

Bogdan WŁODARCZYK¹

EKONOMICZNE I PRAWNE BARIERY ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Streszczenie

Ograniczenia w nadmiernym zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego muszą skłonić osoby odpowiedzialne za budżety do nowego podejścia w zarządzaniu środkami publicznymi. Taka sytuacja wymaga nie tylko poszukiwania nowych źródeł dochodu, ale także aktywnego zarządzania środkami samorządu oraz wykorzystania dostępnych rozwiązań prawnych w zakresie realizacji inwestycji. Samorządy są zmuszone do poszukiwania instrumentów i struktur finansowania niewywierających bezpośredniego wpływu na wskaźniki długu i obsługi zadłużenia. Rozwiązaniem, zapewniającym ciągłość procesów inwestycyjnych w samorządach, może okazać się partnerstwo publiczno-prywatne.

Istotą PPP jest długotrwała relacja biznesowa pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, której celem jest stworzenie infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Pomimo kilkuletniego okresu funkcjonowania ustawy o PPP w Polsce, postępowań na realizację przedsięwzięć w tej formule wciąż jest za mało w stosunku do potrzeb inwestycyjnych w JST.

Autor prezentuje PPP jako efektywny model zarządzania budżetem samorządów w gospodarczo niestabilnym otoczeniu, jak również na podstawie ankiety skierowanej do JST poszukuje przyczyn braku zainteresowania realizacją projektów w tej nowej formule.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie jednostek samorządu terytorialnego

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS NEW MODEL OF ADMINISTERING PUBLIC FUNDS

Summary

The limitations on incurring excessive debt by local government units must encourage persons responsible for budgets to adopt a new approach to public funds management. Not only does such a situation require seeking new sources of income, but it also necessitates active management of self-government assets, as well as using accessible legal means as regards investment implementation. Self-government bodies are forced to seek such financing instruments and structures that do not have a direct impact on debt indicators and debt service indicators. A public-private partnership can prove to be the solution which guarantees the continuity of investment processes conducted by self-government bodies.

The essence of public-private partnership is a long-term business relation between the public and private partner whose aim is to create infrastructure enabling the delivery of public services. In spite of the fact that the act on PPP was passed in Poland three years ago, the number of initiatives using this formula is still insufficient in relation to the investment needs of local government units.

¹ Dr Bogdan Włodarczyk – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: bogdan.wlodarczyk@uwm.edu.pl.

The author presents PPP as an efficient management model of LGU budgeting in an economically unstable environment. Moreover, based on a survey among LGUs, he investigates the possible reasons for the lack of interest in the implementation of projects in the new formula.

Key words: public-private partnership, financing of local government units

1. Wstęp

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym umożliwia finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ramach wspólnych inicjatyw sektora publicznego i prywatnego. Mimo że legislacyjna możliwość zawierania takich przedsięwzięć istnieje już od kilku lat, to wciąż nieliczna ilość samorządów zdecydowała się na ich realizację. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) dla sektora samorządowego jest nie tylko sposobem zwiększenia poziomu inwestycji, ale także innym modelem zarządzania środkami budżetowymi. Poszukiwanie nowych rozwiązań finansowania inwestycji determinuje pogarszająca się kondycja finansowa samorządów oraz legislacyjne ograniczenia możliwości zwiększania zadłużenia w JST. Wykorzystanie PPP to bardziej efektywny sposób gospodarowania środkami publicznymi, jednak wciąż napotyka on bariery, które mogą znajdować się po stronie: organów samorządowych, przedsiębiorców lub przepisów wykonawczych. Celem artykułu jest próba określenia przyczyn braku zainteresowania samorządów formułą inwestycji w ramach PPP na podstawie analizy wyników badania ankietowego. Badanie przeprowadzono za pomocą ankiety skierowanej do JST dwóch województw: warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, podczas odbywających się kongresów samorządowych w 2012 roku.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Sposób realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach współpracy pomiędzy partnerami publicznymi a partnerami prywatnymi nie jest zagadnieniem nowym. Idea budowy i organizacji przedsięwzięć służących ogółowi była wykorzystywana już w starożytności. Tak budowano: akwedukty, fortyfikacje wojskowe, drogi czy też świadczone usługi kurierskie. Przez lata ta forma współpracy ewaluowała i rozprzestrzeniła się w większości gospodarek tak, by w czasach współczesnych usankcjonować ją prawnie. Nowoczesna formuła i samo pojęcie PPP pojawiło się w Stanach Zjednoczonych w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia [Yescombe 2008 s. 19]. Lata dziewięćdziesiąte to rozwój PPP w formie *projectfinance*, projektów inwestycyjnych, w których przedsiębiorca prywatny przejmował ryzyko przedsięwzięcia w zamian za czerpanie z niego korzyści i eksploatację majątku publicznego. Jednym z większych projektów w tej formule był *Private Finance Initiative* z 1992 r. w Wielkiej Brytanii, który został wprowadzony przez konserwatywny rząd, w celu zaangażowania sektora prywatnego w publiczne przedsięwzięcia oraz transfer ryzyka z nimi związanych, do sektora prywatnego. Do kwietnia 2003 roku, w ramach PFI, zorganizowano 570 projektów

na łączną sumę 36 mld funtów, zaś przepływy środków z inwestycji do sektora prywatnego w kolejnych latach są szacowane na około 110 mld funtów [Grahame 2003 s. 3]. Współcześnie omawiane przedsięwzięcia z powodzeniem są realizowane na całym świecie w wielu branżach. Pozwala to wyodrębnić cechy charakterystyczne tej formy współpracy [Kozłowska 2011 s. 14]:

