

Aneta Kargol-Wasiluk

Wpływ umów o partnerstwie publiczno-prywatnym na dług jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
111-120

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Skarbowości,
Uniwersytet w Białymstoku

ANETA KARGOL-WASILUK

*Wpływ umów o partnerstwie publiczno-prywatnym
na dług jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*

The influence of the public-private partnership on the local government debt in Poland

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), ryzyko w PPP, dług publiczny, dług jednostki samorządu terytorialnego (JST)

Key words: Public-Private Partnership (PPP), risk of PPP, public debt, local government debt

Wstęp

Finanse samorządu terytorialnego w Polsce stanowią integralną część finansów publicznych, dlatego zadłużenie sektora samorządowego wchodzi w skład państwowego długu publicznego. Problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest niezwykle aktualny, szczególnie w kontekście zmian legislacyjnych w zakresie kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST, które będą obowiązywały w Polsce od 2014 r.

Obecnie obowiązuje zasada, że łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku.¹ Ten podstawowy limit zadłużenia dla wielu podmiotów sektora samorządowego stanowi barierę rozwojową inwestycji. Wydaje się natomiast, że gdy w jednostkach samorządu terytorialnego zaczną obowiązywać

¹ Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. w art. 114 ustawy z 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014), utrzymana w mocy w kolejnych ustawach o finansach publicznych.

indywidualne limity zadłużenia, stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w jeszcze większym stopniu będzie utrudnione.²

Kluczowe pozostaje pytanie – jakie tytuły dłużne obciążają dług JST oraz jak należy traktować zaciągnięte zobowiązania z tytułu realizacji umów o PPP. Prawne rozwiązania dotyczące PPP w Polsce pojawiły się w 2005 r., gdy zaczęła obowiązywać ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.³ Nie był to akt prawny, który zmobilizowałby jednostki sektora publicznego, w tym JST, do realizacji zadań publicznych w formule PPP. Dlatego w 2008 r. uchwalono kolejną ustawę, która miała zachęcić podmioty zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego do realizacji inwestycji tego typu.⁴

Celem artykułu jest analiza wpływu realizacji umów o partnerstwie publiczno-prywatnym na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Jednocześnie w zamyśle autorki leży próba identyfikacji oraz oceny rzeczywistych barier rozwoju PPP w Polsce. Złożoność problematyki powoduje, że warto zwrócić uwagę na problem optymalizacji ram instytucjonalno-prawnych wdrażania tego instrumentu.

W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej z elementami analizy prawnej. Sformułowane wnioski z przeprowadzonej analizy mają charakter przyczynku do dyskusji o konieczności doskonalenia środowiska prawnego PPP w Polsce.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne – uwagi wprowadzające

W ostatnich trzydziestu latach nastąpił znaczący wzrost roli sektora prywatnego w świadczeniu usług, które uważane były za usługi sektora publicznego. Poza krajami transformacji, prawdopodobnie największą zmianą była międzynarodowa fala prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Pociągnęła ona za sobą całkowite przekazanie własności na rzecz sektora prywatnego. Obok pry-

² Od 2014 r. organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym: 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (*tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST*), M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 196.

³ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420).

⁴ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

watyżacji nastąpił gwałtowny rozwój bardziej kompleksowych form prywatnego zaangażowania. W wielu przypadkach sektor publiczny staje się końcowym nabywcą usług, ale nie posiada ani nie zarządza aktywami koniecznymi do ich świadczenia. Takie rozwiązanie nazywa się partnerstwem publiczno-prywatnym. W typowym PPP rząd podpisuje długoterminowy kontrakt z prywatnym konsorcjum w celu świadczenia usług na rzecz sektora publicznego, a prywatne przedsiębiorstwo projektuje, buduje i zarządza materialnymi aktywami, niezbędnymi do dostarczenia usługi. PPP może być scharakteryzowane jako sytuacja, w której rząd staje się nabywcą usług, a nie materialnych aktywów.⁵

Partnerstwo publiczno-prywatne trudno poddaje się analizie teoretycznej ze względu na niejednoznaczność rozumienia tego terminu. W ogólnym sensie należy przyjąć, że oznacza długoterminową formę współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w celu dostarczania różnego rodzaju dóbr i usług publicznych. Ponadto realizacja przedsięwzięcia w modelu PPP powinna przynieść korzyść (*value for money*) obydwu partnerom.

