

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

266

Przekształcenia jako reakcja na nową dynamikę rynku ochrony zdrowia



Redaktorzy naukowi

**Marek Łyszczak, Maria Węgrzyn,
Dariusz Wasilewski**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Aldona Frączkiewicz-Wronka, Wiesław Koczur, Teresa Lubińska,
Krystyna Piotrowska-Marczak

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-278-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Przekształcenia – uwarunkowania systemowe

Anna Hnatyszyn-Dzikowska , Przekształcenia własnościowe w systemie ochrony zdrowia – rys historyczny.....	13
Ewelina Nojszewska , Ekonomiczne determinanty racjonalnego funkcjonowania ochrony zdrowia w Polsce	23
Henryk Kromolowski , Socjopolityczne i ekonomiczne uwarunkowania procesów restrukturyzacyjnych w ochronie zdrowia	38
Paulina Pieprzyk , Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia – szanse, możliwości i zagrożenia	46
Maria Węgrzyn , Aktywne działania władz samorządowych a kreacja zmian na rynku usług medycznych (na przykładzie Dolnego Śląska)	58

Część 2. Przekształcenia – nowe formy wspierania prowadzenia działalności

Beata Zaleska , Wybrane zmiany zasad funkcjonowania szpitala jako samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w świetle ustawy o działalności leczniczej	75
Nina Szczygiel, Małgorzata Rutkowska-Podołowska , Partnerstwo międzysektorowe: panaceum na współczesne wyzwania systemów ochrony zdrowia?.....	84
Ewa Książek , Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze ochrony zdrowia	99
Dorota Korenik , Prawnofinansowe przesłanki wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze ochrony zdrowia w Polsce.....	109
Izabela Witczak , Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w ochronie zdrowia w Polsce i na świecie	121
Agnieszka Bem , Zastosowanie modelu Alzira w ochronie zdrowia.....	133
Paweł Prędkiewicz , Prywatni ubezpieczyciele jako podstawowe źródło finansowania opieki zdrowotnej w Europie	143

Część 3. Przekształcenia – ocena pracy ZOZ jako element budowania świadomego zarządzania

Monika Truszkowska-Kurstak , Finansowe i organizacyjne skutki kształtowania wybranych kategorii finansowych samorządowego SP ZOZ w świetle zmian wprowadzonych ustawą o działalności leczniczej.....	157
Mariola Dwornikowska-Dąbrowska , Zarządzanie efektywnością w szpitalu – wielopłaszczyznowość systemu oceny.....	181
Paulina Ucieklak-Jeż , Czynniki kształtujące funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia.....	194
Dariusz Kotarski , Doskonalenie zarządzania jakością usług w sanatoriach uzdrowiskowych.....	209

Część 4. Przekształcenia – realizacja funkcji personalnej

Joanna Jończyk , Zasoby ludzkie jako krytyczny komponent zmian w opiece zdrowotnej.....	221
Beata Buchelt , Wpływ zmian legislacyjnych na sprawowanie funkcji personalnej w jednostkach świadczących usługi medyczne.....	229
Danuta Kunecka , Restrukturyzacja w sektorze zdrowia a zarządzanie zasobami ludzkimi.....	246

Summaries

Anna Hnatyszyn-Dzikowska , Ownership changes in healthcare system – historical background.....	22
Ewelina Nojszewska , Economic determinants of rational functioning of healthcare system in Poland.....	37
Henryk Kromolowski , Sociopolitical and economic determinants of restructuring processes in health protection.....	45
Paulina Pieprzyk , Local government in healthcare system – threads and opportunities.....	57
Maria Węgrzyn , Actions of local authorities and active creation of changes on the market of medical services as it is done in Dolny Śląsk.....	71
Beata Zaleska , Selected changes in the principles of the operation of a hospital as an independent public healthcare centre in the light of the act on medical activity.....	83
Nina Szczygiel, Małgorzata Rutkowska-Podołowska , Intersectoral partnerships: a panacea for current challenges of health and social care systems?.....	98
Ewa Książek , Public-Private Partnership in healthcare sector.....	108

