



**Gdańska
Akademia Bankowa**

**EKSPERTYZA:
STUDIA I MATERIAŁY
DLA PROGRAMU INWESTYCJE POLSKIE**

Gdańsk, grudzień 2012

**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa
ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk
tel. 58 524 49 01, poczta@gab.com.pl, www.gab.com.pl**

Spis treści

Streszczenie kierownicze	4
1. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w Polsce – przegląd dostępnych analiz i prognoz.....	13
2. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w Polsce w sektorze samorządowym	25
3. Ryzyka projektowe mogące być przedmiotem ochrony przez Fundusz Rozwoju Infrastruktury	31
4. Wybrane aspekty prawne działalności Funduszu Rozwoju Infrastruktury	34
Załącznik I Makroekonomiczne skutki działalności funduszu gwarancyjnego	40
Załącznik II Preambuła do projektu powołania Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury ..	43
Załącznik III Obecne trendy na rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Europie	53
Załącznik IV Syntetyczna ocena stanu rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce	57

Niniejsza ekspertyza powstała na zlecenie Ministerstwa Skarbu Państwa mające na celu opracowanie koncepcji utworzenia podmiotu wspierającego inwestycje w infrastrukturze gospodarczej i społecznej przy wykorzystaniu aktywów majątkowych otrzymanych przez ten podmiot od Skarbu Państwa. W pierwotnej postaci koncepcja ta stanowiła rozwinięcie idei Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury, wysuniętej przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, a zawartej w rekomendacjach I i II Europejskiego Kongresu Finansowego z 2011 i 2012 r. Ostatecznie inicjatywa wsparcia inwestycji infrastrukturalnych przez aktywizację aktywów Skarbu Państwa została rozbudowana i zmodyfikowana przy współdziałaniu zespołów Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Finansów oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Została ona ogłoszona pod hasłem programu „Inwestycje Polskie” w dniach 12 i 13 października 2012 r. w publicznych wystąpieniach Premiera, Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów.

Poszczególne części raportu opracowane zostały przez pracowników Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową oraz osoby i firmy współpracujące z IBnGR. Poniżej podano autorów wszystkich części raportu:

Streszczenie kierownicze: dr Krzysztof Szymański, IBnGR

1. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w Polsce – przegląd dostępnych analiz i prognoz: dr Krzysztof Szymański, IBnGR
2. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w sektorze samorządowym: firma Ernst & Young
3. Ryzyka projektowe mogące być przedmiotem ochrony przez Fundusz Rozwoju Infrastruktury: firma Ernst & Young
4. Wybrane aspekty prawne działalności Funduszu Rozwoju Infrastruktury: kancelaria CMS Cameron McKenna

Załącznik I

Makroekonomiczne skutki działalności Funduszu Gwarancyjnego: dr Mirosław Gronicki

Załącznik II

Preambuła do projektu powołania Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury: dr Piotr Rosik, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Załącznik III

Obecne trendy na rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Europie: dr Krzysztof Szymański, IBnGR

Załącznik IV

Syntetyczna ocena stanu rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce: dr Krzysztof Szymański, IBnGR.

Streszczenie kierownicze

Ogólne problemy wsparcia projektów inwestycyjnych sektora prywatnego w infrastrukturze

(1) Przez szereg ostatnich lat główną podstawą rozwoju i utrzymania infrastruktury w Polsce były inwestycje sektora publicznego, w dużej mierze współfinansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wszystkie dostępne obecnie prognozy makroekonomiczne o horyzoncie średnioterminowym zgodnie przewidują znaczący spadek tych inwestycji (Plan Konwergencji mówi o spadku o 40% do 2015 r.) w związku ze strategią konsolidacji finansów publicznych. Rządowe strategie zakładają wzrost efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi i ich reorientację na najważniejsze potrzeby rozwojowe, ale nie zmienia to faktu, że znaczenie inwestycji sektora prywatnego (tj. sektora przedsiębiorstw, bez względu na status własnościowy) w modernizacji i rozwoju infrastruktury musi wzrosnąć. Mówi o tym zresztą wyraźnie Strategia Rozwoju Kraju 2020

(2) Oficjalne dokumenty rządowe dotyczące rozwoju infrastruktury koncentrują się w kwestii źródeł finansowania wyłącznie na identyfikacji źródeł publicznych, ograniczając się do deklaracyjnych stwierdzeń o potrzebie zwiększenia wykorzystania środków prywatnych. Stosowana w tych dokumentach metodologia nie pozwala na liczbowe określenie niezbędnej skali zaangażowania środków sektora prywatnego w nadchodzących latach. Jedynym poważnym badaniem poświęconym oszacowaniu zapotrzebowania na prywatne środki inwestycyjne dla rozwoju infrastruktury w okresie obecnej dekady jest analiza prof. W. Orłowskiego, mówiąca o luce finansowania rządu od 116 do 197 mld zł w okresie 2011-2022

(3) Istniejąca sytuacja powinna skłaniać do podjęcia długofalowych strategicznych działań nad zwiększeniem roli inwestycji prywatnych w rozwoju infrastruktury w Polsce. Jakkolwiek należy spodziewać się że w okresie perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 skala pomocowych środków unijnych uzyskanych przez Polskę powinna być porównywalna z kwotą uzyskaną w trakcie perspektywy 2007-2013, istnieją przynajmniej dwa powody dla aktywnej polityki w zakresie źródeł finansowania rozwoju infrastruktury: (1) konsolidacja finansów publicznych poprzez wprowadzane coraz ostrzejsze ograniczenia dla wydatków i deficytu sektora publicznego może doprowadzić do problemów z pełnym wykorzystaniem funduszy strukturalnych (w związku z koniecznością zapewnienia wkładu własnego do projektów przez beneficjentów pomocy), (2) perspektywa 2014-2020 będzie najpewniej ostatnią, w której Polska jest traktowana tak szczerze przez unijną politykę spójności, tak więc w sensie strategicznym należy przygotowywać się do „odstawienia” pomocy UE i

przejścia na poleganie na innych mechanizmach finansowania rozwoju, nawet jeśli bieżąca polityka rządu jest całkowicie nastawiona na maksymalizację wykorzystania funduszy UE,

(4) Polityka wspierania inwestycji prywatnych w infrastrukturze powinna polegać na stwarzaniu korzystnych warunków dla projektów inwestycyjnych organizowanych i finansowanych przez przedsiębiorstwa (tak publiczne, jak i prywatne). Ściślej biorąc, celem nie powinno być sztuczne promowanie inwestycji prywatnych, ale przede wszystkim usuwanie różnego rodzaju specyficznych barier, które obecnie utrudniają lub wręcz uniemożliwiają realizację efektywnych z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia projektów prywatnych, w tym organizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. W projektach infrastrukturalnych podejmowanych przez przedsiębiorstwa następuje swoiste „zderzenie” sektora prywatnego z publicznym, który jest gestorem i właścicielem infrastruktury – ten styk obu sektorów kreuje specyficzne komplikacje natury instytucjonalnej, prawnej, finansowej i psychologicznej, które wymagają aktywnych i świadomych działań państwa nakierowanych na ich przewyciężenie,

(4) W pewnym uproszczeniu, działania państwa mające na celu rozwój inwestycji prywatnych w infrastrukturze mogą przyjąć formę rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz rozwiązań finansowych. Stworzenie właściwego otoczenia prawno-instytucjonalnego, odpowiadającego potrzebom inwestycji prywatnych, zwłaszcza realizowanych w trybie PPP, ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilnych warunków realizacji projektów w infrastrukturze i stąd dla aktywizowania regularnego strumienia nowych projektów („Project pipeline”). Tylko stabilne warunki umożliwią prywatnym firmom deweloperskim i budowlanym oraz inwestorom w aktywa infrastrukturalne – w dużej mierze są to firmy transnarodowe – dokonanie swoistej długofalowej „inwestycji” w rynek polski, tzn. przygotowanie się pod względem organizacyjnym, kadrowym i finansowym do trwałego operowania w obszarze infrastruktury w Polsce.

