

Adam Nalepka, Joanna Węgrzyn

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rola projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji strategii rozwoju gminy

Streszczenie: W artykule dokonano analizy danych na temat projektów PPP, które zostały zainicjowane w Polsce w latach 2009–2014. Opracowane dane pozwalają zauważyć, że w Polsce inicjatywy podejmowane są przede wszystkim na poziomie lokalnym. Dlatego też celem artykułu jest zaproponowanie modelu odzwierciedlającego mechanizm, na podstawie którego gminy podejmują decyzję o przystąpieniu do wykonania danego zadania w formule PPP. Punkt wyjścia oraz tło dla podejmowanych w pracy rozważań stanowi problem niedostatku środków finansowych w samorządach w stosunku do powierzanych im zadań, postrzegany jako bariera rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), rozwój lokalny, strategia rozwoju gminy, proces podejmowania decyzji

Wstęp

Dorobek naukowy w zakresie problematyki rozwoju regionalnego i lokalnego jest bardzo bogaty. Znaczący problematyki, którzy podejmują próby usystematyzowania teorii rozwoju, wskazują, że, jak dotychczas, jest to zadanie trudne i brakuje pełnej systematyki dorobku w tej dziedzinie¹. Niemniej wśród teorii rozwoju regionalnego wyróżnić można grupę teorii, w której za punkt wyjścia przy podejmowaniu wszelkich działań rozwojowych uznaje się podmiotowość i samowiedzę regionu oraz lokalnych jednostek osadniczych. Teorie te tworzą tzw. grupę teorii rozwoju regionalnego „od dołu” i opierają się na wspólnym założeniu mówiącym, że czynniki rozwoju są silnie zdeterminowane przez realizowane polityki rozwoju na szczeblu regionalnym oraz lokalnym.

W Polsce rola gmin w kreowaniu rozwoju lokalnego jest uwarunkowana ustawowo poprzez określenie zadań własnych, które samorządy powinny realizować w dobrze pojętym interesie społecznym. Jednocześnie dla sprawnego wdrażania przyjętej polityki rozwoju, o zakresie wyznaczanym przez powierzone gminom zadania, konieczne są odpowiednie środki, tj. zasoby oraz instrumenty pozwalające efektywnie korzystać z posiadanych zasobów.

¹ A. Gałązka: Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce, Z. Strzelecki (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 15–16.

Dotychczasowe doświadczenia samorządów w Polsce wskazują, iż ograniczony poziom dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do zmian zakresu zadań własnych oraz narzucone przepisami limity zobowiązań stanowią poważną barierę rozwoju regionalnego i lokalnego². Dlatego też samorządy, dążąc do eliminacji powyższych ograniczeń, poszukują nowych form finansowania powierzanych im zadań. Świadczy o tym obserwowany w ostatnich latach wzrost popularności formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)³.

Celem artykułu jest zaproponowanie modelu pozwalającego ukazać mechanizm, na podstawie którego przeprowadzany jest w gminie proces podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji danego zadania w formule PPP.

Metody badań

Przyjęto, że założony cel badawczy zostanie osiągnięty poprzez zastosowanie następujących metod badawczych: analizę treści publikacji oraz dokumentów poświęconych tematyce PPP, a także analizę danych statystycznych.

Badania zostały zrealizowane w dwóch etapach. W pierwszej kolejności dokonano analizy projektów PPP ogłoszonych w Polsce w latach 2009–2014 w celu ustalenia, jaki jest udział władz samorządowych w zakresie podejmowanych inicjatyw i czy faktycznie PPP stanowi dla gmin atrakcyjne narzędzie pozyskiwania środków finansowych na realizację powierzanych im zadań. Następnie, na podstawie dokonanego przeglądu literatury oraz własnych spostrzeżeń w zakresie stosowania formuły PPP⁴, podjęto próbę opracowania modelu, który w możliwie kompleksowy, a przy tym przejrzysty sposób pozwalałaby na odwzorowanie procesów decyzyjnych zachodzących podczas procedury wyboru zadań przeznaczonych do realizacji w formule PPP.

