

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.cceol.com
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO FORMA FINANSOWANIA INWESTYCJI PUBLICZNYCH

Streszczenie: Partnerstwo publiczno- prywatne stanowi rozwijającą się formę współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym, umożliwiającą zwiększenie efektywności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Partnerstwo stanowi także dodatkowe źródło kapitału, zwiększając środki publiczne przeznaczone na inne cele. Rozwój PPP wymaga przede wszystkim stworzenia środowiska prawno-instytucjonalnego wspierającego ten proces. Ważna jest przy tym doświadczona kadra sektora publicznego, która umożliwia przygotowanie właściwej struktury projektu i jego sprawne przeprowadzenie oraz aktywność podmiotów rynku kapitałowego i finansowego, których zaangażowanie jest konieczne do finansowania projektów PPP.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno- prywatne, inwestycje infrastrukturalne.

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) jest narzędziem wspomagającym rozwój infrastrukturalny przy jednoczesnym ograniczaniu wielkości funduszy publicznych. Podstawową przewagą tej metody nad tradycyjnymi sposobami finansowania jest podział ryzyka oraz zwiększenie efektywności wynikającej z udziału sektora prywatnego¹. Do rozwoju PPP jako formuły realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przez samorządy, które zmuszone są do poszukiwania innowacyjnych źródeł finansowania, przyczynić się może aktualna sytuacja ekonomiczna w Polsce. Partnerstwo publiczno- prywatne to dynamicznie rozwijająca się forma finansowania usług publicznych w Europie i na całym świecie, stosowana w naszym kraju dopiero od trzech lat. W porównaniu z państwami Europy Zachodniej Polska jest wciąż w początkowej fazie rozwoju tego sektora.

Celem niniejszego opracowania jest określenie stanu rynku partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce i analiza jego rozwoju w okresie 2009-2011. Rok 2011 stanowi trzeci rok funkcjonowania nowych regulacji prawnych, tj. Ustawy z dnia

¹ A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 204.

19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU 2009 nr 19, poz. 100, ze zm.) oraz Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU 2009 nr 19, poz. 101, ze zm.), które dały podstawy do kreowania współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym. W opracowaniu podjęto próbę określenia głównych, w tym prawnych, uwarunkowań rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. Istota i uwarunkowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

W bardzo szerokim ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne to długoterminowa współpraca sektora publicznego i prywatnego przy realizacji usług dla społeczeństwa².

Partnerstwo publiczno-prywatne ogólnie można także zdefiniować jako współpracę podmiotów prywatnego i publicznego w realizacji zadań publicznych³.

Partnerstwo publiczno-prywatne można również określić jako formę współpracy przedsiębiorczości prywatnej wspartej prywatnym kapitałem, z sektorem publicznym w celu świadczenia usług publicznych⁴.

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵ stanowi natomiast, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Komisja Europejska w swych wytycznych przyjęła koncepcję PPP rozumianego jako partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny.

Realizacja inwestycji w formule PPP od wielu lat uznawana jest na całym świecie za niezwykle korzystną. W Polsce brakowało jednak odpowiednich aktów prawnych, które umożliwiłyby stworzenie ram współpracy jednostek sektora rządowego i samorządowego z prywatnymi przedsiębiorcami.

Termin „partnerstwo publiczno-prywatne” – rozumiany jako oparta na ustawie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego – pojawił się w polskim porządku prawnym w roku 2005 wraz z wejściem w życie pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.⁶). Ustawa ta, wychodząc naprzeciw ogromnemu zapotrzebowaniu na inwestycje infrastrukturalne, miała uporządkować kwestie współpracy sektora publicznego i prywatnego. Ustawa w praktyce okazała się „martwa”, przede

² *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przemysł, przegotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 5.

³ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne, teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 40.

⁴ J.R. Antoniuk, *Nowa regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Wydawnictwo Educator, Częstochowa 2009, s. 97.

⁵ DzU nr 19, poz. 100, z późn. zm.

⁶ DzU nr 169, poz. 1420, z późn. zm.

wszystkim krytykowany powszechnie zakres obowiązkowych analiz przedrealizacyjnych skutecznie odstraszał podmioty publiczne od podejmowania współpracy z partnerem prywatnym⁷.

