

Marta Maciejasz-Świątkiewicz

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

WYKORZYSTANIE MODELI PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W PROCESIE FINANSOWANIA MIESZKALNICTWA

1. Wstęp

Finansowanie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych bardzo często wiąże się z problemem dostępności odpowiednich funduszy. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) podlegają jednak ustawowym ograniczeniom co do możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej ograniczenia te miały charakter zarówno podmiotowy, gdyż JST mogły zaciągać kredyty wyłącznie w bankach krajowych, jak i przedmiotowy. Obecnie występują właściwie wyłącznie ograniczenia przedmiotowe.

Jednocześnie przystąpienie Polski do struktur unijnych poszerzyło zakres możliwości korzystania przez JST z pomocy podmiotów prywatnych, która dotychczas polegała przede wszystkim na zaciąganiu pożyczek oraz na emisji papierów komunalnych. Wyrazem tego jest ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym [9]. Przepisy o podobnym charakterze obowiązują w wielu krajach, w tym m.in. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Hiszpanii, Grecji czy Czechach [1, s. C5]. Dowodzi to popularności tej formy kształtowania relacji między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie finansowania ważnych społecznie przedsięwzięć.

2. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)

Zgodnie z przepisami przywołanej ustawy, PPP to współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, służąca realizacji zadania publicznego. Kryterium wyboru przedsięwzięcia współfinansowanego ze środków prywatnych jest korzyść dla społeczeństwa, jakiej są w stanie dostarczyć efekty inwestycji. Może być ona rozpatrywana

w kilku kategoriach: jako oszczędność środków publicznych, podniesienie standardu świadczonych usług czy zmniejszenie uciążliwości finansowanego przedmiotu dla otoczenia.

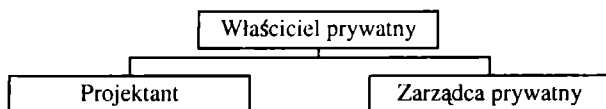
Podmiot publiczny sprawuje swoiste władztwo administracyjne poprzez podejmowanie decyzji o udzielaniu koncesji, zezwoleń, dokonywanie regulacji oraz dysponowanie mieniem publicznym [3, s. 22]. Udział podmiotu publicznego może występować w różnej postaci, np. jako wypłata wynagrodzenia za realizację przedsięwzięcia, wniesienie wkładu w proces finansowania przedsięwzięcia (w szczególności w formie darowizny, sprzedaży z zastrzeżeniem odkupu, użyczenia, użytkowania, najmu lub dzierżawy) lub jako zawiązanie spółki kapitałowej z partnerem prywatnym.

Natomiast podmiot prywatny dostarcza wiedzy, technologii i środków finansowych [3, s. 22]. Warunkiem rozpoczęcia współpracy jest przeprowadzenie rachunku ekonomicznego, który ma ustalić zasadność i opłacalność podejmowanego przedsięwzięcia. Zgodnie z przepisami ustawy, powinien on obejmować: ustalenie ryzyka związanego z finansowaniem przedsięwzięcia, przeprowadzenie rachunku kosztów, określenie korzyści płynących z finansowanego przedsięwzięcia oraz ocenę stanu prawnego majątku wykorzystywanego w procesie finansowania przedsięwzięcia, a także porównanie tych wielkości z alternatywnymi sposobami finansowania. Celem tego działania jest wybór optymalnej formy finansowania przedsięwzięcia w stosunku do społecznych oczekiwań [3, s. 55; 4].

3. Modele PPP

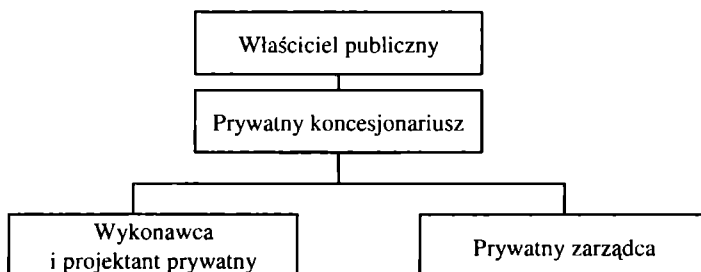
Aby PPP przynosiło oczekiwane korzyści, muszą zostać szczegółowo określone warunki współpracy. PPP może bowiem wywołać pewien konflikt interesów, ponieważ podmioty prywatne dążą do osiągnięcia zysku, podczas gdy podmioty publiczne kierują się przede wszystkim użytecznością przedsięwzięcia. W zależności od sytuacji można wykorzystać jeden z modeli, tj. [3, s. 24-32; 6; 10, s. 177-178].

