

Wpływ inwestycji realizowanych w formule PPP na zadłużenie JST – narzędzia analizy oraz perspektywy

*Anna Zysnarska**

Celem artykułu jest naświetlenie problemów związanych z finansowaniem inwestycji sektora publicznego w sytuacji rosnących potrzeb społeczności lokalnych, ograniczonych środków, i regulacji prawnych limitujących poziom długu publicznego.

Zastosowano następujące metody badawcze: analizę aktów prawnych KE i legislacji krajowych w zakresie finansów publicznych, studia literaturowe publikacji krajowych i zagranicznych, uwzględniające doświadczenia w zakresie praktycznego wdrażania różnych formuł współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

10.1. Możliwości inwestycyjne JST w kontekście limitów zadłużenia i aspiracji rozwojowych

Perspektywy rozwojowe JST uzależnione są w znacznym stopniu od regulacji wyznaczających granice ich zadłużenia.

Zmienione od 2014 r. zapisy ustawy o finansach publicznych (dalej ufp) dotyczące zadłużania stawiają te podmioty w nowej sytuacji. Nowelizacja przywołanej ustawy spowodowała odejście od limitowania zadłużania JST, opartego na tzw. wskaźnikach 60% i 15% i uzależniła jego wysokość od zindywidualizowanego wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań dłużnych każdej

* Dr Anna Zysnarska – Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Instytut Finansów i Zarządzania

JST [art. 243 ust. 1 ufp]. Do końca 2013 r. granicę zadłużenia JST wyznaczał stosunek kwoty długu JST do wykonanych lub planowanych dochodów ogółem. Łączna kwota długu JST nie mogła przekroczyć 60% dochodów ogółem i 15% planowanych na dany rok dochodów JST w przypadku sumy spłat rat kredytów i pożyczek powiększonych o koszt obsługi długu oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji w danym roku [Dylewski, 2014, s. 127].

Od początku 2014 r. ustawa o finansach publicznych wprowadziła nowe zasady brane pod uwagę przy zaciąganiu długu, tzw. algorytm określający wskaźnik indywidualnej zdolności kredytowej JST, w którym planowana dla danego roku kwota spłaty długu JST może być równa albo mniejsza od średniej z ostatnich trzech lat poprzedzających rok planowany kwoty dochodów pozostałych po pokryciu wydatków bieżących. Innymi słowy, planowana wysokość spłat zadłużenia w danym roku budżetowym może stanowić najwyżej taki sam procent dochodów ogółem, jaki procent dochodów ogółem w trzech latach poprzedzających stanowiły dochody „wolne” od finansowania wydatków bieżących powiększone o dochody ze sprzedaży majątku. Ogólną granicę zaciągania długu przez JST stanowić będzie kwota brakująca do sfinansowania wyłącznie wydatków majątkowych [Ruśkowski, Salachny, 2014, s. 1106].

Dodatkowo istotnym ograniczeniem zaciągania długu przez JST w nowej metodzie jest obowiązek zrównoważenia sekcji bieżącej budżetu zgodnie z tzw. złotą zasadą, według której na bieżące funkcjonowanie nie powinno wydawać się więcej niż uzyskuje w normalnym toku działalności. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych [art. 242 ufp]. Zasadniczo też na koniec roku wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Ta reguła została nieco złagodzona poprzez zapis mówiący o tym, iż wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe od sumy: dochodów bieżących, nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków – o ile kwota przewyższająca ową sumę wynika z wydatków bieżących realizowanych z udziałem tzw. środków pomocowych, w przypadku gdy środki te nie zostały JST przekazane w danym roku budżetowym (taka sytuacja wystąpi wtedy, kiedy JST nie otrzyma zaplanowanej refundacji wydatków poniesionych na zadania współfinansowane ze środków pomocowych).

Powyższe limity zadłużania mają wpływ nie tylko na przedsięwzięcia rozwojowe JST finansowane bezpośrednio z ich budżetów, ale także na projekty finansowane z funduszy spójnościowych Unii Europejskiej. Wynika to z konieczności zapewnienia wkładu własnego do projektów unijnych. Zmiana metodologii liczenia limitów w ostatnich latach nie zmieniła sytuacji w spo-

sób zasadniczy – dla wielu samorządów poziom zadłużenia stanowi istotną barierę dalszego rozwoju. Może się więc okazać, że – jak słusznie zauważa A. Kozera [Kozera, 2017, s. 206] – pod znakiem zapytania stanie możliwość pełnego wykorzystania funduszy UE przewidzianych dla Polski w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Wynika to między innymi z dynamicznego wzrostu poziomu zadłużenia, jego relacji do dochodów ogółem JST, często zadłużenia zaciąganego „na wyrost” [Jurewicz, 2016, s. 244], jak również omówionych powyżej zmian przepisów prawnych w zakresie możliwości zaciągania przez te podmioty nowych zobowiązań. W ten sposób wysoki poziom zadłużenia, niska zdolność inwestycyjna i relatywnie niska nadwyżka operacyjna generowana przez podmioty sektora samorządowego mogą stać się barierą dla ich rozwoju.

Warto przy tym zauważyć, że problem ograniczonych możliwości inwestycyjnych JST zdecydowanie nasili się po zakończeniu perspektywy finansowej na lata 2014-2020, kiedy brak lub też znaczące obniżenie puli środków unijnych zderzy się z rosnącymi aspiracjami rozwojowymi społeczności lokalnych.

W świetle powyższych problemów zasadne wydaje się poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą samorządom lokalnym na podejmowanie przedsięwzięć rozwojowych z możliwie niewielkim zaangażowaniem własnych środków i bez zwiększania współczynników zadłużenia zgodnie z regułą *value for money*. Pozwala na to – pod pewnymi warunkami – formuła partnerstwa publiczno-prywatnego.