(5) Formułowanie wniosków odnośnie prawno-instytucjonalnych rozwiązań systemowych dla rozwoju projektów prywatnych w infrastrukturze nie jest celem niniejszego raportu – jest on nakierowany przede wszystkim na problematykę wsparcia finansowego projektów ze szczególnym akcentem na alokację ryzyka. Należy jednak stwierdzić, że funkcjonujące w Polsce otoczenie prawne i instytucjonalne dla inwestycji prywatnych w obszarze infrastruktury jest dość powszechnie uznawane za nieprzyjazne, nie odpowiadające racjonalnym potrzebom uczestników projektów i nie spełniające istniejących standardów międzynarodowych. Wielokrotnie wysuwano propozycje zmian w tym zakresie - można w tym miejscu odwołać się do niedawnych rekomendacji zawartych w raporcie końcowym Centrum PPP, opracowanym w ramach projektu systemowego PARP na temat rozwoju PPP w Polsce.¹ Nie ulega wątpliwości, że nieuporządkowane otoczenie prawne i instytucjonalne jest czynnikiem, który znacząco obniża szanse powodzenia wszelkich inicjatyw bazujących

¹ Por. „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego”, PARP, Warszawa 2012, s. 140-142. Warto też podkreślić, że rekomendacja Europejskiego Kongresu Finansowego, która wysunęła koncepcję Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury, zawierała także dwa inne postulaty o charakterze instytucjonalnym, mówiące o potrzebie sformułowania narodowej strategii rozwoju infrastruktury oraz powołaniu rządowego ośrodka PPP.

wyłącznie na instrumentach finansowych na istotne pobudzenie inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturze,

(6) Polityka wspierania inwestycji prywatnych w infrastrukturze przy pomocy instrumentów finansowych może wykorzystywać dwa podstawowe mechanizmy: (1) zwiększenie podaży finansowania na potrzeby projektów infrastrukturalnych, zarówno w odniesieniu do kredytu jak i inwestycji kapitałowych, poprzez stworzenie nowych, dedykowanych form finansowania projektów, wypełniających istniejącą lukę rynkową (utworzenie nowych instytucji finansowych, wprowadzenie specyficznych instrumentów i kanałów finansowania) (2) poprawę atrakcyjności/opłacalności projektów dla uczestników prywatnych (inwestorów, wykonawców i banków), która osiągana jest przez zmianę alokacji ryzyka między partnerem publicznym i prywatnym w projekcie w wyniku wprowadzenia gwarancji lub poręczeń dla określonych rodzajów ryzyka. W obu przypadkach wprowadzane rozwiązania nie powinny konkurować z instrumentami już funkcjonującymi na rynku finansowym, ale przede wszystkim mają je uzupełniać, szczególnie w okresach, gdy rynek finansowy nie funkcjonuje normalnie i nie zapewnia uczestnikom finansowania projektów na akceptowalnych warunkach. Tego rodzaju sytuacja niewątpliwie zaistniała w ostatnich latach z uwagi na międzynarodowy kryzys bankowy z lat 2007-2009 i kryzys zadłużenia w strefie euro,

Zwiększenie podaży finansowania dla projektów infrastrukturalnych

(7) Trudno jednoznacznie stwierdzić, na ile poważną barierą w rozwoju prywatnych inwestycji w infrastrukturze w Polsce są problemy związane bezpośrednio z finansowaniem projektów (niedostateczna podaż kredytu czy funduszy własnych, prohibicyjna cena itp.). Organizacja finansowania jest logicznie – i najczęściej również chronologicznie – finalnym etapem w przygotowaniu i strukturyzacji projektu infrastrukturalnego. Jak wskazano w Załączniku IV, w ostatnich latach w Polsce rzadko dochodziło do tej finalnej fazy przygotowania projektu. Proces przygotowawczy z reguły kończył się już wcześniej, a przyczyną niepowodzenia były rozliczne komplikacje formalne oraz słabe przygotowanie obu stron (szczególnie strony publicznej) do podjęcia projektu o znacznie wyższym stopniu złożoności niż typowy projekt zlecany w trybie zamówień publicznych. Oczywiście miały miejsce przypadki, gdy nastąpiło zamknięcie komercyjne projektu (tzn. podpisanie pakietu umów), a nie udało się osiągnąć zamknięcia finansowego, jak np. w znanym projekcie autostradowym A1 Tuszyn-Pyrzowice. W opinii ekspertów przypadki te były jednak głównie następstwem błędnej, nieakceptowalnej dla banków struktury projektu, w tym alokacji ryzyka nadmiernie obciążającej partnera prywatnego, co przesądzało o niebankowalności projektu,²

(8) Tworzenie/promowanie przez państwo nowych specjalnych kanałów finansowania dla projektów inwestycyjnych w infrastrukturze budzi kontrowersje wśród części ekspertów,

² W wypadku projektu A1 Tuszyn-Pyrzowice można spotkać różne tłumaczenia na temat przyczyn niepowodzenia w zamknięciu finansowym projektu. Istnieje wersja mówiąca, że powodem było pogorszenie warunków na rynku bankowym w wyniku globalnego kryzysu finansowego. Inna teoria zakłada, że głównym powodem było przerzucenie nadmiernego ryzyka (zwłaszcza tzw. ryzyka ruchu) na partnera prywatnego. Możliwe jest oczywiście, że ważne były oba powyższe czynniki.

którzy są zdania, że kłopoty z dostępem do finansowania mają tylko źle przygotowane projekty, prezentujące bądź nadmierne ryzyko bądź niedostateczny zwrot z kapitału dla inwestorów (zgodnie z tym poglądem „dobre projekty zawsze przyciągną finansowanie”). W tym poglądzie jest wiele słuszności, jednak odnosi się on przede wszystkim do tzw. normalnej sytuacji, gdy rynek finansowy nie przejawia w sposób jaskrawy awersji do ryzyka. Obecny kryzys zaufania na rynkach finansowych, który ma charakter przewlekły i najpewniej będzie dawał się odczuć jeszcze przez szereg lat, kreuje z pewnością anormalną sytuację, uzasadniającą podjęcie działań interwencyjnych przez państwo,

