

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 333

Gospodarka regionalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi

Danuta Strahl, Andrzej Raszkowski,

Dariusz Głuszczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: K.H. Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-492-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Sołtys: Czynniki rozwojowe w dokumentach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego	11
Małgorzata Markowska: Ocena zależności między rozwojem inteligentnym a odpornością na kryzys ekonomiczny w wymiarze regionalnym – przegląd badań.....	22
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Kreowanie i rozwój kapitału intelektualnego w łódzkiej sferze nauki	33
Artur Myna: Zmiany własnościowe a dekapitalizacja wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych.....	42
Andrzej Raczyk, Sylwia Dołzblasz: Transgraniczne relacje współpracy i konkurencji podmiotów gospodarczych na pograniczu polsko-niemieckim	53
Marek Obrębalski: Kontrowersje wokół zintegrowanych inwestycji terytorialnych	63
Anna Golejewska, Damian Gajda: Ocena wykorzystania dotacji unijnych na podnoszenie i aktualizację kwalifikacji zawodowych osób pracujących w województwie pomorskim.....	71
Marta Kusterka-Jefmańska: Metodyka badań subiektywnej jakości życia – wybrane inicjatywy.....	81
Robert Krzemień: Zróżnicowanie przestrzenne w polityce badawczo-rozwojowej w układzie regionalnym w Polsce w okresie integracji europejskiej ..	90
Andrzej Raszkowski: Ranking krajów UE na przykładzie <i>The Europe 2020 Competitiveness Report</i>	101
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: Realizacja polityki rozwoju klastrów w wybranych regionach Polski	113
Iwona Maria Ładysz: Wpływ zmian koniunkturalnych na budżety metropolii w Polsce.....	125
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innowacyjność w przedsiębiorstwach logistycznych w województwie dolnośląskim	135
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Rozkład obciążeń podatkowych na lokalnych rynkach nieruchomości – zarys problematyki.....	146
Małgorzata Okręglika: Problematyka finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego przez sektor bankowy w Polsce.....	155
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Kwestionariusz pomiaru subiektywnej jakości życia mieszkańców regionów przygranicznych.....	165

Dorota Rynio: Uwarunkowania tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce	173
Rozalia Sitkowska: Procedura wspomagania procesów decyzyjnych na szczeblu władz regionalnych w obszarze zaawansowanych technologii, z przykładem zastosowania w województwie mazowieckim.....	183
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie małopolskim (NUTS 2)	195
Jakub Hadyński: Regionalne aspekty konkurencyjności w relacji miasto – wieś	203
Katarzyna Iwińska: Kierunki i profil emigracji mieszkańców województwa dolnośląskiego na tle polskiej emigracji w latach 2002 i 2011	213

Summaries

Jacek Sołtys: Development factors in strategic documents of powiat capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship.....	21
Małgorzata Markowska: The assessment of relations between smart growth and resilience to economic crisis in regional perspective – research review.....	32
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Creation and development of intellectual capital in Lodz field of science	41
Artur Myna: Ownership changes and depreciation of the multifamily dwelling stock.....	52
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz: Transborder relations of cooperation and competition among firms in the polish-german borderland.....	62
Marek Obrębalski: Controversies over integrated territorial investment.....	70
Anna Golejewska, Damian Gajda: The evaluation of the use of EU grants for improving and updating qualifications of employees in the Pomeranian Voivodeship	80
Marta Kusterka-Jefmańska: Methodology of the research on the subjective quality of life – a review of selected initiatives	89
Robert Krzemień: Spatial diversity of research and development policy in Poland's regional structure in the times of European integration.....	100
Andrzej Raszkowski: Ranking of EU countries based on the example of <i>Europe 2020 Competitiveness Report</i>	112
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: The implementation of the cluster development policy in the selected regions of Poland.....	124
Iwona Maria Ładysz: The impact of business changes on the budgets of the metropolises in Poland.....	134
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innovation in logistics companies in the Lower Silesian Voivodeship	145

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Taxes incidence on the local real estate markets – an outline of issues.....	154
Małgorzata Okręglicka: The issues of financing public private partnership by the banking sector in Poland.....	164
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Questionnaire for measuring the subjective quality of life of border regions' inhabitants.....	172
Dorota Rynio: Determinants of creation of a new model of regional policy in Poland	182
Rozalia Sitkowska: Supporting procedure of the decision processes for regional authorities in the area of advanced technologies with the example of application in the Mazovian Voivodeship	194
Zbigniew Piepiora: Financing of the counteraction of natural disasters' effects in Lesser Poland Voivodeship (NUTS 2)	202
Jakub Hadyński: Regional aspects of competitiveness in relation rural area-town.....	212
Katarzyna Iwińska: Directions and profiles of emigrants from the Lower Silesian Voivodeship against Polish emigration in the years 2002-2011....	222