10.2. PPP jako formuła inwestowania w sferze usług publicznych

W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to stosunkowo młoda formuła inwestowania i zarządzania usługami publicznymi, która dopiero w ciągu ostatniego dziesięciolecia zakotwiczyła się – choć może lepiej byłoby napisać: pojawiła się – w polskiej samorządności na szczeblu lokalnym. Formuła PPP to produkt relatywnie nowej filozofii zarządzania usługami komunalnymi zwanej *menedżeryzmem*, która kładzie nacisk na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi [Zysnarska, 1998, s. 131]. Istotą modelu PPP jest współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, jednak nie każdy jej przejaw można nazwać partnerstwem. Ogólnie ujmując, formuła PPP wymaga, aby współpraca wiązała się z długoterminowym wykonywaniem zadań publicznych. Według Komisji Europejskiej PPP „jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarcza-

nych przez sektor publiczny (...). Przez umożliwienie każdemu z sektorów wykonywania tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować” [Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003, s. 16].

W Polsce ta forma realizacji zadań spoczywających na JST może przybierać dwie podstawowe formy:

- model *sensu stricto* – na podstawie trzech ustaw: z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, zmienionej istotnie w roku 2016, o czym będzie mowa poniżej, oraz z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych;
- model *sensu largo* – na podstawie ogólnych przepisów prawa, z wyłączeniem wymienionych wyżej ustaw, np. Kodeksu cywilnego, Kodeksu spółek handlowych, ustawy o gospodarce komunalnej, Prawa zamówień publicznych, ustawy o gospodarce nieruchomościami i in.

Podstawy prawne dla projektów PPP i ich istotne cechy pokazuje tabela 10.1.

Tabela 10.1. Możliwe podstawy prawne projektów PPP i ich wybrane istotne cechy

	Podstawa prawna	Najważniejsze cechy
1.	Na podstawie przepisów ustawy z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi	Oplaty od użytkowników muszą stanowić istotną część wynagrodzenia partnera prywatnego – partner prywatny ponosi ryzyko ekonomiczne. Partner prywatny nie staje się właścicielem obiektu. Koncesji na roboty budowlane i na usługi nie można połączyć w jednym projekcie.
a.	– w zakresie robót budowlanych – umowa koncesji na roboty budowlane	Partner prywatny (koncesjonariusz) otrzymuje wynagrodzenie, które stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością.
b.	– w zakresie usług – umowa koncesji na usługi	Przedmiotem jest tylko eksploatacja (nie ma wydatków inwestycyjnych); partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie w postaci prawa do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością.
2.	Na podstawie przepisów ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym	Duża elastyczność rozwiązań. Wynagrodzenie partnera prywatnego w większości musi być zależne od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu PPP Różne formy wniesienia składników majątkowych do PPP: m.in. sprzedaż, użyczenie, użytkowanie, najem, dzierżawa.
a.	– bez tworzenia spółki celowej	Tzw. partnerstwo kontraktualne. Podstawa relacji – wyłącznie umowa o PPP.
b.	– z utworzeniem spółki celowej	Partnerstwo instytucjonalne. Powstaje spółka (SPV) z udziałem stron – tylko na okres budowy lub budowy oraz eksploatacji. Podstawa relacji – umowa (statut) spółki oraz umowa o PPP.

Tabela 10.1. Cd. Możliwe podstawy prawne projektów PPP i ich wybrane istotne cechy

3.	Na podstawie przepisów ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (uchwalona jako ustawa o autostradach płatnych z 27 października 1994 r.)	Przepisy regulują wyłącznie zasady budowy i eksploatacji autostrad płatnych. Wykorzystanie mechanizmów zawartych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Partnerem publicznym może być wyłącznie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub drogowa SPV, należąca do Skarbu Państwa.
4.	Na podstawie ogólnych przepisów prawa, z wyłączeniem ustaw przywołanych powyżej	Podstawą są przepisy ogólne, takie jak np. Kodeks cywilny, Ksh, ustawa o gospodarce komunalnej, Pzp, ustawa o gospodarce nieruchomościami i in. Najczęściej – powołanie spółki celowej (SPV), bez umowy o PPP. Tryb bardzo elastyczny. Przy spełnieniu określonych wymogów, SPV może stanowić PPP w rozumieniu przepisów UE.

Źródło: I. Herbst, B. Mysiorski, M. Starczewski, J. Zysnarski, *Krótki podręcznik metodyki analizy ryzyka i komparatora PPP, PARP*, Warszawa 2015, s. 9 oraz uzupełnienia własne (art. 3 ustawy o umowie koncesji).

Model PPP, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia brytyjskie, holenderskie, niemieckie, a także rodzime, wykazuje mocne i słabe strony, które zestawiono w tabeli 10.2.

Tabela 10.2. Zalety i wady modelu PPP

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> Strona publiczna uzyskuje dostęp do prywatnego kapitału – w warunkach dużych potrzeb i ograniczonych zasobów własnych (prawne limity deficytu JST i długu publicznego) umożliwia to przyspieszenie nakładów na rozwój infrastruktury. Możliwość podziału ryzyka między partnera publicznego i prywatnego – każdy z partnerów odpowiada za ryzyko, z którym sobie lepiej (taniej, wydajniej, szybciej) radzi. Dzięki podziałowi ryzyka możliwa realizacja przedsięwzięcia bez obciążania długu i deficytu publicznego. Strona prywatna wnosi wiedzę, jak zarządzać przedsięwzięciem; strona publiczna – wiedzę o potrzebach w zakresie usług publicznych. Projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w metodzie tradycyjnej, w której tylko 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z harmonogramem, a 27% zgodnie z budżetem (wg <i>National Audit Office</i>, UK, 2003-2007). Dodatkowo: oszczędności wynikające z integracji przedsięwzięcia (inwestycje i koszty eksploatacyjne, czas realizacji). Jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego jest często wyższa (dostęp wiedzy/innowacji, efekty skali, doświadczenia). Umowy oparte na rezultatach działań (+ bodźce). Długoterminowa współpraca – oczekiwany przez stronę prywatną zwrot na kapitale może być niższy. PPP bywa tańsze niż tradycyjna forma realizacji inwestycji – pozwala osiągnąć oszczędności rzędu 15-17% w porównaniu z tradycyjnym modelem (wg <i>Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Długoterminowy charakter współpracy – potrzeba renegotjacji umów, zobowiązania na wiele lat, zmiana otoczenia prawno-ekonomicznego. Zmiana funkcji partnera publicznego: koszty, zarządzanie projektowe. Wyższe koszty finansowe dla sektora prywatnego (wg dostępnych źródeł – w Polsce o ok. 17%). Koszty transakcyjne: złożone procedury, zwłaszcza na etapie przygotowania projektu, koszty analiz... (Wielka Brytania: koszty postępowania przetargowego – do 3%). Dość wysokie koszty przygotowania projektu PPP – nie warto stosować modelu do małych przedsięwzięć (wg źródeł brytyjskich – poniżej 30 mln EUR). Podatność na korupcję: zarzut często spotykany, aczkolwiek bez empirycznego uzasadnienia (w porównaniu do np. standardowych zamówień publicznych). PPP rozkłada koszty, nakłady na dłuższy czas, ale ich nie likwiduje; w rezultacie obciąża ostatecznych użytkowników usług.