(9) Konkretnym przykładem aktualnego problemu związanego z warunkami finansowania projektów infrastrukturalnych, który stał się w ostatnim czasie przedmiotem działań wspierających ze strony niektórych krajów, a w skali międzynarodowej działań Komisji Europejskiej i EBI, jest brak na rynku kredytowym finansowania o dostatecznie długich terminach spłaty, co kreuje dla projektów ryzyko refinansowania. Głównym źródłem kredytu dla projektów infrastrukturalnych organizowanych w formule Project Finance jest tradycyjnie kredyt bankowy. Przed kryzysem kredyty na międzynarodowym rynku Project Finance dostępne były na terminy często przekraczające 20 lat, natomiast w wyniku kryzysu oraz wprowadzonych w jego następstwie restrykcyjnych regulacji nadzorczych terminy w tym segmencie rynku uległy radykalnemu skróceniu i dla typowego projektu wynoszą obecnie 7 lat, maksymalnie 10 lat. Rozwiązanie problemu ma tutaj polegać na udrożnieniu dostępu spółek SPV realizujących projekty infrastrukturalne do rynku obligacji długoterminowych, oferującego znacznie dłuższe terminy niż sektor bankowy. Dostęp do rynku obligacji wymaga wyższego ratingu kredytowego (na poziomie A-/A) niż rating tradycyjnie przyznawany spółkom projektowym (BBB), stąd formą wsparcia państwa dla projektów jest wzmacnianie standingu spółek SPV poprzez różne formy gwarancji kredytowych (w przypadku krajów UE jest to program Europe 2020 Project Bonds),

(10) Na rynku polskim powyższy problem jest także widoczny, jakkolwiek transakcje Project Finance występowały tu w ostatnich latach stosunkowo rzadko. Dodatkową komplikacją jest w Polsce fakt, że w przypadku bardzo dużych kredytów (według niektórych opinii, na kwotę powyżej 1 mld zł), polski złotowy rynek bankowy jest zbyt „płytki” i finansowanie rutynowo aranżowane jest w euro. To rozwiązuje problem płynności rynku, ale kreuje z kolei dla projektów ryzyko walutowe, a dla wieloletnich transakcji koszt zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym jest stosunkowo wysoki (znowu, w związku z niską płynnością rynku instrumentów zabezpieczających w PLN). Wskazuje to wyraźnie na potencjalny popyt na wsparcie dla dużych projektów infrastrukturalnych w postaci zapewnienia ochrony przed ryzykiem refinansowania i ryzykiem kursowym przy akceptowalnym koszcie.

(11) Zbliżoną, ale znacznie szerszą kwestią jest udrożnienie dostępu spółek SPV realizujących projekty infrastrukturalne w Polsce do złotowego rynku obligacyjnego. Wymaga to spełnienia kryteriów inwestycyjnych rodzimych inwestorów instytucjonalnych (przede wszystkim OFE, ale także towarzystw ubezpieczeniowych), a pośrednio także wymogów polityki prowadzonej w tym zakresie przez KNF. Różnego rodzaju koncepcje zwiększenia zaangażowania OFE w finansowanie infrastruktury poprzez nabywanie przez nie „obligacji infrastrukturalnych” były w ostatnich latach kilkakrotnie zgłaszane, jednak

większość z nich nie brała pod uwagę kluczowego faktu, że obligacje spółek SPV nie posiadające dodatkowego wzmocnienia standingu mają samodzielnie niedostateczną jakość kredytową i zbyt niską płynność, aby spełnić wysokie oczekiwania OFE i KNF pod tym względem.³ Ogólnie biorąc, rozwiązanie problemu może polegać na (1) zapewnieniu wyższego standingu obligacjom poprzez bezpośrednią gwarancję spłaty lub równoważne rozwiązanie pośrednie jak w wypadku EU Project Bonds, (2) zapewnienie wyższego standingu i/lub wyższej płynności obligacjom projektowym poprzez stworzenie specjalistycznego wehikułu inwestycyjnego dla projektów infrastrukturalnych, w którego papiery dłużne mogliby lokować fundusze inwestorzy instytucjonalni - spełniałby on rolę swoistego ogniwa pośredniego pomiędzy rynkiem kapitałowym i spółkami projektowymi, ułatwiając transformację ryzyka i płynności,⁴

(12) Bardzo specyficznym problemem jest kwestia ewentualnego udziału państwa w zwiększeniu podaży inwestycji kapitałowych w projekty infrastrukturalne, szczególnie w projekty w fazie inwestycyjnej (greenfield projects), prezentujące znacznie wyższe ryzyko dla inwestorów niż projekty będące już w fazie operacyjnej/eksploatacyjnej (brownfield projects). W typowym projekcie infrastrukturalnym pierwotna grupa inwestorów w spółkach projektowych/koncesyjnych składa się głównie z tzw. inwestorów branżowych, czyli firm wykonawczych lub ich wyspecjalizowanych filii-córek kapitałowych. Inwestorzy czysto finansowi rzadko inwestują w fundusze własne projektów będących w fazie inwestycji (budowy), kiedy ryzyko jest jeszcze relatywnie wysokie, natomiast głównie dokonują inwestycji kapitałowych w fazie operacyjnej/eksploatacyjnej projektu. Istotny problem z inwestowaniem przez podmiot publiczny lub quasi-publiczny w fundusze własne projektów polega na tym, że byłoby to postrzegane jako konkurowanie z inwestorami prywatnymi, raczej niż wspieranie ich przedsięwzięć. Z drugiej strony projekty o niższej atrakcyjności czy wyższym ryzyku mogą mieć problem ze skompletowaniem wymaganych przez banki funduszy własnych (a takie wymagania wzrosły w okresie pokryzysowym),⁵ więc wsparcie kapitałowe może w niektórych wypadkach okazać się niezbędne dla zapewnienia projektowi bankowości. W sumie „wspomagające” inwestycje kapitałowe mogą być traktowane jako jeden z instrumentów z całego wachlarza form wsparcia projektów infrastrukturalnych, ale zapotrzebowanie na ten instrument powinno być starannie rozpatrywane na zasadzie indywidualnej dla każdego projektu,

³ Rynek obligacyjny w Polsce nie jest tak dojrzały jak w krajach wysoko rozwiniętych, co m.in. wyraża się w słabiej rozwiniętym systemie ratingu kredytowego, stąd polityka inwestycyjna inwestorów takich jak OFE czy TFI nie jest precyzyjnie definiowana w kategoriach wymaganego ratingu. Problem z inwestowaniem w obligacje spółek o średniej wielkości i standingu – a tak postrzegane są spółki projektowe, nie mające w momencie startu projektu praktycznie żadnego majątku, przychodów ani historii – jest jednak identyczny jak na rynkach, gdzie ryzyko kredytowe jest dokładniej klasyfikowane i wyceniane.

⁴ To ostatecznie rozwiązanie zostało przyjęte w wielu krajach, a także w skali międzynarodowej, poprzez tworzenie tzw. publicznych banków rozwojowych (o statusie bankowym lub niebankowym). Wysoki standing właścicieli, tzn. rządów, oraz duża skala działalności pozwalają bankom rozwojowym na uzyskanie wysokiego ratingu oraz wysokiej płynności emitowanych obligacji.

⁵ Przed kryzysem banki tolerowały nawet bardzo wysoką dźwignię finansową w projektach infrastrukturalnych, np. na poziomie 85-90% udziału długu w strukturze finansowania projektu. Obecnie bardziej typowy udział długu to 70% , ale spotkane są też projekty gdzie udział długu i funduszy własnych to 50%-50%.

