



Robert Placek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Finansów Przedsiębiorstw i Ubezpieczeń Gospodarczych
robert.placek@ue.katowice.pl

IMPLEMENTACJA RZĄDOWEJ WIZJI ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE NA PRZYKŁADZIE PODSEKTORA SAMORZĄDOWEGO

Streszczenie: Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) jest niezbędnym elementem ewolucji naszego kraju. Finansowanie koniecznych inwestycji publicznych wymaga olbrzymich nakładów. Wysoki poziom długu publicznego wymusza szukanie nowych sposobów finansowania rozwoju. Partnerstwo publiczno-prywatne może przynosić wielkie korzyści. Choć rząd polski wydał dokument, w którym akceptuje i podkreśla wagę tego modelu finansowania, to w okresie półrocznym po implementacji rządowego dokumentu w samorządach niewiele się zmieniło w podejściu lokalnych decydentów do ppp.

Słowa kluczowe: polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

JEL Classification: G18.

Wprowadzenie

Inwestycje publiczne są nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki narodowej. Niska liczba tego rodzaju inwestycji oraz kończące się źródło finansowania w postaci funduszy unijnych zmuszają władze publiczne do poszukiwania nowych sposobów finansowania. Finanse samorządów również ograniczają lokalny rozwój. Korzystając z serwisu Ministerstwa Finansów, można stwierdzić, że na dług publiczny naszego kraju składały się na koniec ubiegłego roku zobowiązania trzech głównych podsektorów, w tym:

- podsektora rządowego, tj. 892,3 mld zł;
- podsektora samorządowego, tj. 69,5 mld zł;
- podsektora ubezpieczeń społecznych, tj. 0,1 mld zł [www 1].

Realizacja zadań publicznych, w tym ciągle rosnących potrzeb obywateli, wymaga dużych nakładów. Finansowanie tradycyjną formą zamówień publicznych oznacza płatność 100% wartości jednorazowo po zakończeniu umowy. Korzystnym sposobem jest rozłożenie płatności na raty, ale to wiąże się z przekraczaniem limitów zadłużenia. Taka sytuacja występuje najczęściej w samorządach lokalnych, których rozwój jest głównym czynnikiem ewolucji społeczno-gospodarczej kraju [www 2].

Rozwiązanie problemu zarówno finansowania, oszczędności oraz celowości wydatków publicznych [Ustawa o finansach publicznych..., 2009] stanowi model partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp). Współpraca podmiotu publicznego i prywatnego przy realizacji inwestycji może przynosić wiele korzyści obu stronom kontraktu [Korbus, 2015].

W ostatnich latach słabnąca liczba inwestycji publicznych postawiła przed rządem wyzwanie ożywienia polskiej gospodarki. Rozwój instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego przebiegał dotychczas w wolnym tempie. Samorządy były wystraszone nowym modelem finansowania, gdyż pogłoski w kręgu jednostek samorządu terytorialnego mówiły o czwartym „p” (partnerstwo publiczno-prywatne i prokuratura) [www 3]. Działania rządu dot. ppp skupiały się dotychczas na opracowaniu ustaw. W lipcu 2017 r. uchwalono politykę rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, która ma za zadanie akceptację modelu ppp przez władze publiczne oraz nakierowanie jednostek publicznych na realizację takich inwestycji [www 4]. Głównym nurtem niniejszego artykułu jest badanie wpływu rządowych uregulowań na rozwój tego modelu finansowania w samorządach, dla których ppp powinno być alternatywą dla zamówień publicznych. Praca bazuje na wynikach przeprowadzonego badania ankietowego.

1. Wizja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

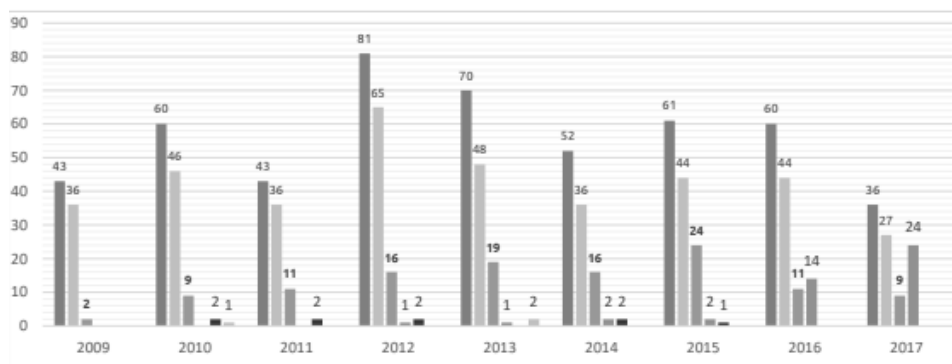
W ślad za innymi państwami¹, w których wykorzystywanie ppp jest wyraźnie zintensyfikowane, Ministerstwo Rozwoju od lipca 2016 r. rozpoczęło prace nad rządowym dokumentem wspierającym rozwój tego modelu finansowania. Dokument ten ma oznaczać akceptację rządu dla współpracy publiczno-prywatnej [www 5]. Po niespełna 9 latach funkcjonowania obecnego stanu prawnego w danym zakresie ustawodawca pokazał w jasny sposób, że partnerstwo publiczno-prywatne stanowi kluczowy element w rozwoju Polski.

