

**Kazimierz Mrozowicz**

**Piotr Halemba**

**PROBLEMY POTENCJAŁU SPOŁECZNEGO**

**ORGANIZACJI**

**TURYSTYCZNYCH I SPORTOWYCH**

**W SPEKTRUM WIELOWYMIAROWYCH ASPEKTÓW**

**ZARZĄDZANIA**

**Tom pierwszy**

Katowice 2014

## **KOMITET WYDAWNICZY**

dr hab. Władysław Mynarski prof. nadzw., - przewodniczący,  
prof. dr hab. Józef Opara z-ca przewodniczącego  
prof. dr hab. n. med. Andrzej Małecki, prof. dr hab. Sławomir Mazur,  
prof. dr hab. Jan Ślężyński, prof. dr hab. Janusz Iskra, dr hab. dr hab.  
Rafał Gnat prof. nadzw., dr hab. Cezary Kucio prof. nadzw.,  
Rajmund Tomik prof. nadzw., dr Piotr Halemba, dr Jacek Polechoński

### **Recenzent:**

**Dr hab. Krzysztof W. Łobos prof. nadzw.**

**ISBN 978-83-64036-32-3**

Copyright©2014 by AWF Katowice

Wydawnictwo Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach, 2014

**Nakład 200 egz.**

**Dystrybutor:** Śląska Księgarnia Kultury Fizycznej, ul. Mikołowska 72a, 40-065  
Katowice, e-mail: ksiegarniakulturyfizycznej@wp.pl,  
tel.: 32 207 51 95 lub 606 785 430

**Projekt okładki:** Joanna Gębka, tel. 606 947 719

**Druk:** UKiP J&D Gębka, 44-100 Gliwice, ul. Młyńska 4, tel./fax 32 231 87 09

*Piotr Halemba*

AWF Katowice

*Agnieszka Franczak*

Akademia Jana Długosza w Częstochowie

*Brygida Grzeganeł-Więcek*

AWF Katowice

**Hybrydowe modele partnerstwa publiczno-  
prywatnego jako determinanta realizacji inwestycji  
sportowych i turystycznych w warunkach kryzysu  
finansowego**

**Hybrid Public/Private Partnership Models as Determinants  
for Sport and Tourism Investments under Conditions of  
Financial Crisis**

**Abstract**

Public/private partnership (PPP) is one form for accomplishing long-term public investments which allows for reduced financial burden of public budgets. Additional investment benefits are formed through the possibility of European Union subsidies i.e. forming so-called hybrid models of public/private partnerships. This article undertakes an analysis and assessment of

how popular PPP's are as methods for financing investments in the sport and tourism infrastructure sector with particular attention on hybrid models of public/private partnerships.

**Key words:** public/private partnership, hybrid public/private partnership models (PPP), European Union funding, sport, tourism

## Wstęp

Jednym z zadań własnych gminy, obok innych spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym<sup>1</sup> jest zapewnienie mieszkańcom dostępu do kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Zrównoważona turystyka stanowi znaczący element w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostki samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Brak adekwatności pomiędzy poziomem środków finansowych znajdujących się do dyspozycji w budżetach gmin, a kapitałochłonnością powierzonych tym jednostkom zadań zmusza je do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji. Sport, turystyka i rekreacja wymagają inwestycji o długim okresie zwrotu, dlatego często są postrzegane jako sfera „ssąca” publiczne

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>2</sup>S. Nowak, A. Ulfik, A. Herbuś. Zrównoważona turystyka podstawą rozwoju regionalnego, *Logistyka*. - 2012, nr 3, s. 1717-1721

zasoby finansowe oraz prywatnych przedsiębiorców.<sup>3</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) rozumiane jako nowa forma zarządzania procesami społeczno-gospodarczymi, staje się realną formułą zdążania ku jakości i innowacyjności w sporcie, turystyce i rekreacji, przy jednoczesnym odciążeniu budżetu samorządowego. Szansą na większe spopularyzowanie tego modelu współpracy jest możliwość realizacji inwestycji z dofinansowaniem środkami Unii Europejskiej, czyli stworzenie tzw. hybrydowych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, które polegają na jednoczesnym wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych i kapitału prywatnego oraz ewentualnie krajowych środków publicznych.<sup>4</sup> Udział Unii Europejskiej odgrywa bardzo ważną rolę nie tylko z powodu udostępnienia finansowania, ale również uwiarygodnienia projektu wobec pozostałych partnerów (w tym instytucji finansujących). Celem artykułu jest analiza i ocena popularności partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody finansowania inwestycji w zakresie infrastruktury sportowej i turystycznej, ze szczególnym uwzględnieniem modelu hybrydowego partnerstwa publiczno-prywatnego.

---

<sup>3</sup> B. Marciszewska, *Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój zagospodarowania przestrzennego* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne problemy turystyki nr 8, Szczecin 2007, s. 163.

<sup>4</sup> A. Pyka, *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, Journal of Management and Finance, Vol. 11, No. 2, 2013, s. 325-338.

