

Jacek Cheda*

Finansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Wstęp

Każde państwo odpowiedzialne jest za zaspokajanie potrzeb społecznych obywateli. Realizacja tego obowiązku możliwa jest jedynie wówczas, gdy władze publiczne posiadają odpowiednią strukturę, opartą na sprawnie działającej kadrze urzędniczej, wyposażoną w odpowiedni zakres kompetencji oraz w odpowiednie zaplecze techniczne i finansowe. Na przełomie lat 80. i 90. poprzedniego stulecia w wielu krajach zauważono stale zmniejszającą się wydolność funkcjonowania władzy publicznej. Za przyczynę tego stanu rzeczy uznano przede wszystkim zwiększającą się liczbę zadań publicznych przypisanych tym organom do realizacji. Wykonywanie tych zadań przez podmioty publiczne było utrudnione ze względu na ograniczone środki, które państwo mogło przeznaczyć na finansowanie spoczywających na nich zadań. Wobec powyższego, zaczęto poszukiwać dodatkowych źródeł kapitału, które można by wykorzystać w przedsięwzięciach realizowanych przez administrację publiczną (Cenkier, 2009: 24–26). Koniecznym stało się również szukanie nowych rozwiązań organizacyjnych, prawnych, których zastosowanie umożliwiłoby realizację zadań publicznych we współdziałaniu z innymi podmiotami. Zwrócono wówczas uwagę na sektor prywatny. W szczególności na rozwiązania, które umożliwiają zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych, bez konieczności prywatyzacji tych zadań. Do takich rozwiązań należy partnerstwo publiczno-prywatne (dalej w skrócie: p.p.p.). Umożliwia ono realizację zadań przy wykorzystaniu środków prywatnych. Łączy ono pozyskiwanie środków finansowych od instytucji finanso-

* Dr Jacek Cheda, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Humanistycznym Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

wych, inwestorów prywatnych oraz, w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej, ze środków pochodzących z funduszy unijnych. Stało się ono standardem współpracy pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym i uznawane jest za bardzo korzystną formę realizacji inwestycji o charakterze infrastrukturalnym w wielu państwach. Stosowanie tej formy realizacji zadań publicznych może przyczynić się do znacznych oszczędności na etapie realizacji projektów w związku z obniżką kosztów inwestycyjnych, a także do obniżenia kosztów świadczenia usług użyteczności publicznej (Potempa, 2009). Celem artykułu jest wykazanie, czy dostępne obecnie źródła finansowania przedsięwzięć o charakterze publicznym mogą być wykorzystywane dla potrzeb partnerstwa publiczno-prywatnego i jeśli tak, to w jakim zakresie i czy są wystarczające.

Istota partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i źródła jego finansowania

Sprawdzone w wielu państwach p.p.p. zostało wprowadzone także w naszym kraju. Na gruncie prawa polskiego zasady współpracy partnera publicznego z prywatnym określiła po raz pierwszy ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami – dalej ustawa o p.p.p. z 2005 r.). Mimo dość precyzyjnej regulacji na podstawie ustawy o p.p.p. z 2005 r. nie zrealizowano w Polsce praktycznie żadnego projektu w tej formule. Pierwszej ustawie, na podstawie której nie zawarto żadnej umowy o p.p.p., zarzucono głównie:

- przeregulowanie procedury realizacji przedsięwzięcia, formalizm, nałożenie na podmiot publiczny obowiązku wykonania wielu analiz, m.in. ekonomiczno-finansowych o wątpliwej przydatności;
- kosztowny wymóg uzyskania w określonych sytuacjach zgody Ministra Finansów, który miał możliwość dokonania oceny nie tylko bezpieczeństwa finansów publicznych, ale również merytorycznej wartości przedsięwzięcia; termin na wydanie zgody, wynoszący 60 dni, uważany był za zbyt długi i ograniczał możliwość terminowej realizacji inwestycji;
- katalogowanie przedsięwzięć według różnych kryteriów, co w dużej mierze wykluczało realizację znacznej liczby projektów;
- błędne przyjęcie założenia, iż p.p.p. należy stosować jedynie wtedy, gdy jest korzystniejsze od innych możliwych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia;
- szeroki obowiązek sprawozdawczy w trakcie realizacji przedsięwzięć p.p.p.;
- w przepisach nie występowało jednoznaczne stwierdzenie, że projekty realizowane w ramach p.p.p. mogą być finansowane ze środków unijnych, stąd pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, czy takie dofinansowanie przysługiwało w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego;

- brak pozytywnie opisanych wzorców, przykładów, które mogłyby stanowić źródło wiedzy dla przyszłych zainteresowanych (Korbus, Wawrzyniak, 2009: 6).