- jest to umowa wieloletnia (długoterminowa) zawarta pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym;
- obydwie strony umowy są zaangażowane w jej wykonywanie;
- przedmiotem umowy jest przedsięwzięcie, co oznacza, że partner prywatny jest zaangażowany w kilka etapów realizacji inwestycji, tj. np.: zaprojektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja;
- własność powstałej infrastruktury przez okres obowiązywania umowy pozostaje po stronie podmiotu publicznego albo zostaje przeniesiona na podmiot publiczny po zakończeniu umowy;
- partner prywatny osiąga przychody, z realizowanego w ramach PPP przedsięwzięcia, w postaci pożytków, które ono przynosi np. w postaci płatności podmiotów trzecich albo w postaci płatności ze strony podmiotu publicznego;
- umowa o PPP jest oparta na podziale ryzyka;
- ze względu na specyfikę jednej ze stron umowy (podmiot publiczny), podstawą do zawarcia umowy o PPP powinna być korzyść dla interesu publicznego z zastosowania tej formuły realizacji przedsięwzięcia.

Istotą PPP jest długotrwałe partnerstwo, którego celem jest stworzenie infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym. Stąd działania preferowane w jego ramach to: infrastruktura, edukacja, zdrowie, gospodarka wodna czy administracja publiczna.

Według Brzozowskiej, PPP można rozpatrywać jako [Brzozowska 2012 s. 33]:

- wszelkie formy współpracy sektora publicznego i prywatnego na niwie inwestycji o charakterze publicznym (głównie infrastrukturalnych);
- udziały kapitałowe sektora publicznego i prywatnego.

Podobny kształt mają także regulacje przyjęte w Polsce *Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Artykuł 1 ust. 2 ustawy definiuje PPP jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Podmiot publiczny zgodnie z art. 2 ustawy to:

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- b) inna, niż określona w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - finansują ją w ponad 50 % lub
 - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

- sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;

c) związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Zgodnie z art. 2 pkt. 2 *Ustawy o PPP*, pojęcie partnera prywatnego oznacza przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego, jednak ustawa nie wprowadza szczególnej definicji przedsiębiorcy. W doktrynie przyjmuje się, że należy stosować definicję przedsiębiorcy ujętą w *Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, zgodnie z którą przedsiębiorcą jest: osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 *Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*). Przedsiębiorcą jest np.: spółka prawa handlowego, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe [*Ustawa o partnerstwie...* 2009 s. 173].

Szerokie zdefiniowanie zarówno partnera publicznego, jak i partnera prywatnego daje możliwości wykorzystania zapisów ustawy w wielu przedsięwzięciach. Wybór partnerów, zgodnie z art. 4 pkt. 1, 2 *Ustawy o PPP*, następuje na bazie *Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prawnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej. W innych przypadkach, wyboru partnera dokonuje się stosując przepisy *Ustawy Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.*

Partnerstwo jest realizowane na podstawie wieloletniej umowy, do której stosuje się wyżej wymienione: ustawy, kodeks cywilny, kodeks handlowy lub inne szczegółowe akty prawne w zależności o przedmiotu inwestycji. W umowie podmiot publiczny określa podstawowe cele i warunki realizacji przedsięwzięcia publicznego i zobowiązuje się do współdziałania w przedsięwzięciu, również przez wniesienie wkładu własnego. Partner prywatny podejmuje się realizacji przedsięwzięcia publicznego, zgodnie z umową, w celu realizacji zysków. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotem umowy nie jest tylko wytworzenie określonego dobra publicznego, lecz również długoletnie zarządzanie nim oraz czerpanie zysków przez partnera publicznego w postaci zabezpieczenia potrzeb mieszkańców danej społeczności.

W projektach PPP można doszukiwać się wielu niedoskonałości, ale w zestawieniu z ciągle rosnącymi potrzebami inwestycyjnymi JST jest to, bez wątpienia, korzystna forma realizacji społecznych projektów. Jej walory to między innymi [Kozłowska 2011 s. 28]:

- zwiększenie zapotrzebowania na inwestycję – w przypadku ograniczonych środków finansowych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych (jednak nie może być to zasadniczy powód realizacji przedsięwzięcia w formule PPP);
- alokacja ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP – przeniesienie odpowiedzialności za ryzyko na stronę, która posiada kompetencje w zakresie zarządzania nim;

- ograniczenie kosztów realizacji przedsięwzięcia – ma to miejsce w związku z realizacją co najmniej części przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, który, z racji prowadzonej działalności gospodarczej, ma skłonności do optymalizacji kosztów i efektywniejszego zarządzania kosztami niż w podmiotach publicznych;
- zwiększenie szansy na generowanie dodatkowych przychodów – w zależności od rodzaju przedsięwzięcia i konstrukcji umowy jest możliwe korzystanie z tych przychodów przez podmiot publiczny (zwiększenie przychodów podatkowych miasta, np.: podatek dochodowy od firm oraz zatrudnionych dzięki realizacji inwestycji, przychody z tytułu sprzedaży gruntu pod budowę infrastruktury towarzyszącej);
- podwyższenie jakości świadczonych usług i korzystanie z *know-how* partnera prywatnego – co sprzyja zwiększeniu atrakcyjności infrastruktury dla odbiorców w stosunku do inwestycji prowadzonych metodą tradycyjną;
- zwiększenie efektywności działania administracji publicznej – co ma miejsce zarówno w zakresie realizacji przedsięwzięcia w formule PPP (poprzez profesjonalne zarządzanie nim przez partnera prywatnego), jak i w obszarze innych zadań i usług publicznych, realizowanych przez administrację przez wydzielenie przedsięwzięć, przekazanych do realizacji podmiotom zewnętrznym;
- wprowadzenie konkurencyjności świadczonych usług na rynek usług publicznych – powoduje to zwrócenie uwagi na pozytywne cechy i mechanizmy świadczenia usług;
- promocja wizerunku podmiotu publicznego – poprzez zamknięcie finansowe skomplikowanego przedsięwzięcia, a także dzięki osiągnięciu wartości dodanej przez podmiot publiczny za sprawą zaangażowania partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia.