## 1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Sformułowanie „partnerstwo publiczno-prywatne” jest stosunkowo nowe w polskiej terminologii. Termin ten jest dosłownym tłumaczeniem z języka angielskiego (*public-private partnership*), zastosowany został w Polsce głównie w wyniku realizowania programów pomocowych, współtworzonych przez zagranicznych konsultantów i finansowanych ze środków europejskich.<sup>5</sup> Obowiązująca w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>6</sup> stanowi, że „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”. Atrakcyjność tego modelu współpracy wynika ze współdziałania organów publicznych z podmiotami prywatnymi, mimo że każdej ze stron zaangażowanej w projekt przyświeca inny cel (podmiot prywatny dąży do maksymalizacji zysku a podmiot publiczny – do zaspokojenia potrzeb społecznych). Partnerstwo publiczno-prywatne wykorzystywane jest przede wszystkim w takich dziedzinach jak np.: infrastrukturze drogowej, transporcie publicznym, ochronie zdrowia, gospodarce wodno-ciekowej, gospodarce odpadami, gospodarce mieszkaniowej, rewitalizacji, a także w sporcie i rekreacji.

---

<sup>5</sup> M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 41.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100.

Tego rodzaju finansowanie inwestycji ma wiele zalet, do których należą przede wszystkim odciążenie budżetu publicznego, wzrostu efektywności inwestycji, możliwość wykorzystanie najnowszych technologii, ograniczony wpływ polityki, a także transfer ryzyka, ponieważ projekty partnerstwa publiczno-prywatnego charakteryzują się tym, że ryzyko powinno być ponoszone przez tę stronę umowy, która najlepiej sobie z nim poradzi<sup>7</sup>. Partnerstwo publiczno-prywatne daje możliwość przerzucenia finansowania na podmiot prywatny, który najczęściej później nie otrzymuje wynagrodzenia w formie zapłaty, a ma możliwość eksploatacji powstałej infrastruktury przez okres czasu na jaki zostanie zawarta umowa, zapewniając w ten sposób zwrot zaangażowanego kapitału oraz zysk.<sup>8</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne stwarza możliwość obniżenia nakładów finansowych na inwestycje, co przekłada się na oszczędności budżetowe i w efekcie może ograniczać konieczność zadłużania się samorządu. Zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest niewątpliwie doświadczenie sektora prywatnego w realizacji różnego rodzaju przedsięwzięć.

---

<sup>7</sup> M. Turek, I. Jonek-Kowalska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Identyfikacja szans i zagrożeń*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzania, z. 58, Katowice 2011, s. 39.

<sup>8</sup>A. Grzesiok, *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa 2009, s. 109.

W wielu przypadkach projekty podejmowane przez podmioty sektora publicznego są dla nich unikalne lub jednorazowe, a zatem pracownicy publiczni nie mają doświadczenia w tych projektach. Tymczasem sektor prywatny operując na różnych rynkach – krajowych i zagranicznych – wnosi do projektu odpowiedni *know-how*, a także wykorzystuje efekty skali działania, które są niedostępne dla pojedynczej jednostki samorządowej<sup>9</sup>. Ponadto sfinalizowanie projektu inwestycyjnego opartego o współpracę podmiotu publicznego i prywatnego oraz osiągnięcie wymiernych korzyści przez stronę publiczną, może być także wykorzystywane jako element promocji wizerunku zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i inwestora prywatnego.

W obszarze prawnym Unii Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne regulowane jest jedynie przez tzw. „prawo miękkie”. Komisja Europejska nie zdecydowała się na harmonizację przepisów w zakresie partnerstwa publiczno-prawnego, przyjmując jednakże szereg dokumentów kluczowych dla tego typu inwestycji. Do najistotniejszych zaliczyć należy wydane w 2003 roku „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”<sup>10</sup> oraz opracowaną w 2004 roku „Zieloną Księgę

---

<sup>9</sup> A. Grzesiok, *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit., s. 109.

<sup>10</sup> Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, (EC 2003).



PPP”.<sup>11</sup> Termin „partnerstwo publiczno-prywatne” nie został zdefiniowany na poziomie Wspólnoty. Ogólnie odnosi się on do form współpracy pomiędzy organami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, konstrukcji, odnawiania, zarządzania i utrzymania infrastruktury bądź świadczonej usługi. Formy współpracy sektora publicznego i prywatnego są zróżnicowane i można je sklasyfikować biorąc pod uwagę udział sektora prywatnego w tej współpracy.<sup>12</sup>

Kompleksowo opisuje je dokument „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”. Formy współpracy, uszeregowane w zależności od zakresu odpowiedzialności sektora prywatnego, przedstawiono następująco<sup>13</sup>:

- ❖ Kontrakty na usługi;
- ❖ Umowy typu O&M, czyli na eksploatację i zarządzanie;
- ❖ Umowy dzierżawy;
- ❖ Umowy typu BOT;
- ❖ Umowy koncesji/ typu DBFO;
- ❖ Umowy typu BOO;
- ❖ Prywatyzacja – sprzedaż pełna lub częściowa.