Poprawa alokacji ryzyka w projektach infrastrukturalnych

(13) Wyjściowa koncepcja Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury przyjęta przez Europejski Kongres Finansowy w maju 2011 r. koncentrowała się na potrzebie wsparcia rozwoju projektów infrastrukturalnych organizowanych i finansowanych przez przedsiębiorstwa prywatne poprzez udzielanie im poręczeń/gwarancji na wybrane ryzyka. Udzielane gwarancje zmieniałyby alokację ryzyka w projektach, zabezpieczając ryzyko partnera prywatnego, co w efekcie poprawiałoby opłacalność projektu i podnosiłoby jego standing kredytowy.⁶ Oczywiście udzielana ochrona przed ryzykiem nie zdejmowałaby z partnera prywatnego całego ryzyka objętego gwarancją, aby uniknąć problemu „moralnego hazardu” (braku motywacji u beneficjenta ochrony efektywnym zarządzaniem ryzykiem). Ochrona byłaby też udzielana na warunkach zbliżonych do rynkowych, a więc miałyby swoją cenę. Z drugiej strony można byłoby też oczekiwać, że partner prywatny podejmując mniej ryzykowne przedsięwzięcie byłby skłonny obniżyć cenę swojego zaangażowania, czyli zmniejszyć koszt projektu z punktu widzenia partnera publicznego. Głównym jednak celem proponowanego rozwiązania była przede wszystkim generalna poprawa struktury ryzyka w projektach infrastrukturalnych i pobudzenie dzięki temu zainteresowania przedsiębiorstw, inwestorów i banków uczestnictwem w tych projektach,

(14) W typowym projekcie infrastrukturalnym organizowanym i finansowanym przez przedsiębiorstwo prywatne transfer ryzyka następuje w układzie bilateralnym, pomiędzy publicznym sponsorem projektu i prywatnym organizatorem/wykonawcą. Proponowana przez IBnGR konstrukcja jest modyfikacją klasycznej struktury, gdyż Fundusz Gwarancyjny Rozwoju Infrastruktury (FGRI) ma być formalnie podmiotem sektora prywatnego, jakkolwiek działającym na bazie majątku powierzonego mu przez państwo. Tak więc w kategoriach statystyki rachunków narodowych gwarancje FGRI powodowałyby przesunięcie ryzyka w ramach sektora prywatnego, chociaż pod względem efektu spełniałyby rolę gwarancji publicznych, jakie w wielu krajach udzielane są dla wsparcia rozwoju infrastruktury przez rząd i /lub wyspecjalizowane instytucje publiczne. Taki kształt rozwiązania wynika z faktu, że przyjmowanie na siebie ryzyka związanego z projektem przez sektor publiczny prowadziło do zaliczenia projektu do bilansu tego sektora w systemie ESA95, co pogarszałoby wielkość deficytu i długu publicznego monitorowaną przez Eurostat dla celów unijnych procedur nadmiernego deficytu,⁷

(15) Propozycja utworzenia FGRI jako odrębnego podmiotu wspierającego projekty infrastrukturalne przy pomocy instrumentów gwarancyjnych może budzić pytanie, czy podobny efekt dla alokacji ryzyka w projektach nie mógłby być osiągnięty w drodze wprowadzenia odpowiednich zapisów w typowym pakiecie umów zawieranych pomiędzy

⁶ W kontekście alokacji ryzyka użyte jest ogólne sformułowanie „partner prywatny”, które faktycznie może odnosić się w bezpośredni lub pośredni sposób do różnych podmiotów uczestniczących w projekcie. Duże projekty infrastrukturalne z reguły realizowane są w formule Project Finance, gdzie centralne miejsce w strukturze projektu zajmuje spółka SPV. Spółka ta istnieje jednak głównie „na papierze” – jest swoistym ogniwem pośrednim między publicznym sponsorem projektu, a inwestorami, wykonawcami i bankami.

⁷ Oczywiście aby FGRI i jego gwarancje mogły pozostać statystycznie w sektorze prywatnym, należałoby spełnić szereg warunków zdefiniowanych przez Eurostat – najogólniej biorąc, fundusz gwarancyjny powinien funkcjonować na zasadach maksymalnie przypominających rynkowe.

uczestnikami projektu. Odpowiedź na takie pytanie jest częściowo twierdząca, ale nie podważa to potencjalnych korzyści z utworzenia takiego podmiotu jak FGRI. Po pierwsze, osobny podmiot daje większą elastyczność w strukturyzacji prawnej i finansowej projektu, co może dać różne korzyści, jak choćby chociażby możliwość wspomnianej wyżej „gry” z Eurostatem. Po drugie, FGRI mógłby przyczynić się do uporządkowania reguł alokacji ryzyka w projektach infrastrukturalnych w Polsce. W krajach, gdzie programy inwestycji prywatnych w infrastrukturze (programy PPP) są lepiej rozwinięte, funkcjonują standardowe wzorce umów oraz modele struktur projektów z ustalonym podziałem zadań i alokacją ryzyka. W tego rodzaju otoczeniu osobne gwarancje publiczne są zazwyczaj stosowane, gdy w przypadku danego projektu konkretne okoliczności wymuszają odejście od standardu. Natomiast w Polsce nie ma standardowych reguł gry i każdy projekt PPP jest samodzielnie konstruowany od podstaw, co podnosi koszty i utrudnia rozwój prywatnych inwestycji w infrastrukturze. Podmiot taki jak FGRI mógłby zatem odegrać ważną rolę w budowaniu standardów i dobrych praktyk w zakresie struktur projektów oraz metod alokacji ryzyka.

(16) Kluczową kwestią dla funkcjonowania funduszu gwarancyjnego takiego jak FGRI jest określenie konkretnych celów jego działalności, w powiązaniu z rodzajami ryzyka, dla których powinien on zapewniać ochronę. Można w zasadzie wskazać trzy główne powody dla stosowania gwarancji na ryzyko w prywatnych projektach infrastrukturalnych,

(17) Pierwszą przesłanką stosowania gwarancji dla wsparcia indywidualnych projektów lub programów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury jest realizacja ogólnych celów polityki państwa. Konkretnym motywem może tu być budowanie zaufania wśród potencjalnych uczestników projektów z sektora prywatnego do nowej inicjatywy rządu czy zasygnalizowanie poważnego i trwałego zaangażowania państwa w dany projekt lub program, jeśli są okoliczności, które mogą rodzić w sektorze przedsiębiorstw obawy co do stabilności polityki rządu. Motywem udzielenia gwarancji na konkretne elementy ryzyka w projekcie może też być dążenie do przyspieszenia przebiegu ważnego projektu czy przełamanie impasu w negocjacjach, jeśli problem zabezpieczenia się przed danym ryzykiem spowodował trudności w strukturyzacji projektu i opóźnia termin jego rozpoczęcia. W skrajnym przypadku, gwarancje mogą być zastosowane w celu „uratowania” projektu traktowanego przez państwo jako prestiżowy i kluczowy dla powodzenia szerszego programu inwestycji w infrastrukturze,