Ustawa o p.p.p. z 2005 r. nie przyczyniła się do rozpowszechnienia oraz ułatwienia wykorzystania instytucji p.p.p. do realizacji inwestycji o charakterze publicznym. Nowa regulacja prawna dotycząca p.p.p. większości zawartych w poprzedniej ustawie błędów nie zawiera. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, dalej w skrócie: ustawa o p.p.p. z 2008 r.) określa, że przedmiotem p.p.p. jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym – art. 1 ust. 2. Założenie p.p.p. jest bardzo proste. Podmiot publiczny (przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego) wraz z partnerem prywatnym wspólnie realizują zadanie będące domeną publiczną, którą może być zarówno:

- inwestycja w infrastrukturę (np. budowa autostrad, lotnisk, elektrowni, spalarni śmieci, parkingów oraz wielu innych obiektów);
- świadczenie usług (np. usługa ogólnodostępnego szerokopasmowego internetu, usługi porządkowe, leczenie, edukacja, obronność, świadczenia socjalne i wiele innych).

Pamiętać jednak należy, że nie można utożsamiać zadania, o którym mowa w ustawie o p.p.p. z 2008 r., z zadaniem publicznym. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 ustawy o p.p.p. z 2008 r. terminem *zadanie* bez jego kwalifikowania jest świadomym zabiegiem prawodawcy, który prezentując w uzasadnieniu projektu ustawy o p.p.p. swoje intencje legislacyjne, wprost wskazał, iż chce, aby termin *zadanie* interpretowany był jak najszerzej, bez odnoszenia wyłącznie do kategorii zadań publicznych (Bejm i in., 2010: 104–105). Niektóre podmioty publiczne zyskują zatem możliwość podejmowania w formule p.p.p. realizacji działań leżących poza sferą użyteczności publicznej (tamże: 105).

Bez względu na charakter zadań wykonywanych w ramach p.p.p. istotnym czynnikiem warunkującym ich wykonywanie jest posiadanie środków finansowych na ich realizację. Realizacja zadań, szczególnie w odniesieniu do tworzenia infrastruktury publicznej, jest bardzo kosztowna i dlatego też znalezienie źródła finansowania danego przedsięwzięcia bardzo często decyduje o tym, czy jest ono wykonywane. O racjonalności podejmowanych działań często decydują zarówno zasobność budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i umiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych (szczególnie środków zagranicznych). Umiejętność pozyskiwania środków umożliwia podmiotowi publicznemu wybór partnera prywatnego, który złoży najkorzystniejszą a zarazem najtańszą ofertę. Wprawdzie cena bardzo często jest podstawowym kryterium wyboru partnera prywatnego, pamiętać jednak należy, że nie może ona być wyłącznie lub przede wszystkim jedynym kryterium, jakim należy posłużyć się, dokonując wyboru partnera na podstawie ustawy o p.p.p. z 2008 r. (Płonka-Bielenin, Moll, 2012: 95).

W obowiązującym stanie prawnym finansowanie p.p.p. może odbywać się w naszym kraju w oparciu o środki:

- własne;
- pozyskane z kredytów i pożyczek;
- pozyskane z emisji obligacji;
- z UE;
- pozyskane w ramach hybrydowego modelu finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego;
- pozyskane z krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych.

Rodzi się w związku z tym pytanie, na której stronie (publicznej czy prywatnej) spoczywa obowiązek sfinansowania przedsięwzięcia. Z istoty p.p.p. wynika, że partner prywatny powinien ponieść w całości albo części wydatki na realizację przedsięwzięcia lub zapewnić poniesienie ich przez osobę trzecią. Realizacja przedsięwzięcia obejmuje w tym kontekście zarówno wydatki inwestycyjne (np. na budowę lub remont obiektu budowlanego, wykonanie dzieła, przystosowanie danej infrastruktury do możliwości świadczenia w oparciu o nią usług), jak i wydatki eksploatacyjne (związane z utrzymaniem i zarządzaniem przedsięwzięciem). Jak już wspomniano, ustawa wymaga, aby partner prywatny uczestniczył w kosztach realizacji przedsięwzięcia. Partycypacja objąć może zarówno całość wydatków, jak również ich część. Można przyjąć, że część ta może być choćby minimalna. Nie będzie już jednak miał charakteru umowy p.p.p. kontrakt, w którym podmiot publiczny zobowiąże się do pokrycia całości wydatków na realizację przedsięwzięcia. Obowiązek pokrycia choćby części wydatków przez partnera prywatnego, obok (lub zamiast) wniesienia składnika majątkowego, wynika również z definicji „wkładu własnego” (art. 2 pkt 5 ustawy o p.p.p z 2008 r.) (Korbus i in., 2010: 42).

Każda ze stron może przeznaczać na realizację przedsięwzięcia środki własne albo środki pozyskane z zewnętrznych źródeł finansowania. W przypadku partnerów prywatnych środki na pokrycie wydatków pochodzić mogą z własnych zasobów partnera prywatnego lub z kredytu, pożyczki, dotacji czy emisji papierów wartościowych, ale także ze środków z UE. Niekiedy partner prywatny będzie mógł posłużyć się jedynie promesą otrzymania kredytu z banku. Zasadny wydaje się przy tym pogląd, że w takiej sytuacji umowa mogłaby zostać zawarta pod warunkiem rozwiązującym (określając termin uzyskania stosownej promesy, zawarcia umowy kredytu, otrzymania dotacji, emisji papierów wartościowych, wykupu wierzytelności itp.) (Gonet, 2009: 54). Natomiast podmiot publiczny angażuje środki budżetowe, ale także może skorzystać z zewnętrznych źródeł finansowania (takich jak kredyty, pożyczki, obligacje, a także środki pomocowe z UE). Poszczególne źródła finansowania omówione zostały poniżej.

