

# Wyższa Szkoła Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu

Studia podyplomowe

Kierunek: Polityka gospodarcza, finanse i bankowość



Piotr Derejczyk

Nr albumu: 2128 P

## **Partnerstwo Publiczno-Prywatne a działalność inwestycyjna polskich samorządów**

Praca dyplomowa  
napisana pod kierunkiem  
Dr Agaty Kubiczek

Toruń 2021

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>3</b>
<b>Rozdział 1 Państwo – Gospodarka – Inwestycje publiczne</b> .....	<b>6</b>
1.1. Państwo a gospodarka.....	7
1.2. Państwo a dobra publiczne .....	13
1.3. Inwestycje publiczne.....	16
1.4. Podsumowanie .....	20
<b>Rozdział 2 Polskie samorządy jako inwestor publiczny</b> .....	<b>22</b>
2.1. Uwarunkowania polityczne prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce działalności inwestycyjnej .....	23
2.2. Inwestycje samorządowe w Polsce.....	29
2.3. Środki UE w finansowaniu inwestycji samorządowych i ich alternatywy.....	40
2.4 Podsumowanie .....	47
<b>Rozdział 3 Partnerstwo Publiczno – Prywatne a inwestycje samorządowe</b> .....	<b>49</b>
3.1. PPP jako metoda realizacji inwestycji publicznych .....	50
3.2. Praktyka polskiego PPP .....	59
3.3. Partnerstwo Publiczno – Prywatne w Gminie Miedźno (studium przypadku)....	79
3.4. Podsumowanie .....	90
<b>Zakończenie</b> .....	<b>92</b>
<b>Spis tabel</b> .....	<b>95</b>
<b>Spis wykresów</b> .....	<b>97</b>
<b>Spis rysunków</b> .....	<b>99</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>100</b>
Książki i dokumenty niesamoistne w książkach.....	100
Artykuły w czasopismach naukowych .....	100
Raporty.....	101
Artykuły w prasie.....	102
Akty Prawne .....	102
Serwisy Internetowe .....	103
Dokumenty samoistne w Internecie.....	103

*Pieniądz publiczny należy traktować jak pieniądz święty,  
trzeba dokładnie przeanalizować, czy ma się prawo go użyć  
i czy będzie to korzystne ze społecznego punktu widzenia.<sup>1</sup>*

Eugeniusz Kwiatkowski

*In the long run, we are all dead.<sup>2</sup>*

John Maynard Keynes

---

<sup>1</sup> Cyt. za Maciejewicz – Ryś J., *Eugeniusz Kwiatkowski – organizator, budowniczy podstaw przemysłu II RP, człowiek*, s. 8, <http://www.copklaster.pl/a/130rocznica/Newsletter%2007.2019.pdf> dostęp dnia: 18.04.2021.

<sup>2</sup> Keynes J. M., *A Tract on Monetary Reform*, London 1923, s. 80.

## Wstęp

We współczesnym świecie coraz większe znaczenie dla sukcesu państwa ma stan posiadanej infrastruktury. To ona decyduje w ogromnej mierze, czy cele państwa są realizowane i osiągnięte. Od niej zależy wprost jego rozwój. To ona wpływa na sprawność działania instytucji i przyczynia się do bogacenia się jego obywateli.

Dlatego jednym z podstawowych zadań państwa jest nie tylko utrzymanie własnej infrastruktury (np. sieci dróg, budynków publicznych, infrastruktury energetycznej i teletechnicznej) w należyтым stanie, ale stała jej modernizacja i rozbudowa. Tak, aby dotrzymać kroku wymaganiom nowoczesności. Państwo prowadzić musi zatem stała i szeroką działalność inwestycyjną. Działalność kosztowną, wymagającą sporych nakładów finansowych. Pieniądzy, których często nie ma, lub które musi przeznaczyć, na inne równie ważne cele (np. obronność, pomoc społeczna, edukacja). Aby to zadanie móc zrealizować potrzebuje sprawnych i silnych instytucji, których wspólne działanie, skoordynowana i spójna praca jest warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu.

Celem, który stawia sobie niniejsza praca, jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób się to odbywa. Jak państwo jest w stanie lukę, która istnieje pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami ich sfinansowania, zmniejszać, aby zaspokajać jak najwięcej z nich. Praca nie zajmuje się tradycyjnym sposobem realizowania inwestycji państwowych. Jej tematem jest rozwijana wspólnie forma inwestowania, oparta o współpracę międzysektorową, która nosi nazwę Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (PPP).

Jest to zagadnienie bardzo szerokie i ciekawe. Nie jest też całkowicie nowe. W przeszłości, czasem bardzo dalekiej, można znaleźć przykłady przedsięwzięć, które były realizowane przez prywatnego przedsiębiorcę na zlecenie państwa i dla zaspokojenia potrzeby społecznej. Istnieje jego wiele modeli. W pracy przedstawiona zostanie tylko niewielka jego część. Ogranicza się bowiem ona do inwestycji realizowanych w tej formule przez polskie samorządy.

Rozdział pierwszy pracy ma charakter wprowadzający. Jego tematem są teoretyczne rozważania o wzajemnej relacji pomiędzy państwem i rynkiem oraz miejscu i roli jaką w tych relacjach mają inwestycje publiczne. Stara się on, odnosząc do różnych teorii ekonomicznych, odpowiedzieć na pytanie czym jest państwo i jak wpływa ono na gospodarkę. Ponadto próbuje wyjaśnić czym jest dobro publiczne i kto, i dlaczego dostarcza je na rynek. Kończą go rozważania o inwestycjach publicznych i ich wpływie na rozwój państwa, jego stymulacji oraz znaczeniu jakie mają dla przezwyciężania kryzysów gospodarczych.

Z kolei rozdział drugi, skupia się na polskim samorządzie, jego funkcji inwestora publicznego. Rozpoczyna go przedstawienie uwarunkowań politycznych, w których funkcjonuje w ostatnich latach. Ponadto omawia inwestycje samorządowe. Przede wszystkim ich wartość i zakres, oraz rolę jaką pełnią w ich finansowaniu środki unijne.

Kończący pracę rozdział trzeci, wskazuje jaką rolę pełni w inwestycjach polskiego samorządu Partnerstwo Publiczno – Prywatne. Rozpoczyna go omówienie PPP jako metody realizacji inwestycji publicznej, skąd się wzięła, co wpływa na jej rosnącą popularność w świecie. Ponadto przedstawia praktykę inwestycji PPP w Polsce od roku 2009. Przedstawia skalę polskiego rynku PPP oraz główne obszary, w których realizowane są inwestycje publiczne PPP w Polsce. Kończy go, krótkie omówienie jednej z inwestycji realizowanych przez polski samorząd w formule PPP, dotyczącej kompleksowej przebudowy i znaczącej rozbudowy oświetlenia ulicznego w Gminie Miedźno.

Podstawową metodą badawczą, która zastosowano w pracy jest metoda porównawczo – opisowa. Praca opiera się o powszechnie dostępne dane, którą poddano analizie przede wszystkim ilościowej. W rozdziale trzecim wykorzystano także studium przypadku.

Ambicją pracy jest popularyzacja Partnerstwa Publiczno – Prywatnego jako efektywnej metody realizacji inwestycji publicznych. Ma ona wyjaśniać, narosłe wokół niego przekłamania i stereotypy. PPP zwiększa możliwości zaspokajania potrzeb społecznych. To chyba najważniejsza z niesionych w nim korzyści. Dzisiejsze zaniechania pozornie są tylko oszczędnościami. Mogą w przyszłości być bardzo kosztowne. Współczesny świat bardzo przyspieszył. Dziś, państwo cofa się nie tylko wtedy, gdy stoi w miejscu, ale także gdy rozwija się wolniej niż pozostałe. Dystans, który

powstaje może być nie do nadrobienia. Powoduje to, że współczesne państwo przypomina odrobinę żołnierza francuskiej Legii Cudzoziemskiej. Motto tej formacji „maszeruj albo zgiń” jest fatum, które nad państwem zawisło. Mało tego, tempo tego marszu cały czas przyspiesza. Ten kto nie nadąży, stanie się prochem historii.

## Rozdział 1

### Państwo – Gospodarka – Inwestycje publiczne

Jednym z podstawowych instrumentów, którymi dysponuje państwo w gospodarce jest podejmowanie działalności inwestycyjnej. Daje ona możliwość bezpośredniego wpływu na zachodzące w niej procesy, ale także – a nawet przede wszystkim – pozwala na realizację własnych zadań. Właściwie skonstruowana polityka inwestycyjna państwa to narzędzie pozwalające na osiągnięcie celów jego polityk publicznych, właściwe gospodarowanie ograniczonymi zasobami, ale także budowę dobrobytu jego obywateli.

W teorii ekonomii i generalnie w naukach społecznych jako całości, nie ma zgody odnośnie roli, którą państwo powinno pełnić w gospodarce. Wzajemne ich oddziaływanie jest rzeczą oczywistą. Spór dotyczy obszarów i skali ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Stanowiska prezentowane w debacie naukowej i politycznej wahają się od uważania go tylko za regulatora i strażnika zasad, do bycia czynnym uczestnikiem, który nie tylko podejmuje interwencję w sytuacji kryzysowej, lecz bierze aktywny udział w prowadzonej grze rynkowej. W klasycznej już dziś pracy Adama Doboszyńskiego „Gospodarka narodowa” ten dylemat celnie nazwany został sporem między kapitalizmem a socjalizmem<sup>3</sup>, z zaznaczeniem jego bezproduktywnego charakteru. Rzeczywistość gospodarcza jest bowiem o wiele bardziej skomplikowana. Modelowe, idealne rozwiązania nie zawsze odpowiadają na potrzeby chwili i obywateli. Często podejmowane w praktyce działania czerpią z wielu modeli naraz. Przed doktryną pierwszeństwo ma skuteczność w osiągnięciu zakładanego celu.

W rozdziale tym analizie poddana zostanie rola państwa w gospodarce. Przede wszystkim, państwa jako inwestora szczególnego typu, bo działającego nie dla zysku, lecz dla osiągnięcia społecznie przydatnych pożądaných celów. W tym celu zostanie dokonana charakterystyka państwa jako inwestora, a także przeanalizowane trzy najważniejsze, jak się wydaje, cele przyświecające państwu w podejmowaniu i realizacji inwestycji publicznych:

---

<sup>3</sup> Doboszyński A, *Gospodarka narodowa*, Warszawa 1936 s. V.

- 1) dostarczenie dóbr publicznych;
- 2) stymulowanie rozwoju;
- 3) przeciwdziałanie i wychodzenie z kryzysu.

## 1.1. Państwo a gospodarka

Określenie roli i znaczenia państwa w gospodarce nie jest zadaniem prostym. Często uważane jest nawet za kontrowersyjne. Właściwie prezentowane podejście determinowane jest przez przynależność do szkoły badawczej lub postawę ideową, by nie rzec ideologiczną. Sam termin „państwo” jest często różnorodnie rozumiany. Jak każde dzieło człowieka, które powstało w wyniku jego decyzji i działań, ale nie planu.<sup>4</sup>

Charles Tilly zaproponował, żeby państwo traktować jako szczególną formę organizacji społecznej, „(...) która kontroluje populację zajmującą określone terytorium”<sup>5</sup>, pod warunkiem jednak, że występują w jej przypadku następujące rzeczy:

*„(1) jest wyodrębniona spośród innych organizacji działających na tym samym terytorium; (2) jest autonomiczna [suwerenna – przyp. PD]; (3) jest scentralizowana; i (4) jej części składowe są ze sobą formalnie skoordynowane.”<sup>6</sup>*

Powyższa definicja nie wyczerpuje pełni znaczenia terminu. Często jest rozszerzana, poprzez dodawanie niej nowych, uszczegóławiające elementów.<sup>7</sup> Najważniejsze w niej jest podkreślenie złożonego charakteru państwa i jego odrębności (swoistości) w stosunku do innych organizacji społecznych.

Kompleksowość państwa oraz jego autonomia skutkują jego nadrzędnością nad pozostałymi organizacjami społecznymi. Staje się ono przez to ich rozjemcą. Wprowadza regulacje i jest w stanie je wyegzekwować. Także poprzez przymus. To czyni z państwa

---

<sup>4</sup> Oakeshott M, *O postępowaniu człowieka*, Warszawa 2008, s. 211.

<sup>5</sup> Tilly Ch., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton NY, 1975, s. 70.

<sup>6</sup> Tamże, s.70

<sup>7</sup> Np. Gianfranco Poggi uważa, że należy ją traktować jako punkt wyjścia do dyskusji i uzupełnić na przykład o weberowskie legitymację władzy i biurokrację. Por. Poggi G., *Państwo. Jego natura, rozwój i perspektywy*, Warszawa 2010 ss.41-61.

organizację niemalże omnipotentną<sup>8</sup>. Nadrzędność państwa nie wynika tylko z możliwości zastosowania przymusu. To nie siła jest decydującym czynnikiem, lecz fakt, że państwo jest organizacją – jak pisał Oakeshott – stowarzyszeniem celowym, które powstało dla realizacji konkretnego celu, jednoczącego ludzi. Nie ich celów indywidualnych, ale celu wspólnego. Jest nim „dobro wspólne”<sup>9</sup>. Ta myśl Oakeshotta mocno współgra z rozumieniem polityki przez Świętego Jana Pawła II, który definiował ją jako:

*„(...) stosowanie prawomocnej władzy w celu osiągnięcia wspólnego dobra społeczeństwa: wspólnego dobra, (...) dobra wszystkich i każdego, a zatem przede wszystkim tych, których sytuacja w społeczeństwie jest najtrudniejsza.”<sup>10</sup>*

Dlatego celem państwa nie jest samo powiększanie „dobra wspólnego”<sup>11</sup>, ale także jego sprawiedliwy - a nawet bardziej - solidarny, podział pożytków z niego wynikających pomiędzy obywatelami.<sup>12</sup>

Podstawowym narzędziem państwa dla osiągnięcia „dobra wspólnego” jest stanowienie prawa. Reguł, które pozwalają się jego obywatelom i ich innych stowarzyszeniom, współuczestniczyć w tym procesie. W idealnym świecie – powinno być jedynym. Tak nie jest. Prawodawstwo zazwyczaj nie nadaża za rzeczywistością społeczną, podążając kilka kroków za nią. Stąd potrzeba stosowania innych, bardziej bezpośrednich narzędzi. Zapewnia je państwo prowadzoną przez nie polityką gospodarczą. Jej założenia i realizacja określają jaka jest rola państwa i jego znaczenie dla gospodarki danego kraju.

---

<sup>8</sup> Poggi nazywa to „kontrolą ostatniej instancji” Zob. Poggi G., *Państwo...*, s. 44.

<sup>9</sup> Oakeshott M., *O postępowaniu ...*, s. 351

<sup>10</sup> Św. Jan Paweł II, *Chrześcijanin jako polityk i ustawodawca*, 4.11.2000 r., „L’Osservatore Romano” (wyd. polskie) 1(2001), s. 21-24. Opublikowane cyfrowo na [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/przemowienia/politycy\\_04112000.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/politycy_04112000.html), dostęp 24.04.2021.

<sup>11</sup> W interesujący sposób przegląd rozumienia „dobra wspólnego” przedstawił Włodzimierz Kaczocho, analizując jego ontologiczne, aksjologiczne i przedmiotowe znaczenie. Jego zadaniem każda z obecnych w dyskursie wykładni jest koncepcją filozoficzną, a wiele z nich nawet ideologiczną i dla tego brak jest jednolitej „teorii dobra wspólnego”. Por. Kaczocho W., *Dobro wspólne w demokracji a polityka społeczna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2011 (173), ss. 72-92.

<sup>12</sup> Por. Czuba K., *Moralne fundamenty polityki w nauczania Jana Pawła II*, w: Forum Teologiczne VIII, 2007, s.83-97 i Pilszak J., *Katolik politykiem w kontekście społecznego nauczania Jana Pawła II*, Symposium, Rok XXI 2017, nr 2 (33), s.211-229.

Zazwyczaj przedstawia się ją jako przeciwstawienie dwóch skrajnych sytuacji. Pierwsza oznacza praktycznie całkowite wycofanie się państwa z gospodarki. Taka postawa jest charakterystyczna dla przedstawicieli ekonomii klasycznej i neoklasycznej. Jej przewodnim hasłem jest *Laissez faire*<sup>13</sup>. w dosłownym tłumaczeniu „pozвольcie czynić”. Zgodnie z nim im mniej Państwa w gospodarce – tym lepiej. Druga, zakłada możliwość bezpośredniej ingerencji. Nawet takiej, w której to państwo staje się pełnoprawnym uczestnikiem gry rynkowej. Do tej grupy zalicza się zazwyczaj szkoły keynesowską i neokeynesowską. Widoczny jest w niej także wpływ marksizmu. Spór pomiędzy tymi stanowiskami sprowadza się do kwestii na ile gospodarka sama jest w stanie się regulować, a na ile potrzebuje do tego interwencji państwa.



Rysunek 1 Podstawowe narzędzia wpływu państwa na gospodarkę

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Block F. Evans P, *The State and the Economy*, w: *The Handbook of economic Socjology*, red. Smelser N.J and Swedberg R, New York 2005

<sup>13</sup> Stąd lesefereryzm.

To przeciwstawienie niewiele wnosi do wyjaśnienia rzeczywistości społecznej. Jak zauważają Block i Evans:

*„Państwo i gospodarka nie są analitycznie oddzielnymi sferami, które mogą funkcjonować autonomicznie od siebie. W konsekwencji, skupianie debaty wokół pytania: "Co jest lepsze, więcej państwa czy więcej rynku?" jest podejściem teoretycznie jałowym.”<sup>14</sup>*

Autorzy powyższych słów wskazują, że całkowite rozdzielenie nie jest możliwe. Na dowód odwołują się do myśli Maxa Webera i Karla Polanyiego. Pierwszy z nich wykazał, że sukces państw europejskich w czasach nowożytnych nie byłyby możliwe bez zapewnienia w gospodarce przez rządy odpowiednich warunków dla konkurencji, ale i równowagi uczestniczących w niej podmiotów.<sup>15</sup> Drugi, podkreślił niezależność od rynku trzech podstawowych czynników produkcji pracy, ziemi i pieniądza. Są one, jak to Polanyi określił, „fikcyjnymi towarami.” W przypadku ziemi można nawet uznać, że jest ona w stosunku do niego pierwotna. Każdy z nich zależy od państwa. Ziemia, wytwór natury, poprzez regulacje dotyczące prawa własności (nabycia i obrotu). Praca – dzieło ludzi – poprzez polityki edukacyjną i technologiczną, a także regulacje dotyczące prawa do uprawiania określonych zawodów. Pieniądze, poprzez politykę monetarną, regulacje dotyczące podaży pieniądza na rynku, a także działalność banku centralnego i regulacje dotyczące pozostałych instytucji kredytujących gospodarkę.<sup>16</sup>

Generalnie, Block i Evans dowodzą, że państwo i gospodarka przenikają się stale i bardzo mocno na siebie oddziałują. Odbywa się to w układzie odniesienia pomiędzy samoregulacją rynku a poziomem kontroli państwowej. Na jego podstawie określili pięć podstawowych (idealnych) typów (ról) państwa w gospodarce. Jego skrajnymi przeciwieństwami są klasyczna dziewiętnastowieczna ekonomia liberalna i totalitaryzm sowiecki, negujący całkowicie własność prywatną i wolność rynkową. Pomędzy nimi autorzy umieścili dwa warianty państwa dobrobytu (keynesowskie i nordyckie) oraz typ państwa, które nazwać można ukierunkowanym na rozwój. Zaliczyli do nich przede

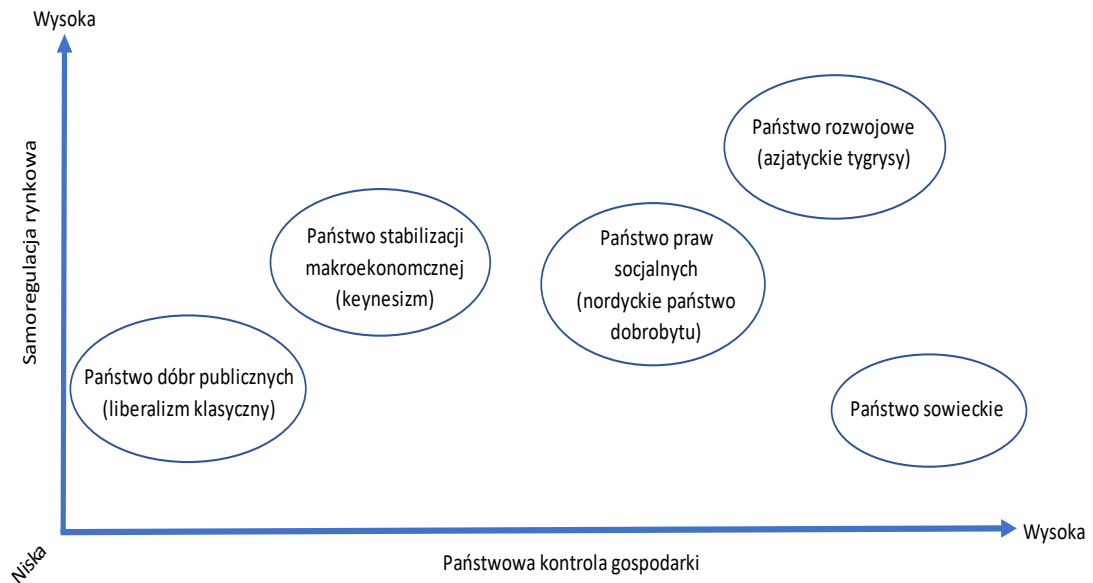
---

<sup>14</sup> Block F. Evans P, *The State and the Economy*, w: *The Handbook of economic Sociology*, red. Smelser N.J and Swedberg R, New York 2005, s. 519.

<sup>15</sup> Dokładniej to cytując „(...) skuteczności prawa własności i umów zaprojektowanych w celu zapewnienia, że zyski były generowane przede wszystkim poprzez działalność produkcyjną, a nie poprzez pasywny wyzysk.” Tamże, s.506. Por. Weber M., *Spoleczeństwo i gospodarka*, Warszawa 2002, s. 277

<sup>16</sup> Tamże, s. 506 -507. Por. Polanyi K., *Wielka transformacja*, Warszawa 2010, ss.83 – 93.

wszystkim szybko rozwijające się w 2 połowie XX w. państwa azjatyckie. W których poziom kontroli państwowej jest znaczny, ale i rynek miał swobodę działania.



Rysunek 2 Typy państw ze względu na zaangażowanie w gospodarkę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Block F. Evans P, *The State and the Economy*, w: *The Handbook of economic Sociology*, red. Smelser N.J and Swedberg R, New York 2005

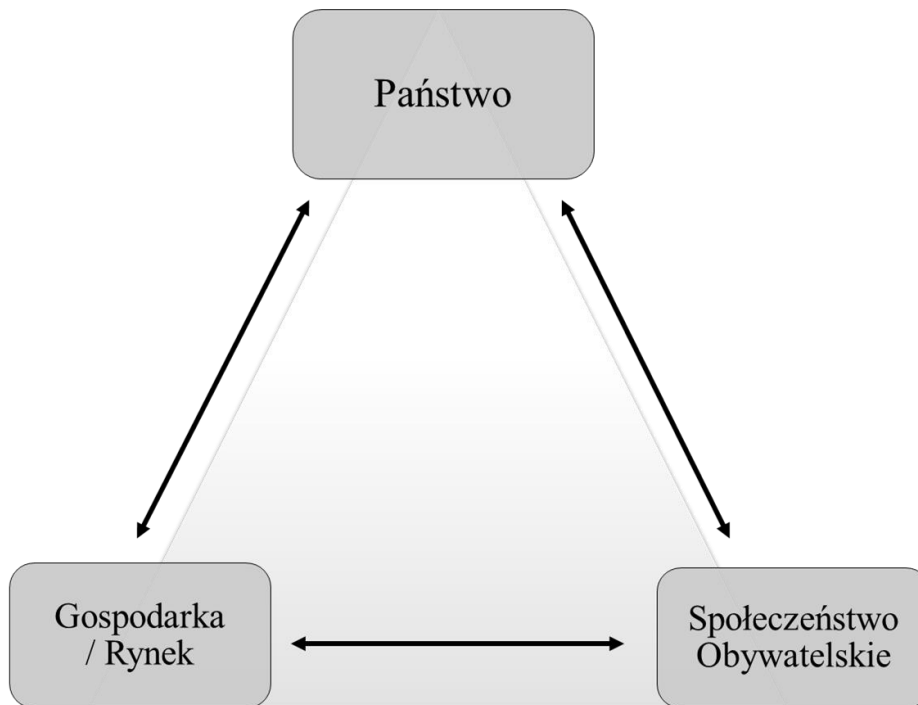
Głównym czynnikiem, który pozwolił na dokonanie takiego rozróżnienia, jest rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Block i Evans piszą wprost, że:

*„(...) struktury instytucjonalne są potrzebne zarówno do ograniczania, jak i rozwijania rynków i są budowane poprzez interakcję państwa i społeczeństwa obywatelskiego.”<sup>17</sup>*

Spółczesność obywatelskie pozwala na wyjaśnianie współzależności pomiędzy państwem i gospodarką za pomocą trójkąta analitycznego (państwo – rynek – społeczeństwo obywatelskie), czasem zwanego „trójkątem dobrobytu”. Im ono słabsze, tym większe prawdopodobieństwo zaistnienia jednego ze skrajnych modeli. Albo

<sup>17</sup> Tamże, s. 519. Por. March J. G., Olsen J. P. *Instytucje, organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.

skrajnie egoistycznego, albo totalitarnego. Zawsze takiego, w którym człowiek i jego dobro ustępuje miejsca chciwości lub zbrodniczej ideologii

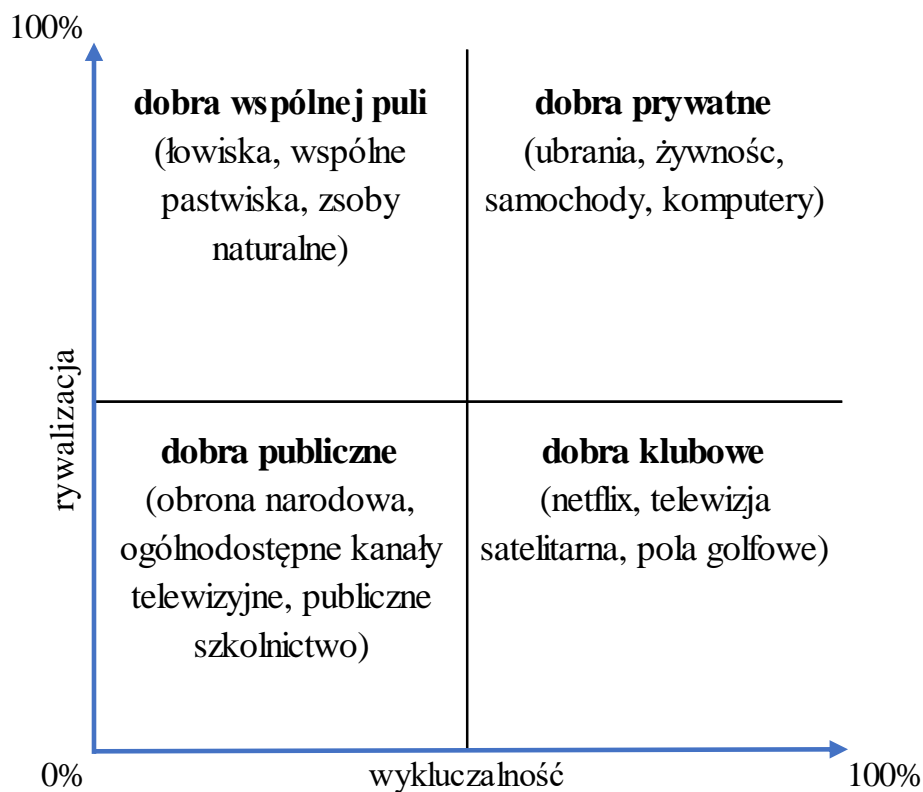


Rysunek 3 Trójkąt dobrobytu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Block F. Evans P, *The State and the Economy*, w: *The Handbook of economic Sociology*, red. Smelser N.J and Swedberg R, New York 2005

## 1.2. Państwo a dobra publiczne

W gospodarowaniu podstawowym punktem odniesienia jest dostępność zasobów, ich ograniczone występowanie w świecie.<sup>18</sup> Trafnie określił to zagadnienie J. Stiglitz nazywając je rzadkością i uznając jednocześnie za podstawowy problem badawczy dla ekonomii jako nauki<sup>19</sup>. Miał tu na myśli nie tylko rzadkość zasobów naturalnych niezbędnych dla rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, ale również ograniczonej możliwości wyprodukowania z nich tego, co ekonomiści nazywają „dobraami”.



Rysunek 4 Podział dóbr w relacji do rywalizacji i powszechności dostępu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Korgol – Wasiluk A., Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego, „Zarządzanie publiczne” 2008, Nr 3 (35)

<sup>18</sup> Jabłońska A., *Elementarne pojęcia i przedmiot ekonomii*, w: *Elementarne Zagadnienia Ekonomii* red. Milewski R., Warszawa 17, s. 7.