Uchwalenie 19 grudnia 2008 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁸ oraz 9 stycznia 2009 r. ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁹ i wejście tych aktów prawnych w życie odpowiednio: 27 lutego 2009 r. oraz 20 lutego 2009 r. przyczyniło się do rozwoju współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Akty te zniosły rygorystyczne wymogi administracyjne, pozostawiając dużą elastyczność przy formułowaniu umowy o współpracy przez strony partnerstwa:

- odformalizowanie postępowania zostało osiągnięte poprzez zniesienie obowiązku sporządzania analiz, rezygnację z precyzowania kategorii ryzyka oraz rezygnację z narzucania zamkniętego katalogu przedmiotu partnerstwa,
- zmianie uległ także tryb wyboru partnera prywatnego; zależnie od formy jego wynagrodzenia podmiot publiczny może stosować przepisy prawa zamówień publicznych (przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰) bądź ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Rozwój PPP wymaga przede wszystkim stworzenia środowiska prawno-instytucjonalnego wspierającego ten proces. Dopiero wprowadzenie rozwiązań prawnych, jak również ustanowienie właściwych agend rządowych lub regionalnych zajmujących się PPP, było punktem zwrotnym dla rozwoju partnerstw w poszczególnych krajach. Przy tym samo prawo to za mało, ważne jest przygotowanie instytucjonalne. Dla PPP powinny być przygotowane instytucje w rozumieniu ekonomii instytucjonalnej¹¹, a więc zasady i normy tworzące sieć formalnych i nieformalnych powiązań pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku (interesariuszami procesu PPP) oraz sami uczestnicy.

Zbudowanie ram prawno-instytucjonalnych jest związane z inicjatywą i determinacją przedstawicieli władz publicznych odpowiedzialnych za tworzenie przepisów, a przede wszystkim za podejmowanie decyzji o kierunkach rozwoju sektora publicznego. Wola rządu lub władz lokalnych (w zależności od stopnia centralizacji władzy) jest podstawą rozwoju PPP w poszczególnych dziedzinach. Udział sektora prywatnego w oferowaniu usług publicznych jest nadal (szczególnie w regionie Europy Środkowo-Wschodniej) inicjatywą nową i może być czasem rozumiana jako prywatyzacja narodowych aktywów. PPP jako proces skomplikowany i długoterminowy wymaga spojrzenia wykraczającego poza jedną kadencję wyborczą. Tylko zaangażowanie sektora publicznego we wspieraniu partnerstwa gwarantuje sukces PPP. Odpowiednie ramy prawne i instytucjonalne potwierdzają wolę polityczną oraz

⁷ W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8, s. 6-14.

⁸ DzU nr 19, poz. 100, z późn. zm.

⁹ DzU nr 19, poz. 101, z późn. zm.

¹⁰ DzU 2007 nr 223, poz. 1655, z późn. zm.

¹¹ A. Ząbkowicz, *Instytucje we współczesnej ekonomii*, [w:] *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej*, WNE UW, Warszawa 2005, s. 13.

ułatwiają wdrożenie projektu. Ważna jest przy tym doświadczona kadra sektora publicznego, która umożliwi przygotowanie właściwej struktury projektu i jego sprawne przeprowadzenie.

W stworzeniu środowiska prawnoinstytucjonalnego ważną rolę odgrywają organizacje rynku kapitałowego i finansowego, których zaangażowanie jest konieczne do finansowania projektów PPP. Aktywność podmiotów finansowych w przedsięwzięciach PPP jest pochodną wsparcia prawnego i instytucjonalnego oraz jego stabilności.

W większości krajów europejskich istnieją centra PPP zajmujące się partnerstwem publiczno-prywatnym. Takie instytucje istnieją w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemczech, we Francji, w Austrii, Czechach, na Słowacji, a także w Polsce. Najczęściej centra są częścią administracji publicznej lub podlegają jej nadzorowi. W Polsce centrum nie podlega sektorowi publicznemu, ale jest nastawione na ścisłą współpracę z właściwymi jego organami. Forma i struktura centralnych jednostek ds. PPP w poszczególnych krajach Europy jest bardzo zróżnicowana, ale najistotniejsze wydają się cele, które w praktyce są do siebie zbliżone. W cele te wpisuje się również założone w Polsce w 2008 r. Centrum PPP, które za cel swoich działań przyjęło¹²:

- promocję idei PPP i wiedzy na ten temat,
- tworzenie warunków skracających czas przygotowania projektów – opracowywanie standardów umów i procedur,
- szkolenia PPP skierowane do władz szczebla lokalnego i centralnego,
- uruchomienie bazy danych projektów PPP realizowanych w Polsce,
- stworzenie platformy, płaszczyzny kontaktu podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi,
- zbieranie i upowszechnianie doświadczeń krajów, w których PPP rozwija się bez przeszkód,
- monitorowanie rozwoju inwestycji w ramach PPP i na tej podstawie przygotowywanie propozycji zmian regulacji prawnych.