Finansowanie partnerstwa publiczno-prywatnego ze środków własnych podmiotów publicznych i partnerów prywatnych

Zarówno podmioty publiczne, jak i partnerzy prywatni, mogą realizować p.p.p. w oparciu o własne środki finansowe. Główny ciężar finansowania p.p.p. spoczywa na partnerach prywatnych, którzy na podstawie art. 7 ustawy o p.p.p. z 2008 r. zobowiązani są do poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację. W praktyce udział podmiotu publicznego w finansowaniu p.p.p. nie jest znaczący.

Środki własne partnerów prywatnych to bardzo istotne źródło finansowania p.p.p. W przypadku spółki mogą to być również środki pozyskane od udziałowców. Mogą one przybrać formę pożyczek. Zaletą takiego rozwiązania jest brak nadmiernych kosztów pozyskania tych środków, ponieważ od standardowej pożyczki, zgodnie przepisami k.c., pobierane są odsetki, natomiast od wpłat na kapitał już nie. Z punktu widzenia podmiotu publicznego takie „wewnętrzne” finansowe zabezpieczenie projektu podnosi także poziom zaufania do partnera prywatnego. Biorąc jednak pod uwagę kosztochłonność dużych projektów, w ich realizację może się włączyć większa liczba partnerów. Taką możliwość przewiduje ustawa o p.p.p. z 2008 r. W takiej sytuacji po stronie prywatnej często mogą występować skomplikowane konsorcja najróżniejszych przedsiębiorstw, które będą dysponowały większymi środkami własnymi oraz którym łatwiej będzie pozyskać środki zewnętrzne na realizację projektu, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Podmioty publiczne mogą przeznaczać na realizację przedsięwzięć p.p.p. (jeśli umowa takie zaangażowanie finansowe podmiotu publicznego przewiduje) zarówno środki własne, jak i zwrotne. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jako głównych podmiotów publicznych, które uczestniczą w przedsięwzięciach p.p.p. Budżet danego podmiotu musi określać, jaki jest poziom wydatkowania środków na realizację zadań publicznych. W gospodarce pieniężnej posiadanie przez dany podmiot budżetu stanowi warunek osiągnięcia celów i realizacji zadań podmiotu. Praktyczne posługiwanie się budżetem stwarza różne możliwości jego wykorzystania. Planując przedsięwzięcia w ramach p.p.p., poszczególne jednostki samorządu terytorialnego muszą brać pod uwagę wysokość dochodów i wielkość planowanych wydatków. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w sposób ogólny określone zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami) i doprecyzowane w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późniejszymi zmianami), która określa również źródła dochodów, zasady ich gromadzenia, tryb ustalania, przekazywania subwencji i dotacji z budżetu państwa. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- dochody własne,
- subwencja ogólna,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

W rozumieniu przepisów ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi (pochodzące od międzynarodowych instytucji finansowych);
- środki pochodzące z budżetu UE;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Brak środków na realizację przedsięwzięcia może powodować konieczność poszukiwania zewnętrznego źródła finansowania lub rezygnację z niego. Nie dotyczy to zabezpieczenia wykonywania zadań własnych obowiązkowych. W tym przypadku wszystkie wydatki jednostki samorządu terytorialnego powinny być planowane zgodnie z prawnymi uregulowaniami ustalającymi ich wysokość. Jeżeli organ uchwałodawczy nie wprowadzi do uchwały budżetowej wydatków, które powinny się w niej znaleźć, to regionalna izba obrachunkowa może orzec, iż uchwała taka jest nieważna w części lub w całości. Nie oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają samodzielności w sposobie realizacji i w wydatkowaniu środków finansowych. Są one nie tylko uprawnione, ale i zobowiązane do wykonywania zadań, a w szczególności zadań własnych, w taki sposób, aby nie naruszając przepisów prawnych, właściwie zaspokajając wcześniej rozpoznane potrzeby mieszkańców danego terenu (*Dochody i wydatki gminy*, <http://www.elstudento.org>). Dlatego też, jeśli planowane przedsięwzięcie p.p.p. służyć ma realizacji zadania własnego obligatoryjnego, to organy jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć środki na jego realizację. Dzięki p.p.p. i udziałowi partnera prywatnego w przedsięwzięciu udział finansowy strony publicznej może nie mieć miejsca lub może być mniejszy. Pamiętać należy, że najczęściej udział strony publicznej ma charakter rzeczowy (np. w postaci udostępniania obiektów i instalacji wchodzących w skład mienia komunalnego czy też mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa). Często też wkładem w przedsięwzięcie ze strony podmiotu publicznego jest praca urzędników samorządowych.