² Zob. K.S. Cichocki: Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 321/2013, s. 39–66; B. Marona, M. Głuszak, A. Nalepka: Atrakcyjność inwestycyjna polskich miast w kontekście aktywności samorządu terytorialnego wobec inwestorów, *Świat Nieruchomości* nr 4 (82)/2012; A. Telega, K. Kania, J. Węgrzyn: Uwarunkowania planistyczne prowadzenia działalności inwestycyjnej w Polsce, [w:] *Rynek nieruchomości finansowania rozwoju miast*, Marek Bryx (red.), Wyd. CeDeWu, Warszawa 2013, s. 341–351.

³ PPP oznacza pewien rodzaj długookresowej współpracy sektora publicznego z prywatnym, nawiązywany w ramach obowiązujących w danym kraju uregulowań prawnych dla osiągnięcia założonych celów (np. budowa i eksploatacja infrastruktury). Zob. J. Węgrzyn: Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego, *Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* (155)/2013; A. Wojewnik-Filipkowska, D. Trojanowski: Principles of public-private partnership financing – Polish experience, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 31 Iss: 4/2013, pp. 329–344; I. Kowalska: Projekt Umowy Partnerstwa w kontekście wydatków rozwojowych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, *Marketing i Rynek* 2014, nr 2 (CD), s. 74–83.

⁴ Por. J. Węgrzyn: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 2013, nr 913, s. 125–136.

Wyniki badań

PPP w Polsce

Przystępując do ilościowej charakterystyki zjawiska PPP w Polsce należy wskazać, że przedmiotem analizy są ogłoszenia zamieszczone w latach 2009–2014 dotyczące następujących procedur: koncesji na roboty budowlane, koncesji na usługi, partnerstwa publiczno-prywatne w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, partnerstwa publiczno-prywatne w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁵.

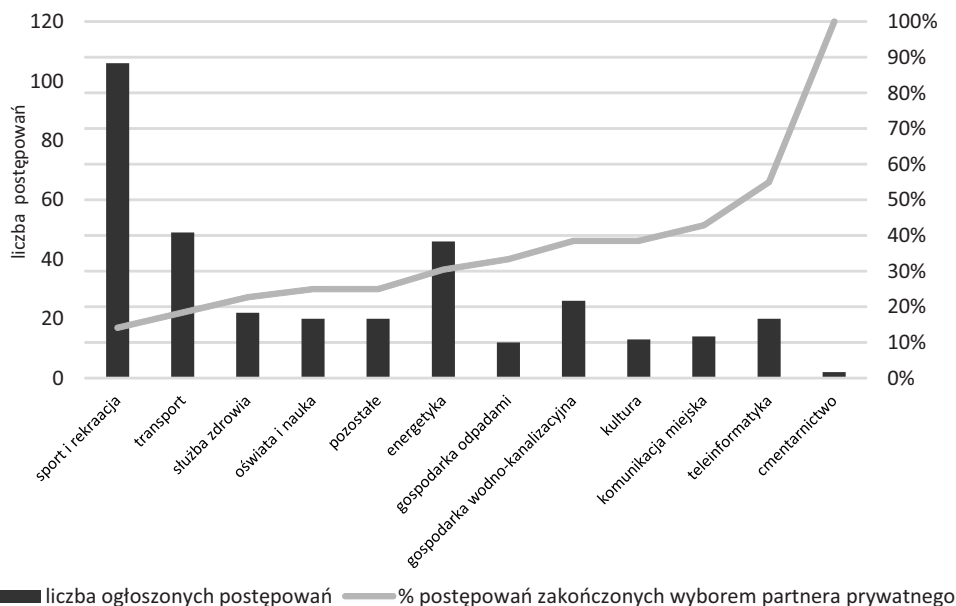
W latach 2009–2014 w skali całego kraju ogłoszono łącznie 363 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Według szacunkowych danych na koniec 2014 roku, sukcesem (wyborem partnera prywatnego/koncesjonariusza) zakończyły się 92 postępowania, co stanowi 25% wszystkich zainicjowanych w latach 2009–2014 procedur.

W badanym okresie największa liczba postępowań została zainicjowana w formułach koncesji na roboty budowlane (102) oraz koncesji na usługi (101). Kolejną grupę stanowią projekty przeznaczone do realizacji w formule PPP prowadzonej na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych (83), a następnie PPP w trybie koncesji na roboty budowlane (74).

