

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 433

**Gospodarka regionalna  
w teorii i praktyce**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-588-9**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Beata Bal-Domańska:</b> Ocena zrównoważonego rozwoju Polski w układzie powiatów w ujęciu <i>przyczyna – stan – reakcja</i> . Przypadek <i>bezrobocie – ubóstwo – aktywność gospodarcza</i> / The evaluation of sustainable development in the system of counties in Poland from the <i>pressure – state – response perspective</i> . Example of <i>unemployment – poverty – economic activity</i> .....	9
<b>Tomasz Bartłomowicz:</b> Wielowymiarowa analiza porównawcza sytuacji społeczno-gospodarczej miast regionu dolnośląskiego / Multidimensional comparative analysis of the socio-economic situation of Lower Silesia region cities.....	19
<b>Patrycja Beba, Ewa Kiryluk-Dryjska:</b> Identyfikacja barier rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce na przykładzie regionu północno-zachodniego / Identification of rural development obstacles in Poland on the example of north-western region.....	29
<b>Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna:</b> System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów / System of real estate taxation in Poland compared to chosen states .....	40
<b>Maciej Filus:</b> Szacowanie wielkości rynku jubilerskiego w Polsce / Assessment of Polish jewelry market size .....	53
<b>Patrycja Gaździcka:</b> Ocena innowacyjności polskiej gospodarki na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej / Evaluation of innovation in the Polish economy as compared to other European Union countries .....	63
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Problem pomiaru działalności innowacyjnej przedsiębiorstw na poziomie regionów / The problem of measuring innovation activities in enterprises at the level of regions.....	73
<b>Jakub Hadyński:</b> Konkurencyjność regionów transgranicznych w Unii Europejskiej / The competitiveness of trans-border regions in the European Union .....	82
<b>Katarzyna Iwińska:</b> Dekompozycja strumieni emigracyjnych w regionach Polski w latach 2002 i 2011 / Decomposition of emigration streams in Polish regions in the years 2002 and 2011.....	91
<b>Ewa Kiryluk-Dryjska, Patrycja Beba:</b> Zastosowanie metod ilościowych do regionalnej alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce / Application of quantitative methods to regional allocation of CAP structural funds in Poland.....	102

<b>Maria Kola-Bezka:</b> Perspektywy rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim / Prospects of development of hybrid projects market in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship.....	110
<b>Barbara Kryk:</b> Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego jako przykład uwzględniania nowego paradygmatu terytorialnej polityki rozwoju / Regional Development Strategy of the West Pomeranian Voivodeship as an example of taking into account a new paradigm of territorial development policy.....	119
<b>Florian Kuźnik:</b> Regionalna polityka miejska w polityce spójności i programach operacyjnych na lata 2014–2020 / Regional urban policy in the cohesion policy and 2014–2020 operational programmes .....	129
<b>Małgorzata Markowska:</b> Regiony polskie w klasyfikacji pod względem poziomu inteligentnego rozwoju i wrażliwości na kryzys ekonomiczny / Polish regions classified in terms of smart growth level and sensitivity to economic crisis .....	138
<b>Klaudia Plac:</b> Regionalne różnicowania w zakresie wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich w latach 2007–2013 / Regional differences in supporting the green economy by the EU funds in the years 2007–2013 .....	154
<b>Jan Polski:</b> Policentryczność rozwoju regionów na przykładzie województwa lubelskiego / The polycentricity development of regions on the example of Lublin Voivodeship.....	163
<b>Beata Skubiak, Katarzyna Jurewicz:</b> Praktyczne aspekty wdrażania innowacji społecznych. Rekomendacje dla decydentów / Practical aspects of implementing social innovation. Recommendations for decision makers .	172
<b>Aldona Standar:</b> Ocena poziomu pozyskanych środków PROW 2007–2013 na przedsięwzięcia środowiskowe w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Przykład gmin województwa wielkopolskiego / Evaluation of the level of RDP 2007–2013 funds on environmental projects in the aspect of sustainable development of rural areas. An example of Wielkopolska communes.....	180
<b>Marek Szajt:</b> Efektywność innowacyjna systemu <i>triple-helix</i> w Unii Europejskiej / The effectiveness of an innovative triple-helix system in the European Union .....	190
<b>Marcelina Zapotoczna:</b> Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich / Apartment prices and demographic changes – is there a connection? Experience of the Polish residential real estate market on the example of voivodeships capital cities .....	199
<b>Marta Zarówna:</b> Polaryzacja polskich obszarów metropolitalnych / Polarization of Polish metropolitan areas.....	211