Źródło: opracowanie własne.

Potwierdzeniem powyższej charakterystyki modelu PPP są także wyniki badań P. Blicharza przeprowadzone w jednostkach publicznych województwa śląskiego i lubelskiego [Blicharz, 2011, s. 47]. Ustalił on, iż zdecydowana większość badanych podmiotów dostrzegła zalety tej formuły współpracy (70% podmiotów publicznych z woj. śląskiego i ponad 80% z woj. lubelskiego). Respondenci docenili:

- wyższą jakość wytworzonej infrastruktury oraz szybszą realizację przedsięwzięcia,
- zmniejszenie lub wyeliminowanie nakładów ponoszonych przez podmioty publiczne na etapie budowy nowego obiektu oraz spodziewany niższy koszt całego przedsięwzięcia,
- szansę rozbudowy, poprawy już istniejącej infrastruktury,
- rozłożenie w czasie kosztów w trakcie eksploatacji obiektu,
- fakt ponoszenia części ryzyka przez stronę prywatną,
- ograniczenie ryzyka związanego z opóźnieniem realizacji przedsięwzięcia lub budowy obiektu infrastrukturalnego wynikającego z braku środków publicznych (udział środków prywatnych gwarantuje krótki czas realizacji zadania).

Z kolei wady współpracy w ramach PPP zauważyło ponad 50% podmiotów publicznych z woj. śląskiego i 26% z woj. lubelskiego, ale ich nie dostrzegło – bądź prawie nie dostrzegło – 13% podmiotów publicznych z woj. śląskiego i 21% z woj. lubelskiego. Do słabych stron PPP respondenci zaliczyli:

- złożony, kosztowny i czasochłonny proces doprowadzania do współpracy,
- ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego, przy czym rozłożenie płatności jest korzystne, bo nie powoduje zwiększenia długu JST przy rozpoczynaniu inwestycji, jednakże stanowi wieloletnie zobowiązanie finansowe.

Inni eksperci, biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrażania modelu PPP w Polsce [Herbst, Mysiorski, Starczewski, Zysnarski, (1), 2015, s. 12] pośród przewag modelu PPP nad tradycyjnym podejściem do inwestycji i świadczenia usług wymieniają możliwość mobilizacji dodatkowego kapitału oraz omięcia ograniczeń, dotyczących zadłużenia gmin oraz ostatecznie długu publicznego. Według nich ten ostatni argument trzeba traktować z pewną ostrożnością z uwagi na fakt, iż w praktyce gospodarczej tradycyjne źródła finansowania inwestycji publicznych nie są wystarczające. Z drugiej strony, model PPP – o ile kluczowe ryzyka zostaną po stronie partnera prywatnego – nie obciąża limitów kredytowych i tym samym nie obniża zdolności do spłaty zadłużenia.

Ci sami autorzy, z jednej strony – podkreślają jednorazowe zwiększenie potencjału inwestycyjnego w danym okresie budżetowym, z drugiej zaś – wskazują na sumarycznie wysokie płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, a tylko rozłożone w czasie. Nie bez znaczenia jest jednak wyższa z reguły efektywność gospodarowania sektora prywatnego, o ile jej efekty nie zostaną skonsumowane w całości przez prywatnych inwestorów.

10.3. Wykorzystanie modelu PPP a poziom długu publicznego

Spośród wymienionych powyżej zalet modelu PPP, jedna z nich – z uwagi na cel niniejszego artykułu – wymaga bliższego spojrzenia. Z punktu widzenia efektów o charakterze makroekonomicznym, formułę PPP należy ukazać w kontekście jej wpływu na deficyt budżetu JST i ostatecznie na dług publiczny. Jak zauważono, dzięki odpowiedniemu podziałowi ryzyka, jest możliwa realizacja tej formuły współpracy bez obciążania długu i deficytu publicznego.

Metodologię zaliczania skutków finansowych wynikających z umowy PPP do długu i deficytu publicznego określają wytyczne Eurostatu 2004 [Eurostat, 2004]. Uzupełnieniem decyzji Eurostatu jest *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Wdrożenie zasad ESA10 z 2014 r.* Regulacje w tym zakresie zawiera także polska legislacja.