¹ Mowa tu o Wielkiej Brytanii, Australii, Kanadzie i Irlandii.

Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego zawarta została w krótkim i zwięzłym dokumencie, w którym tłumaczy się istotę tego modelu finansowania dla rozwoju naszego kraju. Finansowanie inwestycji publicznych poprzez ppp jest zgodne ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju². Jako potwierdzenie tej tezy wskazuje się planowane inwestycje oraz ich koszty. Trudna sytuacja finansowa państwa i samorządów skłania władze publiczne do sięgania po kapitał prywatny. Zainteresowanie partnerstwem tłumaczone jest możliwymi do osiągnięcia korzyściami oraz wzrostem efektywności usług publicznych [Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., 2017]. Oszczędność [www 6], wzrost standardu usług publicznych czy pewność realizacji inwestycji w założonym harmonogramie to przykładowe korzyści dobrze dopasowanego partnerstwa [Hajdys, 2013]. Dodatkowy czynnik skłonności rządu do ppp przejawia się w możliwości zaniechania ingerencji w dług publiczny [Jachowicz, 2015].

Kolejnym elementem w tym dokumencie jest analiza wykorzystania partnerstwa w latach 2009-2016 wraz z omówieniem aktualnych aktów prawnych w tej dziedzinie. Okres funkcjonowania „drugiej” ustawy o ppp do końca roku 2016 przyniósł 470 ogłoszeń o ppp. Niedopracowane warunki proponowanej współpracy doprowadziły do zawarcia umowy o ppp w niespełna 1/4 postępowań. Partnerstwo publiczno-prywatne wykorzystywane jest głównie przez samorządy, których ogłoszenia o postępowaniu stanowiły ponad 90% [Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2016 r., 2017]. Konfrontując te dane z analizą rynku ppp w latach 2009-2017, można zauważyć wzrost liczby ogłoszonych postępowań oraz zawartych umów. Powyższe informacje zostały wykazane na wykresie 1.

² Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju stanowi instrument zarządzania polityką rozwoju, które jest prowadzona przez instytucje państwowe. Dane w tym dokumencie opisują cele do realizacji w perspektywie roku 2020 i 2030 oraz wskazują sposoby ich dostarczania.



Legenda do Wykresu 1. znajduje się poniżej.

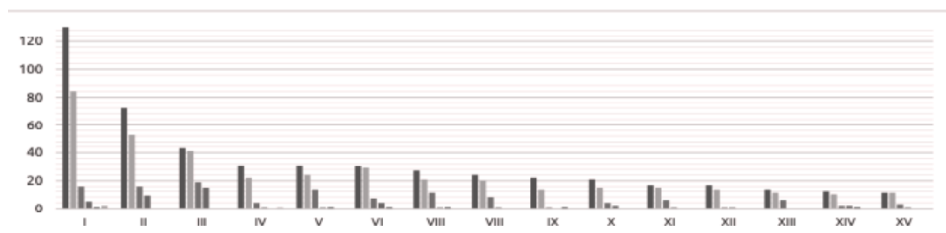
Nazwa etapu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	SUMA (Σ)
Wszystkie wszczęte postępowania	43	60	43	81	70	52	61	60	36	506
Unikalne postępowania	36	46	36	65	48	36	44	44	27	382
Umowy realizowane i zrealizowane	2	9	11	16	19	16	24	11	9	117
Postępowania w toku	0	0	0	1	1	2	2	14	24	44
Umowy rozwiązane	0	2	2	2	0	2	1	0	0	9
Umowy nierealizowane	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3

Wykres 1. Analiza postępowań ppp w okresie 2009-2017

Źródło: Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2017 r. [2018].