---

<sup>11</sup> Zob. Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004) 327, Bruksela 2004.

<sup>12</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 125.

<sup>13</sup> Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, (EC 2003).

Pierwsze trzy opcje oraz prywatyzację uznaje się za formy tradycyjne, natomiast oznaczone trzyliterowymi lub czteroliterowymi akronimami opcje dotyczą przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym.<sup>14</sup> Przykładowo DBFO oznacza, że partner prywatny projektuje stosowną infrastrukturę, finansując samodzielnie prace konstrukcyjne i projektowe. Na czas trwania umowy inwestycja jest własnością prywatnego inwestora, po czym infrastruktura przekazywana jest na rzecz podmiotu publicznego.<sup>15</sup>

**Tab. 1.** Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Nazwa angielska modelu PPP	Skrót ang.	Nazwa Polska modelu PPP
Build, Operate, Transfer	BOT	Wybuduj, Eksploatuj, Przekaż
Design, Build, Finance, Operate	DBFO	Zaprojektuj, Wybuduj, Finansuj, Eksploatuj
Build, Own, Operate	BOO	Buduj, Posiadaj, Zarządzaj
Build, Operate, Renew	BOR	Buduj, Zarządzaj, Odtwarzaj
Build, Transfer&Lease	BTL	Buduj, Przekaż, Oddaj w leasing
Modernize, Maintain&Operate	MMO	Modernizuj, Utrzymuj, Zarządzaj

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Cichowicz, M. Zasłona, Partnerstwo publiczno-prywatne a pomoc publiczna, UOKiK, Warszawa 2008, s. 14-15.*

<sup>14</sup> J. Zysnarski, *Ekonomiczno- finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego* [w:] D. A. Hałaburdy (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2010, s. 92.

<sup>15</sup> B. Korbus (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 65.

Kluczowym elementem partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka pomiędzy strony umowy. W przypadku zawierania umowy o współpracy istotne jest wskazanie ryzyka, które ponoszą strony, a przede wszystkim partner prywatny. Właściwy podział ryzyka przesądzał będzie o sukcesie projektu, optymalizując jego efektywność, zdolność generowania przychodów oraz zaspokajania potrzeb publicznych. Jeśli partner prywatny nie weźmie na siebie choć części ryzyka, wynikającego z realizacji zadania, to nie będzie to partnerstwo publiczno-prywatne, a zamówienie publiczne.<sup>16</sup> Gmina zawierając umowę realizującą partnerstwo publiczno-prywatne jest zobowiązana do współdziałania w osiągnięciu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.<sup>17</sup> Wniesienie wkładu własnego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu lub dzierżawy mienia gminnego.<sup>18</sup>

## **2. Partnerstwo publiczno-prywatne a fundusze Unii Europejskiej**

Istnieje możliwość dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej przedsięwzięć realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Pozwala to na stworzenie tzw. „hybrydowych”

---

<sup>16</sup> E. Kornberger-Sokołowska, (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 18.

<sup>17</sup> Art. 7 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

<sup>18</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, które polegają na jednoczesnym wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych i kapitału prywatnego oraz ewentualnie krajowych środków publicznych.<sup>19</sup> Projekty łączące model partnerstwa publiczno-prywatnego z funduszami Unii Europejskiej podlegają jednocześnie regulacjom prawnym partnerstwa publiczno-prywatnego oraz regulacjom dotyczącym funduszy europejskich. Z jednej strony taki projekt jest przygotowywany i realizowany zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym albo ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi<sup>20</sup>, z drugiej zaś – obowiązują go reguły realizacji oraz rozliczania projektu określone dla konkretnego programu operacyjnego współfinansowanego z funduszy unijnych. Perspektywa finansowa 2014–2020 może stanowić przełom dla projektów hybrydowych partnerstwa publiczno-prywatnego, głównie za sprawą nowych regulacji. Do zasad realizacji projektów w ramach funduszy europejskich na lata 2014–2020 włączono tym razem przepisy mówiące o definicji, beneficjentach oraz przepływach finansowych w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Niewątpliwie ułatwi to realizację tego typu przedsięwzięć z wykorzystaniem funduszy europejskich. Do tej pory na terenie Unii Europejskiej powstało niewiele projektów hybrydowych partnerstwa publiczno-prywatnego.

---

<sup>19</sup>[[http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo\\_publiczno\\_prywatne/strony/default.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo_publiczno_prywatne/strony/default.aspx)  
] data dostępu  
22.05.2014 r.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane i usługi, DZ. U. 2009, nr 19, poz. 101.