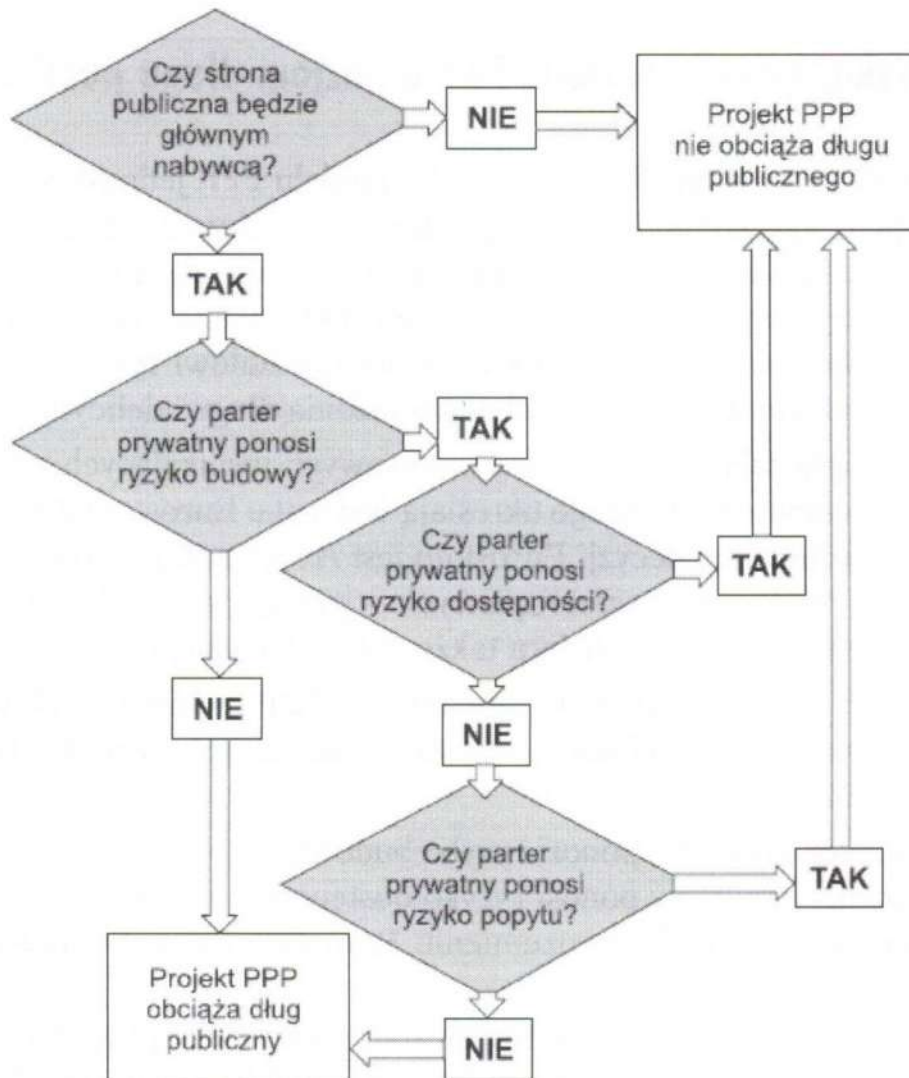
Zgodnie z Decyzją Eurostatu, aby umowa PPP nie miała wpływu na dług publiczny, muszą być spełnione wszystkie następujące warunki [*Metodologia tworzenia analiz...*, s. 9]:

- partner prywatny ponosi ryzyko budowy,
- partner prywatny ponosi ryzyko dostępności lub ryzyko popytu,
- partner prywatny w rozumieniu Eurostatu nie jest klasyfikowany do sektora publicznego,
- partner prywatny nie jest jednostką specjalnego przeznaczenia utworzoną głównie przez sektor finansów publicznych, nad którą sektor sprawuje pełną kontrolę,
- nie zostały zastosowane mechanizmy przenoszące ryzyka związane z dedykowanym składnikiem aktywów (dedykowanymi aktywami) z powrotem na stronę publiczną,
- nie został zastosowany inny mechanizm, redukujący ekspozycję strony prywatnej, taki jak gwarancja lub finansowanie wspierające,
- została przeprowadzona analiza ryzyka.

Należy zauważyć, że powyższe warunki muszą być spełnione jednocześnie, gdyż w innej sytuacji skutkiem jest ujawnienie zobowiązań z tytułu umowy

o PPP w bilansie strony publicznej. Powyższe reguły odnoszą się jedynie do klasyfikacji statystycznej długu publicznego, nie dotyczą zaś ujęcia księgowego. Ilustrację procedury kwalifikacji przedsięwzięcia PPP do długu publicznego według decyzji Eurostatu ukazuje poniższy rysunek.

Rysunek 10.1. Kwalifikacja projektu PPP jako inwestycji obciążającej dług publiczny według podejścia Eurostatu



Źródło: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne, praktyczny poradnik partnerstwa*, ODDK, DORADCA Consultants Ltd., Gdańsk, s. 206.

Przedstawione przez Eurostat warunki niezaliczania projektów do długu publicznego ukazują, że szczegółowo analizuje się także następujące okoliczności:

- gdzie po zakończeniu projektu PPP znajdą się aktywa,
- czy ich wartość ekonomiczna będzie istotna,
- czy i w jakiej wysokości partner publiczny finansuje projekt i/lub gwarantuje pożyczki/kredyty zaciągane przez stronę prywatną,

- czy po zakończeniu projektu podmiot publiczny nie jest zobowiązany do nabycia aktywów przedsięwzięcia po z góry określonej cenie, lub
- czy partnerowi prywatnemu nie przysługuje opcja kupna tych aktywów za symboliczną złotówkę.

Wskazania Eurostatu w zakresie kwalifikacji kosztów danego projektu PPP do długu publicznego przeniesiono dość wiernie na grunt polskich rozwiązań prawnych, tj. ustawy o PPP. Dodany do niej w 2012 r. art. 18a stanowi, iż „zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom tego długu oraz deficyt sektora finansów publicznych, jeśli partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich, jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy”.

Innymi słowy, ustawowe zobowiązania wynikające z przedsięwzięcia PPP mają wpływ na państwowy dług publiczny albo są dla niego neutralne. Na dług publiczny mają wpływ zobowiązania pieniężne podmiotu publicznego wyłącznie z dwóch tytułów, ponieważ innych świadczeń pieniężnych podmiotu publicznego na rzecz prywatnego ustawa o PPP nie przewiduje. Są to: wynagrodzenia partnera prywatnego lub wkład własny.

Zobowiązania podmiotu publicznego w postaci: wynagrodzenia partnera prywatnego, pokrycia części wydatków na realizację przedsięwzięcia, dopłat do usług świadczonych przez stronę prywatną, będą miały charakter na ogół długoterminowy i *nie będą obciążały długu publicznego* tylko wtedy, kiedy partner prywatny ponosić będzie większość ryzyka budowy lub większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka dodatkowo czynników w postaci gwarancji i finansowania przez partnera publicznego oraz alokacji aktywów przedsięwzięcia po zakończeniu trwania umowy.

B. Korbus zwraca uwagę na to, że ważna jest łączna ocena wszystkich wymienionych okoliczności jako warunku koniecznego do tego, aby uznać zobowiązania z umowy o PPP jako istotne albo neutralne dla państwowego długu publicznego [Korbus, 2014, s. 30]. J. Zysnarski, z kolei, podkreśla znaczenie obligatoryjnego przeprowadzenia analizy ryzyka: jej brak jednoznacznie kwalifikuje zobowiązania z umowy PPP do długu publicznego [Zysnarski, 2016, s. 207].

