

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

DOROTA ADAMEK-HYSKA
Akademia Ekonomiczna w Katowicach

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest rozważaniom na temat partnerstwa publiczno-prywatnego jako kategorii źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Na tle takich źródeł finansowania jak: dochody własne, transfery z budżetu państwa, fundusze Unii Europejskiej, kredyty, pożyczki, wyemitowane obligacje – partnerstwo publiczno-prywatne stanowi pożyteczne, zewnętrzne i zwrotne źródło finansowania aktywów i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jest nie tylko sporym wyzwaniem dla władz samorządowych ale także nowym obszarem pomiaru i prezentacji w systemie rachunkowości polskich gmin, powiatów i województw.

Słowa kluczowe: przedsięwzięcia inwestycyjne, partnerstwo publiczno-prywatne, jednostka samorządu terytorialnego, źródła finansowania, zadania publiczne.

1. Wprowadzenie

W odniesieniu do sektora samorządowego pojęcie przedsięwzięcia inwestycyjnego¹ odnosi się do realizacji inwestycji o charakterze rzeczowym, które stanowią ogół czynności związanych z tworzeniem nowych (tzw. greenfield projects) oraz odtwarzaniem lub unowocześnianiem (modernizowaniem) już eksploatowanych środków trwałych, będących głównie obiektami infrastruktury społecznej i gospodarczej. Związane są zatem ze znacznymi wydatkami na zakup, budowę lub ulepszenie materialnego składnika. Stanowią najczęściej projekty obszerne, kapitałochłonne i skomplikowane, przy czym stopień ich skomplikowania jest zazwyczaj funkcją trzech cech, a mianowicie liczby zaangażowanych osób (działów, organizacji), zaangażowanych zasobów oraz poziomu innowacyjności tworzonego obiektu lub przebiegu projektu (Pawlak, 2007, s.20, Taylor, 1999, s. 18).

Kluczowym i nieodłącznym elementem procesu przygotowania każdego przedsięwzięcia inwestycyjnego jest zapewnienie źródeł jego finansowania. Warto zwrócić uwagę na to, że samo pojęcie „finansowania” nie należy traktować jako jednorazowej czynności pozyskiwania środków pieniężnych, lecz jako wieloetapowy proces zwiększania funduszy w różnych formach i postaciach (Łyszczak, 2006, s. 85). W praktyce źródła (forma) finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych to dla każdego podmiotu rachunkowości kategoria szczególna, różnie postrzegana w zależności od stopnia niezależności finansowej jednostki, jej celu i specyfiki dokonań (Walińska, 2008, s. 255). E. Walińska (2008, s. 255) zauważyła, że „(...) nabiera ona szczególnego znaczenia

¹ K. Marcinek określa przedsięwzięcie inwestycyjne zespół zaplanowanych, wzajemnie ze sobą powiązanych czynności, których celem jest powstanie lub unowocześnienie określonego pod względem rzeczowym, finansowym, lokacyjnym i czasowym trwałego zasobu majątkowego (Marcinek, 2000, s. 28).

w przypadku jednostek finansowanych ze środków budżetowych, służy bowiem rozliczaniu odpowiedzialności za ich dysponowanie”.

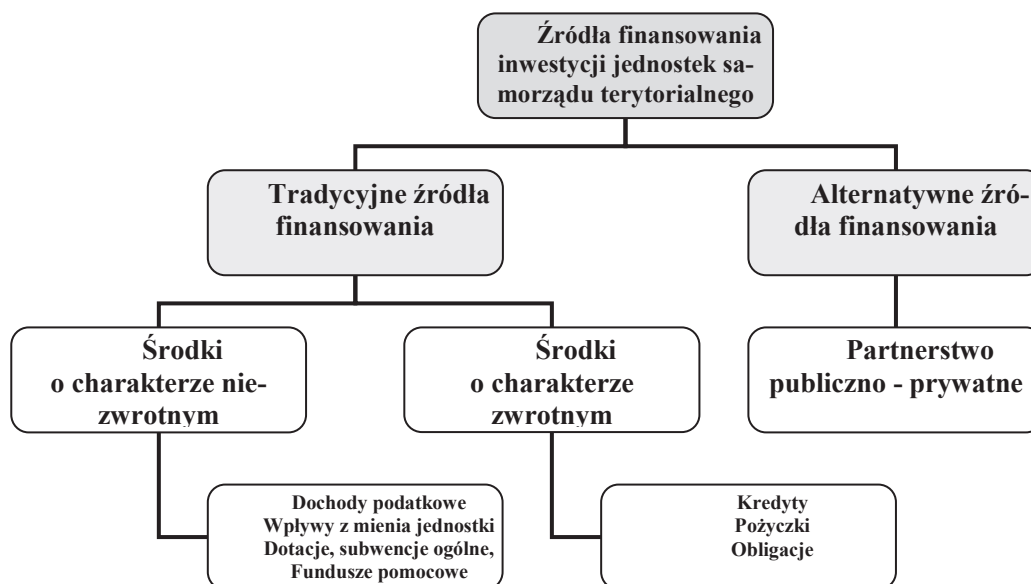
Celem opracowania jest prezentacja partnerstwa publiczno-prywatne jako źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Dążąc do realizacji celu dokonano charakterystyki partnerstwa publiczno-prywatnego na tle innych, tradycyjnych źródeł finansowania oraz wskazano także jego zalety i wady.