(18) Drugą przesłanką stosowania gwarancji jest zwiększenie atrakcyjności projektów z punktu widzenia zapewnienia im finansowania na jak najbardziej dogodnych warunkach – poprawa alokacji ryzyka służy tu zatem zwiększeniu podaży funduszy na potrzeby rozwoju infrastruktury, o czym była już wcześniej mowa. Konkretnym celem może tutaj być działanie interwencyjne w obliczu zaburzeń na rynkach finansowych,⁸ zredukowanie kosztu finansowania i dzięki temu poprawienie opłacalności projektu oraz umożliwienie zastosowania wyższej dźwigni finansowej, wreszcie przyciągnięcie funduszy z sektora rynku finansowego, który tradycyjnie nie angażuje się na dużą skalę w finansowanie projektów infrastrukturalnych. W tym ostatnim przypadku, problemem wywołującym w ostatnim

⁸ Szereg krajów europejskich zastosowało tego typu działania w trakcie kryzysu finansowego w latach 2008-2009.

okresie intensywne działania ze strony szeregu rządów w Europie jest zwiększenie zaangażowania inwestorów instytucjonalnych (w pierwszym rzędzie funduszy emerytalnych) w finansowanie rozwoju infrastruktury,

(19) Trzecią i najbardziej złożoną przesłanką stosowania gwarancji jest poprawa alokacji ryzyka w projektach poprzez przejęcie przez podmiot gwarantujący (w określonych granicach i przy racjonalnej wycenie) niektórych rodzajów ryzyka związanych w sposób integralny ze strukturą samego projektu. Chodzi tu w szczególności o ryzyka najbardziej skomplikowane, które nie mogą być efektywnie zabezpieczone na rynkach prywatnych, oraz o ryzyka, które ze swej natury „należą do państwa” i powinny być alokowane do strony publicznej zgodnie z zasadą, że każda ze stron powinna odpowiadać na te rodzaje ryzyka, którymi jest w stanie najbardziej efektywnie zarządzać. Można tu wskazać w szczególności na następujące rodzaje ryzyka: (1) „ryzyko polityczne”, które związane jest z możliwością podjęcia przez podmioty sektora publicznego kroków niekorzystnych dla projektu (zmiany w przepisach prawa lub regulacjach, zmiany cen usług oferowanych w ramach projektu, działania wpływające negatywnie na popyt na usługi w projekcie), względnie możliwością zwłoki, odmowy lub zaniechania ze strony podmiotów publicznych co do wykonania działań istotnych dla realizacji i/lub dochodowości projektu, (2) „ryzyko makroekonomiczne”, związane przede wszystkim z długookresowymi zmianami kursów walutowych i stóp procentowych, (3) „ryzyko popytu”, związane z możliwością długofalowego spadku popytu gospodarki na usługi oferowane w ramach danego projektu – jest to wprawdzie ryzyko o charakterze biznesowym, ale z uwagi na bardzo długi okres fazy eksploatacji projektów infrastrukturalnych (30-50 lat) w ostatnich latach jest ono w zasadzie powszechnie przejmowane przez stronę publiczną poprzez mechanizm tzw. opłat za dostępność,

(20) Szeroki zakres potencjalnych typów ryzyka, jakie mogą być przedmiotem ochrony ze strony proponowanego funduszu gwarancyjnego stwarza oczywiście praktyczne problemy związane z tworzeniem oferty konkretnych produktów gwarancyjno/poręczeniowych funduszu. Z całą pewnością oferta ta nie może być budowana na zasadzie wystandaryzowanych produktów „z półki”, lecz w dużej mierze musi polegać na przygotowaniu funduszu do konstruowania ochrony przed wybranymi rodzajami ryzyka w sposób elastyczny, dostosowany do potrzeb indywidualnych projektów lub programów inwestycyjnych (np. sektorowych). Oferta produktów funduszu powinna być naturalnie budowana przy ścisłym odniesieniu do istniejącej oferty rynkowej oraz przy wykorzystaniu doświadczeń podmiotów publicznych (np. agencji kredytów eksportowych) i międzynarodowych (Grupa Banku Światowego i regionalne banki rozwojowe), które oferują ochronę przed ryzykiem w projektach inwestycyjnych w infrastrukturze. W przypadku rynku prywatnego szczególnie interesujące powinny być doświadczenia towarzystw ubezpieczeniowych, zwłaszcza wyspecjalizowanych w ochronie przed ryzykiem kredytowym i projektowym (np. surety insurers, monolines),

(21) Jak wynika z ostatnich oświadczeń Premiera, Ministra Skarbu Państwa i Ministra Finansów, złożonych w dniach 12 i 13 października 2012 r., zainicjowana w pewnym sensie przez działania IBnGR inicjatywa rządu w sprawie wspierania inwestycji infrastrukturalnych ma szeroki zakres, obejmując zarówno gwarancje, jak i kredyty oraz inwestycje kapitałowe.

Według wspomnianych oświadczeń i opublikowanych materiałów, działalność gwarancyjna w ramach nowej inicjatywy ma być prowadzona przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Jak się wydaje, znacząca część prac koncepcyjnych dotyczących FGRI jakie zostały dotychczas wykonane, może mieć zastosowanie również do działalności gwarancyjnej przewidzianej w ramach inicjatywy rządowej. Różnica polega z natury rzeczy na fakcie, że działalność ta zostanie podjęta przez istniejący podmiot o ukształtowanych nawykach, procedurach i praktyce operacyjnej, a nie przez podmiot tworzony od podstaw. Drugą istotną okolicznością jest fakt ulokowania działalności gwarancyjnej w instytucji bankowej. W sumie te nowe uwarunkowania mogą przyspieszyć moment wdrożenia oferty gwarancyjnej, ale też zapewne wpłyną w nowy sposób na całe podejście do wspierania prywatnych projektów w infrastrukturze poprzez wpływ na alokację ryzyka.

1. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w Polsce – przegląd dostępnych analiz i prognoz

Aby sformułować spójną i odpowiadającą założonym celom wizję działalności Funduszu Rozwoju Infrastruktury (FRI), należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, jaki jest potencjał dla działalności Funduszu, rozumiany jako przewidywana na najbliższe lata (w perspektywie do roku 2020) skala projektów inwestycyjnych w infrastrukturze organizowanych i finansowanych przez przedsiębiorstwa prywatne.⁹

Przy dokonywaniu oceny potencjalnego rynku dla działań FRI należy mieć świadomość trudności związanych z tym przedsięwzięciem badawczym. Panujące w Polsce w ostatnich latach warunki organizacji i finansowania inwestycji w infrastrukturze sprzyjały zdecydowanej dominacji inwestycji sektora publicznego. Kluczowym czynnikiem była tu i nadal pozostaje szeroka dostępność środków pomocowych Unii Europejskiej. Dogodne warunki finansowe korzystania z tych środków, w przygniatającej mierze dostępnych jako bezzwrotne dotacje do nakładów inwestycyjnych, sprawiły że praktycznie cały front inwestycyjny w infrastrukturze zaczął być organizowany pod kątem maksymalizacji wykorzystania funduszy unijnych. Ponieważ łączenie w jednym projekcie dotacji UE i udziału kapitału prywatnego - w postaci tzw. projektu hybrydowego - jest przedsięwzięciem niesłychanie uciążliwym, dążenie gestorów infrastruktury (instytucji rządowych i samorządowych) do podejmowania inwestycji niemal wyłącznie przy użyciu współfinansowania z funduszy strukturalnych UE doprowadziło do dramatycznego zawężenia pola dla rozwoju projektów infrastrukturalnych organizowanych i finansowanych przez kapitał prywatny, w pierwszym rzędzie projektów w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP).¹⁰