Szczegółową charakterystykę podejścia do oceny ryzyka oraz zestawienie przykładowych czynników ryzyka według obszarów (kategorii) zawiera rozporządzenie Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (*Rozporządzenie MG*), którego zawartość podsumowuje tabela 10.3.

Tabela 10.3. Rodzaje ryzyka determinującego kwalifikację zobowiązań z tytułu umowy o PPP

Ryzyko budowy – zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących; – w szczególności związane:	Ryzyko dostępności – zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych usług niż określone w umowie; – w szczególności związane:	Ryzyko popytu – zmiana popytu na określone usługi; – w szczególności związane:
<ul style="list-style-type: none"> • z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych; • z niezgodnością z ustalonymi standardami wykonania robót budowlanych; • ze wzrostem kosztów; • z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi; • z odkryciami archeologicznymi; • z warunkami meteorologicznymi; • z prowadzeniem sporów; • z wypadkami; • z protestami organizacji społecznych lub strajkami; • z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; • ze zmianą stanu środowiska naturalnego; • z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego; • ze zmianą legislacji mających wpływ na realizację przedsięwzięcia; • z odbiorem technicznym środka trwałego; • z wadami w dokumentacji projektowej; • z podwykonawcami; • z niemożliwością uzyskania lub przedłużaniem lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów; • ze zmianą celów politycznych; • z wystąpieniem zewnętrznych zdarzeń nadzwyczajnych; • z brakiem środków finansowych ze strony partnerów. 	<ul style="list-style-type: none"> • z brakiem możliwości dostarczenia zakontraktowanej ilości usług określonej jakości i określonych standardach; • z brakiem zgodności z ogólnymi przepisami bhp i Polskimi Normami; • ze wzrostem kosztów; • ze zmianami technologicznymi; • z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; • z niewłaściwym utrzymaniem lub zarządzaniem; • ze zniszczeniem środków trwałych lub ich wyposażenia; • ze zmianami w zakresie własności elementów składników środka trwałego; • z podwykonawcami; • z warunkami meteorologicznymi; • z protestami organizacji społecznych lub strajkami; • z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia. 	<ul style="list-style-type: none"> • ze zmianami cyklu koniunkturalnego; • ze zmianami demograficznymi; • ze zmianami cen; • z wystąpieniem konkurencji; • ze zmianami technologii; • z inflacją; • ze zmianami stóp procentowych; • ze zmianami kursu walut; • z warunkami meteorologicznymi; • z protestami organizacji społecznych lub strajkami; • z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozporządzenia MG*.

Należy podkreślić, że lista czynników ryzyka, zawarta w *Rozporządzeniu MG*, nie jest wyczerpująca – oprócz wymienionych, mogą pojawić się inne czynniki, należące do jednej z trzech wskazanych kategorii. Jest ona jednak bardzo pożyteczna dla podmiotów podejmujących się analizy ryzyka, służąc im jako rodzaj listy kontrolnej, wskazującej typowe czynniki.

Zgodnie z *Rozporządzeniem MG*, analiza ryzyka budowy powinna uwzględniać także:

- 1) wysokość finansowego udziału podmiotu publicznego w kosztach inwestycyjnych na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- 2) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;
- 3) sposób ujęcia nowego środka trwałego w księgach rachunkowych;
- 4) ustanowienie obciążeń na nieruchomościach gruntowych podmiotu publicznego, a także na wytworzonym nowym środku trwałym.

Z kolei przy ocenie ryzyka dostępności istotne są w szczególności poniższe kwestie:

- 1) oznaczenie w umowie o PPP wskaźników dotyczących standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług przez partnera prywatnego, od których uzależnione jest jego wynagrodzenie;
- 2) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 3) charakter i wysokość kar umownych z tytułu nieprzestrzegania przez partnera prywatnego standardów ilościowych lub jakościowych świadczonych usług na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 4) wpływ partnera prywatnego na brak dostępności środka trwałego.

Ocena ryzyka popytu wymaga w szczególności zbadania takich czynników, jak:

- 1) charakter płatności dokonywanych przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego na etapie utrzymania lub zarządzania środkiem trwałym;
- 2) wpływ podmiotu publicznego, lub innych podmiotów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji mających wpływ na realizację przedsięwzięcia, na zmianę popytu.

Według zapisów *Rozporządzenia MG*, przy ocenie ryzyka budowy, ryzyka dostępności i ryzyka popytu uwzględnia się również:

- 1) wysokość zaciągniętych przez podmiot publiczny zobowiązań finansowych zapewniających pokrycie kosztów inwestycyjnych poniesionych przez partnera prywatnego na etapie wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;

- 2) wysokość udzielonych przez po, w której podmiot publiczny gwarancji spłaty zadłużenia zaciągniętego przez partnera prywatnego w celu realizacji przedsięwzięcia lub gwarancji zwrotu z zainwestowanego przez niego kapitału;
- 3) końcową alokację środka trwałego i jego wartość na zakończenie okresu obowiązywania umowy o PPP w zakresie:
 - a) stopnia, w jakim podmiot publiczny ma możliwość nabycia środka trwałego;
 - b) ceny nabycia środka trwałego przez podmiot publiczny;
 - c) zasady przedterminowego rozwiązania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym;
 - d) zasady dotyczące zmian charakteru umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz przyczyny tych zmian, w szczególności jeżeli zmiany te zmieniają podział ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Realizacja przedsięwzięć w ramach PPP wymaga dokonania analizy ryzyka i przypisania go stronom. Odpowiednia alokacja ryzyka, pod pewnymi warunkami przedstawionymi powyżej, gwarantuje neutralność względem długu i deficytu publicznego. Analiza i przypisanie czynników ryzyka stronom jest zagadnieniem kluczowym i jednym z najtrudniejszych w praktyce [Zysnarski, 2016, s. 129-131]. Celem tego badania w ujęciu ogólnym jest identyfikacja zagrożeń dla projektu i znalezienie dla nich remedium, w szerszym zaś przygotowanie systemu/modelu zarządzania ryzykiem, obejmującego opracowanie planu działania na wypadek pojawienia się ryzyka: określenie działań zapobiegawczych i strategii działania, neutralizującej skutki wystąpienia ryzyka. Każda taka sytuacja, wywołana określonym czynnikiem ryzyka, wymaga dodatkowego zbadania w kontekście długu publicznego.

