

KRYSTYNA BRZOZOWSKA

## FORMY WSPIERANIA PROJEKTÓW PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO PRZEZ SEKTOR PUBLICZNY

### Wprowadzenie

Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego nie powinny być postrzegane jako panacea na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury publicznej. W ostatnim dziesięcioleciu, na skutek gwałtownych zmian techniczno-technologicznych oraz konieczności restaurowania istniejących obiektów i sieci, potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury wzrosły na całym świecie<sup>1</sup>.

Generalnie przy planowaniu i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, charakteryzujących się wysokim poziomem kapitałochłonności, występuje luka kapitałowa, której wypełnienie staje się dla większości jednostek samorządu terytorialnego barierą trudną do przejścia. Bariery finansowania, a także wymagania formalne dotyczące limitów zadłużenia (deficytu publicznego, długu publicznego) zwiększyły zainteresowanie władz publicznych wprowadzaniem kapitału prywatnego w inwestycje infrastrukturalne w ramach szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Przedsięwzięcia inwestycyjne z udziałem partnerów prywatnych są dla sektora publicznego bardziej skomplikowane i od strony organizacyjnej i od strony finansowej, niemniej jeśli mogą zapewnić większą wartość dodaną bez obciążania budżetu, mogą być rozwiązaniem wartym poniesienia wyższych nakładów i wysiłków.

Dla sektora prywatnego angażowanie się w projekty o charakterze publicznym również jest dużo trudniejsze i bardziej ryzykowne, niż w projekty o charakterze inwestycji prywatnych. Jeśli potencjalny partner prywatny nie ma jasno określonego, partykularnego celu inwestowania w inwestycje publiczne, to w większości wypadków nie będzie wykazywał zainteresowania projektami o wyjątkowo trudnej strukturze prawnej, organizacyjnej i finansowej.

Celem opracowania jest wskazanie potencjalnych sposobów motywowania partnerów prywatnych przez sektor publiczny przy realizacji projektów PPP.

---

<sup>1</sup> Według szacunków OECD potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury na świecie oscylują na poziomie 70 bilionów USD, natomiast do 2030 r. nakłady na projekty infrastruktury gospodarczej będą stanowiły 2,5% PKB w skali globalnej. *Infrastructure to 2030*, OECD, Paris 2007, s. 21.

## Istota PPP

Nie wszystkie przedsięwzięcia publiczne podejmowane z udziałem partnerów prywatnych można traktować jako PPP. Głównym separatorem jest kryterium użyteczności publicznej – projekty PPP muszą mieć charakter użyteczności publicznej, rozumianej jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>2</sup>.

W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 roku wprowadzono zapis, że przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym<sup>3</sup>. W ujęciu schematycznym przyjmuje się, że w projektach PPP władze publiczne i partnerzy prywatni, jako strony kontraktu, ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu określonych pod względem ilości i jakości usług, przy jednoczesnym założeniu, że strona publiczna będzie sprawować władztwo administracyjne i dysponować mieniem niezbędnym dla lokalnego rozwoju a strona prywatna będzie zapewniać środki finansowe oraz know-how w zakresie wykonania i efektywności działania, wynikający ze specjalizacji i dotychczasowych doświadczeń.

W praktyce występuje wiele form współpracy sektora publicznego z partnerami prywatnymi w działaniach spełniających kryterium użyteczności publicznej, jednak tylko niektóre można określać jako PPP, które powinny odznaczać się takimi cechami, jak:

- duża wartość kosztorysowa (w UE przyjęto jako projekty PPP transakcje finansowane poprzez project finance o wartości nie mniejszej niż 5 mln euro),
- relatywnie długi okres związku współpracy między partnerem publicznym i partnerem prywatnym dochodzący do 40 lat i wyjątkowych przypadkach powyżej,
- transfer ryzyka do sektora prywatnego,
- różnorodność form kontraktów stanowiących podstawę współpracy między sektorem publicznym i prywatnym,
- finansowanie projektu przez sektor prywatny, aczkolwiek środki publiczne mogą uzupełniać fundusze prywatne,
- skoncentrowanie roli partnera publicznego na zdefiniowaniu celów w aspekcie interesu publicznego, jakości świadczonych usług i polityki cenowej oraz ponoszeniu odpowiedzialności za monitorowanie zgodności realizacji projektu z wyznaczonymi celami.