Małgorzata Okręglicka

Politechnika Częstochowska

PROBLEMATYKA FINANSOWANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO PRZEZ SEKTOR BANKOWY W POLSCE

Streszczenie: Celem głównym artykułu jest wskazanie głównych problemów finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego przez banki w Polsce. Projekty PPP wymagają kredytowania w długim okresie ze względu na swoją specyfikę, zwłaszcza na duże nakłady inwestycyjne wymagane na etapie budowy oraz długoterminową zdolność danego aktywów do generowania przychodów. Można wskazać dwie podstawowe bariery finansowania projektów PPP w Polsce. Pierwsza ma ścisły związek z obecnym kryzysem gospodarczym, którego konsekwencją są wzrost kosztów pozyskania kapitału i mniejsza skłonność banków do udzielania kredytów, w szczególności kredytów o dłuższym okresie spłaty. Druga dotyczy zarówno szeroko pojętego potencjału umiejętności banków funkcjonujących na rynku, jak i ich motywacji oraz gotowości do finansowania projektów PPP.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, kredyty, finansowanie.

DOI: 10.15611/pn.2014.333.15

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest odpowiedzią na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają państwa demokratyczne, tj. w jaki sposób, przy silnym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych, zaspokoić rosnące oczekiwania społeczne dotyczące zakresu i standardu świadczenia usług publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne jest odmienną formułą realizacji usług publicznych, która zakłada odstąpienie od zasady finansowania świadczenia usług publicznych wyłącznie ze środków publicznych, a zastąpienie ich kapitałem prywatnym. PPP pozwala na wykreowanie dla podmiotów prywatnych nowej przestrzeni osiągania dochodów, a instytucjom publicznym umożliwia istotne zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych, pomimo braku niezbędnych środków. Potencjalna atrakcyjność rozwiązań w formule PPP skłania do podjęcia badań nad przyczynami wciąż słabego rozwoju PPP w Polsce. Jedną z opisywanych w literaturze barier rozwoju PPP jest ograniczony dostęp do finansowania bankowego tego rodzaju przedsięwzięć. Stąd konieczność identyfikacji i analizy przyczyn takiego stanu oraz wskazania możliwych rozwiązań.

Celem głównym artykułu jest omówienie wybranych aspektów związanych z finansowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego przez sektor bankowy w Polsce w ostatnich latach. Skupiono się zwłaszcza na wskazaniu głównych barier ograniczających dostęp podmiotów PPP do finansowania bankowego, których choćby częściowe ograniczenie przyczyniłoby się z pewnością do zwiększenia liczby przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. Wprowadzenie do teorii partnerstwa publiczno-prywatnego

Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny nie jest pomysłem ani nowym, ani rewolucyjnym. Termin „partnerstwo publiczno-prywatne” wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie wyjściowo był stosowany na określenie wspólnego finansowania przez sektory publiczny i prywatny programów edukacyjnych, a w latach 50. XX wieku również podobnego finansowania instalacji komunalnych [Yescombe 2008, s. 19]. Mimo coraz szerszego zastosowania na świecie tej formy współpracy nie doczekała się ona jednej obligatoryjnej definicji. Partnerstwo publiczno-prywatne określane jest jako metoda wykonywania zadań publicznych, która wiąże się z możliwością uzyskania w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia korzyści dla interesu publicznego, przewyższających korzyści możliwe do uzyskania w przypadku realizacji tego przedsięwzięcia w inny sposób. W szerokim ujęciu partnerstwem publiczno-prywatnym jest w zasadzie każda długookresowa forma współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, która służy zaspokojeniu potrzeb społecznych [Cenkier 2008, s. 51].

Zgodnie z definicją The National Council for Public-Private Partnerships, „partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności każdego sektora wykorzystane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom” [www.ncppp.org].

