

Czy PPP jest realną alternatywą dla realizacji inwestycji przez samorządy?

Marek Dylewski, Beata Zofia Filipiak*

Streszczenie: *Cel* – Analiza istniejącego stanu i ocena rozwoju transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce (PPP) w ujęciu rodzajów inwestycji i zastosowanego montażu finansowego.

Metodologia badania – Analiza materiału empirycznego oparta jest o studia literatury przedmiotu oraz o materiał empirycznych dotyczący transakcji PPP realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce (JST). Wykorzystane zostaną metody analizy finansowej i statystyki opisowej.

Wynik – Przeprowadzone badania pozwoliły z jednej strony wskazać na rozwój transakcji PPP w jednostkach samorządu terytorialnego, a z drugiej pozwoliły na dokonanie oceny tendencji rozwojowych analizowanego zjawiska w latach 2009–2016.

Oryginalność/wartość – W opracowaniu wskazano na kształtowanie się tendencji w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego z wykorzystaniem formuły PPP.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, inwestycje, partnerstwo publiczno-prywatne

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stanowi ważną i atrakcyjną formę realizacji zadań publicznych, które realizują zarówno jednostki rządowe, jak i samorządowe. Atrakcyjność tego modelu współpracy wynika ze współdziałania organów publicznych szczebla samorządowego, jak i rządowego z sektorem prywatnym, w wyniku której każda ze stron może zrealizować swój cel. Pomiot publiczny dąży do zaspokojenia potrzeb społecznych, co jest istotą i podstawowym celem funkcjonowania tych jednostek. Podmiot prywatny realizuje swój cel biznesowy oparty o funkcjonowanie w gospodarce i realizacji akceptowanego przez właścicieli poziomu zwrotu z kapitału (zysku). Nie mniej istotne dla partnera prywatnego jest zapewnienie pewności przepływów pieniężnych w długim okresie czasu, a takie może mu zaoferować partner publiczny. Dzięki współdziałaniu sektora publicznego i prywatnego możliwe jest zwiększenie efektywności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego w realizacji konkretnych typów usług (zadań). W modelu PPP sektor prywatny zapewnia źródło finansowania przedsięwzięcia

* dr hab. Marek Dylewski, prof. WSB, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, e-mail: marek.dylewski@wsb.poznan.pl; prof. zw. dr hab. Beata Zofia Filipiak, Uniwersytet Szczeciński, e-mail: bea-ta.filipiak@usz.edu.pl.

(najczęściej projektu inwestycyjnego), dzięki któremu środki sektora publicznego mogą zostać przeznaczone na inne cele.

Celem opracowania jest analiza rozwoju transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce (PPP) w ujęciu rodzajów inwestycji i zastosowanego montażu finansowego. Analiza zostanie przeprowadzona w czasie (lata 2009–2016), z wskazaniem rodzajów kapitału wykorzystanego w poszczególnych transakcjach inwestycyjnych. Analizie poddana zostanie również aktywność jednostek samorządów w poszczególnych regionach z punktu widzenia zainteresowania tą formą finansowania inwestycji. Badania i analiza materiału empirycznego oparta jest o studia literatury przedmiotu oraz o materiał empirycznych dotyczący transakcji PPP realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce (JST).

1. Inwestycje w jednostkach samorządu terytorialnego – próba definicji ograniczeń ich podejmowania

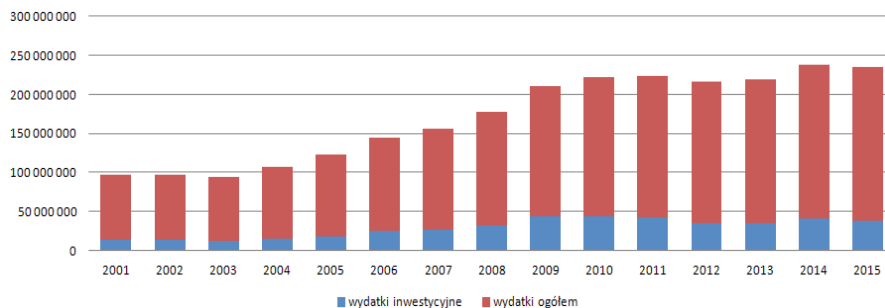
Decyzje inwestycyjne obejmują zarówno decyzje o alokacji środków finansowych w inwestycje służące zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa w sposób bezpośredni, jak i przyczyniające się do ich zaspokojenia w przyszłości. Inwestycje angażują środki ujęte w budżecie JST przez wiele lat, zarówno jako wydatki inwestycyjne, ale również jako wydatki na obsługę długu czy też na bieżące finansowanie zadań, które są wynikiem już zakończonych inwestycji.

