Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 37/2011

Agnieszka Piętak
AP Doradztwo

Zobowiązania wynikające z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego a samorządowy dług publiczny

Streszczenie. *W artykule omówiono problematykę realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie wpływu powstałych zobowiązań na państwowy dług publiczny.*

Przedstawiono na podstawie analizy prawa krajowego i wspólnotowego, wpływ zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego na samorządowy dług publiczny.

Zwrócono uwagę na fakt, że w obecnym stanie prawnym zasady zaliczania zobowiązań z tytułu zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego do państwowego długu publicznego nie zostały wystarczająco uregulowane, a kwestia ta każdorazowo zależy od założeń przyjętych dla danego przedsięwzięcia.

Słowa kluczowe: *finanse publiczne, finanse samorządowe, partnerstwo publiczno-prywatne*

1. Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako forma współpracy między sektorem publicznym a prywatnym, mająca na celu realizację przedsięwzięć dotyczących świadczenia usług publicznych przekraczających możliwości finansowe sektora publicznego, bez wątpienia ma szansę stać się w najbliższych latach jednym z podstawowych instrumentów realizacji inwestycji publicznych. Rosnąca presja na samorządy lokalne, związana z koniecznością ograniczania długu pub-

licznego może się stać czynnikiem zwiększającym zainteresowanie możliwościami realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przy rozpatrywaniu możliwości zaangażowania środków publicznych w przedsięwzięcia o charakterze długookresowym, kluczowe znaczenie ma kwestia wpływu zobowiązań z umów partnerstwa publiczno-prywatnego na poziom długu publicznego generowanego przez jednostki sektora finansów publicznych.

Głównym celem artykułu jest omówienie, na podstawie analizy prawa krajowego i wspólnotowego, wpływu zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych przez samorządy lokalne w formule partnerstwa publiczno-prywatnego na samorządowy dług publiczny.

2. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, podejmowaną w celu realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotu prywatnego. W projekty i przedsięwzięcia, które leżą w obszarze kompetencji władzy publicznej, włączany jest kapitał prywatny. W efekcie środki publiczne są, częściowo lub całkowicie, zastępowane przez ten kapitał, co jednak nie ogranicza odpowiedzialności władz publicznych za realizację potrzeb publicznych. Jest to nowy, w polskich warunkach, sposób finansowania inwestycji publicznych. Zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego[1]. Dzięki temu umiejętności i zasoby każdego z sektorów są wykorzystywane przy udostępnianiu obiektów użytkownikom i dostarczaniu usług odbiorcom.

Realizacja przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego odbywa się na podstawie długoterminowej umowy zawieranej między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem tej umowy jest realizacja inwestycji infrastrukturalnych, umożliwiających świadczenie usług o charakterze publicznym. Podstawą współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego – zaprojektowana tak, aby każdy z partnerów mógł jak najlepiej realizować cele, do których jest predestynowany. A zatem rolą podmiotu publicznego jest zagwarantowanie dostępności usług publicznych, do czego jest zobowiązany z mocy prawa, zaś działalność partnera prywatnego jest ukierunkowana na prowadzenie działalności gospodarczej i osiąganie zysków.

---

[1] Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.

Obowiązek zagwarantowania dostępu do usług publicznych, a także odpowiedzialność za nie nadal spoczywa na władzach publicznych. Partnerstwo integruje działania sfery publicznej i prywatnej związane z realizacją zadań, które pozostawały dotąd w sferze obowiązków władz publicznych, przy czym delegacji ulegają kompetencje związane z zaprojektowaniem, budową, finansowaniem oraz eksploatacją przedsięwzięcia. Rozdział uprawnień i obowiązków, a także oddelegowanie ich bezpośrednio do podmiotu publicznego i partnera prywatnego pozwala na optymalne, z punktu widzenia ekonomicznej efektywności, wykorzystanie kompetencji stron, przy jednoczesnym zwiększeniu wolumenu i jakości świadczonych usług.

3. Państwowy dług publiczny jednostek sektora finansów publicznych

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych[2], państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, określonych w art. 9 ustawy, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora.

Przez wartość nominalną zobowiązania rozumie się wartość nominalną wyemitowanych papierów wartościowych, jak również zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania, tj. kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.

Obecnie obowiązujące przepisy określają, że zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 60% jej rocznego dochodu, a samorządy na obsługę zadłużenia nie mogą przeznaczyć więcej niż 15% swoich rocznych dochodów.

W 2014 r. wskaźniki te zostaną zastąpione jednym wskaźnikiem ustalanym indywidualnie dla każdej jednostki. Wprowadzony zostanie zakaz deficytu operacyjnego.

Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, stanowiące nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Na koniec roku budżetowego

[2] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

wykonane wydatki bieżące nie będą mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków zagranicznych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł 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:

1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele finansowania planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć jednostki samorządu terytorialnego,

3) 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 budżetu ogółem.

Ograniczenia tego nie stosuje się do:

1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,

2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu,

w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy będą przyjmowane planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmować się będzie wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

W przypadku kiedy określone w umowie środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA nie zostaną przekazane lub też po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań, związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym. Natomiast w pozostałych przypadkach w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego nie obejmie zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Możliwości zadłużania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego od 2014 r. będą zróżnicowane. Poziom spłaty zadłużenia w ciągu roku będzie uzależniony od tego, ile dana jednostka wypracowała nadwyżki pomiędzy dochodami bieżącymi i dochodami ze sprzedaży majątku a wydatkami bieżącymi. Oznacza to, że wysokość dochodów oraz wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego w poprzednich trzech latach będzie warunkować dopuszczalny limit obsługi zadłużenia w roku budżetowym.

4. Wpływ inwestycji publicznych, realizowanych przez jednostki samorządu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, na państwowy dług publiczny

Zaliczanie zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym do państwowego długu publicznego jest obecnie jedną z najbardziej problematycznych kwestii związanych z możliwością upowszechnienia PPP jako formy realizacji inwestycji publicznych w warunkach polskich. Powodem wątpliwo-

ści narastających wokół tej kwestii stało się rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa[3]. Zgodnie z § 3, pkt 2 rozporządzenia, tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, sklasyfikowane według kryterium przedmiotu i okresu zapadalności, obejmują m.in. kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego. Tak ogólne określenie kwestii zaliczania do państwowego długu publicznego zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie, jak również brak odniesienia do innych regulacji, które umożliwiłyby dokonywanie takiej klasyfikacji, w istotny sposób ogranicza rozwój PPP w warunkach polskich. Problem wpływu zobowiązań z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym na poziom długu jednostek samorządu terytorialnego ma fundamentalne znaczenie dla możliwości dalszego rozwoju współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Nieprecyzyjne sformułowania zastosowane w rozporządzeniu w sprawie definicji długu publicznego wywołało obawę, że zobowiązania ze wszystkich umów o PPP będą wpływać na poziom państwowego długu publicznego. Tego rodzaju rozwiązanie zakwestionowałoby sens istnienia partnerstwa publiczno-prywatnego jako formuły realizacji inwestycji pozwalającej na ograniczenia długu publicznego.

Liczne wątpliwości interpretacyjne, jakie pojawiły się w związku lakonicznym unormowaniem zawartym w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, spowodowały, że Ministerstwo Finansów wyjaśniło[4], że celem nie było ograniczanie stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a interpretacja w tym kierunku nie znajduje podstaw w nowych przepisach. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego poprzez podejmowane decyzje o kształcie zawieranych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz podziale ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego będą decydowały o tym, czy powstanie zobowiązanie zaliczane do długu publicznego, czy też nie. Zdaniem Ministerstwa Finansów, dobrze skonstruowane umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mogą stanowić tańszą alternatywę dla tradycyjnych form finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego, a jeżeli większa część ryzyka weźmie na siebie

[3] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

[4] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 21313 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0473693B (17.10.2011).

partner prywatny, transakcja ta nie obciąży wskaźnika długu partnera publicznego.

Kwestię wliczania do długu publicznego zobowiązań z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w szerszym zakresie określa decyzja Eurostatu nr 18/2004[5].

Eurostat rekomenduje, by aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne były klasyfikowane jako aktywa niebędące aktywami sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w następstwie tego rejestrowane poza bilansem sektora, jeżeli występują łącznie dwa uwarunkowania: 1) partner prywatny ponosi ryzyko budowy oraz 2) partner prywatny ponosi co najmniej ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.

Jeśli sektor publiczny ponosi ryzyko budowy lub jeżeli partner prywatny ponosi jedynie ryzyko budowy i żadnego innego ryzyka, aktywa klasyfikowane są jako aktywa sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma to poważne konsekwencje dla sektora finansów. Początkowe wydatki inwestycyjne dotyczące aktywów będą rejestrowane jako nakłady inwestycyjne sektora z negatywnym wpływem na jego deficyt lub nadwyżkę. Odpowiednio, o tę samą kwotę z tytułu umownie przypisanej pożyczki lub kredytu od partnera, wzrośnie dług sektora, co pozostaje w zgodzie z tzw. koncepcją długu Maastricht. Regularne płatności dokonywane przez sektor publiczny na rzecz partnera prywatnego będą miały wpływ na deficyt sektora, wyłącznie w odniesieniu do zakupu usług i przypisanych odsetek.