<sup>19</sup> Stiglitz J. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2007, s. 17

Zazwyczaj tym mianem określa się towar lub usługę, której przynajmniej jeden człowiek pożąda, i która ma dla niego określoną, wymierną wartość. Klasycznie dzieli się je na prywatne, to znaczy podlegające normalnej grze rynkowej pomiędzy podażą i popytem, i publiczne – wyłączone, co do zasady z tej gry. John Stiglitz różnicę pomiędzy nimi opisuje w odniesieniu do dwóch wymiarów: rywalizacji (konkurencji) o nie w konsumpcji oraz możliwości wykluczania ludzi z dostępu do nich. Dobra prywatne to takie, o które rywalizuje się i można z ich posiadania wykluczyć innych. Dobra publiczne na odwrót – nie podlegają rywalizacji i są powszechnie dostępne.<sup>20</sup> Często powyższy podział uzupełnia się o „dobra wspólne” zwane także „dobrami wspólnej puli” i „dobra klubowe”. Pierwsze są ogólnodostępne, ale ludzie rywalizują o nie. Drugie – są dostępne tylko dla członków „klubu”, i przez to nie podlegają rywalizacji.<sup>21</sup>

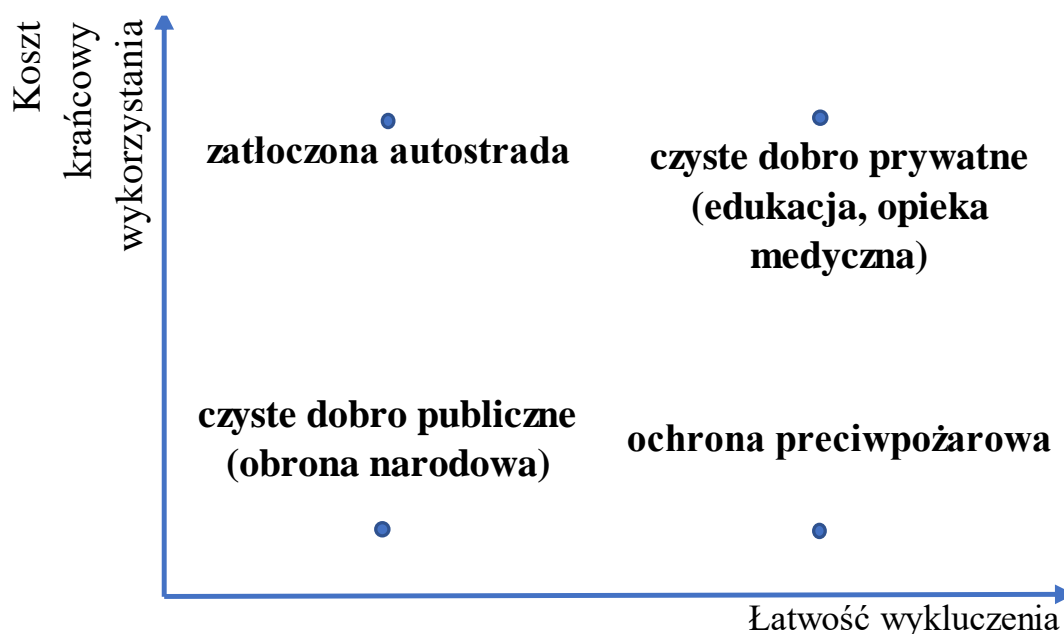
Dla modelowego wyjaśniania przyjmuje się, że stanowią one pewnego rodzaju typy idealne lub czyste. Tak nie jest. Bardzo dobrze wykazała to na przykładzie „dóbr wspólnej puli” Elinor Ostrom<sup>22</sup>. Zarówno poziom rywalizacji, jak i możliwości ograniczania jest stopniowalny. Zależny od sytuacji, ale przede wszystkim od stopnia rozwoju instytucji kontrolujących je. Mamy przez to często do czynienia z typami mieszanymi, które łączą w sobie cechy poszczególnych z nich. Często też przenikają się one wzajemnie. Sformułowanie „dobro publiczne” jest zatem płynne i treściowo pojemne. Nie da się go z całą pewnością sprowadzić tylko do pojęcia bezpłatności czy braku możliwości generowania przez nie zysku.

---

<sup>20</sup> Tamże: s.150 - 151.

<sup>21</sup> Szeroko teorię dóbr publicznych oraz ich typologię przedstawi Aneta Korgol Wasiluk. Por. Korgol – Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie publiczne” 2008, Nr 3 (35), s. 91-117. Ciekawym spojrzeniem na podział dóbr pod względem rywalizacji o nie i możliwości ograniczenia dostępności do nich, jest próba wprowadzenia trzeciego (ujemnego) poziomu na osi rywalizacji – a właściwie uznania ich za antyrywalizacyjne. Ich mniejsza dostępność powoduje wręcz utratę ich wartości. Wtedy macierzy wyróżnia się dodatkowy, ujemny, poziom „antyrywalizacji” – poziom, w którym konkurencja i rywalizacja skutkuje negatywnie. W tych kategoriach rozpatrywane są przede wszystkim dobra „sieciowe” (szczególnie dane), które są wykluczalne i „symboliczne” (np. język), z dostępu do których nie możliwości wykluczenia. Por. Nikander, P., Eloranta, V., Karhu, K., & Hiekkanen, K. (2020). *Digitalisation, anti-rival compensation and governance: Need for experiments*. Abstract from Nordic Workshop on Digital Foundations of Business, Operations, and Strategy, Espoo, Finland.

<sup>22</sup> Por. Ostrom, Elinor., *Understanding institutional diversity*. Princeton NY, 2009. Szerzej dorobek E. Ostrom opisują Gandziarowska – Ziołocka J, Średnicka J. Zob. Gandziarowska – Ziołocka J, Średnicka J., *Kapitał Społeczny w ujęciu Elinor Ostrom: triumf interdyscyplinarności*, *Polityka Społeczna* nr 5-6/2011 s7 – 12



Rysunek 5 Dobra dostarczane przez sektor publiczny<sup>23</sup>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Korgol – Wasiluk A., Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego, „Zarządzanie publiczne” 2008, Nr 3 (35)

Zasadniczo ingerencja państwa w wymianę rynkową, wynika z niedoskonałości rynku, powodowanej w przypadku konkretnego dobra albo zbyt małą jego konsumpcją, albo zbyt małą jego podażą<sup>24</sup>. Często państwo przejmuje na siebie obowiązek jego dostarczania z innych niż ekonomiczne powodów. Dotyczy to także takich dóbr jak edukacja i usługi medyczne. Ich realizacja przez państwo opiera się zasadniczo na założeniu lepszej (pełniejszej i bardziej sprawiedliwej) ich redystrybucji. Czasem także państwo próbuje regulować tradycyjne sposoby korzystania z „dóbr wspólnej puli”. Tak na przykład dzieje się w przypadku spraw związanych ze sposobem korzystania z łowisk. Innym razem klasyczne dobro publiczne jest „prywatyzowane”, najczęściej

<sup>23</sup> Stiglitz, *Ekonomia* ...s. 152

<sup>24</sup> Tamże, s. 152

przez udzielanie koncesji. Dotyczy to nawet tak „czystych dóbr publicznych” jak obrona narodowa i wojsko. Istnieją na świecie całkiem spore firmy kondotierskie<sup>25</sup>.

Zaangażowanie państwa w gospodarkę wiąże się zatem nie tylko z regulowaniem zasad dostarczania dóbr publicznych obywatelom i pilnowania ich sprawiedliwego podziału. Wielokrotnie jest ono po prostu ich dostarczycielem. Nawet dla leseferystów oczywistym jest, że w tej dziedzinie państwo trudno zastąpić. Przyznają oni, że w niektórych przypadkach, sektor prywatny dysponuje albo zbyt małymi zasobami dla ich osiągnięcia, albo nie jest zainteresowany zainwestowaniem w nie, bo nie przynoszą one bezpośredniego i szybkiego zysku. Co więcej, korzyściami z nich płynącymi trzeba będzie podzielić się z innymi. To możliwe i w sumie nieuniknione wystąpienie „jazdy na gapię”<sup>26</sup>, jest jednym z hamulców podejmowania przez prywatnego inwestora próby samodzielnego uzyskania takiego dobra. A jednak, są one niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku i gospodarki. Stanowią często niezbędną dla nich infrastrukturę. Ktoś musi je dostarczyć i tym kimś najczęściej jest państwo.

### **1.3. Inwestycje publiczne**

Podstawowym problemem dla inwestycji publicznych jest dostęp do źródeł finansowania. Klasyczna ekonomia szuka ich zawsze w nadwyżce budżetowej. Trudno znaleźć współcześnie państwo, które dysponuje nią stale. Poza nią państwo zasadniczo ma dostęp do trzech źródeł zapewniających pieniądze. Są nimi: podatki, inflacja oraz zaciągnięcie długu. Żadne z nich nie jest idealne. Z punktu widzenia społecznego dwa pierwsze sposoby, stanowią ryzyko, które trudno jest podjąć. Zwiększenie obciążeń podatkowych nie cieszyłoby się uznaniem w oczach wyborców. Zbytne obłożenie podatkami, zmniejsza rentowność podejmowanych przedsięwzięć gospodarczych. Przez to „zabija” wolę do ich podejmowania. O złych skutkach zbyt dużej inflacji dla gospodarki także należy pamiętać. Zawsze prowadzi do wzrostu cen. Zazwyczaj nierównomiernego. Skutkuje to zmniejszeniem siły nabywczej obywateli, a przez

---

<sup>25</sup> Taką firmą jest np. amerykańska Academia (wcześniej nosząca nazwę Black Water), która była mocno zaangażowana w okresie okupacji Iraku przez siły sprzymierzone po 2 wojnie irackiej w 2003.

<sup>26</sup> Stiglitz J. *Ekonomia...*, s.154 - 155

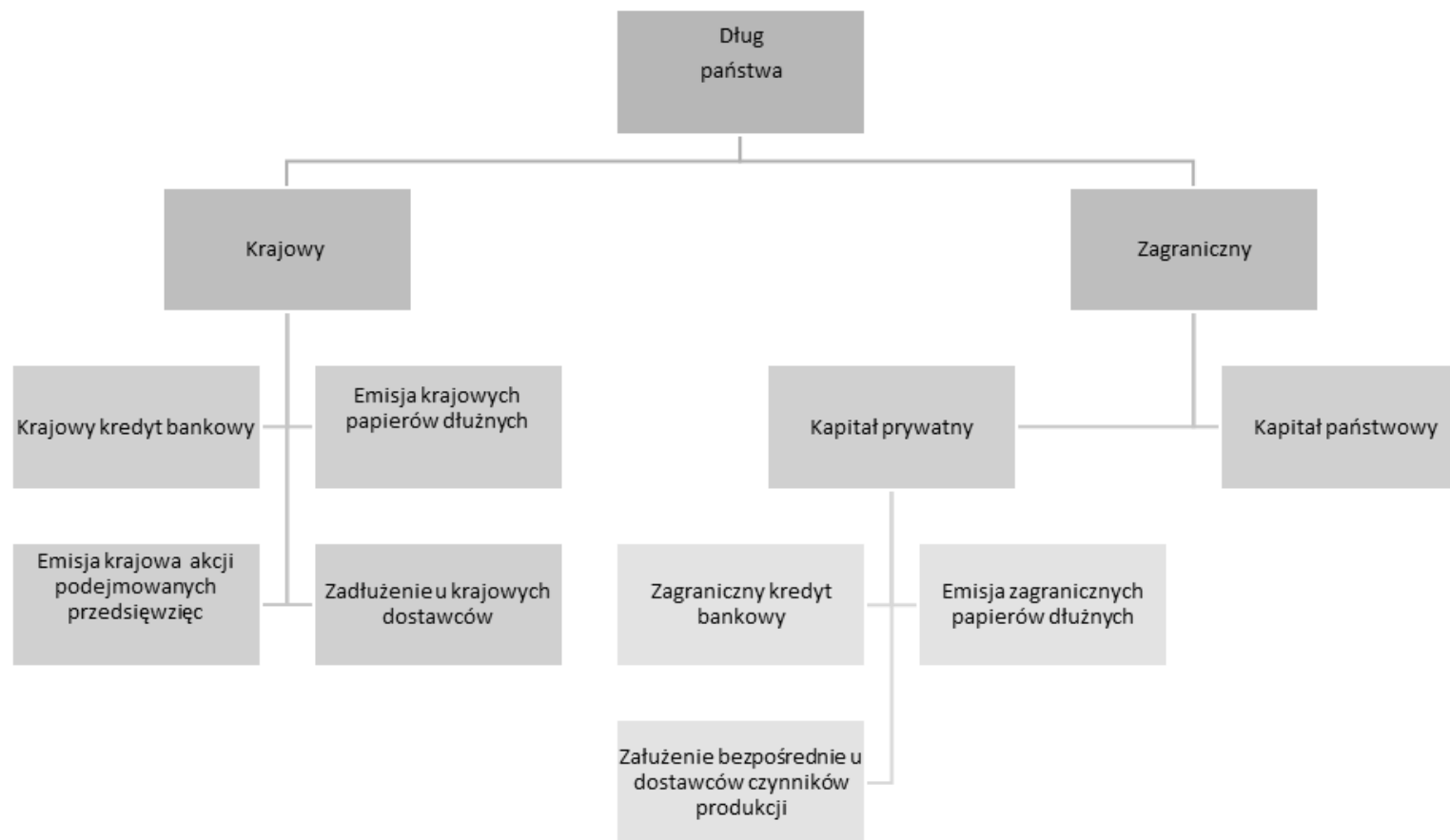
to obniżeniem popytu. Najmniej negatywnych skutków zdają się mieć zaciągnięcie długu. Przełom keynesowski między innymi polegał na tym, że przedstawił sensowne usprawiedliwienie, aby w sytuacji jej braku, nie bać się wystąpienia deficytu. Dzięki niemu można uzyskać szybciej zakładany efekt. Wykorzystując go jako dźwignię służącą rozwojowi. Nie w dalekiej, bliżej nieokreślonej przyszłości, lecz w perspektywie bliskiej. Tak, aby efekty poniesionych nakładów były dostępne także dla tych, którzy doświadczają kryzysu, lub ponoszą ciężar wyrzeczeń. Tego dotyczy słynne Keynesowskie zdanie, że w „długiej perspektywie wszyscy będziemy martwi”.<sup>27</sup>

Dług państwa może mieć różną postać i źródło. Pieniądz może państwo pozyskać albo w kraju, albo za granicą. Zaciągając kredyt w banku, emitując własne papiery dłużne lub udziały w podejmowanych przedsięwzięciach. Wiąże się to z wieloma zagrożeniami i ryzykiem niekoniecznie związanym tylko z koniecznością zwrotu większej niż pożyczona kwota pieniędzy. Na przykład dług państwa w bankach krajowych może negatywnie wpłynąć na chęć pożyczania pieniędzy krajowym przedsiębiorcom. Będą oni po prostu mniej atrakcyjnym klientem. Z kolei zbyt duże zadłużenie zagraniczne, może prowadzić do uzależnienia państwa od czynników zewnętrznych. Co ważne, stosunkowo łatwo jest tym ryzykiem zarządzać.

Wchodzenie przez państwo w rolę inwestora ma długą i bogatą historię. Skłaniają go do tego dwie ważne przesłanki: stymulowanie rozwoju kraju oraz przeciwdziałanie kryzysom dotyczącym gospodarkę. Przesłanki te są mocno powiązane i często występują łącznie. Poprzez nie państwo dąży do wzmocnienia swojego potencjału (gospodarczego, politycznego i militarnego), a także do wzbogacenia się własnych obywateli. Można zatem powiedzieć, że inwestycje publiczne to obok konsumpcji i eksportu, koło zamachowe gospodarki. Są dodatkowymi strumieniami finansowania zasilającymi rynek.

---

<sup>27</sup> Keynes M. R, *A Tract...* London 1920



Rysunek 6 Źródła i rodzaje długu państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Stiglitz J. Ekonomia sektora publicznego, Warszawa 2007

Strumieniami, które mają stymulować sektor prywatny oraz (jednocześnie) przynosić dodatkowe dochody do budżetu. Dodatkowo zaangażowanie inwestycyjne państwa wpływa na obniżenie ryzyka dla innych podmiotów. Podkreśla to między innymi Marek Dietl pisząc:

*„Nie budzą kontrowersji dwa stwierdzenia: trwały wzrost gospodarczy możliwy jest tylko wtedy, gdy nakłady na inwestycje są większe niż tempo zużycia majątku; poziom inwestycji zależy w największym stopniu od postrzeganego przez przedsiębiorców relacji zwrotu do ryzyka”<sup>28</sup>.*

Eugeniusz Kwiatkowski w klasycznych, choć dziś raczej (niesłusznie) zapomnianych „Dysproporcjach”<sup>29</sup> wskazywał na modernizacyjny charakter zaangażowania inwestycyjnego państwa. Postulował w swej pracy konieczność aktywnego zaangażowania państwa we wzmacnianie potencjału Polski jako zabezpieczenia jej przyszłości. „Dysproporcje” są o tyle ciekawą książką, że jej autorem jest praktyk. Kwiatkowski wyłożył w niej teoretyczne podstawy, którymi kierował się w prowadzonej przez siebie polityce gospodarczej. Dzięki niej lepiej można zrozumieć jego decyzje. Od budowy portu w Gdyni, poprzez Centralny Okręg Przemysłowy, po zaangażowanie po 1945 w odbudowę odzyskanego przez Polskę po II wojnie Światowej Pomorza Zachodniego. Najważniejsza była dla niego modernizacja Rzeczypospolitej, a przez to wzmacnianie jej wewnętrznego i zewnętrznego potencjału.

Kwiatkowski jako przykład skutecznej realizacji tych założeń, przywoływał między innymi działania podejmowane w drugiej połowie XIX wieku, podczas rewolucji Meiji, przez Japonię. Jej radykalna przemiana z kraju feudalnego, w którym „kupców i złodziei stawiano na jednym poziomie; na jednych i na drugich patrzano z pogardą,”<sup>30</sup> zaowocowała w ciągu 40 lat zwycięstwem nad z pozoru potężniejszymi (przynajmniej ludnościowo) takimi krajami jak Chiny i Rosja. Współcześnie tego typu przemianę można zaobserwować w przypadku Chin. Reformy zapoczątkowane przez Deng Xiaopinga 40 lat temu, przynoszą bardzo wymierne efekty gospodarcze. Współczesna gospodarka chińska, dzięki zaangażowaniu państwa, wraca na należne jej potencjałowi

---

<sup>28</sup> Dietl M., *Państwo jako inwestor zmniejsza ryzyko*, Rzeczpospolita z 20.05.2020 r. dostęp online w dniu 01.05.2021 <https://www.rp.pl/Opinie/305209882-Marek-Dietl-Panstwo-jako-inwestor-zmniejsza-ryzyko.html>

<sup>29</sup> Kwiatkowski E., *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*, Kraków 1931.

<sup>30</sup> Tamże, s. 273.

miejsce. Zwraca na o uwagę Yuen Ang w książce „How China escaped the poverty trap”<sup>31</sup> podkreślając znaczenie jakie miało dla tego procesu, dodanie przez Denga do dokonanego po 1949 zjednoczenia Chin przez komunistów, dobrej jakości rządu.<sup>32</sup> Jest jednocześnie świadoma moralnej dwuznaczności przemian zachodzących w Chinach i ich społecznych konsekwencji. Nie bez kozery mottem książki są słowa Pabla Piccassa, że każdy akt stworzenia ma swe źródło w akcie zniszczenia.

Innym klasycznym przykładem znaczenia jakie mają dla rozwoju gospodarczego państwa jego działania inwestycyjne jest polityka prowadzona przez prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta po wielkim kryzysie na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku. Nosi ona miano „Nowego Ładu”. Poza zagadnieniami społecznymi opierała się ona o duże inwestycje infrastrukturalne. Budowa systemu dróg ekspresowych, inwestycje w elektrownie wodne (zapory Hoovera i Grand Coulee), czy będący jednym z jej ostatnich odsłon program budowy mieszkalnictwa. Inspirację tym programem widać także w polityce polskiego rządu po 2015 roku. Działania takie, jak przekop Mierzei Wiślanej, budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego, czy program Mieszkanie Plus, wyraźnie do niego nawiązują<sup>33</sup>.

## 1.4. Podsumowanie

W działalności inwestycyjnej Państwo może przyjmować zarówno rolę bierną, jak i aktywną. Pierwsza opiera się o system tworzenia prawa, a w jego ramach o tworzenie zachęt i ułatwień dla sektora prywatnego, które kierują jego zasoby i potencjał do dziedzin dla Państwa pożytecznych. Państwo jest w tym wypadku gwarantem, nie tyle pomyślności w pełnej realizacji podejmowanych przedsięwzięć, ile ich minimalnej opłacalności. Z pewnością służy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji

---

<sup>31</sup> Ang, Yuen Yuen, *How China escaped the poverty trap*, Ithaca, 2016.

<sup>32</sup> Ang już we wstępie do pracy wielokrotnie podkreśla związek występujący pomiędzy wzrostem gospodarczym (growth) a dobrym zarządzaniem (good governance). Por. Ang, s.1 i następne.

<sup>33</sup> Nawiązanie to widać wprost w propozycji programu odbudowy gospodarki po kryzysie związanym z COVID-SARS 2. Pierwsza wersja programu nosiła nazwę „Nowego Ładu”, aby ostatecznie ustąpić nazwie „Polski Ład”

Druga z nich (aktywna) opiera się o system zamówień publicznych lub grantów udzielanych innym podmiotom. Choć może także przybierać bardziej bezpośredni (produkcyjny) udział. Dotyczy zazwyczaj tych dziedzin gospodarki, które obarczone są bieżącym małym przychodowością, w których prywatny inwestor nie widzi wystarczającego poziomu zysku, motywującego go do podjęcia działalności. Dotyczy to także dziedzin, w których stosunkowo łatwo jest skorzystać z efektów pracy przez innych uczestników rynku, gdy produkty i usługi są łatwo dostępne po niskim lub nawet zerowym koszcie. Przez to nie są atrakcyjne dla sektora prywatnego. Dotyczy to także dziedzin podwyższonego ryzyka. Przedsięwzięć wysokonakładowych, o odroczonej w czasie, często o trudnym do przewidzenia momencie zaistnienia dochodu, ale innowacyjnych, pchających gospodarkę (i samo państwo) na wyższy poziom.

Tym co łączy oba te sposoby jest dostrzeżenie przez państwo i konsekwentnie promowanie i realizowanie celów społecznie użytecznych. Celów przekraczających indywidualne dążenia jednostek i ich egoizm, a których najpełniejszym określeniem jest realizacja dobra wspólnego.

## **Rozdział 2**

### **Polskie samorządy jako inwestor publiczny**

W rozdziale pierwszym przedstawiona została wzajemna relacja pomiędzy państwem a gospodarką. Były to rozważania uogólnione, starające się przedstawić ramy w jakich te relacje się nawiązują i realizują. Stanowiły prezentację możliwych do zaobserwowania modeli, których bogactwo w rzeczywistości gospodarczo – politycznej jest ogromne. Państwo swą rolę inwestora może realizować na wiele sposobów. W bieżącym rozdziale przedstawiona zostanie rola jaką w publicznym procesie inwestycyjnym pełnią polskie samorządy lokalne.

Skala inwestycji samorządowych jest ogromna. Łącznie trzy funkcjonujące w Polsce szczeble samorządowe (gminy, powiaty i województwa) wydają na zadania inwestycyjne tyle samo, lub niewiele mniej niż administracja centralna i jej wyspecjalizowane agencje. Świadczy to o sile i potencjale polskiego samorządu.

Takiemu stanowi rzeczy sprzyja zdecentralizowana forma rządów w Polsce oraz przyjęty w naszym kraju proces absorpcji i wydatkowania środków unijnych. Znacząca część funduszy europejskich skierowana jest bezpośrednio do samorządów. Województwa samorządowe pełnią także rolę pośredników, opracowując i realizując Regionalne Programy Operacyjne.

W środkach unijnych kryje się, niestety, także spore niebezpieczeństwo. Co więcej, poziom unijnych dotacji, sięgający do 85% wartości inwestycji, powoduje, że polskie samorządy są od tego źródła finansowania uzależnione. W niewielkim stopniu są przygotowane na to, że wraz z bogaceniem się Polski, dorównywaniem poziomem rozwoju do bogatych Państw zachodnich środki te ulegać będą ograniczeniu. Mniej środków do podziału znacząco wpłynie także na poziom dofinansowania. Stąd rozsądnym wydaje się być poszukiwanie innych sposobów finansowania inwestycji, gdy taki stan rzeczy zaistnieje. Tak aby podtrzymać i w pełni wykorzystać wypracowany w ostatnich 15 latach potencjał pracowniczy i organizacyjny.

W bieżącym rozdziale przedstawione zostaną uwarunkowania, w których polski samorząd terytorialny realizuje zadania inwestycyjne. W tym celu analizie poddane

zostanie jego obecne otoczenie polityczne, ekonomiczne i prawne. Dodatkowo, spróbuje on zidentyfikować i opisać potencjalne zagrożenia tych procesów w polskim samorządzie w nadchodzącej przyszłości.

## **2.1. Uwarunkowania polityczne prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce działalności inwestycyjnej**

Samorząd terytorialny w Polsce został przywrócony na samym początku przemian transformacyjnych. Już w 1990 roku sejm kontraktowy, 8 marca, dokonał zasadniczej przebudowy systemu administracyjnego państwa<sup>34</sup>. Do przeszłości odszedł, funkcjonujący przez cały okres Polski Ludowej jednolity system administracji państwowej. Istniejące od lat siedemdziesiątych gminy, będące najniższą terytorialną jednostką terytorialną uzyskały osobowość prawną i samodzielność decyzyjną w przewidzianym ustawą zakresie. Samodzielność, nie całkowitą, lecz podlegającą nadzorowi prawnemu Prezesa Rady Ministrów (w zdecydowanej mierze realizowanej przez wojewodów) i ekonomiczną, sprawowaną przez nowoutworzone Regionalne Izby Obrachunkowe<sup>35</sup>.

Od samego początku wiadomo było, że jest to pierwszy etap reformy, której ostateczny kształt został ustanowiony w 1998 roku. Wiązało się to z zasadniczą przebudową struktury terytorialno – administracyjnej Polski. W miejsce dwustopniowego podziału administracji na centralną administrację rządową (w terenie występującą w postaci urzędów wojewódzkich i rejonowych) i samorządową administrację gminną, wprowadzono o wiele bardziej skomplikowaną strukturę. Zmiana dotyczyła przede wszystkim administracji samorządowej i wiązała się z ogromnymi zmianami struktury terytorialnej. Koalicja Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności ustanowiła dwie nowe struktury samorządowe: województwo<sup>36</sup> i powiat<sup>37</sup>. Przebiegało to łącznie

---

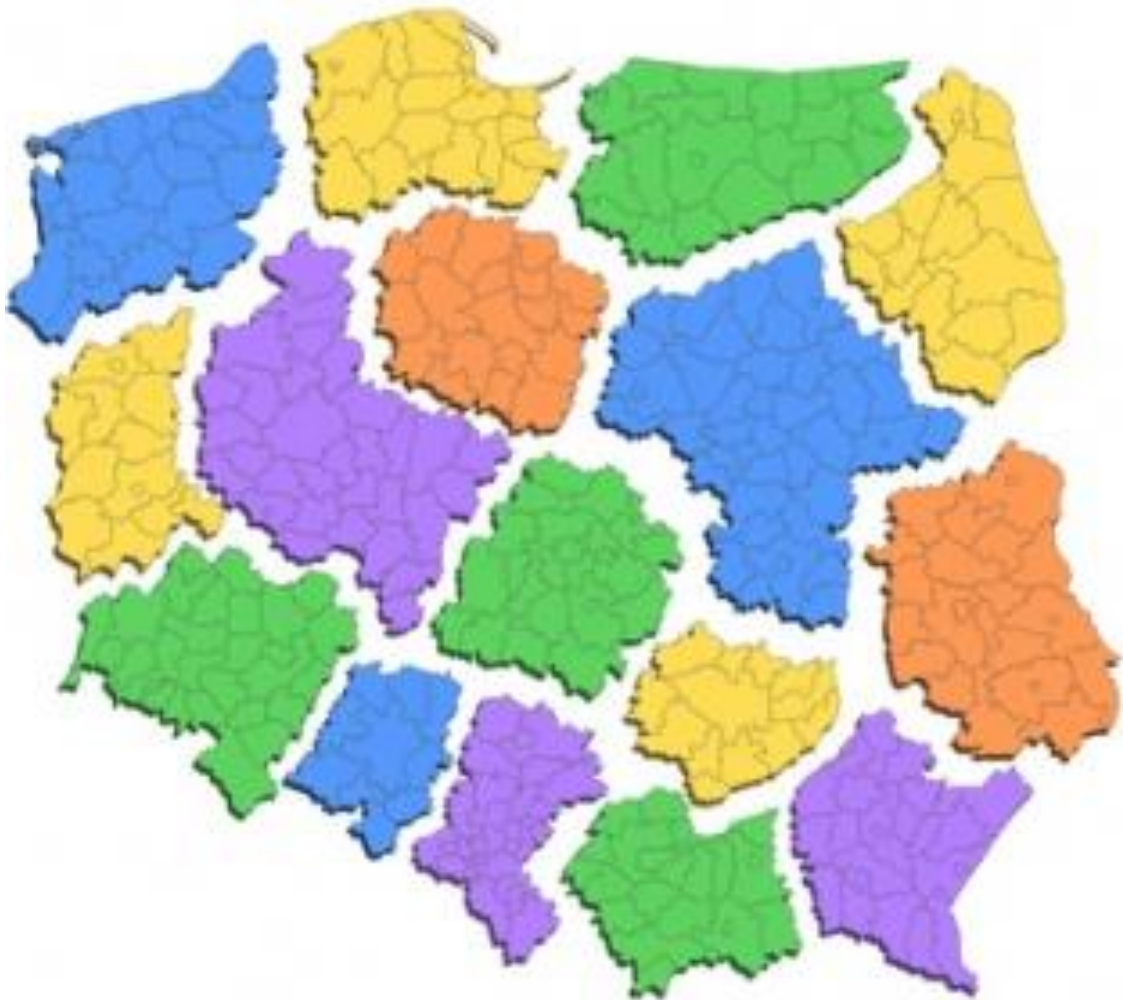
<sup>34</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (pierwotna publikacja Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95. Ustawa od 1998 roku nosi nazwę ustawy o samorządzie gminnym. (Dz.U. z 2020 poz 713 z późn. zm.)

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 ro regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2137 z późn. zm.)

<sup>36</sup> Ustawa o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 poz. 1668 z późn. zm.).

<sup>37</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020, poz. 920 z późn. zm.)

ze znaczącym spadkiem liczby województw. Z istniejących dotychczas 49 zostało tylko 16. Liczba powiatów, opartych o tereny operowania dotychczasowych rejonów, wyniosła ostatecznie 314. Duże miasta, w tym także mniejsze, ale dotychczas pełniące role miast wojewódzkich, uzyskały specjalny status miasta na prawie powiatu. Łączy on w sobie zadania i uprawnienia gminy i powiatu. Takich jednostek samorządowych jest obecnie 66.



*Rysunek 7 Podział Polski na województwa i powiaty od roku 1999*

Źródło: fotolia.pl

Ta strukturalna reforma miała ogromne polityczne znaczenie dla polskiego samorządu. O ile ze względu na zasadniczo niewielki terytorialny obszar polskich gmin

polityczne, partyjne podziały uwidaczniały się raczej w większych ośrodkach, o tyle już sam sposób kreacji organów samorządów województwa i powiatu, oparty o ordynację proporcjonalną i promujący duże komitety wyborcze system podziału mandatów i metodę d'Hondta, doprowadził do eksplozji polityczności w tych organach i ich bardzo widocznego upartyjnienia. Ma to ogromne konsekwencje dla praktyki relacji pomiędzy administracją centralną a samorządową. Szczególnie istotne znaczenie ma tu wielkość polskich województw, która niesie w sobie ryzyko „landyzacji” państwa.