Obecnie obowiązująca w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym [Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r.] nie definiuje pojęcia PPP wprost, lecz przez wskazanie cech zasadniczych umowy PPP. Ustawodawca stwierdza, iż przedmiotem partnerstwa publiczno-prawnego jest wspólne realizowanie przez podmiot publiczny oraz podmiot prywatny przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyka między te podmioty [Korbus, Strawiński 2009, s. 347].

Odmienne definiuje partnerstwo publiczno-prywatne B.P. Korbus, wskazując, że jest to forma zarządzania oparta na prawach rynkowych, będąca sposobem współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi [Korbus 2003]. Z kolei K. Brzozowska określa mianem PPP wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych. Jest to model przynoszący korzyści obu stronom, rozdziałający zadania i ryzyko w sposób uwzględniający specyfikę danego sektora. Innymi słowy, oba zaangażowane sektory zajmują się tym, z czym radzą

sobie najlepiej, dzięki czemu całość zadań może być wykonana w sposób bardziej efektywny niż dotychczas [Brzozowska 2010, s. 29-30]. Inne podejście do zagadnienia PPP prezentuje M. Moszoro, zawiązując je do „przedsięwzięcia o charakterze użyteczności publicznej, prowadzonego przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających” [Moszoro 2005, s. 49].

Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do umowy, na mocy której sektor prywatny dostarcza aktywa infrastrukturalne oraz usługi bazujące na infrastrukturze, które tradycyjnie były dostarczane przez sektor publiczny. PPP wykorzystywane jest do szeroko rozumianych ekonomicznych i socjalnych projektów infrastrukturalnych, m.in. dróg, mostów, tuneli, kolei, lotnisk i systemów kontroli lotów, więzień, urządzeń wodno-sanitarnych, szpitali, szkół i budynków publicznych [Hemming 2006, s. 1].

Wyraża się często przekonanie, że państwo powinno ustąpić miejsca podmiotom prywatnym w dostarczaniu usług publicznych, jeśli robią to efektywniej. Wprowadzenie konkurencji prowadzi do podniesienia jakości świadczonych usług, obniżenia ich cen oraz lepszego wykorzystania zasobów ekonomicznych [Yescombe 2008, s. 36]. Koncepcja PPP w dużym stopniu zależy od woli inwestorów prywatnych do przejmowania ryzyka związanego z rozwojem projektu infrastrukturalnego. Inwestorzy powinni być przekonani, że projekt spełni oczekiwania użytkowników infrastruktury na tyle, by mógł wykazać się spodziewanym poziomem efektywności [Brzozowska 2010, s. 140].

Podstawowym celem PPP jest zapewnienie sprawnego wywiązywania się z określonych zadań. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, ma istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzieleniu koncesji, zezwoleń i regulacji, a także dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Sektor prywatny dysponuje większą wiedzą, technologią, środkami finansowymi i wyższą efektywnością działania [Hajdys 2005, s. 242].

Zastosowanie PPP może prowadzić do obniżenia całkowitych kosztów przedsięwzięcia, możliwy staje się transfer nowoczesnych technologii, do których dostęp ma sektor prywatny. W stosunkowo krótkim czasie staje się realne stworzenie nowoczesnej infrastruktury, bez zadłużania sektora publicznego [Rutkowski 2010, s. 19]. Dla polskich gmin szczególne znaczenie ma PPP w kontekście ustawowych ograniczeń dotyczących poziomu zadłużenia gminy oraz kosztów jego obsługi. Wiele z nich zbliża się do maksymalnego pułapu wyznaczonego przez prawo. PPP oznacza, że pojawiają się w gminach dodatkowe środki finansowe, które nie obciążają limitów kredytowych [Zysnarski 2003, s. 38].

3. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego to w Polsce wciąż stosunkowo rzadka sytuacja. Mimo iż coraz częściej w mediach i literaturze fachowej po-