Dane o projektach PPP w ujęciu sektorowym wskazują, że nadal największą popularnością wśród jednostek sektora publicznego cieszą się projekty w obszarze sportu i rekreacji (29% spośród wszystkich zainicjowanych procedur), a w dalszej kolejności projekty transportowe (13%), dotyczące przede wszystkim budowy parkingów oraz remontu dróg gminnych. Ważny udział w strukturze podejmowanych inicjatyw PPP zaczęły odgrywać projekty zorientowane na oszczędzanie kosztów energii, tzw. projekty energooszczędne (ESCO). Projekty tego typu zaklasyfikowane zostały do grupy projektów w branży energetyki (13%). Liczbę inicjatyw PPP z podziałem na obszary aktywności jednostek sektora publicznego obrazuje wykres 1.

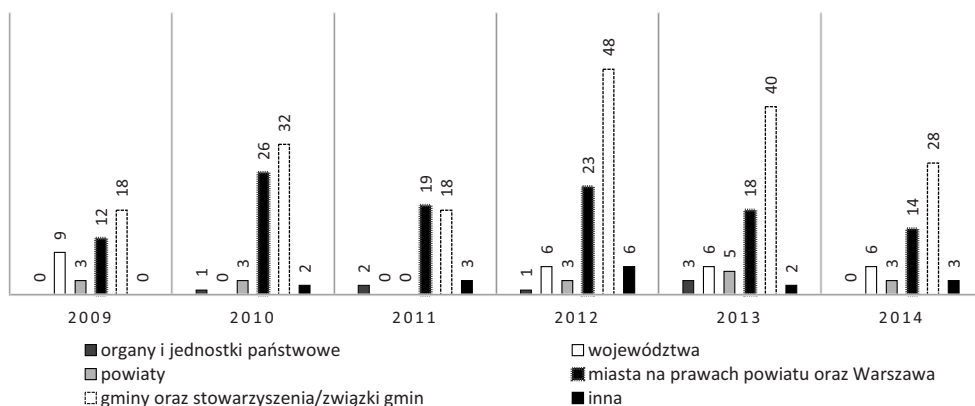
W układzie regionalnym najliczniejszą grupę stanowią inicjatywy PPP podjęte w województwie małopolskim (61 postępowań), a następnie województwach mazowieckim (50), dolnośląskim (33) oraz śląskim (31). Niemniej pod względem liczby podpisanych umów z partnerami prywatnymi przodują następujące województwa: mazowieckie (16 podpisanych umów), śląskie (14) oraz wielkopolskie (13). Województwa śląskie oraz wielkopolskie charakteryzują się również najwyższym wskaźnikiem podpisanych umów w stosunku do ogółu projektów PPP zainicjowanych w danym województwie.

⁵ W badaniach uwzględniono również jedno ogłoszenie z dnia 05.01.2009 roku dotyczące koncesji na roboty budowlane – prowadzonej na podstawie obowiązujących na początku 2009 roku przepisów Prawa zamówień publicznych – polegającej na zaprojektowaniu, sfinansowaniu i budowie zespołu 3 parkingów podziemnych w Gdańsku; Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 177, ze zm.).



Wykres 1. Inicjatywy PPP oraz wskaźnik skuteczności procedur według sektorów w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (www.uzp.gov.pl) oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) [16.05.2015].



Wykres 2. Inicjatywy PPP według jednostek sektora publicznego w Polsce w latach 2009–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych (www.uzp.gov.pl) oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (<http://ted.europa.eu>) [16.05.2015].

Rozpatrując podział na poszczególne szczeble administracji publicznej, najwięcej ogłoszeń zostało opublikowanych przez gminy⁶ – blisko 51%, a także miasta na prawach powiatu oraz m.st. Warszawę – 31%. Udział sektora rządowego⁷ w realizacji projektów PPP kształtuje się na poziomie 2%. Uzupelnienie powyższych danych prezentuje wykres 2.

Reasumując, w Polsce współpracę w ramach PPP charakteryzuje znaczny udział projektów, których inicjatorami są gminy oraz miasta na prawach powiatów. Ponadto porównanie otrzymanych wyników z danymi dotyczącymi projektów PPP realizowanych w innych regionach świata pozwala przyjąć, że specyfika PPP w Polsce polega właśnie na tym, że sektor publiczny angażuje się w małe lub bardzo małe projekty PPP (przeważają projekty o wartości do 2,5 mln zł) w obszarze infrastruktury lokalnej⁸. Wobec powyższego uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że w Polsce PPP stanowi atrakcyjną formę realizacji zadań przede wszystkim na poziomie lokalnym.