Centrum PPP promuje inwestycje PPP w Polsce służące rozwiązywaniu najbardziej pilnych potrzeb infrastrukturalnych, takich jak np.: drogi, autostrady, sieć kolejowa, lotniska, infrastruktura lokalna czy placówki służby zdrowia.

3. Rozwój PPP w Europie

O licznych atutach wynikających z realizowania inwestycji w oparciu na współpracy sektora publicznego z prywatnym przekonało się już wiele państw Europy Zachodniej. Model PPP jest odpowiedzią na współczesne wyzwania, przed którymi stoją wszystkie kraje gospodarki wolnorynkowej, a także na uwarunkowania kryzysu gospodarczego. Obecnie model ten jest jedynym z najskuteczniejszych narzędzi zaspokajania stale rosnących oczekiwań społecznych w zakresie liczby i standardów świadczonych usług przy jednoczesnym ograniczeniu wielkości funduszy publicz-

¹² <http://www.centrum-ppp.pl> (28.03.2012).

nych. Na świecie najwięcej projektów w formule PPP realizuje się w sektorze transportowym (ponad połowa projektów realizowanych w formule PPP), ochrony zdrowia, edukacji oraz ochrony środowiska¹³.

Największe doświadczenie w stosowaniu tego modelu ma Wielka Brytania. W latach 2001-2007 zrealizowała aż 506 inwestycji w modelu PPP, co stanowiło ok. 10-15% wszystkich inwestycji publicznych w tym kraju. Obecnie Wielka Brytania ma ponad 900 ukończonych projektów wykonanych w modelu PPP, zrealizowanych praktycznie we wszystkich sektorach usług użyteczności publicznej. Analizując strukturę kierunków inwestycyjnych, można zauważyć, że najczęściej projekty te są realizowane w przedsięwzięciach związanych z budową i modernizacją dużych obiektów infrastruktury technicznej i społecznej¹⁴. Zgodnie ze światowym trendem najwięcej transakcji pod względem wartościowym zrealizowano do tej pory w sektorze transportowym, w którym łączna wartość transakcji stanowi 22% umów PPP ogółem. Następnymi sektorami, które wykorzystują najwięcej transakcji PPP, są ochrona zdrowia i edukacja, na które przypada po 16% wartości umów PPP ogółem.

Wielka Brytania ma też najlepiej rozwinięty system instytucjonalnego wspierania PPP, które opiera się na:

- wyspecjalizowanym zespole ds. PPP przy Ministerstwie Finansów, którego zadaniem jest stworzenie optymalnych ram instytucjonalnych i polityki dalszego rozwoju PPP w Wielkiej Brytanii,
- prywatno-publicznej organizacji Partnerships UK (PUK) będącej platformą wymiany poglądów i doświadczeń, zapewniającą wsparcie organizacyjne przy realizacji projektów.

Dla rozwoju PPP w Wielkiej Brytanii istotna była również aktywna postawa instytucji finansowych. Brytyjskie banki stworzyły specjalną ofertę oraz komórki w związku z finansowaniem inwestycji realizowanych w formule PPP.

PPP jest równie popularne w Hiszpanii i we Włoszech, gdzie średnia wartość inwestycji wynosi dziś blisko 170 mln euro. Model ten zdobywa coraz większe uznanie również w Niemczech, gdzie zrealizowano już ponad 200 projektów¹⁵.

4. Wykorzystanie modelu PPP w Polsce

W okresie 2009-2011 wyraźne zwiększenie liczby realizowanych inwestycji w formule PPP zauważalne jest w 2010 r.: 41 zgłoszonych projektów w 2009 r., 62 – w roku kolejnym, 42 projekty zgłoszone w roku 2011¹⁶.

¹³ A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 16.

¹⁴ A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 69.