Dostępność nowszych danych pozwoli na głębszą analizę roku 2017, tj. okresu wyczekiwania oraz przyjęcia rządowego scenariusza. Rok wejścia w życie kompleksowej wizji rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego nie stanowił o wysokim wzroście inwestycji w tym modelu finansowania. Ogłoszono tylko 36 postępowań. Patrząc na poprzednie lata, można stwierdzić, że wynik ten stanowi najmniejszą ich liczbę od czasu rozpoczęcia współpracy partnerskiej na mocy ustawy o ppp. Finansowanie zadań publicznych powinno być głównym wątkiem partnerstwa publiczno-prywatnego. Wykres 2 przedstawia główne kierunki ogłoszonych postępowań w podziale na sektory.

Zgodnie z danymi, które prezentuje wykres 2, ppp z powodzeniem jest realizowane we wszystkich sektorach. W głównej części zainicjowane projekty oparte są na usługach publicznych. Największą liczbą realizowanych inwestycji w tym modelu jest sfera efektywności energetycznej (19 projektów), choć działania w dziedzinie sportu i rekreacji były głównym punktem zainteresowania podmiotów publicznych.



Legenda do Wykresu 2. znajduje się poniżej.

Sektor		Wszystkie wszczęte postępowania	Unikalne postępowania	Umowy realizowane i zrealizowane	Postępowania w toku	Umowy rozwiązane	Umowy nierealizowane
I	Sport i turystyka	135	84	16	5	1	2
II	Infrastruktura transportowa	72	53	16	9	0	0
III	Efektywność energetyczna	43	41	19	15	0	0
IV	Ochrona zdrowia	31	22	4	1	0	1
V	Gospodarka wodno-kanalizacyjna	31	24	13	1	1	0
VI	Usługi transportowe	30	29	7	4	1	0
VIII	Telekomunikacja	27	21	11	1	1	0
VIII	Inne	24	20	8	1	0	0
IX	Energetyka	22	13	1	0	1	0
X	Edukacja	21	15	4	2	0	0
XI	Gospodarka odpadami	17	15	6	1	0	0
XII	Mieszkalnictwo	17	13	1	1	0	0
XIII	Kultura	13	11	6	0	0	0
XIV	Rewitalizacja	12	10	2	2	1	0
XV	Budynki publiczne	11	11	3	1	0	0
SUMA (Σ)		506	382	117	44	9	3

Wykres 2. Analiza postępowań ppp według sektorów 2009-2017

Źródło: Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2017 r. [2018].

W następnej części rządowej wizji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w naszym kraju zostały omówione ograniczenia w zastosowaniu tego modelu finansowania. Zauważono, iż działania wykonywane przez poprzedni rząd, mające na celu rozwój ppp, były pobieżne i miały charakter wycinkowy. Dodatkowo wprowadzano je chaotycznie poprzez rozproszenie poszczególnych zadań do różnych instytucji.

Bariera instytucjonalna nadal stwarza wiele problemów zainteresowanym partnerstwem samorządom. Kolejnym faktem, utrudniającym zastosowanie ppp, był brak jednoznacznej koncepcji dotyczącej tej metodyki finansowania przez najwyższe władze publiczne. Inną, skomplikowaną dla podmiotów publicznych barierą jest legislacja. Pierwsza ustawa o ppp z 2005 r. nie pozwoliła na współpracę publiczno-prywatną poprzez liczne formalne nakazy [Analiza stanu prawnego..., 2012]. Obecna ustawa natomiast napisana została zbyt ogólnikowo. W przepisach dotyczących partnerstwa stwierdzono pewne niedopracowania w kwestiach:

- właściwej procedury dot. wyboru partnera prywatnego,
- podatków,
- finansowania inwestycji,
- zarządzania umową [Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., 2017].

W efekcie tego stanu rzeczy lokalne władze obawiały się błędów i niedociągnięć współpracy z podmiotem prywatnym. Kolejnym, dostrzeżonym błędem władz państwowych był brak platformy łączącej prywatnych inwestorów z podmiotami publicznymi w zakresie zamierzeń inwestycyjnych. Niedopasowanie warunków współpracy do strony prywatnej w dużych projektach inwestycyjnych spowodował niską liczbę takich przedsięwzięć. Do końca 2017 r. zrealizowano 19 projektów o wartości powyżej 100 mln [Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2016 r., 2017]. Późne zainteresowanie rządu projektami partnerstwa i mała ich liczba w Polsce wpłynęły na brak rozpowszechniania dobrych praktyk oraz niewypracowanie standardowych dokumentów dla tego typu współpracy.

