają, że głównym celem tego projektu jest pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez stworzenie odpowiednich przepisów prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych². Ustawa ma zapobiec sytuacjom, w których przedsięwzięcie PPP staje się instrumentem politycznym lub podatnym na polityczne naciski. Zapisana w projekcie ustawy definicja PPP podkreśla, iż jest to współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie. Oczywiście jest, że partner prywatny zobowiązuje się do realizacji zadań w zamian za gwarantowane wynagrodzenie,

² <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=920>; 29.06.2004.

które może być wypłacone przez podmiot publiczny w gotówce lub przybrać postać prawa do pobierania pożytków lub uzyskania innych korzyści z przedsięwzięcia. Warunkiem koniecznym do zawiązania PPP jest uzyskanie przez stronę publiczną korzyści przewyższających efekty możliwe do uzyskania w przypadku realizacji przedsięwzięcia w formule tradycyjnej. Mogą to być zarówno oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego, uzyskanie wyższego standardu usług, jak też poprawa parametrów technicznych oraz obniżenie uciążliwości dla otoczenia [Projekt... 2004]. Warunek ten nie powinien być trudny do spełnienia, gdyż jak dowodzą eksperci, *know how* wnoszone przez sektor prywatny, wynikające z doświadczenia w zarządzaniu realizacją usług publicznych, przynosi znaczną poprawę wskaźnika korzyści (*value for money*). Prowadzone badania potwierdzają oszczędności rzędu 15-20% przy zestawieniu formuły PPP z kosztami porównywalnego przedsięwzięcia finansowanego metodą klasycznego zamówienia publicznego [Abadi, Howcroft 2004, s. 5].

Dynamiczny rozwój formuły PPP dokonywał się w latach dziewięćdziesiątych w takich krajach, jak Wielka Brytania, Holandia czy Francja. Wytworzyło się w tym czasie wiele odmian PPP, pod względem zarówno organizacyjnym, jak też sposobu finansowania oraz przekazania wytworzonego majątku po wygaśnięciu umowy. Najliczniejsze zastosowania PPP spotyka się w transporcie (tj. drogownictwo i komunikacja miejska), opiece medycznej, sektorze obronnym i edukacji.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej związany jest z tym, iż budżety państw wycofują się z finansowania określonych przedsięwzięć infrastrukturalnych, takich jak lotniska, drogi, mosty, tunele czy oczyszczalnie ścieków. Państwo w takich wypadkach ogranicza się do roli nadzorczej i skupia się na kreowaniu nowych szans i możliwości przez tworzenie korzystnych warunków działania dla inwestorów prywatnych.

4. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej

Unia Europejska od 1 maja 2004 r. to 25 państw o liczbie mieszkańców przekraczającej 452 mln osób. Jedną z naczelnych zasad istnienia UE, wyrażoną w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, głosi dbałość o „uzyskanie zrównoważonego i długotrwałego wzrostu, szczególnie poprzez tworzenie obszaru bez granic wewnętrznych i poprzez zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej”. Cel ten został skonkretyzowany w „Strategii lizbońskiej”, gdzie założono, że gospodarka UE do 2010 r. stanie się najbardziej konkurencyjna i dynamiczna na świecie.

Na przeszkodzie do osiągnięcia powyższego celu stoją obserwowane w całej UE, a szczególnie w Polsce i pozostałych „nowych” krajach członkowskich, potrzeby infrastrukturalne. Niedobory w tym zakresie wywierają negatywny wpływ na rozwój gospodarczy, co wyraża się m.in.:

- osłabieniem dynamiki i poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych,
- wydłużeniem czasu i wzrostem kosztów transportu pomiędzy poszczególnymi regionami zjednoczonej Europy,
- obniżeniem potencjału rozwoju społecznego z uwagi na niewystarczający poziom oświaty i opieki medycznej.