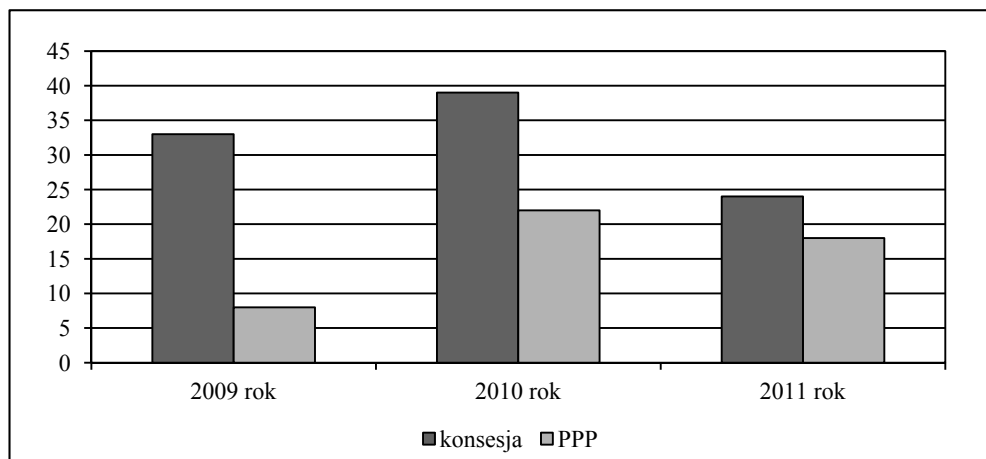
¹⁵ <http://www.bankier.pl> (28.03.2012).

¹⁶ Dane na podstawie raportu *Rynek PPP w Polsce 2009 rok*, przygotowanego przez Investment Support pod patronatem Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, „Gazeta Samorządu i Administracji”, W. Kępka, 2010 r.; *Rynek PPP w Polsce 2010 rok*, raport Investment Support, Warszawa 2011, s. 5-18; *Rynek PPP w Polsce 2011 r.*, raport Investment Support, Warszawa 2012, s. 4.

Projekty ogłoszone w 2011 r. realizowane są w różnych formułach prawno-finansowych¹⁷:

- 12 koncesji na usługi;
- 12 koncesji na roboty budowlane;
- 14 PPP w trybie koncesji;
- 4 PPP w trybie PZP.

Od momentu wejścia w życie nowych ustaw: ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane, koncesja jest wiodącą formułą realizacji inwestycji publiczno-prywatnych w Polsce. Trend ten utrzymywany jest podczas trzech lat funkcjonowania wspomnianych ustaw (rys. 1).



Rys. 1. Liczba ogłoszeń o koncesji i PPP w latach 2009-2011

Źródło: opracowanie Investment Support na podstawie ogłoszeń w BZP i TED.

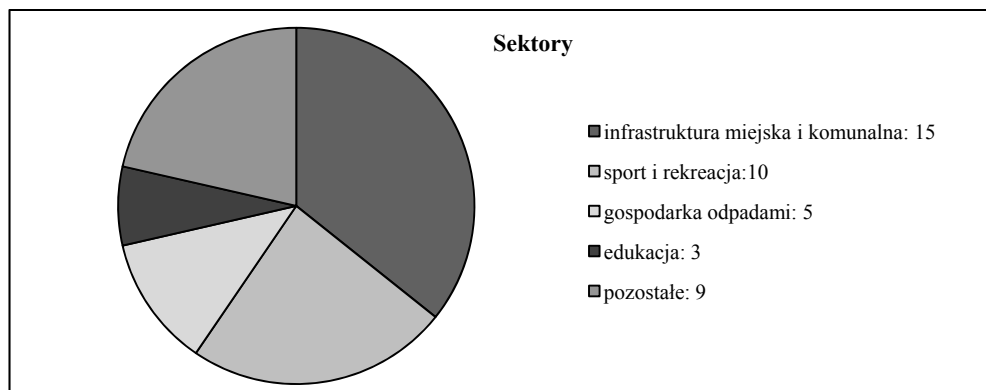
Realizacja projektów publiczno-prywatnych jest możliwa w odniesieniu do przedsięwzięć z różnych sektorów gospodarki. Samorządy najczęściej wybierały PPP do realizacji inwestycji sportowo-rekreacyjnych. W 2009 r. było aż 15 takich projektów. Popularne były także przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury komunalnej (7 projektów) dotyczące m.in. budowy parkingów i innych obiektów użyteczności publicznej oraz ochrony zdrowia i infrastruktury teleinformacyjnej (po 6 projektów), zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (4 projekty), a także edukacji (3 projekty).