## Wstęp

Przekazujemy Państwu publikację poświęconą tematyce gospodarki regionalnej i problemów związanych z jej rozwojem. Zbiór zawartych w niej artykułów koncentruje się na różnych problemach, które omawiane są w perspektywie międzynarodowej i krajowej, ze szczególnym uwzględnieniem regionów, województw, powiatów oraz obszarów transgranicznych.

Najwięcej uwagi poświęcono Unii Europejskiej w różnych wymiarach jej funkcjonowania, w tym ocenie innowacyjności (M. Szajt), (P. Gaździcka), konkurencyjności regionów transgranicznych (J. Hadyński), a przede wszystkim finansowaniu różnych zadań ze środków budżetu Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki spójności i programów operacyjnych: w kontekście polityki miejskiej (F. Kuźnik), alokacji środków strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba), wsparcia zielonej ekonomii z funduszy europejskich (K. Plac) oraz pozyskanych środków PROW na przedsięwzięcia środowiskowe (A. Standar).

Problemy związane ze sferą finansów w skali kraju były kontynuowane w pracach poświęconych rynkowi nieruchomości (M. Zapotoczna, J. Cymerman) oraz problemowi szacowania rynku jubilerskiego. Tematyka innowacji natomiast pogłębiona została w: układach regionalnych Polski z punktu widzenia wdrażania innowacji społecznych (B. Skubiak), działalności innowacyjnej przedsiębiorstw (D. Głuszczyk), a także w ocenie pozycji konkurencyjnej regionów Polski, ze względu na poziom inteligentnego rozwoju (M. Markowska).

W pracach pojawiły się tak aktualne wątki dla współczesnej gospodarki kraju, jak: pomiar i ocena zrównoważonego rozwoju (B. Bal-Domańska), tematyka miast, w tym pomiar i ocena ich sytuacji społeczno-gospodarczej (T. Bartłomowicz), a także procesów rozwojowych (M. Zarówna) oraz barier rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (E. Kiryluk-Dryjska, P. Beba). Gospodarka regionalna była również analizowana w kontekście dekompozycji strumieni emigracyjnych (K. Iwińska).

Wśród rozważanych tematów nie zabrakło problemów związanych z zarządzaniem strategicznym w gospodarce regionalnej w kontekście zastosowania nowego paradygmatu polityki rozwoju omówionego na przykładzie strategii województwa zachodniopomorskiego (B. Kryk) oraz zagadnień rynku projektów hybrydowych i powiązanego partnerstwa publiczno-prywatnego w województwie kujawsko-pomorskim (M. Kola-Bezka).

Przekazujemy niniejszą publikację w Państwa ręce w przekonaniu, że stanie się ona źródłem inspiracji i będzie pomocna w rozwiązywaniu problemów w pracach badawczych i w przedsięwzięciach praktycznych, realizowanych przez odbiorców zainteresowanych tematyką gospodarki regionalnej, a wśród nich pracowników nauki, struktur samorządowych i ministerstw. Publikację polecamy również studentom kierunków ekonomia oraz gospodarka przestrzenna.

*Małgorzata Markowska, Beata Bal-Domańska, Dariusz Głuszczyk*

**Maria Kola-Bezka**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
e-mail: mkola@econ.umk.pl

---

## **PERSPEKTYWY ROZWOJU RYNKU PROJEKTÓW HYBRYDOWYCH W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM**

## **PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF HYBRID PROJECTS MARKET IN THE KUJAWSKO-POMORSKIE VOIVODESHIP**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.433.11

**Streszczenie:** Celem artykułu jest wskazanie możliwości rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim, a tym samym rozwoju rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w tym regionie. Do realizacji tego celu posłużono się metodą analizy piśmiennictwa, tj. raportów i opracowań dotyczących PPP w Polsce, a także regulacji prawnych sankcjonujących wykorzystanie funduszy UE do finansowania przedsięwzięć PPP. Przeprowadzone analizy wskazują, że rozmiary rynku PPP w województwie kujawsko-pomorskim są niewielkie, a rynek projektów hybrydowych praktycznie nie istnieje. Szansę na jego rozwój daje jednak Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020, w którym przewidziano wsparcie dla stron PPP. Skromne dotychczasowe polskie doświadczenia w realizacji projektów hybrydowych pokazują, że wzrost liczby tego rodzaju przedsięwzięć w regionie mógłby przyczynić się do znaczącego rozwoju rynku PPP na jego terenie.

