



## Robert Placek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Katedra Finansów Przedsiębiorstw i Ubezpieczeń Gospodarczych  
prywatny4@wp.pl

# PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W ŚLĄSKICH SAMORZĄDACH

**Streszczenie:** Ogólny zarys finansów publicznych w śląskich samorządach przedstawia trudną sytuację w tym regionie. Wydatki w ogólnej wysokości przewyższają uzyskiwane dochody. Ujemne wyniki finansowe oraz wysoki poziom zadłużenia wymuszają poszukiwanie nowych metod realizacji zadań publicznych. Duże zalety w tej dziedzinie ma metoda partnerstwa publiczno-privatnego. Obecnie na Śląsku realizowanych jest najwięcej projektów w tej formule, jednakże nie we wszystkich jednostkach. Perspektywy rozwoju oraz ograniczenia teże metody w województwie śląskim są oparte na wynikach badań ankietowych.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, partnerstwo publiczno-privatne.

## Wprowadzenie

Skutki ostatniego światowego kryzysu gospodarczego są odczuwalne przez każdego. Wynikiem nadmiernego rozwoju inwestycji publicznych w Polsce w celu ustabilizowania gospodarki jest wysoki dług publiczny. Brak środków własnych oraz ograniczenia budżetowe jednostek sektora finansów publicznych hamują „motor napędowy” gospodarki krajowej. Według Ładysz [2013] rokrocznie przybywa samorządów z osiągniętym deficytem w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają obowiązek zaspokajać podstawowe potrzeby lokalnych społeczności. Konieczność realizacji zadań publicznych wymusza na JST poszukiwanie źródeł finansowania. Metodą sprostania potrzebom inwestycyjnym w Polsce jest formuła partnerstwa publiczno-privatnego (PPP). Współpraca podmiotu publicznego i prywatnego w celu osią-

gnięcia danego rezultatu jest korzystna dla obu stron. Przykładem rozpowszechniania się tego modelu w trudnym dla finansów publicznych okresie są śląskie JST. Artykuł przedstawia także wyniki badania ankietowego pt. „Ocena obecnego stanu i perspektyw rozwoju alternatywnych metod realizacji zadań publicznych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w woj. śląskim”. Celem artykułu jest prezentacja możliwości rozwoju tego modelu finansowania zadań publicznych w trudnej sytuacji finansowej śląskich JST. Badaniem objęto 185 JST na terenie badanego obszaru wg ustawy o trójstopniowym podziale terytorialnym [Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa].

### **1. Stan finansów publicznych śląskich samorządów w latach 2013 – 3. kwartał 2015**

Każdy rodzaj JST realizuje zadania publiczne w innym zakresie, aczkolwiek ich tematyka uzupełnia się. Zadania publiczne samorządów wpływają na każdy aspekt życia społeczności lokalnej. Te działania to nie tylko usługi, ale także infrastruktura, która umożliwi rozwój i wzrost gospodarczy. W wyniku tych działań podnoszona jest jakość życia obywateli. Zapotrzebowanie beneficjentów rośnie, natomiast fundusze JST maleją. Finanse publiczne obciążone są obecnie w wielkim stopniu. Samorzady starają się dotrzymać kroku zapotrzebowaniu społeczeństwa na rozbudowaną i lepszą infrastrukturę oraz usługi. Finansowanie inwestycji przez samorzady jest trudnym wyzwaniem, biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe i rosnącą liczbę zadań. Konsekwencją tego jest hamowanie rozwoju samorządów. Ogólny zarys finansów budżetowych śląskich JST przedstawiony został w tabeli 1. Podział administracyjny z 1999 r. ustanowił w badanym regionie samorząd województwa śląskiego, któremu podlega 36 powiatów oraz 148 gmin. Na tym obszarze siedzibę powiatów ziemskich posiada 17 urzędów. Resztę tego typu JST stanowią miasta na prawach powiatu. Są to powiaty grodzkie. Gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, dzielą się na trzy rodzaje. Gmin wiejskich na obszarze całego kraju jest najwięcej, a w województwie śląskim 96. Są tu także 22 gminy miejsko-wiejskie. Pozostałe gminy to gminy miejskie [www 1]. Każda jednostka wykazywała dane dotyczące dochodów i wydatków środków publicznych. Skutkiem powyższych wartości są osiągnięte wyniki finansowe. Analiza sytuacji finansowej obejmuje dwa okresy roczne oraz 3. kwartał ubiegłego roku.