---

<sup>2</sup> Artykuł 2.1 Ustawy o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. DzU 2011, nr 45, poz. 236.

<sup>3</sup> Artykuł 1.2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 119, poz. 100.

Przedsięwzięcia nie spełniające podanych kryteriów mogą być określane mianem koncesji na roboty i usługi, umowy na świadczenie usług<sup>4</sup>, lecz nie powinny być określane jako projekty PPP.

### Motywy zainteresowania władz publicznych implementacją projektów PPP

Wśród powodów rozpatrywania przez sektor publiczny możliwości wykorzystania formuł PPP przy realizacji inwestycji publicznych wymienia się przede wszystkim:

- możliwość zmniejszenia obciążeń budżetowych,
- możliwości realizowania kapitałochłonnych inwestycji w zakresie infrastruktury publicznej, na które zapotrzebowanie ze strony gospodarki i społeczeństwa stale zwiększa się,
- możliwość uzyskania większej efektywności świadczonych usług wyrażonej wartością dodaną (*Value for Money*).

Dla części krajów powodem zainteresowania wdrażaniem PPP są napięte budżety i relatywnie wysokie wskaźniki deficytu i długu publicznego w stosunku do PKB przy jednocześnie szybko rosnących potrzebach inwestycyjnych w zakresie obiektów i sieci infrastrukturalnych. Takie zjawiska są charakterystyczne dla krajów, w których dotychczasowy rozwój PPP jest na niskim poziomie.

Natomiast w krajach posiadających doświadczenie w prowadzeniu projektów PPP i legitymujących się już oddanymi do eksploatacji obiektami, podstawą do rozpatrywania celowości zastosowania PPP jest przewidywana wartość dodana, rozumiana jako optymalna kombinacja korzyści (opłacalności) wynikających z projektu, nie tylko pod kątem korzyści finansowych, ale także korzyści społecznych i jakościowych. Przy szacowaniu wartości dodanej bierze się pod uwagę takie elementy, jak terminowa, zgodna z harmonogramem i kosztorysem realizacja inwestycji, efektywna eksploatacja majątku, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych, doskonalących proces zarządzania i eksploatacji i wpływających na poprawę jakości dostarczanych usług za godziwą opłatą<sup>5</sup>.

Zwiększenie zainteresowania ze strony sektora publicznego współpracą z sektorem prywatnym na niwie przedsięwzięć infrastrukturalnych zapewne wynika także z zachowań naśladowczych, związanych ze swoistą modą na stosowanie PPP. Takie zachowania pod-

---

<sup>4</sup> Jednostki samorządu terytorialnego mogą w drodze umowy powierzać wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej osobom fizycznym, osobom prawnym i osobom nieposiadającym osobowości prawnej na mocy przepisów Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU nr 19, poz. 101), Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 2010, nr 234, poz. 1536) i Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU 2011, nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych.

<sup>5</sup> M. Skucha, R. Markiewicz: *Możliwości łączenia środków prywatnych ze środkami publicznymi w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu gospodarowania odpadami*, Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych nr 1 (18), 2012, s. 44.

noszą i tak wysoki poziom ryzyka, ponieważ najczęściej nie są poprzedzone wnikliwym rachunkiem opłacalności planowanych inwestycji i kompleksową analizą ryzyka.

### **Motywy angażowania się partnerów prywatnych w projekty PPP**

Celem działania sektora prywatnego jest maksymalizowanie swojej wartości, której znaczącym czynnikiem jest wielkość osiąganego zysku. Udział w inwestycjach publicznych najczęściej nie przynosi bezpośrednich efektów wyrażonych dodatnim wynikiem finansowym. Ponadto udział ten jest związany z relatywnie bardzo wysokim ryzykiem nieosiągnięcia zamierzonych celów z uwagi na niekorzystny oddziaływanie jednego z czynników o charakterze politycznym, społecznym lub ekonomicznym lub ich splot w różnych konfiguracjach.