Inwestycje są związane ściśle z rodzajem wydatków ujętych w budżecie JST. Oprócz wskazanych wydatków bieżących związanych z bieżącym finansowaniem już zrealizowanych inwestycji występują wydatki odtworzeniowe, modernizacyjne i inwestycyjne. Wydatki te nie zostały w sposób precyzyjny zdefiniowane przez ustawodawcę, co może rodzić problem interpretacyjny w zakresie rodzaju wydatku majątkowego, gdyż w tej grupie występują zarówno inwestycje rzeczowe, jak i inwestycje majątkowe (związane z wniesieniem udziałów, wkładów czy objętymi akcjami). Ta sytuacja nie zmienia ekonomicznego wyrazu wydatku majątkowego, gdyż w tym ujęciu cała grupa ta stanowi inwestycje (Ustawa, 2009, art. 236).

Niezaprzeczalnie inwestycje podnoszą jakość świadczonych usług, służą zwiększaniu standardu realizowanych zadań, jak również służą rozwojowi i wyrównywaniu szans między społecznościami lokalnymi czy regionalnymi. Inwestycje są wyznacznikiem wzrostu gospodarczego oraz rozwoju ekonomicznego. Cechą inwestycji jest to, że narażone są na możliwość nieosiągnięcia założonych celów (w tym terminów ich oddania do użytkowania) (Pfeffer, 1956; Knight, 2005; Filipiak, 2011; Czempas, 2013; Kata, 2015).

Inwestycje stanowią barometr w zakresie oceny stopnia i dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego. Pobudzają one aktywność gospodarczą, ale również stoją u podstawy wzrostu lokalnej koniunktury gospodarczej. Inwestycje stanowią niezaprzeczalny instrument kreowania rozwoju, a biorąc pod uwagę wielkość wydatków, ich ekonomiczne i społeczne

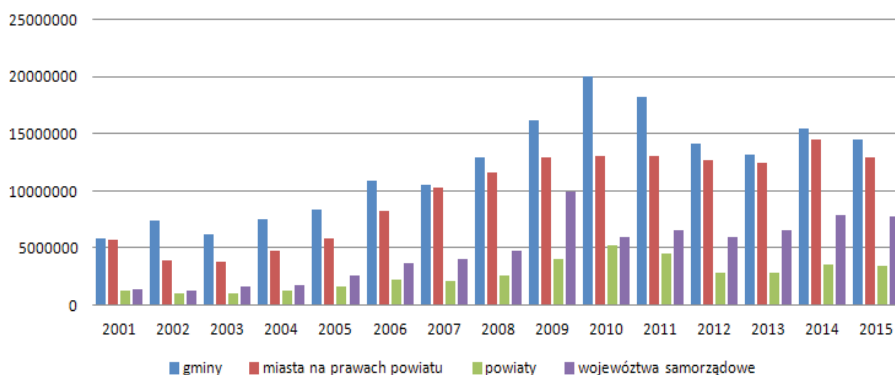
skutki stanowią ważny obszar decyzji organów samorządowych. W tabeli 1 przedstawiono wielkość wydatków inwestycyjnych ogółem w JST (Filipiak, Dylewski, 2015).



Rysunek. 1 Wielkość wydatków inwestycyjnych na tle ogółu wydatków JST w latach 2001–2015 (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady RIO 2002–2016.

Przedstawione dane obrazują systematyczny wzrost wydatków inwestycyjnych w latach 2003–2010. W następnym okresie lat 2011–2013 widoczny jest ich nieznaczny spadek w ujęciu wartościowym. W analizowanym okresie tendencja zmian w wielkości wydatków ogółem w ST jest zbliżona do tendencji kształtowania się wydatków inwestycyjnych wszystkich JST. Na rysunku 2 przedstawiono kształtowanie się wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach JST.