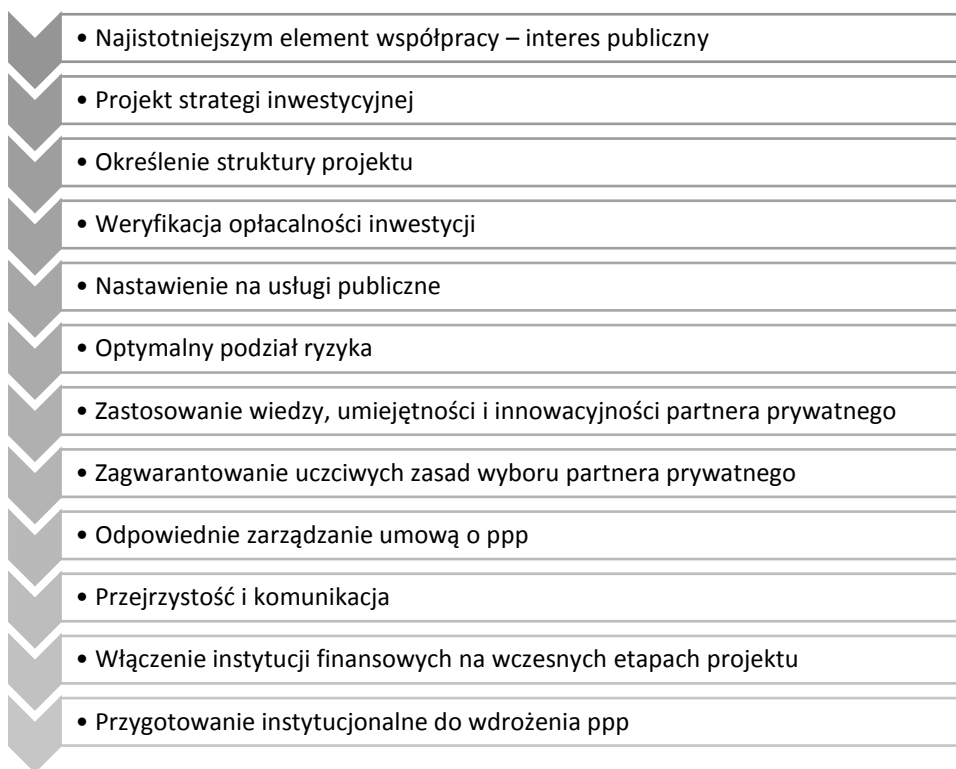
Innym ograniczeniem rozwoju współpracy publiczno-prywatnej jest brak wykwalifikowanej kadry po stronie publicznej, która posiada doświadczenie w zakresie realizacji projektów ppp, co wynika z niskiego stopnia wykorzystania tej formuły w Polsce. Ponadto projekty w ramach partnerstwa są czasochłonne i kosztowne. Jednak optymalnie zaplanowany projekt przynosi maksymalne korzyści, co oznacza, że musi być sporządzony z precyzyjną starannością. Wysokie wymagania formalne dotyczące analiz przedrealizacyjnych stanowiły jedną z przyczyn braku współpracy partnerskiej w okresie pierwszej ustawy o ppp – obecnie dostrzega się ich wielką wagę. Zauważono także niską wiedzę i świadomość dotyczącą realizacji ppp zarówno społeczności lokalnych, jak i pracowników podmiotów publicznych. Niedoinformowanie społeczności lokalnej oraz brak przejrzystości projektu mogą zniweczyć cały projekt. Kolejny problem to uzyskanie zamknięcia finansowego projektu na etapie realizacji.

Wymienione główne ograniczenia, dostrzeżone przez obecny rząd, stanowią tylko część problemów. Centralną barierą pozostaje stosunkowo niski stopień wiedzy uczestników procesu oraz strach przed niepowodzeniem. Osoby decyzyjne w samorządach częściej wybierają znane modele finansowania, takie jak tradycyjne zamówienia publiczne lub środkami pochodzącymi z UE, zamiast podejmować ryzyko działań związanych z ppp.

Zgłębiając analizowany w artykule dokument, można zauważyć, że wysnuta w jego ramach wizja jest ukierunkowana na wiele celów. Główna intencja wskazuje na wzrost liczby postępowań w tej formule, które zwiększą jednocze-

śnie efektywność inwestycji publicznych. Wątek ten oparty jest na założeniu, iż projekty ppp pozwolą na osiągnięcie maksymalnych korzyści społecznych i ekonomicznych. Mnogość pośrednich celów [Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., 2017] ma wspomóc realizację nadrzędnego efektu. Zamierzenia te znajdują swoje odzwierciedlenie w potrzebach inwestycyjnych kraju oraz barierach rozwoju tego modelu finansowania.