Tabela 1. Zarys sytuacji finansowej śląskich samorządów

Dane finansowe JST z województwa śląskiego wg wyników osiągniętych w poszczególnych okresach (dane w tys. PLN)									
X	Dochody ogółem			Wydatki ogółem			Wynik finansowy		
	2013	2014	3. kwartał 2015	2013	2014	3. kwartał 2015	2013	2014	3. kwartał 2015
Województwo	1 592 853	1 641 352	1 345 865	1 705 527	1 772 242	1 054 783	-112 674	-130 890	291 081
Powiaty	1 635 376	1 663 033	1 281 307	1 627 201	1 662 754	1 162 484	8175	278	118 823
Miasta na prawach powiatu	11 327 680	12 206 525	9 298 470	11 607 802	12 902 720	8 704 335	-280 121	-696 195	594 135
Gminy miejskie	2 250 869	2 491 600	1 895 111	2 288 621	2 446 013	1 796 208	-37 752	45 586	98 903
Gminy miejsko-wiejskie	1 027 927	1 116 860	869 723	1 028 254	1 118 933	794 139	-327	-2073	75 584
Gminy wiejskie	2 643 113	2 745 426	2 110 717	2 665 235	2 826 020	2 022 900	-22 121	-80 593	87 817

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RIO w Katowicach.

Roczny plan finansowy samorządów składa się z planu dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów. Wydatkowanie środków publicznych związane jest z realizacją zadań publicznych, czyli potrzeb społeczności lokalnych. Nakaz wydawania publicznych środków tylko na realizację zadań publicznych znajduje swój wyraz w Ustawie o finansach publicznych. Wartości wydatków rosną w 80% samorządów w stosunku rok do roku. Tendencja rosnąca najprawdopodobniej utrzymana zostanie w 2015 r. Na wydawane środki JST „muszą” mieć zagwarantowane fundusze [Jastrzębska, 2012, s. 54]. Dochodowa część budżetów śląskich JST informuje o wzroście uzyskiwanych dochodów w większości samorządów. Wzrost dochodów ogółem odnotowany został we wszystkich rodzajach samorządów należących do badanego obszaru. Z podziału na po-