Europejskie Centrum Wiedzy o PPP, utworzone m.in. przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz państwa członkowskie UE, zidentyfikowało zaledwie 49 tego typu projektów w Europie.<sup>21</sup>

Hybrydowy model współpracy może przynieść dużo korzyści zarówno stronie publicznej jak i prywatnej. W wypadku projektów hybrydowych obecność partnera prywatnego poprawiała efektywność i wskaźnik korzyści (*value for money*). Z kolei udział UE odgrywał bardzo ważną rolę nie tylko z powodu udostępnienia finansowania, ale również uwiarygodnienia projektu wobec pozostałych partnerów (w tym instytucji finansujących). Ponadto istnieje możliwość finansowania ze środków unijnych kosztów wstępnych przygotowania dokumentacji projektowej i wsparcia instytucjonalnego tego etapu inwestycji.<sup>22</sup> Obecnie możliwe jest uzyskanie dofinansowania na projekty inwestycyjne z funduszy europejskich w wysokości nawet do 85% wartości kosztów kwalifikowanych.<sup>23</sup> Udział środków z funduszy unijnych w finansowaniu projektów realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego niejednokrotnie pozwala na realizację publicznych projektów, które bez dotacji z UE byłyby nierentowne

---

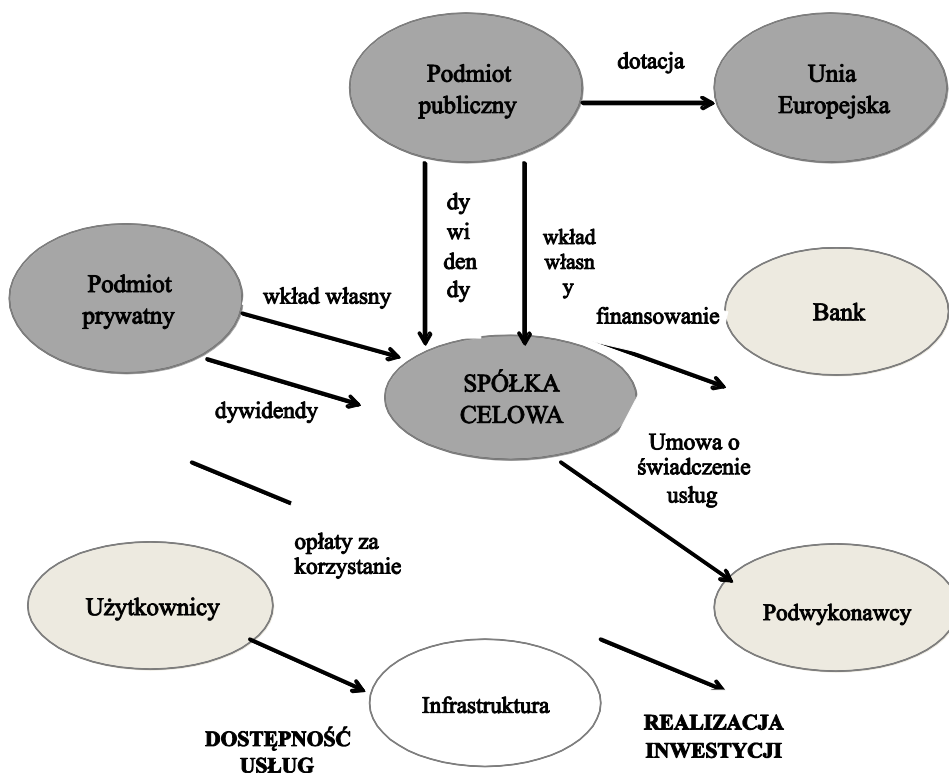
<sup>21</sup>[<http://www.een.org.pl/index.php/fundusze-strukturalne/articles/projekty-hybrydowe.html>, data dostępu 16.06.2014.

<sup>22</sup> Raport *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, s. 21.

<sup>23</sup>[[http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo\\_publiczno\\_prywatne/strony/default.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo_publiczno_prywatne/strony/default.aspx)] data dostępu 22.05.2014 r.

i nie zostałyby zrealizowane jako projekty partnerskie. Środki pochodzące z funduszy unijnych ograniczają bowiem koszty finansowe obu stron, zmniejszając ich zapotrzebowanie na kredytowanie inwestycji.<sup>24</sup>

**Rys. 1.** Schemat hybrydowego PPP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B. Korbus (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s.148.

<sup>24</sup> Raport *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, op. cit., s. 2.

Komisja Europejska zwraca uwagę, że model hybrydowy ma również wiele słabych stron. Zbyt łatwy dostęp do dotacji może zdaniem Komisji Europejskiej doprowadzić do sytuacji, w której władze publiczne, zamiast skupić się na poszukiwaniu wydajnych oraz alternatywnych wobec dotacji źródeł finansowania swych przedsięwzięć, ograniczą się do przystosowania ich do kryteriów, od spełnienia których zależy uzyskanie dotacji, nawet jeżeli odbywa się to kosztem efektywności ekonomicznej całego przedsięwzięcia.

W sytuacji skorzystania z dotacji powszechne zastrzeżenia beneficjentów budzi przewlekłość oraz koszty biurokratycznych procedur związanych z ich pozyskiwaniem i wykorzystaniem. Pomimo ogólnej dostępności programów operacyjnych korzystanie ze środków unijnych nie jest łatwe. Wynika to z konieczności spełnienia wielu różnorodnych wymogów formalnych i merytorycznych.