**Słowa kluczowe:** projekty hybrydowe, partnerstwo publiczno-prywatne, województwo kujawsko-pomorskie.

**Summary:** The article aims to identify the possibilities of development of hybrid projects market in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship and thus the development of public-private projects (PPP) market in the region. To achieve this objective the analysis of literature, reports and studies on PPP as well as legal regulations sanctioning the use of EU funds to finance PPP projects were used. The results show that the size of the PPP market in Kujawsko-Pomorskie is small, and the market for hybrid projects does not virtually exist. The chance for its development, however, gives the Regional Operational Programme in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship in 2014–2020, which provides support for public and private partners of PPP. Polish hitherto modest experiences in implementing hybrid projects show that the increase in the number of such projects in the region could contribute to the significant development of the PPP market in its area.

**Keywords:** hybrid projects, public-private partnership, Kujawsko-Pomorskie Voivodeship.

## 1. Wstęp

Projekty hybrydowe są przedsięwzięciami realizowanymi w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w których uzupełnieniem finansowania publicznego i prywatnego są środki unijne pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W UE projekty hybrydowe nie były dotąd popularną formą realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, a ich rynek nie jest systematycznie monitorowany. Nawet Europejskie Centrum Wiedzy o PPP w Europie nie publikuje regularnie statystyk dotyczących tego rodzaju projektów. W opracowaniu ze stycznia 2016 r. podano, że w okresie od 1994 r. do końca poprzedniej perspektywy finansowej (obejmującej lata 2007–2013) dofinansowanie ze środków unijnych uzyskało 50 projektów PPP, a w formule PPP bez dofinansowania unijnego zrealizowano ponad 1500 przedsięwzięć [European PPP Expertise Centre 2016, s. 10].

W okresie programowania 2007–2013 mała popularność projektów hybrydowych wynikała głównie z braku odpowiednich regulacji na szczeblu unijnym. Natomiast w perspektywie finansowej 2014–2020 w krajach intensywnie korzystających z funduszy UE, w tym m.in. w Polsce, może ona znacząco wzrosnąć z kilku powodów. Po pierwsze, kierunki wsparcia preferowane przez Komisję Europejską są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP. Są to przedsięwzięcia związane ze świadczeniem usług publicznych, realizowane w takich sektorach, jak: transport, ochrona środowiska, energetyka, rewitalizacja i ochrona zdrowia. Poza tym, jednostki samorządu terytorialnego mają coraz większe trudności z zapewnieniem wkładu własnego do projektów finansowanych z funduszy UE, co jest związane w dużej mierze z koniecznością obsługi zadłużenia zaciągniętego na sfinansowanie projektów realizowanych w poprzedniej perspektywie finansowej oraz utrzymaniem infrastruktury powstałej w ramach tych projektów. Ponadto, co wydaje się najbardziej istotne, w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym realizacji polityki spójności w perspektywie 2014–2020 znalazły się zapisy o konkretnych udogodnieniach związanych z realizacją projektów hybrydowych, które mogą przyczynić się do wzrostu zainteresowania nimi w nadchodzących latach. Należy zaliczyć do nich m.in.: możliwość występowania w charakterze beneficjenta zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego, możliwość uzyskania dofinansowania na projekt PPP będący dopiero na etapie przygotowania (co oznacza, że umowa o dofinansowanie projektu może być zawarta jeszcze przed wyborem partnera prywatnego), możliwość zastąpienia beneficjenta – podmiotu prywatnego, innym podmiotem prywatnym na etapie realizacji projektu oraz możliwość wypłaty dofinansowania partnerowi prywatnemu po upływie okresu kwalifikowalności wydatków, do czego ma służyć rachunek powierzchni [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013].