W tego rodzaju porozumieniach może występować wiele rodzajów ryzyka, używane sformułowania mogą być zróżnicowane i mylące. Z tego względu, dla potrzeb decyzji, Eurostat wybrał trzy główne kategorie ryzyka, a ponoszenie ryzyka przez jedną ze stron oznacza, że ponosi ona większą część ryzyka.

Pierwszą kategorią jest ryzyko budowy. Obejmuje ono w szczególności zdarzenia takie, jak opóźnienie dostawy, nieprzestrzeganie określonych standardów, dodatkowe koszty, wady techniczne i negatywne zdarzenia zewnętrzne. Zobowiązanie sektora instytucji rządowych i samorządowych do rozpoczęcia regularnych płatności dla partnera, bez wzięcia pod uwagę faktycznego stanu aktywów, świadczyłoby o ponoszeniu przez ten sektor większej części ryzyka budowy.

Drugą kategorią jest ryzyko dostępności – tu odpowiedzialność partnera prywatnego jest oczywista. Partner może nie mieć możliwości świadczenia usług w liczbie uzgodnionej w kontrakcie lub też spełnić standardy bezpieczeństwa, lub certyfikacji publicznej odnoszące się do dostarczania usług użytkownikom końcowym. Ma to także zastosowanie w odniesieniu do sytuacji, gdy partner

---

[5] Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public – private partnerships, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML (17.10.2011).

nie spełnia wymaganych standardów jakościowych, odnoszących się do dostarczania usług zgodnie z kontraktem, co wynika z ewidentnych braków w działalności partnera. Przyjmuje się, że sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi tego ryzyka, jeżeli jest uprawniony do istotnego zmniejszenia swoich okresowych płatności, tak jak klient mógłby wymagać w kontrakcie rynkowym. Płatności sektora winny być uzależnione od rzeczywistej dostępności zapewnianej przez partnera przez dany okres. Zastosowanie kar, w przypadkach gdy partner zaniedbuje swoje zobowiązania dotyczące świadczenia usług, powinno być automatyczne i powinno mieć znaczący wpływ na zyski partnera, i nie może być wyłącznie symboliczne.

Trzecią kategorią jest ryzyko popytu, obejmujące zmienność popytu niezależną od zachowania partnera prywatnego. Ryzyko to powinno obejmować wyłącznie zmianę popytu niebędącą wynikiem nieadekwatnej lub niskiej jakości usług dostarczanych przez partnera lub wynikającą z działania, które zmienia liczbę lub jakość dostarczanych usług. Powinno ono wynikać z czynników takich, jak cykl koniunkturalny, zmiana trendów rynkowych, konkurencja lub proces technologicznego starzenia. Sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi to ryzyko, gdy jest zobowiązany zapewnić partnerowi określony poziom płatności, niezależnie od faktycznego poziomu popytu wyrażanego przez użytkowników końcowych, powodując, że zmienność popytu nie ma wpływu na zyskowność partnera. To stwierdzenie nie jest stosowane w przypadkach, kiedy zmiana popytu jest rezultatem oczywistego działania sektora instytucji rządowych i samorządowych, takiego jak decyzje jednostek tego sektora, które stanowią istotną zmianę polityki, a także rozwoju, na zlecenie sektora, bezpośrednio konkurencyjnej infrastruktury.

W opinii Eurostatu, ocena ryzyka – zgodnie z procesem opisanym powyżej – pozwoliłaby w większości przypadków na jego prostą klasyfikację do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Mimo to w praktyce może się okazać, że opisana powyżej analiza ryzyka nie daje jasnych konkluzji. W takich przypadkach należy wziąć pod uwagę inne elementy kontraktu. Oprócz analizy charakteru partnerstwa kryteriami dodatkowymi mogą być: znaczenie finansowania przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, skutek gwarancji sektora lub postanowienia dotyczące finalnej alokacji aktywów. Wówczas, jeśli aktywa na koniec projektu pozostają własnością partnera i posiadają nadal istotną wartość ekonomiczną, są zazwyczaj klasyfikowane w bilansie partnera. Dotyczy to także umów, gdy sektorowi przysługuje tylko opcja kupna aktywów po aktualnej cenie rynkowej. Jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zobowiązany do nabycia aktywów na zakończenie obowiązywania kontraktu po z góry ustalonej cenie, która nie odzwierciedla ich ekonomicznej wartości w tym momencie, a która była przewidywana w momencie podpisywania kontraktu lub w trakcie obowiązywania kontraktu sektor dokonywał regularnych płatności za

prawo nabycia aktywów i płatności te były wyższe niż byłyby, gdyby prawo takie nie istniało, wówczas może to być podstawą do rejestracji aktywów w bilansie sektora.