### **3. Wykorzystanie hybrydowego partnerstwa publiczno-prywatnego w zarządzaniu infrastrukturą sportową oraz turystyczną**

Decentralizacja administracji publicznej w Polsce sprawiła, że jednostki samorządu terytorialnego stały się

odpowiedzialne za rozwój lokalny i regionalny<sup>25</sup>. Silna konkurencja wymusza na władzach samorządowych realizację inwestycji przyczyniających się do pozyskania zagranicznych inwestorów, utrzymania kapitału w regionie, organizacji prestiżowych imprez sportowych czy przyciągnięcia turystów. Do zadań własnych gminy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym należy między innymi zapewnienie mieszkańcom dostępu do kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych w ostatnich latach sprawia, że samorzady starają się szukać alternatywnych form finansowania swoich inwestycji. Partnerstwo publiczno-prywatne jest z powodzeniem wykorzystywane do rozbudowy infrastruktury lokalnej, która uatrakcyjnia ofertę turystyczno-rekreacyjną i przynosi jednostkom samorządu terytorialnego pośredni zysk, w postaci np. podatków wpłacanych przez przedsiębiorców obsługujących zwiększony ruch turystyczny. Współpraca ma wpływ na rynek – inicjuje prowadzenie badań rynku usług sportowych, rekreacyjnych i turystycznych. Ponadto wskutek wdrażania idei partnerstwa publiczno-prywatnego powstaje konieczność oceny ryzyka związanego z realizacją tego typu przedsięwzięć oraz

---

<sup>25</sup> S. Nowak, A. Ulfik Financial independence of communities and the support of tourism infrastructure, *Journal of Tourism, Recreation & Sport Management*. - Vol. 1 (2013), s. 21-26



zastanowieniem się nad istotą i celowością projektu.<sup>26</sup> Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi podstawę kreowania lokalnej gospodarki w oparciu o współdziałanie wszystkich podmiotów zainteresowanych rozwojem turystyki oraz sportu. Jest porozumieniem władz samorządowych i przedsiębiorstw, które wspólnie działają na rzecz rozwoju sportu i turystyki.

Współpraca samorządu z partnerem prywatnym w zakresie inwestycji sportowych czy turystycznych, dotyczy przede wszystkim budowy obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz ich obsługi. W Polsce inwestycje sportowe ocenia się generalnie jako nieopłacalne, dlatego większość inwestycji sportowych wymaga wsparcia ze środków publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne w przypadku inwestycji sportowych i turystycznych, polega na tym że gmina poszukuje prywatnego przedsiębiorcy, podpisuje z nim umowę, a następnie inwestor buduje dany obiekt z własnych środków i przez okres kilku lub kilkudziesięciu lat obsługuje go. Obiekty sportowe nie zwracają tak szybko zainwestowanego kapitału, dlatego ważne jest, aby uzupełnić zakres świadczonych usług o usługi rekreacyjne, centra zdrowotne, fitness, SPA, rozrywkowe, a także hotelarskie, gastronomiczne i usługowe. Przez infrastrukturę „sportowo-rekreacyjną” należy rozumieć

---

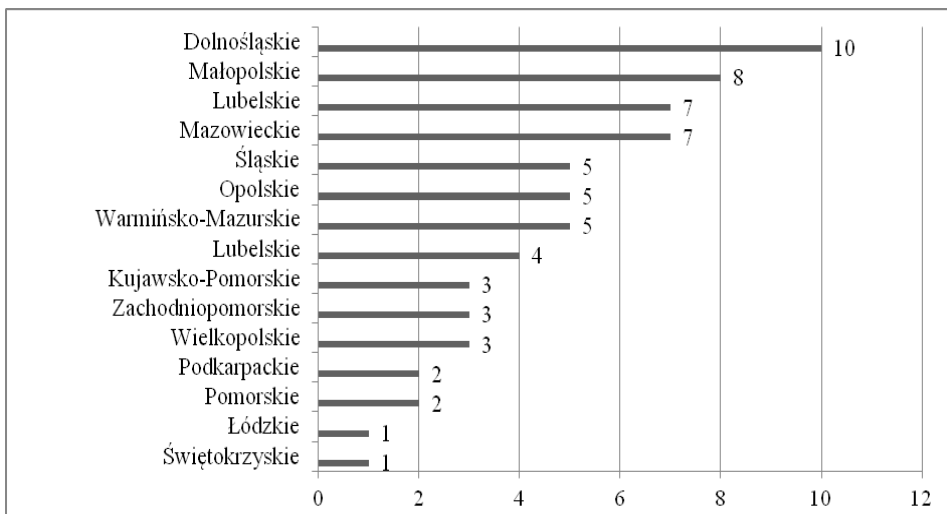
<sup>26</sup> P. Żegleń, *Perspektywy wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju gospodarki turystycznej w województwie podkarpackim* [w:] *Przestrzenne, gospodarcze i humanistyczne aspekty turystyki*, K. Szpary, M. Gwoździa (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Kraków-Rzeszów-Zamość 2009, s. 100.