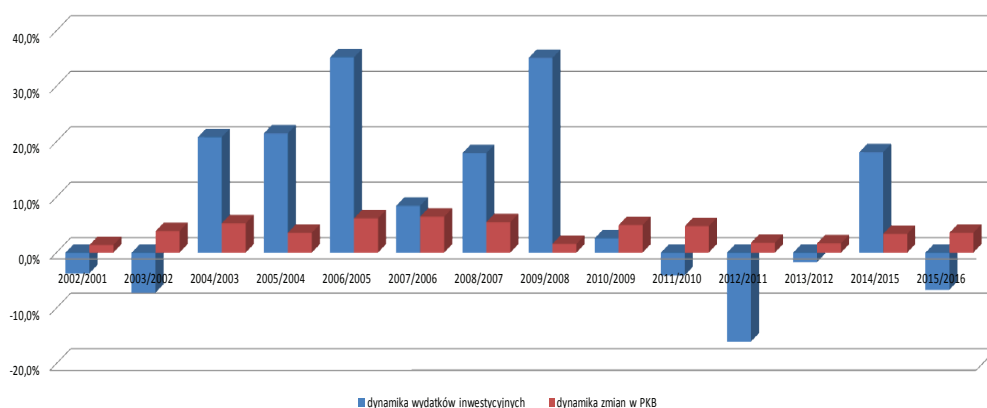


Rysunek. 2 Wielkość wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach JST w latach 2001–2015 (tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady RIO 2002–2016.

Z przedstawionych danych wynika, że najczęściej wydają na inwestycje gminy. Biorąc pod uwagę ich ogólną liczbę w podziale terytorialnym kraju (2478 jednostek), tendencja ta

wyduje się prawidłowa i pozwala na podtrzymanie tezy, że inwestycje JST oddziałują na zmianę sytuacji społeczno-gospodarczej na szczeblu lokalnym. Drugim znaczącym inwestorem są miasta na prawach powiatu. To one pełnią rolę centrów rozwoju społeczno-gospodarczego, oddziałując na jednostki gminne, tworząc często z nimi partnerstwa inwestycyjne. Samorząd wojewódzki (biorąc pod uwagę, że w podziale terytorialnym kraju mamy 16 regionów-województw), jest znaczącym inwestorem samorządowym. Powiaty, z uwagi na ich specyfikę, plasują się jako jednostki w ujęciu wartościowym wydające najmniej środków na zadania inwestycyjne. Na rysunku 3 przedstawiono dynamikę wzrostu wydatków inwestycyjnych na tle zmian w dynamice PKB.



Rysunek. 3 Dynamika wzrostu wydatków inwestycyjnych na tle zmian w dynamice PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowej Rady RIO 2002–2016 oraz [www 2](#).

Z przedstawionych danych wynika, że dynamika wydatków inwestycyjnych w latach 2010–2016, mimo ich wartościowego wzrostu, spada i nie odzwierciedla tendencji występujących w gospodarce (co obrazuje PKB). Należy podkreślić, że w analizowanym okresie w latach 2002–2003, 2012 i 2016 występuje sytuacja ponoszenia niższych wydatków, niż w latach poprzednich. Wydatki inwestycyjne JST muszą mieć pokrycie w nadwyżce operacyjnej lub też są finansowane ze źródeł zewnętrznych. Źródłem finansowania zewnętrznego w przypadku inwestycji, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, są albo środki UE (jako współfinansowanie zadań inwestycyjnych), albo zobowiązania dłużne.

Na tym tle jawi się problem, czy JST są w stanie zaabsorbować środki UE przy zapisach obowiązującego prawa. W literaturze przedmiotu wskazywano niejednokrotnie na problemy z tym związane. Istniejące przepisy prawa limitują możliwość zaciągania zobowiązań dłużnych, co spowodowało właśnie ograniczenie inwestycji w latach 2012–2013, kiedy JST odczuwały skutki wejścia nowych przepisów dotyczących limitacji zadłużenia (Poniatowicz, Salachna, Perło, 2010; Korolewska, Bartkowiak-Marchewka, 2011; Kamiński, 2012; Arendarski, 2012; Dylewski, 2013; Poniatowicz, 2014; Filipiak, Dylewski, 2015).