szczególne jednostki wynika, iż ok. 22% samorządów uzyskało niższą wartość dochodów w stosunku do zakończonych okresów rocznych. Część przychodowa stanowi ważny element w tej analizie. W śląskich samorządach główna wartość tej części budżetowej to kredyty lub pożyczki. Rozchody JST w tym regionie bazowo opierały się na spłacie wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ujemny wynik finansowy ogółem wszystkich samorządów na terytorium województwa śląskiego za 2013 r. wyniósł niespełna 450 mln PLN, by na zakończenie 2014 r. przekroczyć 860 mln PLN. Czasy wysokiego poziomu nierównowagi budżetowej w sensie ujemnym JST nie minęły, chociaż dane za 3. kwartał 2015 r. wykazują wynik dodatni w wysokości ok. 1,2 mld PLN. Liczba śląskich JST z wykazaniem deficytu w 2013 i 2014 r. oscyluje w granicach 50%, stanowiąc odpowiednio 93 i 99 samorządów. Poprawę sytuacji finansowej śląskich JST mogą prognozować wyniki z 3. kwartału 2015 r., w których liczba samorządów z wykazaniem deficytu stanowi niespełna 17,3% ogółu, tj. 32 JST. Ujemny wynik finansowy dotyczył samorzady niezależnie od ich typów wg podziału administracyjnego. Największy udział w liczbie samorządów z takim wynikiem posiadały gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie – odpowiednio 46 samorządów w 2013 r. (wartościowo -22,5 mln PLN) i 53 w 2014 r. (-82,6 mln PLN). W 3. kwartale 2015 r. takich JST było tylko 17. Według danych w tym okresie samorzady tego szczebla osiągnęły nadwyżkę w wysokości 163,4 mln PLN. Gminy miejskie ogółem odnotowywały taki stan już od 2014 r., chociaż w kilkunastu jednostkach tego typu w zakończonych latach wykazano ujemny wynik finansowy. Dane z 3. kwartału 2015 r. informują, iż deficyt dotyczył tylko 7 tychże JST z 49. Dużym deficytem zakończyły się okresy roczne w miastach na prawach powiatu. Ogółem wartość wyniku wynosiła odpowiednio -280 mln PLN i -697 mln PLN. Pomimo ujemnych wyników w zakończonych latach, w 3. kwartale wykazany został dodatni wynik wynoszący 594 mln PLN. W tym okresie tylko 4 JST tego szczebla wykazały ujemny wynik. Samorzady powiatów ziemskich w badanych okresach wykazały ogółem dodatnie wyniki finansowe. W samorządach tego typu ujemny wynik wykazano w 8 z 17 w zakończonych okresach rocznych. Podobna sytuacja dotyczyła samorządu województwa. Zakończone lata wykazały ujemny wynik tego JST, jednakże w 3. kwartale 2015 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 291 mln PLN. Przedstawione dane nie pozwalają optymistycznie wierzyć w lokalny rozwój, aczkolwiek 3. kwartał 2015 r. przeczy pesymistycznemu wizerunkowi. Warto przytoczenia są również poziomy zadłużenia śląskich JST. Uśredniony stosunek zobowiązań do dochodów kształtował się w analizowanych okresach na poziomie 27,41% w 2013 r., 28,18% w 2014 oraz w 3. kwartale 2015 – 36,21%.

## 2. Realizacja zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne, które poddane są ciągłej ewolucji. Realizacja wszystkich zadań nieraz nie mieści się w ramach budżetowych i/lub w wieloletniej prognozie finansowej. Poszukiwanie nowych, efektywnych i elastycznych źródeł finansowania to cel nadrzędny dla zarządzających JST. Ten ogólny problem dotyczy także samorządów województwa śląskiego. Sytuacja finansowa śląskich urzędów jest trudna. Niski stopień osiąganych dochodów własnych oraz subwencji przez JST w stosunku do potrzeb uniemożliwia realizację wszystkich zadań publicznych. Zewnętrzne i bezzwrotne środki unijne powoli się wyczerpują. Ponadto zaciąganie dłużnych kapitałów podlega ograniczeniu. Poddane badaniu samorządy w województwie śląskim w aspekcie finansowym utrzymują się na krańcowej stopie zadłużenia przy maksymalnej możliwej do realizacji liczbie zadań. Panaceum na ww. problemy jest stosunkowo „młoda” formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. Model ten oznacza wspólne przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej zaangażowanych stron, publicznej i prywatnej [wg Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym]. Podstawą takiej współpracy jest umowa, która najczęściej zawierana jest na długi okres. Zawiera ona czas realizacji przedmiotu przedsięwzięcia i/lub okres, w którym tenże efekt będzie eksploatowany przez inwestora prywatnego. To wspólne dążenie do osiągnięcia celu oparte jest na podziale zadań i ryzyk. Prywatna strona zobowiązana jest do poniesienia kosztów przedsięwzięcia w całości lub części [Korbus (red.), 2015, s. 16]. Realizacja celu umowy odbywa się w ramach ustalonego kosztorysu w zaplanowanym terminie. Partner publiczny nie ponosi żadnych kosztów w etapie inwestycyjnym. Ryzyko wystąpienia opóźnień jest przeniesione na inwestora prywatnego, a strona publiczna zobowiązana jest lub nie do płatności po czasie udostępnienia przedmiotu umowy [Ferek i Korbus, 2015, s. 16]. Oczywiście w zamian za realizację tego przedsięwzięcia inwestor prywatny otrzymuje wynagrodzenie od strony publicznej bądź użytkowników. Niewątpliwą zaletą partnerstwa jest uzależnienie wynagrodzenia od osiągniętych wyników lub/ oraz dostępności. W tradycyjnym modelu realizacji zamówienia publicznego między płatnością za jego realizację a uzyskiwanymi wynikami nie istnieje żadne lub istnieje nikłe powiązanie. Współdziałanie podmiotu publicznego polega na pomocy prywatnej stronie w dążeniu do realizacji inwestycji oraz na wniesieniu wkładu własnego.