W roku 2004 Bank Światowy szacował, że poziom nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę w krajach przystępujących do UE do 2020 r. powinien sięgnąć kwoty 65 mld euro, przy czym największe potrzeby w tym zakresie ma Polska – 21,4 mld euro, dalej Czechy, Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowacja, Estonia, Słowenia, Litwa i Łotwa. Jednocześnie podkreślono, że ok. 70% tych potrzeb dotyczy szczebla samorządów lokalnych i regionalnych. Ponadto grupa wysokiego szczebla do spraw transeuropejskiej sieci transportowej (TEN – TransEuropean Network), pracująca w 2003 r. pod kierunkiem Karela van Mierta, oszacowała, że nakłady na przedsięwzięcia priorytetowe w transporcie, również do 2020 r., wyniosą w całej UE ponad 600 mld euro.

Powyższe dane jednoznacznie wskazują na wagę problemu. Poszczególne kraje członkowskie UE muszą wypracować efektywne metody finansowania inwestycji zmierzających do likwidacji luki infrastrukturalnej. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest panaceum na zaspokojenie wszelkich potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego. Jest natomiast podejściem godnym rozważenia, co potwierdzają badania i analizy prowadzone *ex post* przez Ministerstwo Finansów Wielkiej Brytanii, gdzie po dokonaniu przeglądu ponad 60 inwestycji typu PPP sformułowano następujące wnioski [Abadi, Howcroft 2004, s. 5]:

1. Przeciętne oszczędności w porównaniu do komparatora sektora publicznego³ (*public sector comparator*) wynoszą 17%.
2. 89% przedsięwzięć ukończono na czas lub przed czasem.
3. Wszystkie przedsięwzięcia w badanej próbie zostały zrealizowane zgodnie z przewidywanym budżetem.
4. W żadnym przedsięwzięciu nie zmieniono po podpisaniu umowy wysokości opłat za realizację usług, chyba że związane to było ze zmianą oczekiwań zlecniodawcy.

Wymienione tu spostrzeżenia dotyczą Wielkiej Brytanii, jednak z uwagi na bogate doświadczenia tego kraju w realizacji PPP słuszne wydaje się uznanie ich za reprezentatywne dla całego rynku europejskiego. Według danych Dealogic wartość kapitałowa zrealizowanych w Wielkiej Brytanii w 2003 r. transakcji PPP wyniosła 40,8 mld USD, wobec 8 mld USD w pozostałej części Europy.

³ Komparator sektora publicznego – inwestycja o parametrach ekonomiczno-finansowych porównywalnych do przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP, przeprowadzona w sposób tradycyjny.

5. Przyszłość partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Funkcjonowanie samorządów terytorialnych w Polsce przebiega obecnie pod presją kryzysu finansów publicznych państwa. Powoduje to konieczność doskonalenia metod zarządzania finansami komunalnymi w celu maksymalizacji efektów uzyskiwanych z angażowania środków, np. w rozwój infrastruktury. Doświadczenia z realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie Zachodniej dowodzą, że można wyróżnić co najmniej trzy główne zalety tego typu przedsięwzięć:

1. Korzystanie z wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego, które wpływa bezpośrednio na wzrost efektywności i jakości świadczonych usług publicznych.
2. Zmniejszenie wolumenu zaangażowania środków publicznych w poszczególne projekty, z uwagi na korzystanie z kapitału prywatnego.
3. Zwiększenie szans na zgromadzenie przez sektor publiczny środków na sfinansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych i funduszu spójności Unii Europejskiej.

