

Krystyna Brzozowska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: krystyna.brzozowska@wzieu.pl

ROZWÓJ PPP W POLSCE – ANALIZA ZAANGAŻOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

PPP DEVELOPMENT IN POLAND – ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS INVOLVEMENT

DOI: 10.15611/pn.2017.485.04

JEL Classification: H54, H83, O18

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce jest przedmiotem rozważań decydentów od wielu lat, jednak jego rozwój nie jest zbyt spektakularny. Na początku podnoszono brak, a potem niedopasowanie przepisów prawnych, następnie wymogi fiskalne zgodne z kryteriami z Maastricht i wymogi ewidencyjne Eurostatu. Mimo relatywnie niskiego rozwoju PPP w Polsce wydaje się celowe zbadanie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w takie przedsięwzięcia. Przeprowadzona analiza wykazała zwiększoną aktywność JST, szczególnie w ostatnich pięciu latach. Największe zaangażowanie dotyczyło miast na prawach powiatu, a głównie miast o statusie miast metropolitalnych. Inne typy JST zaktywizowały także swoje zaangażowanie w projektach partnerstwa. Największe realizowane projekty dotyczyły sektora telekomunikacji, gospodarki odpadami i rewitalizacji. W mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego projekty PPP były skoncentrowane na inwestycjach energooszczędnych oraz w gospodarce wodno-kanalizacyjnej, sektorze sportu i turystyki, ochronie zdrowia, transporcie, kulturze.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, Polska, jednostki samorządu terytorialnego.

Summary: Public-private partnership in Poland has been a subject of many disputes for many years, but its development is rather modest. In the beginning lack and further mismatch of law were treated as the main obstacles, afterwards a necessity to fulfill Maastricht criteria and Eurostat reporting requirements. Despite quite low development of PPP projects in Poland it seems that the analysis of local government units (LGUs) involvement into such projects should be undertaken. The analysis shows that LGUs have been more active, especially in the last 5 years. The biggest involvement was generated by poviats towns, and mainly with the status of metropolis. Other types of LGUs were also more active than in previous years. The biggest projects have related to IT, waste, and revitalization sectors. In smaller LGUs PPP projects were focused on low-energy investments, and also in water-sewage, sport and tourism, health, transport, and culture sectors.

Keywords: public-private partnership, Poland, local government unit.

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako jeden ze sposobów niwelowania luki infrastrukturalnej – rozumianej jako dysproporcja między krajowymi potrzebami w zakresie inwestycji infrastrukturalnych a możliwościami ich finansowania – jest przedmiotem rozważań decydentów na szczeblu centralnym od wielu lat, jednak jego rozwój nie jest zbyt spektakularny. Na początku podnoszono brak, a potem niedopasowanie przepisów prawnych, które umożliwiałyby relatywnie bezkonfliktową realizację projektu inwestycyjnych w tej formule. Na przełomie lat 2008/2009 uchwalono nowe przepisy – ustawę o PPP z 19 grudnia 2008 r. [Ustawa z 19 grudnia 2008] oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 r. [Ustawa z 9 stycznia 2009], które wprawdzie przyczyniły się do ożywienia rynku projektów PPP w Polsce, ale w skali mało satysfakcjonującej w stosunku do innych krajów europejskich, takich jak Niemcy, Francja czy Włochy¹.

Kolejną barierą rozwoju, przywoływaną w wielu wypowiedziach i publikacjach [m.in. Brzozowska 2009a; Brzozowska 2012], są nałożone na kraje UE wymogi fiskalne zgodne z kryteriami z Maastricht i problemy zaliczania lub niezaliczania wartości projektów PPP do długu publicznego. Nie ulega wątpliwości, że kwestie ewidencyjne nie należą do najłatwiejszych, jednak należałoby zwrócić uwagę, że uchwalone zasady fiskalno-ewidencyjne obowiązują we wszystkich krajach członkowskich UE, a nie są powodem osłabienia dynamiki rozwoju projektów PPP w wielu krajach europejskich.

Mimo relatywnie niskiego rozwoju inicjatyw PPP w Polsce wydaje się celowe zbadanie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego we wspólne z sektorem prywatnym przedsięwzięcia inwestycyjne o charakterze publicznym. Badanie zostało oparte na danych zawartych w bazie projektów PPP za lata 2009–2016 [Baza projektów... 2016].