Dorota Korenik , Financial law – rationale of the use of Public-Private Partnership in the Polish health sector	120
Izabela Witczak , Implementation of Public-Private Partnerships in health care in Poland and worldwide.....	132
Agnieszka Bem , Application of Alzira’s model in the health care sector.....	142
Paweł Prędkiewicz , Private insurers as primary healthcare financing agents in Europe.....	154
Monika Truszkowska-Kurstak , Financial and organizational effects of shaping chosen financial categories of local self-government’s independent public healthcare centre in the light of act on healing activity	180
Mariola Dwornikowska-Dąbrowska , Management of effectiveness in a hospital – multilevel nature of the evaluation system	193
Paulina Ucieklak-Jeż , Factors affecting functioning of health care system ...	208
Dariusz Kotarski , Improvement of service quality management in sanatoriums	218
Joanna Jończyk , Human resources as a critical component of health care change	228
Beata Buchelt , The influence of the legislative changes on a personnel function realization within the health care entities	245
Danuta Kunecka , Restructuring in the healthcare sector and human resource management (HR).....	258

Dorota Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PRAWNOFINANSOWE PRZESŁANKI WYKORZYSTANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W SEKTORZE OCHRONY ZDROWIA W POLSCE

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono prawnofinansowe przesłanki podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w polskim sektorze ochrony zdrowia. Wskazano i omówiono różne występujące w literaturze ekonomicznej interpretacje zapisów prawnych oraz ich skutki dla sytuacji finansowej i gospodarczej publicznego podmiotu leczniczego podejmującego inwestycję w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowa kluczowe: umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, kwalifikacja prawna umowy PPP.

1. Wstęp

Wobec aktualnej sytuacji ekonomicznej i gospodarczej w sektorze samorządu terytorialnego niekiedy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) staje się jedyną możliwością wyjścia z impasu inwestycyjnego, w tym w zakresie inwestowania w publiczną ochronę zdrowia. Dodatkowo perspektywa przekształcenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego rodzi wymóg rychłego zapewnienia dobrej kondycji finansowej jednostce opieki zdrowotnej oraz przynosi pytanie o efektywne metody finansowania jej działalności rozwojowej (i bieżącej). Pilną potrzebą staje się więc praktyczna wiedza na temat przygotowań do zawarcia umowy o partnerstwo publiczno-prywatne, przeprowadzenia kolejnych etapów wyboru partnera prywatnego oraz zobowiązań i konsekwencji wynikających z rozpoczętej współpracy publiczno-prywatnej. Zrozumienie nowej formuły realizacji zadań publicznych, w tym w sektorze ochrony zdrowia, nie będzie pełne, jeśli podmioty publiczne nie będą zdawały sobie sprawy z coraz mniejszej swobody ekonomicznej dotyczącej wyboru form finansowania realizacji zadań własnych, a także nie będą wiedziały, czy umowa o PPP zalicza się do długu publicznego (samorządowego). W istocie chodzi o rozpoznanie prawnofinansowych przesłanek podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych w formule PPP w sektorze ochrony zdrowia.

2. Poziom długu publicznego barierą realizacji samorządowych zadań własnych, w tym w ochronie zdrowia

W pierwszej kolejności skoncentrujemy się na poziomie długu publicznego jako istotnej barierze dla realizacji zadań przez jednostki sektora samorządowego. Dług publiczny można definiować jako łączną kwotę zobowiązań podmiotów (osób prawnych) zaliczanych do sektora publicznego albo jako łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych [Malinowska, Misiąg 2002]. Regulacje ograniczające zmiany dopuszczające dług publiczny, które wynikają z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, zostały zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony, DzU UE C 115/99 z 9 maja 2008 r.).

Zgodnie z art. 126 Traktatu państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego, a Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Ocena dyscypliny budżetowej badana jest na podstawie dwóch kryteriów:

A. Stosunku planowanego oraz rzeczywistego deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto (PKB), który nie powinien przekroczyć 3%, chyba że:

- stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia
- lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

B. Stosunek długu publicznego do PKB nie powinien przekroczyć 60%, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do tej wartości w zadowalającym tempie.

