

Kamila Mataśka

Uniwersytet Łódzki

WYBRANE PROBLEMY FINANSOWANIA PROJEKTÓW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

1. Wstęp

Ostatnie lata przyniosły wzrost zainteresowania nową formą realizacji zadań publicznych – partnerstwem publiczno-privatnym (PPP), które należy ujmować szerzej – jako obiecującą formułę zwiększania partycypacji partnerów prywatnych (w tym podmiotów gospodarczych) w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnych. Wśród wielu zalet partnerstwa często podkreśla się włączanie środków prywatnych do realizacji zadań publicznych (szczególnie w przedsięwzięciach infrastrukturalnych), co przy ograniczonej liczbie środków publicznych – niewystarczających do wykonywania tych zadań zgodnie z oczekiwaniami społecznymi – pozwala przynajmniej w części zniwelować negatywne skutki zbyt niskiego finansowania z budżetu. W szerszym wykorzystaniu formuły PPP w zarządzaniu realizacją zadań publicznych pojawiają się jednak poważne problemy, w tym finansowe, których przezwyciężenie może wpłynąć na wzrost liczby projektów partnerstwa publiczno-privatnego. Można tutaj wskazać na brak odpowiednich regulacji prawnych, a także na brak wykształconych praktyk w zakresie finansowania projektów PPP (z czym wiąże się brak odpowiednich produktów oferowanych przez sektor finansowy dla realizatorów tego typu przedsięwzięć).

2. Istota finansowania projektów partnerstwa publiczno-privatnego

W literaturze można odnaleźć wiele definicji partnerstwa publiczno-privatnego wynikających z odmiennych koncepcji ujmowania tego zagadnienia. W jednej z najbardziej ogólnych definicji PPP jest formą zarządzania opierająca się na prawach rynkowych, zakładającą współpracę podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi¹.

¹ Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-privatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, Warszawa 2006, s. 22.

Partnerstwo publiczno-prywatne wpisuje się w nurt koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) odwołującej się do konieczności upowszechnienia w sektorze publicznym metod menedżerskich. U podstaw tej koncepcji leżą następujące założenia²:

- 1) wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym;
- 2) jasno określone standardy i mierniki działalności;
- 3) większy nacisk na kontrolę wyników działalności;
- 4) nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego;
- 5) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego;
- 6) nacisk na wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- 7) nacisk na większą dyscyplinę i oszczędności wykorzystania zasobów.

J. Zysnarski podkreśla, że jedną z przesłanek pojawienia się idei partnerstwa publiczno-prywatnego było wyczerpanie się potencjału tradycyjnego zarządzania w sektorze publicznym, szczególnie wobec utrzymywania w tej koncepcji, iż sektor prywatny nie może być realizatorem zadań publicznych, te zaś co do zasady pozostają poza sferą funkcjonowania gospodarki rynkowej. Koncepcja menedżeryzmu³ – początkująca NPM – zakłada, że zarządzanie jednostkami administracji publicznej, w tym świadczącymi usługi komunalne, niewiele się różni od zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem. W efekcie przyjmuje się możliwość przenoszenia wzorców pochodzących z sektora prywatnego i wykorzystywanie jego charakterystycznych mechanizmów tam, gdzie jest to możliwe, co powinno się przyczyniać do podniesienia efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Partnerstwo publiczno-prywatne w sensie dosłownym to rodzaj kontraktu między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym w celu wykonywania projektu inwestycyjnego i/lub świadczenia usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny⁴. Obie strony (publiczna i prywatna) osiągają – zgodnie z zasadą zawierania kontraktów – pewne korzyści, które są głównym motywem zawierania PPP. Wśród celów przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego należy w szczególności wskazać⁵:

- przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług – zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych,
- wprowadzenie do usług publicznych innowacyjności technicznej i technologicznej,

² A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 27.

³ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003, s. 14-20.

⁴ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 8.

⁵ K. Brzozowska, wyd. cyt., s. 23.