Celem artykułu jest określenie możliwości rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim, a tym samym rozwoju rynku PPP w tym regionie. Wykorzystano do tego metodę analizy piśmiennictwa, tj. raportów i opracowań dotyczących PPP w Polsce, jak również regulacji prawnych sankcjonujących wykorzystanie funduszy UE do finansowania przedsięwzięć PPP.

## 2. Rynek PPP w Polsce w latach 2009–2014

W Polsce zawiązywanie i realizację przedsięwzięć w formule PPP regulują ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym [Ustawa z 19 grudnia 2008] oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi [Ustawa z 9 stycznia 2009]. Od momentu wejścia w życie tych przepisów, tj. od stycznia 2009 r. do końca grudnia 2014 r. ogłoszono 342 postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, z których 82 zakończyły się zawarciem umowy o PPP/koncesji (dla porównania, do końca września 2013 r. takich umów zawarto 58). Najwięcej postępowań wszczęto w województwie małopolskim (60), najmniej zaś w łódzkim i świętokrzyskim (po 5). Województwo kujawsko-pomorskie wypadło na tym tle przeciętnie. Na jego terenie w tym okresie ogłoszono 24 postępowania. Pod względem liczby zawartych umów przodowało województwo śląskie (14). W województwie kujawsko-pomorskim zawarto jedynie 2 umowy [Ministerstwo Gospodarki 2015, s. 18–21]. Wśród wszczętych postępowań dominowały kontrakty o stosunkowo niewielkiej wartości: mikro (o wartości poniżej 5 mln zł; takich kontraktów było 98), bardzo małe (5–20 mln zł; 79 kontraktów) i małe (20–50 mln zł; 69 kontraktów). Ich udział w ogólnej liczbie kontraktów wynosił 71,9%. Kontrakty bardzo duże (powyżej 250 mln zł) stanowiły jedynie 6,1% wszystkich wszczętych postępowań, a średnie (50–100 mln zł) i duże (100–250 mln zł) niecałe 15,8%. Na temat pozostałych 21 kontraktów (6,2%) brakowało w tym zakresie informacji. Podobnie spośród zawartych umów najwięcej (89%) dotyczyło kontraktów mikro (ich liczba wynosiła 39), bardzo małych (16) i małych (13) [Ministerstwo Gospodarki 2015, s. 22–25]. Liczba 342 wszczętych postępowań stanowiła nieznaczny udział w polskim rynku zamówień publicznych (ok. 1–2%). W krajach o dojrzałych rynkach PPP (Wielka Brytania, Francja, USA) jest on znacznie większy, udział kapitału prywatnego w inwestycjach publicznych sięga tam kilku, a nawet kilkunastu procent. Przykładowo w Wielkiej Brytanii co siódma inwestycja publiczna realizowana jest we współpracy z partnerami prywatnymi, podczas gdy w Polsce zaledwie co setna [Wawrzyniak 2015, s. 6, 21].

W Polsce łączna wartość przedsięwzięć PPP wszczętych do końca września 2013 r. wynosiła 16,5 mld zł, natomiast wielkość rynku PPP, tj. łączna wartość wszystkich projektów zakończonych podpisaniem umowy, znajdujących się w fazie realizacji lub czekających na realizację, była równa 2,76 mld zł, z czego 1,32 mld zł (48,02%) przypadało na projekty hybrydowe. Biorąc pod uwagę, że wśród 58 projektów PPP zakończonych zawarciem umowy do końca września 2013 r., funkcjonowało zaledwie 7 projektów hybrydowych, należy stwierdzić, że projekty te, ze względu na ich przeciętną wartość (ponad 250 mln zł na projekt, podczas gdy w przypadku projektów tradycyjnych było to niecałe 28 mln zł), mogą mieć istotny wpływ na rozwój rynku PPP w Polsce w kolejnych latach [Ministerstwo Gospodarki 2013, s. 43, 44].