W chwili obecnej JST nauczyły się nie tylko prognozować zadłużenie, ale poszukują również alternatywnych możliwości sfinansowania zadań inwestycyjnych. Takim rozwiązaniem jest wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań inwestycyjnych. Oczywiście dotyczy to tych inwestycji, z których istnieje możliwość pobierania pożytków przez partnera prywatnego lub też partner prywatny otrzymuje, jako rekompensatę za wniesiony wkład finansowy i zrealizowane zadanie inwestycyjne, zapłatę sumy pieniężnej (Ustawa, 2008, art. 4). Z punktu widzenia JST ważne jest określenie, jakie czynniki determinują realizację inwestycji JST w formie PPP.

2. Kluczowe determinanty decyzji organów JST w sprawie realizacji inwestycji w formule PPP

W literaturze przedmiotu podnosi się stanowisko, że partnerstwo publiczno-prywatne stanowić może skuteczne narzędzie realizacji celów publicznych poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych. Jednakże z uwagi na jego cechy staje się przedsięwzięciem ryzykownym (Rowe, 1997; Dastig, 2009; Czempas, 2010; Filipiak, Guranowski, 2016). Mimo występowania wielu czynników ryzyka, a zwłaszcza ryzyka politycznego i czynnika ludzkiego, władze publiczne podejmują decyzje o realizacji zadań inwestycyjnych w tej formule. Poszukując odpowiedzi na pytanie, co determinuje decyzje organów publicznych w sprawie realizacji inwestycji w formule PPP, należy wskazać na trzy grupy czynników (Filipiak, Guranowski, 2016):

- prawno-finansowe,
- społeczno-polityczne,
- organizacyjno-prawne.

Do grupy czynników prawno-finansowych zaliczyć należy: brak możliwości sfinansowania inwestycji z budżetu (brak dochodów pozwalających na sfinansowanie inwestycji), obowiązującą limitację zadłużenia z przeznaczeniem na finansowanie zadań inwestycyjnych, konieczność pozostawienia rezerwy na inne przedsięwzięcia, trudną sytuację finansową, brak perspektyw pozyskania środków Unii Europejskiej na określony typ inwestycji. Wśród czynników społecznych należy wymienić w szczególności: brak społecznej akceptacji dla zadłużenia oraz społeczną i polityczną presję dotyczącą realizacji konkretnej inwestycji. Czynniki organizacyjno-prawne są: prawne możliwości realizacji zadania inwestycyjnego w formule PPP, zgodność ścieżki realizacji inwestycji z obowiązującym prawem, zgodność procedur technicznego przeprowadzenia transakcji PPP z prawem zamówień publicznych.

Literatura przedmiotu, jak i praktyka pozwalają wskazać na trzy podstawowe przesłanki decydujące o podjęciu współpracy w formule PPP przez stronę publiczną i prywatną (Herbst, Jadach-Sepiolo, 2012; Herbst i in., 2015; Filipiak, Guranowski, 2016):

1. Musi istnieć przedsięwzięcie pozwalające zastosować formułę PPP i jednocześnie zainteresować potencjalnego inwestora, tj. takie, które przynieść może inwestorowi

oczekiwaną stopę zwrotu z zainwestowanych w nie środków, a partnerowi publicznie wyeliminowanie społecznej i politycznej presji związanej z realizacją inwestycji i oczekiwanymi efektami związanymi z jej eksploatacją.

2. Odpowiedzią na brak środków finansowych (całkowity lub częściowy) ze strony władz publicznych jest chęć długoterminowego zainwestowania kapitału w przedsięwzięcie publiczne ze strony inwestora prywatnego, a jednocześnie pewność wyrażona i gwarantowana umową partnerstwa, że przedsięwzięcie pozwoli mu na osiągnięcie akceptowanego zwrotu z zainwestowanego kapitału w przedsięwzięcie.
3. Strony zaakceptują podział ryzyka pomiędzy siebie, a szacowane ryzyko po stronie partnera prywatnego jest akceptowane zarówno w momencie zawarcia umowy, jak również w trakcie jej trwania.