Warto również zauważyć, że realizacją konkretnego projektu może być zainteresowana większa ilość podmiotów publicznych (np. kilka gmin zainteresowanych budową jednej sortowni odpadów). Podobnie jak w przypadku partnerów prywatnych, również po stronie publicznej mogą występować (np. związki gmin lub innych podmiotów publicznych). Wówczas każda z jednostek zobowiązana jest do wniesienia, z godnie z umową, własnych środków finansowych na realizację przedsięwzięcia.

Dodatkowym, a zarazem interesującym, źródłem finansowania konkretnych przedsięwzięć w ramach p.p.p. może być samoopodatkowanie mieszkańców gminy czy powiatu. Może być ono związane tylko z celami publicznymi, mieszczącymi się w obrębie zadań i kompetencji organów gminy i mieć ograniczony zakres czasowy, wyznaczony przez cel, dla którego się go wprowadza, i po realizacji którego prawo

sięgania po to źródło finansowania wygasa. W drodze samoopodatkowania nie można uruchamiać stałego źródła zasilania wykonywanych przez gminę zadań bieżących (Smoleń, *Samorząd...*). W praktyce przy tak znacznym zubożeniu naszego społeczeństwa trudno liczyć na to źródło finansowania, ale nie można go też wykluczać. To, czy mieszkańcy zechcą się dodatkowo opodatkować, zależy przede wszystkim od zaakceptowania przez nich planowanego przedsięwzięcia. O wprowadzeniu samoopodatkowania decydują mieszkańcy w formie referendum.

Planując realizację przedsięwzięcia w ramach p.p.p., podmioty publiczne każdorazowo muszą ocenić własne możliwości inwestycyjne. O ile jednostki samorządu terytorialnego prowadzą samodzielną politykę finansową i same decydują o wydatkowaniu środków publicznych, o tyle organy administracji rządowej są zobowiązane do bardzo rygorystycznego wydatkowania środków publicznych. Znajduje to swoje potwierdzenie w treści art. 17 ustawy o p.p.p. z 2008 r., na mocy którego ustawodawca zastrzegł, że łączną kwotę, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o p.p.p., określa ustawa budżetowa. Organy te nie mogą zatem realizować w ramach p.p.p. przedsięwzięć, które nie zostały przewidziane w ustawie budżetowej. Dodatkowe ograniczenie w zakresie wykorzystywania środków z budżetu państwa na realizację przedsięwzięć p.p.p. określa art. 18 ustawy o p.p.p. z 2008 r. Podmiot publiczny, który zamierza sfinansować przedsięwzięcie p.p.p z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 milionów zł musi uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wyłączeniem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami). Podmiot publiczny składa stosowny wniosek. Udzielając zgody, minister właściwy do spraw finansów publicznych uwzględnia wpływ planowanych wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo finansów publicznych. Zgody udziela się na wniosek podmiotu publicznego.

Kredyty i pożyczki

Realizacja przedsięwzięć w ramach p.p.p. może odbywać się w oparciu o środki z zaciągniętych pożyczek i kredytów. Zaciąganie kredytów regulowane jest przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późniejszymi zmianami — dalej Prawo bankowe). Przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu (art. 69 ust. 1 Prawa bankowego). W odróżnieniu od umowy pożyczki kredyt może być udzielony tylko przez bank

oraz przez kasy oszczędnościowo-kredytowe, które działalność kredytową prowadzą na podstawie przepisów Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 z późniejszymi zmianami). Umowa kredytu przewiduje wykorzystanie go na ściśle określony cel i na szczególnych warunkach.

Zarówno podmiot publiczny, jak i partner prywatny mogą zaciągać kredyty i pożyczki na warunkach komercyjnych, tak jak inne podmioty. Natomiast bardziej korzystną formą finansowania przedsięwzięcia są kredyty i pożyczki zaciągane na warunkach preferencyjnych (np. w odniesieniu do przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska takie kredyty i pożyczki udzielane są przez Bank Ochrony Środowiska czy przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Fundusze te prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności. Mogą aktywnie uczestniczyć w obrocie gospodarczym, pokrywając zarówno koszty swojej bieżącej działalności, jak i wydatki związane z realizacją przydzielonych zadań ze środków pochodzących z przyznanych im w ustawie źródeł wpływów (Stelmasiak, 2009: 188).

Obligacje

Podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego) mogą pozyskiwać środki na realizację zadań także dzięki środkom pozyskanym w wyniku emisji obligacji. Obligacje stanowią alternatywne do kredytu źródło finansowania potrzeb inwestycji i wydatków bieżących. Obligacja jest papierem wartościowym, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Jest to dochód o charakterze zwrotnym. Emitent w określonym terminie jest zobowiązany do wykupu obligacji. Obecnie obserwuje się stały wzrost zainteresowania samorządów tą formą pozyskiwania kapitału, jednakże emisja obligacji komunalnych nadal pozostaje niewielkim segmentem krajowego rynku papierów dłużnych.