– BOO (*build, own & operate* – zbuduj, przejmij na własność i eksploatuj), w ramach którego podmiot prywatny uzyskuje prawo do rozwoju, finansowania, zaprojektowania, budowy, własności, władania i utrzymywania przedmiotu inwestycji. Podmiot prywatny, przejmując projekt w całości, ponosi ryzyko operacyjne oraz ciągłości uzyskiwania przychodów. Model ten związany jest np. z projektami dotyczącymi budowy elektrowni czy sieci telekomunikacyjnej;



Rys. 1. Model BOO

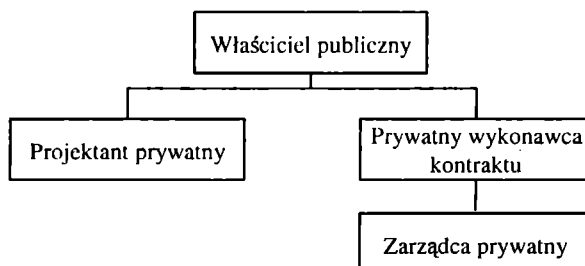
– DBFO (*design, build, finance & operate*), w ramach którego odpowiedzialność za zaprojektowanie, budowę, finansowanie i dysponowanie jest połączona i przekazana do sektora prywatnego. DBFO są całkowicie lub częściowo finansowane z kredytów zabezpieczonych przyszłymi przychodami z inwestycji bądź środkami z emisji obligacji przychodowych. Głównym źródłem przychodów są wpływy z opłat za użytkowanie przedmiotu inwestycji, uzyskiwane przez podmiot prywatny na podstawie koncesji. Podmioty prywatne mogą również uzyskać wsparcie ze strony sektora publicznego, w postaci dotacji, ulg i zwolnień. Model ten służy m.in. finansowaniu budowy autostrad;



Rys. 2. Model DBFO

Źródło: [6].

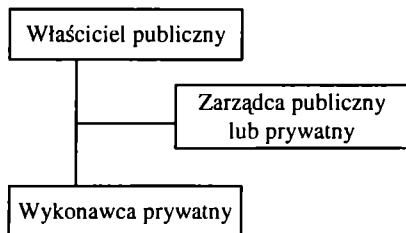
– BOT (*build, operate & transfer*)/DBOM (*design, build, operate & maintain*), który stanowi kontrakt na projekt i budowę oraz władanie i utrzymanie. Podmiot publiczny przekazuje przedmiot inwestycji podmiotowi prywatnemu i umożliwia mu długookresowe władanie i/lub utrzymanie przedmiotu inwestycji na podstawie koncesji. Po upływie ustalonego czasu władanie przedmiotem inwestycji przechodzi na podmiot publiczny;



Rys. 3. Model BOT

Źródło: [6].

– DB (*design, build*), w ramach którego łączy się dwie usługi, zazwyczaj odrębne, w jeden kontrakt, np. obejmujący usługi projektowe i budowlane, za który ustala się jedną opłatę. Firma realizująca projekt może występować jako samodzielny podmiot lub jako konsorcjum czy spółka powołana specjalnie w tym celu;

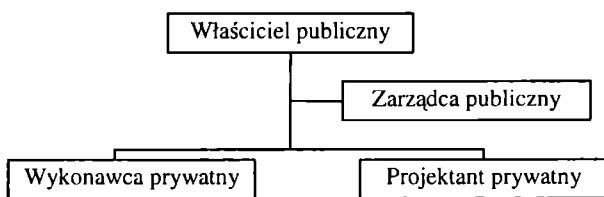


Rys. 4. Model DB

Źródło: [6].