W roku 2010 nastąpił znaczący rozwój analizowanego modelu realizacji inwestycji w nowych sektorach gospodarki, takich jak: kultura, rewitalizacja, infrastruktura

¹⁷ Różne formuły prawno-finansowe wynikają z możliwych do zastosowania trybów wyboru partnera prywatnego, tj. zgodnie z ustawą o PPP przeprowadzany jest on w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych albo w trybie ustawy o koncesji.

tura publiczna, sektor energetyczny i paliwowy. Najwięcej ogłoszono projektów sportowo-rekreacyjnych (24 projekty) oraz z zakresu infrastruktury komunalnej – budowy parkingów (8 projektów) – oraz ochrony zdrowia (5 projektów).

W roku 2011, w szczególności w drugim półroczu, pojawiły się projekty należące do nowych sektorów, w których nie realizowano przedsięwzięć w poprzednich latach. Na szczególną uwagę w roku 2011 zasługuje szeroko pojęty sektor infrastruktury miejskiej i budownictwa komunalnego, w którym realizowano przedsięwzięcia z zakresu przejść podziemnych, klubów dziecięcych i przedszkoli, wiat przystankowych. Podobnie jak w latach poprzednich, dużą popularnością w zakresie projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi cieszył się sektor sportowo-rekreacyjny (rys. 2). Widać jednak znaczące przechylenie się rynku w stronę projektów związanych z infrastrukturą miejską i komunalną, gdyż ogłoszono w sumie 15 tego typu projektów, w tym cztery projekty dotyczące budowy parkingów. Ważnym sektorem w 2011 r. była gospodarka odpadami, w którym ogłoszono pięć postępowań. Ogłoszono również trzy projekty w zakresie edukacji oraz dwa dotyczące ochrony zdrowia. Wśród projektów z innych sektorów znalazły się m.in. po jednym projekcie z zakresu energetyki i dróg oraz dwa projekty związane z infrastrukturą wodno-kanalizacyjną.



Rys. 2. Liczba ogłoszeń projektów publiczno-prywatnych w 2011 r. w podziale na sektory gospodarcze

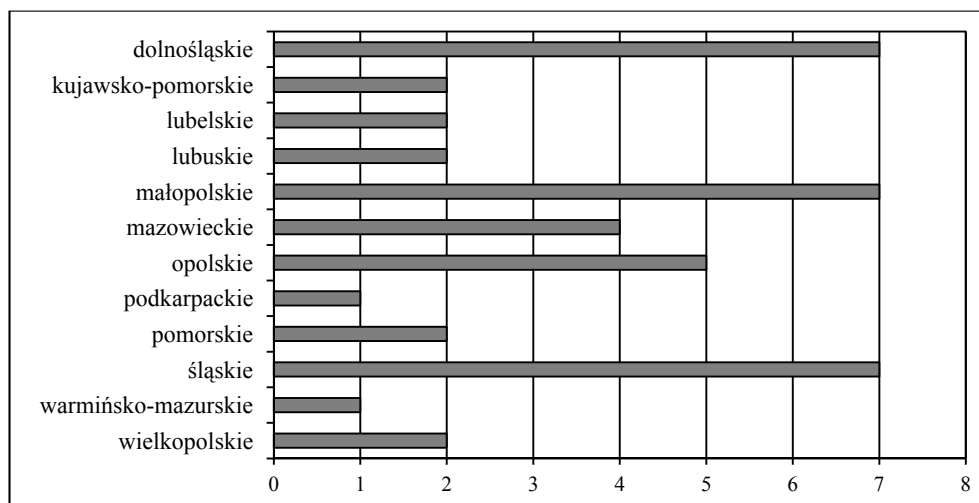
Źródło: opracowane przez Investment Support na podstawie ogłoszeń z BZP i TED.

W roku 2011 najwięcej ogłoszonych projektów publiczno-prywatnych odnotowano w trzech województwach: dolnośląskim, małopolskim i śląskim, w których ogłoszono po siedem projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi. W następnej kolejności wymienić należy województwa: opolskie, w którym ogłoszono pięć projektów, oraz mazowieckie zapowiadające realizację czterech przedsięwzięć publiczno-prywatnych.

Dla porównania, warto przypomnieć, że w 2010 roku liderem klasyfikacji było województwo małopolskie, w którym ogłoszono 13 projektów, na drugim miejscu

znalazło się województwo mazowieckie (9 projektów), za nim województwo pomorskie (8 projektów) oraz województwa: warmińsko-mazurskie i wielkopolskie (po 5 projektów). Wśród województw, które realizowały inwestycje w formule PPP, na ostatnim miejscu znalazły się województwa: lubuskie, podkarpackie i świętokrzyskie (po 1 projekcie). Inwestycji PPP zabrakło w województwach zachodniopomorskim i podlaskim.