W obowiązującej ustawie z 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym*⁶ sformułowano określenie przedmiotu PPP, którym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. To ustawowe określenie eksponuje podział zadań i ryzyka pomiędzy strony kontraktu PPP. Zgodnie z art. 2 pkt 4 przedmiotowej ustawy przedsięwzięcie oznacza: budowę lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła lub inne świadczenie – połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego.

Do podstawowych elementów umowy o PPP należą⁷:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację,
- zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia,
- określenie skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania,
- zasady i tryb przeprowadzenia przez partnera publicznego kontroli przedsięwzięcia.

Treść umowy o PPP może obejmować elementy różnych umów, np. sprzedaż, użyczenie, użytkowanie, najem, dzierżawa, umowa o roboty budowlane, umowa inwestycyjna, gwarancyjna, umowa wspólników itp. Natomiast przedsięwzięcie PPP może być realizowane w formie partnerstwa umownego lub partnerstwa

⁵ Por. P. A. Grout, *Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships*, „Economic Journal” March 2003, Vol. 113, Issue 486, s. C62–C68.

⁶ Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁷ *Ibid.*

zinstytucjonalizowanego (powołanie spółki SPV – spółka kapitałowa, spółka komandytowa lub komandytowo-akcyjna).

W kolejnej części artykułu analizie zostanie poddane zagadnienie ryzyka w projektach PPP, ponieważ jego identyfikacja oraz sposób alokacji determinują możliwość oceny wpływu umów partnerstwa publiczno-prywatnego na zadłużenie sektora publicznego, a w aspekcie poruszanego tematu, na zadłużenie samorządowe w Polsce.

2. Ryzyko w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Jednym z najważniejszych zagadnień dla podejmowanego w artykule problemu jest kwestia oszacowania ryzyka w ramach PPP. Należy zauważyć, że w polskim porządku prawnym nie uregulowano tego zagadnienia w wystarczający, niebudzący wątpliwości sposób. W ramach UE przyjęto założenie, że nie zostanie wprowadzona żadna regulacja prawna, która obowiązywałaby wszystkie kraje członkowskie w zakresie PPP.⁸ Nie oznacza to jednak, że nie istnieją regulacje unijne, które dotyczą tego instrumentu. Są to najczęściej wytyczne i komunikaty, które mogą stanowić podstawę tworzenia porządku prawnego w danym kraju.

Najistotniejszą przesłanką podziału ryzyka w projektach PPP jest przekazanie go tej stronie, która potrafi najskuteczniej nim zarządzać. Zgodnie z *Wytycznymi udanego partnerstwa publiczno-prywatnego* z 2003 r. wyróżnia się następujące cele jego alokacji⁹: a) obniżenie kosztów projektu w długim okresie, b) dostarczenie zachęt dla partnera prywatnego, aby zrealizował projekt w przewidzianym terminie, zgodnie z wymaganymi normami i w ramach budżetu, c) podniesienie jakości usług, d) zapewnienie bardziej spójnego i przewidywalnego profilu wydatków.

W ramach przedmiotowego dokumentu wskazano również rodzaje ryzyka, które identyfikuje się w inwestycjach typu PPP. Określono zatem¹⁰: ryzyko związane z dochodem, ryzyko wyboru partnera prywatnego, budowlane, walutowe, regulacyjne, polityczne, środowiskowe, ryzyko ukrytych wad, ryzyko związane ze społeczną akceptacją, ryzyko utraty trwałości oraz ukryty protekcjonizm. W początkowym stadium wdrażania instrumentu PPP w ramach UE, w tym w Polsce, świadomość co do konieczności i zakresu analizy rodzajów ryzyka była zdecydowanie niższa, ze względu na stan wiedzy co do efektów realizacji

⁸ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* (2006/2043(INI)), wersja ostateczna, A6-0363/2006, 16.10.2006.

⁹ KE, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela, luty 2003, s. 61–62.

¹⁰ *Ibid.*

partnerstwa publiczno-privatnego. W kolejnym roku Eurostat wydał wytyczne dotyczące księgowego ujmowania PPP, co pozwala na podjęcie próby określenia, w jakich sytuacjach realizacja inwestycji w tym modelu wpływa na zwiększenie długu publicznego.

Eurostat wyodrębnia trzy główne kategorie ryzyka¹¹:

- ryzyko budowlane – opóźnienia w dostawie, niespełnianie wymaganych standardów, koszty dodatkowe, defekty techniczne, negatywne efekty zewnętrzne,
- ryzyko dostępności – efektywny stopień dostępności dóbr i usług publicznych,
- ryzyko popytu – obejmuje zmienność popytu (cykl biznesowy, nowe trendy rynkowe, bezpośrednia konkurencja lub przestarzałość technologiczna).