Przesłanki te posłużyły rządowi polskiemu do ustanowienia międzyresortowego zespołu ekspertów, który podjął się opracowania stosownych dla PPP ram prawnych, umożliwiających szerokie zastosowanie tej koncepcji w najbliższej przyszłości. 29 czerwca 2004 r. projekt ustawy o PPP przekazany został do Rady Ministrów, a 6 października tego roku opublikowano projekt ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o PPP.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełnić 4 zasadnicze cele:

1. Potwierdzenie możliwości zawierania umów partnerstwa publiczno-prywatnego.
2. Usunięcie przeszkód w zawieraniu umów partnerstwa publiczno-prywatnego, tam gdzie one występują.
3. Niezbędna regulacja treści oraz procedury zawierania umów partnerstwa publiczno-prywatnego, zgodna z interesem publicznym.
4. Promocja instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Warto podkreślić, iż w toku prac nad projektem ustawy zauważono następujące grupy przeszkód na drodze realizacji projektów PPP w Polsce:

- przeszkody dotyczące procedury wyboru podmiotu prawa prywatnego,
- przeszkody w zaciąganiu przez podmiot prawa publicznego zobowiązań w ramach umowy PPP,
- kwestie podatkowe,
- prawne ograniczenia wynagrodzeń podmiotu prawa prywatnego, otrzymywanych od społeczeństwa,
- prawne ograniczenia możliwości wykonywania określonych zadań publicznych przez podmioty prawa prywatnego.

Wnikliwa analiza obszarów potencjalnych zagrożeń dla procesu rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce może się przyczynić do opracowania lep-

szych procedur i zasad współpracy obu zainteresowanych sektorów. Przyszłość formuły PPP natomiast będzie zależała od determinacji w likwidowaniu barier, głównie natury legislacyjnej, bowiem jej wykorzystywanie jest możliwe już dziś, a nieliczne próby wdrożeń wynikają w głównej mierze ze skomplikowanych i często niekorzystnych przepisów dotyczących rozliczeń finansowych pomiędzy uczestnikami projektu.

Zaprezentowane w artykule uwarunkowania rozwoju PPP w najbliższej przyszłości w znaczący sposób będą wpływały na powszechność stosowania tej metody w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w Polsce. Ważne jest również to, by ustawodawca nie przedłużał ponad miarę prac nad ustawą o PPP oraz sprawnie wprowadzał w życie akty wykonawcze do ustawy. Brak skuteczności w tym zakresie może na długie lata przekreślić szanse szybkiej poprawy atrakcyjności inwestycyjnej całego kraju, gdyż luka infrastrukturalna poważnie ogranicza szanse dynamicznego wzrostu gospodarczego Polski.

Literatura

- Abadie R., Howcroft A., *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej Europie*, Raport Price-WaterhouseCoopers, maj 2004.
- Chrószcz M., *Jak prawo Unijne reguluje formułę PPP*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2003, nr 24 (146) (17-30 listopada), INFOR.
- Fiszbein A., Lowden P., *Working Together for Change. Government, Business and Civic Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington 1999.
- Gałązka A., Sierak J., *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Muncypium, Warszawa 1988.
- Morrison D., *Economic Development – A Strategic Approach for Local Governments*, ICMA, Washington 1995.
- Pflug T., *Public-private Partnerships in the Framework of Financing for Development*, Washington Office Policy Paper 18, 1.03.2002.
- Siemiątkowski A., *Założenia do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Allen & Overy, Warszawa, październik 2003.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2001 roku. Część 2.* www.rip.gov.pl.
- Szczepański J., *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, PWE, Warszawa 1981.
- Projekt: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 5 lipca 2004.
- Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002.
- <http://bip.kprm.gov.pl/bip/index.jsp?artId=920>; 29.06.2004.

PPP'S IN INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT THAT IMPROVES LOCAL GOVERNMENTS COMPETITIVENESS

Summary

Polish local governments should have a dynamic increase of expenditures on infrastructure investments during the next 15 years to be competitive against the European Union regions. The World Bank estimates that coping with needs in this area requires expenditures of 21 mld euro. The weak condition of public finance in Poland does not give a chance for this challenge without using out of budget financial funds for investments. The projects realization in the formula of PPP permits to improve the quality of public service. The formula of PPP also helps to achieve better effectiveness of investment expenditures. It increases the chance for realization of more investment projects as well and it helps to improve the quality of available commune infrastructure.