Szczegółowe sposoby postępowania w przypadku przekroczenia wspomnianych wyżej reguł fiskalnych zostały przedstawione w Protokole (nr 20) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, stanowiącym załącznik do Traktatu o funkcjonowaniu UE, a także w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzU L. 209 z 2 sierpnia 1997 r.) i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzU L 209 z 2 sierpnia 1997 r.).

W art. 216 Konstytucji RP wprowadzono następujące ograniczenie: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Sposób obliczania wartości PKB oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”.

Według ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., art. 72] państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przejętych depozytów,
- 4) wymaganych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Podział państwowego długu publicznego według kryterium podmiotowego i przedmiotowego przedstawiono odpowiednio w tabelach 1 i 2.

Tabela 1. Państwowy dług publiczny według kryterium podmiotowego

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY	
DŁUG KRAJOWY Obejmuje zadłużenie powstałe w stosunku do rezydentów w rozumieniu ustawy Prawo dewizowe [Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r.], zwłaszcza wobec: <ol style="list-style-type: none"> 1) jednostek sektora finansów publicznych 2) banku centralnego 3) banków 4) innych krajowych instytucji finansowych 	DŁUG ZAGRANICZNY Obejmuje zadłużenie powstałe w stosunku do nierezydentów w rozumieniu ustawy Prawo dewizowe [Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r.], zwłaszcza wobec podmiotów mających swoją siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym obowiązującym środkiem płatniczym jest euro

Źródło: [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., § 3].

Nie wnikając w wartości liczbowe, można z całą pewnością stwierdzić, że państwowy dług publiczny w Polsce systematycznie się zwiększa. Dzieje się tak w związku z koniecznością finansowania rocznych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z refinansowaniem długu zaciągniętego w poprzednich latach, finansowaniem bieżącym deficytu budżetu państwa oraz przekazaniem środków w celu zrównoważenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wyzwaniem i koniecznością dla Polski jest obniżenie deficytu budżetowego (co znalazło odzwierciedlenie w Programie konwergencji na lata 2009-2012 i wieloletnim Planie finansowym państwa); w wieloletnim Planie finansowym państwa podkreślono, że głównym zadaniem władz publicznych jest zmniejszenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych. Cel ten można osiągnąć poprzez ograniczenia wydatków, gdyż konsolidacja oparta na ograniczeniu transferów i zmniejszaniu konsumpcji publicznej, w tym funduszu wynagrodzeń, powinna mieć najmniej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, w przeciwieństwie do konsolidacji opartej na cięciach inwestycji publicznych [Plan finansowy państwa]. Zdaniem ekonomistów jako główny cel reformy finansów publicznych trzeba przyjąć ograniczenie wydatków publicznych oraz zmianę ich struktury, czyli zmniejszenie transferów socjalnych na rzecz wydatków prorozwojowych.

Tabela 2. Państwowy dług publiczny według kryterium przedmiotowego

<ul style="list-style-type: none"> • [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 72, ust. 1] • [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., art. 3] 	
Papiery wartościowe	<p>Tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, [...] dzielą się na:</p> <p>1) papiery wartościowe, inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na:</p> <p>a) krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe)</p> <p>b) długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe)</p>
Kredyty i pożyczki	<p>Kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na:</p> <p>a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie</p> <p>b) długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok</p>
Przyjęte depozyty	<p>Przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na:</p> <p>a) depozyty zbywalne (na żądanie) – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela</p> <p>b) inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela, w szczególności w formie depozytów terminowych</p>
Zobowiązania wymagalne	<p>Zobowiązania wymagalne, o których mowa w ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone</p>

Źródło: [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r., § 3].

Ponadto w 2014 r. wejdą w życie nowe zasady ustalania dopuszczalnego limitu. Konieczność dostosowania polityki finansowej do obowiązującego od 2014 r. indywidualnego wskaźnika zadłużenia wymusza przestrzeganie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) zapisów art. 242 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.], czyli wypracowania nadwyżki operacyjnej liczonej jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Im mniejsza będzie nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach poprzedzających rok budżetowy, tym mniejszy będzie limit długu dla danej JST.

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych oraz
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem.