Pozostaje zatem otwarte pytanie, dlaczego sektor prywatny wyraża swoje zainteresowanie partycypacją oraz aktywną postawą w projektach publicznych w ramach PPP? Potencjalnych odpowiedzi może być wiele, w zależności od partykularnych celów, czy motywów działania partnerów prywatnych.

Syntetyzując, jako główne powody angażowania się sektora prywatnego w finansowanie i prowadzenie inwestycji publicznych w ramach PPP można podać następujące<sup>6</sup>:

- określone obiekty i sieci infrastrukturalne są niezbędne do realizacji celów związanych z prowadzoną przez sektor prywatny działalnością gospodarczą,
- środki publiczne nie są wystarczające do finansowania rosnących potrzeb w zakresie utrzymania i rozwoju niezbędnej dla sektora prywatnego infrastruktury,
- inwestycje infrastrukturalne są połączone z inwestycjami o charakterze rynkowym,
- inwestycje publiczne mają zapewniać satysfakcjonujący zwrot z włożonego kapitału,
- udział w realizacji inwestycji infrastrukturalnych daje sektorowi prywatnemu „częstkę” władzy i może stać się jego kartą przetargową w negocjacjach z władzami publicznymi.

W wielu wypadkach wiodącymi partnerami prywatnymi w projektach PPP są firmy wykonawcze, wyspecjalizowane na przykład w budowie autostrad, wiaduktów, mostów czy tuneli. Dla takich partnerów udział w przedsięwzięciu PPP może zapewnić portfel zleceń na czas budowy, czyli z prowadzoną przez nich działalnością. Podobnymi przesłankami mogą kierować się wyspecjalizowane firmy operatorskie, chcące zabezpieczyć sobie miejsce świadczenia usług na przyszłość.

W innej odsłonie partner prywatny buduje przykładowo fabrykę na terenach niezabudowanych w oddaleniu od centrum. Z małym ryzykiem popełnienia błędu można zakładać, że tereny te nie były dotychczas uzbrojone, są bez dostępu do wody, kanalizacji, dróg do-

---

<sup>6</sup> K. Brzozowska: *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project finance*, Wyd. Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 8.

jazdowych. Przystąpienie do realizacji wspólnej inwestycji publicznej w ramach PPP przyspieszy, a nawet umożliwi, wybudowanie sieci i dróg, co pozwoli na sprawne prowadzenie „własnej” inwestycji i szybsze rozpoczęcie eksploatacji fabryki.

Kolejna przesłanka dotycząca satysfakcjonującego zwrotu z włożonych środków kapitałowych dotyczy inwestorów, którzy czasowo angażują się w takie przedsięwzięcia, oczekując większych korzyści finansowych niż alternatywnych inwestycji zgodnie z zasadą – im wyższe ryzyko, tym większa szansa na ponadprzeciętne zyski. Takimi inwestorami są banki udzielające kredytów inwestycyjnych na finansowanie projektu PPP w ramach *Project finance*. Generalnie stopy oprocentowania takich kredytów znacząco przewyższają stopy oprocentowania kredytów komercyjnych z uwagi na wyższą marżę ryzyka inwestycyjnego. Według najnowszych danych z rynku brytyjskiego faktyczne stopy zwrotu z inwestycji PFI dla inwestorów kapitałowych oscylują wokół 15% w skali rocznej, czyli wyżej niż rynkowe stopy zwrotu<sup>7</sup>.

W wielu wypadkach czynnikami przesądzającymi o zainteresowaniu partnerów prywatnych udziałem w projektach PPP są względy pozafinansowe o zabarwieniu politycznym, kiedy przedstawiciele sektora prywatnego szukają sposobów podwyższenia swojej pozycji na polu oddziaływania sektora publicznego dla uzyskania swoistej przewagi we współdecydowaniu o kierunkach dalszego rozwoju regionu.

Należy podkreślić, że wymienione przesłanki nie zawsze są wystarczającym powodem dla sektora prywatnego dla zaangażowania się w przedsięwzięcia obarczone nie tylko wysokim ryzykiem inwestycyjnym, ale także odznaczające się szczególnie wysoką wrażliwością na oddziaływanie czynników politycznych i społecznych.