Pomimo niekwestionowanych korzyści, w Polsce realizacja inwestycji publicznych za pośrednictwem formuły PPP wciąż nie jest popularna. W okresie obowiązywania *Ustawy o PPP* oraz *Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, od 2009 roku, projektów ogłoszonych w tej formule było: 41 w roku 2009, 62 w roku 2010, 15 w roku 2011 – w sumie 118 ogłoszeń, a uwzględniając ponownie ogłaszane postępowania, rzeczywista liczba projektów w latach: 2009, 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio: 35, 52 i 14 – w sumie 103 [Herbst, Jadach-Sepiolo 2012 s. 29]. Nieco więcej inwestycji PPP zanotowano w pierwszym półroczu 2012 roku. Jak podaje *Fundacja Centrum PPP*, liczba ogłoszonych projektów to 23 o wartości postępowań prawie 2 mld zł [Pronińska 2012 s. 10]. Tak mała liczba realizacji projektów w stosunku do ogromnych potrzeb inwestycyjnych JST wymusza poszukiwanie przyczyn braku zainteresowania tą formą realizacji inwestycji.

3. Dlaczego JST powinny wykorzystywać PPP?

Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) oraz ich związki, zgodnie z art. 9 pkt. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych*, wchodzą w skład sektora finansów publicznych. Ich deficyt i zadłużenie wpływa bezpośrednio na budżet państwa. Rosnąca liczba zadań własnych i zleconych oraz konieczność odnawiania zasobów i prowadzenia inwestycji powoduje, że od 2008 roku budżety JST w skali kraju zamykały się deficytem. W roku 2008 – 2,6 mld, w 2009 – 13 mld, w 2010 – 15 mld, w 2011 – 10,2 mld. Jak podaje Ministerstwo Finansów, deficyt ten jest finansowany przede wszystkim przez zewnętrzne źródła finansowania. W 2010 roku tylko 20 % deficytu pokryto przychodami własnymi, resztę stanowiły źródła zewnętrzne. Skutkuje to wzrostem długu JST, rosnącym szybciej niż dług Skarbu Państwa oraz wzrostem kosztów jego obsługi. Zdaniem Ministra Finansów, konieczne są ograniczenia w nadmiernym zaciąganiu zobowiązań. Pierwszym z nich jest art. 243 znowelizowanej *Ustawy o finansach publicznych*, który zacznie obowiązywać od 2014 roku. Stwierdza on, że organ stanowiący JST 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:

- a) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- b) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;
- c) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według odpowiedniego wzoru.

Intencją art. 243 było ustalenie takich zasad zadłużania się JST, aby mogły zadłużać się tylko jednostki o prawidłowej strukturze budżetu i które mają perspektywę w dochodach na spłatę długu i jego obsługę. Ustawodawca przewidział w całym okresie 2011-2013 okres przejściowy na rekonstrukcję budżetów samorządowych, aby zmaksymalizować nadwyżkę operacyjną i poprawić zdolność do zaciągania i obsługi długu. Jednak ta możliwość jest ograniczona. Samorządy mają małe możliwości podwyższania podatków i opłat, zmniejszenia wydatków na utrzymanie szkół, przedszkoli czy ośrodków zdrowia, a majątek komunalny jest w wielu przypadkach wyprzedawany w najatrakcyjniejszych lokalizacjach. Inną możliwość może stanowić nowa strukturyzacja dotychczasowego zadłużenia samorządu. Wydłużenie okresów spłat kredytów długu jest rozwiązaniem, lecz w przypadku kredytów wiąże się to ze zmianą warunków zamówienia publicznego (wzrostem wartości zamówienia, zmianami w umowie niezgodnymi z pierwotnym SIWZ), zaś w przypadku obligacji ozna-

czaloby to zmianę warunków emisji obligacji, które z mocy *Ustawy o obligacjach* w czasie trwania emisji są niezmiennie [*Ustawa z dnia 29 czerwca...* 1995]. Rozwiązań należałoby jeszcze poszukiwać w wydłużeniu okresu przejściowego lub modyfikacji samego brzmienia art. 243.

Drugą regulacją, drastycznie ograniczającą możliwości nadmiernego zadłużenia, jest przepis *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* [*Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010...* 2010]. W myśl rozporządzenia, oprócz kredytów i pożyczek, do kategorii długu publicznego zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prawnym, które mają wpływ na poziom długu;
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona;
- umowy sprzedaży, których cena jest płatna w ratach;
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przenoszone na korzystających z rzeczy;
- umowy nienazwane o terminie zapadalności dłuższym niż rok, związane z finansowaniem: usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu z uwzględnieniem podziału na: krótkoterminowe – o pierwszym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie, długoterminowe – o pierwszym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

W tym ograniczeniu krytyczny wydaje się przepis zaliczenia do długu JST wszystkich umów, których terminy zapadalności są dłuższe niż rok. W wielu przypadkach procesy inwestycyjne czy zakupowe są długoletnie i wykraczają poza rok budżetowy oraz posiadają odroczone terminy zapłaty, do tej pory pokrywane z przychodów przyszłych samorządów.