### 3. Projekty hybrydowe w Polsce w perspektywach finansowych 2007–2013 i 2014–2020

W Polsce w perspektywie finansowej 2007–2013 podpisano 16 umów o dofinansowanie projektów hybrydowych (ok. 17% wszystkich umów PPP) o łącznej wartości 4,02 mld zł (ok. 2/3 wartości całego rynku PPP). 10 projektów związanych było z sektorem telekomunikacyjnym, natomiast pozostałe z obszarami: gospodarki odpadami, rewitalizacji, innowacji, sportu i rekreacji oraz efektywności energetycznej. Według stanu na lipiec 2015 r. 12 beneficjentów miało już podpisane umowy o PPP, pozostali zaś oczekiwali na ich podpisanie z partnerami prywatnymi. Wartość dofinansowania unijnego w tych projektach wynosiła 2,35 mld zł i pochodziła głównie z regionalnych programów operacyjnych. W przypadku 15 projektów współfinansowanie unijne miało postać dotacji. Tylko 1 projekt uzyskał dofinansowanie ze środków zwrotnych w ramach inicjatywy JESSICA. Żaden z projektów hybrydowych nie był realizowany na terenie województwa kujawsko-pomorskiego [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015a; Kałuża 2014, s. 64].

Główną przyczyną niewielkiej popularności hybrydowej formuły realizacji projektów w perspektywie finansowej 2007–2013 był brak odpowiednich regulacji na szczeblu unijnym. Wprowadzono je dopiero, jak wskazano we wstępie, do rozporządzenia ogólnego dotyczącego realizacji polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020.

Legalna definicja projektu hybrydowego obowiązująca w Polsce znajduje się w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tj. w tzw. ustawie wdrożeniowej [Ustawa z 11 lipca 2014], która odwołuje się do wymienionego rozporządzenia. Według ustawy „Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej” (art. 34 ust. 1). Inwestycją infrastrukturalną jest natomiast „budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem” (art. 34 ust. 2).

Możliwość realizacji projektów PPP z dofinansowaniem unijnym przewidziano w wielu polskich programach operacyjnych, zarówno regionalnych, jak i krajowych (np. Polska Cyfrowa). Przy tym, ze względu na to, że w praktyce istnieje kilka modeli łączenia dotacji UE z formułą PPP (zob. tab. 1), wiele projektów, w których beneficjentami będą podmioty publiczne (np. samorzady), będzie mogło być realizowanych w formule PPP i jednocześnie uzyskać dofinansowanie ze środków UE, mimo że wśród beneficjentów działań w programach operacyjnych nie zostały wymienione wprost strony PPP.

**Tabela 1.** Modele łączenia dotacji z formułą PPP

Model	Charakterystyka modelu
Eksploatacja i utrzymanie zapewnione przez partnera prywatnego (DB + O)	Etap budowy jest oddzielony od etapu eksploatacji za pomocą dwóch odrębnych umów – tradycyjnej umowy na roboty budowlane i umowy o PPP dotyczącej eksploatacji wybudowanej infrastruktury. Stroną obu umów może być ten sam wykonawca. Dofinansowanie z UE dotyczy wyłącznie nakładów inwestycyjnych poniesionych na realizację projektu.
Projektuj – Buduj – Eksploatuj (DBO)	Za pomocą jednej umowy o PPP partnerowi prywatnemu powierza się odpowiedzialność za realizację etapów: budowy, eksploatacji i utrzymania infrastruktury. Nakłady inwestycyjne, które podlegają dofinansowaniu z UE, ponosi podmiot publiczny.
Równoległa realizacja dwóch projektów	Równolegle budowane są dwie uzupełniające się części infrastruktury. Każdej z tych inwestycji dotyczy oddzielna umowa. Jedna część jest budowana w oparciu o umowę na roboty budowlane, a druga na podstawie umowy o PPP, która dotyczy również eksploatacji obu wybudowanych części. Rolę wykonawcy w odniesieniu do obu tych umów może pełnić ten sam podmiot. Dofinansowanie UE przypada wyłącznie na sfinansowanie pierwszej z inwestycji, w której nakłady inwestycyjne są ponoszone przez podmiot publiczny.
Projektuj – Buduj – Finansuj – Eksploatuj (DBFO)	Projekt jest realizowany w oparciu o umowę o PPP, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie oraz eksploatację inwestycji. W odróżnieniu od pozostałych modeli, w tym przypadku nakłady inwestycyjne, które podlegają refundacji ze środków UE, są ponoszone przez partnera prywatnego.