W związku z planowanymi przez rząd zmianami zakresu zadań realizowanymi przez sektor samorządowy i, co się z tym wiąże, zmniejszeniem transferów z budżetu państwa, może to skutkować brakiem możliwości przestrzegania tego wskaźnika w latach następnych. Obowiązek równoważenia budżetów bieżących oraz wypracowywanie przez zadłużone jednostki nadwyżki operacyjnej zmusi jednostki samorządowe, by skierowały swą uwagę na wykorzystywanie nowych instrumentów finansowych, w tym również dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. W takich warunkach prawnych, prędzej czy później, dekonstrukcja gospodarcza zmusiłaby władze samorządowe do redukcji planów inwestycyjnych lub poszukiwania źródeł dochodów bieżących. W ostatnim czasie, pod koniec września 2011 r. pojawił się jednak kolejny nowy czynnik, natury prawnej, wymuszający koncentrację uwagi na PPP, tzw. sześciopak.

„Sześciopak” to pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy unijnej, którego celem jest wzmocnienie unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu i utrzymanie w ryzach finansów publicznych krajów UE, zwłaszcza należących do strefy euro. Główne elementy pakietu to wzmocnienie kryterium długu, dotychczas odgrywającego dużo mniejszą rolę niż kryterium deficytu, w części korygującej Paktu Stabilności i Wzrostu, oraz rozszerzenie możliwości stosowania sankcji wobec państw strefy euro za nieprzestrzeganie reguł i zasad polityki budżetowej i wprowadzanie ich na wcześniejszym niż dotychczas etapie. Ponadto pakiet przewiduje zwiększenie przejrzystości procesu decyzyjnego w koordynacji polityk gospodarczych w UE oraz ustanowienie nowego „dialogu ekonomicznego” pomiędzy instytucjami unijnymi, a także

wzmocnienie zobowiązania rządów i parlamentów do przestrzegania wspólnie uzgodnionych zasad i polityk unijnych. Nowa dyrektywa o wymogach dla ram budżetowych zapewni, że krajowe rozwiązania będą sprzyjać wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej w UE. Ponadto nadzór nad politykami gospodarczymi państw członkowskich zostanie poszerzony poprzez wprowadzenie mechanizmu zapobiegania i korygowania nadmiernych nierównowag makroekonomicznych. Ustanowiona została też nowa „procedura nadmiernej nierównowagi”, z potencjalnymi sankcjami za brak dyscypliny. Nowe zasady mają poprawić dyscyplinę budżetową w państwach członkowskich i wzmocnić stabilność gospodarki UE.

W takich okolicznościach prawnych kwestia poprawy zarządzania finansami w sektorze publicznym, w tym samorządowym, zwłaszcza w zakresie dalszego zadłużania się lub utrzymywania dopuszczalnego poziomu zadłużenia, stała się dla władz samorządowych pierwszoplanowa. Panaceum na potrzeby inwestycyjne i w ogóle zdolność zapewnienia świadczeń publicznej ochrony zdrowia trzeba poszukiwać w takich rozwiązaniach, które mają najbardziej neutralny wpływ na dług publiczny i ustawowe limity zadłużenia JST.

3. Wpływ umów o partnerstwo publiczno-prywatne i ustawowe limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

W praktyce neutralność wpływu umów o PPP na dług publiczny (samorządowy) stanowić będzie główne kryterium rozstrzygnięcia o atrakcyjności PPP w stosunku do innych, bardziej znanych pozabudżetowych sposobów finansowania zadań samorządowych, np. w formie zaciągnięcia kredytu czy emisji obligacji przychodowych. Jednakże wokół takiej neutralności wpływu występują kontrowersje, związane z niejasnościami wynikającymi z różnych wykładni interpretacyjnych rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie „tytułów dłużnych” [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.].