Powyższe przesłanki stanowią warunki wyjściowe do zainicjowania procedury realizacji inwestycji w formule PPP. Trzeba jednak pamiętać, że ze względu na specyfikę przeprowadzenia samej procedury, jak i ryzyko polityczne związane z tego typu transakcjami, koniecznością staje się bardzo dokładne rozpoznanie wymogów prawnych dotyczących transakcji w formule PPP. Obowiązujące prawo w sposób precyzyjny wskazuje na ścieżki modelowe realizacji inwestycji w formule PPP (Ustawa, 2008, art. 4), które wyznaczone są rodzajem wynagrodzenia dla partnera prywatnego i one decydują o konkretnym modelu realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Wynagrodzenie może przybrać następujące formy: opłaty za dostępność, pobierania pożytków z przedsięwzięcia (oddanej do użytkowania inwestycji) lub też może to być forma mieszana. Pierwsza ścieżka ma zastosowanie w przypadku wynagrodzenia, którego konstrukcja opiera się wyłącznie na opłacie za dostępność przedmiotu inwestycji (np. obiektu, budowli) i jej podstawą prawną jest prawo zamówień publicznych (PZP) (Ustawa, 2013). Druga ścieżka determinowana jest ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi i stosuje się ją w przypadku wynagrodzenia polegającego na pobieraniu pożytków w okresie eksploatacji (Ustawa, 2009b).

W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane (koncesja) lub usługi ani ustawa Prawo zamówień publicznych (PZP), wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 2008, art. 4, ust. 3).

Dokonując wyboru zakresu przedsięwzięcia inwestycyjnego (projektu), konieczne jest określenie, czy istnieje możliwość pobierania pożytków z przedsięwzięcia, czy też rozwiązań należy poszukiwać w prawie zamówień publicznych stosując odpowiednią formę wynagrodzenia. Wybór ścieżki modelowej realizacji inwestycji w formule PPP, mimo że determinowany formą wynagrodzenia partnera prywatnego, wiąże się z konkretnym rodzajem inwestycji (projektu). Jeżeli przedmiot inwestycji będzie powiązany z możliwością osiągnięcia z jego eksploatacji dochodów, to wówczas wynagrodzenie będzie oparte o przepisy

prawa regulujące udzielenie koncesji. Jeżeli nie będzie możliwości czerpania dochodów z przedmiotu inwestycji (przykładem takim jest droga), to zastosowanie ma drugi model, oparty o prawo zamówień publicznych (Pyka, 2013; Filipiak, Guranowski, 2016).

3. Tendencje w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych w formule PPP

W tabeli 1 przedstawiono realizację projektów w formule PPP z uwzględnieniem zastosowania finansowania hybrydowego, z dofinansowaniem realizacji inwestycji środkami UE. Należy nadmienić, że środki może pozyskać zarówno partner prywatny, jak i partner publiczny. Ten fakt nie zmienia kwalifikacji projektu jako hybrydowego.

Tabela 1

Realizacja projektów w formule PPP w latach 2009–2016

Wyszczególnienie	Projekty rozpoczęte			Projekty zakończone		
	wartość w mln zł	liczba jednostek	liczba projektów hybrydowych (z dofinansowaniem UE)	liczba projektów zakończonych	w tym: hybrydowe	% zrealizowanych projektów w ramach danej grupy jednostek
Gminy	581,90	38	3	6	0	15,79%
Miasta	2375,80	40	10	3	0	7,50%
Powiaty	247,53	3	1	1	0	33,33%
Samorząd województwa	1686,79	11	10	1	1	9,09%
Jednostki organizacyjne i podmioty zależne od JST	354,19	9	0	0	0	-
Administracja rządowa	74,79	4	0	2	0	50,00%
Agencje i inne podmioty rządowe	18,19	3	0	0	0	-
Uczelnie wyższe	219,84	2	0	1	0	-
Stowarzyszenia i fundacje	43,45	3	0	0	0	-
Razem	5602,48	113	24	14	1	X