W roku 2009 spośród województw w PPP dominowały: wielkopolskie (10 projektów) oraz małopolskie i śląskie (po 7 projektów). W województwie dolnośląskim realizowano pięć projektów, trzy – w podlaskim, po dwa – w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, a po jednym projekcie – w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, mazowieckim, pomorskim i świętokrzyskim.



Rys. 3. Liczba ogłoszeń projektów publiczno-privatnych w 2011 r. według województw

Źródło: opracowane przez Investment Support na podstawie ogłoszeń z BZP i TED.

Najwięcej projektów w formule PPP przygotowały jednostki samorządu terytorialnego – w 2010 r. 48 z 62 zgłoszonych przedsięwzięć, w 2011 r. 28 z 45 projektów – w tym w zdecydowanej większości gminy.

W latach 2009-2011 podpisano w sumie 27 umów z partnerami prywatnymi. Najwięcej umów podpisano w odniesieniu do projektów z zakresu sportu i rekreacji – 5 – oraz infrastruktury miejskiej i ochrony zdrowia – po 4 umowy.

W dalszym ciągu głównymi barierami hamującymi rozwój sektora PPP w Polsce jest brak wystarczającej wiedzy na temat tego typu praktyk, brak sprawnych i skutecznych rozwiązań legislacyjnych oraz niewystarczająca liczba doradców angażujących się w tworzenie projektów w modelu PPP. Szansą na eliminację tych ograni-

czeń okazać się może efektywne współdziałanie ministerstw, samorządów oraz prywatnych inwestorów oraz działanie opierające się na najlepszych praktykach krajów realizujących z sukcesem projekty formuły PPP¹⁸.

5. Podsumowanie

W latach 2009-2011 w Polsce ogłoszono 145 projektów w formule PPP, najwięcej w 2010 r. – 62 projekty. Najwięcej projektów przygotowały jednostki samorządu terytorialnego, w tym w zdecydowanej większości gminy.

W badanym okresie pod względem liczby ogłoszonych projektów publiczno-prywatnych dominowały województwa: małopolskie (27 ogłoszonych projektów), wielkopolskie (17 projektów) i śląskie (14 projekty).

W latach 2009-2011 największą popularnością w zakresie projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi cieszył się sektor infrastruktury komunalnej oraz sportowo-rekreacyjny, w których ogłoszono po kilkadziesiąt projektów. Mniejszą liczbę projektów PPP planowano w sektorze gospodarki odpadami, ochrony zdrowia i edukacji.

W tym czasie podpisano w sumie 27 umów z partnerami prywatnymi, w tym najwięcej umów sfinalizowano z zakresu sportu i rekreacji (5 umów) oraz infrastruktury miejskiej i ochrony zdrowia (po 4 umowy).

Literatura

- Antoniuk J.R., *Nowa regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Wydawnictwo Educator, Częstochowa 2009.
- Gajewska-Jedwabny A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne – niewykorzystana szansa na realizację zadań w sektorze publicznym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8.
- <http://www.centrum-ppp.pl> (28.03.2012).
- <http://www.bankier.pl> (28.03.2012).
- Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Partnerstwo publiczno-prywatne. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Rynek PPP w Polsce 2009 rok*, raport Investment Support pod patronatem Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Gazeta Samorządu i Administracji, W. Kępka, 2010 r., <http://www.ppp.gov.pl> (20.03.2012).
- Rynek PPP w Polsce 2010 rok*, raport Investment Support, Warszawa 2011, <http://www.ppp.gov.pl> (20.03.2012).
- Rynek PPP w Polsce 2011 r.*, raport Investment Support, Warszawa 2012, <http://www.ppp.gov.pl> (28.03.2012).

¹⁸ <http://www.bankier.pl> (28.03.2012).

- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (DzU nr 169, poz. 1420, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (DzU 2009 nr 19, poz. 100, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU 2009 nr 19, poz. 101, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2007 nr 223, poz. 1655, z późn. zm.).
- Ząbkowicz A., *Instytucje we współczesnej ekonomii*, [w:] *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej*, WNE UW, Warszawa 2005.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-privatne, teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FORM OF FINANCING OF PUBLIC INVESTMENT

Summary: Public-private partnership increases the efficiency of public services. It also provides an additional source of capital. In the years 2009-2011 145 public entities announced PPP projects. Most PPP projects were announced in the regions of Małopolska, Wielkopolska and Silesia. In the years 2009-2011 27 agreements with private partners were signed.

Keywords: Public-private partnership, infrastructure investment.