Przyjęte w artykule metody badawcze opierają się na studiach literaturowych, przeglądzie aktów prawnych oraz wnioskowaniu.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne na tle innych źródeł finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego

Planowane co roku środki pieniężne na nakłady związane z budową nowych składników majątkowych lub modernizowaniem (i odtworzeniem) już istniejących obiektów w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wykazywane są, obok wydatków bieżących, w grupie wydatków majątkowych. Ze względu na stosowane podziały klasyfikacji budżetowej jednostki samorządu terytorialnego wydatki te nazywają wydatkami lub zakupami inwestycyjnymi. Są one zasadniczo finansowane z osiągniętych dochodów, lecz gdy dochody budżetowe są niewystarczające jednostki samorządu terytorialnego korzystają z innych źródeł finansowania, czyli najczęściej z kredytów, pożyczek, emisji dłużnych papierów wartościowych lub ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają więc z szerokiej gamy różnych sposobów finansowania swoich przedsięwzięć inwestycyjnych, a jak słusznie zauważył A. Zalewski (2007, s. 170) „(...) wybór źródeł finansowania inwestycji jest kluczowym zagadnieniem dla funkcjonowania danej jednostki i częstokroć zależy od nie tylko obiektywnych przesłanek natury ekonomicznej, ale także od szerszych uwarunkowań społeczno-gospodarczych”.

Na rysunku 1 zaprezentowane zostały podstawowe źródła finansowania inwestycji, zarówno tradycyjne i alternatywne (zwane często nowoczesnymi), wewnętrzne jak i zewnętrzne, zwrotne oraz bezzwrotne.



Rys. 1. Źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003, s. 33 i 68.

Wśród tradycyjnych źródeł finansowania literatura zakresu finansów i rachunkowości wymienia środki o charakterze niezwrótnym i środki zwrotne.

Pierwszą grupę stanowią dochody podatkowe i wpływy z mienia jednostki samorządu terytorialnego (wewnętrzne źródła finansowania), a także dotacje, subwencje oraz środki z funduszy pomocowych (zewnętrzne źródła finansowania)². Natomiast na drugą grupę składają się kredyty, pożyczki i wyemitowane obligacje.

Dochody podatkowe i wpływy z mienia jednostek samorządu terytorialnego zalicza się do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako źródło finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych charakteryzują się bezterminowością, trwałością i niestety niewystarczalnością. Z uzyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków własnych podmioty te w pierwszej kolejności finansują obligatoryjne wydatki bieżące, których wysokość często regulują określone przepisy prawa. Kwota jaka ewentualnie pozostaje jest przeznaczana na wydatki inwestycyjne.

W podobny sposób wykorzystywane są środki pozyskiwane w formie dotacji i subwencji, czyli dochody o charakterze transferów z budżetu państwa. Dotacje celowe podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa występują obok i niezależnie od subwencji ogólnych i służą finansowaniu zarówno zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak

² Wszystkie źródła dochodów własnych szczegółowo wymienia i charakteryzuje Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, D.U. z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

i zadań im zleconych (Dolnicki, 2009, s. 324). Natomiast subwencje ogólne przeznaczone są wyłącznie na finansowanie zadań własnych, i pomimo że nie mają przypisanego celu przeznaczenia posiadają ściśle określoną konstrukcję oraz nigdy nie są zwracane bez względu na stopień wykonania zadań (Miszczuk, Miszczuk, Żuk, 2007, s. 86). Zarówno dotacje, jak i subwencje charakteryzuje uznaniowość, co powoduje, że środki te nie stanowią stabilnego źródła finansowania projektów inwestycyjnych, zwłaszcza o charakterze wieloletnim.