*Rysunek 8 Podział Polski na jednostki statystyczne NUTS 3*

Źródło: wikipedia.pl

Ryzyko to wzrosło wraz z wstąpieniem Polski do Wspólnot Europejskich w 2004 roku. Do tego czasu województwa i powiaty nie stanowiły realnej ekonomicznej

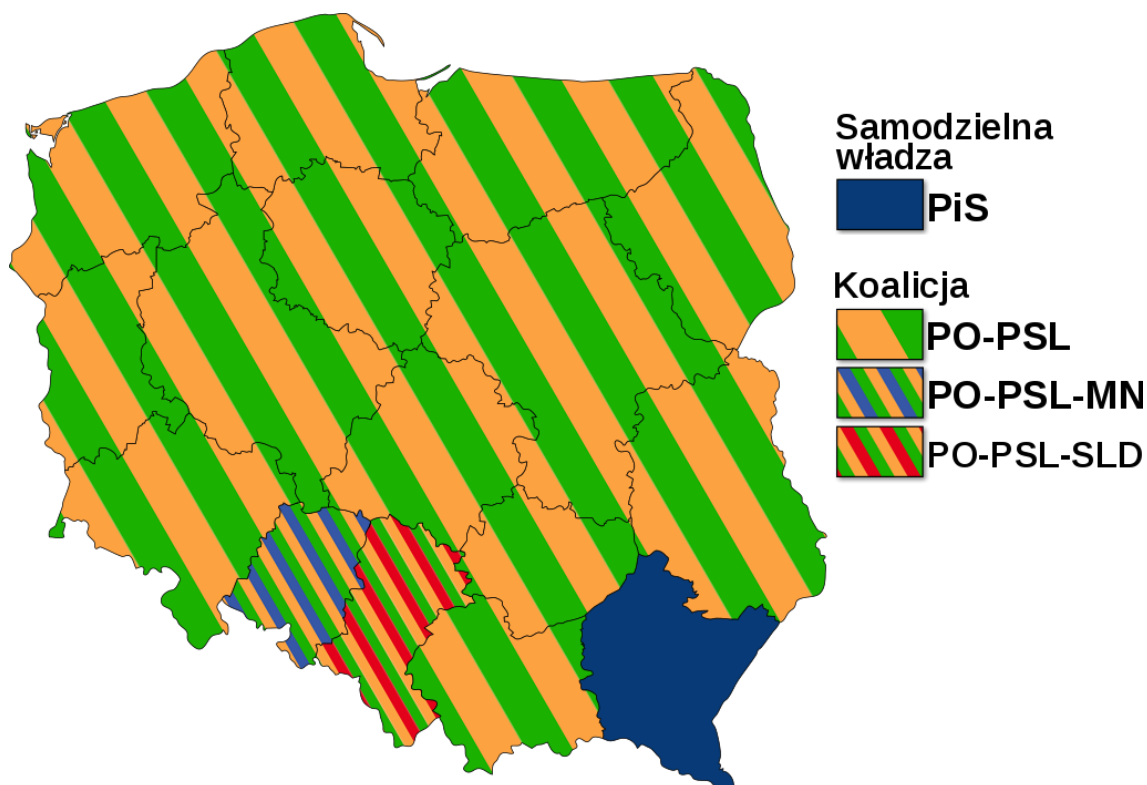
przeciwwagi dla centrum decyzyjnego państwa. Skonstruowany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i funkcjonujący obecnie system dochodów poszczególnych jednostek samorządowych nie dawał, poza prestiżem, większych podstaw do wywierania przez województwo wpływu na jednostki mniejsze powiat i gminę. Były to jednostki słabe, które w pierwszej kolejności borykały się z problemami własnymi i ogromem zadań własnych. Sytuację zmienił przyjęty model redystrybucji środków unijnych, rozbudowywany szczególnie od początku Unijnej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013. Województwa uzyskały w niej w dużej mierze niezależny status instytucji pośredniczącej w ich wydatkowaniu. Opracowywane i zarządzane przez nie Regionalne Programy Operacyjne stały się, ze względu na wdrożone „linie demarkacyjne”<sup>38</sup> podstawowym źródłem realizacji zadań inwestycyjnych mniejszych gmin. Wzmacnia to w ogromny sposób ich podatność na uzależnienie się od funkcjonującego w danym województwie układu politycznego. Przypomina nawet znaną z historii strukturę feudalną, w której funkcję seniora wobec gminy chce pełnić Zarząd Województwa. Praktyka ta buduje nawet potencjał do prób petryfikacji hierarchicznego funkcjonowania samorządu (w triadzie podległości Marszałek – Starosta – Wójt). Narzędziem wykorzystywanym do tego są występujące w Regionalnych Programach Operacyjnych ścieżki pozakonkursowe, oparte w założeniu o konsensus jednostek samorządu terytorialnego tworzących unijną jednostkę statystyczną na poziomie NUTS 3<sup>39</sup>, noszącą w nowomowie funduszowej nazwę subregionu<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> W głównej mierze jest podział możliwości wnioskowania o uzyskanie dofinansowania projektu ze względu na jego skalę.

<sup>39</sup> NUTS 1 to Polska, a NUTS 2 województwo

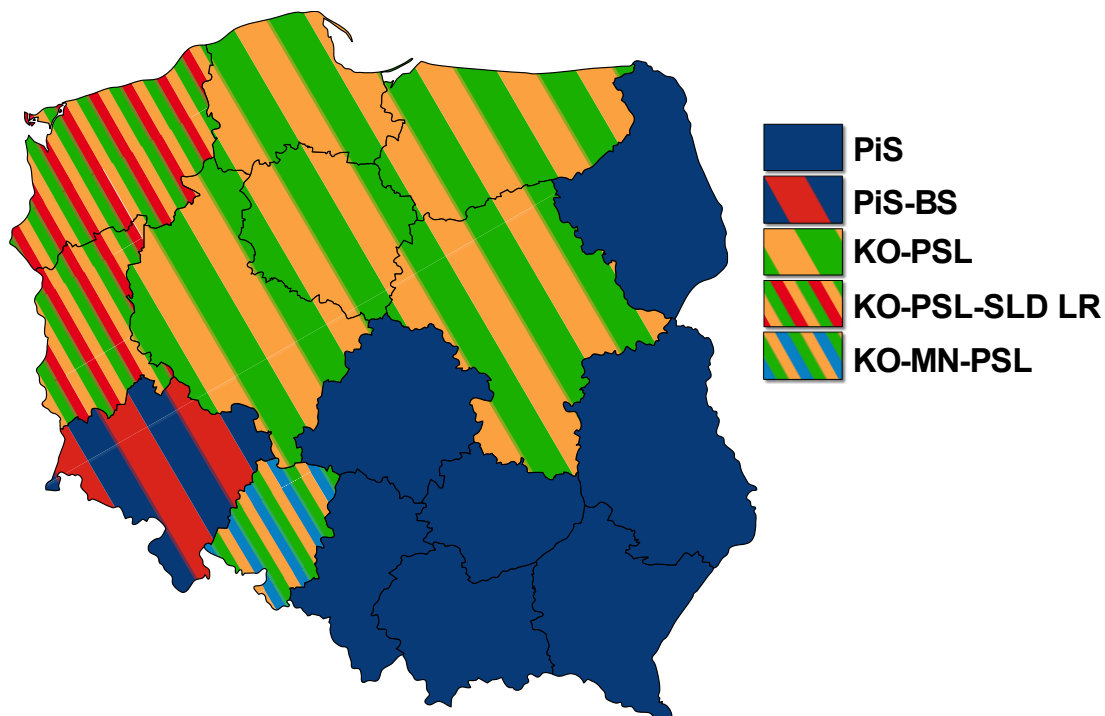
<sup>40</sup> Wtedy pozycję starosty w przywołanej wyżej triadzie albo obejmuje władarz największego, a przez to dominującego miasta w tym obszarze, lub „kartel” kilku w miarę równych partnerów np. kilku starostów powiatów wchodzących w skład tej jednostki.



*Rysunek 9 Koalicje rządzące ukształtowane w sejmikach po wyborach samorządowych w roku 2014*

Źródło: wikipedia.pl

Niebezpieczeństwo to uwidoczniło się szczególnie w trakcie negocjacji polskiego rządu funduszy przeznaczonych dla naszego kraju w perspektywie finansowej na lata 2021 - 2027. Jednym z argumentów podnoszonych przez polityków opozycji zgrupowanych wokół Koalicji Obywatelskiej, była jak największa alokacja tych środków w województwach. Niewątpliwy wpływ na to miał fakt, że w latach 2014 – 2019, rządzące od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość uzyskało przewagę tylko w jednym województwie (podkarpackim). W pozostałych piętnastu sejmikach większość mandatów posiadała koalicja oparta o radnych Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, czyli partii opozycyjnych.



*Rysunek 10 Koalicje rządzące ukształtowane w sejmikach po wyborach samorządowych w 2018 roku*

Źródło: wikipedia.pl

Punktem kulminacyjnym promocji takiej postawy politycznej, w której samorząd ma być przede wszystkim przeciwwagą dla władzy centralnej, a nie jej dopełnieniem i wsparciem. Było ogłoszenie 4 czerwca 2019 roku w Gdańsku przez polityków samorządowych związanych głównie z Platformą Obywatelską manifestu „Samorządna Rzeczpospolita”<sup>41</sup>, który zakładał wzmocnienie niezależności poszczególnych samorządów. Obok elementów prestiżowych takich, jak przekształcenie Senatu RP w Izbę Samorządową<sup>42</sup>, zawierał on bardzo niebezpieczne postulaty, które mogą prowadzić do rozluźnienia więzi pomiędzy poszczególnymi regionami i ich więzi z centrum rządowym. Należał do nich postulat 14, postulujący maksymalną decentralizację funduszy UE. Możliwość wdrożenia takiego programu była ówczas, porównywana do rozbicia dzielnicowego Polski w XII wieku, powstałym w wyniku

<sup>41</sup> Pełny tekst manifestu można przeczytać m.in. w serwisie internetowym miasta Gdańska pod adresem: <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/21-tez-samorzadowcow-dla-polski-prezydent-dulkiewicz-dzis-jest-ten-pierwszy-krok-do-zmiany-na-lepsze,a,147761>

<sup>42</sup> Pewne wzorowanie się na Senacie Francuskim

realizacji testamentu Bolesława Krzywoustego z 1138 roku. To bardzo dosadna teza. Bardziej adekwatną jest jednak stawiana przez Andrzeja Zybałę, który porównał jej pełną realizację do sytuacji z końca „złotej wolności” w osiemnastowiecznej Rzeczypospolitej Obojga Narodów, kiedy skrajne odrzucenie idei państwa jako całości doprowadziło do jego radykalnego osłabienia wykorzystanego później przez sąsiadów. Wtedy Polska nie posiadała nawet dróg bitych łączących jej poszczególne części.<sup>43</sup>

Druga odsłona tego sporu politycznego miała miejsce w kwietniu i maju 2021 roku, w związku z procesem ratyfikacji Krajowego Programu Odbudowy. Opozycja, posiadająca większość w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, próbowała doprowadzić do precedensu poprzez wprowadzenie do ustawy ratyfikacyjnej niekonstytucyjną preambułę, w której przyjęcie ustawy wiązała ze zwiększeniem roli samorządu (m.in. poprzez ustanowienie konkretnej puli środków, którymi zarządzałyby bezpośrednio województwa) w procesie realizacji tego programu.

Widać zatem, że samorząd w Polsce stał się na wskroś instytucją polityczną. Uwikłaną bardzo mocno w bieżące spory toczone na szczeblu krajowym. Dzieje się tak niezależnie od obecnego na ustach wielu ludzi związanych z samorządem haseł o jego programowej apolityczności. Ukuto na te potrzeby nawet specjalny termin „samorządowiec” będący w istocie eufemizmem, pod postacią którego próbuje się ten oczywisty polityczny charakter tej instytucji społecznej ukryć. Pełni on rolę maski, choć coraz częściej nieskutecznie.

## **2.2. Inwestycje samorządowe w Polsce**

Dla prawidłowego i skutecznego realizowania zadań nałożonych prawem na polskie samorządy, muszą one prowadzić szeroko zakrojoną politykę inwestycyjną. Podstawowym powodem jest własny rozwój społeczno – gospodarczy, dzięki któremu wzrasta komfort życia tworzących go mieszkańców, a świadczone usługi publiczne są dostarczane na coraz wyższym poziomie. Jak zauważyła Krajowa Rada Regionalnych

---

<sup>43</sup> Wykład w ramach Programu Instytutu Wolności „Przywództwo Poziom Wyżej” w dniu 8.09.2018 r.

Izb Obrachunkowych w raporcie „Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2004”:

*„Warunkiem wykonania większości zadań samorządu jest możliwość dysponowania przez jego jednostki organizacyjne majątkiem trwałym oraz konieczność jego rozbudowy, modernizacji, a często - tworzenia od podstaw.”<sup>44</sup>*

Wynika z tego, że u podłoża działań inwestycyjnych samorządu leży przede wszystkim interes publiczny, przeważnie w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Inspektorzy RIO wskazali w tym raporcie na 3 ważne cechy inwestycji samorządowych w Polsce. Ich zdaniem charakteryzują się tym, że:

*„(...) - rozbudowa infrastruktury, która służy przede wszystkim świadczeniu usług o charakterze użyteczności publicznej (np. infrastruktury drogowej), nie zapewnia przyszłych dochodów albo przynosi dochody, ale na poziomie zbliżonym do poziomu kosztów eksploatacji zbudowanych obiektów,*

*- wzrost infrastrukturalnych wydatków inwestycyjnych powoduje w przyszłości wzrost wydatków bieżących na ich eksploatację, które często nie znajdują pokrycia w przychodach,*

*- rozwój infrastruktury nie tylko poprawia warunki życia mieszkańców, ale także sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej, co wprawdzie stwarza szanse zwiększenia przyszłych dochodów własnych samorządu; jest to jednak wpływ pośredni i odległy w czasie.”<sup>45</sup>*

Inwestycje samorządowe są zatem „specyficznymi inwestycjami infrastrukturalnymi”<sup>46</sup>. Samorządy inwestują przeważnie w „dobra publiczne” lub „dobra wspólnej puli” takie jak drogi, budynki: szkół, instytucji kultury, związane z opieką medyczną. Znaczące miejsce zajmują w nich także dostarczanie do budynków wody oraz odprowadzanie ścieków komunalnych. Generalnie inwestycje samorządowe charakteryzują się tym, że korzyść ekonomiczna, na przykład w postaci występowania oszczędności w późniejszej eksploatacji nowych obiektów, występuje także,

---

<sup>44</sup> Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004. Raport*, [www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ\\_analizy](http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_analizy) dostęp z dnia 10.05.2021.

<sup>45</sup> Tamże, s. 2.

<sup>46</sup> Tamże s. 2.

ale ma odmienne od występującego w biznesie znaczenie. W pewnym sensie jest drugorzędna. Barbara Filipiak i Marek Dylewski wskazują, że:

*„Cechami charakterystycznymi działalności inwestycyjnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego są:*

- wysoka kapitałochłonność,*
- problem osiągnięcia efektywności i zwrotu z poniesionych nakładów (prymat użyteczności społecznej nad osiągnięciem zwrotu z zainwestowanego kapitału),*
- długi okres jej użytkowania przez społeczeństwo (długowieczność),*
- techniczna niepodzielność obiektów oraz immobilność,*
- skomplikowane i niepowtarzalne często technologie jej realizacji mają bezpośredni wpływ na okres ich realizacji i niepodzielność danej inwestycji,*
- wzajemne powiązanie elementów inwestycji przybiera cechy komplementarności lub substytucyjności,*
- ryzyko inwestycyjne i finansowe,*
- nieodwracalność i nierelokowalność nakładów na nią ponoszonych.”<sup>47</sup>*

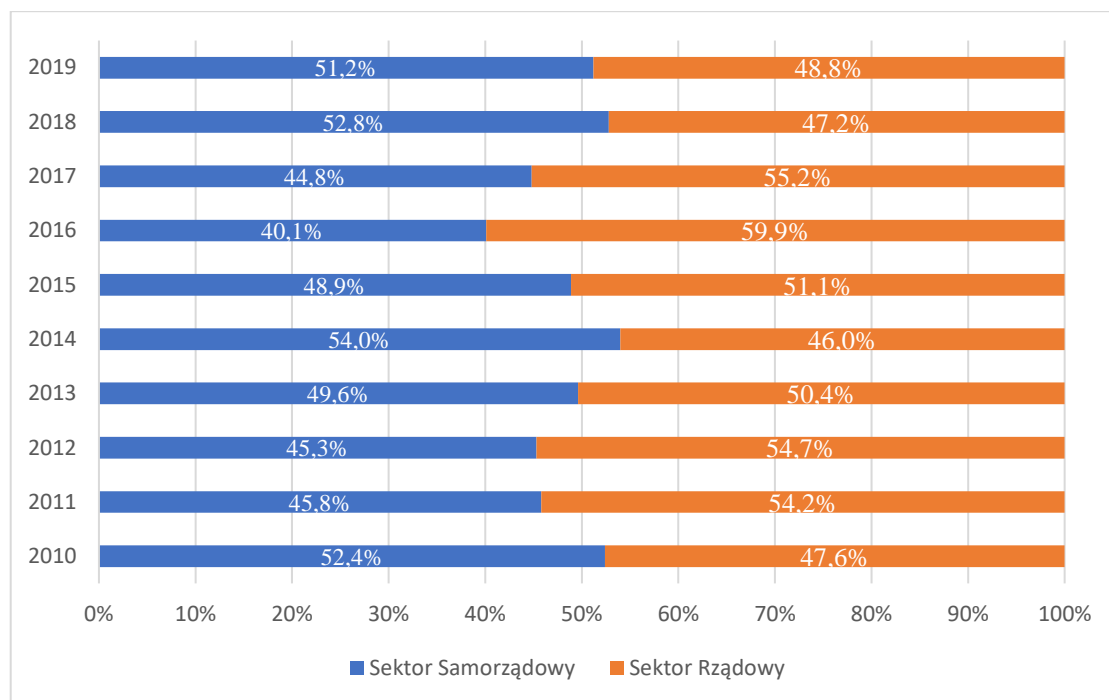
Dlatego też najważniejszym w nich jest skuteczne zrealizowanie ciążących na jednostce samorządu terytorialnego zadań oraz szybka odpowiedź na zgłaszane przez mieszkańców nowe potrzeby. Zawsze zatem należy oceniać je także przez pryzmat przynoszonych korzyści społecznych.

Wejście Polski do Unii Europejskiej diametralnie zmieniło dynamikę procesów inwestycyjnych w samorządzie. Fundusze strukturalne wzmocniły jego potencjał inwestycyjny. Widać to w strukturze inwestycji publicznych w Polsce. W latach 2010 - 2019 stanowiły one od 40,1% (2016) do 54% (2014) wszystkich inwestycji publicznych w Polsce. Biorąc pod uwagę, że w strukturze polskiego PKB zamówienia publiczne

---

<sup>47</sup> Filipiak B. Z., Dylewski M., *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 73 (2015), s. 868

stanowią ok. 10%,<sup>48</sup> można powiedzieć, że połowa tej kwoty jest generowana przez polskie samorzady.

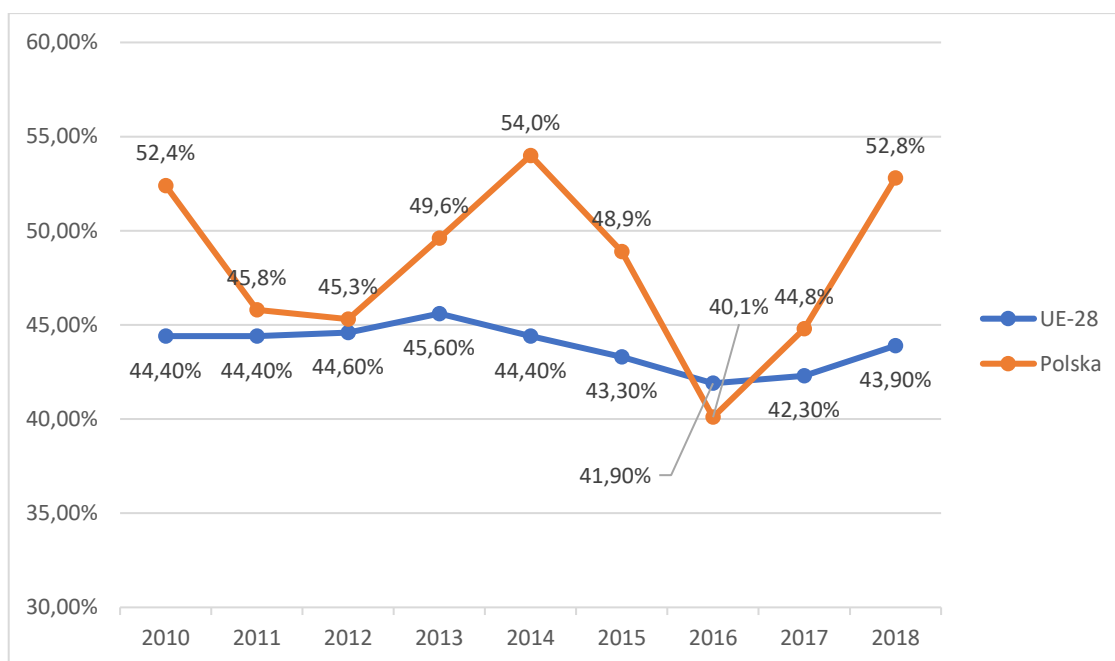


Wykres 1 Struktura inwestycji w sektorze publicznym w latach 2010-2019 (ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Porównując te dane ze średnią w Unii Europejskiej można zauważyć, że Polska plasuje się w grupie państw, w której samorząd jest bardzo aktywnym graczem. Zasadniczo udział samorządu w strukturze inwestycji publicznych przekracza średnią unijną. W latach 2010 -2018 tylko raz, w 2016 roku, był od średniej unijnej niższy. Z kolei w 2018 roku Polska uplasowała się na piątym miejscu w Unii Europejskiej pod tym względem.

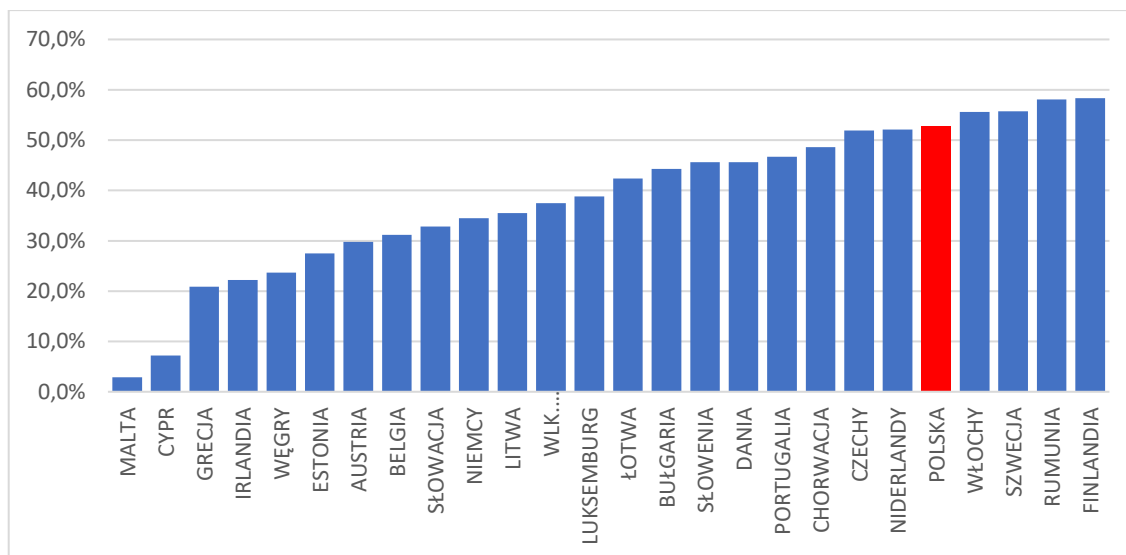
<sup>48</sup>Wikarak. S, *Rekordowe inwestycje publiczne. Tak dużych pieniędzy nie było jeszcze nigdy*, www.forsal.pl [https://forsal.pl/artykuly/1416705\\_rekordowe-inwestycje-publiczne-w-polsce-tak-duzych-pieniedzy-nie-bylo-jeszcze-nigdy.html](https://forsal.pl/artykuly/1416705_rekordowe-inwestycje-publiczne-w-polsce-tak-duzych-pieniedzy-nie-bylo-jeszcze-nigdy.html), dostęp dnia 20.05.2021 r.



Wykres 2 Udział sektora samorządowego w inwestycjach publicznych w Polsce na tle średniej 28 państw UE w latach 2010-2018 (ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Największy udział w inwestycjach realizowanych przez polskie samorzady ma najstarszy i jednocześnie najmniejszy pod względem terytorialnym samorząd gminny. Udział inwestycji gmin w latach 2010 -2018 wahał się pomiędzy 37,9% w roku 2014 do 50,6% w roku 2018. Jeżeli do tej grupy doliczone zostałyby miasta na prawach powiatu, będących w istocie gminami z rozszerzonymi nieco zadaniami, to udział ten oscylował w okolicach 75% wszystkich wydatków inwestycyjnych samorządów. Najślabszą ekonomicznie jednostką, którą to słabość potwierdzają dane inwestycyjne jest powiat. Udział inwestycji powiatowych we wszystkich inwestycjach samorządowych wyniósł najwyżej w tym okresie 12%, stanowił zatem mniej niż jedną szóstą całości.



Wykres 3 Udział sektora samorządowego w państwach członkowskich UE w 2018 roku (w %)

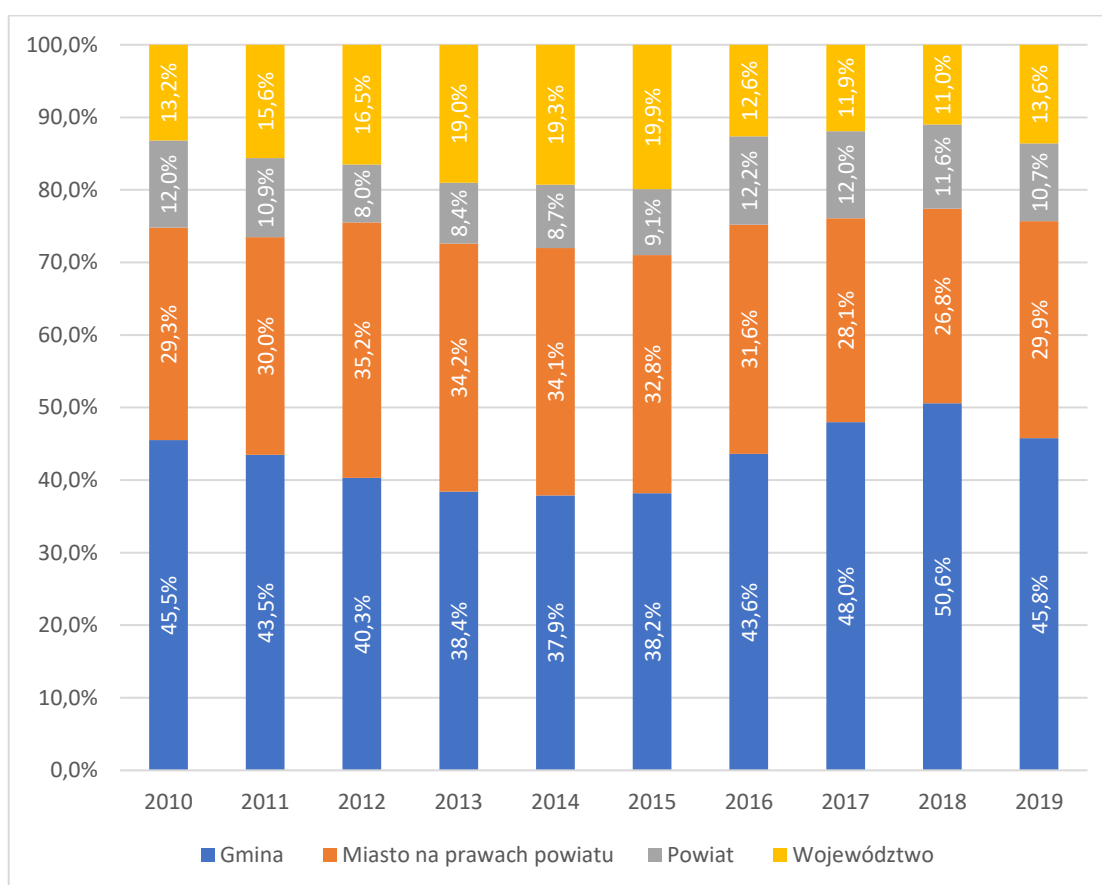
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Tabela 1 Wydatki inwestycyjne JSTw latach 2010-2019 (w mld zł)

ROK	GMINY	POWIATY	MIASTA NA PRAWACH POWIATU	WOJEWÓDZTWA	JST
2010	19,7	5,2	12,7	5,7	43,3
2011	17,9	4,5	12,4	6,4	41,2
2012	13,9	2,8	12,1	5,7	34,4
2013	12,9	2,8	11,5	6,4	33,5
2014	15,1	3,4	13,6	7,7	39,9
2015	14,2	3,4	12,2	7,4	37,2

2016	10,6	3	7,7	3,1	24,4
2017	16,1	4	9,4	4	33,5
2018	25,8	5,9	13,7	5,6	51
2019	22,4	5,2	14,7	6,7	49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów



Wykres 4 Struktura inwestycji samorządowych wg formy prawnej w latach 2010-2019 (w cenach bieżących)

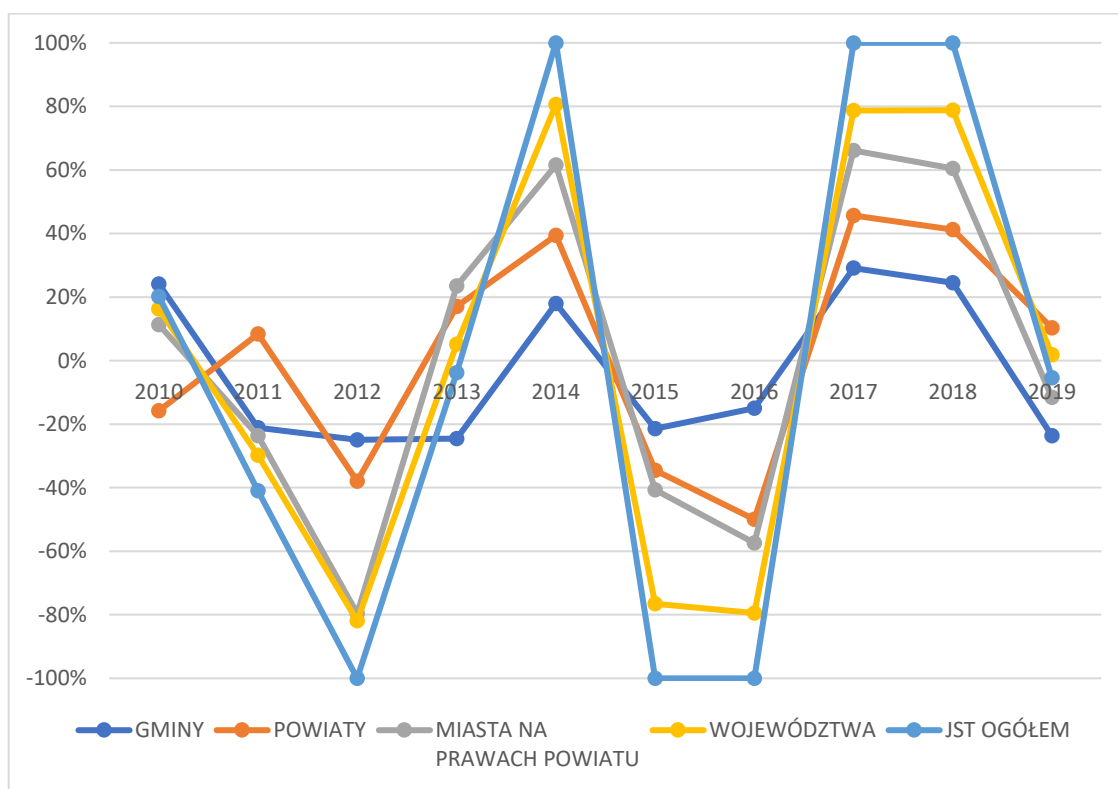
Dane o strukturze i wielkości wydatków majątkowych polskich samorządów pokazują także pewną cykliczność w ich działalności inwestycyjnej samorządów. Ich wzrosty i spadki wiążą się zasadniczo z dwoma bodźcami. Pierwszym jest cykl wyborczy, który prowadzi do kumulacji zadań w dwóch latach bezpośrednio poprzedzających wybory i ich wyhamowywanie w dwóch latach bezpośrednio następujących po nich. Drugim bodźcem są procesy związane z opracowywaniem, wdrażaniem i rozliczaniem sześcioletnich perspektyw unijnych. Wzajemne nakładanie się obu bodźców, powoduje drobne przesunięcia czasowe w tych trendach. Wahania te są widoczne we wszystkich rodzajach polskiego samorządu. Stosunkowo one najmniejsze w gminach. Najbardziej dynamiczne zmiany, oddziałujące przez to na cały sektor są zmiany w województwach.