- zmianę roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na czynną,
- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

W analizach dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego podkreśla się, że osiągnięcie sukcesu wymaga jasnego zdefiniowania ról stron projektu, rozłożenia odpowiedzialności finansowej za zobowiązania wynikające z jego realizacji, a także precyzyjnego wskazania dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem. Cechą PPP jest elastyczność, tj. możliwość sformułowania kontraktu zgodnie z potrzebami stron oraz stosownie do specyfiki przedmiotu przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa. Często wykorzystywanym rozwiązaniem w realizacji kontraktów PPP jest powołanie spółki celowej, co pozwala na sprecyzowanie zadań i określenie ścisłych zasad jej funkcjonowania – zgodnie z celem, dla którego zdecydowano się na zawarcie partnerstwa.

Zainteresowanie koncepcją PPP wynika przede wszystkim z tego, że sektor publiczny może liczyć na zdobycie dodatkowych środków na realizację określonych zadań w sytuacji, gdy tych środków nie ma i z określonych względów nie chce lub nie może zaciągać samodzielnie zobowiązań. Partnerzy prywatni występują najczęściej w roli dawców kapitału⁶. W ramach takiej współpracy partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, podmiot publiczny koncentruje się zaś na identyfikacji celów i interesie publicznym oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia⁷.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być wykonywane w wielu różnych formach. Zasadniczo można wskazać trzy podstawowe typy projektów PPP⁸:

1) usługi świadczone na rzecz sektora publicznego jako nabywcy i użytkownika; sektor prywatny ponosi odpowiedzialność za pokrycie finansowe kosztów inwestycji i obsługę, zaś sektor publiczny jest odpowiedzialny za eksploatację obiektu w ramach swojej działalności;

2) projekty samofinansujące się; sektor prywatny ponosi odpowiedzialność za całość procesu inwestycyjnego i eksploatacyjnego, pobierając opłaty za świadczone usługi;

3) wspólne przedsięwzięcia jako mieszany sposób finansowania na bazie wkładów kapitałowych i rzeczowych obydwu sektorów.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego w pewnym sensie odpowiada na deficyt w rozwoju samorządności i kryzys zarządzania w sektorze publicznym wynikający z chronicznego niedoboru środków budżetowych. Z jednej strony – presja oczekiwań społecznych w zakresie zadań publicznych jest coraz większa, z drugiej

⁶ A. Głapa, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 4.

⁷ J. Zysnarski, *Partnerstwo...*, s. 9.

⁸ K. Brzozowska, wyd. cyt., s. 24.

strony – wzrost dochodów budżetowych dokonuje się wolniej niż wzrastają potrzeby. Włączenie partnerów prywatnych jest sposobem na powiązanie ich kapitałów i aktywności ze środkami budżetowymi w zakresie realizacji zadań publicznych, dzięki czemu możliwy jest wzrost – w ujęciu ilościowym i jakościowym – poziomu dostarczanych dóbr i usług publicznych⁹.

Jedną z przesłanek upowszechnienia się koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest poszukiwanie nowych metod finansowania realizacji zadań publicznych, w tym inwestycji infrastrukturalnych¹⁰. Niedobór środków budżetowych najwyraźniej odbija się na stanie publicznej infrastruktury – jego pogorszenie skutkuje obniżeniem możliwości dostarczania dóbr i usług publicznych, a tym samym prowadzi do wystąpienia negatywnych skutków społeczno-gospodarczych. Należy podkreślić, że istnienie odpowiedniej jakości infrastruktury warunkuje sprawne funkcjonowanie lokalnych wspólnot, instytucji, podmiotów gospodarczych itd. Inwestycje infrastrukturalne najczęściej nie przynoszą dochodu, ale ich efektem może być obniżenie kosztów dostarczanych dóbr i usług publicznych (można zatem zaoferować ich więcej, nie zmieniając obciążenia dla budżetu) i/lub podniesienie ich jakości.