Rekomenduje się, by aktywa zaangażowane w PPP klasyfikować jako aktywa niepubliczne, jeśli są spełnione jednocześnie dwa warunki¹² – partner prywatny ponosi ryzyko budowlane i przynajmniej jedno z ryzyk, takich jak ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. Jeśli ryzyko budowlane ponosi sektor publiczny albo partner prywatny ponosi wyłącznie ryzyko budowlane, aktywa są klasyfikowane jako publiczne.

W ramach przepisów prawa polskiego podjęto próbę kategoryzacji rodzajów ryzyka w Rozporządzeniu MG z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego¹³, które straciło moc prawną wraz z wejściem w życie ustawy o PPP z 2008 r. Określono w nim następujące rodzaje ryzyka: budowlane, dostępności, popytu, rynkowe, polityczne, legislacyjne, makroekonomiczne, regulacyjne, środowiskowe, lokalizacyjne, ryzyko związane z fazą przygotowania przedsięwzięcia, ryzyko związane z przychodami, ryzyko wystąpienia siły wyższej, ryzyko związane z rozstrzygnięciem sporów, ryzyko związane z przekazywaniem składników majątkowych oraz z ich końcową wartością, ryzyko braku społecznej akceptacji. Ta klasyfikacja nie znalazła jednak zastosowania, ponieważ nie wypracowano metod oceny efektywności inwestycji w zakresie porównania realizacji danego przedsięwzięcia w ujęciu tradycyjnym i w modelu PPP. Z nadzieją natomiast należy przyjąć fakt, że w 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło inicjatywę opracowania metodologii tworzenia analizy ryzyk w projektach PPP, co w pewnym stopniu może usunąć barierę realizacji partnerstwa publiczno-privatnego przez samorządy.¹⁴

¹¹ *New decision of Eurostat on deficit and debt treatment of public-private partnerships*, STAT/04/18, 11 February 2004.

¹² *Ibid.*

¹³ Rozporządzenie MG z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego (Dz.U. 2006, nr 125, poz. 868).

¹⁴ MRR, *Metodologia tworzenia analizy ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stronę publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, Warszawa 2012, www.ppp.gov.pl (29.04.2012).

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w polskich samorządach – perspektywy wykorzystywania instrumentu w kontekście zadłużenia JST

W ustawie z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* w art. 72 ust. 1 określono tytuły zobowiązań, które stanowią państwowy dług publiczny, nie wprowadzając jednak rozróżnienia na dług rządowy i samorządowy. Zgodnie z przedmiotowym artykułem w skład państwowego długu publicznego wchodzi zobowiązania z tytułu: a) wyemitowanych papierów wartościowych, b) zaciągniętych kredytów i pożyczek, c) przyjętych depozytów oraz d) wymagalnych zobowiązań.

Ustawa o finansach publicznych zawiera określenie dwóch kategorii długu publicznego – państwowy dług publiczny, obejmujący dług jednostek sektora publicznego, w tym również dług jednostek samorządu terytorialnego oraz dług Skarbu Państwa (SP), stanowiący zadłużenie sektora państwowego (rządowego).¹⁵ Nie należy przez to rozumieć, że dług publiczny jest sumą długu SP i państwowego długu publicznego. Zgodnie z brzmieniem art. 73 ust. 1 ustawy państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Brakuje zatem w ustawie legalnej definicji długu samorządowego, mimo że taką potrzebę autorka dostrzega z uwagi na nomenklaturę językową stosowaną np. przez Eurostat i klasyfikację ESA'95.¹⁶

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce jako samodzielne podmioty wchodzące w skład sektora finansów publicznych mają prawo do uchwalania swoich budżetów z uwzględnieniem deficytu budżetowego i długu.¹⁷ Z tego uprawnienia korzystają w zróżnicowanym stopniu.

Tabela 1. JST w 2010 r. według relacji wyniku do ich dochodów

Wyszczególnienie	Relacja wyniku do dochodów JST					
	razem	poniżej 5%	5–10%	10–15%	15–20%	powyżej 20%
JST z nadwyżką b.	319	224	64	19	7	5
JST z deficytem b.	2490	496	616	555	385	438

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, RM, Warszawa 2011.

¹⁵ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 392.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) NR 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

¹⁷ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 322.