Środki z funduszy pomocowych Unii Europejskiej już od wielu lat stanowią główne źródło finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Wiedza o dostępnych środkach funduszy pomocowych, zasadach ubiegania się o nie i ich udzielania, a także wieloletnie doświadczenie jest kluczem do sprawnego i efektywnego ich wykorzystania w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Programy pomocowe w nowym okresie finansowania, ustalonym na lata 2007 – 2013 są niezwykle zróżnicowane, a środki Unii Europejskiej przeznaczone na ich realizację znaczne. Uzyskanie dofinansowania konkretnych projektów inwestycyjnych uwarunkowane jest przygotowaniem odpowiedniej dokumentacji oraz umotywowaniem znaczenia inwestycji dla gospodarki lokalnej i regionalnej. Należy koniecznie podkreślić, że wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej pozwoliło postrzegać środki pomocy unijnej jako powszechnie dostępne źródło finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Od początku 2010 r., na tle zapisów nowego prawa finansów publicznych, środki funduszy unijnych wraz z innymi środkami otrzymywanymi w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej tworzą tzw. budżet środków europejskich, którego wynik (nadwyżka lub deficyt) nie może wpłynąć na wynik budżetu państwa, a z którego jednostki samorządu terytorialnego będą mogły pozyskać tzw. dotacje celowe na współfinansowanie realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 127 ust. 2 pkt 5). Jedną z niewielu wad finansowania przedsięwzięcia inwestycyjnego środkami unijnymi jest wymóg wniesienia w projekt określonego wkładu własnego. Zgodnie z głównymi założeniami funduszy unijnych, środki Unii Europejskiej nie mogą zastępować krajowych lub innych, równoważnych wydatków państwa członkowskiego. W związku z tym środki funduszy unijnych wyłącznie uzupełniają środki na realizację projektu, asygnowane bezpośrednio przez samorząd go realizujący. Dlatego przyjmuje się, że jednym z podstawowych warunków sprawnej absorpcji środków unijnych jest dobra kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Do zwrotnych środków finansowania inwestycji zaliczyć należy przede wszystkim kredyty, pożyczki i obligacje. Są to wyłącznie zewnętrzne źródła finansowania. Pozyskane w ten sposób środki dają solidną podstawę do zwiększania wydatków i zakupów inwestycyjnych, powodują jednak zaciąganie zobowiązań finansowych o określonych kosztach i terminach spłaty. Prawo finansów publicznych zezwala jednostkom samorządu terytorialnego zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 89 ust. 1). Oprócz tego, na finansowanie wydatków i zakupów inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych (Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 90). Jednak korzystanie z tych źródeł pozyskania dodatkowych środków pieniężnych obwarowane jest licznymi ograniczeniami wskazanymi wprost w ustawie o finansach publicznych oraz jej przepisach wykonawczych. Na przykład łączna kwota przypadających w danym roku spłat rat kredytowych i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów obligacji wraz

z należnymi odsetkami lub dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej³. Oprócz tego, jak zauważa B. Dolnicki, korzystanie z instrumentów pożyczki, kredytu lub

³ Należy w tym miejscu wskazać limitowane przez prawo finansów publicznych możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Do uchwał budżetowych uchwalanych na lata 2010, 2011, 2012 i 2013 obowiązują następujące zasady zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego:

- łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji – nie może przekroczyć 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego - w przypadku gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55 %, to kwota tego zadłużenia nie może przekroczyć 12 % planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego,

- ograniczeń określonych powyżej nie stosuje się do m.in. emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami funduszy Unii Europejskiej, a także poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków funduszy Unii Europejskiej,

- łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym,

- w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekroczyć 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Natomiast do uchwał budżetowych uchwalanych na rok 2014 i kolejne lata budżetowe obowiązują zasady zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego określone w poniższy sposób:

- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R - oznacza planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db - dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku,

Wb - wydatki bieżące,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata,

- przy obliczaniu tej relacji, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych,

- ograniczenia tego nie stosuje się m.in. do wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków funduszy Unii Europejskiej z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań oraz poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem tych środków – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji

emisji obligacji uzależnione jest od spełnienia określonych warunków dotyczących głównie zachowania bieżącej płynności finansowej, minimalizacji kosztów ich pozyskania czy też konieczności koordynacji bieżących i przyszłych dochodów z przyszłymi zobowiązaniami (Dolnicki, 2009, s. 331–332).