Kwestia finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego znajduje się w centrum uwagi realizujących je podmiotów. Jak podkreśla K. Brzozowska, warunki finansowania PPP mają kluczowe znaczenie dla przyszłej płynności dłużnika. Interesy i stanowiska stron projektów bywają rozbieżne, a ostateczne ustalenia mają wpływ na możliwości pozyskania środków z zewnątrz, np. długość trwania umowy, plan finansowy i przepływy pieniężne, z czego wynika zdolność do wygenerowania nadwyżki – z niej spłacane są zobowiązania i wypłacany jest zysk dla partnera prywatnego¹¹.

Źródła finansowania projektów PPP można podzielić na fundusze o charakterze zwrotnym i bezzwrotnym. Do pierwszej grupy można zaliczyć: fundusze unijne, środki budżetu państwa i budżetów samorządowych, udziały kapitałowe sponsorów (organizatorów) projektu. Z kolei do funduszy zwrotnych można zaliczyć: kapitał zgromadzony w efekcie emisji obligacji komunalnych i przychodowych, leasing, instrumenty pochodne i sekurytyzacyjne, kredyty i pożyczki multilateralnych instytucji pożyczkowych, kredyty komercyjne (w tym oferowane przez konsorcja bankowe)¹².

3. Identyfikacja wybranych problemów finansowania PPP

Finansowanie projektów PPP – ze względu na to, że motyw pozyskania dodatkowych środków od sektora prywatnego jest jednym z dominujących motywów zawie-

⁹ H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, *Usługi społeczne w gminie*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 248.

¹⁰ J. Zysnarski, *Partnerstwo...*, s. 15.

¹¹ K. Brzozowska, *Partnerstwo...*, s. 38.

¹² K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, Warszawa 2005, s. 103-138.

rania partnerstwa – urasta do rangi zagadnienia o kluczowym znaczeniu. Ustalenie dostępnych źródeł finansowania projektu oraz wybór optymalnego sposobu sfinansowania przedsięwzięcia wiążą się wprost z określeniem szans na osiągnięcie sukcesu w danym projekcie, a to często warunkuje możliwość przeprowadzenia kolejnych tego typu przedsięwzięć (jeśli efekty zostaną docenione przez władze publiczne oraz konsumentów dóbr i usług publicznych).

B.P. Korbus i M. Strawiński podkreślają, że w ramach PPP możliwe jest zastosowanie rozmaitych mechanizmów finansowania planowanego przedsięwzięcia. W trakcie prac nad wypracowaniem optymalnego wariantu pozyskania środków ze źródeł zwrotnych możliwe jest zastosowanie pewnych mechanizmów pozwalających na zmniejszenie niepewności co do ich zwrotu. Obejmują one¹³:

- maksymalizację zadłużenia długoterminowego,
- maksymalizację finansowania o stałej stopie oprocentowania,
- minimalizację ryzyka refinansowego.

Wrażliwość w obszarze finansowania projektów PPP wynika m.in. z tego, że dotyczą one dużych projektów inwestycyjnych w sferze infrastruktury (w związku z czym mogą pojawiać się potrzeby przeznaczenia dodatkowych środków, których wcześniej nie przewidziano), a ich eksploatacja najczęściej wiąże się z określoną polityką taryfową prowadzoną przez podmiotów publiczny (ośrodek władzy). Z jednej strony polityka taryfowa jest czynnikiem pozwalającym na względnie stabilne warunki planowania finansowego, z drugiej strony – może się okazać, że ustalone taryfy nie przystają do rynkowych realiów (są zbyt niskie). Problemem jest polityczny mechanizm stanowienia taryf i opór społeczny przed podnoszeniem opłat. W tej sytuacji istnieje potrzeba skorygowania planu finansowego przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP i uwzględnienia dodatkowych wpłat ze strony budżetu lub poszukiwanie dodatkowych dochodów (np. przez umożliwienie partnerowi prywatnemu prowadzenia działalności komercyjnej na podstawie infrastruktury publicznej).