Źródło: [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015b].

Należy zauważyć, że model DB + O oraz równoległa realizacja dwóch projektów, pomimo że stanowią formę łączenia dotacji UE z formułą PPP, nie stanowią operacji PPP w rozumieniu rozporządzenia ogólnego ani projektu hybrydowego w rozumieniu ustawy wdrożeniowej. Wynika to z tego, że PPP pojawia się w projekcie z dofinansowaniem UE dopiero po ukończeniu etapu realizacji rzeczowej, gdy partner prywatny staje się operatorem. Model DBO wpisuje się w definicję zarówno operacji PPP wskazaną w rozporządzeniu ogólnym, jak i projektu hybrydowego w rozumieniu ustawy wdrożeniowej. Jednak w tym przypadku partner prywatny nie finansuje projektu z dofinansowaniem UE (projekt ten finansuje podmiot publiczny), w związku z czym nie będzie ponosił on wydatków kwalifikowanych. Jedynym modelem, który w pełni wpisuje się w warunki realizacji projektów PPP z dofinansowaniem UE określone zarówno w rozporządzeniu ogólnym, jak i w ustawie wdrożeniowej, jest model DBFO [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015b].

#### 4. Możliwości rozwoju rynku projektów hybrydowych w województwie kujawsko-pomorskim

Aktywność podmiotów publicznych w województwie kujawsko-pomorskim w zakresie realizacji projektów w formule PPP jest przeciętna na tle podmiotów publicznych z innych regionów kraju. Jak już wspomniano, w okresie od stycznia 2009 r. do końca grudnia 2014 r. na 342 ogłoszone w całej Polsce postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, na województwo kujawsko-pomorskie przypadały 24, a z 82 umów PPP/koncesji w województwie podpisano tylko 2. Według stanu na 15 października 2015 r. spośród 121 projektów PPP planowanych do realizacji, zarejestrowanych w bazie Ministerstwa Gospodarki, tylko 3 były inicjatywami podmiotów publicznych z tego regionu<sup>1</sup> (zob. tab. 2).

**Tabela 2.** Projekty PPP planowane do realizacji w województwie kujawsko-pomorskim

Tytuł projektu	Podmiot publiczny	Wartość projektu (zł)
Budowa budynku mieszkalnego w formie PPP	Gmina Miasto Wąbrzeźno	4 800 000,00
Zaprojektowanie i wykonanie wielopoziomowego parkingu dla samochodów osobowych zlokalizowanego przy ul. Grudziądzkiej 9-15 w Bydgoszczy	Miasto Bydgoszcz	23 000 000,00
Budowa stacji gazowej wysokiego ciśnienia, sieci gazowej średniego ciśnienia relacja Dębowa Łąka – Książki – Jabłonowo Pomorskie wraz z siecią rozdzielczą średniego ciśnienia na terenie gminy Książki i gminy Jabłonowo Pomorskie	Gmina Książki	7 720 000,00

Źródło: [[http://www.bazappp.gov.pl/project\\_base/34#project-list](http://www.bazappp.gov.pl/project_base/34#project-list)].

Oprócz projektów zarejestrowanych w bazie Ministerstwa Gospodarki w województwie kujawsko-pomorskim realizowany ma być projekt pt. „Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu Włocławek (sieć o długości ok. 270 km) w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”. Stroną publiczną w projek-

<sup>1</sup> Należy zaznaczyć, że w Polsce nie ma bazy projektów PPP obejmującej wszystkie inwestycje realizowane w tej formule. Zestawienia prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki ze względu na przyjętą metodologię (wpisy na podstawie dobrowolnych zgłoszeń promotorów projektu) nie można uznać za pełne. Własną bazę projektów hybrydowych, obejmującą projekty z podpisaną umową o dofinansowanie z funduszy UE i zawartymi lub planowanymi do podpisania kontraktami z partnerami prywatnymi, zarówno w trybie PPP, koncesji, jak i PZP, stworzyło Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Zestawiając informacje zawarte w obu bazach, a także uwzględniając dane o rynku PPP pochodzące z przytaczanych wcześniej raportów, można jednak stwierdzić, że do połowy października 2015 r. w województwie kujawsko-pomorskim zrealizowanych zostało lub realizowanych było niewiele projektów PPP i nie było wśród nich projektów hybrydowych.