Tak więc FRI nie będzie wchodził na rozwinięty, aktywnie funkcjonujący rynek prywatnych projektów w infrastrukturze, ale będzie raczej starał się „otworzyć” rynek praktycznie nie istniejący poprzez wniesienie nowej wartości w zakresie zarządzania ryzykiem. Ta sytuacja oczywiście komplikuje dokonywanie jakichkolwiek prognoz dotyczących rozwoju prywatnych projektów inwestycyjnych w infrastrukturze, z uwagi na brak miarodajnych danych historycznych o przedmiocie prognozy. W sensie niejako jakościowym, wspomnianą trudność potwierdzają też wywiady przeprowadzone z przedstawicielami administracji centralnej odpowiedzialnymi za infrastrukturę – generalnie zakładają oni, że w okresie nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 dostępność środków z funduszy strukturalnych będzie co najmniej tak duża jak w trakcie obecnej perspektywy, stąd przewidują kontynuację dotychczasowego trybu planowania i przygotowywania inwestycji,

⁹ Przez przedsiębiorstwa „prywatne” rozumiane będą w niniejszym raporcie podmioty gospodarcze nie będące w systemie rachunków narodowych częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektora finansów publicznych). Mogą to być zatem także firmy będące całkowicie lub większościowo własnością Skarbu Państwa.

¹⁰ Obecna sytuacja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce przedstawiona jest w sposób syntetyczny w Załączniku IV do niniejszego raportu. Jest tam również omówiona kwestia danych na temat rynku PPP w Polsce.

raczej niż zmianę w dostępności źródeł finansowania i konieczność zabiegania o środki prywatne.¹¹

Kluczową kwestią dla szacowania potencjalnego rynku usług FRI jest ocena, na ile realizowana przez rząd polski przez szereg najbliższych lat strategia konsolidacji finansów publicznych wymusi zmianę podejścia sektora publicznego do finansowania projektów infrastrukturalnych. Można zakładać, że polityka finansowania inwestycji w infrastrukturze w pierwszym rządzie z funduszy unijnych nie ulegnie zmianie z uwagi na jej oczywistą opłacalność ekonomiczną. Należy także oczekiwać, że będzie ona realizowana niezależnie od ostatecznej wielkości kwoty funduszy strukturalnych uzyskanej przez Polskę w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Natomiast zdolność podmiotów publicznych do zapewnienia wkładu własnego do projektów ze współfinansowaniem unijnym może stawać się coraz twardszym ograniczeniem do podejmowania takich projektów, w miarę jak polityka fiskalna państwa będzie redukować dopuszczalną wielkość wydatków i/lub wysokość zadłużenia podmiotów publicznych. Tego rodzaju blokada inwestycyjna jest już dość wyraźnie widoczna w przypadku sektora samorządowego, stąd też nie bez powodu widać tam wzrost zainteresowania projektami z udziałem kapitału prywatnego, dzięki którym możliwe jest do pewnego stopnia obejście ograniczeń fiskalnych. Owo zainteresowanie nie przerodziło się jednak jak dotąd w realny front inwestycyjny, z uwagi na szereg barier natury instytucjonalnej dla projektów PPP.¹²

Inwestycje sektora publicznego

Z uwagi na problemy z danymi dość powszechnie w analizach na szczeblu makroekonomicznym stosowany jest zabieg polegający na stawianiu znaku równości pomiędzy inwestycjami w infrastrukturę oraz inwestycjami sektora publicznego. Podejście to zostanie przyjęte również w niniejszym materiale, należy jednak pamiętać, że jest to duże uproszczenie – pewna część nakładów na środki trwałe w sektorze publicznym dotyczy innych aktywów niż majątek infrastrukturalny (np. maszyn, urządzeń i środków transportu),¹³ a z drugiej strony znaczące inwestycje w infrastrukturę gospodarczą i społeczną realizowane są przez sektor przedsiębiorstw (głównie przedsiębiorstw państwowych i komunalnych, o ile są one właścicielami i zarządcami infrastruktury). W Polsce ta ostatnia sytuacja ma miejsce przede wszystkim w energetyce, z uwagi na specyfikę tego sektora gospodarki – bardzo wysoki stopień koncentracji (rynek podzielony jest między cztery wielkie koncerny) i dominującą własność państwową grup energetycznych.

¹¹ Niniejsze opracowanie powstaje w momencie gdy negocjacje dotyczące wielkości budżetu oraz założeń polityki spójności UE na nową perspektywę finansową ciągle trwają. Pomimo obaw przed cięciami wydatków, przeważają oczekiwania że Polska (największy beneficjent funduszy strukturalnych w czasie obecnej perspektywy) otrzyma nie mniej niż w perspektywie 2007-2013, czyli 67,3 mld EUR.

¹² Por. szerzej o tym problemie w Załączniku IV do niniejszego raportu.

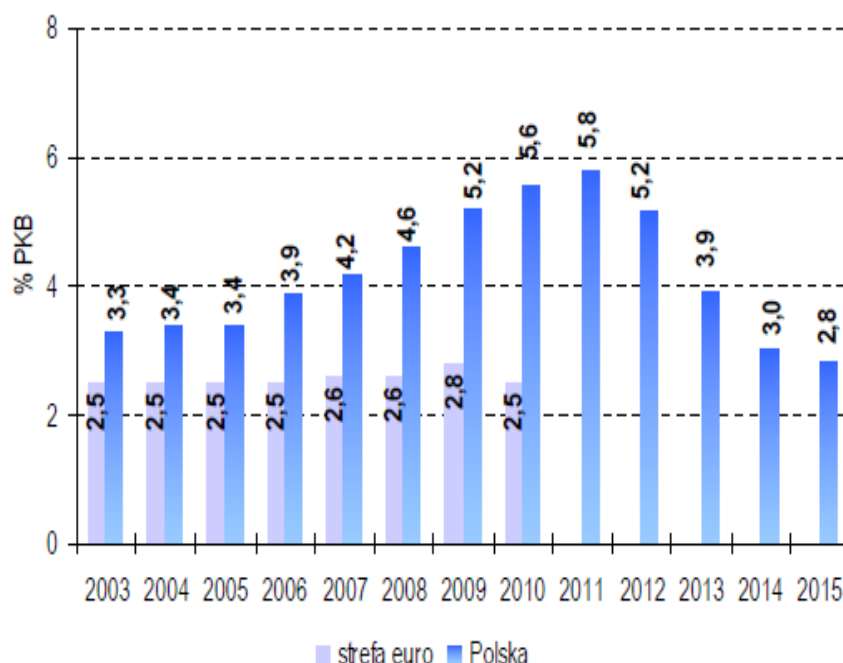
¹³ Główną część inwestycji sektora publicznego dotyczy kategorii nakładów określanej przez GUS jako „budynki i budowle”, co w dużej mierze kojarzy się z infrastrukturą. Np. według danych GUS, w roku 2010 nakłady na budynki i budowle w sektorze instytucji rządowych i samorządowych stanowiły 88,3% całości inwestycji tego sektora. Por. GUS, Środki trwałe w gospodarce narodowej w 2010 roku, Warszawa 2011.