Ostatni ze wskazanych aspektów jest szczególnie istotny, oznacza bowiem, że podmiot publiczny nie zostanie obciążony dodatkowymi wpłatami (np. w formie dotacji pokrywającej straty wynikające ze stosowania ulg i zwolnień od opłat w polityce taryfowej stanowionej przez władze publiczne), a jednocześnie możliwe będzie utrzymanie dotychczasowego poziomu opłat. Poszukiwanie dodatkowych dochodów przez dostarczanie dóbr i świadczenie usług na zasadach komercyjnych na bazie wytworzonej lub zmodernizowanej w ramach projektu PPP obiektów infrastruktury publicznej należy uznać za szczególnie pożądany efekt realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z tej perspektywy wdrażanie projektów PPP i zwiększanie partycypacji partnerów prywatnych w realizacji zadań publicznych – łącznie z bardziej efektywnym wykorzystaniem części potencjału infrastruktury publicznej w sferze komercyjnej

¹³ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 179.

– należy uznać za cenny instrument wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego. Menedżerskie podejście, charakterystyczne dla partnerów prywatnych w projektach PPP, często otwiera zupełnie nowe perspektywy rozwoju infrastruktury, a przede wszystkim stwarza możliwości pozyskania dodatkowego kapitału na jej budowę i modernizację, jednocześnie lepiej przystosowując ją do potrzeb lokalnej społeczności i podmiotów gospodarczych.

Jedną z barier rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest brak odrębnego, rozwiniętego rynku specyficznych instrumentów finansowych, które byłyby adresowane do podmiotów inicjujących i realizujących projekty PPP. Brak takiej ścisłej specjalizacji powoduje, że nie istnieją odrębne procedury dotyczące oceny takich projektów, a w efekcie mogą one być odrzucane – tym bardziej że dotyczą dość powszechnie ocenianej jako nierentowna działalności w sferze komunalnej. Do wdrażania dużych projektów infrastrukturalnych szczególnie istotny jest rozwój instrumentów pochodnych i sekurytyzacyjnych oraz powstanie rynku obligacji komunalnych i przychodowych.

Najczęściej wykorzystywanym źródłem finansowania projektów PPP są kredyty bankowe, ale wynika to przede wszystkim z wygody i dostępności tej formy zaciągania zobowiązań. Wydaje się jednak, że z upływem czasu będzie się zwiększać udział innych źródeł – szczególnie w inwestycjach wymagających większych nakładów, o większej liczbie rozmaitych rodzajów ryzyka. Montaż finansowy takich projektów zakłada zwykle różnicowanie źródeł oraz uwzględnia konieczność zabezpieczenia się przed różnymi typami ryzyka, przypadającymi na strony projektu według zasady optymalnej alokacji (każdym rodzajem ryzyka zarządza strona, która lepiej je zna i ma doświadczenie w zarządzaniu nim).

Należy podkreślić, że wykształcenie rynku instrumentów finansowych typowych dla projektów PPP powinno się przyczynić również do powstania szerszego rynku – ofert podmiotów publicznych zainteresowanych pozyskaniem partnerów do projektowanych przedsięwzięć partnerstwa, partnerów prywatnych zainteresowanych udziałem w takich projektach, instytucji doradczych specjalizujących się w PPP, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, audytorów itd. Istnienie takiego rynku może przynieść liczne korzyści wszystkim jego uczestnikom. Znacznie łatwiej będą również upowszechniane najlepsze praktyki.