2. Regulacje prawne w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego

Od 2009 r. weszła w życie ustawa o PPP, a wraz z nią ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. W nowej ustawie o PPP wprowadzono zmiany w stosunku do zbyt rygorystycznej i nieprzyjętej społecznie ustawy o PPP z 2005 r. Między ustawą o PPP a ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi istnieje bezpośrednia zależność. Umowa o PPP ma charakter ramowy jako tzw. *Umbrella Agreement*. Na jej podstawie partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, natomiast podmiot publiczny do współdziałania

¹ Według danych EPEC w okresie 2012–2016 wartość transakcji PPP w Polsce w wysokości 0,3 mld euro stanowiła 0,4% portfela inwestycji w Europie, podczas gdy Wielkiej Brytanii 31,5%, Francji 12,4%, Niemiec 4,4%, Włoch 7,4% i Holandii 7,1% [EPEC 2017].

w osiągnięciu celu głównie przez wniesienie wkładu własnego. Partner prywatny i partner publiczny ponoszą część ryzyka inwestycyjnego i eksploatacyjnego. Na podmiocie publicznym spoczywa także obowiązek kontroli realizacji przedsięwzięcia z uwagi na przewidywany cel inwestycji, tj. wykonywanie zadań publicznych, w szczególności w przypadku obiektów użyteczności publicznej i zadań publicznych o charakterze powszechnym [www.gov.pl 2008].

Ustawa o koncesji ma charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o PPP [Schnell, Haak 2009] i znajduje zastosowanie przy wyborze partnera prywatnego. Pod koniec 2016 r. została uchwalona nowa ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi zastępująca dotychczas obowiązujące przepisy, a główną zmianą jest dopasowanie przepisów polskich do wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 26 lutego 2014 r. nr 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji, a przez to zapewnienie większej przejrzystości zasad zawierania umów koncesyjnych.

Najważniejsze zapisy ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi zestawiono w tab. 1, przy czym zmiany wprowadzone ustawą z 2016 r. zaznaczono kursywą.

Tabela 1. Porównanie ustaw o partnerstwie publiczno-prywatnym i koncesji na roboty budowlane lub usługi

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi
1	2
Umowa ramowa	Umowa proceduralna
Istotą PPP jest współpraca i podział ryzyka w wykonywaniu tego zadania	Istotą koncesji jest wykonywanie zadań publicznych, w których ryzyko ekonomiczne w zasadniczej części jest przeniesione na podmiot prywatny, a odbiorcą świadczenia mogą być osoby trzecie
Procedura wyboru partnera prywatnego opiera się na ustawie Prawo zamówień publicznych albo na ustawie o koncesjach na roboty budowlane i usługi	Odrębny tryb postępowania na wybór koncesjonariusza w drodze negocjacji <i>Tryby wyboru koncesjonariuszy: przetargu ograniczonego, przetargu nieograniczonego, negocjacji.</i> <i>W przypadku niewywiązywania się koncesjonariusza z umowy możliwość zastąpienia nowym koncesjonariuszem bez konieczności organizowania nowego postępowania wyboru</i>
Przedmiotem PPP jest przedsięwzięcie jako całość kompleksowych działań	Przedmiotem koncesji jest zlecenie wykonania usług, dostaw, robót budowlanych
Świadczenie usług musi być powiązane z dysponowaniem składnikami majątkowymi	Przedmiotem może być „samoistne” świadczenie usług

1	2
Dopuszczalność zawiązania przez podmioty publiczne spółek z partnerami prywatnymi	Brak możliwości zawiązania spółki
Uczestnikami po stronie prywatnej mogą być przedsiębiorcy lub przedsiębiorcy zagraniczni	<p>Uczestnikami po stronie prywatnej mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej</p> <p><i>Wykluczenie przedsiębiorców, którzy naruszyli obowiązki pracownicze, przepisy o zabezpieczeniu społecznym oraz ochrony środowiska.</i></p> <p><i>Możliwość ograniczenia uczestników do zakładów pracy chronionej lub innych wykonawców, których celem statutowym jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych, oraz określenia minimalnego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych u wykonawcy na poziomie 30%.</i></p>
Sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 mln zł wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wyłączeniem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych	<i>Próg stosowania ustawy – 30 tys. euro</i>
Odwołania – brak szczególnych uregulowań	<p>Odwołania w trybie skargi do sądu administracyjnego</p> <p><i>Odwołania składane do Krajowej Izby Odwoławczej, a następnie do sądu powszechnego</i></p>
Czas trwania przedsięwzięcia – bez ograniczeń	<p>Czas trwania koncesji na roboty – 30 lat, na usługi – 15 lat</p> <p><i>Umowa koncesji może być zawarta na okres dłuższy niż 5 lat tylko wtedy, gdy koncesjonariusz nie jest w stanie odzyskać w tym terminie swoich nakładów</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstu ujednoliconego [Ustawa z 19 grudnia 2008; Ustawa z 21 października 2016].

Główne zmiany dostosowawcze w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2016 r. obejmują przeniesienie na koncesjonariusza ryzyka ekonomicznego związanego z eksploatacją obiektów lub wykonywaniem usług, szacowanie wartości umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, rozszerzenie zakresu stosowania ustawy o sektor gospodarki wodno-kanalizacyjnej i sektor transportu publicznego, możliwości udzielania zamówień w trybie bezprzetargowym instytucjom podległym w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej (tryb *in-house*), wprowadzenie prawa interwencji (*step-in-right*) [www.ppp.gov.pl/Aktualności].