– PCFS (*private contract fee services*), w ramach którego dokonywany jest swoisty *outsourcing* na dowolnym etapie wznoszenia nieruchomości. Podstawą wyboru podmiotu jest przetarg, mający na celu wyłonienie oferenta proponującego najlepsze warunki cenowe i kwalifikacyjne;

– DBB (*design, bid, build*), w ramach którego rozdziela się odpowiedzialność za projekt i wykonanie poprzez przydzielenie ich niezależnym jednostkom. Dzięki temu wyróżnić można trzy następujące po sobie fazy procesu: projekt, ofertę i wykonanie;

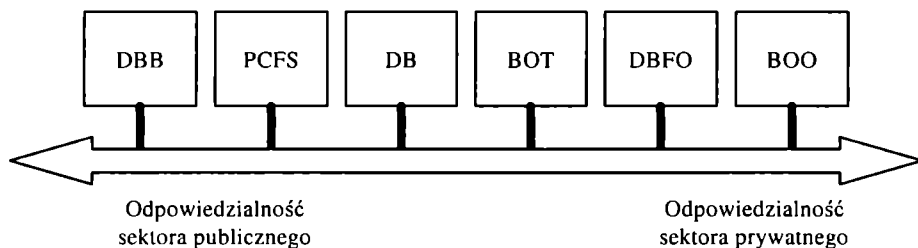


Rys. 5. Model DBB

Źródło: [6].

– DCMF (*design, construct, manage & finance*), obejmujący kwestie zarówno opracowania projektu, konstrukcji, utrzymania, jak i finansowania przedsięwzięcia. Może on być stosowany m.in. przy budowie zakładów karnych.

Opisane modele PPP można uszeregować ze względu na ciężar odpowiedzialności spoczywający na podmiotach publicznych lub prywatnych, co przedstawia rys. 6.



Rys. 6. Klasyfikacja modeli PPP ze względu na zakres odpowiedzialności partnerów

Źródło: [6].

Podział ról między sektor prywatny i sektor publiczny w ramach poszczególnych modeli przedstawia się następująco:

	DBB	DB	BOT	DBFO	BOO
Właściciel/finansujący	publiczny	publiczny	publiczny	publiczny	prywatny
Wykonawca	prywatny	publiczny lub prywatny	prywatny	prywatny	prywatny
Zarządca	publiczny	prywatny	prywatny	prywatny	prywatny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [6].

– szczególną postacią PPP, stosowaną w odniesieniu do inwestycji skomplikowanych lub wysoce ryzykownych, jest *project finance* (PF/PFI), polegający na tworzeniu spółek celowych (*special purpose vehicle* – SPV), które przejmują na siebie realizację zadań mogących w przyszłości zapewnić zyski. Udziałowcami spółek celowych są sponsorzy projektu, którzy wnoszą kapitał założycielski. Jego wysokość i forma zależą od wymagań stawianych przez bank finansujący. Spółki te wprawdzie mogą korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania, jednak nie muszą posiadać zdolności kredytowej, ponieważ zabezpieczenie dla kredytodawcy stanowią z jednej strony majątek wniesiony do spółki przez sponsorów, a z drugiej – zyski, jakie będzie ona osiągać w przyszłości.

W PF można wyróżnić cztery fazy działania [5, s. 208-209]:

– fazę przedinwestycyjną, w trakcie której powstaje *pre-feasibility study* (określa on sponsorów oraz stanowi prezentację projektu dla banków finansujących przedsięwzięcie), a następnie *feasibility study* (określa on warunki współpracy między stronami przedsięwzięcia, przede wszystkim zaś pozwala ocenić celowość planowanego przedsięwzięcia);

– fazę realizacyjną, w trakcie której dochodzi do założenia spółki celowej, przygotowywana jest dokumentacja, podpisywane są niezbędne umowy oraz uruchamiana się finansowanie;

– fazę rozruchu, w trakcie której powstały obiekt jest udostępniany użytkownikom, bank finansujący monitoruje przebieg przedsięwzięcia, czy przebiega ono zgodnie z przyjętymi założeniami, natomiast spółka celowa rozpoczyna spłatę zadłużenia;

– fazę operacyjną, która polega na eksploatacji obiektu oraz spłacie zadłużenia.

Korzyści dla JST płynące z wykorzystywania PPP polegają przede wszystkim na możliwości przerwania na sektor prywatny ryzyka ukończenia inwestycji w terminie i w ramach przyjętego kosztorysu, a także ryzyka osiągnięcia założonych wyników. Dotyczy to w szczególności projektów, w ramach których istnieje znikome ryzyko zmiany przeznaczenia nieruchomości w trakcie trwania wieloletniego kontraktu, np. drogi, spalarni odpadów, obiektów mieszkalnych czy budynków użyteczności publicznej [8, s. 4]. Ponadto oczywistą korzyścią osiąganą przez podmiot publiczny jest korzyść finansowa, mająca wpływ na powstawanie oszczędności budżetowych oraz zwiększanie wpływów podatkowych od podmiotów podejmujących inwestycje [3, s. 24].