Przy podziale ryzyka pomiędzy strony przedsięwzięcia przyjmuje się, że odpowiada za nie ta, która potrafi lepiej nim zarządzać. W praktyce, partner prywatny z zasady odpowiada za etap realizacji inwestycji i część komercyjną przedsięwzięcia (popyt, rynek, konkurencja), zaś partner publiczny najczęściej za ryzyko administracyjne, polityczne oraz związane ze środowiskiem naturalnym.

Analizę ryzyka wykonuje się w dwóch wymiarach: jakościowym i wartościowym (ilościowym). Każdorazowo o zastosowaniu tych analiz decydują dwa podstawowe aspekty: rozmiar i stopień skomplikowania przedsięwzięcia PPP. Pierwsza z nich, przeprowadzana z reguły na początku procesu, identyfikuje ryzyka w sposób opisowy. Należy zauważyć, że analizy ryzyka podlegają korektom na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia; wykonuje się także analizy *ex post* w oparciu o wyniki przeprowadzonych przedsięwzięć. Pogłę-

bieniem jej jest przypisanie poszczególnym czynnikom ryzyka dodatkowo prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz oceny ich możliwych skutków według przyjętych dla nich wartości (najczęściej uwzględnia się przy tym trzy stopnie prawdopodobieństwa: niskie, umiarkowane, wysokie, aczkolwiek istnieją także wytyczne, które sugerują dokonywanie oceny w skali pięciostopniowej. Są one jednak znacznie trudniejsze w praktycznym zastosowaniu). W efekcie takiej analizy powstaje hierarchia zagrożeń ze wskazaniem tych czynników ryzyka, dla których są konieczne konkretne działania i dodatkowe analizy ilościowe.

Dla przeprowadzenia analiz ryzyka przydatne mogą się okazać wskazania Komisji Europejskiej przedstawione w *Wytycznych dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*. Kwantyfikacja czynników ryzyka polega na ustaleniu siły oddziaływania danego czynnika i prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Wpływ na przedsięwzięcie PPP bada się zgodnie z *Wytycznymi* względem ogólnych kosztów projektu: wysoki – powyżej 50%, średni – od 5% do 50%, niski – poniżej 5%. Prawdopodobieństwo wystąpienia czynnika określono także w trzystopniowej skali: wysokie – powyżej 10%, średnie – od 1% do 10%, niskie – poniżej 1%.

Na podstawie powyższych założeń buduje się macierz (mapę) ryzyka, która ukazuje czynniki ryzyka wymagające dalszej, np. ilościowej, analizy (poniżej oznaczone literą A).

Tabela 10.4. Macierz ryzyka dla trójstopniowej skali oceny prawdopodobieństwa i skutków ryzyka

		PRAWDOPODOBIENSTWO		
		wysokie	średnie	niskie
WPŁYW	Wysoki	A	A	B
	Średni	A	B	C
	Niski	B	C	C

Źródło: [Zysnarski, 2016, s. 135].

Ilościowa analiza ryzyka wymaga przypisania zarówno skutkom wystąpienia ryzyka, jak jego prawdopodobieństwu, wartości liczbowych. Wykorzystuje się przy tym tzw. analizę wrażliwości w ramach analiz finansowych przedsięwzięć PPP, analizy oczekiwanej wartości pieniężnej, metody scenariuszowe oraz modelowanie i symulacje, najczęściej przy wykorzystaniu metody Monte Carlo [Sobiech-Grabka, 2012, s. 72].

Z punktu widzenia wpływu inwestycji realizowanej w modelu PPP na dług publiczny istotne jest to, kto odpowiada za większość ryzyka, czyli przyjmuje na siebie kluczowe ryzyka wewnątrz danej kategorii. Nie jest zatem konieczne, by dany partner w ramach np. ryzyka budowy przyjął odpowiedzialność

za wszystkie zidentyfikowane jako znaczące czynniki ryzyka. Wystarczy, że przyjmie na siebie najważniejsze z nich. Istotna jest przy tym faktyczna treść ekonomiczna rozwiązania, uwzględnionego w umowie, a nie formalny zapis czy liczba przypisanych rodzajów ryzyka. W przypadku pojawienia się wątpliwości, na każdym etapie projektu PPP istnieje możliwość złożenia wniosku o opinię do GUS w kwestii statystycznej klasyfikacji danego przedsięwzięcia. GUS może też się zwrócić do Eurostatu w celu uzyskania ostatecznej opinii. Opinie GUS i Eurostatu nie mogą przy tym mieć charakteru ogólnego; mogą odnosić się wyłącznie do konkretnego projektu, a jednocześnie wydawane są tylko w odniesieniu do projektów, dla których uzgodniono już zapisy umowy definiujące zasady współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Oznacza to, że znane już muszą być zapisy umowy o PPP lub koncesyjnej [Herbst, Mysiorski, Starczewski, Zysnarski, s. 26].

Zaliczanie zadłużenia wynikającego z projektów PPP do długu publicznego stanowiło przez kilka lat po uchwaleniu ustaw o PPP oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi obszar sporny – można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że wątpliwości interpretacyjne zniechęcały JST do podejmowania przedsięwzięć w modelu PPP. Dobrze się więc stało, że dokonano w roku 2012 wspomnianej nowelizacji ustawy o PPP i zaimplementowano zapisy z decyzji Eurostatu na grunt polski. Wątpliwości interpretacyjne dodatkowo rozwiewało omówione *Rozporządzenie MG*.

Niestety, do pewnego stopnia w przeciwnym kierunku oddziałuje dokonana w roku 2016 nowelizacja ustawy koncesyjnej, a ściślej uchwalenie nowej, znacznie obszerniejszej od poprzedniej ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Niezależnie od intencji ustawodawcy, jeśli chodzi o analizę ryzyka oraz możliwe oddziaływanie danej inwestycji PPP na dług publiczny, nowa ustawa wydaje się zwiększać obszar niepewności.