Wyzwania dla JST, jakie niosą ze sobą opisane zmiany przepisów, muszą skłonić osoby odpowiedzialne za budżety do nowego podejścia w zarządzaniu środkami publicznymi. Obecna sytuacja finansowa wielu samorządów w Polsce jest poniżej zdolności kredytowych. Samorzady, zadłużone wieloletnimi kredytami inwestycyjnymi lub obligacjami komunalnymi, nie mają możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań, obciążających bezpośrednio ich budżety. Mają także ograniczone zdolności udzielania poręczeń lub gwarancji podmiotom zależnym, realizującym inwestycje komunalne. Taka sytuacja wymaga nie tylko poszukiwania nowych źródeł dochodu, ale również aktywnego zarządzania środkami samorządu z wykorzystaniem produktów oferowanych przez instytucje finansowe. Zachodzi także konieczność opracowania nowej strategii zarządzania długiem w krótkiej i długiej perspektywie czasu w nowym i niestabilnym otoczeniu ekonomicznym i prawnym. Samorzady są zmuszone do poszukiwania instrumentów i struktur finansowania niewywierających bezpośredniego wpływu na wskaźniki długu i obsługi zadłużenia samorządu.

Formułą, która może zapewnić ciągłość realizacji planów inwestycyjnych w samorządach oraz zabezpieczenie potrzeb społeczności lokalnej, może być przedsięwzięcie publiczno-prywatne. Zgodnie z założeniami *Ustawy o PPP z 2005 roku*, przed-

siewzięcia takie mogły być realizowane na zasadach w niej określonych tylko wtedy, gdy przynosiły korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia, a korzyściami dla interesu publicznego były w szczególności: oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości związanych z jego realizacją [Korbus, Strawiński 2009 s. 331].

Obecnie istotne jest tu właściwe zakwalifikowanie PPP tak, aby można było je ująć poza bilansem i nie naruszyć postanowień cytowanego *Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r.* Polskie regulacje prawne, co do klasyfikacji przedsięwzięć wdrażanych w PPP, są pochodną europejskiego porządku prawnego. Europejski System Rachunkowości (ESA 95), wdrożony w celu pozyskania prawidłowych i porównywalnych danych na temat długu i deficytu finansów publicznych w krajach członkowskich, stanowi opis koncepcji związany z opracowywaniem informacji na ten temat. Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) podjął decyzję i opublikował wytyczne na temat ujęcia rachunkowego w rachunkach budżetu państwa (w tym także JST) kontraktów, zawartych w ramach PPP z podmiotami niepublicznymi. W związku ze złożonością zagadnienia odpowiedniej klasyfikacji PPP w rachunkach narodowych, Eurostat wydał dwie publikacje poświęcone jej interpretacji:

- *Long term contracts between government until and non-government partners (public-private partnerships) z 2004 roku* [Long term contracts... 2004];
- *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 95 (MGDD) z 2010 roku* [Manual on Government Deficit... 2010].

Oba dokumenty pomagają opisać i zarejestrować relacje gospodarcze transakcji pomiędzy publicznym i prywatnym partnerem. Polskie regulacje szczegółowe, odnoszące się do inwestycji w formule PPP, to:

- *Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych* [Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz.1767];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* [Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych* [Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* [Dz. U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207];
- *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej* [Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz.103].

W kontekście nowych regulacji, dotyczących długu JST, przy realizacji inwestycji w ramach PPP najistotniejszy wydaje się czynnik ekonomiczny. Ponadto, obserwując liczbę zadań w jednostkach, często brakuje odpowiednio wykwalifikowanej kadry i istnieje konieczność zabezpieczenia potrzeb społeczności lokalnej, PPP może być jednym z rozwiązań przyczyniających się do rozwoju lokalnego. Należy wskazać

także inne okoliczności, kiedy zastosowanie PPP w samorządach lub jednostkach stowarzyszonych jest właściwe:

- sektor publiczny nie posiada lub nie chce inwestować środków własnych w infrastrukturę;
- inicjator projektu nie posiada lub nie chce naruszyć zdolności kredytowej;
- partner prywatny posiada większe kompetencje w zakresie: projektowania, budowy i zarządzania infrastrukturą;
- sektor publiczny nie poszukuje wyłącznie sposobu na sfinansowanie publicznej infrastruktury, ale scenariusza realizacji i długoterminowego zarządzania infrastrukturą;
- współpraca partnera prywatnego i publicznego zwiększy efektywność świadczenia usług publicznych;
- współpraca partnera publicznego i prywatnego zagwarantuje optymalne wykorzystanie zasobów majątkowych.

W większości dotychczas realizowanych projektów w ramach PPP brały udział instytucje finansowe. Mogą to być banki, fundusze leasingowe i inne, tj. fundusze inwestycyjne, celowe. Uczestniczą one na każdym etapie realizacji projektu w: doradztwie, dostarczaniu środków finansowych na wkład własny i uzupełnienie finansowania czy monitorowaniu i rozliczaniu postępu inwestycji. Kluczowy jest tu udział instytucji finansowych już na etapie pomysłu przedsięwzięcia w ramach PPP. Instytucje te mogą profesjonalnie ocenić założenia projektu oraz jego wpływ na prognozę kondycji finansowej podmiotu publicznego i prywatnego. Banki mogą: pomóc zweryfikować projekt pod kątem opłacalności ekonomicznej, jak również ryzyka finansowego, określić optymalną strukturę finansowania czy ocenić zdolności finansowe partnera prywatnego [Puczkowski 2010 s. 350]. Takie podejście pozwala samorządom: upewnić się w poprawności przyjętych założeń, dokonać szybkiej selekcji partnera, zabezpieczyć środki na realizację projektu bądź zwiększyć wiarygodność całego przedsięwzięcia. Należy zwrócić uwagę, że instytucje finansowe, poprzez uczestnictwo w wielu projektach w skali kraju, powielają poprawne finansowo-organizacyjne rozwiązania. W związku z powyższym, wykorzystanie doświadczenia instytucji, a co za tym idzie, możliwości uregulowania kwestii spornych lub niezaplanowanych przez JST w trakcie konstruowania umowy, zwiększa bezpieczeństwo i ogranicza ryzyko porażki przedsięwzięcia. Obecnie planowane zmiany w przepisach o PPP pozwalają na wspieranie JST i partnerów prywatnych dzięki możliwości zawierania umów trójstronnych, włączając do partnerstwa instytucję finansową. Projekt zmian zakłada również: zastąpienie partnera prywatnego instytucją finansową, możliwość powołania spółek projektowych przez partnera prywatnego po wyborze jego oferty, a także zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert.