4. Finansowanie mieszkalnictwa a PPP

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych jest jednym z zadań własnych JST. Oznacza to, że powinny one poszukiwać efektywnych sposobów pozyskiwania środków pieniężnych również na ten cel.

Okres przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej charakteryzował się stale malejącym udziałem oddawanych do użytku mieszkań komunalnych w ogóle istniejących mieszkań z jednoczesnym wzrostem udziału mieszkań społecznych czynszowych, które mogą być wznoszone przy udziale gmin [7, s. 331]. Może to świadczyć o zapotrzebowaniu na narzędzia umożliwiające podział zadań między podmioty publiczne i prywatne. Naprzeciw temu zapotrzebowaniu wychodzi partnerstwo publiczno-prywatne. I chociaż doświadczenia innych krajów okazują, że PPP nie jest narzędziem popularnym w procesie finansowania mieszkalnictwa¹, jednak nie można zaprzeczyć ogromnemu potencjałowi w nim tkwiącemu.

Model BOO to model, w ramach którego odpowiedzialność za finansowane przedsięwzięcie jest właściwie w całości przeniesiona na podmiot prywatny. W jego wyniku powstaje składnik majątku ostatecznie zaliczany do sektora prywatnego, a działalność podmiotów publicznych polega przede wszystkim na motywowaniu do działania i wskazywaniu działań pożądaných. Taki model jest z punktu widzenia finansów publicznych bardzo korzystny, ponieważ stanowi niewielkie obciążenie dla budżetu lub nie stanowi obciążenia. W taki sposób realizowana jest większa część działalności deweloperskiej, w ramach której powstają własnościowe mieszkania prywatne.

Również realizacja modelu DBFO nie pociąga za sobą konieczności istotnego obciążenia budżetu. Wydatki oczywiście występują w okresie realizacji przedsięwzięcia, jednak z jego charakteru wynika możliwość zwrotu poniesionych nakładów w fazie eksploatacji. W taki sposób mogą powstawać mieszkania komunalne. Ich obecna rola sprowadza się do mieszkań socjalnych, co jest oczywistym błędem, mieszkania komunalne bowiem powinny mieć charakter pełnowartościowych loka-

¹ W Wielkiej Brytanii najwięcej środków w ramach PPP jest przeznaczanych na opiekę zdrowotną (8,3 mld funtów), obronę (4,95 mld funtów), edukację i szkolenia (3,1 mld funtów), transport (2,9 mld funtów) oraz ochronę środowiska i rolnictwo (1,1 mld funtów). Zob. [8, s. 4].

li, kompletnie wyposażonych w media i spełniających europejskie standardy. Takie lokale mogłyby być wynajmowane w zamian za czynsz ustalony na zasadach rynkowych. Przemawia za tym to, że w ramach koncesji udzielonej inwestorowi prywatnemu ma on swobodę w ustalaniu opłat za korzystanie z przedmiotu.

Model BOT dotyczy możliwości długookresowego korzystania przez podmiot prywatny z mienia publicznego na podstawie odpowiednich umów. W podobny sposób funkcjonują towarzystwa budownictwa społecznego, których założycielem mogą być gminy. Jako wkład bowiem mogą one wносить grunty pod budowę lub infrastrukturę techniczną pod budownictwo mieszkaniowe [2, s. 31]. Nie oznacza to zmiany właściciela gruntów, lecz świadczy o pozwoleniu na wykorzystanie go na cele mieszkaniowe.

Modele DB, PCFS i DBB mają bardzo podobne skutki. Polegają przede wszystkim na zleceniu przez podmiot publiczny realizacji określonych etapów przedsięwzięcia. Działalność podmiotu prywatnego jest ograniczona do wykonania zlecenia zgodnie z wizją podmiotu publicznego. W ten sposób mogłyby powstawać mieszkania socjalne, których budowę można powierzyć jednemu podmiotowi, wykończenie drugiemu, zarząd zaś jeszcze innemu. W przypadku tych modeli bowiem nie zachodzi konieczność istnienia bezpośredniego związku między kolejnymi etapami realizacji przedsięwzięcia.