Zgodnie z tym rozporządzeniem do tytułów dłużnych zaliczanych do długu sektora finansów publicznych należą „umowy o PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego” i wchodzi w skład kategorii „kredyty i pożyczki”. Jednocześnie rozporządzenie nie rozstrzyga, kiedy zobowiązania z tytułu umów o PPP mają wpływ na poziom długu publicznego. Na tym tle powstały dwa przeciwstawne poglądy, wyrażane w literaturze (jakkolwiek wciąż ubogiej) oraz praktyce samorządowej. Niektórzy twierdzą, że wszystkie zawierane umowy o PPP będą wpływać na dług publiczny, inni natomiast, że możliwa jest neutralność wpływu dla umów o PPP. Zgoda panuje tylko co do tego, że kwestia wpływu umów o PPP na dług publiczny została uregulowana w przepisach dotyczących zasad sprawozdawczości budżetowej jednostek sektora finansów publicznych rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.]. Według instrukcji jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane do sporządzania i przekazywania ministrowi finansów sprawozdań w zakresie własnych zobowiązań wynikających z umów o PPP: kwartalne sprawozdanie ma obejmować m.in. wartość zobowiązań z tytułu umów o PPP,

wynikających zarówno z obowiązku wniesienia tzw. wkładu własnego do przedsięwzięcia PPP, jak i wypłaty wynagrodzenia dla partnera prywatnego, których termin realizacji jeszcze nie upłynął, zaliczanych do długu sektora finansów publicznych [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r., załącznik nr 41].

Wątpliwości powstają natomiast w zakresie podstawy prawnej i szczegółów sposobu zaliczania przez jednostkę sektora finansów publicznych zobowiązań z tytułu umów o PPP do długu sektora finansów publicznych. Według jednych (stanowisko reprezentowane przez Ministerstwo Finansów), zastosowanie znajduje tu Decyzja Eurostatu [Decyzja nr 18/2004...], natomiast według innych autorów [Bitner 2011, s. 60-75] reguł wynikających z instrukcji nr 41 nie można stosować (na zasadzie analogii) do wyjaśnienia wpływu umów o PPP na dług publiczny, a jedynie w zakresie wykonywania obowiązków sprawozdawczych jednostek sektora finansów publicznych.

Natomiast według Ministerstwa Finansów (pismo MRB 345/11 z dnia 10 marca 2011 r., będące odpowiedzią na zapytanie ministra gospodarki w sprawie wpływu zobowiązań z umów o PPP na dług publiczny) sposób zaliczania zobowiązań z tytułu umów o PPP do długu sektora finansów publicznych określa cytowana powyżej Decyzja Eurostatu, jakkolwiek nie wskazano podstaw do jej zastosowania w polskim prawie. Zgodnie z nią zobowiązania z tytułu umów o PPP nie są zaliczane do długu sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie „ryzyko związane z budową” oraz co najmniej jeden z rodzajów ryzyka: „ryzyko popytu” lub „ryzyko dostępności” związane z projektem. Mimo że pojęcia takich rodzajów ryzyka zostały przedstawione, to kwestia identyfikacji ich rozkładu pomiędzy partnerów publicznego i prywatnego nie jest jednoznaczna i w tym zakresie powstają liczne domniemania (zob. tab. 3).

Zgodnie z Decyzją Eurostatu, jeżeli poszczególne rodzaje ryzyka w umowie o PPP zostaną rozdzielone według zasady neutralności zobowiązań z tytułu umów o PPP, to otrzymane w ramach takiej umowy aktywa i pasywa zaliczać się będą do bilansu partnera prywatnego i będą neutralne dla bilansu partnera publicznego.

W środowisku zainteresowanym problematyką PPP w Polsce najbardziej upowszechniony wydaje się pogląd, w świetle którego do oceny wpływu zobowiązań z umów o PPP na dług publiczny znajdują zastosowanie reguły określone Decyzją Eurostatu. Jednakże pogląd ten jest kwestionowany (przedstawicielem drugiego stanowiska jest M. Bitner), skoro reguły zawarte w Decyzji Eurostatu i odzwierciedlone w instrukcji nr 41, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dotyczą innego zagadnienia aniżeli wpływu umów o PPP na dług publiczny, czyli wykonywania obowiązków sprawozdawczych jednostek sektora finansów publicznych. Niemniej jednak w świetle poglądu pierwszego, coraz silniej lansowanego na sympozjach i konferencjach tematycznych, w polskim prawie nie ma bezpośredniego wyłączenia zastosowania reguł Decyzji Eurostatu przez JST dla oceny wpływu zobowiązań z tytułu umów o PPP na zobowiązania tych jednostek. Oznacza to, że zobowiązania JST z umowy o PPP nie będą wliczane do