Mechanizm wyłaniania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w gminach

Wskazówek pozwalających zrozumieć mechanizm, w oparciu o który następuje wybór projektów przeznaczonych do realizacji w formule PPP dostarczają współczesne koncepcje odnoszące się do problematyki podejmowania decyzji w organizacjach.

Podejmowanie decyzji⁹ to proces, w którym można wyróżnić następujące etapy: zbieranie informacji, projektowanie (rozwiązań) oraz wybór¹⁰. Istnieją zasadniczo dwie grupy modeli obrazujących relacje pomiędzy elementami całego procesu decyzyjnego. Opierają się one na racjonalnym bądź behawioralnym podejściu do procesu podejmowania decyzji¹¹.

Niemniej próby racjonalnego postępowania podlegają pewnym ograniczeniom. Ze względu na przedmiot opracowania ważne są dwie konsekwencje ograniczonej racjonalności: niepewność i niejednoznaczność. Na dwóch przedstawionych powyżej konsekwencjach ograniczonej racjonalności opiera się koncepcja modeli decyzyjnych zaproponowana przez J. Thompsona. Autor, w formie macierzy, wyróżnił cztery sytuacje podejmowania decyzji (rys. 1). Każda z nich implikuje konieczność wdrożenia odmiennego procesu podejmowania decyzji.

⁶ W tym podległe im jednostki budżetowe, jednostki organizacyjne oraz inne podmioty posiadające osobowość prawną, dla których JST jest organem założycielskim lub jest ich głównym udziałowcem (np. spółki akcyjne), które zostały utworzone w celu realizacji zadań danej JST.

⁷ Przyjęto, że sektor rządowy reprezentują organy administracji państwowej oraz państwowe jednostki organizacyjne powołane przez władzę rządową odrębnymi ustawami w celu realizacji zadań państwa.

⁸ J. Węgrzyn: *Perspektywy rozwoju...*, op. cit., s. 246–358.

⁹ „Za decyzje przyjęło się uważać wszelki świadomy wybór jednego z rozpatrzonych i uznanych za możliwe wariantów przyszłego działania”. Por. Decyzje. Analiza systemowa organizacji, A.K. Koźmiński (red.), PWN, Warszawa 1979, s. 5.

¹⁰ „Model ten jest tożsamy z metodologią proponowaną w literaturze dotyczącej nauki planowania i zarządzania organizacjami”. Por. A. Drobnik: *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, s. 50.

¹¹ A. Wiśniewska: *Podejmowanie decyzji*, [w:] *Zarządzanie*, M. Kugiel (red.), Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010, s. 63.

Zgoda i niezgoda w zakresie metod	Niezgoda	Model prób i błędów	Model kosza na śmieci
	Zgoda	Model racjonalny	Model koalicji
		Zgoda	Niezgoda

Zgoda i niezgoda w zakresie celów lub określenia problemu

Rysunek 1. Macierz przedstawiająca warunki uprzywilejowujące różne procesy podejmowania decyzji

Źródło: M.J. Hatch: Teoria organizacji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 274.

W przypadku, gdy zostanie osiągnięta zgoda odnośnie zakresu celów oraz zgoda w kwestii sposobu ich wypracowania, pojawiają się warunki odpowiednie do zastosowania racjonalnego (normatywnego) modelu podejmowania decyzji. Jednak tam, gdzie panuje niezgoda w kwestii celów lub też sposobów ich osiągania, tradycyjne modele podejmowania decyzji (modele maksymalizacyjne) stają się zawodne. Wtedy, jak twierdzi T. Szapiro, nabiera sensu odwoływanie się do koncepcji ograniczonej racjonalności¹².

W przypadku gdy brak jest zgody w zakresie stosowanych metod, proces podejmowania decyzji przyjmuje postać uczenia się metodą prób i błędów. W takiej sytuacji osoby podejmujące decyzje postępują ostrożnie i kolejno podejmują drobne decyzje o niewielkim zasięgu, które z czasem można połączyć w pełne rozwiązanie lub plan działania.