Strona publiczna w tym modelu zyskuje oszczędności, wyższą efektywność oraz transfer poszczególnych typów niepewności. Dodatkowo zobowiązania JST wynikłe z tej formy współpracy nie muszą być klasyfikowane w formie długu

publicznego. Warunkiem w tym aspekcie jest przejęcie przez partnera prywatnego dwóch z trzech głównych typów ryzyka. Wzrost efektywności zostaje uzyskany poprzez krótszy czas realizacji inwestycji oraz wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań. Inną korzyścią jest rozwój JST oraz jej mieszkańców – np. spadek stopy bezrobocia czy wzrost dochodów własnych samorządu. Transfer ryzyka, który towarzyszy przedsięwzięciu, to główna zaleta partnerstwa. Ryzyka wszystkich kategorii w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych spoczywają na podmiocie publicznym. W partnerstwie publiczno-prywatnym strony przekazują sobie ryzyka z podziałem na te, z którymi dana strona lepiej może sobie poradzić. Taka forma współpracy jest więc niczym innym, niż przekazywaniem świadczeń usług publicznych w ręce prywatne **na określony czas**. Przedmiot realizowany w ramach tego modelu zostanie przekazany stronie publicznej przez partnera prywatnego po zakończeniu trwania umowy. To tylko główne zalety tej metodyki.

Mimo swoich zalet współdziałanie stron w ramach tej formuły może przynosić zagrożenia. Przeciwnicy tej formuły dostrzegają niebezpieczeństwo w postaci niedozwolonej współpracy stron lub nakładania wysokich opłat za korzystanie z dóbr lub usług publicznych na odbiorców [www 3]. Ponadto może się to wiązać z brakiem konkurencji na lokalnym rynku. Partnerstwo jest skomplikowaną formą realizacji i finansowania zadań publicznych. Dodatkowo budzi wiele kontrowersji poprzez swoją specyfikę oraz wysoką „wrażliwość” społeczną i polityczną [Mikołajczyk, 2010]. Niestety, nie wszystkie zadania publiczne wykorzystujące tę metodykę finansowania są efektywne [Wawrzyniak i Korbus, 2015, s. 13]. W celu oceny, czy dany projekt nadaje się do tego modelu, trzeba sporządzić wiele analiz przedrealizacyjnych. Najważniejszą z nich jest *value for money*. Analiza ta opiera się na ilościowym oraz jakościowym podejściu do możliwych korzyści, jakie zostaną osiągnięte w wyniku realizacji tego projektu za pomocą modelu współpracy stron. Głównym błędem podmiotów publicznych jest wykorzystanie formuły partnerstwa w związku ze świadomością uzyskania „przestrzeni budżetowej” umożliwiającej szybszą realizację inwestycji publicznych, a nie z wynikłej z analizy VFM [Jachowicz, 2015, s. 82].