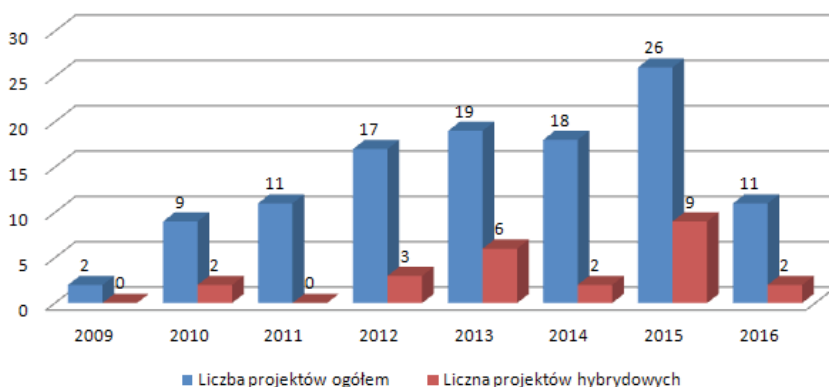
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bazy projektów PPP.

Z przedstawionych danych wynika, że w latach 2009–2016 w Polsce podjęto realizację jedynie 113 projektów w formule PPP o łącznej wartości 5602,48 mln zł, z czego 24 to projekty hybrydowe (21,24% ogółu rozpoczętych projektów). 14 projektów zakończono, w tym jeden hybrydowy. Duża liczba projektów niezakończonych wiąże się z faktem, że podejmowane partnerstwo nie kończyło się jedynie na realizacji inwestycji. Projekty dotyczyły także jej eksploatacji. Jedynie 12,4% łącznej liczby rozpoczętych projektów stanowią projekty zakończone zamknięciem inwestycji.

Jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały lub też realizują 89,4% ogółu projektów rozpoczętych w formule PPP. Biorąc pod uwagę typy jednostek, to miasta wystąpiły

z największą liczbą partnerstw (40 jednostek) na łączną kwotę 2375,8 mln zł. Samorząd gminny podjął 38 umów o PPP na łączną kwotę 581,9 mln zł. Mimo że samorząd wojewódzki podpisał 11 umów, to ich wartość była znacząca. Podjęto przedsięwzięcia inwestycyjne na łączną kwotę 1686,79 mln zł. Jednostki zależne od JST podpisały 9 partnerstw na łączną kwotę 354,9 mln zł. Najmniej liczną grupę stanowiły powiaty, które podjęły się realizacji inwestycji w formule PPP na łączną kwotę 247,53 mln zł.

Najczęściej projekty hybrydowe były podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Najwięcej tego typu projektów realizuje samorząd województw i miasta. Na rysunku 4 zaprezentowano liczbę projektów hybrydowych realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2016.



Rysunek 4. Liczba projektów realizowanych w formule PPP realizowanych w latach 2009–2016 z uwzględnieniem projektów hybrydowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy projektów PPP.

Najwięcej projektów w formule PPP podjęto w 2015 roku. W tym też roku uruchomiono najwięcej było projektów z dofinansowaniem z UE. Jest to związane z tym, że na ten okres przypadało uruchomienie ostatnich projektów współfinansowanych ze starej perspektywy. To przesunięcie uruchomienia projektów starej perspektywy UE spowodowało tak znaczący wzrost liczby projektów hybrydowych. Widoczne jest również, że w okresie 2012–2014 rośnie liczba projektów realizowanych w formule PPP. Rok 2016 jest rokiem, który nie został zamknięty¹, a JST raportują realizację projektów PPP z opóźnieniem. Często podejmowana jest już procedura w zakresie PPP, a dopiero po rozstrzygnięciu postępowania o wyłonienie partnera następuje przekazanie informacji.

W tabeli 2 zaprezentowano realizację projektów podjętych w formule PPP w latach 2009–2016 w ujęciu podstawowych ścieżek wyłaniania partnera prywatnego. Jak już podkreślano, są to modelowe ścieżki wyznaczone specyfiką wynagrodzenia partnera prywatnego.

¹ Prezentowane dane obrazują sytuację na 30 listopada 2016 r.

Jedynie jeden projekt został zrealizowany za pomocą ścieżki, w której nie ma zastosowania ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane (koncesja) lub usługi ani ustawa Prawo zamówień publicznych (PZP).