Pomimo tych barier zwrotne źródła finansowania są dogodnym sposobem finansowania samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych, bowiem charakteryzują się stosunkowo krótkim okresem pozyskiwania środków pieniężnych, licząc od momentu podjęcia decyzji o realizacji inwestycji do jej zakończenia. Jednocześnie szybka realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego przyczynia się zazwyczaj do szybszego wzrostu dochodów w przyszłości w wyniku zachęcenia nowych inwestorów i mieszkańców, którzy będą wnosili opłaty i podatki do budżetu jednostki⁴. Można także zgodzić się z J. Adamiak i B. Kołosowką, że jednostki samorządu terytorialnego na ogół nie mają problemu z dostępem do zwrotnych źródeł finansowania, bowiem charakteryzują się wysoką wiarygodnością i dużą płynnością finansową, ze względu na stały dopływ środków pieniężnych (Adamiak, Kłosowska, 2007, s. 367).

Obok tradycyjnych sposobów finansowania inwestycji publicznych wyraźnie uwaga jednostek samorządu terytorialnego zwrócona została w kierunku nowoczesnych, alternatywnych źródeł, których przykładem niewątpliwie jest partnerstwo publiczno-prywatne. Finansowanie inwestycji publicznych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi szeroko pojętą współpracę jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem prywatnym, w ramach której ciężar finansowania projektu w części lub całości zostaje przesunięty na stronę prywatną, a pozostałe zadania zostają pomiędzy sobą podzielone. Efektem tej współpracy jest podział ryzyka, zadań i odpowiedzialności pomiędzy partnerów.

W tabeli 1 przytoczono szereg różnych definicji partnerstwa publiczno-prywatnego wskazujących na to, że to partnerstwo postrzegane jest głównie w kategorii źródła finansowania.

Wśród tradycyjnych źródeł finansowania literatura zakresu finansów i rachunkowości wymienia środki o charakterze niezwrótnym i środki zwrotne.

Definicje zawarte w tabeli 1 pozwalają rozpatrywać partnerstwo publiczno-prywatne zarówno w ujęciu szeroki jak i w ujęciu wąski. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w sensie szerokim jest związane z mnogością rozwiązań praktycznych, podejmowanych na podstawie całej gamy aktów prawnych, dających się jednak sprowadzić do pewnej ogólnej metody finansowania realizacji zadań publicznych przez podmioty gospodarcze pochodzące z sektora prywatnego (Kornberger-Sokołowska, 2008, s. 12) Natomiast partnerstwem publiczno-prywatnym w sensie ścisłym (właściwym, ustawowym) jest oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji przedsięwzięcia, jeśli odbywa się na zasadach określonych w odrębnych przepisach prawa.

z tych środków (Ustawa o finansach publicznych, 2005, art. 169 -170 i Ustawa o finansach publicznych, 2009 r., art. 243 244.

⁴ *W teorii zarządzania finansami mówi się w takiej sytuacji o tzw. dodatnim efekcie dźwigni finansowej. Jeżeli część podejmowanych działań finansowana jest przy pomocy dłużnych instrumentów, to podejmujący działania uzyskują więcej korzyści niż gdyby wszystko opłacali tylko ze środków własnych. Łącząc własne i obce źródła finansowania uzyskuje się większą kwotę, co często sprowadza się do większego zwrotu na jednostkę zaangażowanego kapitału. Efekt dźwigni finansowej również widoczny jest także w sektorze finansów publicznych, a korzystającymi z korzyści z zadłużenia podmiotów publicznych są najczęściej mieszkańcy danej społeczności lokalnej.*