Partnerstwo publiczno-prywatne jest dobrą metodą na „wyjście” z trudnej sytuacji finansowej JST. Formuła ta posiada wiele zalet, które, po poprawie wyników samorządów, również będą miały istotne znaczenie. Każdy model finansowania zadań publicznych ma swoje mocne i słabe strony. Według stanu na luty 2016 r. w województwie śląskim realizowanych było 15 projektów w formule partnerstwa, natomiast 15 realnych projektów było w zamyśle JST. Wartość realizowanych projektów przekraczała 800 mln PLN. Wykorzystanie tego modelu

zostało zainicjowane oraz wprowadzone w życie przez urzędy gmin, głównie miejskich i miejsko-wiejskich. Samorządy wyższego szczebla zanotowały do-tychczas po jednym projekcie, który jest w trakcie realizacji. Sektorowość wykonywanych projektów jest różna, choć najczęstszą dziedziną jest termomodernizacja oraz sport i rekreacja. Dodatkowo na Śląsku wykorzystanie tego modelu przypada jednostkom budżetowym. W szeroko rozumianym podejściu można wnioskować, że samorządy śląskie znalazły „nowe” źródło finansowania [www 4].

### **3. Ocena możliwości finansowania zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie śląskim – wyniki badań ankietowych**

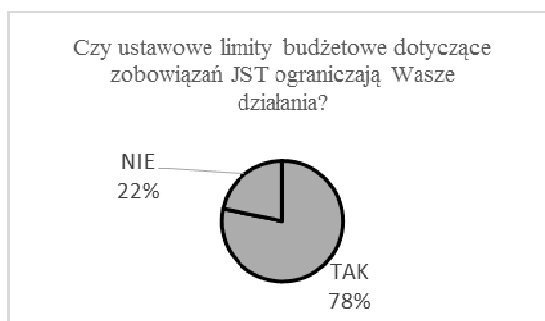
W wyniku przeprowadzonego badania ankietowego pt. „Ocena obecnego stanu i perspektyw rozwoju alternatywnych metod realizacji zadań publicznych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w woj. śląskim” otrzymano 120 (ok. 65%) odpowiedzi. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej został wysłany w formie elektronicznej do 185 samorządów należących do województwa śląskiego. Realizacja powyższych działań nastąpiła w terminie 5-8 stycznia 2016 r. 7% otrzymanych odpowiedzi stanowiło informację, iż dana jednostka nie realizuje formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. W czterech JST udzielono informacji, iż zawarte w ankiecie pytania nie stanowią informacji publicznej lub wskazywano na dostarczenie wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej. Przeprowadzone badanie było podzielone na trzy części. Pierwsze pytania dotyczyły realizacji zadań publicznych oraz finansów JST. Kolejna część dotyczyła perspektyw rozwoju tego modelu współpracy. Ostatnia część zawierała zagadnienia dotyczące stanu realizacji projektów w formule partnerstwa.

Przechodząc do otrzymanych wyników, w części pierwszej samorządy informowały o zainteresowaniu alternatywnymi metodami realizacji zamówień publicznych. Tradycyjne zamówienia publiczne nadal dominują w samorządach w województwie śląskim. Większość takich odpowiedzi została udzielona przez gminy wiejskie. 22% odpowiedzi z otrzymanych ankiet oznaczało, że dana jednostka interesuje się alternatywnymi sposobami. W tej części replikacji dodatkowo informowano, jakie metody wykorzystywane są najczęściej. Główna odpowiedź odnosiła się do formuły partnerstwa. Innymi najczęściej wymienianymi sposobami były: wykorzystywanie krajowych lub unijnych środków publicznych bądź zlecanie zadań organizacjom pozarządowym. Kolejne pytanie w ankiecie dotyczyło terminu oraz kosztu realizacji zadania publicznego. Największa liczba

odpowiedzi potwierdzała, że argumenty te stanowią ważny czynnik decyzyjny. W niektórych samorządach deklarowano, że są one ważne, ale w zależności od projektów. W krótkim uzasadnieniu wybranej odpowiedzi referowano, że:

- termin ma znaczenie, gdy zadanie realizowane jest za pomocą środków publicznych, tj. niezależnie od finansowania ze środków wewnętrznych (budżet) czy zewnętrznych (np. krótki termin rozliczenia dotacji),
- cena jest ważnym elementem w decyzyjności o realizacji zadania publicznego, głównie biorąc pod uwagę źródła finansowania inwestycji.