3. Identyfikacja barier w wykorzystaniu PPP przez JST

Niewielka liczba zrealizowanych projektów w ramach PPP, od wejścia w życie ustaw (z 2005 r. i z 2008 r.), oraz zmniejszająca się liczba postępowań na ich realizację (w 2011 roku 15 postępowań na terenie Polski) wymusza poszukiwanie przyczyn braku zainteresowania po stronie JST tą formułą finansowania. Należy zaznaczyć, że w Polsce przeprowadzono już kilkakrotnie badania na tematy związane z problematyką PPP. Jednym z nich było powszechne badanie, zorganizowane przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, zamieszczone na łamach Forum PPP *Magazyn inwestycji publicznych*. Instytut w swoim raporcie na podstawie wyników badań stwierdza, że ponad połowa samorządów miejskich (55%) pozytywnie ocenia obowiązującą *Ustawę o PPP*. Zaledwie 10% ankietowanych miast uznało, że *Ustawa z 2008 r.* utrudnia prowadzenie przedsięwzięć. Podmioty publiczne doceniają to, że nowa ustawa nie jest zbyt rozbudowanym aktem prawnym i ma charakter ramowy oraz nie narzuca przedmiotu partnerstwa ani nie wymaga od podmiotu publicznego obowiązkowych analiz. Jednocześnie ankietowani samorządowcy wskazują, że w ustawie brakuje dobrych rozwiązań w kwestii wyboru partnera prywatnego.

W badaniach samorządowych, realizowanych przez IPPP w latach 2010-2011, samorządy zgłaszały również fakt, że *Ustawa o PPP* jest mało spójna z innymi przepisami i brakuje regulacji podatkowych, które ułatwiłyby stosowanie partnerstwa. Ponadto, samorządowcy widzą problem w ograniczeniu możliwości dokonywania zmian w trwających wiele lat umowach PPP. Zdecydowanie lepiej przez ankietowane samorządy jest oceniana *Ustawa o koncesji* – aż 74% ankietowanych samorządów jest zdania, że ułatwia ona realizację przedsięwzięć w formule PPP [*Raport z badań Forum PPP... 2011 s. 8*].

Podobnie jak w przypadku *Ustawy o PPP*, wyniki badań z roku 2009 i 2010 nie uległy zmianie. Samorządy wskazują na wymagające doprecyzowania kwestie, np. konieczność stosowania w ustawie zdefiniowanych i jednoznacznych pojęć czy też występowanie płynnej granicy między zamówieniem publicznym a koncesją. Jednym z głównych zastrzeżeń samorządów wobec ustawy o koncesji są niejasne relacje między zakresem płatności dopuszczalnej ze strony koncesjodawcy a zakresem ryzyka ekonomicznego koncesjonariusza oraz brak wymogu składania przez oferentów dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu [*Raport z badań Forum PPP... 2011 s. 18*].

Pomimo zgłaszanych w ankietach nieścisłości przepisów, JST, generalnie, pozytywnie są nastawione do nowych regulacji. Mimo to, nie zwiększa to liczby postępowań w ramach formuły PPP. W związku z tym, należy nadal poszukiwać odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dlaczego samorządowcy nie wybierają tej formy finansowania inwestycji?

W ramach, odbywającego się w miesiącu czerwcu 2012 r. w dwóch województwach: warmińsko-mazurskim oraz podlaskim, Forum Samorządowego poświęconego rozwojowi przedsięwzięć w ramach PPP przeprowadzono badanie wśród przedstawicieli zarządów administracji samorządowej różnego szczebla. Analiza koncentrowała się nie na ocenie regulacji prawnych w zakresie rozwiązań PPP (te bowiem samo-

rządy oceniały wielokrotnie), lecz na podejściu samorządowców do współpracy z partnerem prywatnym.

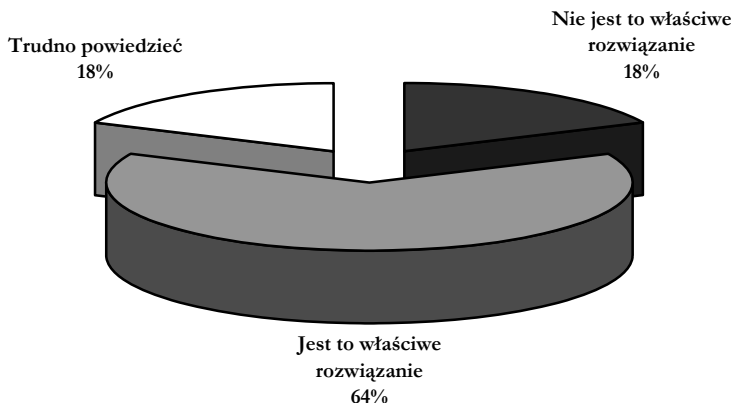
Postawiono następującą hipotezę: *przyczyną braku powszechnego stosowania rozwiązań PPP jest niechęć JST do zastępowania ich przez partnera prywatnego w wykonywaniu niektórych zadań na rzecz społeczności lokalnej oraz obawa przed właściwym wyborem partnera prywatnego.*

Badanie przeprowadzono za pomocą ankiety, w której zadano pytania jednego i wielokrotnego wyboru dotyczące współpracy z partnerami prywatnymi przy realizacji inwestycji samorządowych. Zebrano 50 ankiet od wszystkich uczestników Forum Samorządowego w dwóch województwach (warmińsko-mazurskim i podlaskim), reprezentujących JST różnych szczebli.