Na kształt procesu podejmowania decyzji wpływa również brak zgody w kwestii celów, do których należy dążyć lub problemów do rozwiązania. W takich przypadkach zdarza się, że osoby podejmujące decyzje łączą się w koalicje i proponują rozwiązania przynoszące im korzyści jako grupie. W modelu koalicyjnym osoby podejmujące decyzje nie koncentrują się wyłącznie na poszukiwaniu informacji służących rozwiązywaniu problemu, lecz kładą nacisk na rozwiązania godzące różne interesy. Model ten jest podstawą podejmowania decyzji w przypadku, gdy interesy są tak różne, iż nie da się osiągnąć zgody w sprawie celów¹³.

W warunkach, gdy brak jest zgody odnośnie celów oraz środków ich osiągania, proces podejmowania decyzji najlepiej obrazuje model „kosza na śmieci”. Model ten

¹² T. Szapiro: Co decyduje o decyzji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 41.

¹³ M.J. Hatch: Teoria organizacji..., op. cit., s. 276.

znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których występuje słabe zrozumienie otoczenia bądź technologii lub główne podmioty decyzyjne biorą udział w procesie podejmowania decyzji tylko dorywczo. W modelu „kosza na śmieci” problemy oraz sposoby ich rozwiązania pojawiają się przypadkowo. Zdarza się również, iż to rozwiązania „poszukują” problemów, a nie odwrotnie.

Nasuwa się zatem pytanie, który z omówionych modeli podejmowania decyzji może stać się najbardziej użyteczny do analizy procesu decyzyjnego, jakim jest wybór zadania do realizacji w formule PPP.

Wysoki odsetek projektów, które zakończyły się niepowodzeniem już na etapie procedury przetargowej, może sugerować, że racjonalny model podejmowania decyzji znajduje zastosowanie do analizy omawianych problemów jedynie w ograniczonym zakresie. Ponadto, jak wskazuje A. Frączkiewicz-Wronka, decyzje dotyczące inwestycji publicznych rzadko podejmowane są w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu¹⁴.

Przedstawione argumenty niewątpliwie przeważają szalę na korzyść behawioralnych modeli podejmowania decyzji. Niemniej model racjonalny posiada jedną podstawową zaletę, której nie posiadają trzy pozostałe warianty podejmowania decyzji. Model racjonalny może stanowić rozwiązanie pozwalające na strukturalne podejście do identyfikowania i rozwiązywania problemów organizacji na podstawie jej strategii, sformułowanych celów i kryteriów określających stopień ich realizacji. Ponadto szeroki zakres zadań przekazanych gminom oraz konieczność podejmowania kapitałochłonnych inwestycji w sferze infrastruktury sprawiają, że trudno jest odrzucić założenie, aby możliwe było, żeby gminy realizowały powierzone im zadania bez wcześniej opracowanych strategii i planów. Walorem strategicznego myślenia jest możliwość selekcji zakresów problemowych i koncentracji na sprawach przesądzających o kierunkach i tempie rozwoju jednostek terytorialnych¹⁵. Identyfikacja potrzeb w ujęciu strategicznym daje zatem podstawy do hierarchizacji zadań według zaplanowanych kryteriów, co w efekcie prowadzi do podejmowania projektów inwestycyjnych uznanych w danym momencie za najważniejsze.

Można zatem uznać, że w przypadku, gdy w strategii sprecyzowane zostają odpowiednio cele gminy oraz sposoby ich realizacji, istnieje możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do danej inwestycji, również tej w formie PPP, na podstawie racjonalnych przesłanek. W przeciwnej sytuacji projekt PPP może stać się efektem mniej lub bardziej przypadkowego układu różnych decyzji i działań.

Mając zatem na uwadze powyżej przedstawioną argumentację, przyjęto, że zainicjowane przez gminę projekty PPP mają swoje źródło w strategii gminy oraz powiązanych z nią dokumentach. Wobec powyższego, dokonując próby przedstawienia procesu

¹⁴ A. Frączkiewicz-Wronka: Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym, *Organizacja i zarządzanie* 2010, nr 4(12), s. 7, za: J. Child: *Organization. Contemporary principles and practice*, Blackwell Publishing, Oxford 2005.