Tabela 1. Definicja partnerstwa publiczno-prywatnego

Definicja „partnerstwa publiczno-prywatnego”	Autorzy
Partnerstwo Publiczno-Prywatne – nowy instrument realizacji zadań publicznych usankcjonowany ustawowo – pozwala na inwestowanie w infrastrukturę i wykorzystanie jej do celów zgodnych z interesem lokalnych wspólnot przy wykorzystaniu potencjału sektora prywatnego.	Korbus, Strawiński, 2006, s. 16
Wśród źródeł i metod finansowania lokalnych inwestycji można wymienić m.in. partnerstwo publiczno-prywatne. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowią działania polegające na „wyprowadzeniu” przez podmiot publiczny niektórych dziedzin poza sektor publiczny w celu lepszego wykorzystania zasobów i zwiększenia racjonalności działania.	Kopańska, 2003, s. 56
Partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest jako umowne (kontraktowe) porozumienie długoterminowe pomiędzy podmiotami publicznymi i przedsiębiorcami prywatnymi, a dotyczące budowania infrastruktury lub zarządzania obiektami infrastrukturalnymi przez przedsiębiorców prywatnych lub świadczenia przez nich usług dla społeczności w imieniu podmiotów publicznych.	Grimsey, Lewis, 2002, 118
Partnerstwo publiczno-prywatne jest długoterminowym porozumieniem zawartym pomiędzy sektorem prywatnym a podmiotami publicznymi w celu wykorzystania zasobów i specjalistycznej wiedzy podmiotów z sektora prywatnego w wykonywaniu zadań użyteczności publicznej.	Chinyio, Gameson, 2009, s. 3
W ramach współdziałania sektora publicznego i prywatnego metoda Project Finance może przyjąć postać partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli modelu współpracy w celu realizacji projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie dostarczanej przez sektor publiczny.	Wojownik – Filipowska, 2008, s. 82
Partnerstwo publiczno-prywatne można zdefiniować jako przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz mniej lub bardziej solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikającego.	M. Moszoro, 2005, s. 49
Partnerstwo publiczno-prywatne zostało określone pośrednio poprzez jego przedmiot. Według aktualnych regulacji prawnych przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.	Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2009, art. 1 ust. 2
Partnerstwo publiczno-prywatne to ogólna nazwa związków między sektorem prywatnym a organizacjami publicznymi, często mającymi na celu użycie środków lub doświadczenia sektora prywatnego w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług ⁵ .	Europejski Bank Inwestycyjny

Źródło: Opracowanie własne.

Kluczową kwestią dla zrozumienia istoty źródeł finansowania jest uściślenie przedmiotu finansowania. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego środkami pieniężnymi należącymi do podmiotów sfery prywatnej (jak wskazują dane w tabeli 1) można finansować:

- infrastrukturę i wykorzystanie jej do celów zgodnych z interesem lokalnych wspólnot,

⁵ *The EIB's role in Public – Private Partnership (PPPs)*, s. 3, dokument dostępny na stronie internetowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego: www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf, z dnia 10.06.2008 r.

-
- niektóre dziedziny sektora publicznego w celu lepszego wykorzystania zasobów i zwiększenia racjonalności działania,
 - budowę infrastruktury lub zarządzanie obiektami infrastrukturalnymi lub świadczenia usług dla społeczności w imieniu podmiotów publicznych,
 - wykonywanie zadań użyteczności publicznej,
 - realizację projektu lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny,
 - wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy stronami partnerstwa,
 - wsparcie sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług,
 - budowę i eksploatację obiektu, który tradycyjnie byłby zbudowany i eksploatowany przez sektor publiczny.

Dodatkowo, bazując wyłącznie na polskich regulacjach prawnych w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie jest ono zdefiniowane jako wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, można wskazać następujący przedmiot finansowania (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2009, art. 2 ust. 4):

- budowę lub remont obiektu budowlanego,
- świadczenie usług,
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- inne świadczenie połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

W polskich przepisach prawa przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego został określony bardzo szeroko, tak aby „(...) umożliwić zawiązanie partnerstwa dla różnorodnych zadań publicznych, projektów dofinansowanych ze źródeł funduszy unijnych oraz innych mechanizmów finansowych, a także umożliwić tworzenie indywidualnych rozwiązań prawno-organizacyjnych dla projektów, których partnerstwo ma służyć osiągnięciu przeważającej korzyści w stosunku do innych mechanizmów realizacji zadań publicznych (...)” (Kozłowska, 2005, s. 40).

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane mogą być przede wszystkim przedsięwzięcie inwestycyjne dotyczące budowy lub remontu obiektu budowlanego. Do publiczno-prywatnych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym zaliczyć należy także wykonanie dzieła, polegającego w szczególności na wyposażeniu składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność. Z perspektywy systemu rachunkowości wykonanie takiego dzieła można utożsamić m.in. z pojęciem „ulepszenia” istniejących środków trwałych powodującego, że wartość użytkowa tych składników po zakończeniu prac przewyższa posiadaną przy przyjęciu do użytkowania wartość użytkową (Ustawa o rachunkowości, 1994, art. 31 ust. 1). Wyższą wartość użytkową składników majątkowych można mierzyć np. okresem użytkowania, zdolnością wytwórczą, kosztami eksploatacji lub innymi miarami. Jest to tylko przykładowe wskazanie zakresu dzieła, jakie może być wykonane w partnerstwie publiczno-prywatnym. W. Gonet zauważa, że dziełem może być każde dobro materialne lub niematerialne powstałe w wyniku pracy i umiejętności przyjmującego zlecenie (partnera prywatnego) (Gonet, 2009, s. 28).