Pytanie pierwsze dotyczyło możliwości wykorzystania przez JST innych zewnętrznych źródeł finansowania, niż kredyty i środki z Unii Europejskiej.

RYSUNEK 1.

Odpowiedzi na pytanie: Jak oceniacie Państwo stosowanie w JST zewnętrznych źródeł finansowania, innych niż kredyty i środki z UE?



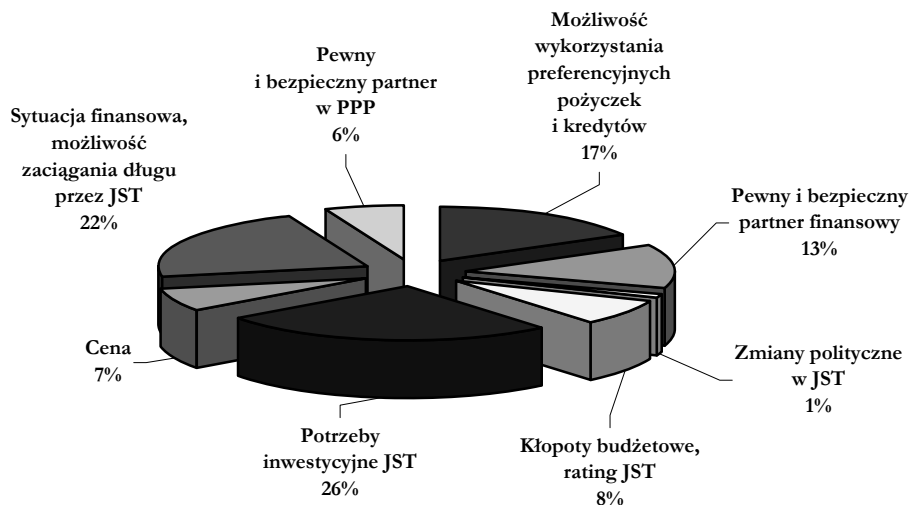
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Spośród ankietowanych 64% uważa, że zewnętrzne źródła finansowania są właściwym rozwiązaniem, a dla 18% nie jest to dobre rozwiązanie. Reszta ankietowanych (18%) nie wyraziła swojej opinii. Tak znacząca liczba odpowiedzi, uwzględniających konieczność wykorzystywania funduszy zewnętrznych, sugeruje, że dochody własne samorządów nie są wystarczające do pokrycia zapotrzebowania na wydatki bieżące i inwestycyjne JST. Natomiast ich kondycja nie gwarantuje pozyskania odpowiedniej ilości środków z banków i UE.

Pytanie drugie wielokrotnego wyboru dotyczyło informacji na temat czynników decydujących o wyborze zewnętrznego finansowania.

RYSUNEK 2.

Odpowiedzi na pytania: Jakie czynniki decydują o wyborze rodzaju zewnętrznego finansowania przez samorządy? Jakie trzy najważniejsze czynniki, Państwa zdaniem, są istotne w podejmowaniu decyzji o zewnętrznym źródle finansowania JST?



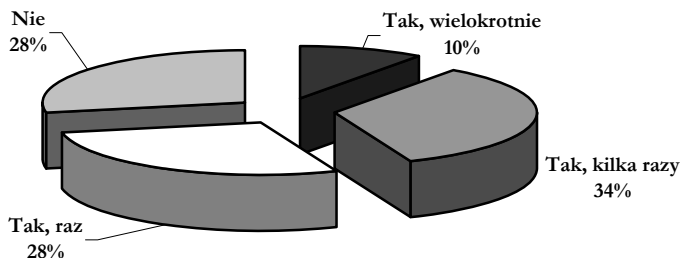
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Jako trzy najistotniejsze czynniki, ankietowani wymienili: „Potrzeby inwestycyjne” – 26%, „Sytuację finansową, możliwość zaciągania długu przez JST” – 22% oraz „Możliwość wykorzystania preferencyjnych pożyczek i kredytów” – 17%. W dalszej kolejności znalazły się: „Pewny i bezpieczny partner finansowy” – 13%, „Kłopoty budżetowe, rating” – 8%, „Cena” – 7% oraz „Pewny i bezpieczny partner w PPP” z 6% odpowiedzi. Jedynie 1% odpowiedzi dotyczył „Zmian politycznych w JST”. Taki wybór może świadczyć o tym, że inne, niż cenowe, czynniki zaczynają odgrywać większą rolę przy wyborze partnera finansowego. Sytuacja światowego kryzysu finansowego i konieczność zabezpieczania potrzeb społecznych powoduje zmianę w podejściu do szukania źródeł finansowania.

Kolejne pytanie dotyczyło wiedzy na temat zagadnienia PPP.

RYSUNEK 3.

Odpowiedzi na pytanie: Czy uczestniżył(a) Pan/Pani w szkoleniu/spotkaniu/konferencji mającej na celu zdobycie wiedzy na temat zewnętrznych źródeł finansowania JST, innych niż kredyty, np.: partnerstwo publiczno–prywatne, obligacje?



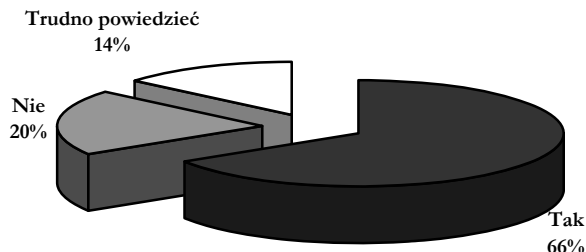
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Spośród ankietowanych 72% uczestniczyło co najmniej raz w: szkoleniach, spotkaniach i konferencjach poświęconych poszukiwaniu innych źródeł finansowania niż kredyty. Wynik taki może informować o pogarszającej się sytuacji finansowej JST i narastającej potrzebie szukania alternatywnych źródeł finansowania.