Przepisy prawne regulujące kwestie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi nie ograniczają się do wymienionych ustaw, ale są wsparte wieloma innymi aktami prawnymi, które zestawiono w tab. 2.

Tabela 2. Regulacje krajowe odnoszące się do realizacji umów partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi

Akt prawny	Zakres regulacji
1	2
Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100), tekst ujednolicony	określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.
Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016, poz. 1920)	istotą koncesji jest wykonywanie zadań publicznych, w których ryzyko ekonomiczne w zasadniczej części jest przeniesione na podmiot prywatny, a odbiorcą świadczenia mogą być osoby trzecie.
Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177), tekst ujednolicony	określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.
Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1996, nr 9, poz. 43), tekst ujednolicony	określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.
Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 1994, nr 127, poz. 627), tekst ujednolicony	określa warunki przygotowania budowy, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zwanych dalej „autostradami”, zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad, a także organy właściwe w tych sprawach.
Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741) tekst ujednolicony	określa zasady: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości; pierwokupu nieruchomości; wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury gospodarczej; wyceny nieruchomości oraz działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

1	2
Rozporządzenia Ministra Finansów <ul style="list-style-type: none"> • z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego • z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – tekst jednolity • z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych • z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie wzoru ogłoszenia o koncesji na usługi zamieszczonego w Biuletynie Zamówień Publicznych 	
Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. poz. 284)	
Pozostałe <ul style="list-style-type: none"> • Krajowy Standard Rachunkowości nr 10 pt. „Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi” • Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie wpływu umów PPP na dług publiczny, 10 marca 2011 r • Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie zgodności rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2010 r. z Konstytucją RP 	

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Regulacje... 2017].

Na szczególną uwagę zasługuje Krajowy Standard Rachunkowości nr 10, którego celem jest określenie zasad wyceny i ujęcia w księgach rachunkowych aktywów i pasywów oraz przychodów i kosztów wynikających z realizacji umów o PPP i umów koncesji na roboty budowlane lub usługi. Standard nr 10 wszedł w życie od 1 stycznia 2017 r. [Komunikat... 2016].

3. Kryteria unijne

Ważnym czynnikiem wspierającym rozwój PPP są naciski budżetowe, wywoływane nie tyle niedoborem wolnych środków na finansowanie kapitałochłonnych inwestycji publicznych, ile zapisami Traktatu z Maastricht z 1996 r. dotyczącymi zarządzania długiem publicznym, zgodnie z którymi Komisja Europejska nadzoruje budżety krajów członkowskich na podstawie [Hall 2008]:

- kryterium stosunku między planowanym a rzeczywistym deficytem finansów publicznych a PKB, który nie może przekroczyć wartości bazowej na poziomie 3%,
- kryterium stosunku między długiem publicznym a PKB, który nie może być wyższy niż 60% PKB.

Wykorzystanie formuły PPP pozwala państwu niespełniającym kryteriów lub stojącym na granicy ich przekroczenia na realizację inwestycji infrastrukturalnych, ważnych w aspekcie oczekiwań społecznych, poprzez „wyprowadzenie” wydatków inwestycyjnych poza budżet państwa i tym samym ograniczenie rozmiarów długu publicznego, nie narażając się na ryzyko przekroczenia proporcji ustalonych w Traktacie. Postawione kryteria przyczyniły się w wielu krajach europejskich (na przykład

w Hiszpanii, Portugalii, Włoszech) do dynamicznego rozwoju PPP, a głównie form związanych z kapitałowym zaangażowaniem sektora prywatnego.

Kolejną bardzo istotną regulacją są wymagania ewidencyjne ustalone w 2004 r. przez Eurostat – Urząd Statystyczny UE, dotyczące klasyfikowania transakcji PPP [Eurostat 2004] oraz metodyki podejścia do długu i deficytu publicznego w przypadku stosowania PPP w ramach ESA 2010 – europejskiego systemu kont [*Manual on Government...* 2014]. Zalecenia Eurostatu stanowią, że aktywa zaangażowane w PPP powinny być zaklasyfikowane jako aktywa niepubliczne i ewidencjonowane w ewidencji budżetowej jako pozabilansowe, jeśli spełnione są dwa warunki [*Podręcznik deficytu...* 2014, s. 8]:

- partner prywatny ponosi ryzyko budowy,
- partner prywatny ponosi przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.

Eurostat zatem uznaje finansowe zaangażowanie sektora publicznego w projekt PPP za leżące poza domeną długu publicznego, jeśli partnerzy prywatni uczestniczący w projekcie przejęli ryzyko związane z budową i ryzyko popytu lub ryzyko budowy i ryzyko dostępności lub ryzyko budowy, ryzyko popytu i ryzyko dostępności.