Tabela 2 Zmiana % rok do roku wydatków inwestycyjnych polskich samorządów w latach 2010 – 2019.

<b>ROK</b>	<b>GMINY</b>	<b>MIASTA NA PRAWACH POWIATU</b>	<b>POWIATY</b>	<b>WOJEWÓDZTWA</b>	<b>JST</b>
2010	24,8%	27,8%	-41,0%	5,1%	4,0%
2011	-9,0%	-13,7%	12,6%	-2,6%	-4,8%
2012	-22,7%	-37,9%	-11,9%	-2,1%	-16,5%
2013	-7,2%	1,9%	12,2%	-5,4%	-2,6%
2014	17,8%	21,9%	21,3%	18,9%	19,2%
2015	-6,2%	-1,8%	-3,8%	-10,4%	-6,8%
2016	-25,1%	-12,4%	-58,4%	-36,8%	-34,4%

2017	50,8%	35,7%	28,9%	22,0%	37,1%
2018	60,7%	47,6%	41,3%	45,1%	52,5%
2019	-13,1%	-12,1%	18,8%	7,4%	-4,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów



Wykres 5 Cykliczność zmian wysokości wydatków inwestycyjnych polskich samorządów w latach 2010 -2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Warto zauważyć, że samorząd regularnie przeznaczają znaczącą część swoich budżetów na zadania inwestycyjne. W całym sektorze w latach 2010 - 2019 wydatki te oscylowały wokół jednej piątej wszystkich wydatków (za wyjątkiem krytycznego inwestycyjnie roku 2016). Wyjątkową pozycję zajmują w tym zestawieniu samorządne

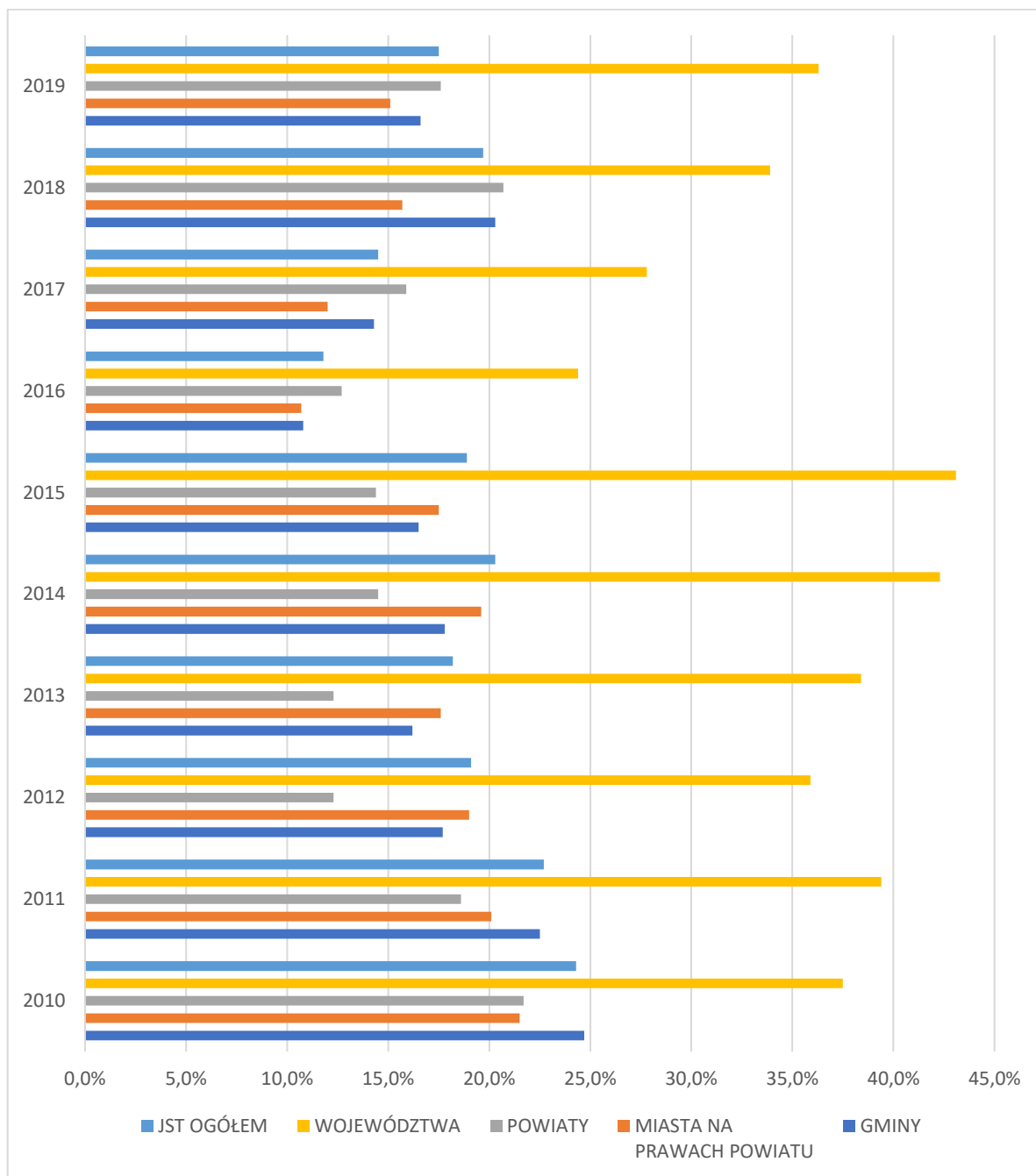
województwa. Przeznaczały one w tym okresie średnio dwa razy tyle, ile inne samorządy. Średnio 36,6% wszystkich swoich wydatków. Podkreśla to niejednoznaczność pozycji tego samorządu wśród pozostałych. Z jednej strony udział inwestycji wojewódzkich w strukturze wszystkich inwestycji samorządowych wynosi niecałą jedną piątą ( 19,9% w 2015 roku). Z drugiej – działalność inwestycyjna ma dla nich dużo bardziej podstawowy charakter.

Tabela 3 Porównanie wydatków inwestycyjnych polskich samorządów do ich wydatków ogółem w latach 2010-2019

<b>Rok</b>	<b>GMINY</b>	<b>POWIATY</b>	<b>MIASTA NAPRAWACH POWIATU</b>	<b>WOJEWÓDZTWA</b>	<b>JST</b>
2010	24,7%	21,7%	21,5%	37,5%	24,3%
2011	22,5%	18,6%	20,1%	39,4%	22,7%
2012	17,7%	12,3%	19,0%	35,9%	19,1%
2013	16,2%	12,3%	17,6%	38,4%	18,2%
2014	17,8%	14,5%	19,6%	42,3%	20,3%
2015	16,5%	14,4%	17,5%	43,1%	18,9%
2016	10,8%	12,7%	10,7%	24,4%	11,8%
2017	14,3%	15,9%	12,0%	27,8%	14,5%
2018	20,3%	20,7%	15,7%	33,9%	19,7%

2019	16,6%	17,6%	15,1%	36,3%	17,5%
------	-------	-------	-------	-------	-------

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Wykres 6 Porównanie wydatków inwestycyjnych polskich samorządów ich do wydatków ogółem w latach 2010-2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

### 2.3. Środki UE w finansowaniu inwestycji samorządowych i ich alternatywy

Dla prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej polski samorząd musi posiadać zdolność do inwestowania. W nauce o finansach samorządowych opiera się ona o „złotą zasadę finansów publicznych”, sprowadzającą się do tego, że przed rozpoczęciem działalności inwestycyjnej musi doprowadzić on do zrównoważenia budżetu w jego części bieżącej (nieinwestycyjnej). Zasada ta wyrażona została w artykule 242 ustawy o finansach publicznych<sup>49</sup>, zgodnie z którym samorząd nie może uchwalić budżetu o ile zaplanowane w nim dochody bieżące wraz z nadwyżką bieżącą i wolnymi środkami z lat ubiegłych nie będą wyższe od zaplanowywanych wydatkami bieżącymi. Dopiero po spełnieniu takiego warunku, osiągnięcia nadwyżki operacyjnej można zaplanować podjęcie zadania inwestycyjnego.

Generalnie polskie samorzady znajdują się w dobrej kondycji finansowej. Całość sektora w latach 2010 -2019 wypracowywała stabilną nadwyżkę operacyjną, wahającą się w tym okresie od 5,7% w roku 2010 do 9,6% w roku 2016. Różniła się ona pomiędzy poszczególnymi samorządami. Najbardziej zbliżoną do średniej wykazywały gminy, z wyłączeniem miast na prawach powiatu. Z kolei najwyższą, stale rosnącą od 2014 roku, charakteryzują się samorzady wojewódzkie. Liczba samorządów, którym przytrafiła się sytuacja odwrotna – deficytu operacyjnego jest niewielka. Jest ich nie więcej niż kilkadziesiąt w całej Polsce.<sup>50</sup>

---

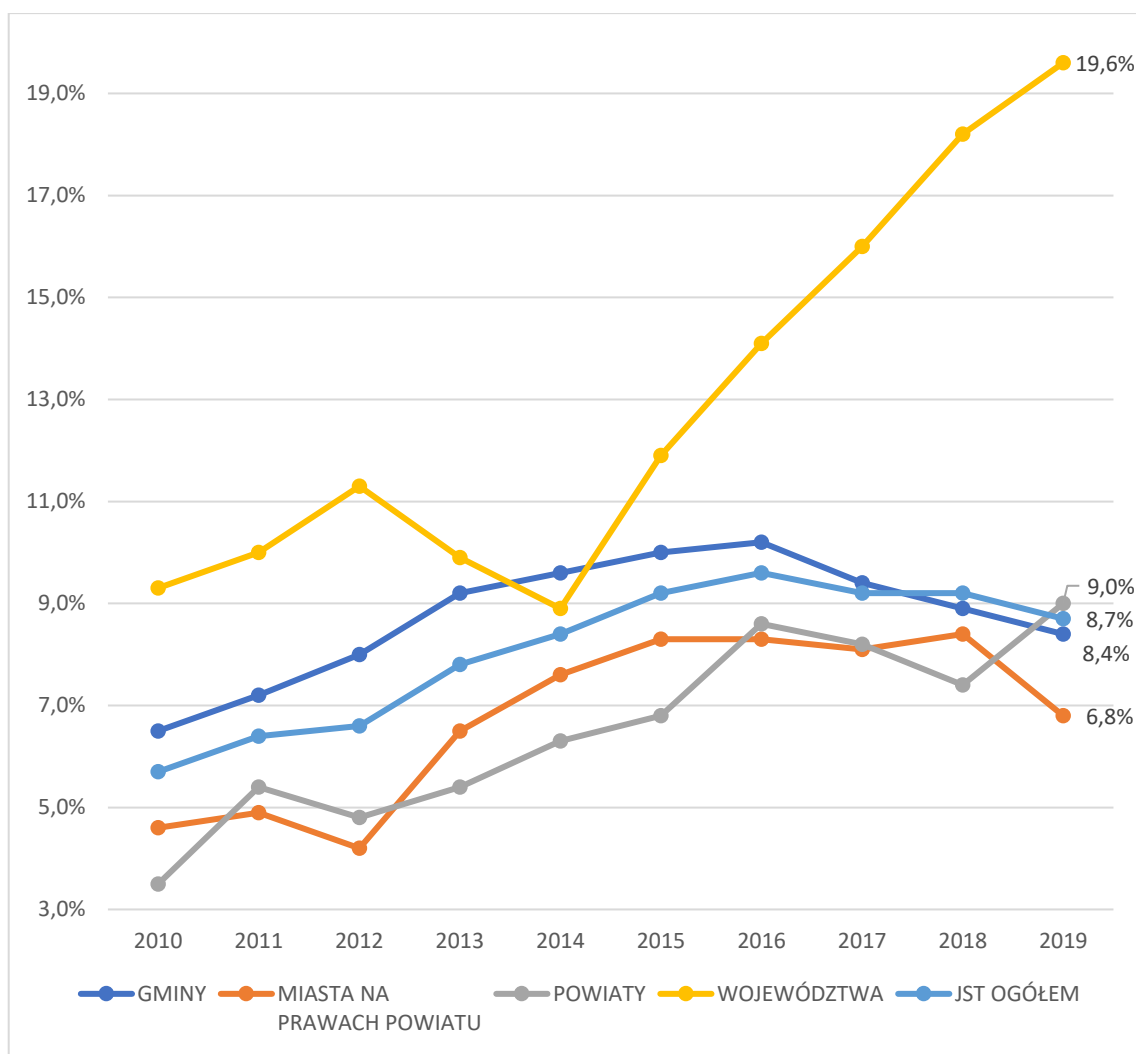
<sup>49</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021, poz 305, z późn. zm.)

<sup>50</sup> Siwek. G. Sobolewska J., *Nadwyżka operacyjna a wydatki majątkowe w polskich samorządach w latach 2012-2017*, w: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* z 2018 r. nr,518, s. 149-158.

Tabela 4 Wysokość nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem polskich samorządów w latach 2010-2019

<b>ROK</b>	<b>GMINY</b>	<b>MIASTA NAPRAWACH POWIATU</b>	<b>POWIATY</b>	<b>WOJEWÓDZTWA</b>	<b>JST OGÓŁEM</b>
2010	6,5%	4,6%	3,5%	9,3%	5,7%
2011	7,2%	4,9%	5,4%	10,0%	6,4%
2012	8,0%	4,2%	4,8%	11,3%	6,6%
2013	9,2%	6,5%	5,4%	9,9%	7,8%
2014	9,6%	7,6%	6,3%	8,9%	8,4%
2015	10,0%	8,3%	6,8%	11,9%	9,2%
2016	10,2%	8,3%	8,6%	14,1%	9,6%
2017	9,4%	8,1%	8,2%	16,0%	9,2%
2018	8,9%	8,4%	7,4%	18,2%	9,2%
2019	8,4%	6,8%	9,0%	19,6%	8,7%

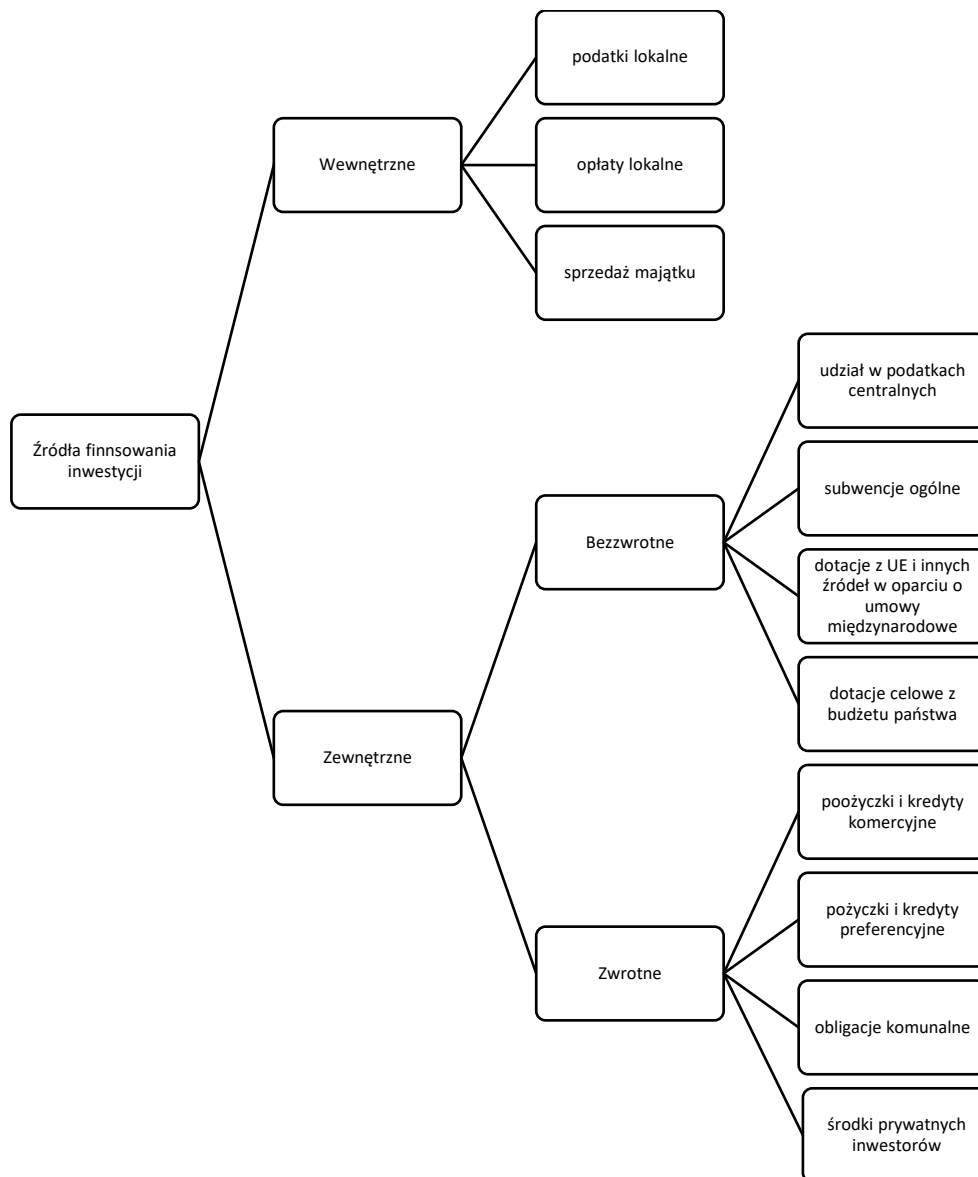
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS



Wykres 7 Wysokość nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem polskich samorządów w latach 2010-2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Sama nadwyżka operacyjna i dochody własne to zbyt mało, by inwestować. Opierając się tylko o nie wydłużałoby się długość trwania inwestycji. Wiodłoby to także do niepotrzebnego podnoszenia wysokości kosztów inwestycji. Nadwyżka operacyjna jest przede wszystkim podstawą, w oparciu o którą samorząd może zastosować dźwignię znacząco przyspieszającą i skrcającą czas realizacji inwestycji. Daje bowiem pewną gwarancję, że zaciągnięte na zewnątrz zobowiązania, będą mogły być w przyszłości spłacone.



Rysunek 11 Główne źródła finansowania inwestycji samorządowych

Źródło Opracowanie własne na podstawie Misterek. W., *Zewnętrzne źródła działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 23-116.

W literaturze przedmiotu i praktyce operacyjnej polskich samorządów występuje wiele podziałów źródeł zewnętrznych finansowania inwestycji komunalnych.<sup>51</sup> Podstawowym źródłem finansowania inwestycji samorządowych są komercyjne kredyty i pożyczki oferowane przez banki. Samorząd jest pewnym klientem, przez to pożądanym

<sup>51</sup> Por. Misterek. W., *Zewnętrzne źródła działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 23-116.

klientem banków. Jego zobowiązania gwarantuje tak naprawdę skarb państwa. Samorządy nie mogą jednak korzystać z nich bez ograniczeń. Ustawa o finansach publicznych wprowadza bowiem ograniczenia wysokości możliwego do zaciągnięcia zadłużenia (60% dochodów) oraz poziomu obsługi tego zadłużenia (15%). Kluczowe znaczenia ma w tym przypadku reguła wydatkowa określona w artykule 243 ustawy o finansach publicznych, oparta o poziom wypracowywanej nadwyżki operacyjnej.

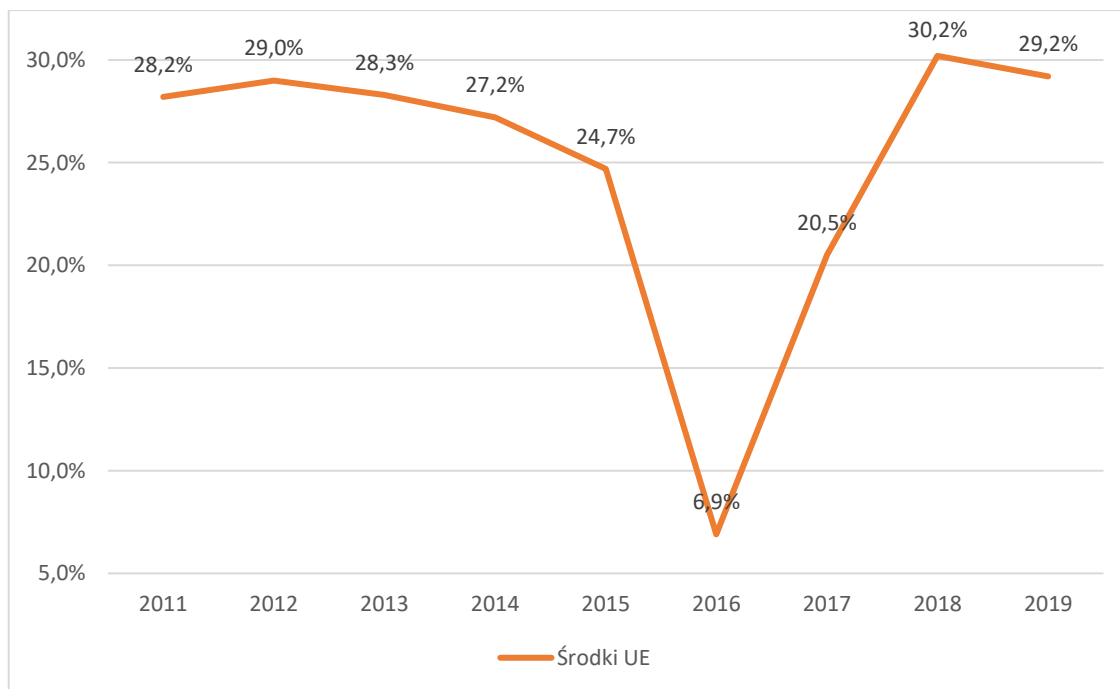
Dlatego poza kredytami dużą popularnością cieszą się w polskich samorządach bezzwrotne formy finansowania inwestycji. Szczególnie istotną rolę odgrywają w tym dotacje uzyskiwane przez samorządy z programów operacyjnych finansowanych z funduszy europejskich. Niewątpliwie od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej istotnym źródłem finansowania inwestycji samorządowych w Polsce są środki z niej pochodzące. W latach 2010 – 2019 stanowiły one przeciętnie ok. 28% pieniędzy przeznaczanych na inwestycje przez polskie samorządy. Załamanie, które wystąpiło w 2016 roku związane było z przejściem pomiędzy unijnymi perspektywami finansowymi. Perspektywa 2007 – 2013 się zakończyła, a następna (2014-2020) jeszcze nie w pełni uruchomiona.

W środkach unijnych kryje się jednak pewne niebezpieczeństwo. Są to środki bardzo mocno ukierunkowane. Nie dają swobody w kształtowaniu własnej polityki inwestycyjnej przez polskie samorządy. Muszą one ją „kroić” pod założenia polityk opracowanych w Brukseli. Tkwi w tym ryzyko uzależnienia od konieczności wykazywania się efektywnością w ich pozyskiwaniu, w miejsce zaspokajania realnie istniejących potrzeb i rozwiązywania lokalnych problemów. Takie niebezpieczeństwo kryje się na przykład w założeniach do „Nowego Zielonego Ładu”, który odpowiadając na realny, globalny problem zmian klimatycznych, opiera się o perspektywę wyżej rozwiniętych gospodarek zachodnich. Przez to zdaje się nie zauważać polskiej perspektywy lokalnej – uzależnienia energetycznego od paliw kopalnych, szczególnie węgla kamiennego.

Tabela 5 Procentowy udział środków z funduszy UE w finansowaniu inwestycji polskich samorządów w latach 2010-2019 (ceny bieżące)

<b>ROK</b>	<b>ŚRODKI UE</b>
2011	28,2%
2012	29,0%
2013	28,3%
2014	27,2%
2015	24,7%
2016	6,9%
2017	20,5%
2018	30,2%
2019	29,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT



Wykres 8 Procentowy udział środków z funduszy UE w finansowaniu inwestycji polskich samorządów w latach 2010-2019 (ceny bieżące)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

Drugim niebezpieczeństwem, które kryje się w uzależnieniu od środków unijnych w działalności inwestycyjnej polskich samorządów, jest przyzwyczajenie do wysokiego poziomu dofinansowania poszczególnych inwestycji. Jest on zależny od stopnia rozwoju danego regionu w Unii Europejskiej mierzonego w PKB. Efekty działań finansowanych w Polsce w ramach polityk strukturalnych od 2004 są już widoczne. Polskie regiony, szczególnie Mazowsze i Śląsk, zbliżają się już, a nawet przekraczają średnią unijną. Oznacza to, że dzisiejsze maksimum 85% dofinansowania staje się coraz mniej realne w przyszłych perspektywach finansowych.

Jedną z podejmowanych prób zażegnania tego niebezpieczeństwa jest dyskutowana zmiana podziału terytorialnego Polski. Dotyczy ona przede wszystkim Mazowsza. Regionu o dużym zróżnicowaniu rozwojowym, którego statystyczny obraz zakłóca poziom rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy, dużo wyższy niż wiejskich obszarów południowego Mazowsza.

Drugą metodą jest poszukiwanie innych źródeł finansowania inwestycji samorządowych. Przykładem pomocy bezzwrotnej mogą być działania podejmowane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie proinwestycyjnej „Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju”. W oparciu o nią opracowane zostały rządowe fundusze budowy dróg lokalnych oraz wspierania inicjatyw lokalnych. Ten ostatni jako jeden z pierwszych mechanizmów przeciwdziałania skutków kryzysu ekonomicznego powodowanego przez pandemię SARS-COVID 19. Działania te mają swoją kontynuację w opracowywanym od początku 2021 roku nowym programie prorozwojowym, nazwanym „Polskim Ładem”.

Rozwijane są także metody finansowania zwrotnego, wykorzystującego środki prywatne. Należą do nich, coraz popularniejsze emisje obligacji samorządowych oraz realizacje inwestycji w ramach Partnerstwa Publiczno – Prywatnego. Ich niewątpliwą zaletą jest to, że poprawnie wdrożone pozwalają samorządom na bezpieczne obejście reguły wydatkowej zawartej w ustawie o finansach publicznych. Podobnie do inwestycji finansowanych ze środków unijnych, gdy są poprawnie skonstruowane i przeprowadzone nie wliczają się do limitu zadłużenia.

## **2.4 Podsumowanie**

Inwestycyjną działalność polskiego samorządu charakteryzuje coraz większy profesjonalizm. Wzrasta liczba i wielkość realizowanych zadań. Coraz lepiej radzi on sobie ze skomplikowanymi instrumentami finansowymi. Dzięki temu przygotowywane przez niego montaż zabezpieczające źródła pieniędzy na realizację poszczególnych inwestycji są bardziej stabilne i bezpieczne.

Dzięki temu ma on bardzo mocną pozycję w strukturze wartości inwestycji publicznych w Polsce. Inwestycje polskich samorządów są realizowane w podobnej wysokości do tych, które wykonuje sektor rządowy. Stanowi to element stabilizujący ten system. Ale także gwarantujący, że inwestycje publiczne w Polsce odpowiadają na realne potrzeby lokalne.

Z sukcesem polskie samorzady uczestniczą w procesie absorpcji środków unijnych. Kryje się w tym jednak pewne ryzyko uzależnienia od tej formy finansowania. Obrazuje się ono w postaci określania priorytetów inwestycyjnych, nie ze względu na istniejącą potrzebę, lecz istniejące i możliwe do pozyskania dofinansowania. Drugim ryzykiem, jest uzależnienie się od wysokości dofinansowania. Jego wyznaczenie na poziomie 85% wartości inwestycji powoduje, że „tania” tego źródła zniechęca do szukania alternatyw finansowania zadań. Odrzuca się także możliwość uzyskania efekt synergii z ich łączenia ze środkami unijnymi. To rozleniwienie może mieć negatywne skutki w przyszłości. Prowadząc do radykalnego zmniejszenia możliwości inwestycyjnych polskich samorządów.

Jedno jest pewne, „tanie” środki unijne nie będą w polskiej gospodarce obecne zawsze. Trzeba wykorzystywać szanse i możliwości, które niosą. Nie wolno się do nich ograniczać. Tylko dobrze opracowany „koktajl” źródeł finansowania inwestycji da polskim samorządom pewność utrzymania, a nawet wzmocnienia obecnego potencjału inwestycyjnego. Tym samym da gwarancję skutecznego osiągnięcia stawianych przez nie sobie celów.

## Rozdział 3

### Partnerstwo Publiczno – Prywatne a inwestycje samorządowe

W rozdziale drugim scharakteryzowane zostały inwestycje prowadzone przez polski samorząd. Jego celem było pokazanie skali ich wielkości, a przez to znaczenia jakie mają dla polskiej gospodarki. Rozdział pokazywał także powiązanie inwestycji polskich samorządów ze środkami unijnymi. Jest ono bardzo znaczące. Polskie samorzady finansują z tego źródła prowadzone przez siebie zadania w blisko jednej trzeciej. Nie jest ono jednak nie wyczerpane. Z biegiem lat będzie się ono zmniejszało chociażby ze względu na postępujący rozwój gospodarczy kraju i jego bogacenie się.