Pytanie czwarte miało na celu uzyskanie informacji wprost – czy samorządy są gotowe do podzielenia się odpowiedzialnością za niektóre zadania własne i zlecone?

RYSUNEK 4.

Odpowiedzi na pytanie: Czy, Państwa zdaniem, podmiot publiczny powinien być zastępowany w wykonywaniu niektórych zadań przez podmiot prywatny w ramach formuły PPP?



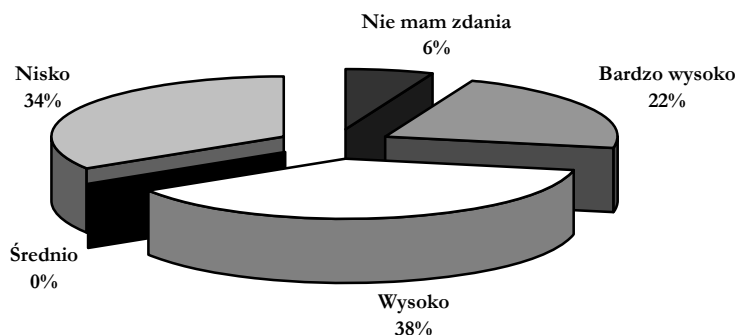
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Zdecydowana większość ankietowanych – 66 %, uważała, że podmiot publiczny powinien być zastępowany w wykonywaniu niektórych zadań przez podmioty prywatne w ramach PPP. Natomiast 20% twierdziło, że nie powinny być zastępowane, a 14% wybrało wariant „Trudno powiedzieć”. Może to oznaczać, że samorządowcy nie widzą przeciwwskazań w podziale zadań lub też nawet oddaniu części zadań publicznego sektorowi prywatnemu.

W kontekście do pytania poprzedniego, pytanie piąte nawiązywało do efektywności współpracy z partnerem prywatnym.

RYSUNEK 5.

Odpowiedzi na pytania: Jak Państwo oceniają możliwości efektywnej współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi?



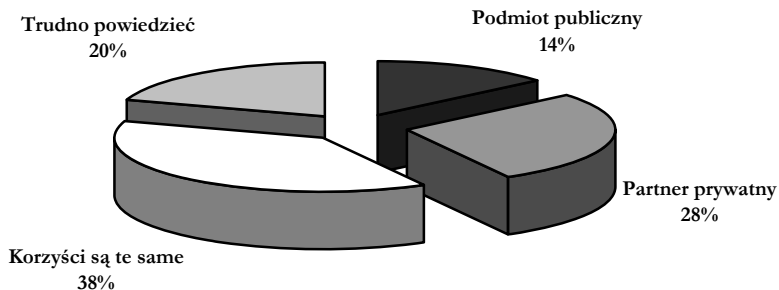
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Respondenci w 38 % odpowiedzi wskazali, że jest wysoka możliwość współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi, dla 22% jest ona bardzo wysoka. Zatem, 60 % JST uważa że współpraca może być efektywna.

Jedną z idei formuły PPP jest możliwość czerpania zysku z przedsięwzięcia przez podmiot prywatny i tego też dotyczyło pytanie szóste.

RYСУNEK 6.

Odpowiedzi na pytanie: Który podmiot, Państwa zdaniem, może uzyskać więcej korzyści z zastosowania instrumentu PPP?



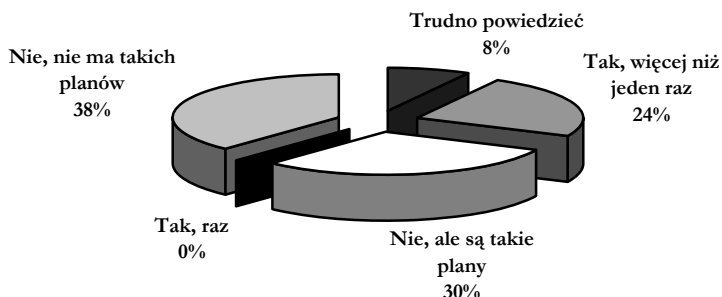
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Dla 38% ankietowanych korzyści z zastosowania instrumentu PPP są takie same. Na drugim miejscu, z 28% odpowiedzi, znalazła się odpowiedź „Partner prywatny”, a na trzecim z 20 % „Trudno powiedzieć”. Czwarta możliwość „Podmiot publiczny” została zaznaczona przez 14% ankietowanych. Wyżej wymienione odpowiedzi mogą wskazywać na to, że JST identyfikują zysk głównie ze strony materialną przedsięwzięcia. Samorządy, oceniając na niskim poziomie własne korzyści z przedsięwzięć w formule PPP, nie uwzględniły, że podstawową misją jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

Kolejne pytanie dotyczyło możliwości rozwiązań PPP w danej jednostce.

RYСУNEK 7.

Odpowiedzi na pytanie: Czy Państwa jednostka była uczestnikiem partnerstwa publiczno-prawnego?



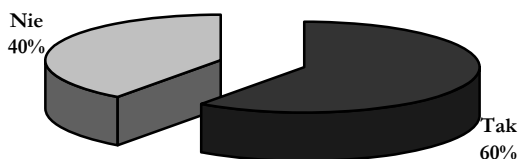
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Dziewiętnastu ankietowanych – 38% zaznaczyło „Nie, nie ma takich planów”. Na drugim miejscu z 30% znalazła się odpowiedź „Nie, ale są takie plany”. W dalszej kolejności z 24 % uplasowała się odpowiedź „Tak, więcej niż jeden raz”, a „Trudno powiedzieć” została zaznaczona przez 4 ankietowanych. Piąta możliwość „Tak, raz” nie uzyskała żadnej odpowiedzi. Potwierdza to także ilość postępowań PPP w kraju. JST nie korzystają z tej nowej formuły finansowania inwestycji.