Partnerstwo publiczno-prywatne nie ogranicza się wyłącznie do budowy, remontu lub ulepszenia składnika majątkowego, lecz umożliwia realizację wielu innych zadań publicznych, które mogą przynieść sporą korzyść dla interesu publicznego. Dlatego warto zasygnalizować, że element

definicji przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczący świadczenia usług, połączony z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji publiczno-prywatnego przedsięwzięcia, jest jednym z podstawowych kryteriów pozwalających odróżnić przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego w sensie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym od przedmiotu koncesji na usługi. W ustawie o koncesjach na roboty budowlane i usługi – regulacja w zakresie koncesji na usługi wyraźnie wskazuje, że usługi w tym przypadku są świadczone samoistnie bez operowania czy działań na składniku majątkowym (Ustawa o koncesjach na roboty budowlane i usługi, 2009, art. 1 ust. 1). W efekcie skorzystanie przez jednostkę samorządu terytorialnego z partnerstwa publiczno-prywatnego zmienia rolę podmiotu publicznego, który z właściciela i operatora obiektów infrastruktury społecznej i gospodarczej staje się nabywcą usług (Makosz, 2007, s. A5, Kozłowska, 2005, s. 30).

W zaprezentowanych „osłonach” partnerstwo publiczno-prywatne można postrzegać jako wydajne, pożyteczne, zewnętrzne i zwrotne źródło finansowania aktywów (czyli obiektów infrastruktury społecznej i gospodarczej) i działalności jednostek samorządu terytorialnego.

3. Wady i zalety partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego

Dobrze przemyślany i skonstruowany mechanizm partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia rozbudować i eksploatować infrastrukturę, a tym samym rozwój jednostek samorządu terytorialnego bez natychmiastowego obciążenia wysokimi kosztami ich budżetu (przynajmniej w stosunku do wstępnych nakładów kapitałowych) oraz wprowadzać nowoczesne technologie w dostarczaniu dóbr i usług, na co zazwyczaj podmioty publiczne przy ograniczonych środkach budżetowych i nadmiarze wykonywanych zadań nie mogą pozwolić. Dotyczy to w szczególności inwestycji infrastrukturalnych, takich jak: budowa i remonty dróg, budowa linii tramwajowych, kolejowych, podziemnych garaży, parkingów, obiektów i urządzeń przemysłu wysokich technologii, ochrony środowiska czy też energetyki. Ponadto w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w wielu krajach finansuje się przedsięwzięcia inwestycyjne w społeczne zasoby mieszkaniowe, placówki oświatowe oraz placówki służby zdrowia. Należy jednak zaakcentować, że współpraca pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego dotyczyć będzie głównie tych przedsięwzięć inwestycyjnych, których efektem finalnym są obiekty i urządzenia infrastruktury częściowo lub całkowicie odpłatnej. Bowiem dzięki takim projektom partner prywatny jest w stanie zapewnić sobie długoterminową stopę zwrotu z inwestycji. Jeżeli obiekt infrastruktury nie będzie samodzielnie generować korzyści ekonomicznych, a podstawowe przychody partnera prywatnego będą pochodzić od podmiotu publicznego, to może stanowić to słabą zachętę do udziału przedsiębiorcy w realizacji samorządowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

W teorii i praktyce często można spotkać się z argumentem, że główną zaletą finansowania inwestycji na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego jest jego pozabilansowe ujęcie (Brzozowska, 2005, s. 51). Takie rozumowanie dla jednostek samorządu terytorialnego błędnie mogłoby oznaczać, że partnerstwo publiczno-prywatne nie pociąga za sobą wykorzystania środków pieniężnych, aktywów trwałych, czy powstania rozrachunków, czyli nie wpływa bezpośrednio np. na pozycje bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czy bilansu urzędu obsługującego jednostkę samorządu terytorialnego (samorządowej jednostki budżetowej). Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych z wykorzystaniem idei partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest ani pozabilansowym, ani pozabudżetowym źródłem ich finansowania. W rzeczywistości koncepcja ta nie pociąga za sobą ogromnych, jednorazowych wydatków inwestycyjnych w jednost-

kach samorządu terytorialnego lecz sukcesywnie obciąża ich budżety stałymi wydatkami. W związku z tym zarówno w bilansie z wykonania budżetu, jak i bilansie urzędu koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna mieć wierne i rzetelne odwzorowanie.