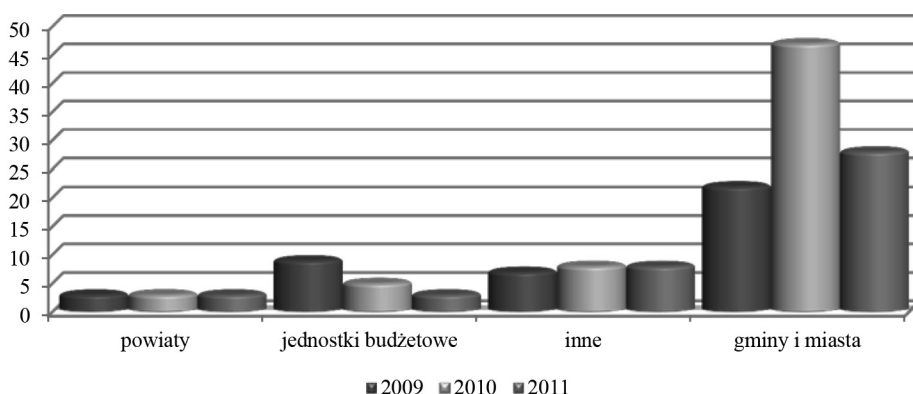
dejmowany jest ten temat, w praktyce realizowanych było niewiele projektów (por. tab. 1). W latach 2009-2011 było ich 24, w stosunku do 144 projektów ogłoszonych do realizacji w tej formule.

Tabela 1. Ogłoszenia o PPP/koncesji w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Liczba ogłoszeń	41	61	42
Rzeczywista liczba projektów	33	51	36
Umowy podpisane	2	16	6

Źródło: [Herbst i in. 2012, s. 25].

Analiza danych dotyczących rodzaju podmiotu publicznego zainteresowanego realizacją przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego pokazuje, iż największym zleceniodawcą dla PPP są samorządy terytorialne, w szczególności gminy i miasta (por. rys. 1). Mimo mnogości podmiotów w sektorze publicznym znaczenie pozostałych jednostek w partnerstwie publiczno-prywatnym było znikome. Wynika to z faktu, iż właśnie samorząd realizuje większość projektów infrastrukturalnych, z których część może zostać przeprowadzona przy współdziałaniu sektora prywatnego.



Rys. 1. Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji PPP w latach 2009-2011

Źródło: [Herbst i in. 2012, s. 29].

Jak przedstawiają dane z tabeli 2, zainteresowanie projektami partnerstwa publiczno-prywatnego jest znaczące. Jednostki publiczne określają swoje potrzeby, które chciałyby zrealizować za pomocą PPP, jednak tylko część z nich zostaje faktycznie podjęta. W latach 2009-2011 zrealizowano średnio zaledwie 16,7% projektów ogłoszonych, w ujęciu wartościowym. Wskazuje to na liczne bariery występujące na drodze do szerokiego partnerstwa pomiędzy sektorami.

Tabela 2. Wartość projektów PPP w latach 2009-2011 w mln zł

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Wartość projektów ogłoszonych	2597,6	2333,2	1428,2
Wartość projektów realizowanych	6,2	780,7	273,3

Źródło: [*Raport Partnerstwo Publiczno-Prywatne...* 2012, s. 118-119].

Projekty realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego to najczęściej inwestycje infrastrukturalne o dużych wartościach. Średnia wartość projektu ogłoszonego w latach 2009-2011 to ponad 44 mln zł. Sugeruje to konieczność analizy przyczyn i rozwiązań w zakresie intensyfikacji partnerstwa w odniesieniu do mniejszych inwestycji publicznych, co nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji dekoniunktury gospodarczej, która wpływa na ograniczenie dochodów własnych samorządu, redukując również zakres podejmowanych inwestycji publicznych w infrastrukturę.

4. Finansowanie bankowe projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

W krajach legitymujących się bogatym doświadczeniem w stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego pierwszym powodem zainteresowania władz publicznych tego rodzaju współpracą jest ocena wartości przedsięwzięcia w kontekście wartości dodanej, rozumianej jako „optymalna kombinacja kosztów ogółem i jakości dla spełnienia oczekiwań użytkowników” [Button 2008, s. 3]. W ramach kształtowania ogólnych kosztów przedsięwzięcia gospodarczego niebagatelne znaczenie mają koszty finansowania, w tym koszty pozyskania kapitału obcego. PPP pozwala realizować zadania publiczne bez angażowania środków publicznych lub z wykorzystaniem ich na mniejszą skalę, niż wymagają tego tradycyjne sposoby. Przyjmuje się, że to partner prywatny ma zapewnić przynajmniej częściowe finansowanie projektu. W tym celu może on wykorzystać własne środki lub zapewnić ich udostępnienie przez osoby trzecie [Cenkier 2011, s. 118].