Podmioty publiczne wskazują na zbyt rygorystyczne – ich zdaniem – reguły dotyczące zasad zaliczania zobowiązań wynikających z umowy partnerstwa publiczno-prywatnego do długu danej jednostki sektora finansów publicznych. Szczególnie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest to „gorset” zbyt sztywno ograniczający możliwości realizacji projektów w formule PPP. W aktualnym stanie prawnym obowiązuje zasada zaliczania do długu publicznego wszelkich potencjalnych – nawet tych najmniej prawdopodobnych – zobowiązań. W efekcie dla jednostek samorządu terytorialnego, które zamierzają aktywnie korzystać z partnerstwa, osiągnięcie maksymalnego progu regulacji ostrożnościowych zawartych w ustawie o finansach publicznych może nastąpić bardzo szybko. W takiej sytuacji występuje

formalny zakaz dodatkowego zadłużania się, ale jednocześnie instytucje finansowe w swoich analizach również muszą uwzględniać ryzyko związane ze zbliżaniem się jednostki sektora finansów publicznych do granicy dopuszczalnego zadłużenia, co powoduje ograniczenie możliwości kredytowania obligatoryjnych bieżących wydatków (w okresach zagrożenia płynności finansowej).

Przydatnym rozwiązaniem w części projektów, w których podmioty publiczne nie angażują bezpośrednio kapitału, a potencjalne zobowiązania z tytułu kontraktu wynikają np. z udzielonych gwarancji (wpływając na całkowity poziom zadłużenia jednostki sektora finansów publicznych), mogłyby być dodatkowe ubezpieczenia ryzyka. Wpłyne to wprawdzie na podniesienie kosztów realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, niemniej jednak mogłyby umożliwić obniżenie poziomu zadłużenia jednostki finansów publicznych (ze względu na przeniesienie ryzyka na ubezpieczyciela), zwiększając możliwości bardziej elastycznego finansowania zadań publicznych.

Poszukiwanie optymalnych formuł finansowania przedsięwzięć PPP zmierza do zwiększania nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym. Najbardziej „wrażliwym” obszarem staje się polityka taryfowa, ponieważ większość usług publicznych świadczona jest obecnie na zasadach częściowej lub pełnej odpłatności (będącej w projekcie źródłem przychodów). Wysokość taryf jest więc podstawowym parametrem oceny efektywności przedsięwzięć PPP.

4. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne należy uznać za obiecującą formułę zarządzania realizacją zadań publicznych i włączenia partnerów prywatnych w szerszym niż dotychczas zakresie w wykonywanie działalności w sektorze komunalnym. Do niedawna uznawano, że nie może ona być atrakcyjna – ze względu na swoją istotę *non profit* – dla podmiotów kierujących się motywem zysku. Obecnie jednak akceptuje się osiąganie zysków przez wykonujące w formule PPP zadania podmioty publiczne, o ile pojawiają się pozytywne efekty tej formy realizacji zadań publicznych. Niemniej jednak to właśnie sfera finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego jest szczególnie „wrażliwym” i ważnym ich elementem. Partnerzy prywatni – angażując środki własne i pożyczone – oczekują satysfakcjonującej stopy zwrotu, przy czym na całkowity koszt zadań realizowanych w formule PPP składa się wiele składowych. Montaż finansowy z udziałem instytucji pożyczających kapitał sprawia, że istotne stają się takie zagadnienia, jak: ewentualny udział finansowy podmiotu publicznego lub udzielenie gwarancji (co skutkuje wzrostem poziomu długu publicznego jednostki – w rozumieniu ustawy o finansach publicznych), możliwe do wykorzystania instrumenty finansowe (dostosowane do specyfiki projektów PPP), dodatkowe gwarancje ograniczające ryzyko w projektach (np. ubezpieczenia) oraz zapewnienie stabilnych (niezależnych od zmian politycznych) warunków wdrażania projektów PPP.

Literatura

- Brzozowska K., *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.Pl, Warszawa 2005.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.Pl, Warszawa 2003.
- Glapa A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Sochacka-Krysiak H., Małkowska R., *Usługi społeczne w gminie*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Ośrodka Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2003.

CHOSEN PROBLEMS OF FINANCING PROJECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

Public-private partnership (PPP) is becoming an ever-more frequently applied form of public task completion management. It is valued for its possibility to join public and private capitals. Properly drafted PPP contracts ensure profits for private partners (and guarantee high efficiency of accomplished public tasks, which is not the case when run by public entities) and increase commitment or private entities in the communal sector activity.