Następne zagadnienie ujęte w badaniu dotyczyło wpływu limitów ograniczających zobowiązania na działania jednostki. Ustawa o finansach publicznych w art. 243 nakłada na JST indywidualny wskaźnik zadłużania się, co skutkuje ograniczeniem możliwości zaciągania przez samorządy nowych zobowiązań. Istotne znaczenie dla wysokości tego wskaźnika mają malejące dochody bieżące oraz rosnące wydatki bieżące [Ustawa o finansach publicznych]. Konsekwencją tych działań jest zahamowanie procesów rozwojowych samorządów. Odpowiedzi zostały przedstawione na wykresie 1.



**Wykres 1.** Wpływ ograniczeń budżetowych dotyczących zobowiązań na działania samorządu

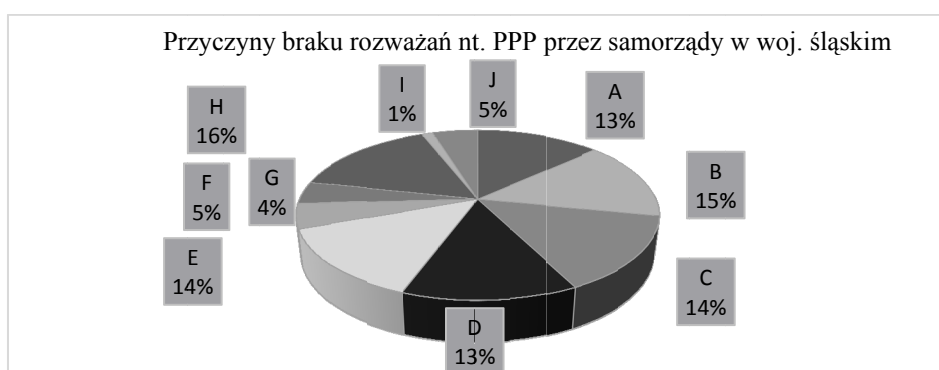
Źródło: Opracowanie własne.

Większość samorządów wskazała odpowiedź twierdzącą, tzn. że jest to uciążliwe ograniczenie. W krótkim uzasadnieniu do danego pytania samorządy obarczają winą administrację rządową. W szczególności zarzucano przenoszenie realizacji wielu zadań publicznych na JST, czemu nie towarzyszyła decentralizacja środków publicznych adekwatna do przejmowanych obowiązków. Samorządy, aby podoląć nakładanym zadaniom oraz rozwijać się, zmuszane są do zaciągania zobowiązań.

W kolejnej części kwestionariusza badawczego, który dotyczył możliwości implementacji formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, pozyskano dane o perspektywach rozwoju tego modelu w województwie śląskim. Rozważania nad realizacją zadań w tym modelu stanowiły pierwsze zagadnienie. Brak prze-



konania do prowadzenia inwestycji z kapitałem prywatnym deklarowany był przez większość samorządów, jednakże co czwarta JST rozważa taką możliwość. Finansowaniem tym modelem zainteresowane są samorzady w różnym zakresie, głównie jeśli chodzi o: budowę infrastruktury komunalnej, termomodernizację, modernizację oświetlenia ulicznego itd. W rozwinięciu tego pytania jednostki, które nie rozważają takiego modelu współpracy, wskazywały na przyczyny takiego stanu rzeczy. Wybór z listy powszechnie występujących problemów w naszym kraju informuje, że w województwie śląskim JST borykają się z podobnymi komplikacjami. Główne dylematy słabego zainteresowania śląskich samorządów przedstawiono na wykresie 2.



**Wykres 2.** Przyczyny braku zainteresowania PPP w śląskich samorządach

Źródło: Opracowanie własne.