Dostępne obecnie prognozy makroekonomiczne nie pozostawiają wątpliwości, że polityka konsolidacji finansów publicznych prowadzić będzie w nadchodzących latach do znaczącego spadku inwestycji sektora publicznego (a więc w pewnym uproszczeniu, o czym wspomiano wyżej – do spadku inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez ten sektor). Jeśli nie zostaną zatem udrożnione inwestycje w infrastrukturę sektora przedsiębiorstw, które mogłyby zrekompensować zmniejszenie skali inwestycji publicznych, rozwój i modernizacja kraju zostaną w istotny sposób zagrożone.

Na Wykresie 1 poniżej przedstawiono oficjalne dane Ministerstwa Finansów zawarte w najnowszym Raporcie Konwergencji (Aktualizacja 2012 z kwietnia br.) na temat nakładów brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2003-2015, obejmującą dane rzeczywiste oraz prognozę na lata 2012-2015.

Jak widać, Ministerstwo Finansów prognozuje na najbliższe lata systematyczny i bardzo znaczący spadek inwestycji sektora finansów publicznych, z poziomu 5,8% w roku 2011 do 2,8% w roku 2015. Warto zauważyć, że poziom udziału inwestycji publicznych w PKB Polski był w ostatnich latach niezwykle wysoki (szczególnie w latach 2009-2011) i najprawdopodobniej nie był na dłuższą metę do utrzymania, o czym wydaje się m.in. świadczyć fakt, że był najwyższy w UE i znacznie przewyższał przeciętny wskaźnik dla krajów Unii. Niemniej prognozowany spadek oznacza dramatyczne odwrócenie trendu wzrostowego, widocznego przez większą część ubiegłej dekady.

Wykres 1. Inwestycje publiczne w Polsce w latach 2003-2015 i w strefie euro w latach 2003-2010 (wyrażone jako % PKB)



Źródło: Eurostat, Ministerstwo Finansów.

Jeśli odnieść wskaźnik udziału inwestycji publicznych w PKB do prognozy nominalnej wartości polskiego PKB, zawartej w wytycznych resortu finansów dla szacowania skutków finansowych nowych przepisów prawa, okazuje się że również kwota bezwzględna inwestycji publicznych będzie w nadchodzących latach systematycznie spadać, z 88,4 mld zł w 2011 r. do 53,3 mld zł w 2015 r.¹⁴ Oznacza to spadek inwestycji publicznych w ciągu 4 lat o niemal dokładnie 40% (średniorocznie o 11,9%).

Podobny, choć nieco mniej drastyczny obraz wyłania się z prognozy makroekonomicznej Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, wykonanej w czerwcu 2012 r. przez dr. Mirosława Gronickiego. Zgodnie z tą prognozą, wartość inwestycji sektora publicznego obniży się pomiędzy 2011 i 2016 rokiem z 88,4 mld zł do 59,6 mld zł, a więc o niespełna 33% w ciągu 5 lat (średniorocznie o 7,6%).

Jak już wspomniano wcześniej, inwestycje sektora publicznego nie są dokładną miarą nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę, gdyż obejmują również wydatki na środki trwałe o innym charakterze. Innym miernikiem, który może w przybliżeniu służyć jako wskaźnik wielkości inwestycji infrastrukturalnych i trendów w tym zakresie są tzw. wydatki strukturalne sektora publicznego.¹⁵ W pewnym uproszczeniu można je określić jako wydatki o charakterze rozwojowym, a więc jest to kategoria ściśle związana z inwestycjami w infrastrukturze, choć znowu nieco szersza. Dla celów niniejszego opracowania możemy wykorzystać wyniki badania na temat wydatków strukturalnych wykonanego przez firmę PWC na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a obejmującego prognozę tych wydatków na lata 2011-2020.¹⁶

Interesujące z punktu widzenia budowy biznes planu dla FRI są przede wszystkim wyniki badania PWC na temat wydatków strukturalnych w sferze tzw. infrastruktury podstawowej, obejmującej 6 obszarów: transport, energię, środowisko, kulturę, rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich oraz infrastrukturę społeczną. W latach 2003-2010 miał miejsce dynamiczny wzrost tej kategorii wydatków sektora publicznego – wzrosły one z 11,5 mld zł w 2003 r. do 65,2 mld zł w 2010 r. (średnioroczny wzrost o 28,1%!). Natomiast na lata 2011-2020 prognoza PWC przewiduje co prawda dalszy wzrost wydatków strukturalnych na infrastrukturę podstawową, ale o bez porównania niższej dynamice – wydatki te mają wzrosnąć z 75,1 mld zł w 2011 r. do 85,6 mld zł w 2020 r., a więc średnioroczne tempo wzrostu ma wynieść jedynie 1,6%. Należy oczywiście pamiętać, że w obecnej dekadzie kwota wydatków jest już na znacznie wyższym poziomie – przeciętna roczna kwota dla okresu 2003-2010 wyniosła 37,5 mld zł, natomiast prognozowana kwota dla okresu 2011-2020 to 81,1 mld zł.

¹⁴ Por. Wytyczne Ministra Finansów dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – grudzień 2011 r.

¹⁵ Wydatki strukturalne są kategorią sprawozdawczą w sektorze finansów publicznych służącą do ewidencji wydatków związanych z wykorzystaniem funduszy UE. Według definicji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wydatki strukturalne to „Wszystkie wydatki publiczne poniesione na zadania rozwojowe, które mogą być przedmiotem dofinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE”.

¹⁶ Por. PriceWaterhouseCoopers, Wydatki strukturalne w Polsce w latach 2003-2010 wraz z prognozą na lata 2011-2020, Wersja 2.1, Luty 2012. W ramach badania oszacowano korelację pomiędzy krajowymi wydatkami strukturalnymi a publicznymi wydatkami inwestycyjnymi w latach 2003-2010 – współczynnik korelacji wyniósł za ten okres 0,9992.

Wart podkreślenia jest przede wszystkim fakt prognozowania przez PWC wzrostu wydatków strukturalnych na infrastrukturę podstawową w ciągu obecnej dekady (choćby niewielkiego), w sytuacji, gdy dostępne prognozy inwestycji publicznych zgodnie wskazują na bardzo znaczący spadek tych inwestycji – wobec bardzo silnej korelacji obu wielkości w latach 2003-2010 ta rozbieżność trendów jest dużą zagadką.¹⁷ Znacznie niższa dynamika wzrostu wydatków strukturalnych na infrastrukturę podstawową w latach 2011-2020 skutkuje w prognozie PWC jedynie wyraźnym obniżeniem udziału tych wydatków w PKB: wskaźnik tego udziału rośnie praktycznie nieprzerwanie od 2003 do 2012 roku, z 1,4% do 5,1%, natomiast poczynając od roku 2012 już systematycznie się obniża, do poziomu 3,4% w roku 2020.