zarówno obiekty przyszkolne – kompleksy boisk, Orliki, baseny przyszkolne, jak i stadiony piłkarskie najwyższej kategorii, wielofunkcyjne hale czy kompleksy wodno-rekreacyjne typu aquaparki. Mimo znaczących różnic co do skali i specyfiki usług, należy zauważyć, że w każdym typie obiektów, infrastrukturę udostępnia się użytkownikom odpłatnie. Nawet w przypadku obiektów przyszkolnych, dostępność po godzinach lekcyjnych dla użytkowników innych niż uczniowie, związana jest z odpłatnością.

#### **4. Przykłady hybrydowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej**

Ważnych informacji z zakresu rozwoju rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze sportu, turystyki i rekreacji dostarczają przygotowywane corocznie raporty branżowe.

**Wykres 1.** Liczba postępowań partnerstwa publiczno-prywatnego w podziale na województwa



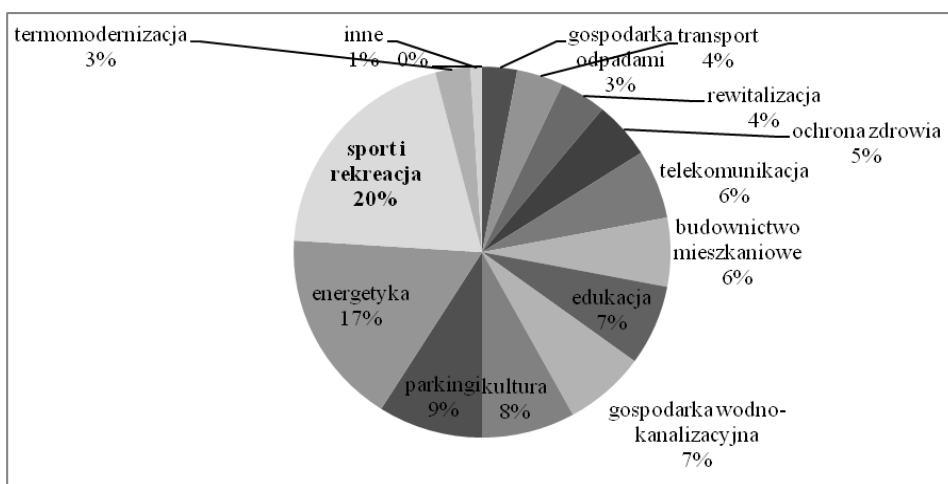
*Źródło: Raport rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze sportu, rekreacji i turystyki w Polsce, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Warszawa 2013, s. 6*

W raporcie kancelarii doradztwa gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz zawarto podsumowanie dotychczasowego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w tym sektorze. W analizowanym okresie, tj. od lutego 2009 roku do 15 czerwca 2013 roku, największa liczba projektów realizowanych i przewidzianych do realizacji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego zlokalizowana była na terenie województwa dolnośląskiego (10) i województwa małopolskiego (8).

Bezpośrednio za nimi uplasowały się województwa lubelskie oraz mazowieckie – po 7 postępowań. Z kolei w województwach śląskim, opolskim oraz warmińsko-mazurskim

ogłoszono po 5 postępowań. W 2012 roku spośród wszystkich ogłoszonych postępowań partnerstwa publiczno-prywatnego 20% dotyczyło przedsięwzięć infrastrukturalnych z zakresu sportu i rekreacji.

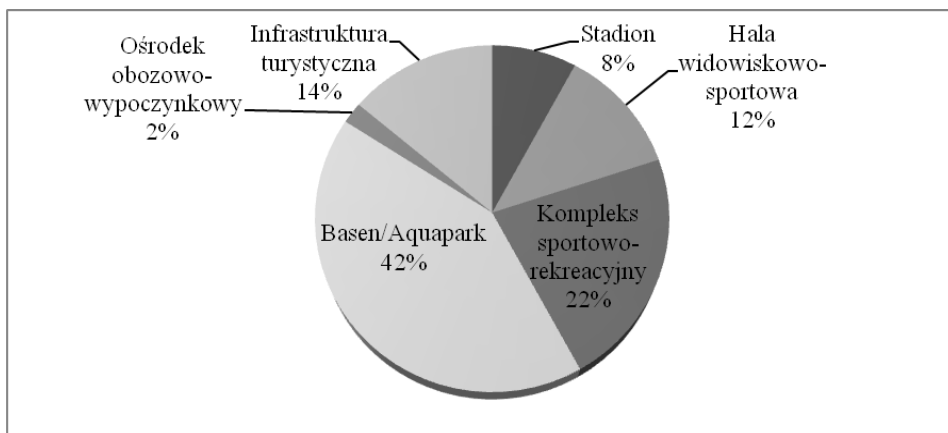
**Wykres 2.** Sektor sportu i rekreacji na tle PPP w 2012 roku



Źródło: Raport rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze sportu, rekreacji i turystyki w Polsce, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Warszawa 2013, s. 27.