Po kilku latach wątpliwości i niejasności co do wpływu zobowiązań z tytułu umów PPP na dług publiczny w Polsce, pogłębionych mało precyzyjnymi zapisami w Rozporządzeniu Ministra Finansów z grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011] i mającymi negatywny wpływ na odbiór społeczny i podejścia zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych do inicjatyw partnerstwa, sytuacja uległa znaczącej poprawie, gdyż warunki ustalone przez Eurostat znalazły swoje odzwierciedlenie w tekście ujednoliconym ustawy o PPP, w której art. 18a stanowi, że „zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacji aktywów po zakończeniu trwania umowy” [Ustawa z 19 grudnia 2008]. Zgodnie także z art. 18a. 2 tejże ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Gospodarki dotyczące przypisania poszczególnych zjawisk potencjalnego ryzyka związanego z realizacją projektu PPP do wymienionych trzech grup: ryzyka budowy, dostępności i popytu oraz czynników uwzględnianych przy ocenie ryzyka.

Pod koniec 2016 r. został opublikowany nowy obszerny przewodnik (152 strony) opracowany przez EPEC i Eurostat *A Guide to the Statistical Treatment of Public Private Partnerships*, którego głównym celem jest wskazanie i wyjaśnienie stronom zainteresowanymi projektami PPP nadal występujących wątpliwości związanych z wpływem realizacji umów PPP w poszczególnych etapach zaangażowania

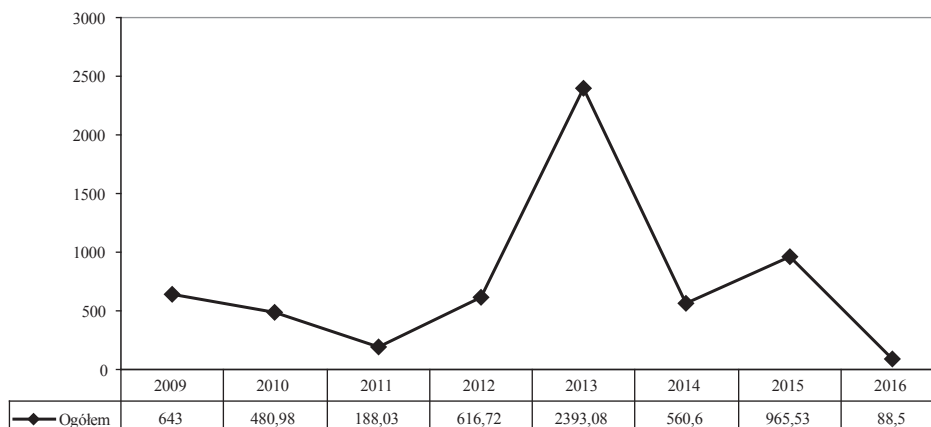
na bilans płatniczy kraju oraz bilanse jednostek samorządu terytorialnego [Eurostat 2016].

Należy podkreślić także rangę Krajowego Standardu Rachunkowości nr 10 pt. *Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi*, porządkującego wiele spornych kwestii związanych z realizacją projektów PPP, który powinien przyczynić się do wyraźnego polepszenia jasności i jednoznaczności obowiązujących w Polsce przepisów w tej materii.

4. Rozwój PPP w Polsce w latach 2009–2016

Na polskim rynku PPP w latach 2009–2016 podpisano 110 umów razem z umowami koncesji na ogólną sumę 5602 mld złotych. Średnia wartość umowy wyniosła 47 mln złotych. Projekty poniżej 50 mln złotych są traktowane jako małe, i takie przeważają na rynku polskim, stanowiąc aż 84% całego rynku PPP. Specyfiką rynku polskiego jest także zdecydowana przewaga (67%) procedur koncesyjnych oraz jego swoista niedojrzałość, przejawiająca się niskim stopniem skuteczności umów – tylko 28% postępowań zakończono podpisaniem umowy o partnerstwie.

Na rys. 1 przedstawiono kształtowanie się skali projektów PPP (razem z koncesjami) wyrażonych ich wartością kosztorysową w latach 2009–2016.

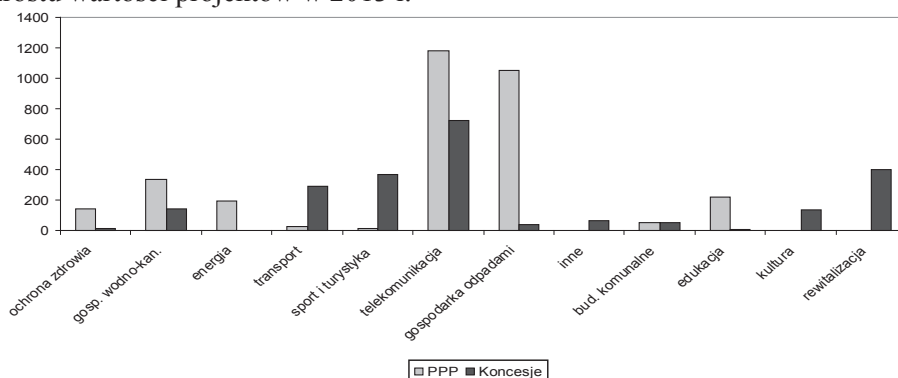


Rys. 1. Rozwój projektów z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 (mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Zalewski 2015; *Baza projektów...* 2016].