cie będzie województwo kujawsko-pomorskie. Partner prywatny przejmie na siebie obowiązek wybudowania 12 km nowych dróg i modernizacji ok. 77 km już istniejących. Przez 30 lat będzie on zarządzał siecią 273 km dróg wojewódzkich [[http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20131010\\_przetarg\\_81/ogloszenie.pdf](http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20131010_przetarg_81/ogloszenie.pdf)]. Spośród wymienionych projektów tylko jeden (projekt gminy Książki) planowany jest jako projekt hybrydowy.

Szanse na rozwój rynku projektów hybrydowych, a tym samym rynku PPP, w województwie kujawsko-pomorskim daje Regionalny Program Operacyjny tego województwa. Podmioty będące stronami PPP zostały w nim wymienione wprost jako beneficjenci środków unijnych w 7 spośród 12 osi priorytetowych, m.in. w działaniach związanych z poprawą dostępności e-usług publicznych, efektywnością energetyczną, wytwarzaniem i dystrybucją energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, zrównoważoną mobilnością miejską, gospodarką odpadami, rozwojem zasobów kultury, infrastrukturą drogową, zdrowotną i przedszkolną oraz rewitalizacją obszarów miejskich [SzOP 2015]. Poza tym, środki tego programu mogą stać się źródłem finansowania projektów hybrydowych, trafiając do podmiotów publicznych realizujących inwestycje z udziałem partnera prywatnego w różnych modelach (zob. tab. 1), które niekoniecznie będą przedsięwzięciami PPP na etapie wnioskowania o dofinansowanie unijne.

Motywacją do realizacji projektów hybrydowych przez podmioty publiczne w województwie powinna być świadomość korzyści ekonomicznych i społecznych, jakie niesie ze sobą formuła PPP. Wprawdzie współpraca w ramach umowy o PPP wiąże się z koniecznością wniesienia przez obu partnerów określonych wkładów własnych, to jednak fakt, że z reguły partner prywatny projektuje, finansuje, buduje, a następnie eksploatuje powstałą w ramach umowy PPP infrastrukturę (w tym ponosi koszty związane z jej utrzymaniem i zarządza nią) powoduje, że ciężar finansowy w projekcie PPP spada głównie na niego. Uzyskuje przy tym wynagrodzenie w postaci albo pożytków pobieranych z przedsięwzięcia albo opłaty za dostępność płaconej przez podmiot publiczny. Podmiot publiczny zaś może ponieść część (zwykle niewielką) nakładów inwestycyjnych, może finansować dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia i może wnieść do przedsięwzięcia składnik majątkowy. Niebagatelne znaczenie ma przy tym możliwość odroczenia wydatków publicznych oraz rozłożenia ich na cały okres funkcjonowania projektu, a także neutralny wpływ inwestycji PPP na dług jednostki publicznej [Cieślak 2015]. Korzyściami dla interesu publicznego są jednak nie tylko oszczędności w wydatkach, ale także podniesienie standardu świadczonych usług publicznych, co wynika z większego dostępu podmiotów prywatnych do najnowszych osiągnięć techniki, efektów skali charakteryzujących te podmioty oraz zdobytych przez nie wcześniej doświadczeń.

Do realizacji projektów w formule PPP powinny przekonywać także doświadczenia światowe [Osborne (red.) 2000; Hodge, Greve (red.) 2005; Bain 2009; Athena Infonomics 2012]. Pokazują one, że mimo wyższej ceny pozyskania kapitału

przez podmiot prywatny, PPP jest tańsze niż tradycyjna forma realizacji inwestycji i pozwala osiągnąć 15–17% oszczędności w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji. Co więcej, projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż tradycyjne, z których tylko 30% zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a jedynie 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem [Słodowa-Hełpa 2014, s. 45].