Wśród projektów w obszarze sportu, turystyki i rekreacji dominowały inwestycje w obiekty wodne, czyli baseny, parki wodne itp. – 42% wszystkich projektów. Kolejne duże grupy stanowiły kompleksy sportowo-rekreacyjne – 22% oraz obiekty infrastruktury turystycznej – 14% wszystkich projektów.

**Wykres 3.** Obiekty będące przedmiotem postępowań partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: *Raport rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze sportu, rekreacji i turystyki w Polsce*, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Warszawa 2013, s. 11.

W przypadku projektów z zakresu infrastruktury sportowej, turystycznej i rekreacyjnej głównym źródłem wsparcia w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 były Regionalne Programy Operacyjne poszczególnych województw, przy czym zakres i rodzaje wspieranych projektów w poszczególnych województwach były bardzo zróżnicowane. W niektórych województwach (np. w województwie śląskim) występowały działania dedykowane do wspierania inwestycji w obiekty sportowe, w innych istniała jedynie możliwość wsparcia projektów budowy przyszłolnych obiektów sportowych (np. w województwie dolnośląskim). Najczęściej wspierane były projekty z zakresu

budowy oraz modernizacji infrastruktury turystycznej, w tym hotelowej, gastronomicznej i rekreacyjnej w miejscach ważnych dla turystyki danego regionu. Wzrost atrakcyjności turystycznej Polski był także celem XI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, w ramach którego dodatkowe wsparcie otrzymało pięć województw.

W ramach 12 Programów Operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013 zidentyfikowano 21 projektów hybrydowych o łącznej wartości 4 138 mln zł<sup>27</sup>. Z czego 3 projekty w sektorze sportu, turystyki i rekreacji<sup>28</sup>.

Podstawowe informacje dotyczące tych projektów przedstawia tabela poniżej.

**Tabela 2.** Projekty hybrydowe w obszarze infrastruktury sportowej i turystycznej realizowane w ramach perspektywy finansowej 2007-2013

Nazwa i przedmiot projektu	Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju	Zarządzanie infrastrukturą sportową stoku Dębowiec w Bielsku-Białej	Projektowanie, budowa, eksploatacja i zarządzanie centrum piłkarskim na terenie Gminy Piaseczno
Podstawa prawna	koncesja na roboty budowlane lub usługi	koncesja na roboty budowlane lub usługi	koncesja na roboty budowlane lub usługi

<sup>27</sup> [[http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza\\_projektow\\_hybrydowych.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx)], data dostępu 16.06.2014 r.

<sup>28</sup> Ibidem.

**cd. tab. 2**

Data zawarcia umowy	09.01.2009	1.12.2012	3.12.2013
Czas trwania	27 lat	7 lat	20 lat
Etap realizacji PPP	eksploatacja i zarządzanie (faza operacyjna)	eksploatacja i zarządzanie (faza operacyjna)	podpisana umowa o PPP
Etap realizacji UE	Podpisana umowa o dofinansowanie	Podpisana umowa o dofinansowanie	planowana umowa o pożyczkę JESSICA
Data podpisania umowy o dofinansowanie	13.10.2011	26.11.2011	brak
Wartość projektu	19,81 mln zł	61,32 mln zł	-
Wartość dofinansowania	6,8 mln zł	44,96 mln	-
Poziom dofinansowania	34,3%	73,3%	-
Program Operacyjny	RPO Świętokrzyskie 2007-2013	RPO Śląskie 2007-2013	RPO Mazowieckie 2007-2013

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na dzień 10.04.2014r. – „Platforma partnerstwa publiczno-prywatnego”, [http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza\\_projektow\\_hybrydowych.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx), data dostępu 16.06.2014.*

Projektem hybrydowym najbardziej zaawansowanym pod względem realizacji jest „Kompleks mineralnych basenów w Solcu - Zdroju”. Projekt ten realizowany jest w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013 (RPO WŚ), Oś Priorytetowa II, Działanie 2.3 Promocja gospodarcza i turystyczna regionu. Polega na budowie systemu

basenów z wodą siarkową, pomieszczeń do zabiegów hydroterapeutycznych i odnowy biologicznej. Koncepcja finansowa projektu opiera się na umowie koncesji na roboty budowlane podpisanej w październiku 2010 roku. Realizacja przedmiotowej inwestycji, od projektowania poprzez budowę oraz zarządzanie (eksploatacja), została powierzona na 27 lat firmie zewnętrznej, Malinowy Zdrój sp. z o.o. Model współpracy to DBOT (design, build, operate, transfer – zaprojektuj, zbuduj, eksploatuj, przekaz). Poprzez eksploatację obiektu należy rozumieć kompleksowe czynności związane z korzystaniem z przedmiotu koncesji przez Koncesjonariusza, w tym utrzymanie go oraz pobieranie z niego pożytków i innych dochodów. Wartość dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej wyniosła 34,3% kosztów kwalifikowalnych.