Największy wpływ na samorzady ma nieprzejrzystość procesu (H), niski poziom świadomości społeczności lokalnej na temat tej formuły (B) oraz niebezpieczeństwo utraty kontroli nad majątkiem zaangażowanym w partnerstwie (E). Istotną trudnością dla samorządów okazały się również problemy dotyczące niskiego stopnia wiedzy o partnerstwie w strukturach JST (A) oraz niejasnego uregulowania wpływu umów zawartych w tym modelu na budżet (D). Kilka procent stanowiły dylematy dotyczące ryzyka sporów politycznych (F) oraz braku możliwości uzyskania pomocy w tym aspekcie współpracy (G). Obniżenie jakości usług publicznych (I) stanowiło zmartwienie jednego samorządu. Problemy zdefiniowane przez 5% JST dotyczyły głównie braku lub złych doświadczeń z tym modelem. Procentowy udział wskazanych odpowiedzi przedstawiono na wykresie 2. Następane zagadnienie w tej części dotyczyło zasłyszanych opinii o tej formule. Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad połowa (58%) JST województwa śląskiego nie spotkała się z żadną opinią o PPP. 29% samorządów referowało o opiniach pozytywnych. Negatywne oceny dotyczące tego modelu

finansowania zgłaszają samorzady, które włączyły się w nieudane projekty, zakończone porażką ze względu na brak doświadczenia lub niski poziom przygotowania JST. Kolejna kwestia w ankiecie dotyczyła wskazania możliwości usprawnienia procesu partnerstwa. Najczęstszym wyborem śląskich samorządów były wzorcowe dokumenty do realizacji tego typu przedsięwzięć, szkolenia podnoszące wiedzę o tej formule oraz pomoc w realizacji pierwszego projektu, stanowiące odpowiednio 19%, 18%, 17% ogółu odpowiedzi. Znaczącym udziałem zaznaczyły się też udogodnienia stanowiące o preferencyjnych pożyczkach dla strony publicznej przeznaczone na wkład własny (12%), wprowadzenie instrumentu refundującego koszty na etapie przygotowania projektu (11%), możliwość sfinansowania inwestycji bez obciążania limitów zobowiązań (13%) oraz preferencje podatkowe (8%). Sześć JST zdefiniowało ułatwienia procesu jako zwiększenie przejrzystości procesu albo wskazało na przepisy prawne. Ostatnie pytanie w tej części skupia uwagę na przygotowaniu instytucjonalnym do ewentualnego wdrożenia formuły PPP. Wyniki badania informują, że 30 JST województwa śląskiego jest przygotowanych na implementację tego modelu. Reszta odpowiedzi świadczy o braku podjęcia jakichkolwiek czynności do przygotowania instytucjonalnego do wdrożenia partnerstwa. Brak zorganizowania instytucjonalnego w aspekcie takiej współpracy wykazany został w większości przez gminy.

Część trzecia, a zarazem ostatnia kwestionariusza badawczego, dotyczyła obecnego stanu realizacji inwestycji publicznej w formule PPP. Niestety, wyniki nie są jednoznaczne w związku z brakiem odpowiedzi z JST, które figurują na stronie [www.bazapp.gov.pl](http://www.bazapp.gov.pl) przy realizacji projektów. Obecny stan rozwoju partnerstwa w województwie śląskim został oparty na danych zamieszczonych na wyżej wymienionej stronie. Kilkanaście ankietowanych samorządów wykażało zamiar przeprowadzenia inwestycji w tej formule.

Partnerstwo na terenie województwa śląskiego jest wykorzystywane przez coraz większą liczbę samorządów. W gronie jednostek nieakceptujących tego modelu przeważają gminy wiejskie ze względu na koszty projektu oraz „jeszcze” dostępne bezzwrotne środki z UE. Samorzady wyższego szczebla są zainteresowane tym modelem, a część z nich jest już gotowa do implementacji takiej współpracy. Wiedza oraz doświadczenie dotyczące partnerstwa stanowią przeszkodę w rozwoju tej formuły w śląskich samorządach niższego szczebla.