Tabela 3. Rodzaje ryzyka w umowach o PPP i ich rozkład pomiędzy partnerów umowy, w świetle Decyzji Eurostatu

Rodzaj i treść ryzyka	Domniemania dotyczące ryzyka	Dodatkowe kryteria
Ryzyko związane z budową; dotyczy takich okoliczności, jak: spóźnione dostawy, defekty techniczne, nieprzestrzeganie określonych standardów i negatywne wpływy zewnętrzne na proces budowlany prowadzony przez partnera prywatnego	Jeśli podmiot publiczny zobowiązany jest do regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego bez względu na zaistnienie przesłanek wystąpienia ryzyka, to oznacza, że podmiot publiczny ponosi większą część ryzyka budowlanego	W przypadkach gdy analiza ryzyka nie daje podstaw do jednoznacznej konkluzji na temat neutralności wpływu umowy o PPP na bilans partnera publicznego, zalecane są dodatkowe kryteria, takie jak:
Ryzyko związane z dostępnością; dotyczy takich okoliczności, jak: brak dostarczania zakontraktowanej ilości usług, w tym usług o określonej jakości, brak zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi itp.	Jeżeli w przypadku zaistnienia okoliczności aktualizujących ryzyko, np. zachwiania dostępności infrastruktury objętej projektem, podmiot publiczny jest uprawniony do znaczącego obniżenia wysokości okresowych płatności na rzecz partnera prywatnego, to oznacza, że większą część ryzyka dostępności ponosi partner prywatny	<ul style="list-style-type: none"> • status partnera prywatnego • znaczenie środków finansowych zapewnianych przez podmiot publiczny • zakres gwarancji publicznych • status własnościowy aktywów po zakończeniu realizacji PPP
Ryzyko związane z popytem; dotyczy wahań popytu na świadczone przez partnera prywatnego usługi z powodów niezależnych od niego, takich jak: pojawienie się konkurencji, zmiana koniunktury, pojawienie się nowych trendów rynkowych, zastosowanie przestarzałych technologii	Partner publiczny ponosi ryzyko popytu wtedy, gdy jego zobowiązanie do płatności okresowych jest niezależne od poziomu zapotrzebowania na usługi oraz od wpływu wahań popytu na rentowność partnera prywatnego, przy założeniu, że wahania te są następstwem działań partnera prywatnego, a nie okoliczności zewnętrznych albo działań podmiotu publicznego	

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: [Decyzja nr 18/2004...].

ustawowych limitów zadłużenia (60%) i kosztów jego obsługi (15% lub 12%), w sytuacji gdy sposób podziału poszczególnych trzech rodzajów (lub dwóch z trzech) będzie odpowiadał regułom zawartym w Decyzji Eurostatu [Decyzja nr 18/2004...]. Z tym wiąże się kwestia sprawozdawania budżetowego. Oznacza to, że w uchwale budżetowej ukazywane będą wydatki bieżące i wydatki majątkowe ponoszone w danym roku realizacji umowy o PPP, ale nie suma potencjalnych zobowiązań wynikających z zaciągniętego zobowiązania (np. 15 lat). Ta ostatnia suma będzie ujmowana tylko w wieloletniej prognozie finansowej, w której określa się limity wydatków na wykonanie umowy o PPP w poszczególnych latach, w tym w rozbiciu na wydatki bieżące i majątkowe.