Dlatego warto już, teraz gdy środki unijne zapewniają stabilne i bezpieczne finansowanie inwestycji samorządowych, szukać innych rozwiązań, które zapewnią utrzymanie bieżącego poziomu inwestowania.

Taką metodą wydającą się szczególnie atrakcyjną dla polskich samorządów jest Partnerstwo Publiczno – Prywatne (PPP). Stosowane jest ono na świecie od wielu lat. W uproszczeniu polega na zaangażowaniu zgromadzonego w sektorze prywatnym kapitału do realizacji zadań i usług publicznych. Zaangażowaniu z obopólną korzyścią. Zarówno samorządu, który dzięki niemu uzyskuje szybciej realizację własnej potrzeby i czerpie z niej bieżącą korzyść, jak i prywatnego inwestora, którego korzyścią jest wyższy<sup>52</sup> niż w innych, występujących na rynku instrumentach inwestycyjnych. Co ważne, przewaga PPP dla partnera prywatnego opiera się także o bezpieczeństwo inwestycji, gwarantowane przez to, że przedsięwzięcie realizowane jest wspólnie z instytucją publiczną,

W rozdziale tym przedstawione zostaną uwarunkowania prawne i ekonomiczne PPP, jako metody realizacji i finansowania samorządowych inwestycji publicznych. Przedstawiona zostanie także polityka państwa polskiego w tym zakresie, w której widoczna zmiana nastąpiła po 2015 roku. Rozdział spróbuje także wykazać rodzaje korzyści, które każda ze stron tej umowy czerpie z PPP. Uzupełni ją omówienie inwestycji oświatleniowej realizowanej w tej formule przez Gminę Miedźno.

---

<sup>52</sup> Oczywiście z wyłączeniem instrumentów czysto spekulacyjnych.

### 3.1. PPP jako metoda realizacji inwestycji publicznych

Partnerstwo Publiczno – Prywatne (PPP) jest obecne od wielu lat<sup>53</sup> w praktyce inwestycyjnej sektora publicznego na całym świecie. Samo pojęcie jest dość młode. Pojęcie wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie po raz pierwszy zastosowano je w latach sześćdziesiątych XX wieku do określenia realizowanych wspólnie przez sektory prywatny i publiczny programów edukacyjnych. Z biegiem lat pojęciem tym zaczęto nazywać także przedsięwzięcia infrastrukturalne.<sup>54</sup> Współczesne rozumienie tego terminu zostało wypracowane w Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku na bazie doświadczeń opartych o doktrynę Nowego Zarządzania Publicznego.<sup>55</sup>

Nie oznacza to, że PPP jest jednakowo definiowane i rozumiane. Na przykład, w polskim systemie prawnym funkcjonuje kilka definicji tego pojęcia. Pierwsza z nich powstała w 2005 roku, zgodnie z nią:

*„Partnerstwo publiczno – prywatne, w rozumieniu ustawy, to oparta na umowie o partnerstwie publiczno - prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. (a – przypis PD) Przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego.”<sup>56</sup>*

Podkreśla ona, że celem, który przyświeca nawiązywaniu tego typu porozumienia jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego, niedysponującego wystarczającym kapitałem własnym – środkami prywatnych inwestorów.

---

<sup>53</sup>A nawet wieków – przyjmuje się, że pierwszym zadaniem publicznym wykonanym za pieniądze prywatne w celu odniesienia przez kapitał prywatny długo okresowej korzyści było otrzymanie przez Adama de Creponne koncesji na wybudowanie jednego z kanałów, i późniejsze jego eksploataowanie we Francji. (Por. Hajdys D. Ślebocka M., *Rewitalizacja miast we współpracy z podmiotem prywatnym w formule partnerstwa publiczno – prywatnego*, Kraków – Legionowo 2021, s. 78)

<sup>54</sup>Hajdys D. Ślebocka M., *Rewitalizacja ...*, s. 78

<sup>55</sup>Korgol – Wasiluk A., *Partnerstwo Publiczno – Prywatne jako metoda ekonomizacji dostarczania dóbr publicznych w ujęciu porównawczym*, Warszawa 2020, s. 61.

<sup>56</sup>Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420)

Druga, występująca w obecnie obowiązującej ustawie, poświęconej tej formie realizacji inwestycji publicznych, stanowi, że:

*„Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.”<sup>57</sup>*

Jest zdecydowanie krótsza. Punkt ciężkości z finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego został przeniesiony w niej na właściwy podział ryzyk i zadań pomiędzy nim a partnerem publicznym. Jest to zgodne z rozumieniem PPP przez Instytucje Europejskie. Komisja Europejska definiuje je jako:

*„(...) współpracę między sektorem publicznym a sektorem prywatnym w celu dostarczenia projektu lub wykonania zadania przypisanego historycznie sektorowi publicznemu. Strony obopólnie czerpią korzyści ze współpracy, odpowiednio do stopnia zaangażowania. Ideą współpracy jest takie kształtowanie stosunków między stronami, aby każda z nich przejęła na siebie takie ryzyko, którym najlepiej potrafi zarządzać”<sup>58</sup>*

Instytucje międzynarodowe takie, jak Bank Światowy, Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, obok współpracy w PPP pomiędzy sektorami w realizacji przedsięwzięć społecznie użytecznych i pożądanych, podkreślają także długotrwałość zawieranych kontraktów<sup>59</sup>. Przede wszystkim dotyczy to czasu czerpania korzyści ekonomicznych przez sektor prywatny z inwestycji.

Wynika z tego, że kluczowe dla zakwalifikowania danego przedsięwzięcia do PPP bądź nie, jest nie tylko to, kto je finansuje, ale także to, w jaki sposób partnerzy podzielili się między sobą ryzykami z nim związanymi oraz czas, na jaki zostało ich porozumienie zawarte.

Powiązanie PPP z ryzykiem powoduje, że czasem porównywane jest ono do gry społecznej. Jej stawką jest maksymalizacja korzyści przez każdą stronę. Sektor prywatny

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 z późn. zm.)

<sup>58</sup> European Commission, *Guidelines for Public Private Partnership*, Brussels, 2003, s. 16.

<sup>59</sup> Hajdys D. Ślebocka M, *Rewitalizacja ...*, s. 81

uzyskuje przede wszystkim korzyść finansową oraz poprzez umowę niweluje możliwe do nałożenia przez państwo ograniczenia czy restrykcje. Może także czerpać dochód z coraz to nowych obszarów, do których dotychczas miał ograniczony dostęp lub same z siebie generowały zbyt niskie marże. Sektor publiczny korzysta nie tylko z pieniędzy prywatnych, ale także z jego wiedzy i doświadczenia. To one, obok szybkości realizacji zadania, są prawdziwą i pożądaną wartością dodaną projektu. Dzięki temu może zwiększać dostępność do dóbr publicznych lub zwiększać liczbę udostępnianych usług publicznych. Przede wszystkim podnieść ich jakość. Odnosząc to do znanego z teorii gier Dylematu Więźnia, „Dogadanie się” partnerów i podjęcie wspólnej realizacji przedsięwzięcia porównać można do optimum Pareto, a rezygnację ze współpracy do równowagi Nasha.<sup>60</sup>

Sprowadzanie PPP tylko do relacji pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym jest uproszczeniem. W rzeczywistości w przedsięwzięciu tym uczestniczy więcej podmiotów. Autorzy klasycznego, z perspektywy czasu powstania, Raportu Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce zatytułowanego „*Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*” wśród podmiotów realizujących przedsięwzięcie PPP, wyróżniają, poza przedstawicielem sektora publicznego (zleceniodawcą) i inwestorem prywatnym, także instytucje finansujące (zazwyczaj banki), podwykonawców, zespoły doradców (prawnych, finansowych i technicznych) oraz zewnętrzne instytucje ubezpieczające, oceniające (agencje ratingowe) czy też gwarantujące jego realizację.<sup>61</sup>

Każdy z tych podmiotów ma określone zadania i role w tym procesie. Zadania i role wynikające z wiedzy, doświadczenia i potencjału każdego z nich. Instytucje publiczne wskazują cele i definiują standardy, a także zabezpieczają interes publiczny. Inwestorzy kapitałowi bezpośrednio realizują ustalony zestaw usług (np. eksploatacja i utrzymanie danego obiektu), pozyskują fundusze dla sfinansowania prac związanych z przedsięwzięciem – generalnie realizują zadania na osiągnięcie celów sektora publicznego. Przekazują obiekt sektorowi publicznemu, gdy umowa PPP wygaśnie, na zasadach w niej określonych. Banki uczestniczą w przedsięwzięciach PPP z reguły poprzez finansowanie jego realizacji prywatnym kapitałem, który stanowi dla spółki SPV

---

<sup>60</sup> Szerzej PPP w odniesieniu do teorii gier wyjaśnia Korgol – Wasiluk A, *Partnerstwo ...*, s. 71-78.

<sup>61</sup> Amerykańska Izba Handlowa w Polsce „*Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*”, Warszawa 2002, s. 11

kapitał dłużny. Pełnią także ważną rolę w ocenie ryzyka przedsięwzięcia. Uzyskanie zewnętrznego finansowania, jest pewnego rodzaju potwierdzeniem wykonalności przedsięwzięcia<sup>62</sup>. Podwykonawcy bezpośrednio realizują zadania realizowane w PPP (np. budowa obiektów, dostarczanie wyposażenia, eksploatacja i utrzymanie obiektów). Pozostali uczestnicy świadczą wobec pozostałych uczestników albo role usługowe (doradztwo i ubezpieczenie), albo nadzorczą – kontrolną (głównie instytucje sektora publicznego o profilu kontrolnym) i uwiarygadniające partnerów wobec siebie (np. agencje ratingowe w początkowym okresie nawiązywania PPP)<sup>63</sup>.

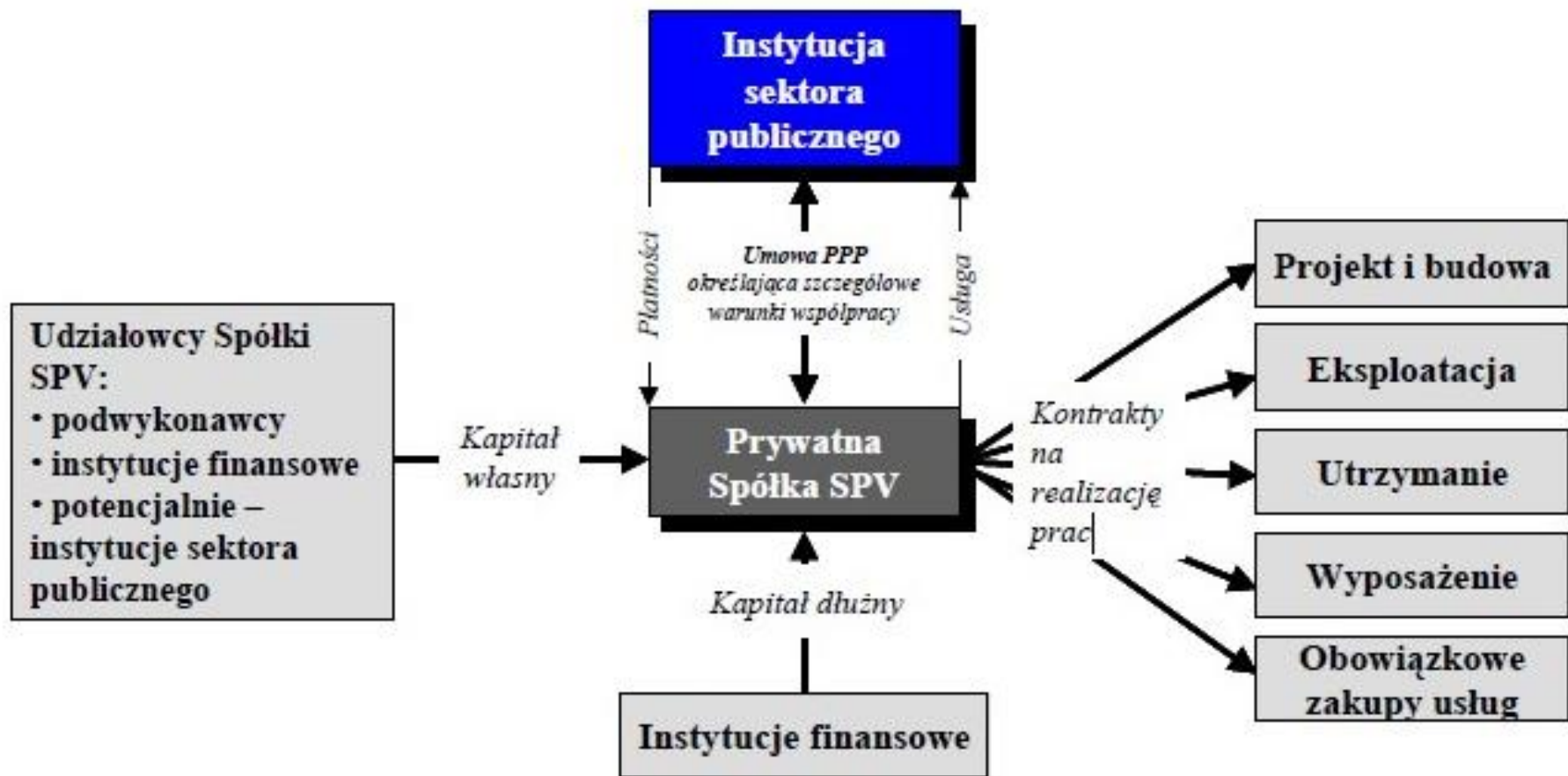
Ze względu na charakter międzysektorowy realizacja inwestycji w formule PPP jest procesem złożonym i skomplikowanym. Można wyróżnić w nim cztery podstawowe fazy: przygotowania, realizacji, eksploatacji i zakończenia. Najbardziej skomplikowaną wydaje się być pierwsza z nich. To w trakcie przygotowania przedsięwzięcia PPP ustalane są najbardziej podstawowe, a nawet zasadnicze rzeczy. Od jego właściwego przeprowadzenia zależy, czy zrealizowany projekt okaże się sukcesem. Dlatego trwa on stosunkowo długo, nawet kilka lat. Sama realizacja przedsięwzięcia trwa stosunkowo krótko. Obydwu stronom zależy, choć z różnych powodów na szybkim zakończeniu prac. Najdłużej, i to on powoduje, że w definicjach PPP, mowa jest o długookresowości umowy, trwa etap eksploatacji. Najkrócej, o ile wszystko przebiegło poprawnie i umowa jest właściwie skonstruowana, trwa etap zakończenia i przekazania projektu.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Ukłuto nawet, nie do końca poprawne językowo, słowo oddające sens tej roli instytucji finansowej w PPP – bankowalność

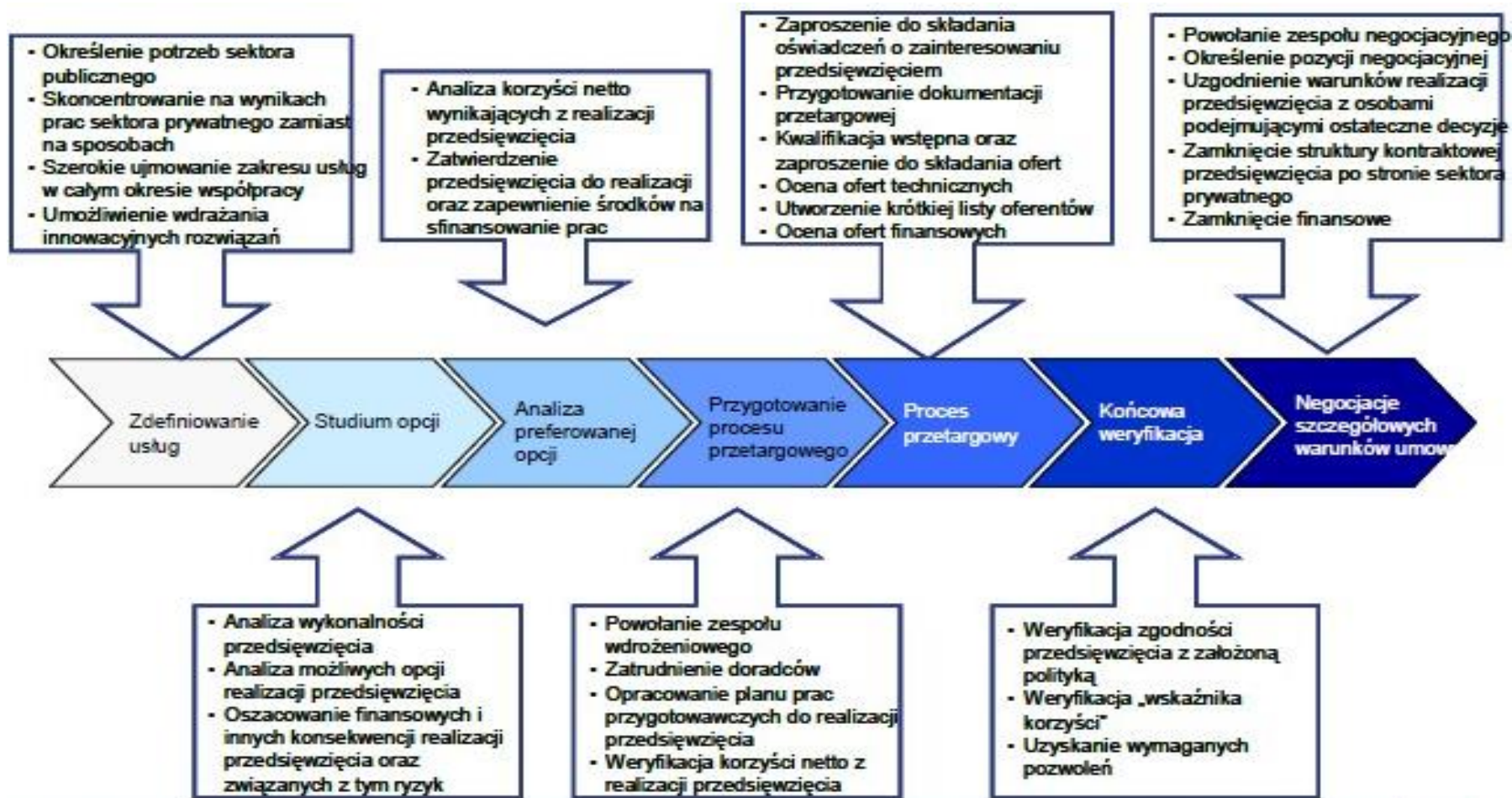
<sup>63</sup> Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo ...*, s. 11 -13

<sup>64</sup> Tamże, s. 11 -13



Rysunek 12 Główni uczestnicy przedsięwzięcia PPP.

Źródło: Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce „Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce” s. 9.



Rysunek 13 Etapy przedsięwzięcia PPP w fazie przygotowania (do zamknięcia finansowego)

Źródło: Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce „Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce” s. 14.

Tak jak nie ma jednorodnej definicji PPP, tak występuje powszechne bogactwo form i modeli, w których występuje ono w praktyce. Różnorodność dotyczy nie tylko realizowanych zadań, ale także stosowanych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Przyjmuje się w związku z tym, że da się podzielić projekty PPP na dwa rodzaje: partnerstwa umowne i partnerstwa zinstytucjonalizowane.<sup>65</sup>

Do partnerstw umowny zaliczane są projekty oparte o umowy:

- 1) o świadczenie usług;
- 2) o obsługę i zarządzanie;
- 3) dzierżawy.

Charakteryzuje je to, że dla ich realizacji nie powstaje nowa instytucja, a wykorzystywane są mechanizmy powszechnie obecne w systemie prawnym. Jest to prostsza forma PPP, właściwa i preferowana w stosunkowo łatwych przedsięwzięciach, o niewielkiej skali. Choć oczywiście zdarzają się wyjątki. Na przykład w niektórych krajach anglosaskich (Kanada, Australia, Wielka Brytania i USA) w formie świadczenia usługi realizowane są zadania z zakresu więziennictwa, a w Danii – ochrona przeciwpożarowa i ratownictwo medyczne.<sup>66</sup>

Partnerstwo zinstytucjonalizowane opiera się zasadniczo o mechanizm koncesji, czyli przejęcia przez partnera prywatnego czasowego zarządu nad przedsięwzięciem publicznym, wraz z przejęciem finansowania tego przedsięwzięcia. Występuje w wielu wariantach. W literaturze przedmiotu wyszczególnia się kilka modelowych rozwiązań koncesji w PPP<sup>67</sup>:

- 1) odnawiaj, eksploatuj i przekaz (po angielsku ROT – Rehabilate, Operate, and Transfer);
- 2) odnawiaj, wydzierżaw i przekaz (po angielsku RLT - Rehabilate, Lease, and Transfer);
- 3) buduj, odnawiaj, eksploatuj i przekaz (po angielsku – Built, Rehabilate, Operate, and Transfer);

---

<sup>65</sup> Korgol – Wasiluk A, *Partnerstwo ...*, s. 89.

<sup>66</sup> To ostatnie było także zapewniane do niedawna przez firmy prywatne także w Polsce. Szerzej partnerstwa umowne opisuje Korgol – Wasiluk A, *Partnerstwo ...* s. 90

<sup>67</sup> Tamże, s. 89.

- 4) wybuduj, eksploatuj i przekaz (po angielsku Build, Operate, and Transfer);
- 5) zaprojektuj, wybuduj, finansuj i eksploatuj (po angielsku Design, Build, Finance and Operate).

Dwa ostatnie modele, raczej spotykane przy kosztochłonnym i zaawansowanym technologicznie projekcie, czasami są traktowane oddzielnie. Wiąże się to zasadniczo z większą niż w przypadku pozostałych alokacją ryzyka projektu po stronie partnera prywatnego.<sup>68</sup>

W każdej z form, w jakiej zawarto i zrealizowano PPP, efekt porozumienia międzysektorowego (np. nowa autostrada, odnowiony budynek) po czasie, na który została zawarta umowa staje się własnością publiczną. W tym sensie PPP jest modelem pośrednim dostarczania dóbr publicznych pomiędzy silnie społecznie kontrolowaną tradycyjną metodą zamówień publicznych, a objętą nią szczerkowo formą czysto prywatną.<sup>69</sup>

---

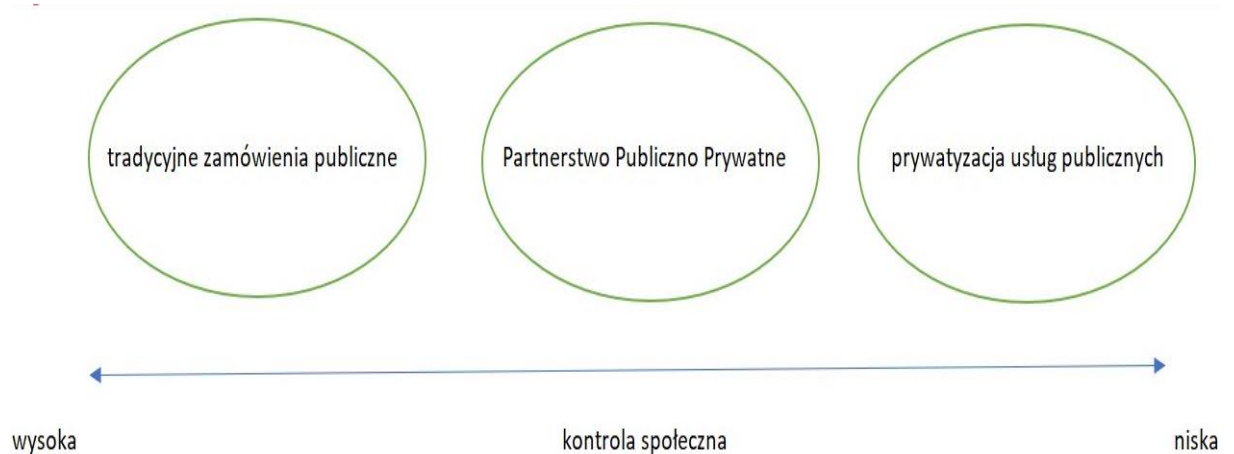
<sup>68</sup> Szerzej partnerstwa zinstytucjonalizowane opisuje Korgol – Wasiluk A, *Partnerstwo ...*, s. 93 -101.

<sup>69</sup> Tamże, s. 93 -101. Ciekawie na tę sprawę spoglądają także autorzy raportu firmy doradczej PricewaterhouseCoopers, por. PricewaterhouseCoopers, *Rozwój Partnerstwa Publiczno – Prywatnego w Nowej Europie*, Warszawa 2004, s. 10

Tabela 6. Efektywność alternatywnych modeli PPP

	<b>Lepsze usługi</b>	<b>Większa efektywność w zakresie eksploatacji</b>	<b>Podział ryzyka</b>	<b>Szacowanie kosztów dla całego życia produktu/usługi</b>	<b>Szybsze wdrożenie</b>	<b>uruchomienie publicznych środków finansowych</b>	<b>ograniczenie związane z wdrożeniem</b>
<b>Prywatny outsourcing</b>							
<b>umowy na świadczenie usług</b>	możliwe	tak	nie	nie	nie	nie	niewielkie
<b>umowy o zarządzanie</b>	tak	tak	nie	nie	Nie	nie	średnie
<b>Leasing</b>	możliwe	tak	niektóre	możliwe	Nie	nie	średnie
<b>Zintegrowany rozwój prywatny</b>							
<b>BOT</b>	tak	tak	niektóre	tak	Tak	tak	duże
<b>Inwestycja Prywatna</b>							
<b>Koncesje DBFO</b>	tak	tak	tak	tak	Tak	tak	bardzo duże

Źródło: Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno – prywatnego, Bruksela 2003, s.35



*Rysunek 14 Kontrola społeczna w projektach PPP*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PricewaterhouseCoopers, *Rozwój Partnerstwa Publiczno – Prywatnego w Nowej Europie*, Warszawa 2004, s. 10

### **3.2. Praktyka polskiego PPP**

W Polsce niestety PPP jako forma realizacji zadań publicznych nie cieszy się dużą popularnością. Widać to zestawiając liczbę postępowań, próbujących realizować inwestycje w tej formule w Polsce od roku 2009 (602) z całkowitą liczbą rocznie ogłaszanych postępowań tradycyjnych (regularnie sporo ponad 100 tys.)<sup>70</sup>. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele. Najważniejszymi z nich są brak wystarczającej wiedzy o sposobach przeprowadzenia inwestycji PPP oraz powszechny strach, że może ona mieć negatywne skutki dla osób sprawujących funkcje publiczne, które zdecydują się na przeprowadzenie w ten sposób zadania. Dużą popularnością cieszyło się w pierwszej dekadzie XXI wieku, w środowisku samorządowym w Polsce, powiedzenie, że tak naprawdę skrót ten składa się nie z trzech a czterech liter P, a dodatkowa litera oznacza Prokuratora. Wiele ono mówi o początkowym nastawieniu społecznym do tej formy realizacji zadań publicznych w Polsce.

<sup>70</sup> Wikarak, S, *Rekordowe...*, Sprawozdania o liczbie ogłaszanych zamówień publicznych i ich wartości publikuje także na swojej stronie internetowej Urząd Zamówień Publicznych. Por. [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)

Nastawienie to zdaje się ulegać zmianie. Choć obserwowany wzrost wszczynanych postępowań nie równa się znaczącemu wzrostowi podpisywanych umów. Wręcz przeciwnie dane pokazują, że mamy do czynienia z coraz większym rozwarciem się nożyc pomiędzy nimi. Dzieje się tak pomimo promocji tego działania przez administrację rządową. Szczególnie po roku 2015, kiedy to PPP stało się jednym z filarów, na których opierać się miała opracowana przez Mateusza Morawieckiego, ówczesnego Ministra Rozwoju, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>71</sup>. Od tego czasu trwa dość intensywna akcja promująca PPP w polskim sektorze publicznym. Od kilku lat minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (obecnie Minister Rozwoju, Pracy i Technologii) prowadzi bazę zamierzeń przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule PPP. Stale też działania w tym obszarze są monitorowane, a zebrane dane publikowane w „Raportach rynku PPP”. Przygotowana i opublikowana została także specjalna Polityka Rządu, której celem jest zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP.<sup>72</sup>

Tabela 7 Postępowania PPP i zawarte umowy w Polsce w latach 2009 – 2021

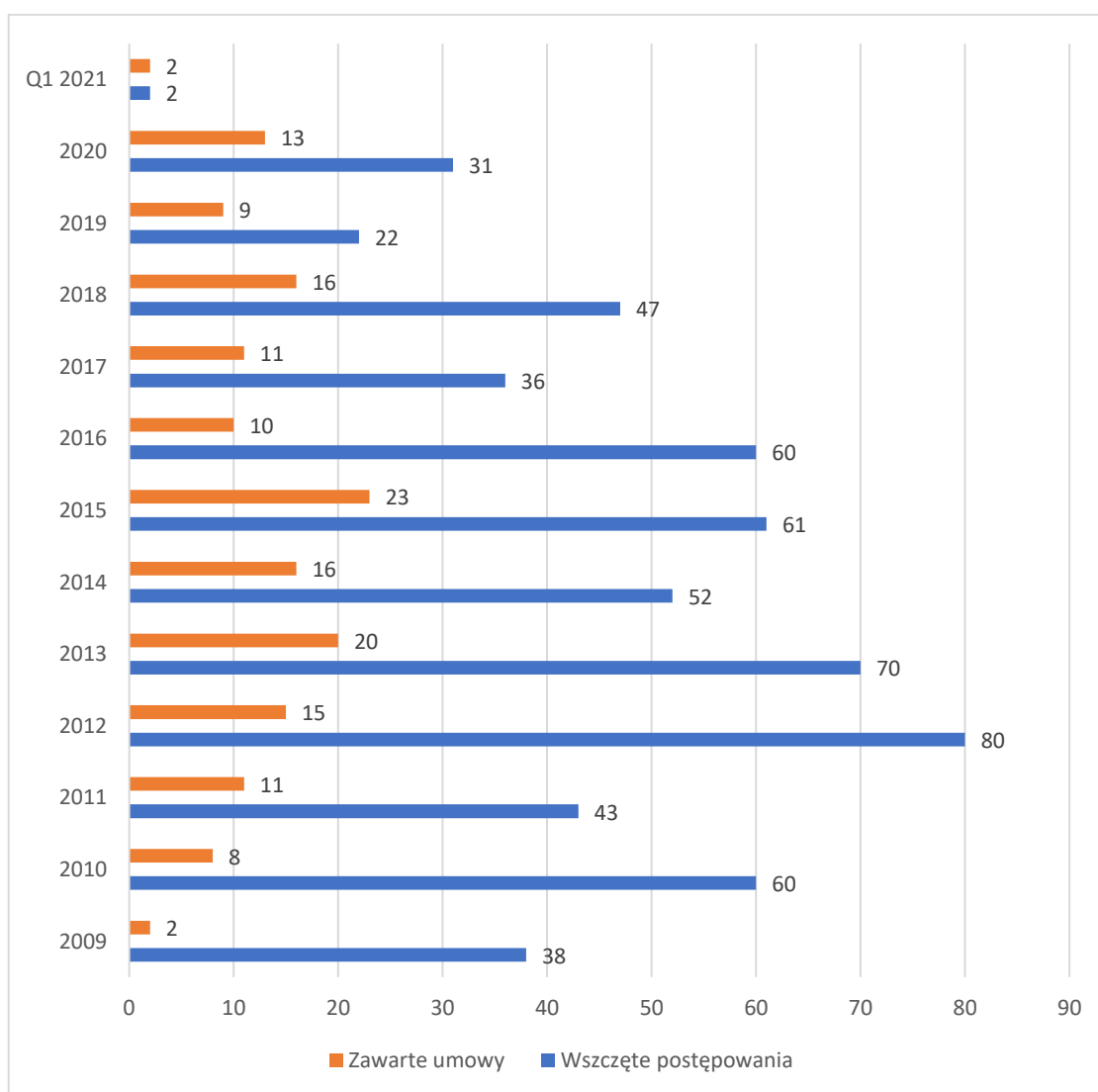
<b>ROK</b>	<b>WSZCZĘTE POSTĘPOWANIA</b>	<b>ZAWARTE UMOWY</b>
2009	38	2
2010	60	8
2011	43	11
2012	80	15
2013	70	20
2014	52	16
2015	61	23
2016	60	10
2017	36	11

<sup>71</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. sprawie przyjęcia Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> Dostęp z dnia 7 czerwca 2021 r.