Środki z Unii Europejskiej

Polska dość wcześnie stała się beneficjentem środków z UE. Pamiętać należy, że jeszcze przed akcesją jednostki samorządu terytorialnego mogły korzystać ze środków UE. Środki pomocowe, które zostały otrzymane w ramach programów PHARE, ISPA oraz SAPARD wynosiły zaledwie kilkanaście procent nakładów publicznych (Jędrzejewski, 2007: 173). Po wstąpieniu do UE Polska zakończyła pobieranie środków przedakcesyjnych i rozpoczęła korzystanie z funduszy przysługujących krajom członkowskim. Głównymi instrumentami finansowymi Wspólnoty były fundusze

strukturalne oraz Fundusz Spójności. Fundusze strukturalne powiązane były z polityką strukturalną UE. Zostały pogrupowane według celów polityki strukturalnej i działają według odrębnych zasad (Cetner, 2002: 166).

Należy zauważyć, że w okresie rozliczeniowym 2004–2006 główne źródło pomocy finansowej dla Polski stanowiły cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (dalej EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (dalej EFOiGR), Finansowy Instrument Orientacji i Rybołówstwa (dalej FIOR) oraz Fundusz Spójności (dalej FS). Możliwość korzystania z tych środków nie przekładała się jednak na finansowanie przedsięwzięć p.p.p., jak już była mowa, ustawa o p.p.p. z 2005 możliwości wykorzystywania środków z UE na realizację przedsięwzięć p.p.p. nie przewidywała.

Dopiero ustawa o p.p.p. z 2008 r. umożliwia stronom p.p.p. realizację przedsięwzięć w oparciu o środki z UE. W okresie finansowania przewidzianym na lata 2007–2013 główne cele, obszary i środki określające pozyskiwanie funduszy strukturalnych są realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności (dalej NSS). Dotyczy ona wykorzystania oraz wdrażania takich funduszy UE, jak: EFRR, EFS, FS. Podstawowym celem NSS jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej zwiększenie zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej (zaplanowana suma środków finansowych w ramach NSS to 85,6 mld euro (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE>, dostęp dnia 15.12.2012 r.). Szczególną rolę odgrywa w tym systemie EFRR. W Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013 postawiono także na rozwój takich dziedzin, jak: ochrona środowiska, współpraca międzynarodowa czy realizacja polityki spójności UE skierowanej na wyrównanie poziomu rozwoju państw członkowskich. W wyniku tego w Polsce w ramach jego działalności wyodrębniono kilka programów operacyjnych mających na celu poprawę atrakcyjności kraju czy też rozwój gospodarki (Tkaczyński i in., 2008: 101). NSS realizowana jest za pomocą następujących programów operacyjnych (http://ec.europa.eu/polska/po-ssibilities_for_funding/funds/efrr/index_pl.htm):

- Program Infrastruktura i Środowisko – EFRR i FS;
- Program Innowacyjna Gospodarka – EFRR;
- Program Kapitał Ludzki – EFS;
- 16 programów regionalnych – EFRR (przewidziane dla każdego województwa);
- Program Rozwój Polski Wschodniej – EFRR;
- Program Pomoc Techniczna – EFRR;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR.

Projekty p.p.p. wpisują się w te cele i dotyczy to zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Regionalne Programy Operacyjne (dalej RPO) służą decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Umożliwiają spełnienie zasady subsydiarności, która zakłada realizację szerokiego zakresu zadań przez szczebel

władzy najbliższy obywatelowi oraz wspomaganie i uzupełnianie przez władzę wyższego szczebla działalności podmiotów niżej usytuowanych, o ile nie są samowystarczalne, dla dobra wspólnego (Stahl, 2009: 166–167). Powołane w miejsce Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego RPO są instrumentem realizacji strategii w każdym z szesnastu województw w Polsce. Ich podstawowym celem jest zrównoważony wzrost poziomu jakości życia ludności oraz konkurencyjności regionu, a także jego promowanie (Tkaczyński i in., 2008: 501). W ich ramach można pozyskać dofinansowanie na inwestycje związane ze zdrowiem, edukacją, rozwojem miast, turystyką, a zatem na przedsięwzięcia stanowiące przedmiot p.p.p. Środki z RPO mogą być pozyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego, ale i przez przedsiębiorców, szczególnie z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Pamiętać jednak należy, że aby móc skorzystać z dofinansowania realizacji przedsięwzięcia ze środków UE, polegającego na pokryciu części wydatków, strony muszą zabezpieczyć finansowanie projektu. Dlatego też muszą znaleźć źródło finansowania przedsięwzięcia zanim będą mogli skorzystać ze środków unijnych, co może spowodować, że realizacja projektu może być zagrożona. Należy zatem poszukiwać nowych źródeł finansowania projektów p.p.p.