Stan ten zmieni się w 2014 r., gdy wejdą w życie nowe uregulowania dotyczące dopuszczalnego zadłużenia JST, wprowadzone ustawą o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., art. 242 i 243]. Średnia relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody z majątku do dochodów ogółem z trzech lat poprzedzających rok budżetowy będzie wówczas stanowić górny pułap relacji obsługi zadłużenia (spłaty części kapitałowej i odsetkowej) do dochodów ogółem. Zastosowanie indy-

Tabela 4. Tytuły wydatków majątkowych i wydatków bieżących oraz ich wpływ na dług publiczny

Charakter i zakres wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego	Wpływ na limit długu publicznego (jednostki samorządu terytorialnego)
<p>Wydatki bieżące – wydatki nie będące wydatkami majątkowymi:</p> <p>a) wydatki jednostek budżetowych, w tym wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich zadań statutowych</p> <p>b) dotacje na zadania bieżące</p> <p>c) świadczenia na rzecz osób fizycznych</p> <p>d) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym</p> <p>e) obsługa długu JST</p>	<p>Wydatki wpływające na kształtowanie się limitu zadłużenia</p>
<p>Wydatki majątkowe – wydatki na:</p> <p>a) inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym programy finansowane z udziałem środków (o których mowa w art. 5, ust. 1, pkt 2 i 3), w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego</p> <p>b) zakup i objęcie akcji i udziałów (dotyczy także przedsięwzięć partnerskich realizowanych w formie spółki celowej – SPV)</p> <p>c) wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (dotyczy także spółek prawa handlowego partnerów prywatnych powołanych do realizacji przedsięwzięcia PPP lub spółek celowych o kapitale mieszanym, utworzonych przez strony umowy o PPP)</p>	<p>Wydatki neutralne dla limitu zadłużenia</p> <p>Wydatki majątkowe mogą być finansowane z:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dochodów majątkowych • nadwyżki operacyjnej <p>W celu sfinansowania wydatków jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła zaciągnąć kredyty, pożyczki lub wyemitować papiery wartościowe</p>

Źródło: [Ustawa o finansach publicznych, art. 236, ust. 2 i 4].

widualnego wskaźnika zadłużenia dla każdej JST, opartego na wysokości nadwyżki operacyjnej, wymusi ograniczenie absorpcji zadłużenia lub też jego rozkładanie na dłuższy okres (po to, by płatności w jednym roku budżetowym były możliwie niskie). Warto przypomnieć, że do 2013 r. JST zobowiązane są jedynie do informacyjnego obliczania i publikowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W wymiarze ekonomicznym ważne jest, że im mniejsza będzie wskazywana nadwyżka operacyjna, tym mniejszy będzie dopuszczalny limit zadłużania się jednostki samorządowej. Na limit ten wydatki dotyczące umowy o PPP będą wpływać w różny sposób, zależny od ich charakteru, bieżącego lub majątkowego (zob. tab. 4).

Tabela 5. Dwa różne stanowiska dotyczące kwalifikowania wydatków na wynagrodzenie partnera prywatnego wypłacane bezpośrednio z budżetu publicznego (jednostki samorządu terytorialnego)

Stanowisko 1 (M. Bitner)	Stanowisko 2 (Instytut PPP)
<p>Wydatki majątkowe: część wynagrodzenia partnera prywatnego związana z zapłatą za wykonane roboty budowlane powinna zostać zakwalifikowana jako pieniężny wkład własny podmiotu publicznego; przy czym wkład własny polegać będzie na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia (czyli przedmiotowy transfer ze środków podmiotu publicznego kwalifikuje się jako wydatek majątkowy)</p>	<p>Wydatki majątkowe: część wynagrodzenia partnera prywatnego wypłacana bezpośrednio z budżetu podmiotu publicznego, która odpowiada zapłacie za wykonane roboty budowlane i będzie wymagalna w danym roku budżetowym, powinna być wydatkiem majątkowym (skoro wynagrodzenie partnera prywatnego za wykonane roboty budowlane – obejmujące najczęściej wartość poniesionych nakładów, koszty kapitału i marżę partnera prywatnego – jest związane z zakupem inwestycji, czyli pozyskaniem majątku, który po rozwiązaniu umowy o PPP zostanie oddany jednostce samorządowej). Ponieważ umowy o PPP to nie umowy na roboty budowlane i umowy o zarządzanie, lecz wynikiem realizacji umowy o PPP jest składnik majątkowy przekazywany podmiotowi publicznemu po zakończeniu współpracy, a całe wynagrodzenie partnera prywatnego związane jest z nabyciem przez podmiot publiczny składnika majątkowego, to wynagrodzenie partnera prywatnego w całości powinno być kwalifikowane jako wydatek majątkowy</p>
<p>Wydatki bieżące: wynagrodzenie partnera prywatnego obejmuje także zwykle zapłatę za utrzymanie inwestycji w stanie niepogorszonym oraz zarządzanie inwestycją. W tym zakresie opłata będzie kwalifikowana jako wydatek bieżący, ponieważ będzie obejmować wymagalne w danym roku kwoty spłat za zachowanie dostępności i ciągłości usług świadczonych przez partnera prywatnego</p>	<p>Wydatki bieżące: brak</p>

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: [Bitner 2011, s. 71,73; Forum PPP... 2011, s. 41].