Po pierwsze, ustawa ta wprowadza pewne zamieszanie terminologiczne. Po drugie, stawia znak zapytania co do szczegółowych rozwiązań dotyczących analiz ryzyka, z uwagi na wyznaczenie końcowego terminu obowiązywania *Rozporządzenia MG*. Po trzecie, tworzy wątpliwości interpretacyjne w zakresie możliwości wykorzystania ustawy o umowie koncesji... jako podstawy prawnej partnerstwa.

Nowa ustawa o koncesji z 2016 r. jako kluczowe traktuje ryzyko ekonomiczne obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą (art. 3). Przez „ryzyko ekonomiczne” koncesjonariusza należy rozumieć sytuację, w której w zwykłych warunkach funkcjonowania nie ma on gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z eksploatacją obiektu budowlanego lub świadczeniem usług będących przedmiotem umowy koncesji oraz jest on narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy kon-

cesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne. Ryzyko ekonomiczne wynika z czynników całkowicie niezależnych od stron umowy. Obiektywność oceny ryzyka ekonomicznego ma zapewnić spójny i jednolity sposób ustalania wartości bieżącej netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza.

To ostatnie stanowi *novum* w stosunku do poprzedniej ustawy koncesyjnej. Wprowadza obiektywny co do zasady miernik w postaci zaktualizowanej wartości netto (*net present value*, NPV), który jest wykorzystywany także do analiz porównawczych, czyli tzw. komparatora PPP. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób NPV ma się przekładać na ocenę ryzyka ekonomicznego. Być może chodzi o poziom NPV w różnych wariantach przedsięwzięcia, przy uwzględnieniu kluczowych czynników ryzyka, co jest zbliżone do wyników analiz wrażliwości. Należy przypuszczać, że problematyka ta zostanie uwzględniona w nowym rozporządzeniu dotyczącym analiz i czynników ryzyka, które zastąpi *Rozporządzenie MG*.

Trzeba przy tym podkreślić, że metodologia w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, zawarta w *Rozporządzeniu MG*, traci moc w grudniu 2017 r. (w ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy). Biorąc pod uwagę, z jednej strony – skomplikowaną materię współpracy według formuły PPP, z drugiej – niepewność partnerów z obu stron co do nowych regulacji, należy mieć nadzieję, że nowe rozporządzenie w sprawie ryzyka nie będzie się istotnie różniło od poprzedniego. Ważne jest przezwyciężenie nie tylko stanu niepewności, ale także kontynuowanie instrumentarium pojęciowego i jasne określenie warunków do tego, aby inwestycje realizowane w modelu PPP nie obciążały długu publicznego. Wykonywanie zadań publicznych w formule PPP posiada niewątpliwie wiele zalet oraz jest sposobem na zaspokojenie rosnących wymagań społeczności lokalnej w sytuacji „krótkiej kołdry” i ograniczonych możliwości obciążania długu publicznego. Zasadny wydaje się postulat jak najszybszego przyjęcia nowych przepisów dotyczących analiz ryzyka i wpływu inwestycji w modelu PPP na dług publicznych, by ograniczyć sferę niepewności. Zdecydowanie najgorszym scenariuszem byłoby opóźnienie w publikacji nowego rozporządzenia, skutkujące stanem, w którym stare rozporządzenie utraci moc, a nowe nie zostanie jeszcze uchwalone.

Jak wspomniano, nowa ustawa o umowie koncesji jest nie do końca konsekwentna pod względem terminologicznym. Operuje pojęciem ryzyka ekonomicznego, niewystępującym w pozostałych przepisach dotyczących PPP; pojawia się w niej także pojęcie ryzyka związanego z podażą, które prawdopodobnie należy utożsamiać z ryzykiem dostępności, ale wymagać to będzie doprecyzowania w przepisach wykonawczych lub w kształtującej się dopiero w tej mierze wykładni prawa.

Na marginesie, ukształtowała się już dość przejrzysta wykładnia przepisów poprzedniej ustawy koncesyjnej co do możliwości jej stosowania. Powszechnie przyjmowano, że można ją wykorzystać jako podstawę prawną partnerstwa, o ile pożytki z przedmiotu koncesji pobierane bezpośrednio od użytkowników stanowią więcej niż połowę przychodów partnera prywatnego [Zysnarski, 2016, s. 73]. Nowa ustawa jest zdecydowanie mniej precyzyjna w tym punkcie. Warunkiem jest, by koncesariusz ponosił ryzyko ekonomiczne (ryzyko związane z popytem lub podażą) – czy je ponosi, wymaga każdorazowo analizy i przyjęcia określonych założeń, polegających np. na tym, czy ma ponosić większość, czy też tylko istotną, choć mniejszościową część ryzyka. Stosunkowo łatwo można przyjęty model zakwestionować, czego skutki dla JST mogą być bardzo negatywne.

O ile nowa ustawa koncesyjna nie zwiększa poziomu pewności JST, rozważających wykorzystanie modelu PPP do finansowania zadań publicznych, co do interpretacji zapisów prawa w aspekcie obciążania długu publicznego, o tyle pozytywnie należy ocenić bardzo niedawne (w lipcu 2017) przyjęcie przez rząd dokumentu pod nazwą *Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*. Przedstawia on intencje rządu co do wspierania PPP jako modelu realizacji inwestycji publicznych. Zgodnie z *Polityką*, do końca roku 2020 wartość inwestycji realizowanych w tej formule powinna wynieść co najmniej 5% nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym.

Polityka wprowadza do praktyki polskiej tzw. negatywny test PPP. Pojęcie to oznacza, że w przypadku dużych projektów (powyżej 300 mln zł; dotyczy to tylko projektów finansowanych z budżetu państwa) planowanych do realizacji w formule tradycyjnej obligatoryjnie należy przeanalizować także wykorzystanie formuły PPP. Model tradycyjny będzie można wykorzystać jedynie wtedy, jeśli formuła ta będzie przynosiła większe korzyści w całym cyklu życia projektu niż formuła PPP [*Polityka Rządu...*, 2017, s. 18-19].