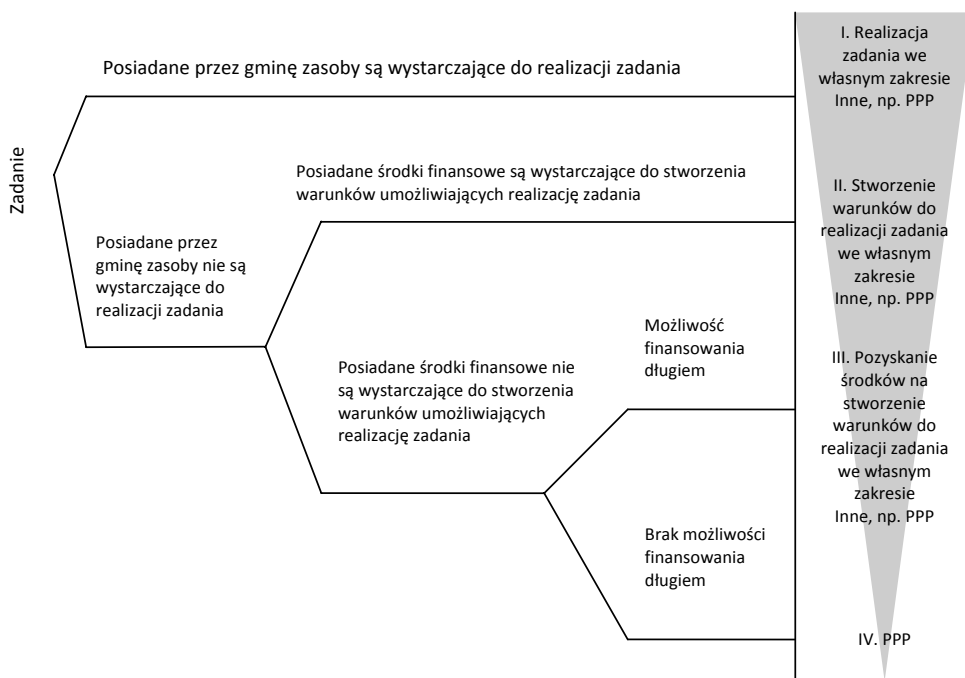
¹⁵ A. Klasik: *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, M. Obrębalski (red.), Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1996.

podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu PPP założono, że decyzje inwestycyjne w gminie warunkowane są przez trzy podstawowe czynniki:

- dostępność urządzeń infrastruktury niezbędnych do realizacji zadania;
- wielkości zasobów finansowych znajdujących się w dyspozycji gmin;
- możliwości sfinansowania inwestycji bez przekraczania limitów zobowiązań.

Czynniki te przyjęte zostały jako punkty węzłowe procesu decyzyjnego prowadzącego do podjęcia decyzji o przystąpieniu do PPP. Zaproponowany schemat decyzyjny obejmuje okres od momentu zdiagnozowania konieczności wykonania danego zadania przez gminę do momentu podjęcia decyzji o formie, w jakiej zadanie to zostanie zrealizowane. Proces decyzyjny dotyczący wyboru sposobu relacji zadania przedstawiony został za pomocą drzewa decyzyjnego (rys. 2).

Konstrukcja schematu opiera się na założeniu, że wyłonione przez gminę zadania, do których realizacji zobowiązują gminę odpowiednie przepisy prawne¹⁶, znajdują odzwierciedlenie w strategii gminy. W strategii dokonywana jest identyfikacja problemów oraz ich przeformułowanie w cele, które następnie stanowią podstawę realizacji konkretnych zadań.



Rysunek 2. Schemat podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu PPP

Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ Vide: Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95, ze zm).