Trudno doszukać się jakichkolwiek prawidłowości w ocenie rozwoju projektów PPP w Polsce. Poza szczytowym 2013 r., w którym wartość podpisanych umów PPP była blisko 4-krotnie wyższa niż rok wcześniej i rok później, w pozostałych latach dynamika zmian nie była tak wyraźna. Analiza projektów PPP według rodzajów in-

frastruktury (rys. 2) powinna zapewnić odpowiedź na pytanie o przyczyny nagłego wzrostu wartości projektów w 2013 r.

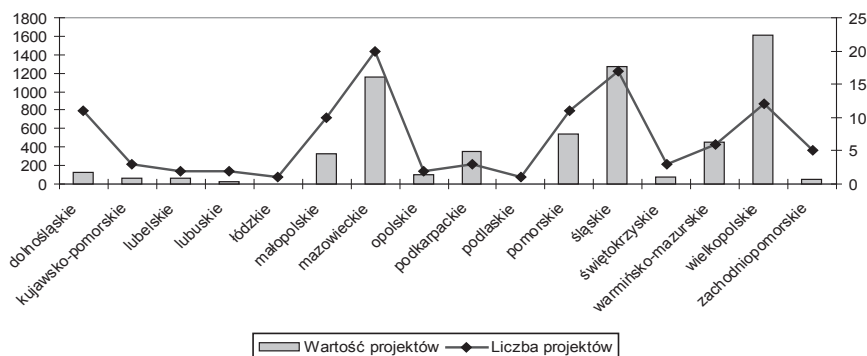


Rys. 2. Rozwój projektów z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 (mln PLN) w podziale na rodzaje infrastruktury oraz rodzaje umów

Źródło: opracowanie własne.

Największe nakłady na realizację projektów partnerstwa zostały przeznaczone na inwestycje z zakresu gospodarki odpadami (głównie projekt System Gospodarki Odpadami realizowany od 2013 r. w Poznaniu), telekomunikacji (głównie projekty w zakresie szerokopasmowego Internetu realizowane w woj. wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim, lubelskim, lubuskim, świętokrzyskim, dolnośląskim) oraz projekty w zakresie transportu (m.in. parking podziemny i parking dwukondygnacyjny we Wrocławiu, droga gminna w woj. pomorskim, przejście podziemne w Krakowie) i ochrony zdrowia (m.in. budowa szpitala powiatowego w Żywcu, rozbudowa specjalistycznego szpitala w Jaworznie).

Niejako podsumowaniem jest analiza rozwoju projektów PPP według ich lokalizacji w ujęciu województw (rys. 3).



Rys. 3. Rozwój projektów PPP w Polsce według wartości (mln PLN) i liczby w ujęciu województw
Źródło: opracowanie własne.

Przekrój regionalny wskazuje, że najwięcej inicjatyw (podpisanych i realizowanych umów) powstało w woj. mazowieckim, śląskim, dolnośląskim, pomorskim i wielkopolskim, natomiast pod względem wartości dominowało woj. wielkopolskie (projekt gospodarki odpadami w Poznaniu, projekty telekomunikacyjne), następnie śląskie (szpitale w Żywcu i Jaworznie) oraz mazowieckie (m.in. Internet dla Mazowsza).

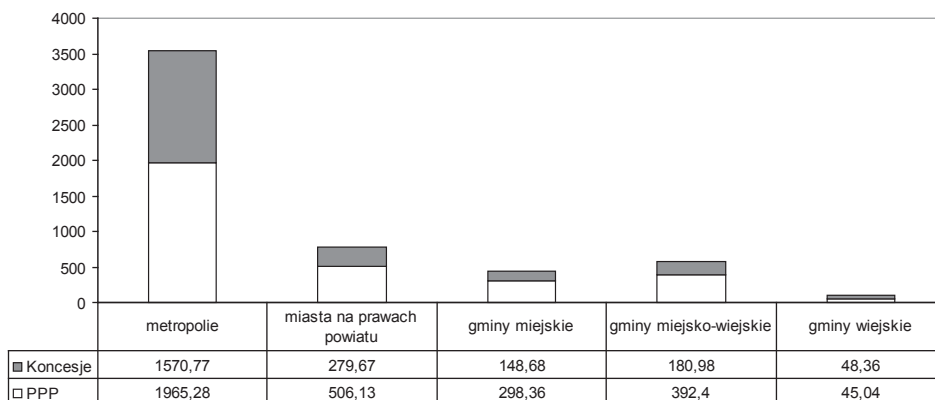
Zdecydowana większość projektów była realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego.