Decyzja Eurostatu nr 18/2004 znajdzie zastosowanie w przypadku długoterminowych kontraktów w obszarach działalności, w których sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zwykle silnie zaangażowany. Kontrakty tego rodzaju odpowiadają zwykle temu, co jest nazywane partnerstwem publiczno-prywatnym, zawieranym z jednym lub kilkoma partnerami, bezpośrednio lub poprzez specjalną jednostkę utworzoną w tym celu i posiadającą znajomość przedmiotu kontraktu przez cały okres jego trwania. Istotną cechą takiej umowy jest to, że wymienia ona zarówno wytworzenie aktywów, wymagające poniesienia początkowych nakładów inwestycyjnych, jak i dostarczanie uzgodnionych uprzednio usług, wymagających użycia tych aktywów, przy zachowaniu odpowiednich standardów jakościowych i ilościowych. Decyzję tę stosuje się wyłącznie w przypadkach, gdy sektor instytucji rządowych i samorządowych jest głównym nabywcą usług dostarczanych przez partnera, a popyt jest generowany bezpośrednio przez sektor lub przez użytkowników, tak jak ma to miejsce w przypadku usług ochrony zdrowia, edukacji i użytkowania infrastruktury transportowej.

Kwestią kluczową dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie jego ujmowania w rachunkach narodowych jest początkowa klasyfikacja aktywów, których dotyczy partnerstwo, bądź to jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych, bądź to rejestrowanych w bilansie partnera. W rachunkach narodowych aktywa zaangażowane w partnerstwo publiczno-prywatne mogą być uważane za niebędące aktywami sektora wyłącznie wówczas, kiedy istnieje ważny dowód na to, że partner ponosi większą część ryzyka związanego z danym partnerstwem. W związku z tym analiza ryzyka ponoszonego przez strony kontraktu jest fundamentalnym elementem oceny projektu, w odniesieniu do klasyfikacji zaangażowanych aktywów, w celu zapewnienia właściwego określenia wpływu partnerstwa publiczno-prywatnego na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ze wstępnej analizy charakteru planowanego przedsięwzięcia może wynikać, że najwłaściwszym modelem realizacji PPP będzie wspólne zawiązanie, przez podmiot publiczny i partnera prywatnego, spółki celowej o charakterze mieszanym, będącej de facto spółką komunalną nieklasyfikowaną do sektora finansów publicznych. Taka forma pozwala na ściślejszą współpracę w ramach partnerstwa, a także, w przypadku gdy samorząd nie będzie dokonywał na rzecz tej spółki płatności zaliczanych do wydatków bieżących, nie tworzy ryzyka powiększania długu jednostki samorządu. Wniesienie wkładu do takiej spółki celowej, jak też wydatki samej spółki, nie będą oddziaływać na poziom długu publicznego.

5. Podsumowanie

Zasady zaliczania zobowiązań z tytułu zawartych umów partnerstwa publiczno-prywatnego do długu publicznego nie zostały dotychczas dostatecznie uregulowane w polskim prawodawstwie, przyczyniając się do powstania istotnych niejasności interpretacyjnych i, co za tym idzie, hamujących rozwój PPP obaw samorządowców o poziom długu publicznego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego wywołuje ogromne dyskusje w aspekcie projektów PPP. Rozporządzenie to w sposób bardzo ogólny przewiduje, że od 2011 r. do kredytów i pożyczek zaliczane są także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego. Decyzja Eurostatu nr 18/2004 wskazuje natomiast, że w przypadku gdy większa część ryzyka będzie po stronie partnera prywatnego, to projekt PPP nie powinien być zaliczany do długu obciążającego stronę publiczną. Istotnym problemem związanym z decyzją Eurostatu jest brak wyraźnej podstawy prawnej do jej stosowania w Polsce. Jasne, ustawowe uregulowanie tej kwestii z pewnością w istotny sposób wpłynęłoby na rozwój idei partnerstwa w Polsce.

Nawet w przypadku gdy niektóre zobowiązania z umów partnerstwa publiczno-prywatnego byłyby zaliczane do długu publicznego jednostki samorządowej, formuła partnerstwa niesie z sobą szereg innych korzyści, mogących mimo wszystko stanowić o wyższości tego modelu nad tradycyjnymi sposobami realizacji planowanej inwestycji. Dlatego też w każdym przypadku warto szerzej rozpatrywać potencjalne korzyści wynikające ze współpracy z partnerem prywatnym w porównaniu z innymi metodami realizacji tego rodzaju inwestycji.

Literatura

Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN/2-11022004-AP-EN.HTML (17.10.2011).

Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 21313 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/0473693B (17.10.2011).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.