Wiele kontrowersji budzi kwalifikowanie wydatków na wynagrodzenia dla partnera prywatnego wypłacane bezpośrednio z budżetu jednostki publicznej. Kontrowersje dotyczą nie tylko braku regulacji prawnych w tym zakresie, ale przede wszystkim mają wymiar finansowy. Przedsięwzięcia w formule PPP przy takim sposobie ujmowania wydatków na wynagrodzenia powodują zmniejszenie atrakcyjności (opłacalności) PPP z punktu widzenia podmiotu publicznego – następuje znaczne ograniczenie możliwości finansowania takich wydatków z budżetu jednostki samorządowej, a tym samym zakwestionowana zostaje idea PPP, czyli pozyskiwanie przez podmiot publiczny majątku lub podnoszenie wartości majątku już istniejącego. W literaturze można spotkać dwa sposoby rozwiązania problemu, jak ujmować wydatek na wynagrodzenia jako wydatek majątkowy lub wydatek bieżący (zob. tab. 5).

Z powyższego wywodu wynika, że problemem w warunkach prawa polskiego jest ryzyko prawne, wynikające z różnic interpretacyjnych na temat wydatków majątkowych i bieżących. Niezależnie od tego, badając wpływ umów o PPP na zobowiązania partnera publicznego oraz dług samorządowy, należy wskazać sposób wyeliminowania ryzyka prawnego. Sposobem takim jest utworzenie spółki projektowej przez podmiot publiczny czy z udziałem podmiotów publicznych – takie spółki nie są zaliczane do podmiotów sektora finansów publicznych, więc ich zobowiązania są neutralne dla budżetu samorządowego. Ponadto wydatki na objęcie akcji i udziałów w spółce mają charakter majątkowy, neutralny dla budżetu samorządowego. Konkretnych rozwiązań zastosowania tego sposobu jest kilka: utworzenie spółki komunalnej i wyposażenie jej w niezbędne aktywa, a następnie zawarcie umowy o PPP przez taką spółkę z partnerem prywatnym, albo utworzenie z partnerem prywatnym spółki celowej.

4. Podsumowanie

Można stwierdzić, że przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w realiach polskich mogą stanowić udaną próbę pogodzenia dwóch rozbieżnych problemów: potrzeby i oczekiwań społeczności lokalnych dotyczących wykonywania zadań własnych ich wspólnot oraz zaostrzającego się problemu niewystarczalności środków budżetu samorządowego, by sprostać swym zadaniom. Jednakże trzeba stale analizować przesłanki różnego charakteru, w tym prawnofinansowe, mające znaczenie dla racjonalności PPP jako metody realizacji i finansowania zadań publicznych.

Literatura

- Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., <http://www.epp.eurostat.eu.europa.eu>, 8.10.2011.

„Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych” 2011, nr 2.

Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce – przewodnik 2002*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2002.

Wieloletni plan finansowy Państwa. Załącznik do uchwały nr 36 Rady Ministrów, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011, bip.kprm.gov.pl.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Załącznik nr 41, DzU 2010, nr 20, poz. 103.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, DzU 2010, nr 252, poz. 1692.

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, DzU 2002, nr 141, poz. 1178.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

FINANCIAL LAW – RATIONALE OF THE USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE POLISH HEALTH SECTOR

Summary: The research problem is to identify legal and financial reasons for making investment projects in the Public-Private Partnership in the health sector. The article discusses the impact of the PPP contracts in the public debt and statutory debt limits for local government units.

Keywords: contract public-private partnership, PPP contract legal status.