5. Analiza zaangażowania PPP w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego były w ponad 83% partnerami projektów partnerstwa ze strony sektora publicznego. Pozostałą część tworzyły pojedyncze jednostki administracji rządowej (Ministerstwo Finansów, Instytut Pamięci Narodowej, agencje rządowe, Ministerstwo Sprawiedliwości) oraz szpitale, spółki komunalne, stowarzyszenia i fundacje, uczelnie [*Baza projektów...* 2016].

Wydaje się celowe zbadanie rozwoju projektów PPP w zależności od typu jednostki samorządu terytorialnego. Analiza zostanie przeprowadzona w przekroju rodzaju umowy partnerstwa (PPP lub koncesja), lat 2009–2016 oraz rodzajów infrastruktury.

Dla zachowania proporcji między poszczególnymi typami z grupy miasta na prawach powiatu zdecydowano się na wydzielenie podgrupy metropolie, czyli miast wojewódzkich jako miast na prawach powiatu o nadanym statusie miasta metropolitalnego [Ministerstwo Finansów 2015]. Dane zamieszczone na rys. 4 potwierdzają



Rys. 4. Projekty PPP w latach 2009–2016 w podziale na typy jednostek samorządu terytorialnego (w mln PLN)

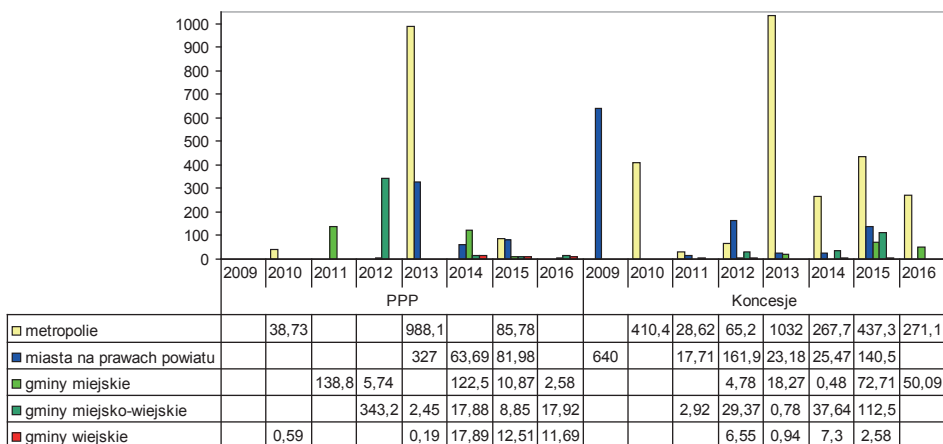
Źródło: opracowanie własne.

znaczenie metropolii w inwestycjach realizowanych według formuły PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi, których udział w latach 2009–2016 stanowił 65% wartości wszystkich projektów partnerstwa.

Udział pozostałych miast na prawach powiatu wynosił 14,5%, gmin miejskich 8,2%, gmin miejsko-wiejskich 10,6%, a gmin wiejskich niecałe 1,7%.

Biorąc pod uwagę projekty realizowane wyłącznie według formuły PPP, udział metropolii wynosił 61%, pozostałych miast na prawach powiatu 15,8%, gmin miejskich 9,3%, gmin miejsko-wiejskich 12,2%, a gmin wiejskich 1,4%. Wartość udzielonych koncesji w gminach wiejskich była na poziomie zbliżonym do wartości projektów PPP, w gminach miejsko-wiejskich i gminach miejskich była mniej więcej o połowę niższa od wartości realizowanych projektów PPP, natomiast w miastach na prawach powiatu wartość koncesji była dwukrotnie wyższa niż wartość projektów PPP.

Wartości projektów PPP i koncesji w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiono na rys. 5.