<sup>72</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”. <https://www.ppp.gov.pl/polityka-zarzadu/> Dostęp dnia 7 czerwca 2021 r.

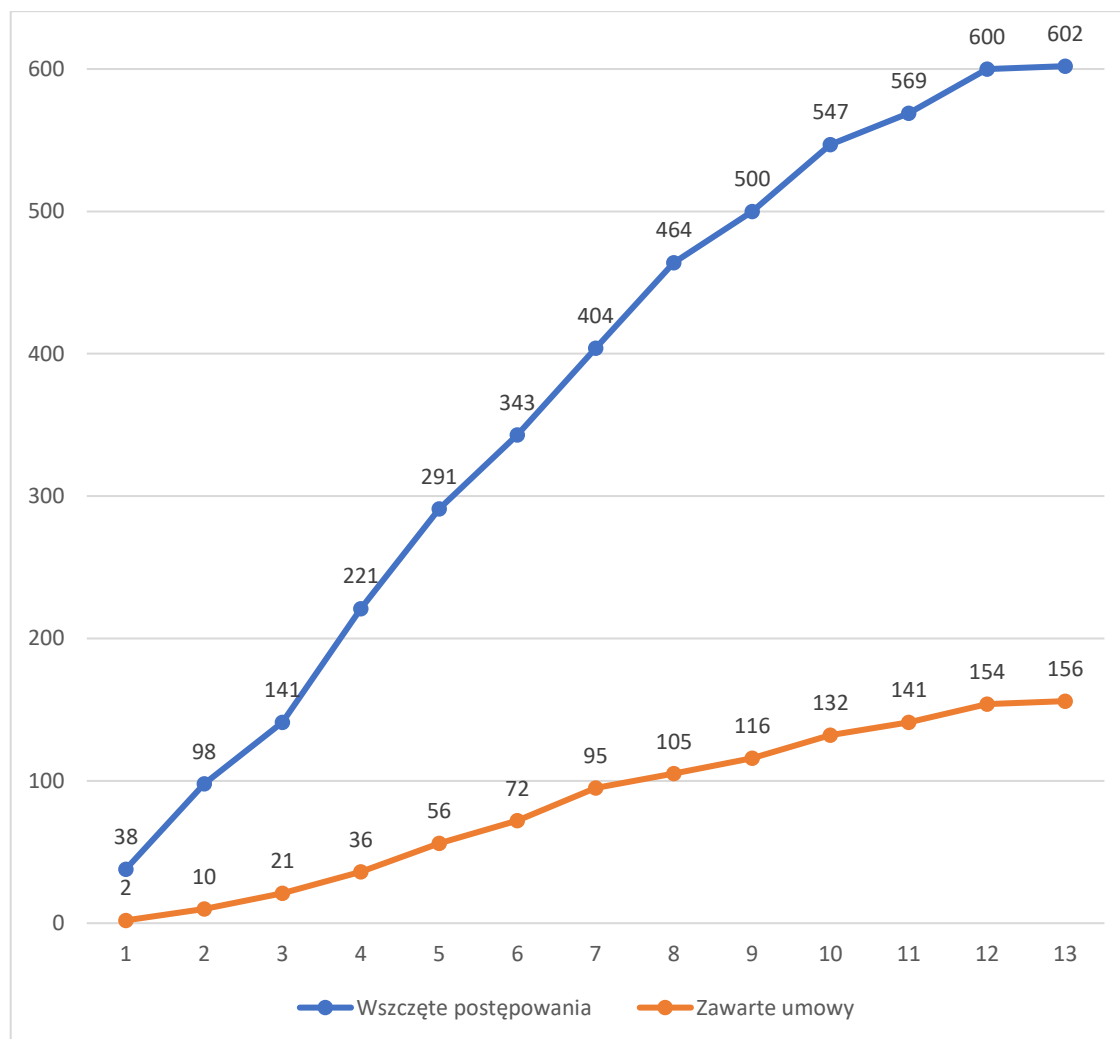
2018	47	16
2019	22	9
2020	31	13
Q1 2021	2	2
Razem	602	156

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 9 Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP (w tym niezrealizowanych) w Polsce w latach 2009 – 2021.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



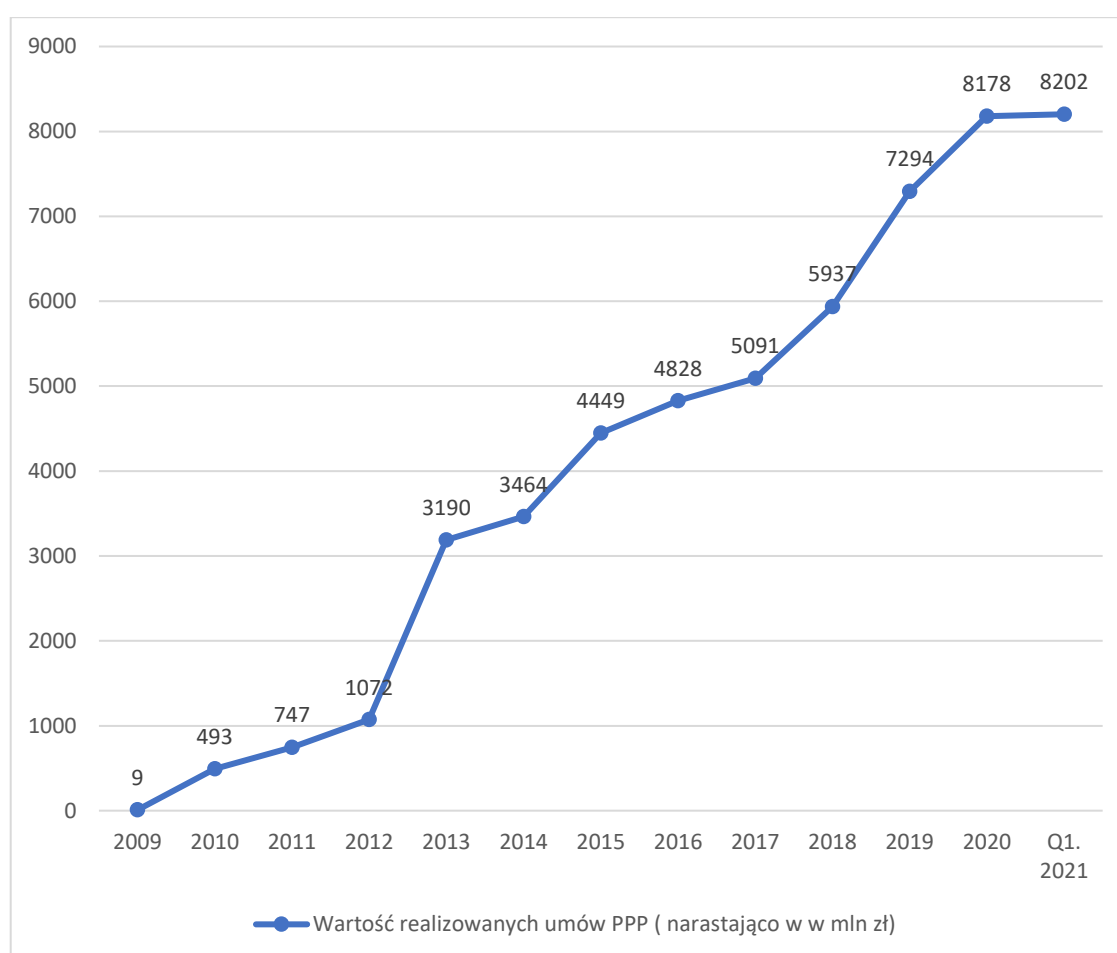
Wykres 10 Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP (w tym niezrealizowanych) w Polsce w latach 2009 – 2021 (narastająco)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Wartość rynku PPP w Polsce nie jest duża. Szczególnie w porównaniu do skumulowanej wartości polskiego rynku zamówień publicznych.<sup>73</sup> Wartość

<sup>73</sup> W latach 2009 -2018 wyniósł 1 435 mld zł. Dla porównania wszczęte w tym okresie postępowania opiewały łącznie na 21,5 mld (1,5% wartości rynku), a umowy zawarto tylko na kwotę 5,9 mld zł (0,4%-wartości rynku). Por. Wikarak. S, *Rekordowe ....*

wszystkich postępowań w Polsce wszczętych od 2009 roku to 25,7 mld zł, a zawartych umów tylko 8,2 mld. Wśród zawartych umów, pod względem wartości dominują przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska (gospodarka odpadami<sup>74</sup> i efektywność energetyczna). W ramach tych sektorów zawarto łącznie 34 umowy o wartości ponad 2,7 mld zł. Drugą pozycję pod względem liczby projektów zajmują projekty drogowe. Łącznie zawarto ich 24 o łącznej wartości blisko 1,5 mld zł. Pod względem wartości wyprzedził je jednak technologiczny sektor telekomunikacyjny. Łączna wartość umów PPP dotyczących przedsięwzięć w tym obszarze wyniosła blisko 1,7 mld zł. Sporo także wydaje się (głównie za sprawą Gdańska) na projekty rewitalizacyjne<sup>75</sup>.



Wykres 11 Wartość realizowanych w Polsce umów PPP (narastająco w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

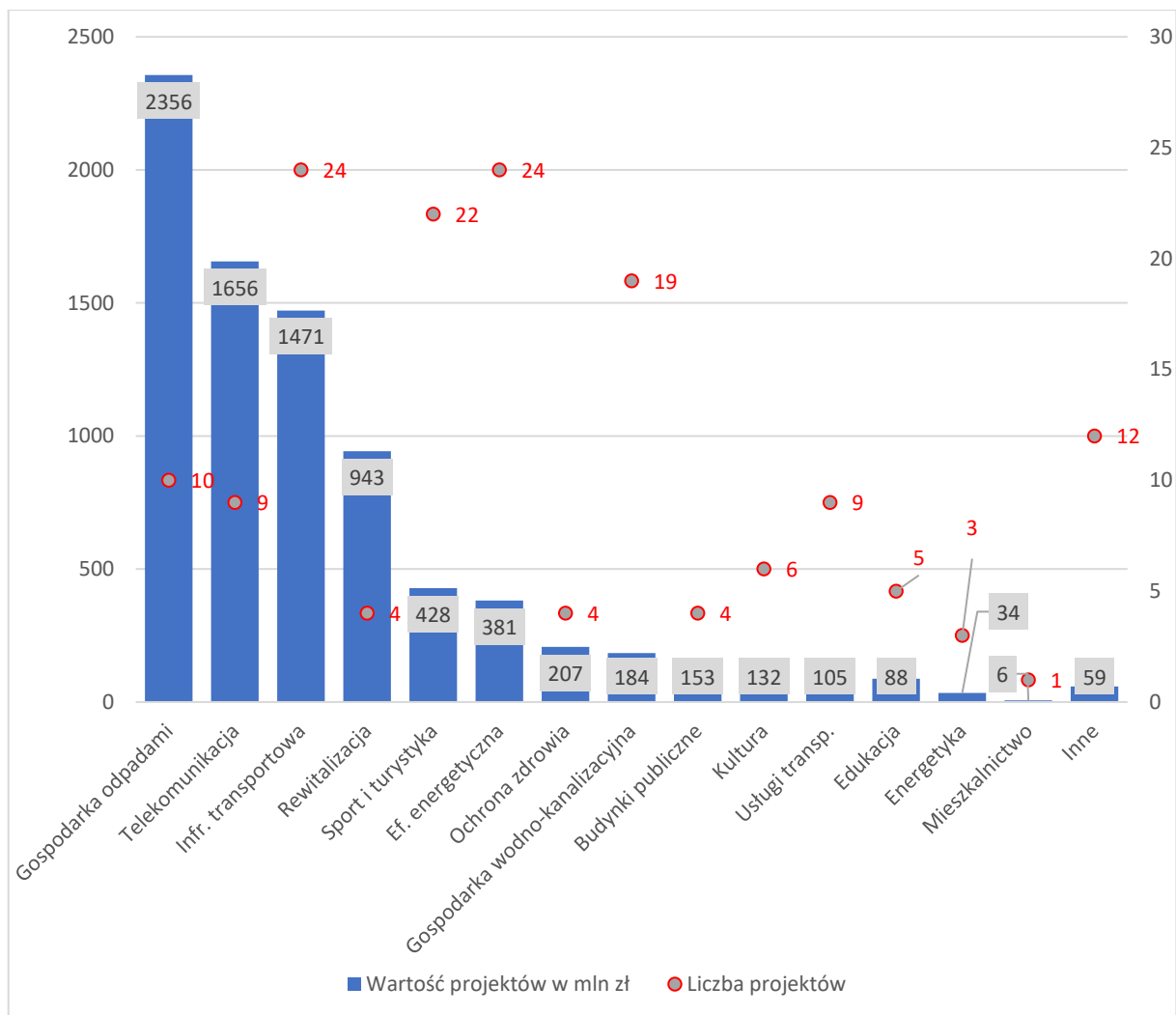
<sup>74</sup> Przede wszystkim Spalarnia śmieci w Poznaniu o wartości ok. 1 mld zł.

<sup>75</sup> Projekt rewitalizacyjny „Dolne miasto” o wartości ok 280 mln zł.

Tabela 8 Wartość realizowanych umów PPP (narastająco w mln zł)

<b>Rok</b>	<b>Wartość</b>
2009	9
2010	493
2011	747
2012	1072
2013	3190
2014	3464
2015	4449
2016	4828
2017	5091
2018	5937
2019	7294
2020	8178
Q1. 2021	8202

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 12 Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory zawartych w Polsce latach 2009 - 2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 9 Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory zawartych w Polsce w latach 2009- 2021

Sektor	Wartość projektów w mln zł	Liczba projektów
Gospodarka odpadami	2356	10
Telekomunikacja	1656	9

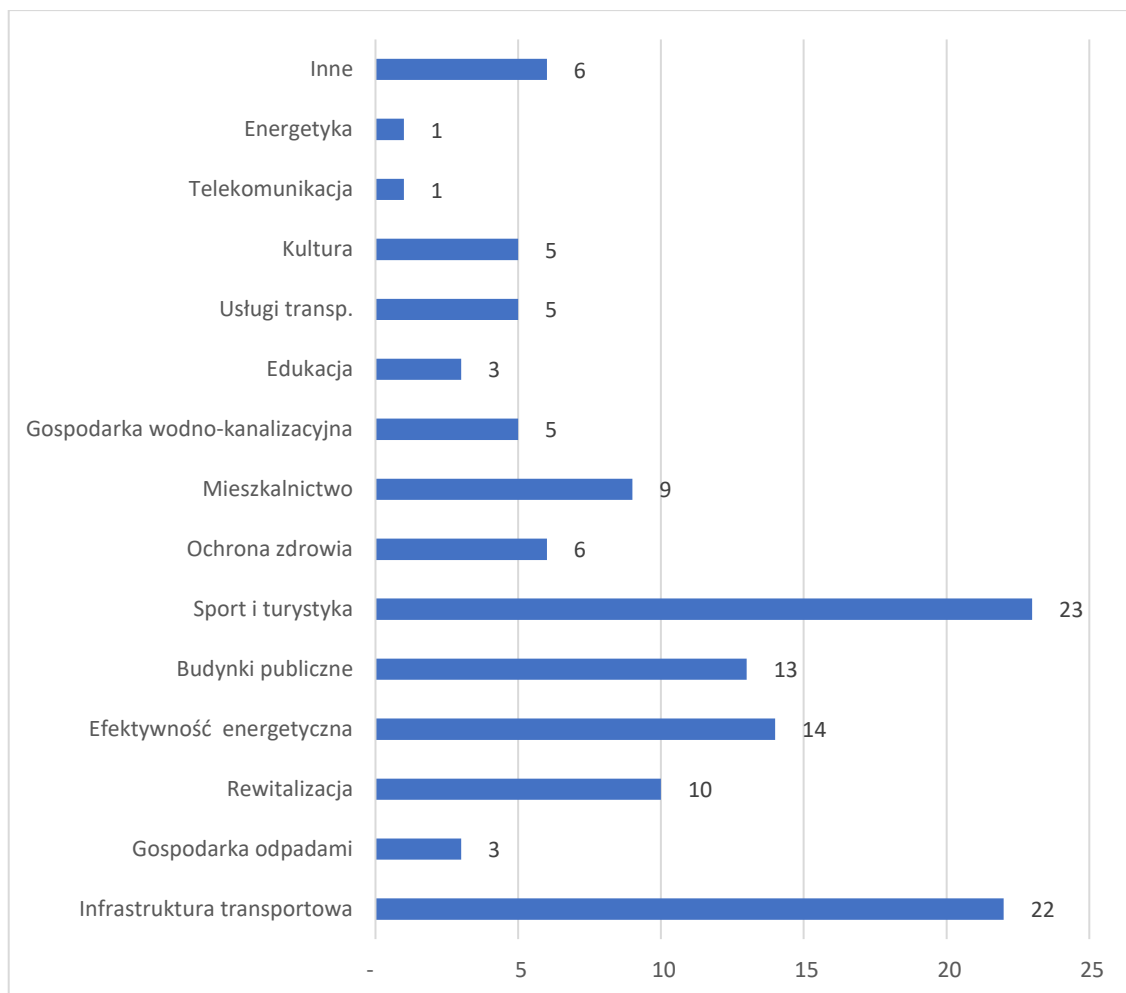
Infrastruktura transportowa	1471	24
Rewitalizacja	943	4
Sport i turystyka	428	22
Efektywność energetyczna	381	24
Ochrona zdrowia	207	4
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	184	19
Budynki publiczne	153	4
Kultura	132	6
Usługi transportowe	105	9
Edukacja	88	5
Energetyka	34	3
Mieszkalnictwo	6	1
Inne	59	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 10 Liczba i wartość zamierzeń PPP w podziale na sektory zgłoszonych w Polsce w latach 2009 - 2021

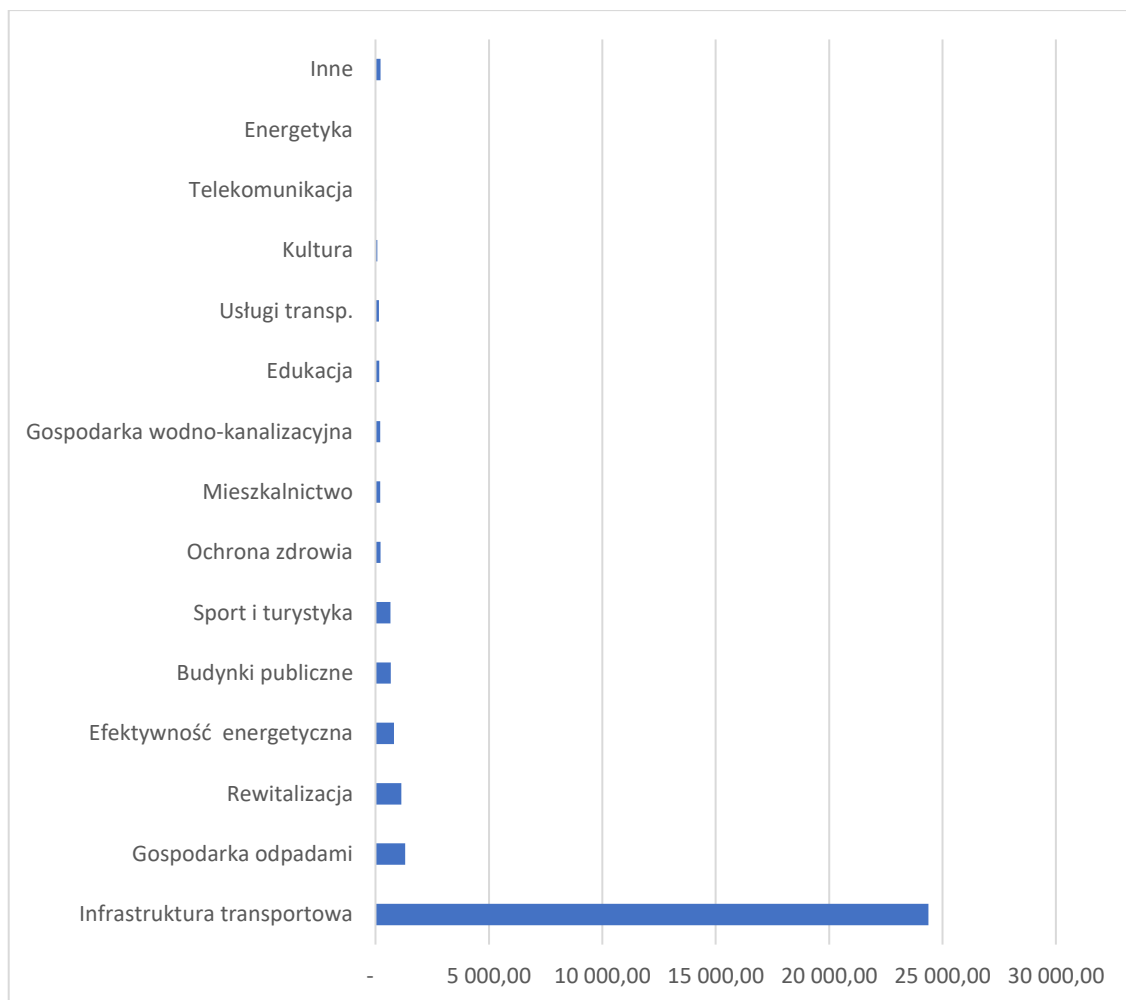
<b>Sektor</b>	<b>Wartość projektów w mln zł</b>	<b>Liczba projektów</b>
Infrastruktura transportowa	24 378,00	22
Gospodarka odpadami	1 310,00	3
Rewitalizacja	1 136,00	10
Efektywność energetyczna	813,00	14
Budynki publiczne	677,00	13
Sport i turystyka	661,00	23
Ochrona zdrowia	225,00	6
Mieszkalnictwo	204,00	9
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	203,00	5
Edukacja	161,00	3
Usługi transportowe	147,00	5
Kultura	87,00	5
Telekomunikacja	22,00	1
Energetyka	5,00	1
Inne	229,00	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 13 Liczba nowych zamierzeń PPP w Polsce zgłoszonych do bazy przedsięwzięć PPP na koniec pierwszego kwartału 2021 roku. w podziale na sektory

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 14. Wartość nowych zamierzeń PPP w Polsce zgłoszonych do bazy przedsięwzięć PPP na koniec pierwszego kwartału 2021 roku. w podziale na sektory

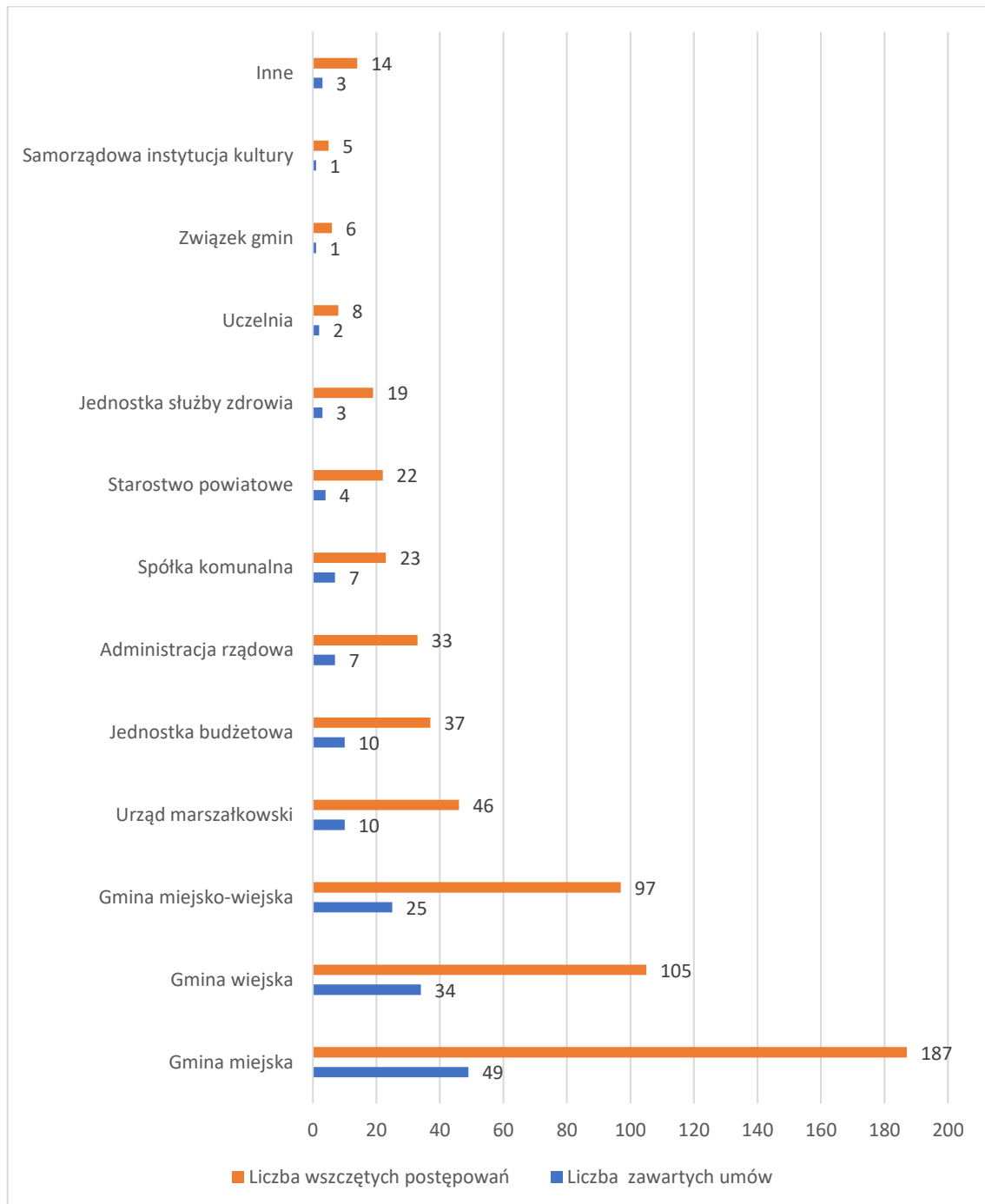
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Funduszy i Polityki Regionalnej.

Największymi promotorami PPP były w latach 2009 – 2021 polskie samorządy. To one odpowiadają za:

- 1) 84% zawartych umów (131 na 156);
- 2) 82% przeprowadzonych postępowań (491 na 602);
- 3) 88% nowych zamierzeń PPP (108 na 126)<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Dane o rynku PPP w Polsce opublikowane w serwisie internetowym Departamentu PPP Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp/> (dostęp dnia 6.06.2021 r.)

Wśród projektów samorządowych króluje przedsięwzięcia zgłaszane przez samorząd gminny. W oczywisty sposób związane jest to też z faktem, że jest to najliczniejszy ze szczebli polskiego samorządu.