Tabela 2

Liczba projektów PPP podjętych w latach 2009–2016 w podziale na dwa modele wyłaniania partnera prywatnego z uwzględnieniem finansowania hybrydowego

Wyszczególnienie	Ścieżki wyłonienia partnera prywatnego w formule PPP					% zrealizowanych projektów w ramach danej grupy jednostek
	postępowanie zgodne z art. 4. ust. 3 ustawy o PPP	w oparciu o PZP	w tym: hybrydowe	w oparciu o ustawę o koncesji	w tym: hybrydowe	
Gminy	1	16	2	21	1	15,79%
Miasta	0	13	1	27	9	7,50%
Powiaty	0	2		1	1	33,33%
Samorząd województwa	0	7	7	4	3	9,09%
Jednostki organizacyjne i podmioty zależne od JST	0	1	0	8	0	-
Administracja rządowa	0	1	0	3	0	50,00%
Agedncje i inne podmioty rządowe	0	1	0	2	0	-
Uczelnie wyższe	0	1	0	1	0	-
Stowarzyszenia i fundacje	0	0	0	3	0	-
Razem	1	42	10	70	14	x

Źródło: opracowanie własne Bazy projektów PPP.

Z przedstawionych w tabeli 2 danych wynika, że dominującą ścieżką była ścieżka wyłaniania partnera prywatnego w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Aż 61,95% projektów jest realizowanych w oparciu o tę ścieżkę, z czego 14 z nich objęto dofinansowaniem ze środków UE (co stanowi 58,33% wszystkich projektów hybrydowych). JST i jednostki zależne od tych jednostek zrealizowały w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi o 61 umów, co stanowi 53,98% ogółu zawartych umów w formule PPP.

W ramach ścieżki wykorzystującej prawo zamówień publicznych zrealizowano 42 projekty inwestycyjne, w tym 10 hybrydowych. JST zrealizowały 21,24% ogółu projektów z użyciem tej ścieżki.

Uwagi końcowe

W badanym okresie 2009–2016 nie nastąpił znaczny rozwój przedsięwzięć realizowanych w Polsce w formule PPP. Od momentu zliberalizowania prawa dotyczącego współpracy sektora publicznego z prywatnym, które nastąpiło w 2009 roku (Ustawa, 2008), podmioty sektora publicznego podjęły jedynie 113 projektów, z czego 101 było projektami JST. Można zatem wskazać, że dominującym partnerem publicznym w realizacji inwestycji w formule PPP są JST. W przypadku 87,6% zawartych umów współpraca ma charakter długoterminowy (12,4% już zakończono).

Należy podkreślić, że działalność inwestycyjna prowadzona przez JST determinowana była zarówno własnymi wydatkami, możliwościami absorpcji długu, jak również środkami pochodzącymi ze źródeł UE i zagranicznych. Wykorzystanie środków bezzwrotnych (czyli UE i zagranicznych) zależy od wielu czynników, które z kolei od polityki UE, jak również podlegają regułom fiskalnym (w szczególności wydatkowym i w zakresie zadłużania się). Ta sytuacja spowodowała, że jedynie 24 projekty były realizowane przez JST z wykorzystaniem środków finansowania hybrydowego.

Wykorzystanie środków UE jako wkład własny sektora publicznego było dopuszczalne w zakończonym okresie programowania UE, kiedy samorządy finansowały projekty. W nowym okresie programowania zmienił się w Polsce paradygmat wykorzystania środków UE na realizację dużych projektów infrastrukturalnych. Ta sytuacja z pewnością wpłynie na zmniejszenie wykorzystania środków UE jako dofinansowania wkładu własnego do projektów podejmowanych w formule PPP (co obserwowane było w 2016 r.).

Mimo wszystko to JST są znaczącym sektorem, w którym formuła PPP jest wykorzystywana. Limitacja zadłużenia, jak również wskazany poziom długu i obciążeń związanych z jego obsługą powodują, że JST będą poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania. PPP jest alternatywą i jak pokazują dane, mimo że jego rozwój jest stopniowy, to należy upatrywać zainteresowania JST jako alternatywy dla finansowania inwestycji.