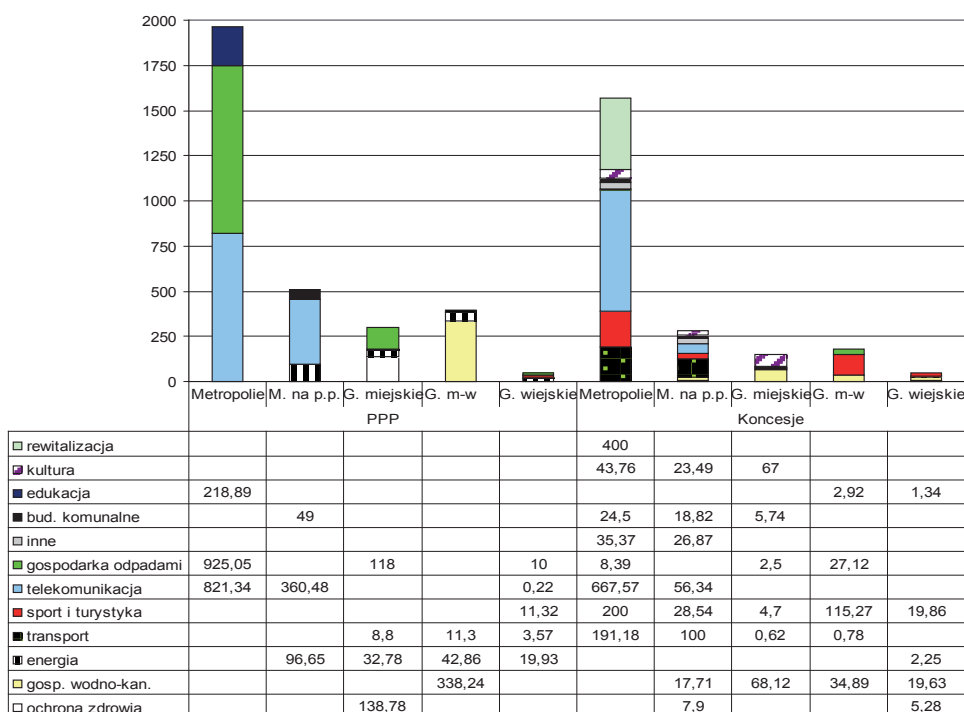
Rys. 5. Rozwój projektów z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 (mln PLN) w podziale na typy JST

Źródło: opracowanie własne.

W zasadzie dopiero od 2012 r., wprawdzie z różnym nasileniem, wszystkie typy jednostek samorządu terytorialnego zaczęły inicjować projekty PPP i koncesje. Największe projekty były realizowane w miastach metropolitalnych (lata 2010, 2013, 2014, 2015, 2016), gminach miejsko-wiejskich (lata 2012, 2015) oraz pozo-

stałych miastach na prawach powiatu (lata 2009, 2012, 2013, 2015). Należy jednak mieć na uwadze, że projekty realizowane przez miasta metropolitalne w większości wypadków obejmowały swoim zakresem obszar całego województwa z miastami metropolitalnymi jako stolicami. Dotyczy to głównie inwestycji ujętych w grupie telekomunikacja, a których celem było założenie szerokopasmowego Internetu. Inwestycje w zakresie telekomunikacji stanowiły 79% projektów PPP oraz 18,3% koncesji realizowanych przez miasta metropolitalne. Szeroko zakrojona akcja projektów PPP związanych z założeniem szerokopasmowego Internetu odbyła się głównie w 2013 r., kiedy wystąpiła możliwość ubiegania się o środki dofinansowania z UE w ramach tzw. *blending funding*, czyli finansowania hybrydowego.

Rozwój projektów partnerstwa pod kątem przeznaczenia inwestycji (rodzaju infrastruktury) zaprezentowano na rys. 6.



Rys. 6. Projekty z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 (mln PLN) w podziale na rodzaje infrastruktury

Źródło: opracowanie własne.

W metropoliach największy udział miały inwestycje dotyczące telekomunikacji, a ściślej związane z tworzeniem i instalowaniem szerokopasmowego Internetu (sieć szerokopasmowa w woj. mazowieckim, wielkopolskim, dolnośląskim, katowickim)

i gospodarki odpadami (System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania). Projekt z zakresu gospodarki odpadami był także projektem hybrydowym. W metropoliach ważną rolę odegrała również koncesja związana z rewitalizacją obszarów miejskich, a ściślej zagospodarowaniem terenu dworca kolejowego w Sopocie.

Inwestycje z zakresu sportu i turystyki były realizowane w gminach wiejskich (budowa hali sportowej w Karczmiskach), natomiast koncesje były udzielane we wszystkich typach JST (m.in. koncesja na roboty budowlane dla kompleksu mineralnych basenów w Solcu-Zdroju, zarządzanie pływalnią w Gliwicach, zarządzanie podziemną trasą w Kamiennej Górze, zarządzanie infrastrukturą na stoku Dębowca w Bielsku-Białej, zarządzanie halą widowiskowo-sportową w Szczecinie). W sektorze zdrowia realizowano inwestycje w gminach miejskich (szpital w Żywcu), a udzielono koncesji w miastach na prawach powiatu oraz gminach wiejskich (koncesja na roboty budowlane w szpitalu w Jaworznie, w zakładzie opiekuńczo-lecznym w Kobylnicy). Należałoby zwrócić szczególną uwagę także na inwestycje z zakresu energetyki, które wystąpiły w projektach PPP wszystkich typów JST z wyłączeniem metropolii (głównie prace w zakresie termomodernizacji – w gminie miejsko-wiejskiej Wołów i gminie miejsko-wiejskiej Karczew, gminie miejskiej Świdnica, mieście na prawach powiatu Ruda Śląska, gminie wiejskiej Dęba Wielkie, gminie wiejskiej Kobyłka, gminie miejsko-wiejskiej Opalenica i Płocku oraz w zakresie oszczędności energii elektrycznej – w gminie miejskiej Radzionków, zespole placówek oświatowych w Piekoszowie (gmina wiejska)). Projekty w zakresie transportu były związane z budową lub modernizacją dróg lokalnych, w których partnerami były gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie.