Hybrydowy model finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego

To stosunkowo nowy na polskim rynku model finansowania p.p.p. Istotą hybrydowych projektów realizowanych w ramach w p.p.p. jest sfinansowanie planowanej inwestycji w oparciu o środki podmiotów z sektora publicznego, przedsiębiorców (partnera prywatnego), przy jednoczesnym dofinansowaniu pochodzącym z funduszy UE. Choć praktyka zagraniczna wskazuje na wiele zalet realizacji projektów w tej formule, w polskich realiach wciąż brakuje wystarczającej liczby dobrych przykładów w tym zakresie. Brakuje tu zarówno szczegółowych wytycznych, jak też przede wszystkim wiedzy i zaangażowania w nowe i trudne przedsięwzięcia, jakimi niewątpliwie są „hybrydy”. Nie istnieją przy tym praktyczne przykłady już zrealizowanych przedsięwzięć łączących obie formy finansowania, dlatego też sami projektodawcy i beneficjenci podchodzą do tego sceptycznie. W niektórych przypadkach okazuje się, że z uwagi na zbyt wysoki prognozowany poziom dochodów projektowych, uzyskanie dofinansowania z UE w ogóle nie będzie możliwe. Poza tym włączenie środków unijnych w projekt p.p.p., zarówno od strony prawnej, jak i organizacyjnej, należy do zadań wyjątkowo trudnych, generujących dodatkowe ryzyka projektowe. Można powiedzieć, że atrakcyjność funduszy unijnych w projektach p.p.p. maleje proporcjonalnie do trudności ich konsumowania. Jako modelowe przykłady tego typu przedsięwzięć wskazuje się np. obwodnicę Aten, oczyszczalnię ścieków pod Dublinem czy kolej łączącą Francję z Hiszpanią. Pierwsze „hybrydy” pojawiają się także w Polsce. Projektami pilotażowymi są cztery duże inwestycje

z zakresu kompleksowej gospodarki odpadami, współfinansowane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i realizowane w Poznaniu, Łodzi, na Górnym Śląsku i Pomorzu (Cieślak, Michałak, 2011).

Finansowanie partnerstwa publiczno-prywatnego przez krajowe i międzynarodowe instytucje finansowe

Odrębnego omówienia wymagają instytucje, które finansowo wspierają realizację przedsięwzięć realizowanych w ramach p.p.p. Wśród krajowych i międzynarodowych podmiotów tego typu na szczególną uwagę zasługują:

- Europejski Bank Inwestycyjny (dalej EBI),
- Europejski Bank Inwestycyjny Odbudowy i Rekonstrukcji (dalej EBOR),
- Europejski Fundusz Inwestycyjny (dalej EFI),
- Krajowy Fundusz Kapitałowy (dalej KFK).

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)

Europejski Bank Inwestycyjny jest instytucją UE. Jest członkiem europejskiego centrum konsultacyjnego w zakresie p.p.p., które zostało utworzone przez KE w 2009 r. Służy długoterminowemu wspieraniu realizacji projektów p.p.p. oraz optymalizacji wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych i FS UE. Finansuje przede wszystkim projekty infrastrukturalne, a tym samym niekoniecznie dochodowe.

Europejski Bank Odbudowy i Rekonstrukcji (EBOR)

Coraz bardziej odważnie na rynek p.p.p. wchodzi EBOR, który rozpoczął działalność w 1991 r. Akcjonariuszami banku jest 60 krajów oraz dwie organizacje międzynarodowe: UE i EBI. Bank jest instytucją non profit, a jego priorytetem są inwestycje w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie transportu, telekomunikacji i energetyki, procesów restrukturyzacji i prywatyzacji (Brzozowska, 2010: 88).

Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI)

Celem tego funduszu jest pobudzenie inwestycji i wzrostu gospodarczego przez udzielanie długoterminowych gwarancji pożyczkom finansującym projekty inwestycyjne, zarówno prywatne, jak i państwowe. Finansuje on przede wszystkim projekty inwestycyjne: transportowe, energetyczne, telekomunikacyjne. Wspiera także rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie przez wystawianie gwarancji kredytowych na pożyczki udzielane dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Krajowy Fundusz Kapitałowy (KFK)

Krajowy Fundusz Kapitałowy jest spółką akcyjną utworzoną przez polski rząd 1 lipca 2005 r. na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2005 roku o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 491 z późniejszymi zmianami, dalej w skró-

cie: ustawa o KFK). Stuprocentowym akcjonariuszem KFK jest Bank Gospodarstwa Krajowego SA. Istotą działania KFK, który funkcjonuje jako fundusz funduszy, jest inwestowanie w inne fundusze kapitałowe. Odbywa się to przez zasilenia kapitałów własnych funduszy bądź przez udzielenie długoterminowego finansowania dłużnego. Jednakże KFK nie inwestuje bezpośrednio w konkretne przedsiębiorstwa/przedsięwzięcia inwestycyjne, a inwestycje w fundusze kapitałowe są realizowane z uwzględnieniem preferencji dla inwestorów prywatnych. Misją KFK jest ograniczanie luki kapitałowej przez finansowe wspieranie funduszy kapitałowych inwestujących w rozwojowe oraz innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa polskie, w szczególności przedsiębiorstwa innowacyjne, które prowadzą działalność badawczo-rozwojową oraz przedsiębiorstwa o wysokim potencjale rozwoju, co wiąże się ze stworzeniem wyspecjalizowanej instytucji (funduszu funduszy) działającej na rynku kapitałowym, spełnieniem wymogów nałożonych ustawą o KFK, dążeniem do osiągnięcia jak największej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału przy umiarkowanym poziomie ryzyka inwestycyjnego, jak również ze zwiększeniem absorpcji środków pochodzących z funduszy strukturalnych i efektywnym ich spożytkowaniu na rozwój polskiej przedsiębiorczości (Jura, P., <http://www.frii.org.pl>).