### **Sposoby motywowania partnerów prywatnych przez sektor publiczny**

Połączenie obaw sektora prywatnego z oporem społeczeństwa wymusza na władzach publicznych podejmowanie starań w kierunku poszukiwania rozwiązań motywujących i jednocześnie rozwiewających obawy sektora prywatnego, które będą miały na celu:

- zmniejszenie obciążeń dla budżetu,
- poprawę jakości świadczonych usług infrastrukturalnych,
- wprowadzenie mechanizmu rynkowego opartego na relacji cen w odniesieniu do popytu i podaży.

Uruchomienie mechanizmu konkurencji jest bardzo trudnym zadaniem. Cele społeczne powinny być wyraźnie zidentyfikowane i oddzielone od celów komercyjnych. Sektor prywatny z pozycji eksploatacji będzie kontrolować sfery ściśle komercyjne, czyli koszty inwestycji, przychody i koszty eksploatacji. W żaden sposób nie powinien być obciążany problemy dystrybucji dochodów budżetowych.

---

<sup>7</sup> *Returns under spotlight*, [www.infrastructureinvestor.com](http://www.infrastructureinvestor.com) (1.03.2012).

Notowany w ostatnim dziesięcioleciu wzrost zainteresowania udziałem sektora prywatnego w inwestycjach w zakresie infrastruktury publicznej jest wynikiem zmiany podejścia sektora publicznego, sektora prywatnego i społeczeństwa, ponieważ<sup>8</sup>:

- władze publiczne są coraz bardziej świadome, że nie są w stanie spełniać potrzeb związanych z modernizacją i rozwojem obiektów infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- sektor prywatny może ułatwić zwiększanie zdolności technologicznej obiektów infrastruktury, z czym sektor publiczny nie może sobie poradzić,
- społeczeństwo coraz powszechniej postrzega sektor/kapitał prywatny, jako sposób na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury,
- władze publiczne mogą wspomagać sektor prywatny w realizacji inwestycji infrastrukturalnych,

Władze publiczne, zainteresowane przyciągnięciem sektora prywatnego, mogą – oprócz wprowadzenia elementów rynkowych opartych na konkurencji – stosować dodatkowe bodźce (głównie finansowe) promujące i ułatwiające udział sektora prywatnego w inwestycjach infrastrukturalnych. Wśród bodźców, na które sektor publiczny ma wpływ, wymienia się:

- zapewnienie infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania określonego projektu, bez obciążania dodatkowymi kosztami,
- bezpłatne udostępnienie terenów lub ich sprzedaż po cenie nominalnej,
- poręczenia skarbu państwa lub samorządów terytorialnych w zakresie dostępności surowców, energii lub zagwarantowanie określonego poziomu ich cen,
- dotacje budżetowe,
- pomoc w zorganizowaniu zamknięcia finansowego projektu przez udzielenie gwarancji kredytowych,
- zagwarantowanie transferu zysków za granicę w przypadku inwestorów zagranicznych,
- wakacje podatkowe.

Należy zwrócić uwagę, że władze publiczne będą bardziej skore do udostępnienia (lub wprowadzenia jako aportu rzeczowego) potrzebnych pod wspólne inwestycje terenów niż do zwiększenia swoich zobowiązań z tytułu poręczeń czy gwarancji, których udzielenie wiąże się bezpośrednio ze zwiększeniem zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Aczkolwiek w licznych wypadkach banki uzależniają przyznanie kredytów inwestycyjnych dla specjalnie utworzonej spółki inwestycyjnej od uzyskania zabezpieczenia w postaci gwarancji, udzielonej przez odpowiednie władze samorządowe lub Skarb Państwa.

---

<sup>8</sup> A. Estache, J. Strong: *The Rise, the Fall, and... the Emerging Recovery of Project Finance in Transport*, World Bank Working Papers 2000, No. 2387, s. 2.