## **Podsumowanie**

Rozwój sportu, turystyki i rekreacji zależy od tego czy osoby i instytucje odpowiedzialne za nie na poziomie lokalnym i regionalnym będą umiały efektywnie pozyskać środki na inwestycje oraz dobrze wypromować produkt sportowy i turystyczny. Turystyka i rekreacja wymagają inwestycji o długim okresie zwrotu. Istnieje w związku z tym potrzeba zawiązania współpracy pomiędzy podmiotami gospodarczymi, stowarzyszeniami, władzami samorządowymi. Dodatkowo realizacja inwestycji infrastrukturalnych na podstawie zewnętrznych



źródeł finansowania, w tym funduszy strukturalnych UE, ma niewątpliwie istotne znaczenie dla wzrostu konkurencyjności regionu. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest łatwym sposobem przeprowadzania inwestycji, ale jeżeli uda się zakończyć ogłoszone postępowanie sukcesem, może przynieść samorządowi sporo wymiernych korzyści. Sektor prywatny zainteresowany jest bowiem maksymalizacją efektywności inwestycji<sup>29</sup>, a sektor publiczny maksymalizacją użyteczności publicznej<sup>30</sup>. Ponadto środki pochodzące z funduszy unijnych ograniczają koszty finansowe obu stron, zmniejszając ich zapotrzebowanie na kredytowanie inwestycji<sup>31</sup>. Wspólne działanie jest jedyną drogą do innowacyjności, która ciągle jest słabą stroną polskiego sektora turystycznego i sportowego.

## **Bibliografia**

1. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
2. Grzesiok A., *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] Urbaniec M., Stec P., Dolata S. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument*

---

<sup>29</sup> W. Rogowski, *Rachunek opłacalności inwestycji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2008, s. 23-25.

<sup>30</sup> C. Rudzka-Lorentz., J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Zalewski A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007.

<sup>31</sup> Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011, op. cit., s. 2.

- rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa 2009.
3. Korbus B. (red.), *Partnerstwo publiczno- prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
  4. Kornberger-Sokołowska E., (red.), *Partnerstwo publiczno- prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego i śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.
  5. Marciszewska B., *Partnerstwo publiczno- prywatne a rozwój zagospodarowania przestrzennego* [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne problemy turystyki nr 8, Szczecin 2007.
  6. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno- prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
  7. Nowak S., Ulfik A., Herbuś A., *Zrównoważona turystyka podstawą rozwoju regionalnego*, Logistyka. - 2012, nr 3
  8. Nowak S., Ulfik A., *Financial independence of communities and the support of tourism infrastructure*, Journal of Tourism, Recreation & Sport Management. - Vol. 1 (2013)
  9. Ptaś D., *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno- prywatnym* [w:] Urbaniec M., Stec P., Dolata S. (red.), *Partnerstwo publiczno- prywatne jako instrument rozwoju*

- zrównoważonego*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa 2009.
10. Pyka A., *Hybrydowe modele PPP w warunkach gospodarki polskiej*, Journal of Management and Finance, Vol. 11, No. 2, 2013.
  11. Raport *Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze sportu, rekreacji i turystyki w Polsce*, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Warszawa 2013.
  12. *Raport ze studiów przypadku PPP*, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
  13. Raport *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012.
  14. Rogowski W., *Rachunek opłacalności inwestycji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2008.
  15. Rudzka-Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Zalewski A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007.
  16. Turek M., Jonek-Kowalska I., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Identyfikacja szans*

- i zagrożeń*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria Organizacja i Zarządzania, z. 58, Katowice 2011.
17. Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska, Bruksela 2003, (EC 2003).
  18. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 16, poz. 95 ze zm.
  19. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100.
  20. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane i usługi, DZ. U. 2009, nr 19, poz. 101.
  21. *Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, COM (2004) 327, Bruksela 2004.
  22. Zysnarski J., *Ekonomiczno- finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego* [w:] Hałaburdy D. A. (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2010.
  23. Zyśko R., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Lublinie, 5(2/2012).
  24. Żegleń P., *Perspektywy wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju gospodarki turystycznej*

w województwie podkarpackim [w:] *Przestrzenne, gospodarcze i humanistyczne aspekty turystyki*, Szpara K., Gwóźdź M. (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Kraków-Rzeszów-Zamość 2009.

### **Netografia**

1. [[http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo\\_publiczno\\_prywatne/strony/default.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/partnerstwo_publiczno_prywatne/strony/default.aspx)], data dostępu 22.05.2014 r.
2. [[http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza\\_projektow\\_hybrydowych.aspx](http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx)], data dostępu 16.06.2014 r.
3. [<http://www.een.org.pl/index.php/fundusze-strukturalne/articles/projekty-hybrydowe.html>], data dostępu 16.06.2014.