Podsumowanie

W Polsce wspólna realizacja projektów przez podmioty publiczne i partnerów prywatnych nie jest jeszcze rozpowszechniona. Co więcej, przez wiele lat udział podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych nie był dobrze postrzegany. Na taki stan rzeczy składały się zarówno brak stosownych przepisów, jak i wyniesiony z okresu PRL brak zaufania do prywatnych przedsiębiorców. Pomimo uchwalenia ustawy o p.p.p. z 2005 r. nie doszło do realizacji projektów w ramach p.p.p. Ustawa o p.p.p. z 2008 r. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi obecnie bardzo ważny instrument realizacji zadań. Obecnie, w dobie kryzysu finansów publicznych, p.p.p. może stać się jedną z najważniejszych form realizacji tego typu zadań. Zarówno doświadczenie partnerów prywatnych w realizacji projektów, jak i środki finansowe przeznaczane przez nich na realizację zadań projektów społecznie użytecznych, mogą stanowić ważne czynniki w procesie realizacji zadań publicznych.

Obecnie obowiązująca ustawa o p.p.p. 2008 r., w odróżnieniu od ustawy o p.p.p. z 2005 r., w pełni umożliwia realizację przedsięwzięć p.p.p. To, co stoi na przeszkodzie realizacji tego typu przedsięwzięć, to przede wszystkim brak środków finansowych. Finansowanie szczególnie dużych projektów infrastrukturalnych przekracza możliwości potencjalnych partnerów prywatnych. Ich realizacja wymaga poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Nie ma w naszym kraju instytucji, które specjalizowałyby się w finansowaniu przedsięwzięć p.p.p. Przedstawione w artykule źródła finansowania p.p.p. stanowią ważne źródła finansowania przedsięwzięć p.p.p. Należy jednak zauważyć, że szczególnie polskie instytucje finansowe (przede

wszystkim banki) nie są jeszcze zainteresowane finansowaniem tego typu przedsięwzięć, zwłaszcza dużych projektów, których stopa zwrotu rozkłada się na wiele lat. Banki nie chcą podejmować ryzyka inwestycyjnego, a jeśli już takie ryzyko podejmują, to koszty kredytów komercyjnych są bardzo wysokie. Pewnym rozwiązaniem są wyspecjalizowane instytucje finansowe (np. fundusze ekologiczne) lub wyspecjalizowane banki (Bank Ochrony Środowiska), które udzielają preferencyjnych pożyczek i kredytów na realizację proekologicznych inwestycji. Warto zauważyć, że koncepcja budowy spalarni odpadów w Polsce ma być realizowana w ramach p.p.p., również w oparciu o środki funduszy ekologicznych. Jednak w innych dziedzinach brak jest tego typu instytucji. Plan budowy autostrad, stanowiący priorytet rządu pod kątem przygotowań do Euro 2012, obecnie uległ zmianie, właśnie z powodu braku środków finansowych.

Dobrze, że obecnie obowiązująca ustawa umożliwia korzystanie ze środków unijnych na realizację p.p.p. Jednak korzystanie z tego typu środków związane jest z pewnymi ograniczeniami. Przede wszystkim środki pozyskiwane z instytucji finansowych UE nie pokrywają w całości kosztów inwestycji, co i tak wymaga od stron p.p.p. zabezpieczenia środków własnych, a w przypadku dużych projektów nie jest to proste. Tworzenie konsorcjów może być ważnym rozwiązaniem, które ułatwi zabezpieczenie udziału własnego partnerom prywatnym. Kolejnym problemem jest także zaliczanie kosztów projektów p.p.p. do państwowego długu i deficytu. Jako przykład można podać budowę autostrady A1 na odcinku Tuszyn–Pyrzowice. Projekt, który miał być sztandarowym rządowym projektem realizowanym w p.p.p., najprawdopodobniej nie będzie w tej formie zrealizowany. Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) nakazywał dopisywać projekt – wart nawet 2 mld EUR – do państwowego długu i deficytu i dlatego też inwestycję sfinansuje najprawdopodobniej Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo państwowa spółka specjalna. Nowa spółka będzie mogła korzystać z finansowego wsparcia Brukseli oraz spółki Inwestycje Polskie, a po zbudowaniu trasy może pobierać od kierowców opłaty. Rząd unika skojarzeń z p.p.p., by Eurostat nie zaliczył budowy A1 w dług i deficyt. Ekspertcy uważają, że specjalna spółka ma powstać głównie po to, by uniknąć tego zagrożenia (*Koniec partnerstwa na autostradach*, <http://wyborcza.biz>). Stanowi to zaprzeczenie idei p.p.p. i koniecznym jest szukanie innych rozwiązań, które spowodują, że nawet duże, bardzo kosztowne projekty będą mogły być realizowane w ramach p.p.p. Kończąc, należy zauważyć, że o ile obecnie obowiązująca ustawa stwarza warunki do realizacji projektów p.p.p., to brak jest instrumentów finansowych, dzięki którym projekty tego typu mogłyby być finansowane. Konieczność zabezpieczenia w całości lub części kosztów przez partnera prywatnego na realizację, bądź co bądź, projektów społecznie użytecznych, powinna wymusić na państwie stworzenie systemu, w którym przedsiębiorcy łatwiej będą mogli pozyskiwać środki na sfinansowanie projektów lub będą ponosić mniejsze obciążenia podatkowe (podobnie jak w Wielkiej Brytanii) co umożliwi im zgromadzenie większej ilości środków własnych na realizację