Zaproponowany schemat można analizować w układzie poziomym oraz pionowym. Analiza schematu w układzie poziomym ukazuje kolejno czynniki mające wpływ na decyzje dotyczące realizacji projektu infrastrukturalnego w gminie. Gmina, podejmując decyzję o konieczności realizacji danego zadania (np. budowa sieci kanalizacyjnej – zadanie będące operacjonalizacją celu polegającego na objęciu systemem zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków ogółu gospodarstw domowych znajdujących się na terenie gminy) w pierwszej kolejności dokonuje analizy możliwości i nakładów niezbędnych do wykonania zadania. W celu pełnej i efektywnej realizacji zadania konieczne jest również jednoznaczne i precyzyjne określenie zasobów pozostających do dyspozycji gminy i możliwych do zaangażowania w ramach danego zadania. Wśród tych zasobów istotne miejsce zajmują m.in.¹⁷:

- zasoby finansowe (wraz z określeniem źródeł finansowania);
- czynnik ludzki (zasoby ludzkie możliwe do zaangażowania w ramach zespołu zadaniowego);
- zasoby rzeczowe (dostępne wyposażenie, środki techniczne itp.);
- inne (umiejętności organizacyjne, czynnik czasu itp.).

W przypadku, gdy posiadane przez gminę zasoby nie są wystarczające do realizacji zadania, podejmowane są działania zmierzające do zabezpieczenia środków finansowych umożliwiających ich pozyskanie¹⁸. Jeśli środki finansowe pochodzące ze źródeł zewnętrznych stanowią warunek konieczny dla realizacji danego zadania, wówczas następuje kontrola poziomu zadłużenia. Pozwala ona oszacować wielkość środków finansowych (bezzwrotnych i zwrotnych), które gmina może pozyskać ze źródeł zewnętrznych. Jeżeli przewidywane nakłady przekraczają możliwości gminy w zakresie pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (bezzwrotnych i zwrotnych), władze lokalne mogą podjąć decyzję albo o odstąpieniu od realizacji zadania, albo o wykorzystaniu nowych form finansowania, jak np. PPP.

Jednocześnie należy wskazać, że celem opracowanego schematu jest zaprezentowanie w możliwie uproszczony i czytelny sposób czynników wynikających ze specyfiki danej gminy, które „sprzyjają” wyłanianiu projektów PPP. Z tego względu przyjęty model cechuje wysoki poziom ogólności, co nie pozwala na szczegółowe przedstawienie wielu aspektów związanych z procesem decyzyjnym towarzyszącym wyłanianiu projektów PPP. W szczególności w modelu nie uwzględniono innych interesariuszy oraz możliwości ich zaangażowania na etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektu w formule PPP. Ponadto na powyższym schemacie nie uwzględniono sytuacji polegającej na tym, iż w trakcie podejmowanej analizy wariantów decyzyjnych, można dokonać modyfikacji samego zdania (brak ścieżki powrotnej). Założenie to może stanowić utrudnienie w przypadku analizy złożonych zadań, w szczególności takich, które ce-

¹⁷ G. Maśloch: Ocena i finansowanie komunalnych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE, [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 276.

¹⁸ Przyjęto założenie, że podstawowym kryterium decydującym o możliwości pozyskania zasobów jest kondycja finansowa gminy.

chuje wysoki stopień współzależności z innymi zadaniami, a także zadań wymagających długofalowego planowania. Wskazane ograniczenia nie stoją jednak na przeszkodzie, by uznać, iż zaproponowany schemat może stanowić punkt wyjścia do badań nad identyfikacją przesłanek skłaniających władze lokalne do podejmowania inicjatyw PPP.

Opracowany schemat można również analizować w układzie pionowym. Szary trójkąt, umieszczony w prawej części rysunku 2, obrazuje spektrum rozwiązań możliwych do zastosowania w gminie w zależności od zdolności gminy do pozyskania źródeł finansowania dla projektów infrastrukturalnych. Na tej podstawie przyjęto, iż istnieją cztery grupy gmin (oznaczone I, II, III, IV). Gminy, które można zaklasyfikować do I grupy, mają możliwość podjęcia decyzji o realizacji projektu w formule PPP na podstawie również innych przesłanek niż tylko te, które wynikają z ograniczonych możliwości finansowych gminy. W szczególności posiadają możliwości zapewnienia swoim mieszkańcom odpowiedniego poziomu usług infrastrukturalnych, które wynikają z przyjętego przez władze lokalne systemu realizacji zadań (model niemiecki, model francuski, model brytyjski, model przemysłowy) oraz mieszczących się w ramach danego systemu rozwiązań. Z kolei dla gmin, które można zaklasyfikować do IV grupy, formuła PPP stanowi praktycznie jedyną opcję realizacji projektu.