Pytanie ostatnie dotyczyło możliwości przystąpienia ankietowanych samorządów do PPP.

RYSUNEK 8.

Odpowiedzi na pytanie: Czy w Państwa jednostce rozważacie rozwiązania inwestycyjne z wykorzystaniem formuły PPP?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety.

Odpowiedzi wskazują, że 60% ankietowanych rozważa rozwiązanie z wykorzystaniem PPP, natomiast 40 % nie myśli o takim rozwiązaniu.

Na podstawie przeprowadzonego badania można wyciągnąć wnioski natury generalnej. W dotychczasowej praktyce samorzady w niewielkim stopniu korzystały z zewnętrznych źródeł finansowania, innych niż kredyt bankowy i środki UE. Pomimo informacji na temat takich rozwiązań finansowych, które wspierają przedsięwzięcia inwestycyjne, brak jest wśród samorządowców wiedzy szczegółowej. Pogarszająca się sytuacja finansowa JST wymusza konieczność wyboru źródeł finansowania, gdzie cena nie odgrywa już podstawowego kryterium. Poszukiwanie innych, zewnętrznych źródeł może kierować samorzady do rozwiązań z PPP. Postawioną hipotezę, że JST nie chcą dzielić zadań własnych z partnerem prywatnym oraz mają obawy co do jego wyboru, zweryfikowano negatywnie. Pytania odnoszące się bezpośrednio do hipotezy wskazują, że samorządowcy chcą „oddawać” niektóre zadania publiczne do sektora prywatnego, widzą także w takim rozwiązaniu większą efektywność, jak również zamierzają z tych rozwiązań korzystać.

4. Podsumowanie

Rosnące potrzeby inwestycyjne oraz zmniejszające się dochody własne JST powodują, że efektywne zarządzanie środkami publicznymi musi stanowić priorytet polityki ekonomicznej każdej jednostki. Takie podejście do środków publicznych wzmacnia pogarszająca się sytuacja gospodarki narodowej i wieloletnie reperkusje globalnego kryzysu finansowego. Władze samorządowe, menadżerowie społeczności lokalnej, nie mogą ignorować potrzeb mieszkańców, a także długoletnich planów rozwoju swoich regionów. Po okresie inwestycji ze środków własnych i zmniejszającej się wielkości środków pomocowych z Unii Europejskiej, obecnie JST powinny szukać rozwiązań między innymi w nowych formułach montażu finansowego. Takie możliwości oferuje zarządzanie środkami publicznymi, które wykorzystuje przedsięwzięcia PPP. Właściwe przygotowanie projektu, już na etapie wstępnym, daje gwarancję jego sukcesu. Aspekt ekonomiczny oraz wykorzystanie wiedzy i doświadczenia partnerów prywatnych są tu kluczowe. W projektowaniu przedsięwzięć samorządy powinny dokonać właściwego podziału ryzyka między partnerami, jak również zaangażować do współpracy instytucje finansowe. Ich doświadczenie i wiedza ekspercka pomogą właściwie ocenić inwestycje i często je urealnić.

W przeprowadzonych badaniach wykazano, że samorządy deklarują chęć współpracy z partnerami prywatnymi i chętnie podzielą się zadaniami na rzecz mieszkańców w formule wspólnych przedsięwzięć. Jednak niewielka liczba postępowań PPP oraz odpowiedzi JST, przypisujące większe korzyści z tej formuły inwestowania partnerowi prywatnemu, rodzą wątpliwości, czy samorządowcy rzeczywiście są skłonni dzielić się zadaniami na rzecz społeczności lokalnej z partnerami prywatnymi. Zagadnienie to wymaga dalszych badań nie tylko w obszarze ekonomii.

Literatura

- Brzozowska K. 2012 *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Forum PPP — magazyn inwestycji publicznych* 2011, nr 2.
- Grahame A. 2003 *The Private Finance Initiative*, „Research Paper” 03/79, House of Commons, 21 October.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A. 2012 *Raport z analizy danych zastanych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Korbus B.P., Strawieński M. 2009 *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa.
- Kozłowska A. 2011 *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa.
- Long term contracts between government until and non-government partners (public-private partnerships)* 2004, The Eurostat Decision 18/2004 dated 11th February 2004.
- Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 95 (MGDD)* 2010, 2010 edition, “Methodologies and Working papers Implementation of ESA95”.

- Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik* 2010, Korbus B. (red.), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
- Pronińska A. 2012 *Rekordowe półrocze PPP*, „Puls Biznesu”, nr 127 z 4 lipca.
- Puczkowski B. 2010 *The role of Banks in Utilization of the EU Funds*, „Olsztyn Economic Journal”, 5(2/2010), Olsztyn.
- Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, Dz. U., Nr 252 z 2010 r., poz. 1692.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 38, poz. 207.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, Dz. U. z 2010 r., Nr 20, poz.103.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 2010 r., Nr 128, poz. 861.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych*, Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767.
- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz* 2009, Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P. (red.), Warszawa.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz.101.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759.
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach*, Dz. U., 1995, Nr 83, poz. 420.
- Uzasadnienia Ministerstwa Finansów do projektu ustawy o finansach publicznych*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mf.gov.pl/_files_/finansse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/uzasadnienie_do_projektu_z_15.03.2012r.pdf], data wejścia: 01.07.2012].
- Yescombe E. 2008 *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Warszawa.