Wykres 15. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP w latach 2009 - 2021 w podziale na rodzaj podmiotu publicznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 11. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP w Polsce w latach 2009 – 2021 w podziale na rodzaj podmiotu publicznego

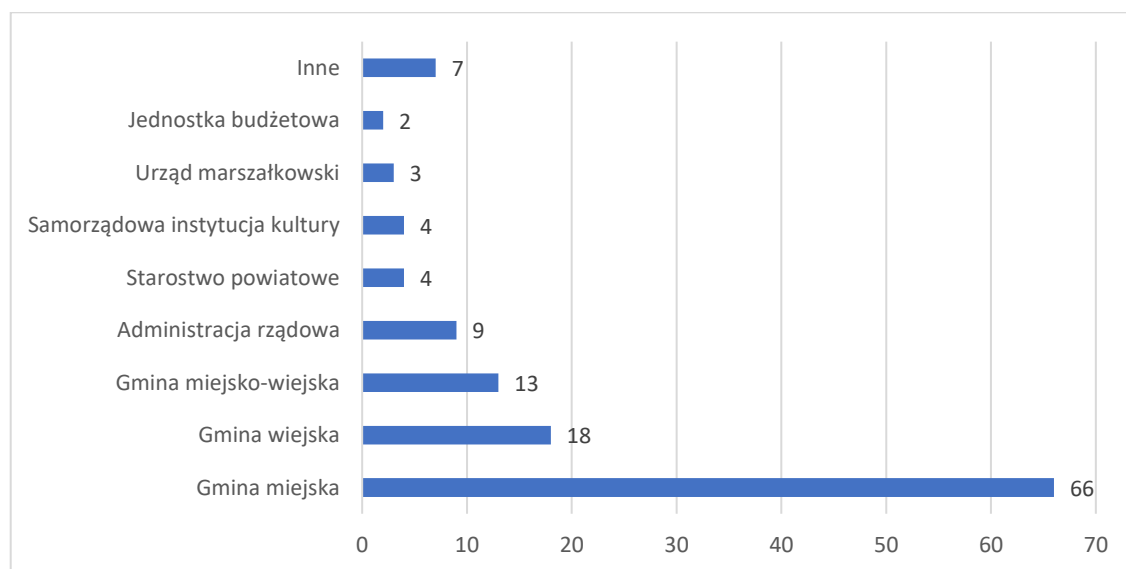
<b>Podmiot publiczny</b>	<b>Liczba zawartych umów</b>	<b>Liczba wszczętych postępowań</b>
Gmina miejska	49	187
Gmina wiejska	34	105
Gmina miejsko-wiejska	25	97
Urząd marszałkowski	10	46
Jednostka budżetowa	10	37
Administracja rządowa	7	33
Spółka komunalna	7	23
Starostwo powiatowe	4	22
Jednostka służby zdrowia	3	19
Uczelnia	2	8
Związek gmin	1	6
Samorządowa instytucja kultury	1	5
Inne	3	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Tabela 12. Liczba zamierzeń PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 z uwzględnieniem podziału na rodzaj podmiotu publicznego

<b>Podmiot publiczny</b>	<b>Liczba zamierzeń inwestycyjnych</b>
Gmina miejska	66
Gmina wiejska	18
Gmina miejsko-wiejska	13
Administracja rządowa	9
Starostwo powiatowe	4
Samorządowa instytucja kultury	4
Urząd marszałkowski	3
Jednostka budżetowa	2
Inne	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 16. Liczba zamierzeń PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 z uwzględnieniem podziału na rodzaj podmiotu publicznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

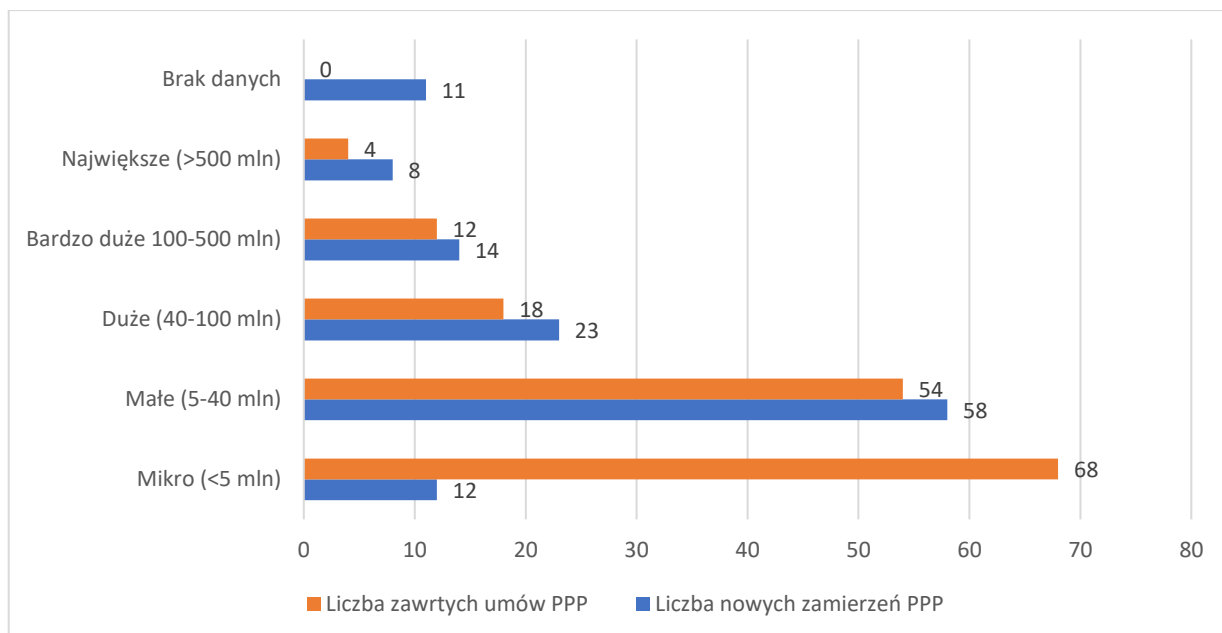
Dominacja gmin ma także swój skutek uboczny w tym, że wśród polskich projektów dominują projekty mikro i małe (do wartości 40 mln zł). Ma to negatywny wpływ na znalezienie potencjalnego partnera. Postępowanie o jego wybór jest skomplikowane i długotrwałe. Wymaga wiele wysiłku, także od potencjalnego partnera prywatnego. Mały projekt raczej przynosi niewielką marżę. Dlatego wielu partnerów prywatnych wycofuje się z postępowania, a nawet do niego nie przystępuje. Możliwe do uzyskania wynagrodzenie jest dla nich po prostu zbyt niskie. Trudno od niewielkich gminy, których roczne budżety inwestycyjne rzadko kiedy przekraczają kilkanaście milionów złotych, oczekiwać, że będą planowały przedsięwzięcia wielokrotnie go przekraczające. Nawet przy założeniu długiego okresu współpracy w ramach PPP. Dlatego w bazie nowych zamierzeń PPP ta dominacja projektów małych i mikro się utrzymała. Choć punkt ciężkości wyraźnie przesunął się powyżej granicy 5 mln zł, ograniczając tym samym liczbę projektów mikro<sup>77</sup>.

Tabela 13. Zamierzenia w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 w podziale na przedział wartości

<b>Wartość</b>	<b>Liczba nowych zamierzeń PPP</b>	<b>Liczba zawartych umów PPP</b>
Mikro (<5 mln)	12	68
Małe (5-40 mln)	58	54
Duże (40-100 mln)	23	18
Bardzo duże (100-500 mln)	14	12
Największe (>500 mln)	8	4
Brak danych	11	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>77</sup> Tamże.



Wykres 17. Zamierzenia w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 w podziale na przedział wartości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Zwiększanie wartości przyszłych pojedynczych projektów PPP ma także odzwierciedlenie w ich łącznej wartości. Zapisanych w niej 126 projektów ma wartości ponad 30 mld zł. To znaczący skok, szczególnie jeśli porównać ich wartość z przeprowadzonymi w latach 2009 – 2021 602 postępowaniami, która jest o 5 mld niższa. Wydają się to też być projekty już lepiej przemyślane i zaawansowane. Tylko 36% z nich zapisano w bazie jako pomysły. Reszta jest już stopniowo wdrażana<sup>78</sup>.

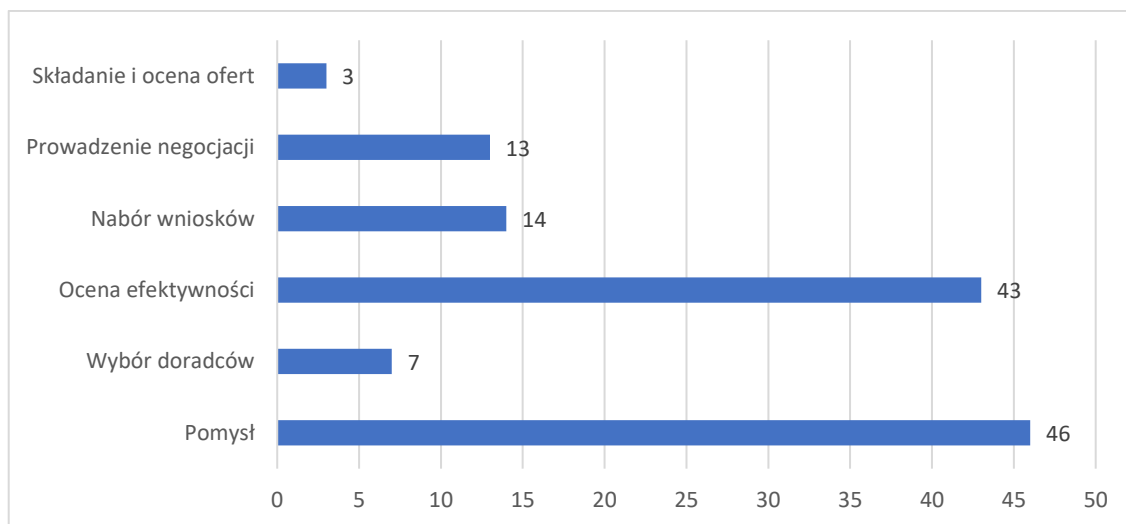
Tabela 14 Zamierzenia inwestycyjne PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021

Zamierzenia inwestycyjne	Liczba zamierzeń inwestycyjnych	Wartość zamierzeń (w mln zł)
Pomysł	46	3 568
Wybór doradców	7	1 141

<sup>78</sup> Tamże.

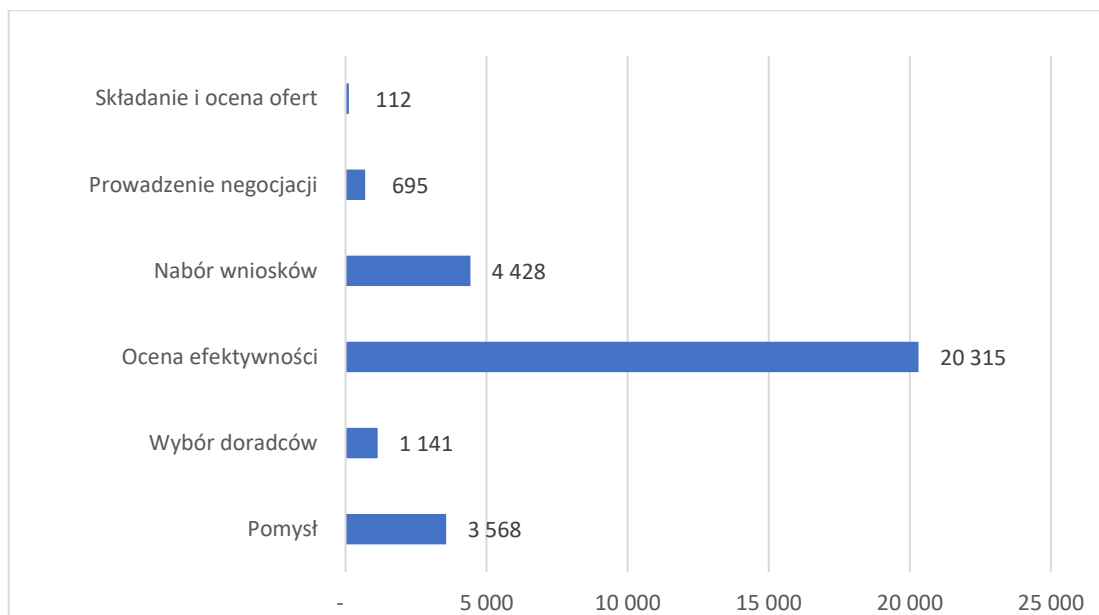
Ocena efektywności	43	20 315
Nabór wniosków	14	4 428
Prowadzenie negocjacji	13	695
Składanie i ocena ofert	3	112

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 18 Liczba zamierzeń inwestycyjne PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 19 Wartość zamierzeń inwestycyjnych PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Pod względem prawnym PPP regulowane jest w Polsce przez dwie ustawy. Podstawową jest ustawa o PPP,<sup>79</sup> uchwalona w 2009 roku i kilkakrotnie zmieniana oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>80</sup>. Ta druga pełni rolę *lex specialis* wobec ustawy o PPP. Może być wykorzystywana w procesie wyboru partnera prywatnego. Przyczyną jej uchwalenia była konieczność wdrożenia do polskiego systemu prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 26 lutego 2014 r. nr 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji.<sup>81</sup> Dwie przywołane ustawy stanowią szkielet, na którym opiera się skomplikowany system przepisów prawa, w którym konstruuje się umowę PPP dla konkretnego przedsięwzięcia. Tylko w jednym przypadku, na 602 wszczęte w Polsce od 2009 roku postępowania o zawarcie umowy PPP, podstawę prawną prowadzonego postępowania oparto o inne przepisy prawa.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2020 poz. 711 z późn. zm.)

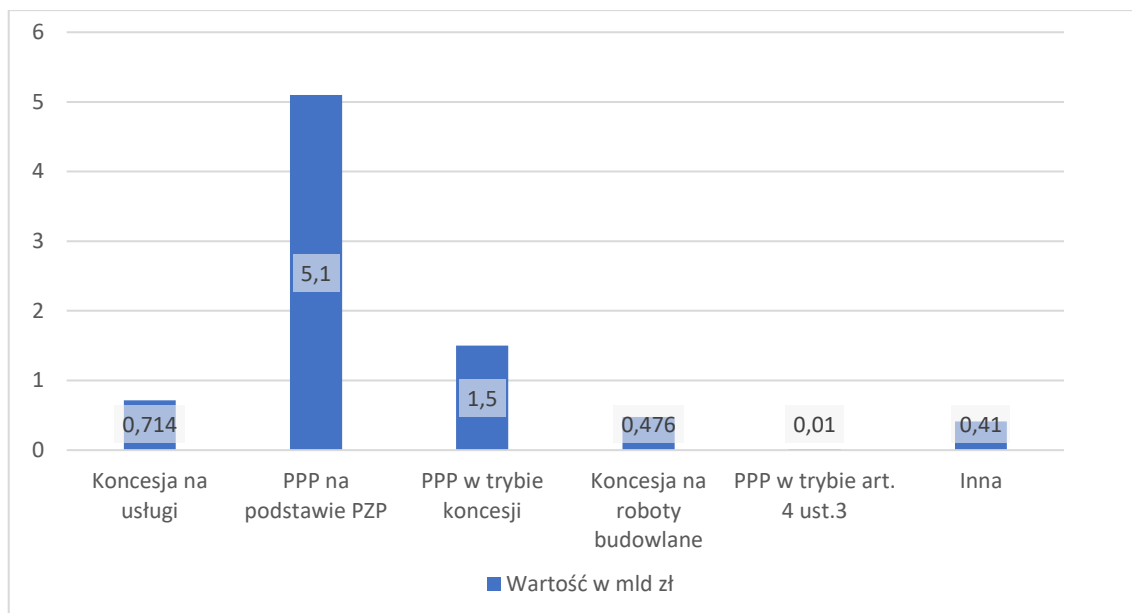
<sup>80</sup> Ustawa z dnia 21 października 2016 r. O koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Z 2021 r. poz. 541)

<sup>81</sup> Brzozowska K. *Rozwój PPP w Polsce – analiza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 485 z 2017 roku. S. 48 i 49

Tabela 15 Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego dokonanego w latach 2009 - 2021

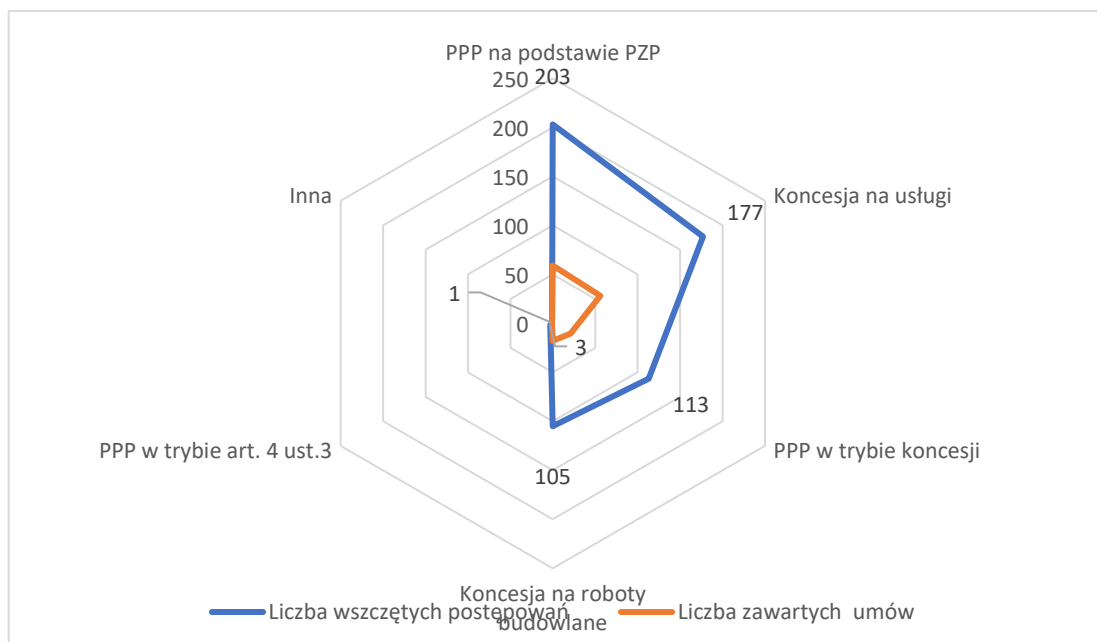
<b>Formuła</b>	<b>Wartość zawartych umów (w mld zł)</b>	<b>Liczba zawartych umów</b>	<b>Liczba wszczętych postępowań</b>
Koncesja na usługi	0,714	59	203
PPP na podstawie PZP	5,1	56	177
PPP w trybie koncesji	1,5	21	113
Koncesja na roboty budowlane	0,476	18	105
PPP w trybie art. 4 ust.3	0,01	1	3
Inna	0,41	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 20 Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego dokonanego w Polsce w latach 2009 -2021

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.



Wykres 21 Porównanie podstawy prawnej wszczęcia postępowania i zawarcia umowy wyboru partnera prywatnego w Polsce w latach 2009 -2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

### 3.3. Partnerstwo Publiczno – Prywatne w Gminie Miedźno (studium przypadku)

Jedną z dwóch ostatnich, podpisanych w styczniu 2021 roku, spośród wszystkich 156 umów na realizację zadania inwestycyjnego w formule PPP, jest umowa zawarta przez Gminę Miedźno na budowę energooszczędnego oświetlenia ulicznego. Przedsięwzięcie to zalicza się do sektora efektywności energetycznej. Pod względem wielkości ekonomicznej zalicza się ono do projektów małych. Łączna wartość kontraktu to ponad 22 mln zł.



Rysunek 15 Położenie Gminy Miedźno na mapie województwa Śląskiego

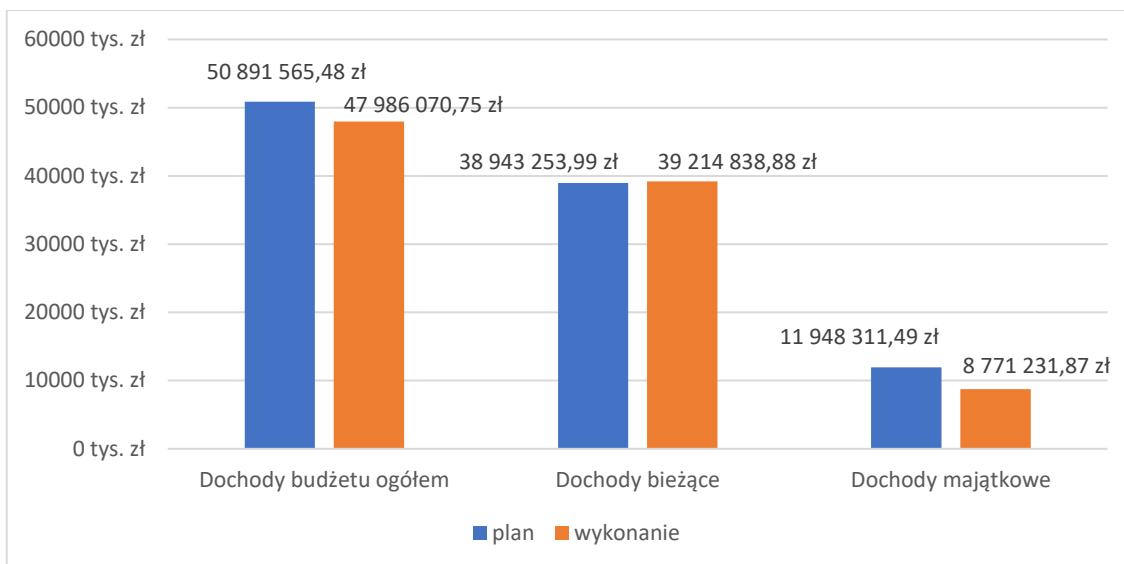
Źródło: wikipedia.pl

Gmina Miedźno jest średniej wielkości gminą wiejską. Jej obszar to 113 km<sup>2</sup>, a liczba mieszkańców to około 7,5 tysiąca. Budżet gminy od kilku lat zamyka się kwotą ok 40 mln zł, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Wydatki inwestycyjne stanowią około średnio pomiędzy 15 a 20 % wszystkich wydatków ponoszonych przez gminę w danym roku. Różnica pomiędzy planem a jego realizacją wynika, zazwyczaj, z powodu zmian terminów zakończenia inwestycji i związaną z tym zmianą terminu poniesienia ostatecznych wydatków na lata kolejne.

DOCHODY		WYDATKI	
↓			
Plan z uchwały budżetowej			
43 235 145,93 zł		43 651 034,59 zł	
↓			
Plan po zmianach na dzień 31.12.2020 r.			
50 891 565,48 zł		54 632 179,77 zł	
↓			
Wykonanie planu na dzień 31.12.2020 r.			
47 986 070,75 zł		39 829 190,29 zł	

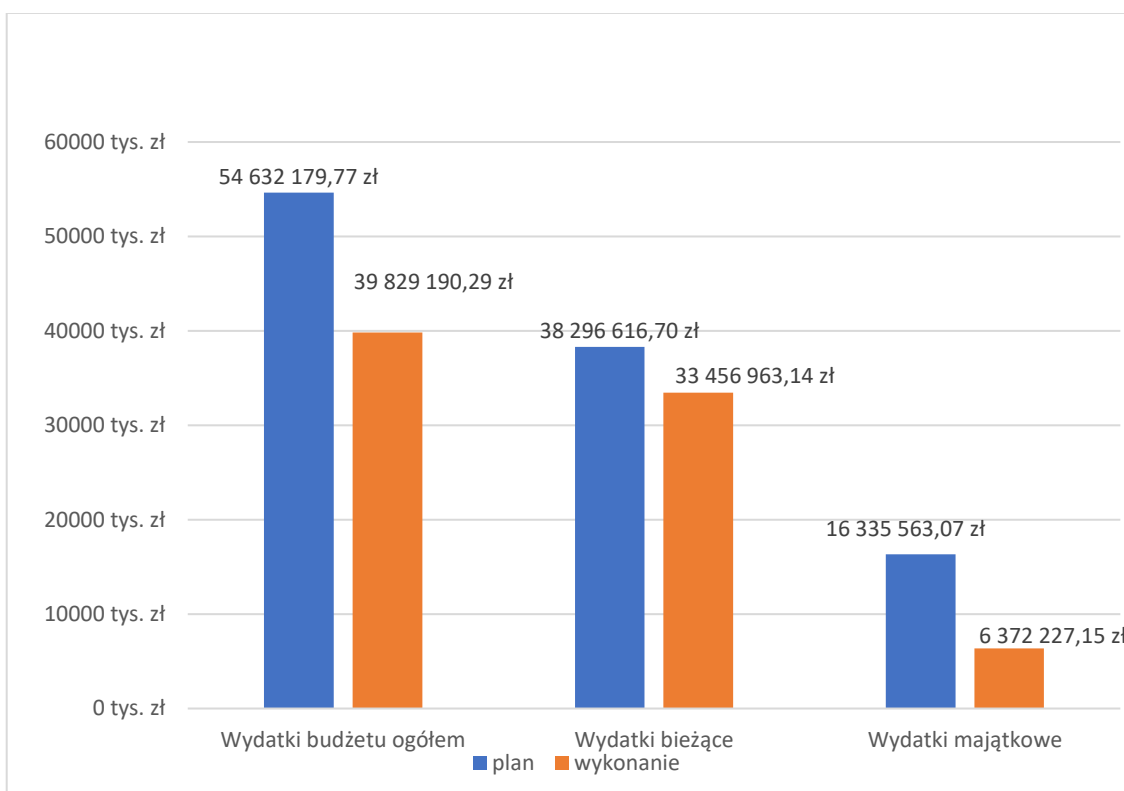
Rysunek 16 Wykonanie budżetu Gminy Miedźno w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno



Wykres 22 Wykonanie planu dochodów bieżących i majątkowych do planu dochodów ogółem

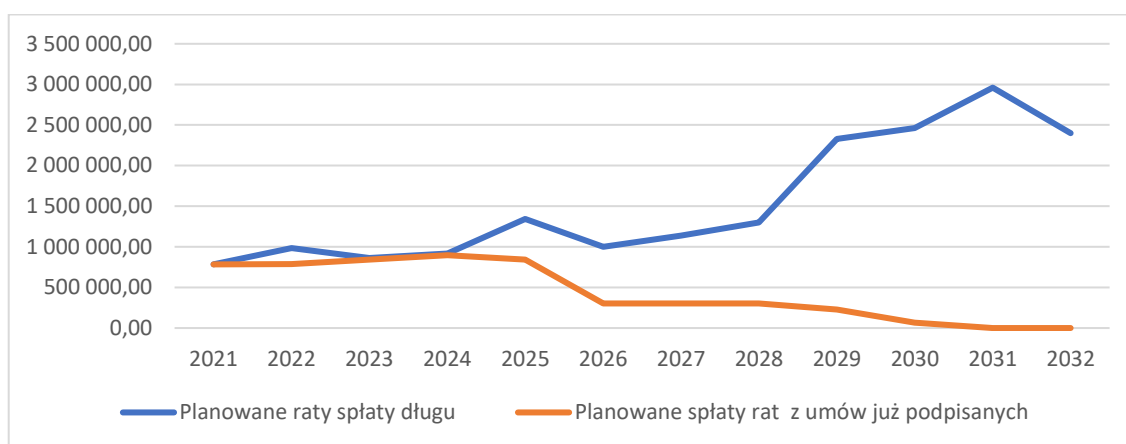
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Gminy Miedźno



Wykres 23 Wykonanie planu wydatków bieżących i majątkowych do planu wydatków ogółem

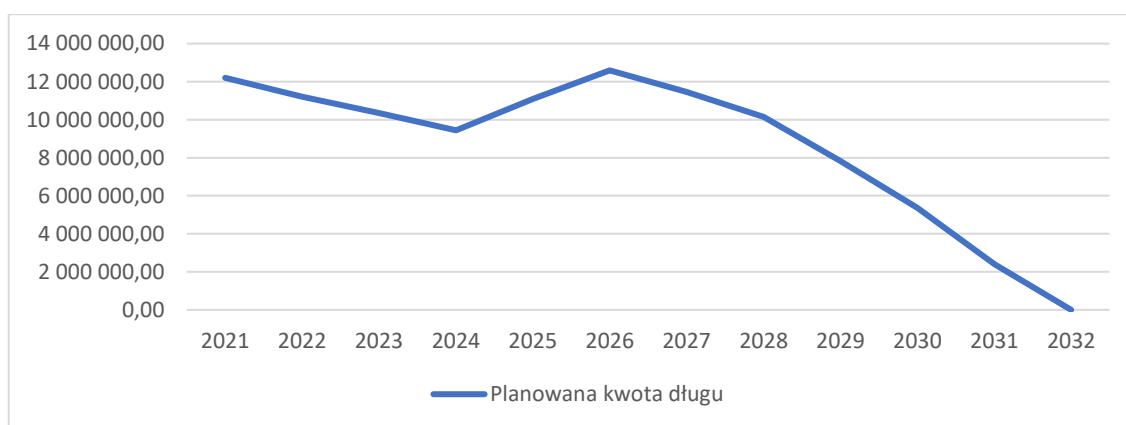
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Gminy Miedźno

Duża aktywność inwestycyjna Gminy powoduje, że jest ona zadłużona. Wysokość zobowiązań zaplanowana na koniec 2021 wyniesie ok. 12 mln zł. Planowany okres jego spłaty to 11 lat. Obecnie istniejące zadłużenie wynosi ok. 5.3 mln zł i zostanie spłacone do roku 2030. Wysokość zobowiązań mieści się zatem w dozwolonych prawem limitach. Zaplanowane zadłużenie to połowa limitu ustawowego (31%), a realne niecała jedna czwarta (13%). Zadłużenie to spełnia także warunki przewidziane w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych.



Wykres 24 Planowane i rzeczywiste spłaty zadłużenia Gminy Miedźno

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno



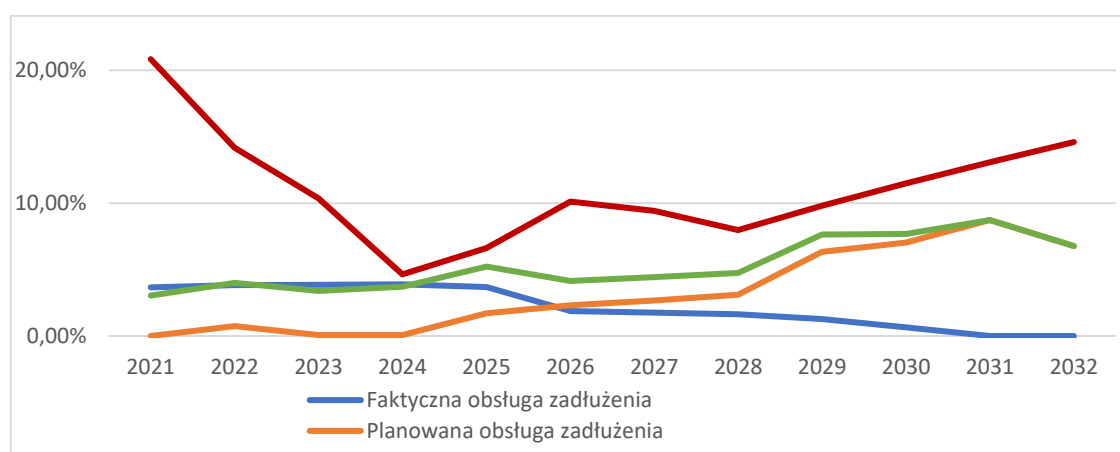
Wykres 25 Dług gminy Miedźno w latach 2021 - 2032

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno

Tabela 16 Zadłużenie Gminy Miedźno oraz wysokości planowych rat jego spłaty

<b>ROK</b>	<b>PLANOWANA KWOTA DŁUGU</b>	<b>PLANOWANE RATY SPŁATY DŁUGU</b>	<b>PLANOWANE SPŁATY RAT Z UMÓW JUŻ PODPISANYCH</b>
2021	12 200 293,15	784 781,52	784 781,52
2022	11 213 822,33	986 470,82	786 470,82
2023	10 352 040,81	861 781,52	841 781,52
2024	9 434 948,59	917 092,22	897 092,22
2025	11 093 167,00	1 341 781,59	841 781,59
2026	12 591 331,00	1 001 836,00	301 836,00
2027	11 453 722,96	1 137 608,04	301 836,00
2028	10 151 886,96	1 301 836,00	301 836,00
2029	7 823 886,96	2 328 000,00	228 000,00
2030	5 360 000,00	2 463 886,96	65 781,00
2031	2 400 000,00	2 960 000,00	0,00
2032	0,00	2 400 000,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno



Wykres 26 Wartość wskaźnika obsługi zadłużenia Gminy Miedźno w latach 2021 - 2032

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno

Tabela 17 Wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy Miedźno w latach w2021 – 2032

<b>ROK</b>	<b>Faktyczna obsługa zadłużenia</b>	<b>Planowana obsługa zadłużenia</b>	<b>Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)</b>	<b>Maksymalna obsługa zadłużenia</b>
2021	3,67%	0,00%	3,04%	20,84%
2022	3,83%	0,74%	4,00%	14,16%
2023	3,86%	0,07%	3,40%	10,37%
2024	3,89%	0,07%	3,72%	4,64%
2025	3,69%	1,70%	5,23%	6,62%
2026	1,88%	2,31%	4,15%	10,11%
2027	1,76%	2,67%	4,43%	9,43%
2028	1,65%	3,10%	4,75%	7,97%
2029	1,28%	6,34%	7,63%	9,81%
2030	0,64%	7,04%	7,68%	11,48%
2031	0,00%	8,73%	8,73%	13,08%
2032	0,00%	6,77%	6,77%	14,59%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno

Potrzeba budowy nowego oświetlenia ulicznego, wynika z dużych zaniedbań z lat ubiegłych. Obecnie Gmina posiada samodzielnie ok. 130 opraw oświetleniowych oraz korzysta z 630 opraw będących własnością lokalnego dystrybutora energii elektrycznej Spółki Tauron. Oprawy będące własnością Tauronu są w zdecydowanej większości przestarzałe, mają nawet po kilkadziesiąt lat. W około 45% są to bardzo energochłonne oprawy rtęciowe. Reszta to oprawy sodowe. Nowsze, ale nie mniej energochłonne. Oprawy gminne w zdecydowanej większości (100 sztuk) są nowoczesnymi energooszczędnymi oprawami wyprodukowanymi w technologii LED.