tego typu projektów. Wprawdzie ograniczyć to może, w krótkim przedziale czasu, wielkość dochodów państwa i samorządów, ale wzorem innych państw, może przynieść dużo większe korzyści. Umożliwi budowę odpowiedniej infrastruktury (która nie powstałaby bez wsparcia partnera prywatnego), może być czynnikiem pobudzającym gospodarkę, co w konsekwencji może doprowadzić, w dłuższej perspektywie czasowej, do zwiększenia dochodów podatkowych. Pamiętać jednak należy, że do państwa i samorządów należy zaspokajanie potrzeb społecznych. Dlatego też p.p.p. ma być formą ułatwiającą realizację zadań i sposobem na zdjęcie odpowiedzialności z organów administracji publicznej za wykonywanie tych zadań. Tym samym, służyć ma ograniczeniu wydatków budżetowych, ale nie spowoduje, że prywatni inwestorzy będą finansować realizację zadań publicznych. I w związku z tym, reforma finansów publicznych, nawet jeśli formuła p.p.p. rozpowszechniłaby się w naszym kraju, jest niezbędna.

Summary

Financing of projects implemented under public-private partnership in Poland

Article is devoted to the issue of funding devoted to public-private partnerships in Poland. The purpose of this article is to demonstrate that currently available sources of financing for public projects can be used for public-private partnership, and if so, whether they are sufficient. The author discusses the nature of public-private partnerships in Poland. Then he outlines funding of public-private partnerships and points out to both forms of internal financial power (own funds) and external (loans, loan). Particular attention is devoted to those gained from the European Union and specialized financial institutions (Polish and foreign ones). In conclusion, the author attempts to answer the questions posed in the introduction.

Keywords: public-private partnership, public entity, private partner, project financing

Bibliografia

- Bejm M., Bogdanowicz P., Piotrowski P. (red.) (2010), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa.
- Brzozowska K. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Cenkier A. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa.

- Cetner G. (2002), *Fundusze strukturalne – perspektywa dla Polski*, Poznań.
- Cieślak R., Michalak D. (2011), *Projekty hybrydowe na początku drogi*, <http://finans-publiczne.pl/artukul.php?view=1495>, dostęp dnia 15.12.2012 r.
- Dochody i wydatki gminy*, http://www.elstudento.org/articles.php?article_id=3363, dostęp dnia 8.03.2011 r.
- Fundusze strukturalne. Informacje podstawowe*, <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE>, dostęp dnia 19.12.2007 r.
- Gonet W. (2009), *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa.
http://ec.europa.eu/polska/possibilities_for_funding/funds/efrr/index_pl.htm, dostęp dnia 05.06.2011 r.
- Jędrzejewski L. (2007), *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Bydgoszcz–Gdańsk.
- Jura P., *Krajowy Fundusz Kapitałowy*, http://www.frii.org.pl/Dokumenty/FRII_Krajowy_Fudusz_Kapitałowy.pdf, dostęp dnia 15.12.2012 r.
- Koniec partnerstwa na autostradach*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,13285355_Puls_Biznesu_Koniec_partnerstwa_na_autostradach.html, dostęp dnia 24.01.2013 r.
- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Warszawa.
- Korbus B., Wawrzyniak M. (2009), *Partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach*, „Wspólnota”, nr 10.
- Krajowy Fudusz Kapitałowy*, http://www.frii.org.pl/Dokumenty/FRII_Krajowy_Fudusz_Kapitałowy.pdf, dostęp dnia 15.12.2012 r.
- Płonka-Bielenin K., Moll T. (2012), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa.
- Potempa T. (2009), *Prywatyzacja zadań publicznych*, <http://www.edukacjaprawnicza.pl/artykuly/artukul/a/pokaz/c/artukul/art/prywatyzacja-zadan-publicznych-cz-i.html>, dostęp dnia 15.12.2012 r.
- Smoleń M., *Samorząd terytorialny*, <http://finans-publiczne.pl/artukul.php?view=292>, dostęp dnia 18.03.2011 r.
- Stahl M. (red.) (2009), *Prawo-administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa.
- Stelmasiak J. (red.) (2009), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa.
- Tkaczyński J. W., Willa R., Świstak M. (2008), *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele — Działania — Środki*, Kraków.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz. U. Nr 19 poz. 100 z późniejszymi zmianami).

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz. U. Nr 57, poz. 491 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z 2010 r. Dz. U. Nr 80, poz. 526 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 z późniejszymi zmianami).