Władze publiczne nie będą przejawiać także zbytnej skłonności do udzielania wakacji podatkowych, co bezpośrednio będzie wiązać się z utratą części dochodów budżetowych dla jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast sektor publiczny może wspomagać partnerów prywatnych w ubieganiu się o dotacje, szczególnie na poziomie dotacji unijnych. Może to przybrać formę finansowania hybrydowego, w którym środki z dotacji będą przyznane sektorowi prywatnemu i będą stanowić część struktury finansowania przedsięwzięcia w ramach PPP albo finansowania *ring-fencing*, w którym część inwestycji będzie finansowana ze środków partnerów prywatnych jako PPP, zaś następną, na określonym etapie zaawansowania robót, ze środków unijnych udzielanych sektorowi publicznemu. Natomiast po zakończeniu budowy sektor prywatny będzie zajmować się eksploatacją obiektu w ramach przyznanej koncesji.

## Podsumowanie

Wysoki poziom skomplikowania przedsięwzięć PPP od strony prawnej, społecznej, politycznej, wreszcie ekonomiczno-finansowej powoduje, że obie strony – sektor publiczny i sektor prywatny – ostrożnie podchodzą do tej formy finansowania i prowadzenia inwestycji.

Z uwagi na dynamicznie rosnące potrzeby w zakresie infrastruktury publicznej na skutek zużywania się dotychczasowych obiektów oraz zmian techniczno-technologicznych z jednej strony a także obciążeń i ograniczeń budżetowych z drugiej strony, rośnie zainteresowanie i zapotrzebowanie na projekty prowadzone z udziałem kapitału prywatnego w ramach PPP.

Generalnie takie angażowanie budzi wiele obaw sektora prywatnego przed nadmiernym ryzykiem inwestycyjnym i działaniem na styku z sektorem publicznym. Dla przezwyciężenia obaw sektora prywatnego i zwiększenia swojej pozycji negocjacyjnej, władze publiczne sięgają po instrumenty, które mogą zachęcać partnerów prywatnych.

## Literatura

- Brzozowska K.: *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach Project finance*, Wyd. Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin 2003.
- Estache A, Strong J.: *The Rise, the Fall, and... the Emerging recovery of Project Finance in Transport*, World Bank Working Papers 2000, No. 2387.
- Infrastructure to 2030*, OECD, Paris 2007.
- Skucha M., Markiewicz R.: *Możliwości łączenia środków prywatnych ze środkami publicznymi w finansowaniu przedsięwzięć z zakresu gospodarowania odpadami*, Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych nr 1 (18), 2012.
- Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r., DzU 2011, nr 45, poz. 236.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU 2010, nr 234, poz. 1536.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 119, poz. 100.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU nr 19, poz. 101.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, DzU 2011, nr 5, poz. 13.

Returns under spotlight, [www.infrastructureinvestor.com](http://www.infrastructureinvestor.com) (1.03.2012).

*prof. dr hab. Krystyna Brzozowska*

*Uniwersytet Szczeciński*

*Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług*

*Katedra Finansów Publicznych*

### **Streszczenie**

Projekty PPP są dla obu zainteresowanych stron (sektora publicznego i sektora prywatnego) bardziej skomplikowane pod względem organizacyjnym i finansowym. Dla sektora prywatnego działanie na styku z sektorem publicznym w wysoce niepewnym otoczeniu w wielu wypadkach jest mało atrakcyjne, chyba że jest powodowane partykularnymi celami. Dla przyciągnięcia sektora prywatnego władze publiczne mogą stosować instrumenty zachęcające partnerów prywatnych do angażowania się w projekty PPP. Celem opracowania jest wskazanie potencjalnych sposobów motywowania partnerów prywatnych przez sektor publiczny przy realizacji projektów PPP.

### **FORMS OF PUBLIC SECTOR SUPPORT FOR THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS**

#### **Summary**

PPP projects are more complicated in terms of their organization and funding for both public and private sector. For private partner, activity in a highly uncertain environment alongside the public sector is not very attractive, unless it is caused by particular goals. To attract private sector, public bodies can use some stimulating tools to encourage private partners to PPP arrangements. The aim of the paper is to indicate potential ways of stimulating private partners by public sector to PPP projects.