Prace nad projektem rozpoczęły się w 2016 roku. Wykonano wtedy pierwszy audyt istniejącego oświetlenia. Ze względu na złe doświadczenia we współpracy z Tauronem (opóźnienia w realizacji napraw i serwisu) zdecydowano się na wariant

nowego oświetlenia, które będzie w pełni własnością gminy. Da to możliwość niezależnego od Tauronu wyboru serwisanta. Wiązało się to z koniecznością szerszego zaprojektowania prac. Obejmować one miały także zakup i ustawienie nowych słupów oraz zakup i położenie w wykopie ziemnym kabla energetycznego. Postanowiono także o ułożenie dodatkowo światłowodu, który stanowiłby bezpośrednie połączenie pomiędzy budynkiem gminy a pozostałymi obiektami publicznymi w gminie. Łączny koszt zadania oszacowano na ok. 10 mln zł.



*Rysunek 17 Zakres terytorialny projektu PPP „Budowa oświetlenia ulicznego w Gminie Miedźno”*

Źródło: Urząd Gminy Miedźno

Ze względu na brak możliwości uzyskania dofinansowania ze środków europejskich na tak duże zadanie jako alternatywny model finansowania wybrano Partnerstwo Publiczno – Prywatne. Projekt został złożony do Bazy Zamierzeń Inwestycyjnych PPP. W 2017 roku przeprowadzono postępowanie dotyczące wyboru doradcy prawno-ekonomicznego projektu. Została nim Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz Sp. j. z Warszawy. Wymagane przez prawo analizy poprzedzające proces wyboru partnera prywatnego zostały przygotowane do końca 2017 roku.

Pierwsze postępowanie zostało ogłoszone w czerwcu 2018 roku. Zdecydowano się na formę dialogu konkurencyjnego, przemawiała za tym także wybrana dla tej inwestycji formuła "zaprojektuj i wybuduj". Dialog konkurencyjny prowadzony z trzema wyłonionymi kandydatami na partnera prywatnego przedsięwzięcia:

- 1) Centrum Zaopatrzenia Energetyki ELTAST Sp. z o.o. z siedzibą w Radomiu;
- 2) ENGIE Technika Instalacyjna Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie;
- 3) FB Serwis S.A. z siedzibą w Warszawie.

Niestety trwając prawie dwa lata rozmowy nie przyniosły pozytywnego skutku. Żaden z uczestników dialogu nie złożył ostatecznej oferty. Dlatego też, postępowanie zostało unieważnione w kwietniu 2020 roku.

Prowadzone rozmowy pozwoliły jednak na poszerzenie wiedzy oraz dostosowaniu nowego przetargu do wymogów technicznych oświetlenia oraz potrzeb Gminy Miedźno. Drugie postępowanie o wybór partnera prywatnego, tym razem przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, zostało ogłoszone w końcu maja 2020 roku. Cieszyło się ono sporym zainteresowaniem. Liczba pytań dotyczących przedmiotu zamówienia spowodowała, że trwało ono 6 miesięcy. Oferty można było składać do połowy grudnia 2020 roku. Długość trwania postępowania przetargowego wiązała się z koniecznością opracowania dodatkowych, nowych dokumentów, doprecyzowujących przedmiot zamówienia. Ostatecznie do gminy wpłynęła jedna oferta firmy IZIM Sp. z o.o. powiązana kapitałowo z funduszem *private equity* BaltCAP z siedzibą w Wilnie. Wartość inwestycji zgodnie z nią wynosi 19 409 020,37 zł netto, tj. 22 396 041,9 zł (brutto). W tej kwocie blisko 15 mln stanowią wydatki majątkowe (nowe środki trwałe), a 7,5 mln wydatki bieżące (koszty finansowe i eksploatacyjne w okresie trwania PPP). Umowa została podpisana 14 stycznia 2021 roku.

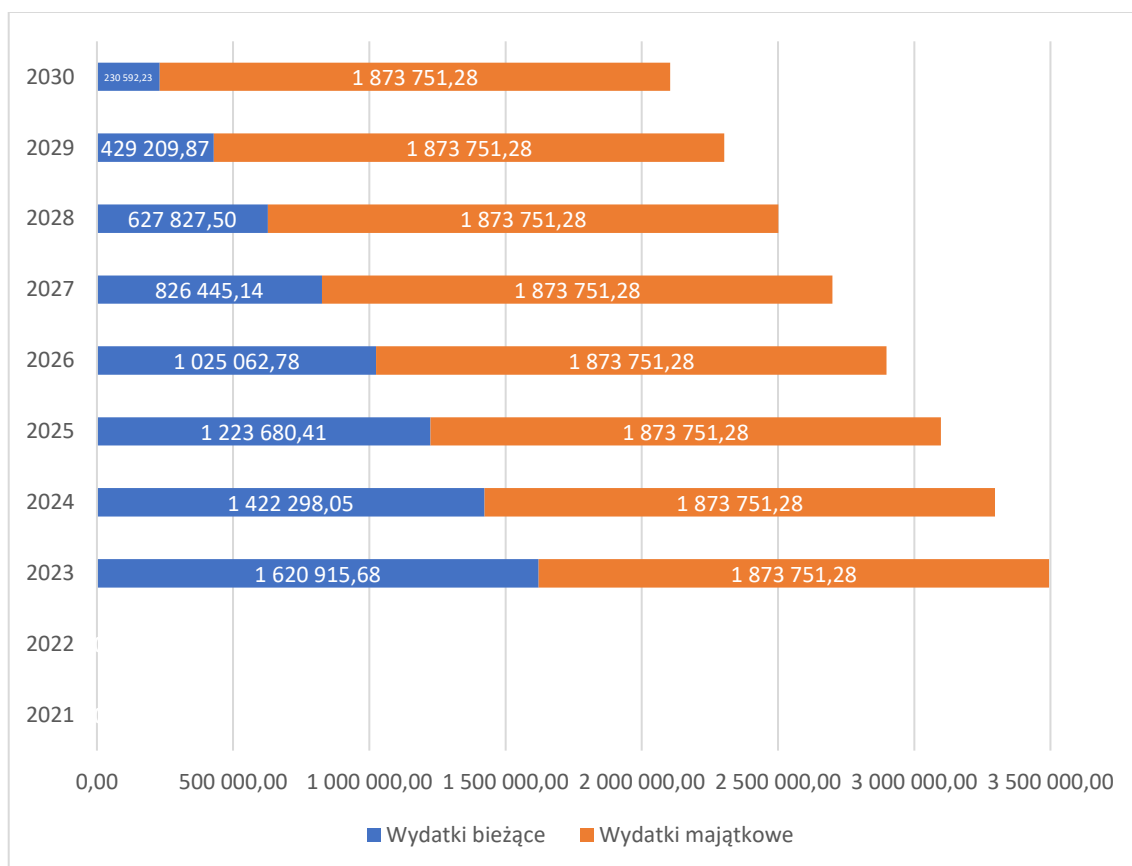
W ramach projektu wybudowanych zostanie co najmniej 1857 punktów oświetlenia ulicznego (LED), okablowanie ok. 75 km w pasach dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, a także ok. 45 km światłowodu. Wynagrodzenie Partnera Prywatnego jest wynagrodzeniem ryczałtowym w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, w postaci opłaty za dostępność. Ostateczna wysokość należnego tego wynagrodzenia zależeć będzie od rzeczywistej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Płatność wynagrodzenia Partnera Prywatnego będzie następowała w następujących strumieniach:

- 1) Wynagrodzenie za Etap Inwestycyjny;
- 2) Wynagrodzenie za Etap Utrzymania i Zarządzania;
- 3) Opłata z tytułu rozłożenia w czasie wynagrodzenia za Etap Inwestycyjny oraz koszty finansowania.

Tabela 18 Wynagrodzenie Partnera Prywatnego w podziale na lata i rodzaj wydatków w projekcie Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno

<b>Rok</b>	<b>Wydatki bieżące</b>	<b>Wydatki majątkowe</b>
2021	0,00	0,00
2022	0,00	0,00
2023	1 620 915,68	1 873 751,28
2024	1 422 298,05	1 873 751,28
2025	1 223 680,41	1 873 751,28
2026	1 025 062,78	1 873 751,28
2027	826 445,14	1 873 751,28
2028	627 827,50	1 873 751,28
2029	429 209,87	1 873 751,28
2030	230 592,23	1 873 751,28
<b>Razem</b>	<b>7 406 031,66</b>	<b>14 990 010,24</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno



Wykres 27 Wynagrodzenie Partnera Prywatnego w podziale na lata i rodzaj wydatków w projekcie Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno

Tabela 19 Podział ryzyk pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym w projekcie PPP "Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno"

<b><u>Ryzyka po stronie publicznej:</u></b>	<b><u>Ryzyka po stronie prywatnej:</u></b>
Ryzyka związane ze zmianą celów politycznych	Ryzyka związane wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi standardów wykonania Robót Budowlanych w Dokumentacji Projektowej

Ryzyka związane z wystąpieniem zmian w przepisach Prawa mających wpływ na realizację Przedsięwzięcia	Ryzyka związane ze wzrostem kosztów wykonania Robót Budowlanych
Ryzyka związane z wystąpieniem Siły Wyższej	Ryzyka związane z prowadzeniem sporów z podmiotami trzecimi spowodowanymi własnymi zaniedbaniami lub deliktami
Ryzyka związane z Wkładem Własnym	Ryzyka związane z wypadkami
Ryzyka związane ze zmianą przeznaczenia Linii Oświetleniowej. Niewłaściwe Użytkowanie Linii Oświetleniowej	Ryzyka związane z wystąpieniem wad w Dokumentacji Projektowej
Ryzyko Aktów Wandalizmów	Ryzyka związane z dopuszczeniem się zwłoki w realizacji obowiązków na Etapie Inwestycyjnym z winy Partnera Prywatnego
	Ryzyka związane z niemożliwością zapewnienia Standardów Dostępności Linii Oświetleniowej o jakości i standardach określonych Umową, z przyczyn zawinionych wyłącznie przez Partnera Prywatnego
	Ryzyka związane ze wzrostem kosztów Utrzymania, w zakresie w jakim obowiązek ten spoczywa na Partnerze Prywatnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UG Miedźno

### 3.4. Podsumowanie

Partnerstwo Publiczno – Prywatne jako metoda realizacji inwestycji publicznych w Polsce raczkuje. Ma to przede wszystkim związek z łatwością pozyskania i skalą środków europejskich. Jest to metoda trudna i wymagająca o wiele więcej zaangażowania niż tradycyjne zamówienie publiczne. Opiera się bowiem o zaufanie. Związek pomiędzy partnerem publicznym a partnerem prywatnym z założenia trwa dłużej niż tylko okres inwestycji. Musi zatem opierać się o wzajemny szacunek i przekonanie o czystości intencji każdej ze stron. Bez tego relacja ta jest skazana na niepowodzenie.

Nie jest to metoda najtańsza. Jej koszt również ma związek z czasem trwania kontraktu. Partner prywatny musi zabezpieczyć swój interes. To w końcu on ponosi na początku praktycznie wszystkie koszty. Wynagrodzenie, które chce uzyskać musi być zabezpieczone choćby przed negatywnymi skutkami inflacji. Korzyści z jej zastosowania, tkwią nie w cenie, a potencjalnej jakości wykonanego zadania lub świadczonej usługi. Należy bowiem oczekiwać, że przyszedł jego operator, działa racjonalnie i w proponowanym rozwiązaniu będzie szukał metod oszczędnych i wydajnych. Siłą PPP dla partnera publicznego jest z kolei zakładany transfer innowacji i technologii z sektora prywatnego. A także szybsze niż w oparciu o zasoby własne zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Potencjał tkwiący w tej metodzie zauważyły polskie samorzady. To one są liderem w liczbie ogłaszanych postępowań i podpisanych umów. Na razie ma to formę raczej testowania możliwości. Samorzady wpłynęły na niezbadane morze. Rysują linię wybrzeża, badają mielizny i skały. Dzieje się to jak na prawdziwym rejsie w nieznaną. Metodą prób i błędów. Na razie żaden z okrętów nie zatonął.

PPP jako metoda realizacji inwestycji publicznej ma ogromny potencjał rozwojowy dla samorządów. Te z nich, które nauczą się w niej skutecznie nawigować, wygrają przyszłość.

## Zakończenie

Celem, który postawiono przed tą pracą dyplomową, było przedstawienie Partnerstwa Publiczno – Prywatnego jako metody realizacji inwestycji przez polskie samorzady. W warstwie teoretycznej przedstawiła ona teoretyczne podstawy podejmowania i realizowania przez państwo i jego instytucje zadań inwestycyjnych. W warstwie praktycznej zaprezentowała rynek PPP w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego.

Potrzeby inwestycyjne polskich samorządów są ogromne. Wpływ na to mają zaniechania z lat ubiegłych, kiedy to borykał się on, jak zresztą cały sektor publiczny w Polsce, z chronicznym brakiem pieniędzy. Działo się tak pomimo stałego wzrostu gospodarczego w Polsce w ostatnich 30 latach. Nic w tym zresztą dziwnego, potrzeby rodzą się niezależnie od posiadanych zasobów. To paradoks rozwoju, który zaspokajając jedną potrzebę, rodzi kilka następnych. To wewnętrzne „prawo”, jest jeszcze wzmacniane przez praktykę konsumpcji, istniejącą trochę niezależnie, a trochę w wyniku, współczesnych miar, w których rozwój się mierzy. Jest to, w pewnym sensie, samonapędzające się, koło którego nie sposób wyhamować.

Klasyczna ekonomia, rozumiana jako zarządzanie rzadkością i niedoborem, zalecała umiar jako metodę postępowania. Adam Smith, ojciec ekonomicznego liberalizmu, to przede wszystkim myśliciel moralny. Działanie człowieka, także w sferze gospodarczej było dla niego poddane rygorom etycznym. Jednym z nich jest szkodzenie interesom przyszłych pokoleń. Tak widziane jest zbytnie zadłużanie się państw. Obecne długi, będą spłacane przez kolejne generacje. Ograniczają zatem ich przyszłe możliwości finansowania nowych potrzeb. Potrzeb generowanych przez przyszłe czasy. Nie jest to sprawiedliwe.

Jest to jedna strona medalu. Drugą, równie ważną, jest to, że dzisiejsze zaniechania ograniczają szanse przyszłych pokoleń. Niestworzenie odpowiedniej bazy (fundamentu) powoduje, że nie będzie możliwe oparcie się o nią w przyszłości. To także

jest niezwykle kosztowne dla przyszłości. Konia z rzędem temu, kto będzie w stanie pogodzić te dwa stanowiska w przyszłości.

Partnerstwo Publiczno – Prywatne jest próbą przezwyciężenia tej dychotomii. Daje szansę na szybsze i bardziej kompleksowe zaspokojenie potrzeb społecznych. Dodatkowo, angażując sektor prywatny, pozwala mu czerpać korzyści przez dłuższy okres. I to z dóbr, które w tradycyjnym modelu gospodarowania nie przynoszą bezpośredniego dochodu, lub generowane przez nie marże są na tak niskim poziomie, że nie są atrakcyjne dla prywatnego inwestora. Stopa zwrotu z tych inwestycji jest znacząco wyższa od innych dostępnych na rynku. W tym sensie, może być PPP narzędziem do budowania prywatnego kapitału narodowego. O ile bowiem zaangażowany w nie byłby polski kapitał prywatny, to miałby on szansę na bezpieczny i stabilny rozwój.

Praca pokazała, że polski rynek PPP jest w początkowej fazie rozwoju. Liczba inwestycji jest niewielka. Sektor publiczny sonduje rynek i nie korzysta w pełni z możliwości, które w nim tkwią. Wynika to głównie z dwóch przyczyn. Braku wiedzy i związanej z nią niepewności oraz łatwego dostępu jeszcze do „taniego” pieniądza ze źródeł europejskich. Dotacje te, pokrywające do 85% kosztów inwestycji spowalniają rozwój rynku PPP w Polsce.

Jednocześnie widać, i jest to dobry prognostyk na przyszłość, że PPP cieszy się sporym zainteresowaniem polskiego samorządu. Odpowiadają one bowiem za 50% wszystkich realizowanych inwestycji publicznych w Polsce. Dzięki środkom unijnym zbudowały one spory potencjał organizacyjny i ludzki, dzięki któremu coraz sprawniej i lepiej radzą sobie z procesem inwestycyjnym. PPP jest szansą na jego poprawne wykorzystanie w przyszłości, gdy środki unijne przestaną być już tak wysokie i atrakcyjne, jak obecnie.

Praca także udowadnia, że nie ma znaczenia wielkość samorządu, aby mógł skorzystać z PPP w swojej działalności inwestycyjnej. Zawarte w pracy studium przypadku opisujące kompleksową przebudowę, a faktyczną ogromną rozbudowę oświetlenia ulicznego w Gminie Miedźno, pokazuje, że skorzystać z niej mogą i korzystają także małe gminy wiejskie. PPP zwiększa ich szanse na prawidłową realizację zadań. Wymaga to wzmoczonego wysiłku i ciężkiej pracy. Warto je jednak ponieść – efekt końcowy PPP jest dla nich korzystny. Są w stanie zaspokoić własne potrzeby w dużo krótszym czasie i bardziej kompleksowo niż w oparciu tylko o własne dochody.

Dzisiejsze doświadczenia zaowocują także w przyszłości. Dzięki nim mogą stawiać sobie ambitne cele. A tylko takie mogą przynieść wysoką nagrodę w przyszłości. W końcu, jak mawiają Anglicy, *the sky is the limit*.

## Spis tabel

Tabela 1 Wydatki inwestycyjne JSTw latach 2010-2019 (w mld zł).....	34
Tabela 2 Zmiana % rok do roku wydatków inwestycyjnych polskich samorządów w latach 2010 – 2019.....	36
Tabela 3 Porównanie wydatków inwestycyjnych polskich samorządów do ich wydatków ogółem w latach 2010-2019 .....	38
Tabela 4 Wysokość nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem polskich samorządów w latach 2010-2019.....	41
Tabela 5 Procentowy udział środków z funduszy UE w finansowaniu inwestycji polskich samorządów w latach 2010-2019 (ceny bieżące).....	45
Tabela 6. Efektywność alternatywnych modeli PPP .....	58
Tabela 7 Postępowania PPP i zawarte umowy w Polsce w latach 2009 – 2021 .....	60
Tabela 8 Wartość realizowanych umów PPP (narastająco w mln zł).....	64
Tabela 9 Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory zawartych w Polsce w latach 2009- 2021.....	65
Tabela 10 Liczba i wartość zamierzeń PPP w podziale na sektory zgłoszonych w Polsce w latach 2009 - 2021 .....	67
Tabela 11. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP w Polsce w latach 2009 – 2021 w podziale na rodzaj podmiotu publicznego .....	71
Tabela 12. Liczba zamierzeń PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 z uwzględnieniem podziału na rodzaj podmiotu publicznego.....	72
Tabela 13. Zamierzenia w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 w podziale na przedział wartości .....	73
Tabela 14 Zamierzenia inwestycyjne PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 .....	74
Tabela 15 Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego dokonanego w latach 2009 - 2021 .....	77
Tabela 16 Zadłużenie Gminy Miedźno oraz wysokości planowych rat jego spłaty .....	82
Tabela 17 Wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy Miedźno w latach w2021 – 2032.....	84
Tabela 18 Wynagrodzenie Partnera Prywatnego w podziale na lata i rodzaj wydatków w projekcie Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno.....	87

Tabela 19 Podział ryzyk pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym w projekcie PPP "Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno" .....	88
--	----

## Spis wykresów

Wykres 1 Struktura inwestycji w sektorze publicznym w latach 2010-2019 (ceny bieżące).....	32
Wykres 2 Udział sektora samorządowego w inwestycjach publicznych w Polsce na tle średniej 28 państw UE w latach 2010-2018 (ceny bieżące) .....	33
Wykres 3 Udział sektora samorządowego w państwach członkowskich UE w 2018 roku (w %). .....	34
Wykres 4 Struktura inwestycji samorządowych wg formy prawnej w latach 2010-2019 (w cenach bieżących).....	35
Wykres 5 Cykliczność zmian wysokości wydatków inwestycyjnych polskich samorządów w latach 2010 -2019 .....	37
Wykres 6 Porównanie wydatków inwestycyjnych polskich samorządów ich do wydatków ogółem w latach 2010-2019 .....	39
Wykres 7 Wysokość nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem polskich samorządów w latach 2010-2019.....	42
Wykres 8 Procentowy udział środków z funduszy UE w finansowaniu inwestycji polskich samorządów w latach 2010-2019 (ceny bieżące).....	46
Wykres 9 Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP (w tym niezrealizowanych) w Polsce w latach 2009 – 2021. ....	61
Wykres 10 Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP (w tym niezrealizowanych) w Polsce w latach 2009 – 2021 (narastająco).....	62
Wykres 11 Wartość realizowanych w Polsce umów PPP (narastająco w mln zł).....	63
Wykres 12 Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory zawartych w Polsce latach 2009 - 2021.....	65
Wykres 13 Liczba nowych zamierzeń PPP w Polsce zgłoszonych do bazy przedsięwzięć PPP na koniec pierwszego kwartału 2021 roku. w podziale na sektory.....	68
Wykres 14. Wartość nowych zamierzeń PPP w Polsce zgłoszonych do bazy przedsięwzięć PPP na koniec pierwszego kwartału 2021 roku. w podziale na sektory .	69
Wykres 15. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów PPP w latach 2009 - 2021 w podziale na rodzaj podmiotu publicznego .....	70

Wykres 16. Liczba zamierzeń PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 z uwzględnieniem podziału na rodzaj podmiotu publicznego.....	72
Wykres 17. Zamierzenia w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 w podziale na przedział wartości .....	74
Wykres 18 Liczba zamierzeń inwestycyjne PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 .....	75
Wykres 19 Wartość zamierzeń inwestycyjnych PPP w bazie przedsięwzięć na koniec 1 kwartału 2021 .....	76
Wykres 20 Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego dokonanego w Polsce w latach 2009 -2021.....	78
Wykres 21 Porównanie podstawy prawnej wszczęcia postępowania i zawarcia umowy wyboru partnera prywatnego w Polsce w latach 2009 -2020 .....	78
Wykres 22 Wykonanie planu dochodów bieżących i majątkowych do planu dochodów ogółem .....	81
Wykres 23 Wykonanie planu wydatków bieżących i majątkowych do planu wydatków ogółem .....	81
Wykres 24 Planowane i rzeczywiste spłaty zadłużenia Gminy Miedźno .....	82
Wykres 25 Dług gminy Miedźno w latach 2021 - 2032.....	82
Wykres 26 Wartość wskaźnika obsługi zadłużenia Gminy Miedźno w latach 2021 - 2032 .....	83
Wykres 27 Wynagrodzenie Partnera Prywatnego w podziale na lata i rodzaj wydatków w projekcie Budowa Oświetlenia Ulicznego w Gminie Miedźno.....	88

## Spis rysunków

Rysunek 1 Podstawowe narzędzia wpływu państwa na gospodarkę.....	9
Rysunek 2 Typy państw ze względu na zaangażowanie w gospodarkę.....	11
Rysunek 3 Trójkąt dobrobytu .....	12
Rysunek 4 Podział dóbr w relacji do rywalizacji i powszechności dostępu.....	13
Rysunek 5 Dobra dostarczane przez sektor publiczny .....	15
Rysunek 6 Źródła i rodzaje długu państwa.....	18
Rysunek 7 Podział Polski na województwa i powiaty od roku 1999 .....	24
Rysunek 8 Podział Polski na jednostki statystyczne NUTS 3 .....	25
Rysunek 9 Koalicje rządzące ukształtowane w sejmikach po wyborach samorządowych w roku 2014 .....	27
Rysunek 10 Koalicje rządzące ukształtowane w sejmikach po wyborach samorządowych w 2018 roku .....	28
Rysunek 11 Główne źródła finansowania inwestycji samorządowych .....	43
Rysunek 12 Główni uczestnicy przedsięwzięcia PPP. ....	54
Rysunek 2 Etapy przedsięwzięcia PPP w fazie przygotowania (do zamknięcia finansowego).....	55
Rysunek 3 Kontrola społeczna w projektach PPP .....	59
Rysunek 16 Położenie Gminy Miedźno na mapie województwa Śląskiego .....	79
Rysunek 17 Wykonanie budżetu Gminy Miedźno w 2020 roku.....	80
Rysunek 18 Zakres terytorialny projektu PPP „Budowa oświetlenia ulicznego w Gminie Miedźno” .....	85

## **Bibliografia**

### **Książki i dokumenty niesamoistne w książkach**

- Accocella N. *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Warszawa 2002
- Ang, Yuen Yuen, *How China escaped the poverty trap*, Ithaca, 2016.
- Block F. Evans P, *The State and the Economy*, w: *The Handbook of economic sociology*, red. Smelser N.J and Swedberg R, New York 2005,
- Doboszyński A, *Gospodarka narodowa*, Warszawa 1936
- Hajdys D. Ślebocka M, *Rewitalizacja miast we współpracy z podmiotem prywatnym w formule partnerstwa publiczno – prywatnego*, Kraków – Legionowo 2021
- Jabłońska A., *Elementarne pojęcia i przedmiot ekonomii*, w: *Elementarne Zagadnienia Ekonomii* red. Milewski R., Warszawa 1997
- Keynes J. M., *A Tract on Monetary Reform*, London 1923.
- Korgol – Wasiluk A, *Partnerstwo Publiczno – Prywatne jako metoda ekonomizacji dostarczania dóbr publicznych w ujęciu porównawczym*, Warszawa 2020
- Kwiatkowski E., *Dysproporcje. Rzecz o Polsce przeszłej i obecnej*. Kraków 1931
- March J. G., Olsen J. P. *Instytucje, organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
- Oakeshott M, *O postępowaniu człowieka*, Warszawa 2008
- Ostrom, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton NY, 2009.
- Poggi G., *Państwo. Jego natura, rozwój i perspektywy*, Warszawa 2010
- Polanyi K., *Wielka transformacja*, Warszawa 2010
- Sobiech – Grabka K. G., *Partnerstwo – Publiczno – Prywatne jako metoda internalizacji odpowiedzialności międzypokoleniowej*, Warszawa 2019
- Stiglitz J. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2007
- Tilly Ch., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton NY, 1975
- Weber M., *Spółczesność i gospodarka*, Warszawa 2002

### **Artykuły w czasopiśmie naukowym**

- Brzozowska K. *Rozwój PPP w Polsce – analiza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 485 z 2017 roku

Czuba K. *Moralne fundamenty polityki w nauczania Jana Pawła II*, Forum Teologiczne VIII, 2007

Filipiak B. Z., Dylewski M., *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 73 (2015)

Gandziarowska – Ziółka J., Średnicka J., *Kapitał Społeczny w ujęciu Elinor Ostrom: triumf interdyscyplinarności*, Polityka Społeczna nr 5-6/2011

Gorzałyńska – Koczkodaj M., Szaja M., *Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Vol.XLVII,3 z 2013

Kaczocha W., *Dobro wspólne w demokracji a polityka społeczna*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2011 (173)

Korgol – Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie publiczne” 2008, Nr 3 (35)

Nikander, P., Eloranta, V., Karhu, K., & Hiekkanen, K. (2020). *Digitalisation, anti-rival compensation and governance: Need for experiments. Abstract from Nordic Workshop on Digital Foundations of Business, Operations, and Strategy*, Espoo, Finland.

Pilszak J., *Katolik politykiem w kontekście społecznego nauczania Jana Pawła II*, Sympozjum, Rok XXI 2017, nr 2 (33),

Siwek. G. Sobolewska J., *Nadwyżka operacyjna a wydatki majątkowe w polskich samorządach w latach 2012-2017*, w: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu z 2018 r. nr. 518.

## **Raporty**

Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Warszawa 2002,

European Commission, *Guidelines for Public Private Partnership*, Brussels, 2003.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*. Raport, Warszawa 2004.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport Rynku PPP 2009-I kwartał 2021*, Warszawa 2021

PricewaterhouseCoopers, *Rozwój Partnerstwa Publiczno – Prywatnego w Nowej Europie*, Warszawa 2004

## **Artykuły w prasie**

Dietl M, *Państwo jako inwestor zmniejsza ryzyko*, Rzeczpospolita z 20.05.2020 r. dostęp online w dniu 01.05.2021 <https://www.rp.pl/Opinie/305209882-Marek-Dietl-Panstwo-jako-inwestor-zmniejsza-ryzyko.html>

Św. Jan Paweł II, *Chrześcijanin jako polityk i ustawodawca*, 4.11.2000 r., „L'Osservatore Romano” (wyd. polskie) 1(2001), s. 21-24. Opublikowane cyfrowo na [https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/przemowienia/politycy\\_04112000.html](https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/politycy_04112000.html), dostęp 24.04.2021.

Wikarak. S, *Rekordowe inwestycje publiczne. Tak dużych pieniędzy nie było jeszcze nigdy*, [www.forsal.pl](http://www.forsal.pl), <https://forsal.pl/artykuly/1416705,rekordowe-inwestycje-publiczne-w-polsce-tak-duzych-pieniedzy-nie-bylo-jeszcze-nigdy.html>, dostęp dnia 20.05.2021 r

## **Akty Prawne**

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021, poz 305, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. O koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Z 2021 r. poz. 541)

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 ro o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420)

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 października 1992 r o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2137 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. (Dz.U. z 2020 poz 713 z późn. zm.)

Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2020, poz. 920 z późn. zm.)

Ustawa o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 poz. 1668 z późn. zm.).

Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r sprawie przyjęcia Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

Uchwała Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

## **Serwisy Internetowe**

[www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)

[www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)

## **Dokumenty samoistne w Internecie**

21 tez samorządowych, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/21-tez-samorzadowcow-dla-polski-prezydent-dulkiewicz-dzis-jest-ten-pierwszy-krok-do-zmiany-na-lepsze,a,147761>.

Maciejewicz – Ryś J., *Eugeniusz Kwiatkowski – organizator, budowniczy podstaw przemysłu II RP, człowiek*, s. 8,

<http://www.copklaster.pl/a/130rocznica/Newsletter%2007.2019.pdf>.