Zewnętrzne źródła i metody finansowania projektów PPP podzielić można modelowo na dwa podstawowe zbiory: instrumenty dłużne – przede wszystkim kredyty bankowe; instrumenty kapitałowe – przede wszystkim obligacje. Rolą, jaką instytucje finansowe mogą odgrywać w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jest przejmowanie od innych uczestników odpowiedzialności za część rodzajów ryzyka związanego z przedsięwzięciem, przede wszystkim od inwestorów kapitałowych i sektora publicznego. Najczęściej instytucje finansowe przejmują część ryzyka związanego z komercyjną efektywnością przedsięwzięcia. Takie rozłożenie ryzyka pomiędzy uczestników PPP stwarza poczucie wspólnego dążenia do celów, gdyż w razie niepowodzenia przedsięwzięcia każda ze stron jest narażona na straty [Sobiech 2007, s. 76-77].

Modelowo rzecz ujmując, źródeł finansowania projektów PPP w Polsce należy upatrywać przede wszystkim na rynku bankowym, w formie kredytów. Rynek kapitałowy nie dysponuje odpowiednio wysokim, długookresowym kapitałem i brak jest przesłanek, by względnie szybko mógł on zostać na nim zgromadzony. Brakuje prywatnych funduszy emerytalnych, a tempo gromadzenia oszczędności w istniejących OFE zostało ostatnimi zmianami tego systemu silnie przyhamowane. Sprawność działania (w zakresie klasycznych produktów bankowych) polskiego systemu bankowego oceniana jest pozytywnie, a jego potencjał kredytowy wydaje się wielokrotnie przekraczać zidentyfikowane potrzeby kredytowe planowanych i realizowanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

W finansowanie PPP angażują się przede wszystkim duże banki, posiadające liczącą się praktykę obsługi dużych projektów inwestycyjnych. Do banków działających na rynku polskim i przejawiających największą aktywność w zakresie kredytowania PPP należą: PKO BP, Nordea, BGK, DnB NORD, Credit Agricole oraz włoski Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo (BIIS), hiszpański La Caixa oraz portugalski Espírito Santo, a także Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Aktywność innych banków pozostaje w sferze deklaracji [Herbst i in. 2012, s. 100].

Z uwagi na wysoki stopień kapitałochłonności oraz duże ryzyko inwestycyjne kredyty na przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i na świecie udzielane są często przez grupę banków zorganizowanych w konsorcjum kredytowe, w którym poszczególne banki partycypują w kredycie w różnych kwotach w zależności od swoich możliwości kapitałowych oraz oceny ryzyka kredytowego [Brzozowska 2010, s. 83]. Tworzenie konsorcjów podyktowane jest chęcią podziału ryzyka kredytowego oraz możliwością sfinansowania projektów przekraczających możliwości pojedynczego banku komercyjnego. Pozwala to także na dywersyfikowanie ryzyka bankowego między różne przedsięwzięcia, zamiast angażowania znacznej części aktywów w jeden długoterminowy projekt [Rhodes 1996, s. 15].

Zaangażowanie kapitału dostępnego inwestorom prywatnym umożliwia sektorowi publicznemu finansowanie zadań publicznych na większą skalę w dwojaki sposób: bezpośrednio, dzięki możliwości wykorzystania kapitału sektora prywatnego; pośrednio, poprzez zwiększenie możliwości wykorzystania zagranicznych środków pomocowych [Moszoro 2005, s. 37]. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają kredytowania w długim, kilkudziesięcioletnim okresie ze względu na swoją specyfikę, a zwłaszcza z uwagi na duże nakłady inwestycyjne wymagane na etapie budowy oraz długoterminową zdolność danego aktywów do generowania przychodów. Oprócz dostarczenia kapitału, banki pełnią inne istotne funkcje w ramach przedsięwzięcia, jak:

- doradztwo w zakresie optymalnego sposobu finansowania projektu,
- weryfikacja inwestycji pod kątem efektywności ekonomicznej oraz generowanego ryzyka finansowego,
- finansowanie przedsięwzięcia PPP, zazwyczaj na zasadzie ograniczonego prawa regresu do sponsorów projektu (przy dużych inwestycjach – konsorcja banków),

- kontrola nad prawidłowym przebiegiem przedsięwzięcia PPP z uwagi na partycypowanie w ryzyku projektu,
- współpraca z ubezpieczycielami transakcji,
- refinansowanie kredytu w bardziej zaawansowanej fazie projektu, np. w fazie eksploatacji [*Partnerstwo publiczno-prywatne...* 2009, s. 102].

Pewnym problemem PPP jest nieco wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego niż dla publicznego. Podejmowanie długoterminowych zobowiązań w ramach PPP przez sektor publiczny skutkuje też zmniejszeniem elastyczności finansowej samorządu [Zysnarski 2003, s. 39].