Założone efekty muszą osadzać się na konkretnych wytycznych i działaniach rządu. Kolejnym elementem dokumentu traktującego o ppp jest zakres działania, który obejmuje swym zasięgiem każdy projekt ppp. Główną część tego opracowania stanowi zbiór zasad realizacji współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wymienione wskazówki zostały pokazane na rysunku 1.



Rys. 1. Wytyczne realizacji projektów ppp

Źródło: [Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., 2017].

Zasady te wskazują główne wytyczne dobrze opracowanego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Wdrożenie tych zasad na etapie planowania modelu współpracy ograniczy ryzyko zaniechania projektu.

Następnym elementem polityki jest ustalenie konkretnych instytucji odpowiedzialnych za nadane im zadania. Instytucją przejmującą zobowiązania z zakresu rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, który będzie stanowił centralną jednostkę organizacyjną w zakresie ppp. Centralna jednostka ma pełnić funkcję:

- implementacyjną,
- harmonizującą,
- kontrolną,
- analityczną,
- prawną,
- szkoleniową,
- wspomagającą,
- opiniującą,
- informacyjną [Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego..., 2017].

Cała odpowiedzialność za rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego skupiona została w jednej instytucji. Minister właściwy ds. rozwoju będzie zarządzał departamentem ds. ppp. Taka strategia służy ułatwieniu działań w zakresie wspomnianego partnerstwa.

Kolejną częścią rządowego opracowania są wymagane zmiany wdrożeniowe partnerstwa publiczno-prywatnego. Głównym zamierzeniem są uporządkowanie i harmonizacja prawa. Powinno to usprawnić implementację partnerstwa oraz zagwarantować stabilność przepisów. Istotnym elementem rozwoju tego modelu współpracy jest stworzenie bazy zawierającej informacje o projektach, które są planowane w ramach danej jednostki. Jednocześnie założono stworzenie bazy grupującej dotychczasowe projekty publiczne w tej formule, pozwalając na badanie efektów. Prowadzenie działalności szkoleniowej wraz z opracowaniem strategii komunikacji z różnymi grupami odbiorców to kolejne założenie. Plany rządu zmierzają również do opracowania dokumentu zawierającego listę dobrych praktyk i wytycznych udanego partnerstwa. W kilku regionach funkcjonują serwisy z oceną benchmarkingu niektórych projektów. Zagwarantowanie doradztwa podmiotom publicznym to następna wytyczna do realizacji. Wysokie koszty doradców na etapie przedrealizacyjnym stanowią kluczową barierę dla podmiotów publicznych. Innym, ważnym udogodnieniem ppp ma być możli-

wość certyfikacji projektów przez centralną jednostkę ds. ppp. Wymogiem analizowania inwestycji w modelu partnerstwa mają być objęte wielkie projekty. Kolejnym uproszczeniem dla podmiotów publicznych jest analiza możliwości ustanowienia gwarancji i poręczeń. Zasadność instrumentów wspomagających partnerów publicznych, jak i prywatnych, jest również intencją rozwoju ppp.

Polityka rządu ds. rozwoju ppp jest kompletnym dokumentem. Opracowane cele, wytyczne i działania pozwalają wierzyć w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. Podsumowanie niniejszego dokumentu traktuje o jego planowanych skutkach. Planowane efekty do osiągnięcia do końca 2020 r. to:

- zwiększenie liczby podpisanych umów (min. 100),
- wartość projektów ppp oscylująca w granicy minimum 5% nakładów publicznych przeznaczonych na inwestycje,
- zainicjowanie przez sektor rządowy min. 10 postępowań o wybór partnera prywatnego,
- zwiększenie skuteczności wszystkich postępowań o ppp o 40% [www 5].

Ocena powyższych założeń będzie ewentualnym przyczynkiem do zmiany działań rządu.

2. Wykorzystanie koncepcji rządu przez samorządy

Efektom przeprowadzonego badania pn. „Ocena obecnego stanu i perspektyw rozwoju alternatywnych metod realizacji zadań publicznych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w Polsce” pozyskano dane z polskich samorządów odnośnie stanu i perspektyw rozwoju alternatywnych metod realizacji zadań publicznych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w naszym kraju. Badanie zostało wykonane w lutym 2018 r., a więc po półrocznym okresie obowiązywania polityki. Ankieta, w formie elektronicznej, została rozesłana do 2739 jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskano około 915 odpowiedzi, z czego kilku decydentów jednostek samorządu terytorialnego opowiedziało się za brakiem zainteresowania partnerstwem. Kwestionariusz badawczy składał się z elementów dotyczących aspektów finansowych w samorządach i najczęstszej formy udzielania zamówień publicznych, a ponadto problematyki rozwoju ppp, w które wpłątano pytania o politykę ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

Aspekty samodzielności finansowej w działalności samorządów lokalnych zostały wykazane w tabeli 1.