W 2010 r. większość JST zamknęła swoje budżety z deficytem (2490), a w 438 jednostkach wyniósł on powyżej 20% jej dochodów. W oficjalnych statystykach dług JST w Polsce przedstawia się następująco: w 2010 r., w porównaniu do 2001 r., udział długu samorządowego w długu publicznym wzrósł w z 3,6% do 7,2%; w 2010 r. zadłużenie JST wyniosło 53,5 mld zł.¹⁸; wynik sektora samorządowego w 2010 r. to 1,1% PKB, co stanowiło kwotę 16,1 mld zł.¹⁹ Dynamika zadłużenia samorządowego jest wysoka, a na tle krajów UE zadłużenie sektora samorządowego w Polsce osiągnęło jeden z najwyższych poziomów. Ten stan rzeczy jest naturalną przesłanką do poszukiwania sposobów zmniejszenia obciążenia JST długiem. Dług sektora samorządowego w Polsce w 2010 r. wyniósł 3,9% PKB, przy średniej dla krajów regionu 3,1% PKB. Samorządy w Polsce realizują 33% wydatków publicznych – znacznie powyżej średniej dla UE, która wynosi 23%.²⁰

Ocena sytuacji JST w Polsce w kontekście PPP nie jest jednoznaczna. Dnia 1 stycznia 2011 r. weszło w życie rozporządzenie MF z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu SP²¹, które wywołało dyskusję, a jednocześnie wątpliwości interpretacyjne, w odniesieniu do zaliczania umów PPP do długu publicznego. Zgodnie z § 3 pkt 2 przedmiotowego rozporządzenia tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego obejmują m.in.: kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego. Niniejsze rozporządzenie zrodziło spory interpretacyjne, bowiem otwartą kwestią pozostaje zaklasyfikowanie umowy o PPP jako wpływającej na poziom długu publicznego. Dnia 28 grudnia 2011 przyjęto kolejne rozporządzenie z datą obowiązywania od 1 stycznia 2012 r., które w zakresie wątpliwości dotyczących PPP nic nie zmieniło.²² Nie wskazuje ono bowiem sposobu oceny umowy o PPP, który umożliwiłby ustalenie, czy dana umowa ma wpływ na poziom długu publicznego.²³

W załączniku nr 41 do rozporządzenia MF z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej określono, że sposób zaliczania zobowiązań z ty-

¹⁸ MF, *Dług publiczny 2010. Raport roczny*, Warszawa 2011, s. 54.

¹⁹ *Ibid.*, s. 14.

²⁰ D. Samoń, *Wydatki i zadłużenie samorządów w Polsce na tle UE*, „Analiza FOR” 2011, nr 8, s. 1.

²¹ Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

²² Rozporządzenie MF z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767).

²³ MRR, *Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stronę publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, Warszawa 2012, s. 10.

tułu umów o PPP do długu publicznego ustala się na podstawie decyzji Eurostatu nr 18/04 z 11 lutego 2004 r.²⁴ Jest to tzw. pośrednia implementacja wytycznych Eurostat do polskiego porządku prawnego przez akt wykonawczy, a nie akt rangi ustawowej. Nie tworzy to jednak możliwości dokonania jednoznacznej oceny, kiedy dana umowa o PPP wpływa na obciążenie długu JST. Należy zatem zadbać o wprowadzenie jednolitych standardów (być może w randze ustawy) w celu wyeliminowania tych wątpliwości. Wydaje się, że w sytuacji powołania spółki komunalnej/celowej (partnerstwo zinstytucjonalizowane) problem może zostać rozstrzygnięty na korzyść jednostki samorządu terytorialnego. Ponieważ spółka komunalna nie jest jednostką sektora finansów publicznych, więc realizacja inwestycji przez spółkę nie obciąży budżetu JST. Ponadto również w przypadku partnerstwa umownego, przy precyzyjnej analizie ryzyka, inwestycja PPP może być inwestycją niepubliczną, jeśli faktycznie podmiot prywatny przejmie ryzyko budowy i jedno z dwóch pozostałych rodzajów ryzyka – dostępności lub popytu. Otwartą kwestią pozostaje natomiast sposób i metody alokacji ryzyka oraz jego wycena, by JST miały pewność, że zobowiązania z tytułu PPP nie obciążą ich budżetów.

Zakończenie

Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji inwestycji publicznych w Polsce jest stosunkowo słabo rozwinięte. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w obszarze legislacji, uwarunkowań organizacyjnych oraz w sferze społecznej. Nie należy jednak obojętnie podchodzić do tych problemów. Nieudolność ustawodawcy w zakresie formułowania przejrzystych ram prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego rodzi obawy o przyszłość tego instrumentu w Polsce.