Jak z tego wynika, *negatywny test PPP* będzie stosowany tylko na szczeblu centralnym i w odniesieniu do bardzo dużych przedsięwzięć. Tymczasem zasadny wydaje się postulat, by podobną praktykę wprowadzić także do analizy przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych przez JST; zwłaszcza w odniesieniu do znaczących w skali budżetu samorządu inwestycji warto w pierwszej kolejności sprawdzić, czy daną inwestycję uda się zrealizować w modelu PPP, nie obciążając finansów i długu publicznego [Jabłońska i in., 2017, s. 29-30]. Jeśli nie okaże się to zasadne, dopiero wtedy będzie można wykorzystać inne źródła finansowania. W ten sposób możliwa będzie optymalizacja wykorzystania ograniczonych, jak wskazano na wstępie, zasobów finansowych JST.

Warto przy tym zauważyć, że *Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego* podkreśla znaczenie analizy i zarządzania ryzykiem, które muszą być zawsze obecne w procesie realizacji projektów PPP. Między innymi

dlatego, że pozwalają na stwierdzenie, czy projekt PPP jest zaliczany do długu oraz deficytu publicznego, a przez to sprzyjają w uzyskaniu finansowania dla projektów [*Polityka Rządu*, s. 14].

Należy mieć nadzieję, że zgodnie z deklaracjami formuła PPP stanie się jednym z ważniejszych modeli realizacji inwestycji publicznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym, z korzyścią dla stron partnerstwa oraz dla ostatecznych użytkowników usług publicznych.

Streszczenie

W 2014 r. zmianie uległy regulacje w zakresie finansów publicznych, dotyczące zadłużania JST. Nastąpiło odejście od limitów zadłużania ustalanych ryczałtowo w oparciu o relację długu do dochodów JST, na rzecz wskaźnika indywidualnej zdolności kredytowej. Niezależnie od zastosowanego mechanizmu, ograniczenia te stawiają pod znakiem zapytania pełne wykorzystanie dostępnych środków unijnych. Stąd coraz większe znaczenie mają formy inwestycji, które nie powodują wzrostu zadłużenia sektora publicznego, w tym model PPP, dla którego kluczowym problemem jest podział ryzyka między stronami i zakres odpowiednich analiz. Aspekty statystyczne dotyczące metodologii zaliczania skutków finansowych umów PPP do długu publicznego określają wytyczne Eurostatu z roku 2004. W oparciu o analizy jakościowe i ilościowe prowadzi się badanie kluczowych ryzyk budowy, dostępności oraz popytu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (2015). Niestety rozporządzenie to traci moc pod koniec roku 2017, co rodzi konieczność niezwłocznego przyjęcia nowych przepisów. Warto odnotować, że *Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego* zakłada, iż do 2020 r. wartość inwestycji w formule PPP wyniesie co najmniej 5% nakładów w sektorze publicznym. Wprowadza także do praktyki polskiej nowe narzędzie dla oceny projektów inwestycyjnych, tzw. negatywny test PPP, który ma być stosowany do dużych inwestycji rządowych. Artykuł postuluje, by praktykę stosowania negatywnego testu PPP wdrożyć także na poziomie JST.

Summary

An Impact of PPP Investment Projects on Local Government Debt (Statistical Approach) – Analytic Tools and Perspectives

In 2014 the public finance regulations concerning maximum debt level of local government units were changed. There has been a departure from the fixed-rate debt limits based on the debt-to-income ratio of local government units, to the individual credit ratios. Regardless of the mechanism used, these constraints call into question the full utilisation of available EU funds. Therefore, more attention should be paid to investment models that do not increase the public sector debt, including PPP. For this formula the key issue is risk allocation and the scope of risk analyses. The statistical aspects of the methodology for calculating the financial consequences of PPP contracts for public debt are set out in Eurostat decision adopted in 2004. Based on qualitative and quantitative analyses, key risks for the areas of construction, availability and demand are examined, in accordance with the Ordinance of the Minister of Economy on the risk categories and factors taken into account in their assessment (2015). Unfortunately, this regulation will be out of force by the end of 2017, so it is necessary to adopt new legislation as soon as possible. It is worth noting that the *Government Policy on Public-Private Partnerships* assumes that by 2020 the value of PPP investments will represent at least 5% of total public investment. It also introduces a new tool, so-called negative PPP test, to be applied to big central government investments. The article proposes that this negative PPP test should also be implemented at the local government level.

Bibliografia

- Blicharz P. (2011), *Uwarunkowania rozwoju współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego w opiniach przedstawicieli samorządów lokalnych z województw śląskiego i lubuskiego*, Barometr Regionalny, Nr 1(23).
- Dylewski M. (2014), *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 198.
- Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Bruxelles, (Wytyczne dla udanych projektów ppp), KE, marzec 2003.
- Herbst I., Mysiorski B., Starczewski M., Zysnarski J. (2015)(1), *Podręcznik metodyki komparatora PPP i analiza ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi*, PARP, Warszawa.
- Herbst I., Mysiorski B., Starczewski M., Zysnarski J. (2015)(2), *Krótki podręcznik metodyki analizy ryzyka i komparatora PPP*, PARP, Warszawa.
- Jabłońska D. i in. (2017), *Postrzeżenie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych, raport z badania*, Ministerstwo Rozwoju.

- Jurewicz D. (2016), *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich?* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXVIII – zeszyt 2.
- Korbus B. (2014), *Nowe podejście legislacyjne do natury zobowiązań budżetowych wynikających z zawarcia umowy o ppp*, Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych Nr 2 (26).
- Kozera A. (2017), *Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 49 (1).
- Long term contracts between government units and non- government partners (public-private partnerships)*, Eurostat 2004.
- Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stroną publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego*, Platforma PPP, www.ppp.gov.pl, odczyt: 17.07.2017.
- Ruśkowski E., Salachny J.M. (red.) (2014), *Finanse publiczne, Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk.
- Sobiech-Grabka K. (2012), *Analiza ryzyka w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, nr 5.
- Zysnarska A. (1998), *Rachunkowość sektora publicznego i system informacji zarządczej gmin w świetle koncepcji menedżeryzmu*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, Wydawnictwo WSB Sp. z o.o., Nr 2-3 (9-10), Poznań.
- Zysnarski J. (2016), *Partnerstwo publiczno-prywatne, praktyczny poradnik partnerstwa*, ODDK, DORADCA Consultants Ltd., Gdańsk.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. z 2016 r. poz. 1920.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 696 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, Dz.U. z 2015 r. poz. 284.
- Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Projekt. Warszawa, lipiec 2017.