Tabela 1. Wyniki badań dotyczące pierwszej części ankiet

Analizowana wartość	Uzyskane wyniki	
Realizacja zamówień publicznych	Alternatywne metody	ok. 14%
	Tradycyjna forma	ok. 86%
Termin oraz koszt realizacji zadania publicznego	Ważne czynniki	66,7%
	W zależności od projektu	33%
	Mało istotne	ok. 5%
	Ograniczają	75%
Ograniczenie inwestycyjne w postaci limitów zaciągania dłużnych instrumentów finansowych	Ograniczają	75%
	Nie stanowią bariery	25%

Źródło: Opracowanie własne.

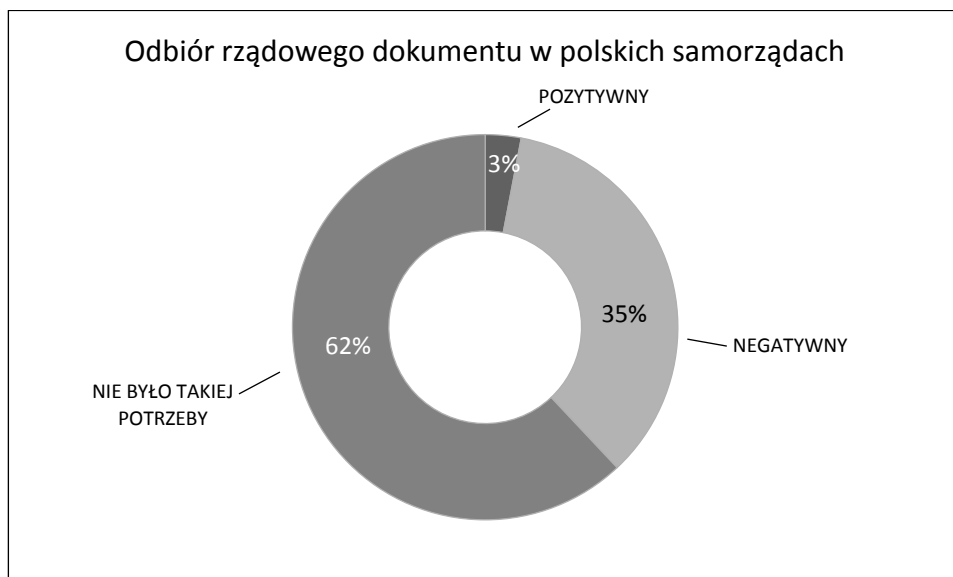
Odnosząc się do wyników z tabeli 1, stwierdza się, że to tradycyjna formuła zamówień publicznych nadal dominuje w każdym rodzaju samorządu. Większość respondentów stanowili decydenci małych gmin wiejskich. Wyniki badań sugerują, iż spośród alternatywnych metod najczęściej rozważano właśnie partnerstwo publiczno-prywatne. W ramach następnej kwestii, która dotyczyła terminu i kosztu realizacji zadania publicznego, samorządy wyeksponowały wagę tych czynników. Niski stopień znaczenia został wykazany przez zaledwie ok. 5% samorządów. Fakt ten uzależniony jest od finansowania wewnętrznego oraz zewnętrznego. Kolejne pytanie dotyczyło ograniczenia samodzielności finansowej samorządów. Usankcjonowany w ustawie o finansach publicznych limit zadłużenia ogranicza lokalne samorządy w działaniach na rzecz rozwoju. Fakt ten stanowił utrudnienie dla 75% spośród przebadanych jednostek.

Główna część kwestionariusza badawczego dotyczyła perspektyw rozwoju dla publiczno-prywatnej współpracy. Możliwość zaangażowania kapitałów prywatnych do realizacji zadań publicznych została zadeklarowana przez 12,5% samorządów. Rozwój inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oparty jest na „kruchej” podstawie. Wymieniona bariera w rządowym dokumencie odnośnie braku dobrych praktyk i ich konsekwencji znajduje odzwierciedlenie w niniejszym badaniu. W większości polskich samorządów (63,5%) nie słyszano żadnych opinii o ppp. Z pozytywną reakcją dotyczącą tego modelu finansowania spotkano w 19,5% jednostek. Reszta odpowiedzi została zakwalifikowana jako negatywna.