Podsumowanie

Przez długi czas rosnącą popularność PPP uzasadniano tym, że wykorzystanie tej formy współpracy publiczno-prywatnej pozwala na pozyskanie finansowania kapitałochłonnych inwestycji przy jednoczesnym osiągnięciu najlepszego bilansu korzyści w stosunku do ponoszonych kosztów (co często wyrażano terminem *value for money*). Coraz bogatsze doświadczenia wynikające ze stosowania PPP sprawiły jednak, iż takie uzasadnienie dla wykorzystania formuły PPP straciło wiele na swojej aktualności.

W Polsce dominują niewielkie projekty realizowane głównie na poziomie lokalnym. Dlatego podjęto próbę opracowania modelu, który ukazywałby, jak przebiega proces podejmowania decyzji o przystąpieniu do realizacji projektów w formule PPP przez jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na przeprowadzone dotychczas badania własne Autorów¹⁹ oraz zakres tematyczny opracowania, jako podstawowe kryterium decyzyjne opracowany model przyjmuje możliwości finansowania inwestycji bez przekraczania ustawowego limitu zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jedną z korzyści (skromnych) wynikających z zaproponowanego modelu jest zwrócenie uwagi na problem zadłużenia władz publicznych i jego wpływ na podejmowanie projektów PPP. Model ten może stanowić również podstawę do bardziej pogłębionych analiz, ponieważ istnieje możliwość rozbudowania go o dalsze kryteria decyzji. Jednym z nich może być ocena kosztów i korzyści stosowania poszczególnych wariantów decyzyjnych, czy też dokładniej – poszukiwanie *value for money*. Niemniej zagadnienia te wykraczają poza przyjęte teoretyczne ramy pracy.

¹⁹ Vide: Węgrzyn J.: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego..., op. cit.

Literatura

- Cichocki K.S.: Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2013, nr 321.
- Decyzje. Analiza systemowa organizacji, A.K. Koźmiński (red.), PWN, Warszawa 1979.
- Drobniak A.: Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002.
- Frączkiewicz-Wronka A.: Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym, Organizacja i Zarządzanie 2010, nr 4(12).
- Gałązka A.: Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce, Z. Strzelecki (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Hatch M.J.: Teoria organizacji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Klasik A., Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania, [w:] Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, M. Obrębalski (red.), Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1996.
- Kowalska I.: Projekt Umowy Partnerstwa w kontekście wydatków rozwojowych w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, Marketing i Rynek 2014, nr 2 (CD).
- Marona B., Głuszak M., Nalepka A.: Atrakcyjność inwestycyjna polskich miast w kontekście aktywności samorządu terytorialnego wobec inwestorów, Świat Nieruchomości 2012, nr 4(82).
- Maśloch G.: Ocena i finansowanie komunalnych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE, [w:] Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej, Z. Grzymała (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Simon H.A.: A Behavioral Model of Rational Choice, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1.
- Szapiro T.: Co decyduje o decyzji, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Telega A., Kania K., Węgrzyn J.: Uwarunkowania planistyczne prowadzenia działalności inwestycyjnej w Polsce, [w:] Rynek nieruchomości finansowania rozwoju miast, Marek Bryx (red.), Wyd. Ce-DeWu, Warszawa 2013.
- Węgrzyn J., Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego, Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013, nr 155.
- Węgrzyn J.: Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013, nr 913, s. 125–136.
- Wiśniewska A., Podejmowanie decyzji, [w:] Zarządzanie, M. Kugiel (red.), Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2010.
- Wojewnik-Filipkowska A., Trojanowski D.: Principles of public-private partnership financing – Polish experience, Journal of Property Investment & Finance 2013, Vol. 31, Iss. 4.
- <http://www.uzp.gov.pl>
- <http://ted.europa.eu>

PPPs and their role in implementing municipal development strategies

Summary: The article consists of two parts. Firstly, the purpose of the article is to present results of the research on PPP projects that have been initiated in Poland in 2009–2014 years. The further aim is to propose a model that reflects mechanism utilised by municipalities willing to perform their tasks under PPP project during decision process. The starting point and a background for the model is the problem of scarcity of local government financial resources in relation to their duties, that could be seen as a barrier of local development.

Keywords: public-private partnership (PPP), local development, regional development strategy, decision-making process