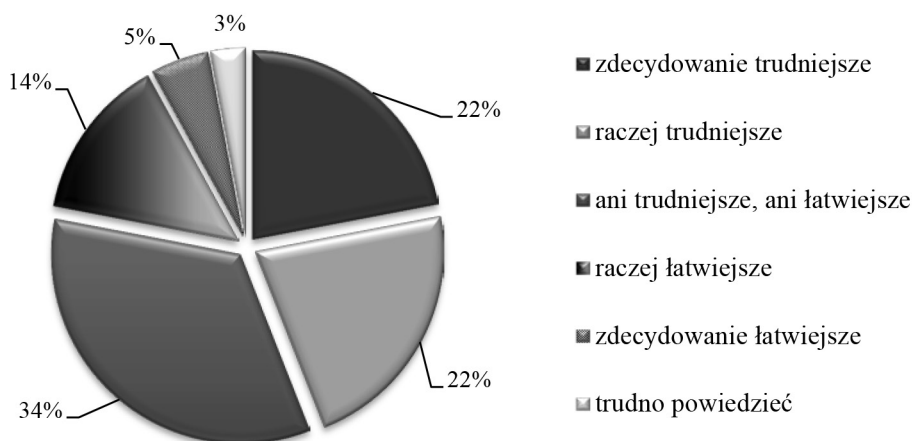
Kredyty są podstawowym źródłem finansowania projektów, w których uczestniczy Unia Europejska. Wspólnota przydziela środki na finansowanie różnych projektów w ramach różnych programów, najczęściej na zasadzie refundacji, co oznacza w praktyce konieczność poniesienia nakładów, ich skredytowania i udokumentowania, będącego podstawą wypłaty środków przez struktury unijne [Brzozowska 2010, s. 85]. Udział banku w projekcie PPP staje się zatem warunkiem koniecznym do uzyskania wsparcia unijnego.

Decyzja kredytowa zostaje podjęta nie tyle przy uwzględnieniu zdolności kredytowej podmiotów ubiegających się o kredyt, ile przede wszystkim na podstawie projekcji przepływów pieniężnych inwestycji, które stanowią podstawę spłaty zadłużenia w przyszłości. Ryzyko związane z wygenerowaniem przyływów ma wpływ na cenę kredytu. W przypadku pojawienia się wątpliwości dotyczących zdolności przedsiębiorstwa do uruchomienia oczekiwanej kwoty przepływów kredytujący może zażądać wyższej ceny i/lub dodatkowych zabezpieczeń bądź skrajnie odmówić finansowania [Cenkier 2011, s. 129].

Jak się wydaje, można wskazać dwie podstawowe bariery finansowania projektów PPP w Polsce: jedną wspólną dla wszystkich projektów inwestycyjnych w Europie oraz drugą związaną ze specyfiką uwarunkowań w Polsce. Pierwsza ma ścisły związek z obecnym kryzysem finansowym czy szerzej gospodarczym. Konsekwencją kryzysu są wzrost kosztów pozyskania kapitału i mniejsza skłonność banków do udzielania kredytów, w szczególności kredytów o dłuższym okresie spłaty – nieuniknione następstwo zmniejszenia się płynności w sektorze bankowym oraz utraty zaufania (mniejsza przewidywalność przyszłości, większy poziom ryzyka kredytowego). Druga bariera dotyczy zarówno szeroko pojętego potencjału umiejętności banków funkcjonujących na rynku, jak i ich motywacji oraz gotowości do finansowania projektów PPP. W opinii ekspertów rynku PPP oraz podmiotów publicznych i prywatnych przeważająca większość banków nie jest przygotowana – ani merytorycznie, ani organizacyjnie – do skutecznego uczestnictwa w projektach, a specyfika tych projektów nie jest przez nie respektowana. Nawet te najbardziej aktywne, jak np. PKO BP, zazwyczaj odmawiają udziału we wcześniejszych etapach przygotowania samych projektów, czekając z decyzją kredytową na gotowy kształt umowy. Jeszcze bardziej powszechna jest zachowawcza postawa i odmawianie kredytu *a priori* w projektach, w których ryzyko uzyskania przyszłych przychodów nie

zostaje po stronie publicznej. Trzeba przy tym jednak wyraźnie podkreślić, iż nie wynika to jedynie z braku znajomości specyfiki PPP, ale także ze słabych motywacji do wchodzenia w trudne merytorycznie, kosztowne w przygotowaniu kredyty. Popyt na kredyty bankowe jest na tyle duży, iż te same dochody można osiągnąć, kredytując inne przedsięwzięcia, łatwiejsze i mniej eksponowane na długookresowe ryzyko kredytowe niż PPP. Banki zagraniczne są lepiej wyposażone w potrzebną do finansowania PPP wiedzę, wykazują otwartość na specyfikę potrzeb PPP i prawdopodobnie to one będą szybciej tworzyć portfel kredytów udzielanych na ten cel.