Najważniejsza kwestia dotycząca rozwoju tego modelu finansowania skupiła się na przygotowaniu samorządu do ewentualnego wdrożenia takiej inwestycji. Co istotne, kolejna bariera wymieniona w polityce potwierdza się w badaniu. Mała liczba doświadczonych pracowników oznacza brak dedykowanego zespołu ds. ppp w ramach danej jednostki w 57% lokalnych samorządach. Fakt ten stanowi, że ponad połowa jednostek nie zamierza w najbliższej przyszłości wyko-

rzyszywać partnerstwa. W 1/3 badanych jednostek zadania z tego zakresu ppp zlecono pracownikom w ramach jednostki.

Głównym wątkiem niniejszego artykułu jest odbiór rządowego dokumentu wśród samorządów lokalnych. Zamierzenia rządu dotyczące akceptacji ppp i szybkiego rozwoju tej formuły dotychczas nie zostały osiągnięte. Kwestia publikacji polityki rządu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego i jej wpływu na ułatwienia wdrożenia takiego projektu przedstawia wykres 3.

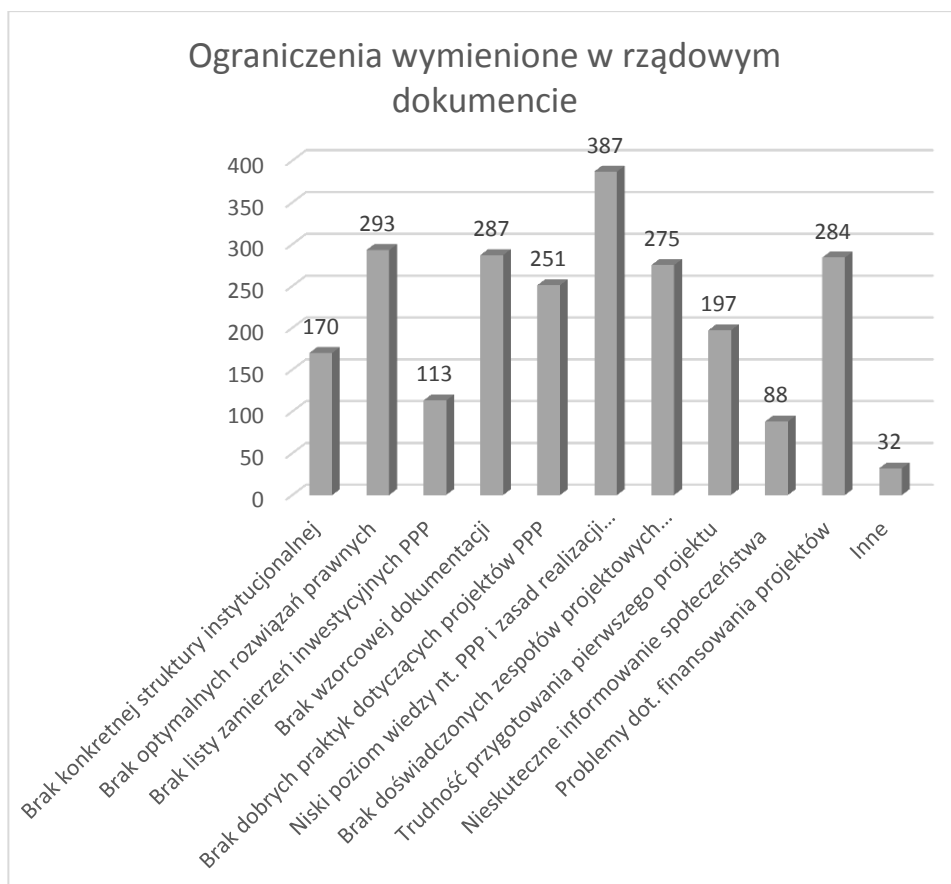


Wykres 3. Postrzeganie rządowej wizji wśród samorządów

Źródło: Opracowanie własne.

Tylko 3% przebadanych samorządów potwierdziło przydatność i ułatwienia we wdrożeniu ppp po publikacji rządowego dokumentu. Dla ponad 500 jednostek wykorzystanie tego dokumentu nie było potrzebne. Negatywny odbiór możliwe, że miał pokrycie z brakiem konieczności wykorzystania. Należy przypomnieć o udziale najmniejszych samorządów w badaniu ankietowym.

Dopełnienie rozważań nad akceptowalnością rządowej wizji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykazanie głównych barier zamieszczonych w niniejszym dokumencie, które wybrano przez decydentów jednostek samorządu terytorialnego. Pytanie dodatkowe w ankiecie stanowiło wybór ograniczeń rozwoju i implementacji partnerstwa. Wyniki zaprezentowano na wykresie 4.



Wykres 4. Bariery w praktyce

Źródło: Opracowanie własne.