Instytucjonalne wsparcie rozwoju PPP natomiast wydaje się zadowalające – powołanie Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego²⁵, stworzenie Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – rządowa platforma wymiany wiedzy i doświadczeń²⁶ <http://www.ppp.gov.pl/>, powstawanie i rozwój instytutów upowszechniających wiedzę o przedmiotowym instrumencie. Co więcej, świadomość społeczna w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego powinna wzrastać, jednakże bez kapitału społecznego trudno o tym mówić.

Autorkę nurtuje fakt, że legislacja dotycząca PPP jest od wielu lat poważną, jeśli nie najważniejszą barierą stosowania tego instrumentu. Nie jest nią kryzys finansowy obserwowany od 2008 r., ani dostępność alternatywnych źródeł

²⁴ Dz.U. 2010, nr 20, poz. 103.

²⁵ Centrum PPP powołano 10 lipca 2008 r., <http://www.centrum-ppp.pl/start,1>.

²⁶ <http://www.ppp.gov.pl/>

finansowania inwestycji za pośrednictwem funduszy europejskich, ale prawo, które rodzi wątpliwości interpretacyjne oraz zmniejsza przejrzystość stosowania tego mechanizmu finansowania. Od wielu lat nie przyjęto w Polsce rozwiązań, które umożliwiłyby rozstrzygnięcie, kiedy inwestycja PPP obciąża dług publiczny, a przyjmując rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wskazano jedynie, że umowy PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego, zalicza się do państwowego długu publicznego. Wskazano także na stosowanie wytycznych Eurostatu w zakresie identyfikacji ryzyka PPP, którego przejęcie przez sektor publiczny stanowi podstawę do uznania umowy o PPP jako tytuł dłużny. Bez wzorców umów, bez standaryzacji narzędzi oceny efektywności inwestycji, bez uregulowań w zakresie przeprowadzenia oceny alokacji ryzyka, być może bez pełnomocnika rządu w zakresie PPP, ewentualnie jednostki rządowej, która podjęłaby się doradztwa w zakresie rozstrzygnięcia, czy inwestycja faktycznie obciąża dług jednostki samorządu terytorialnego (co determinuje w rezultacie końcowym dług publiczny) nie może być mowy o rozwoju tego instrumentu w Polsce. Zadłużone jednostki samorządu terytorialnego nie przyjmą na siebie ryzyka zaliczenia umowy o PPP do jej długu. Potrzebne są zatem gwarancje rządowe oraz objęcie projektów PPP patronatem władz rządowych, by ten instrument mógł rozwinąć się w polskiej rzeczywistości.

Bibliografia

- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- European Commission, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Brussels 2003.
- European PPP Expertise Centre, *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*, Grudzień 2011.
- Grout P. A., *Public and Private Sector Discount Rates in Public-Private Partnerships*, „Economic Journal” March 2003, Vol. 113, Issue 486.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- KE, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela, luty 2003.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- MF, *Dług publiczny 2010. Raport roczny*, Warszawa 2011.
- MRR, *Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stroną publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, Warszawa 2012.

- New decision of Eurostat on deficit and debt treatment of public-private partnerships*, STAT/04/18, 11 February 2004.
- Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* (2006/2043(INI)), wersja ostateczna, A6-0363/2006, 16.10.2006.
- Rozporządzenie MF z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu SP (Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692).
- Rozporządzenie MF z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. 2011, nr 298, poz. 1767).
- Rozporządzenie MF z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2010, nr 20, poz. 103).
- Rozporządzenie MG z 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. 2006, nr 125, poz. 868).
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.
- Samoiń D., *Wydatki i zadłużenie samorządów w Polsce na tle UE*, „Analiza FOR” 2011, nr 8.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, RM, Warszawa 2011.
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420).
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 209, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Summary

The analysis of the influence of the PPP realization on the level of local government debt in Poland is the purpose of the article. The author made an assessment of the conditions in which the PPP investments are not ranked among the local government debt. The complexity of the issue causes makes it worthwhile to point out the problem of the optimization of the legal framework of implementing PPP in Poland. In the study the descriptive method with elements of the legal analysis was used. The public-private partnership as the instrument of the provision of public goods in Poland is relatively underdeveloped. According to the author the current legal rules allow for not-ranking PPP agreements among the public debt under the conditions of the precise risk analysis in the PPP investment.