## Podsumowanie

Wyniki analizy sprawozdań z wykonania budżetów potwierdzają, że w każdym typie śląskich JST sytuacja finansowa jest ciężka. W większości samorządów wydatki przewyższają dochody, więc zaciągane zobowiązania finansują deficyty. Brakujące fundusze na inwestycje, które są koniecznością, zapewniają dodatkowe przychody w postaci kredytów lub pożyczek. Przekraczanie progów zadłużenia JST na Śląsku to norma. Podsumowując trudne położenie finansów w samorządach oraz sposoby realizowania zadań publicznych, zauważono poszukiwanie „nowych” możliwości wykonania koniecznych inwestycji publicznych, zapewniających niski wkład własny lub jego brak. Jednostki niższego szczebla oraz część wyższego nadal do lokalnego rozwoju wykorzystują dotacje unijne. Środki z UE znajdują się u schyłku swoich możliwości, bowiem obecnie trwa ostatnia perspektywa finansowa. Takie samorzady skupiają się na tradycyjnym modelu realizacji zamówień publicznych. Alternatywne sposoby finansowania JST w coraz większym stopniu mają znaczenie przy planowaniu przedsięwzięć rozwojowych. Zainteresowanie modelem partnerstwa wzrasta. Wykorzystanie tego modelu prawdopodobnie przyczyni się do osiągnięcia lepszych wyników finansowych. Ponadto zapewni on rozwój inwestycji w tym regionie. Wzrost efektywności realizowania zadań publicznych pozwoli osiągać niższe poziomy zadłużenia. Deklarowane przez samorzady ułatwienia dotyczące tego modelu są lub będą dostępne w naszym kraju. Rozwój formuły partnerstwa jest w początkowej fazie. Jednostki w badanym regionie w coraz większym stopniu przygotowują się do wdrażania tej metody. Kontynuacją tego artykułu będzie rozszerzenie wyników badań ankietowych na obszar całego kraju.

## Literatura

- Ferek A., Korbus B. (2015), *Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Jachowicz A. (2015), *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2012), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Korbus B. (2015), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Realizacja zadań samorządu lokalnego z partnerem prywatnym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Ładysz I. (2013), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, IX Kongres Ekonomistów Polskich.
- Mikołajczyk D.P. (2010), *Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego, prywatyzacji i zamówień publicznych*, Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica, nr 243.
- Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Wawrzyniak M., Korbus B. (2015), *Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Analiza Value for Money – praktyka i wyzwania: w jaki sposób organy administracji publicznej podejmują decyzję, kiedy zastosować formułę PPP do realizacji projektów z zakresu infrastruktury i usług publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- [www 1] [http://www.slaskie.pl/strona\\_n.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1248774981&art=1249558634&id\\_menu=207](http://www.slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1248774981&art=1249558634&id_menu=207) (dostęp: 20.02.2016).
- [www 2] Dane z RIO w Katowicach dotyczące ocen z wykonania budżetu, <http://www.rio.katowice.bip.net.pl/?c=209> (dostęp 5.02.2016).
- [www 3] <http://www.debata.olsztyn.pl/wiadomoci/region/4911-pachucki-komentuje-wywiad-z-kozlowska-nt-ppp-najnowsze-slajd-kafelek.html> (dostęp: 25.02.2016).
- [www 4] [https://bazapp.gov.pl/project\\_base/](https://bazapp.gov.pl/project_base/) (dostęp: 20.02.2016).

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN SILESIAN SELF-GOVERNMENTS

**Summary:** An overview of public finances in the Silesian local government shows the difficult situation in the region. Expenditure the total amount exceed the revenue generated. Negative financial results and a high level of debt to enforce searching for new method implementation of public tasks. Many of advantages in this field has a method of public-private partnerships. Currently in the most implemented projects in this formula, however, not in all units. Development prospects and limitations of that administrative methods are based on the results of the survey.

**Keywords:** public finance, public-private partnership.