## 5. Zakończenie

Rozmiary rynku projektów PPP w województwie kujawsko-pomorskim są niewielkie. W warunkach stworzonych przez obecnie obowiązujące ustawodawstwo regulujące funkcjonowanie PPP w Polsce, tj. od stycznia 2009 r., w regionie ogłoszono niewiele ponad 20 postępowań na wybór partnera prywatnego, z których zaledwie kilka zakończyło się podpisaniem umów. Żaden z projektów PPP w województwie nie był współfinansowany z funduszy UE, chociaż było to możliwe już w poprzedniej perspektywie finansowej obejmującej lata 2007–2013, na co wskazują doświadczenia podmiotów publicznych z innych regionów.

Skromne dotychczasowe polskie doświadczenia w realizacji projektów hybrydowych pokazują, że przedsięwzięcia realizowane w takiej formule, głównie ze względu na ich dużą przeciętną wartość, mogą mieć istotny wpływ na rozwój rynku PPP w Polsce. Sprzyja temu obecna perspektywa finansowa, w której przewidziano wiele systemowych ułatwień w realizacji tego typu projektów.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego oferuje wiele możliwości w zakresie realizacji projektów hybrydowych. Są one szansą na poprawę jakości usług publicznych w regionie i zaspokojenie tej części potrzeb społecznych, na których realizację państwo i samorząd nie mają środków, i których rynek nie zaspokoiłby w sposób społecznie sprawiedliwy.

## Literatura

- Athena Infonomics, 2012, *Public Private Partnerships in India Lessons from Experiences*, April.
- Bain, R., 2009, *Review of Lessons from Completed PPP Projects Financed by the EIB*, European Investment Bank, May.
- Cieślak R., 2015, *Problemy związane z klasyfikowaniem zobowiązań z umów partnerstwa publiczno-prywatnego do długu publicznego*, [w:] Jaworska-Dębska B. (red.), *Dobre prawo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 493–522.
- European PPP Expertise Centre, 2016, *Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014–2020 Programming Period*, January, <http://www.eib.org/epec/resources/blending-ue-structural-investment-fund-ppp> (30.09.2015).
- Hodge G., Greve C. (red.), 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton, MA.
- Kaluża R., 2014, *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, *Studia BAS*, nr 3 (39), s. 51–77.

- Ministerstwo Gospodarki, 2013, *Raport rynku PPP. Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/18305/20131218\\_raport\\_Institut\\_PPP.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/18305/20131218_raport_Institut_PPP.pdf) (10.09.2015).
- Ministerstwo Gospodarki, 2015, *Raport PPP. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009–2014*, [http://www.mg.gov.pl/files/Raport\\_rynek\\_Institut\\_PPP\\_2014.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/Raport_rynek_Institut_PPP_2014.pdf) (10.09.2015).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015a, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Baza projektów hybrydowych 2007–2013*, [http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza\\_projektow\\_hybrydowych.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx) (10.09.2015).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2015b, *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020*, [http://pn2.pk.edu.pl/media/Wytyczne\\_PGD\\_PH\\_2014\\_2020\\_podpisane\\_032015.pdf](http://pn2.pk.edu.pl/media/Wytyczne_PGD_PH_2014_2020_podpisane_032015.pdf) (15.10.2015).
- Osborne S.P. (red.), 2000, *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*, Routledge, London–New York.
- Ślódowa-Helpa M., 2014, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, Studia BAS, nr 3 (39).
- SzOP, 2015, Szczegółowy Opis Osłi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 przyjęty Uchwałą nr 34/1171/15 Zarządu Województwa z dnia 26 sierpnia 2015 r., [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/11408/Szczegolowy\\_Opis\\_Osli\\_Priorytetowych\\_RPO\\_WKP\\_z\\_26\\_sierpnia\\_2015\\_r.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/11408/Szczegolowy_Opis_Osli_Priorytetowych_RPO_WKP_z_26_sierpnia_2015_r.pdf) (30.09.2015).
- Wawrzyniak M., 2015, *Sześć lat rozwoju rynku PPP w Polsce. Doświadczenia – szanse – zagrożenia*, Forum PPP, nr 1 (28).

## Źródła internetowe

- [http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20131010\\_przetarg\\_81/ogloszenie.pdf](http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/przetargi/20131010_przetarg_81/ogloszenie.pdf) (15.10.2015).
- [http://www.bazappp.gov.pl/project\\_base/34#project-list](http://www.bazappp.gov.pl/project_base/34#project-list) (15.10.2015).

## Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. 2009 nr 19 poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.