5. Podsumowanie

Polskie ustawodawstwo nie narzuca form PPP, lecz daje jedynie wytyczne co do możliwości jego stosowania. Oznacza to, że w praktyce może wystąpić każdy z zaprezentowanych modeli, ponieważ w tym zakresie jednostki publiczne i prywatne mogą się kierować zasadą swobody kształtowania umów. Rzeczywista forma współpracy będzie więc wynikiem ustaleń dokonanych między stronami. Z tego punktu widzenia modele wypracowane w krajach rozwiniętych mogą być swobodnie adaptowane do warunków polskich i wykorzystywane w procesie finansowania mieszkalnictwa.

Sytuację tę można traktować jako korzystną, ponieważ daje ona jednostkom samorządu terytorialnego duże możliwości dostosowania PPP do konkretnych potrzeb. Jednocześnie jednak stwarza zagrożenie złamania dyscypliny finansów publicznych, zasad zawierania umów z podmiotami spoza sektora publicznego czy wymogów gospodarności w zarządzaniu mieniem publicznym [1, s. C5]. Aby uniknąć tego typu negatywnych konsekwencji PPP, część krajów europejskich wprowadza pewne standardy treści zawieranych umów, co ma na celu także skrócenie procedury oraz zapobieżenie wystąpieniu zjawisk, które nie były brane pod uwagę podczas podpisywania porozumienia [1, s. C5].

Realizacja projektów w ramach PPP w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego powinna przynosić oprócz wymiernych efektów, w postaci przyrostu liczby mieszkań, także korzyści społeczne i ekonomiczne. Do korzyści społecznych zaliczyć można wzrost stopnia zadowolenia mieszkańców oraz wiążący się z nim

wzrost przywiązania do danego regionu. To z kolei może mieć swoje oddziaływanie na sferę polityczną – poprzez przypisanie sukcesu rządzącym władzom i zwiększenie zaufania do nich. Wśród korzyści ekonomicznych należy wskazać ściśle związek między realizacją projektu a wzrostem zatrudnienia, a jako dalszą konsekwencję – rozwój budownictwa o innym charakterze jako infrastruktury towarzyszącej mieszkalnictwu, np. budowa szkół, przedszkoli, punktów handlowych itd.

W rzeczywistości stosowanie przepisów ustawy o PPP w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego nie jest zbyt częste, a to dlatego, że podobny efekt można osiągnąć, wykorzystując inne, istniejące konstrukcje prawne, o czym była mowa wcześniej. Jednakże dotychczasowe doświadczenia w tym względzie (w szczególności coraz mocniej krytykowana działalność towarzystw budownictwa społecznego) wskazują, że mogą istnieć rozwiązania lepsze, bardziej efektywne i dużo bardziej elastyczne w dopasowaniu do potrzeb ostatecznego odbiorcy, w tym przypadku – obywatela, mieszkańca danego regionu. Wydaje się, że PPP właśnie takie jest.

Literatura

- [1] Bejm M., Piotrowski P., *Czas na projekty pilotażowe*, „Rzeczpospolita”, 13 lutego 2006.
- [2] Bończak-Kucharczyk E., Rola-Ludwiczek B., *TBS buduje mieszkania. Podręcznik*, BGK, Warszawa 1998.
- [3] Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- [4] *Conducting a Feasibility Study*, http://www.wisc.edu/uwcc/manual/chap_5.html (17 lutego 2006).
- [5] *Podstawy zarządzania nieruchomością*, red. M. Bryx, Poltext, Warszawa 2001.
- [6] *Public Private Partnerships – FHWA*, [lhttp://www.fhwa.dot.gov/ppp](http://www.fhwa.dot.gov/ppp) (7 lutego 2006).
- [7] „Rocznik Statystyczny RP”, GUS, Warszawa 2005.
- [8] Timmins N., Davoudi S., *Blaski i cienie publiczno-prywatnego partnerstwa*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2006 (cyt. za: „Financial Times”, 8 lutego 2006).
- [9] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2005 nr 169, poz. 1420.
- [10] *Wybrane aspekty inwestowania na rynku nieruchomości w Polsce*, red. M. Bryx, IFGN SGH, Warszawa 2001.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS AND THEIR USAGE IN HOUSING FINANCING PROCESS

Summary

The article presents different models of public-private partnership (PPP) that can be used in housing financing process. It is divided into 3 parts plus introduction and conclusion. First part explains the idea of PPP and its importance. Second one shows the models and their suggested usage. And the third one deals with problem of suitability of housing activities and PPP models.