W Polsce potrzeby jest dodatkowy bodziec do podejmowania współpracy w formule PPP. Zmiany w obowiązujących przepisach prawa wprowadzone w 2009 roku nie są wystarczające, a kolejne nowelizacje prawa dotyczące ustawy o PPP, prawa zamówień publicznych czy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi wzbudziły obawy inwestorów prywatnych i stagnację w rozwoju transakcji zawieranych w formule PPP (na co wskazuje rok 2016).

Literatura

- Arendarski, R. (2012). Analiza wpływu transakcji PPP na poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz dopuszczalne relacje w tym zakresie. *Ekonomia*, 4 (21), 275–289.
- Baza projektów PPP. Pobrane z: http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx.
- Banki i bazy danych GUS. Pobrane z: <http://stat.gov.pl>.
- Czempas, J. (2010). Ryzyko w działalności inwestycyjnej gmin. Niezgodność planów z wykonaniem inwestycji w gminach i powiatach województwa śląskiego (2004–2009). *Finanse Komunalne*, 9, 18–35.
- Czempas, J. (2013). *Sklonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Dastig, M. (2009). How can EU-Funds be used to finance Public-Private Partnerships? *European Public Private Partnership Law Review*, 4 (3), 158–170.
- Dylewski, M. (2013). Płynność finansowa jako wyznacznik decyzji dotyczących zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w warunkach przewidywanej zmienności otoczenia. W: E. Denek, M. Dylewski (red.), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej* (s. 265–285). Warszawa: Difin.
- Filipiak, B., Dylewski, M. (2015). Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 854. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 73, 867–877. Pobrane z: www.wneiz.pl/frfu.
- Filipiak, B., Guranowski, A. (2016). Ryzyko w małych projektach partnerstwa publiczno-prywatnego – ograniczenia i możliwości mitygacji. *Finanse Komunalne*, 3, 14–26.
- Filipiak, B.Z. (2011). *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*. Warszawa: Difin.
- Herbst, I., Jadach-Sepiolo, A. (2012). *Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP*. Warszawa: PARP. Pobrane z: <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/545/14435.pdf> (6.06.2016).
- Herbst, I., Mysiorski, B., Starczewski, M., Zysnarski, J. (2015). *Krótki podręcznik metodyki komparatora PPP i analizy ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi*. Warszawa: PARP. Pobrane z: http://ppp.parp.gov.pl/uploads/files/PPP_Publikacje_z_projektu/11_podrecznik_metodyki_komparatora/PARP_komparator_30-11-15.pdf (6.06.2016).
- Kamiński, A. (2012). *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Kata, R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4 (76), 54–71. DOI: 10.15290/ose.2015.04.76.04.
- Knight, F.H. (2005). *Risk, Uncertainty and Profit*. New York: Cosimo Inc.
- Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 4 (28), 99–128.
- Pfeffer, J. (1956). *Insurance and Economic Theory*. Homewood, Il.: Irving Inc.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Poniatowicz, M., Salachna, J.M., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Pyka, A. (2013). Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej. *Zarządzanie i Finanse*, 2 (2), 325–337.
- Rowe, D.W. (1997). *An anatomy of Risk*. New York: R.E. Krieger Publishing Company.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb rachunkowych i wykonania budżetu przez JST za lata 2006–2014 (2007–2015)*. Warszawa: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2013, poz. 907 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.

IS PPP IS A VIABLE ALTERNATIVE TO IMPLEMENTATION OF INVESTMENTS BY LOCAL GOVERNMENTS?

Abstract: *Purpose* – Analysis of the current state and assessment of the development of the transaction of public-private partnership in Poland (PPP) in terms of the types of investments and used financial engineering.

Methodology of the study – an analysis of the empirical material is based on the study of literature and empirical material for PPP transactions carried out by local government units in Poland (LGU). Methods of financial analysis and descriptive statistics will be used.

Result – studies allowed on the one hand point to the development of PPP transactions in local government units, and on the other hand made it possible to assess the development trends of the analyzed phenomenon in 2009–2016.

Originality/value – the study shows the formation of trends in the financing of local government units with the use of PPP.

Keywords: local government units, investments, public-private partnership

Cytowanie

Dylewski, M., Filipiak, B.Z. (2017). Czy PPP jest realną alternatywą dla realizacji inwestycji przez samorządy? *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 1 (85), 597–608. DOI: 10.18276/frfu.2017.1.85-47.