6. Zakończenie

Analiza przepisów prawnych i wprowadzonych zmian daje podstawę do przypuszczenia, że systematyczne niwelowanie istniejących luk prawnych i zapewnienie większej przejrzystości regulacji zmniejsza występujące bariery prawne, finansowe i mentalne wśród decydentów, publicznych i prywatnych, przekładając się na wzrost skali realizowanych projektów w PPP w Polsce.

Analiza projektów partnerstwa (PPP i koncesji) wykazała zwiększoną aktywność, szczególnie w ostatnich pięciu latach odznaczających się dużą zmiennością zaangażowania inwestycyjnego. Wśród jednostek samorządu terytorialnego największe zaangażowanie dotyczyło miast na prawach powiatu, a głównie tych o statusie miast metropolitalnych. Pokreślić należy, że także inne typy JST zwiększyły swoje zaangażowanie w projekty partnerstwa. Największe realizowane projekty dotyczyły sektora telekomunikacji, gospodarki odpadami i rewitalizacji. W mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego projekty partnerstwa były skoncentrowane na inwestycjach energooszczędnych (termomodernizacja budynków) w ramach PPP oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej, sektorze sportu i turystyki, ochrony zdrowia, transportu, kulturze w ramach koncesji.

Dla uzyskania bardziej miarodajnych wyników celowe byłoby podjęcie badań pozwalających na porównanie działalności w zakresie PPP i koncesji w poszczególnych typach JST poprzez zapewnienie jednakowej bazy porównawczej, np. zbadanie wartości projektów w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Literatura

- Baza projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z podpisanymi umowami 2009–2016, http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx.
- Brzozowska K., 2009a, *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w państwach Unii Europejskiej: implikacje wymagań ewidencyjnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 542, *Finanse, Rynki Finansowe i Ubezpieczenia*, nr 18, s. 43–50.
- Brzozowska K., 2009b, *Czy zmiany regulacji prawnych przyspieszą rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526, *Ekonomiczne Problemy Usług*, nr 29, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, s. 74–82.
- Brzozowska K., 2012, *Identyfikacja przyczyn słabego rozwoju PPP w Polsce na tle tendencji europejskich*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe nr 108 UE w Katowicach, *Studia Ekonomiczne Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*. *Finanse publiczne*, red. T. Famulska, A. Walasik, s. 196–206.
- EPEC, 2017, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2016*, EPEC 2017 (17.02.2017).
- Eurostat, 2004, *New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnership*, Eurostat Press Office, no. 18.
- Eurostat, EPEC, European Investment Bank 2016, *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, September 2016.
- Hall D., 2008, *PPPs in the UE – a critical appraisal*, October, s. 7, www.psiru.org.
- Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 10 „Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi”*, Dz. Urz. Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2016 r., poz. 63.
- Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*, 2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF>. Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych i samorządowych, edycja 2014. Tłumaczenie robocze oprac. przez Główny Urząd Statystyczny – bez przykładów ujęcia w rachunkach.
- Ministerstwo Finansów, 2015, *Wskaźniki dla metropolii (12 miast na prawach powiatu)*, www.metroplie.pl.
- Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie zgodności rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2010 r. z Konstytucją RP.
- Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie wpływu umów PPP na dług publiczny, 10 marca 2011 r.
- Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych*, edycja 2014.
- Regulacje polskie*, www.ppp.gov.pl,
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, Dz.U. poz. 284.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie wzoru ogłoszenia o koncesji na usługi zamieszczanego w Biuletynie Zamówień Publicznych.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – tekst jednolity.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.
- Schnell Ch., Haak A., 2009, *New chances for Public Private Partnerships in Poland*, International Financial Law Review, no. 3.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, tekst ujednolicony.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1996, nr 9, poz. 43, tekst ujednolicony.
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2016, poz. 1920.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741, tekst ujednolicony.
- Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 1994, nr 127, poz. 627, tekst ujednolicony.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, tekst ujednolicony.
- www.mg.gov.pl (21.11.2008).
- www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Aktualnosci.aspx
- www.ppp.gov.pl/BazaProjektow (20.01.2017).
- Zalewski D., 2015, *Rynek PPP w Polsce do 2015 r. – tabela zawartych umów o PPP/koncesji*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki, Warszawa.