Trudność w pozyskaniu finansowania projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego zauważyli sami przedsiębiorcy (por. rys. 2). Badania PARP wskazują, że wśród polskich firm zdecydowanie przeważa opinia o trudniejszym dostępie do finansowania projektów PPP, w porównaniu do analogicznych inwestycji, realizowanych tradycyjnym sposobem: 44% ankietowanych określiło, że jest ono trudniejsze, a tylko 19%, że łatwiejsze.



Rys. 2. Stopień trudności w pozyskaniu finansowania bankowego dla projektów PPP vs. tradycyjnych projektów w ocenie przedsiębiorców

Źródło: [Herbst i in. 2012, s. 102].

Biorąc pod uwagę powyższe dane, należy stwierdzić, że współpraca podmiotów PPP z bankami jest skomplikowana. Konflikt interesów wynika z jednej strony z faktu, że zarówno partner publiczny, jak i prywatny oczekują od banku zaakceptowania rozwiązań przyjętych w umowie PPP i szybkiej decyzji o finansowaniu projektu. Z drugiej strony bank, przy podwyższonym ryzyku finansowym, poświęca więcej czasu analizie warunków kontraktu, ocenie potencjalnych zabezpieczeń czy realności osiągnięcia przyszłych przychodów. Sprzeczności te powodują, że część kontraktów partnerstwa publiczno-prywatnego w ogóle nie dochodzi do skutku.

5. Podsumowanie

Tematyka związana z pozyskiwaniem finansowania dla projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest skomplikowana, a niewielkie doświadczenie podmiotów publicznych i prywatnych w tym obszarze nie sprzyja rozwojowi tego sektora. Walory rozwiązania inwestycyjnego w formule PPP skłaniają do wniosku, iż właściwe byłoby wspieranie procesu szkoleniowego dla przedsiębiorców i jednostek publicznych, zarówno w zakresie możliwości, jak i sposobów jego realizacji.

Biorąc pod uwagę udział sektora bankowego w finansowaniu projektów PPP, konieczne wydaje się stymulowanie warunków właściwych do tworzenia specyficznych produktów właściwych dla projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i zespołów fachowców do ich obsługi, znających specyfikę obsługiwanego wycinka rynku.

Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie*, CeDeWu.pl, Warszawa 2010.
- Button M. (red.), *A practical Guide to PPP in Europe*, 2nd ed., City&Financial Publishing, Surrey 2008.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój*, „Bank i Kredyt”, maj 2008, s. 51.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Hajdys D., *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą na rozwój infrastruktury w jst*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005.
- Hemming R., *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, The International Monetary Fund, Washington 2006.
- Herbst I., Jadach-Sepioło A., Marczevska E., *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, PARP, Warszawa 2012.
- Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Korbus B.P., *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita”, 6.10.2003.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, praca zbiorowa, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Raport Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012, www.ppp.gov.pl.
- Rhodes T., *Syndicated Lending. Practice and Documentation*, Euromoney Publications PLC, London 1996.
- Rutkowski J. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

- Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
- The National Council for Public-Private Partnerships, www.ncppp.org.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Yescombe E.R., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2003.

THE ISSUES OF FINANCING PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP BY THE BANKING SECTOR IN POLAND

Summary: The main aim of this paper is to indicate the main problems in financing public private partnership projects by banks in Poland. PPP projects require long term credits because of their specificity, especially due to high investment required at the building stage and a given asset's long term capability of generating profits. Two basic barriers to financing PPP projects can be indicated in Poland. The first one is closely connected with the current economic crisis which results in the increase in the costs of obtaining capital and decreased willingness of banks to grant credits, especially credits with longer maturity. The second barrier refers to both the broadly understood abilities of the banks operating in the market and their motivation and readiness to finance PPP projects.

Keywords: public private partnership, credits, financing.