Dla podmiotu publicznego realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego jest więc pod wieloma względami atrakcyjna. Z jego perspektywy można wypunktować przykładowe zalety koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego⁶:

- możliwość pozyskania kapitału na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, bez konieczności oczekiwania na kolejny roczny cykl budżetu publicznego w zakresie finansowania,
- obniżenie lub rozłożenie w czasie wydatków sektora publicznego,
- szybsza realizacja inwestycji, tj. bez opóźnień i zgodnie z harmonogramem,
- długoterminowy, strategiczny nadzór nad budowaną a potem eksploatowaną infrastrukturą przez sektor publiczny,
- efektywne zarządzanie obiektem w trakcie jego eksploatacji i utrzymania,
- wymiana doświadczeń sektora prywatnego z sektorem publicznym, a tym samym m. in. transfer nowoczesnych technologii do sektora publicznego.

Poza niewątpliwymi korzyściami jakie dla jednostek samorządu terytorialnego zapewnia partnerstwo publiczno-prywatne, należy zaznaczyć także wiele istotnych niedogodności (zwane często wadami lub barierami), które mogą się pojawić przy tego typu współpracy. Do potencjalnych wad partnerstwa publiczno-prywatnego należy przede wszystkim:

- wyższe bezpośrednie koszty finansowania, na które składają się koszty kapitału własnego partnera prywatnego i koszty kapitałów zewnętrznych, które pozyskuje partner prywatny,
- brak praktycznych doświadczeń w zakresie stosowania koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, zwłaszcza w ujęciu ścisłym,
- trudności w interpretacji przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, co powoduje wzrost ryzyka (zwłaszcza prawnego) w trakcie realizacji przedsięwzięcia finansowanego na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- długotrwały i skomplikowany proces przygotowania i przeprowadzenia przetargu,
- czasochłonność przygotowania umów partnerstwa publiczno-prywatnego,
- możliwość zwiększenia opłat dla użytkowników obiektów infrastrukturalnych,
- możliwość ograniczenia elastyczności finansowej sektora publicznego w wyniku długoterminowych zobowiązań względem partnera prywatnego,
- duża wrażliwość i nieufność społeczeństwa do tego typu współpracy.

Wskazanie zarówno zalet i wad przesądza o tym, że zastosowanie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego nie zawsze jest rozwiązaniem optymalnym lecz powinno być brane pod uwagę zawsze tam, gdzie korzyści generowane przez publiczno-prywatną współpracę pokrywają znaczne jej koszty, w tym koszty społeczne. Komisja Europejska nazywa to „zapewnieniem wartości w stosunku do zaangażowanych pieniędzy w partnerstwo publiczno-prywatne (Value for Money – VFM)” (Guidelines for Successful Public-Private-Partnership, s. 57). Wśród kluczowych elementów oszacowania wartości w stosunku do zaangażowanych pieniędzy wymienić należy tzw.

⁶ *Zalety i wady partnerstwa publiczno-prywatnego szczegółowo scharakteryzowane są np. w: Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce 2002, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, s. 20-21 oraz Guidelines for Successful Public-Private-Partnership, European Commission Directorate General Regional Policy, January 2003, s. 15-16.*

porównanie finansowe oraz porównanie niefinansowe. To pierwsze, polega na porównaniu kosztów projektu realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z kosztami projektu realizowanego w tradycyjny sposób, wyrażonymi dyskontowymi przepływami finansowymi przez cały planowany czas trwania umowy o partnerstwo publiczno-prywatne. Natomiast to drugie, dotyczy porównania wszystkich pozostałych, często niepoliczalnych, ale istotnych dla podmiotu publicznego i społeczności wartości, np. szybkość realizacji projektu, jakość usług, bezpieczeństwo, czy korzystny wpływ na środowisko naturalne.

6. Zakończenie

Przedstawione w opracowaniu rozważania są ważne nie tylko dla władz samorządowych, które podejmują decyzję o wykorzystywanych źródłach finansowania ich działalności inwestycyjnej, ale także dla osób prowadzących rachunkowość jednostek samorządu terytorialnego. Dla służb finansowo-księgowych tych podmiotów partnerstwo publiczno-prywatne jako źródła finansowania aktywów i działalności sektora samorządowego stanowi nieznaną dotąd obszar pomiaru i prezentacji. Wydaje się jednak, że tematyka ta jest aktualna i w niedalekiej przyszłości wymusi modyfikację stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zakładowych planów kont, zasad księgowania oraz zasad sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych.