Ograniczenia wykazane w rządowej wizji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują swe odzwierciedlenie w rzeczywistości. Każda z omawianych przeszkód stanowi utrudnienie dla części samorządów. Największy udział w barierach stanowi niski poziom wiedzy dotyczący partnerstwa oraz zasad wdrażania tego modelu finansowania. Stanowi on ok. 16% spośród innych odpowiedzi. Warte uwagi są przeszkody natury prawnej, wzorów naśladowania przy wdrażaniu tego modelu, braków kadrowych o odpowiednich kompetencjach czy aspekty finansowania projektów. Każdy z tych problemów stanowił wybór niespełna 300 decydentów w samorządach. Trudność wdrożenia pierwszego projektu została wybrana rzadziej. Sugerując się powyższymi wynikami, można stwierdzić, iż badanie to przeprowadzono wśród małej liczby aktywnych uczestników rynku ppp.

Podsumowanie

Rozwój instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego jest niezbędnym elementem ewolucji społeczno-gospodarczej naszego kraju. Ogromny koszt niezbędnych inwestycji wraz z rosnącymi potrzebami obywateli stanowi wyzwanie dla rządzących. Poszukiwanie nowych źródeł finansowania skupiło się na partnerstwie publiczno-prywatnym. Ta, stosunkowo nowa, metoda finansowania inwestycji publicznych „w końcu” doczekała się akceptacji ze strony rządu. Polityka rządu ds. rozwoju ppp to zwięzły, a zarazem konkretny dokument. Prezentacja głównych ograniczeń w konfrontacji z listą zamierzonych działań na rzecz rozwoju tej metody to czynniki, które powinny zagwarantować sukces. Powiązanie powyższych elementów z zasadami projektów ppp powinno stanowić solidny grunt w rozwoju. Jednak pierwsze pięć miesięcy od implementacji tego dokumentu nie przyniosło spodziewanych rezultatów w polskich samorządach.. Wyniki badań z lutego 2018 r. to potwierdzenie braku większych zmian.

Główne zainteresowanie samorządów tradycyjną metodą realizowania zamówień publicznych w połączeniu z innymi aspektami gospodarki finansowej to efekt jeszcze dostępnych dotacji unijnych. Odnosząc się do kwestii rozwoju partnerstwa, stwierdza się, że wyniki badań również nie napawają optymizmem. Praktyczna strona wizji rządu ds. rozwoju ppp odnajduje swoje odzwierciedlenie w barierach, natomiast odbiór dokumentu jest w przeważającej części negatywny. Ocena działania rządu powinna być pozytywna dopiero w 2019 r. lub z końcem roku 2020, jak wskazano w dokumencie.

Literatura

- Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2016 r. (2017), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
- Analiza rynku PPP za okres od 2009 do 31 grudnia 2017 r. (2018), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
- Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP (2012), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Hajdys D.M. (2013), *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jachowicz A. (2015), *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.
- Korbus B. (2015), *Partnerstwo publiczno- prywatne. Realizacja zadań samorządu lokalnego z partnerem prywatnym*, C.H.Beck, Warszawa.

Polityka rządu ds. rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn.zm.

[www 1] https://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2017_12.pdf (dostęp: 30.04.2018).

[www 2] <http://www.praktycznateoria.pl/cechy-rozwoju-lokalnego/> (dostęp: 30.04.2018).

[www 3] <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/partnerstwo-publiczno-prywatne-zmiany-w,125,0,2289533.html> (dostęp: 30.04.2018).

[www 4] https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/POLITYKAPPP_przyjeta.aspx (dostęp: 30.04.2018).

[www 5] <http://www.zamowienia-publiczne.lex.pl/czytaj/-/artykul/mr-rozpoczyna-prace-nad-polityka-krajowa-ws-ppp> (dostęp: 27.04.2018).

[www 6] <http://www.zamowienia-publiczne.lex.pl/czytaj/-/artykul/panstwo-oszczedzi-34-mln-zl-na-budowie-sadu-w-formule-ppp?refererPlid=68376116> (dostęp: 24.04.2018).

IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT'S VISION FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN POLAND ON THE EXAMPLE OF THE LOCAL GOVERNMENT SUBSECTOR

Summary: The development of public-private partnership is an indispensable element of the evolution of our country. Financing the necessary public investment requires huge investment. The high level of public debt forces the search for new ways of financing development. Public-private partnership can bring great benefits. Finally, the government thesis issued a document in which it accepts and emphasizes the importance of this financing model. Less than half a year after the implementation of the government document in local governments, little has changed in the approach of local decision makers to ppp.

Keywords: Government policy for the development of public-private partnership.