Bibliografia

- [1] Adamiak J., Kołosowka B. (2007), Dług publiczny sektora samorządowego w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej, [w]: Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych, pr. zb. pod red. J. Gołuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin, s. 365–378.
- [2] Brzozowska K. (2005), Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny za zasadach project finance, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- [3] Chinyio E., Gameson R. (2009), Private Finances Initiative in USA, [w]: Policy, Finance and Management for Public – Private Partnership, Edited by A. Akintoye, M. Beck, Blackwell Publishing Ltd, s. 3–26.
- [4] Dolnicki B. (2009), *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- [5] Gonet W. (2009), Komentarz o ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, LexisNexis, Warszawa.
- [6] Grimsey D., Lewis M. K. (2002), Evaluating the risk of public private partnership for infrastructure project, "International Journal of Project Management" 20, pp. 107–118.
- [7] Kopańska A. (2003), Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa.
- [8] Korbus B. P., Strawiński M. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- [9] Kozłowska A. (2005), Partnerska realizacja inwestycji i usług, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 20, Grupa Wydawnicza Infor S.A., s. 39–41.
- [10] Kozłowska A. (2009), Przychylny klimat dla partnerstwa publiczno-prywatnego, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 7, Grupa Wydawnicza Infor S.A., s. 44–46.
- [11] Kozłowska A. (2005), Jak wybrać partnera prywatnego do wspólnej realizacji zadania publicznego, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 24, Grupa Wydawnicza Infor S.A., s. 30–32.

-
- [12] Makosz A. (2007), Partnerstwo publiczno-prywatne, sposób na inwestycje w gminach, „Tygodnik Prawa Administracyjnego”, Dodatek do „Gazety Prawnej” nr 76, Grupa Wydawnicza Infor S.A., s. A5–A8
- [13] Marcinek K. (2000), Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- [14] Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007), Gospodarka samorządu terytorialnego, PWN, Warszawa.
- [15] Moszoro M. (2005), Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- [16] Łyszczak M. (2006), Podstawy gospodarki finansowej spółki, [w]: Rachunkowość finansowa i podatkowa, red. Teresa Cebrowska, PWN, Warszawa, s. 84–99.
- [17] Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie polskim na przykładzie regionów mazowieckiego oraz śląskiego (2008), praca zb. pod red. E. Kornberger-Sokołowskiej, Centrum Studiów Samorządowych i Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- [18] Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce 2002, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce.
- [19] Pawlak M. (2007), Zarządzanie projektami, PWN, Warszawa.
- [20] Taylor H. (1999), Project Management, Pitman Publishing, London – San Francisco – Kuala Lumpur – Johannesburg.
- [21] The EIB’s role in Public-Private Partnership (PPPs), www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf data odczytu 10.06.2008 r.
- [22] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, D.U. z 2003 r. nr 203 poz. 1966 z późn. zm.
- [23] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, D. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240.
- [24] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, D.U. z 2005 r. nr 249 poz. 2104, z późn. zm.
- [25] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, D. U. z 2009 r. nr 19 poz. 100.
- [26] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, D. U. z 2002 nr 76 poz. 694, z późn. zm.
- [27] Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, D. U. z 2009 r. nr 19 poz. 101.
- [28] Walińska E. (2008), Źródła finansowania jako obszar pomiaru i prezentacji w systemie rachunkowości – artykuł dyskusyjny, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości”, Tom 44, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa, s. 255–269.
- [29] Wojownik-Filipkowska A. (2008), Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych, Wydawnictwa Fachowe Cedetu, Warszawa.
- [30] Zalewski A. (2007), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- [31] Guidelines for Successful Public – Private – Partnership (2003), European Commission Directorate General Regional Policy.

**THE PUBIC – PRIVATE PARTNERSHIP AS THE CATEGORY OF SOURCE
OF FINANCING OF INVESTMENT PROJECT OF TERRITORIAL CO UNCIL**

Summary

The article present same issues connected with a public-private partnership as a source of financing of investment project of territorial governments. Compared to other sources of financing like: retained incomes, transfers from state budget, European Union funds, credits, loans, and emitted bonds - the public-private partnership appears to be a useful, external and manageable source of financing assets and activities of territorial governments It is not only a big challenge for territorial governments but also a new area of measurement and presentation in their system of accountancy.

Keywords: investment project, public-private partnership, territorial government, sources of financing, public task.

Dorota Adamek-Hyska
Akademia Ekonomiczna w Katowicach
e-mail: adamek@ae.katowice.pl