Prognoza PWC zawiera m.in. podział wydatków strukturalnych na wydatki ze źródeł krajowych i ze środków UE. W całym okresie 2011-2020, na łączną kwotę wydatków strukturalnych na infrastrukturę podstawową wynoszącą 810,7 mld zł, z publicznych środków krajowych mają być sfinansowane wydatki na kwotę 558,9 mld zł (69%), a ze środków unijnych wydatki na kwotę 251,7 mld zł (31%). Roczna kwota wydatków ze źródeł krajowych nieznacznie ale stopniowo rośnie przez cały okres, z poziomu 50,7 mld zł w 2011r. do 61,3 mld zł w 2020r., natomiast wydatki ze środków UE są nieco wyższe w latach 2011-2015 (łącznie 135,9 mld zł, 34% całości), niż w latach 2016-2020 (łącznie 115,8 mld zł, 28% całości). Wynika to z dwóch okoliczności. Po pierwsze, do roku 2015 mają jeszcze miejsce stosunkowo wysokie wydatki z końcowego okresu perspektywy 2007-2013 (a także w latach 2014-2015 dublowanie się końcowych rozliczeń starej perspektywy z pierwszymi wypłatami z nowej). Po drugie, po roku 2015 zaznacza się coraz wyraźniej wpływ priorytetów UE z nowej perspektywy finansowej na wydatki strukturalne polskiego sektora publicznego, przede wszystkim przesunięcie punktu ciężkości na inne sfery wydatków niż infrastruktura podstawowa (co powoduje zwłaszcza spadek wydatków na jej największy składnik, infrastrukturę transportową).

Kolejnym przybliżeniem do inwestycji w infrastrukturze w skali makroekonomicznej jest określenie średniookresowych warunków i celów rozwojowych Polski w najważniejszym obowiązującym obecnie formalnym dokumencie planistycznym rządu polskiego dotyczącym rozwoju społeczeństwa i gospodarki – Strategii Rozwoju Kraju 2020,¹⁸ przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. W dokumencie tym zawarta jest wizja potrzeb rozwojowych Polski na okres 2011-2020, jak również przedstawione są ramy finansowe strategii, tak więc należałoby oczekiwać, że rzuci on światło na źródła środków niezbędnych dla sfinansowania założonych celów rozwoju.

¹⁷ W latach 2011-2020 PWC przewiduje bardziej znaczący spadek wydatków strukturalnych tylko w jednym roku, 2016, co związane jest z zakończeniem wykorzystywania środków UE z perspektywy finansowej 2007-2012 (reguła N+2), przy niskim jeszcze stopniu wykorzystywania środków z nowej perspektywy.

¹⁸ Strategia Rozwoju Kraju 2020 została przyjęta uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 r., ale w momencie powstawania niniejszego raportu nie została jeszcze opublikowana. W raporcie cytowany jest dokument uzyskany nieoficjalnie z MRR jeszcze przed ogłoszeniem uchwały RM w Monitorze Polskim. Por. Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo. Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 157 z dnia 25 września 2012, Warszawa, wrzesień 2012 oraz Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta, informacja prasowa MRR z 25 września 2012 r.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 określa swoje ramy finansowe w kategoriach „wydatków rozwojowych” (używane są też pojęcia wydatków prorozwojowych lub modernizacyjnych), które definiowane są w odniesieniu do funkcjonalnych kategorii wydatków sektora publicznego, bez rozróżnienia czy chodzi o wydatki bieżące czy inwestycyjne. I tak np. jako wydatki rozwojowe traktowane są wszystkie wydatki publiczne na edukację i ochronę zdrowia, a także wydatki na transport i komunikację.¹⁹

Jako główne wyzwanie stojące przed polityką rozwoju Polski w horyzoncie średniookresowym dokument SRK 2020 uznaje realizację proponowanych działań modernizacyjnych przy jednoczesnej redukcji deficytu i długu sektora finansów publicznych.²⁰ Wzrost udziału wydatków na działania rozwojowe w ogólnej kwocie wydatków publicznych ma zostać osiągnięty głównie poprzez zmniejszenie wydatków w obszarach przynoszących najmniej impuls rozwojowy. Przy założonym średniorocznym tempie wzrostu PKB w latach 2011-2020 na poziomie 3,5%, strategia określa kwotę publicznych środków rozwojowych niezbędnych dla osiągnięcia założonych celów w wysokości 2.976,2 mld zł. Oznacza to udział wydatków rozwojowych w PKB w okresie 2011-2020 w wymiarze średniorocznym na poziomie 17,3%, przy wzroście tego wskaźnika z 16,4% w 2010 r. do 17,6% w 2020 r.

Opisując w kategoriach liczbowych przewidywane źródła finansowania działań rozwojowych SRK 2020 odnosi się wyłącznie do wydatków publicznych. Ze strategii nie wynika zatem w sposób konkretny, czy i jaką rolę w szeroko zakrojonej modernizacji kraju mogą odegrać inwestycje prywatne. Ściśle biorąc, w dokumencie kilkakrotnie wspomina się o potrzebie zaangażowania w rozwój środków przedsiębiorstw prywatnych i o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, ale są to tylko ogólne wzmianki o charakterze deklaracyjnym, bez żadnych prób kwantyfikacji.

Natomiast istotną kategorią publicznych wydatków rozwojowych określoną w SRK 2020 w konkretny liczbowy sposób są środki unijne. Zakłada się że dostarczą one od 23 do 25% środków rozwojowych, przyjmując że Polska uzyska w nowej perspektywie finansowej z budżetu UE kwotę 400-440 mld zł (280-320 mld zł z tytułu funduszy strukturalnych i 120 mld zł z tytułu wspólnej polityki rolnej).

Inwestycje sektora prywatnego

Aby ocenić znaczenie przywołanych wyżej prognoz inwestycji czy wydatków rozwojowych sektora publicznego dla perspektyw działania FRI, należy przede wszystkim odnieść je do oczekiwanej skali inwestycji ogółem w gospodarce, tak aby porównać trendy w zakresie inwestycji publicznych i prywatnych oraz próbować określić wnioski stąd wypływające dla inwestycji w infrastrukturze.

¹⁹ Lista wydatków traktowanych jako rozwojowe podana jest na s. 134 strategii. Opiera się ona na klasyfikacji COFOG (Classification of the Functions of Government) opracowanej przez OECD.

²⁰ Konsolidacja finansów publicznych ma w tendencji doprowadzić do osiągnięcia i trwałego utrzymania tzw. średniookresowego celu budżetowego czyli deficytu strukturalnego sektora publicznego na poziomie 1% PKB.

Zgodnie z cytowaną wyżej prognozą IBnGR autorstwa dr. Gronickiego, spadek inwestycji publicznych w latach 2012-2016 zostanie skompensowany, ale tylko częściowo, przez założony wzrost inwestycji sektora prywatnego. Udział inwestycji prywatnych w PKB, który w 2011 r. wyniósł 14,4%, według dr. Gronickiego w kolejnych latach ma się stopniowo zwiększać, osiągając poziom 15,5% w 2015 i 15,3% w 2016 r. Ten wzrost wskaźnika dla inwestycji prywatnych w połączeniu z dużym spadkiem inwestycji publicznych ma w rezultacie przynieść obniżenie się łącznego udziału inwestycji brutto w PKB Polski z 20,2% w 2011 r. do 18,3% w 2016 r.

Dzięki wzrostowi nominalnego PKB, w wymiarze bezwzględny roczna kwota inwestycji sektora prywatnego ma wzrosnąć z 219,6 mld zł w 2011 r. do 303,9 mld zł w 2016 r. (wzrost o 38,4%, średniorocznie o 6,7%). Dzięki temu łączna kwota inwestycji sektorów publicznego i prywatnego będzie w sumie wykazywać trend wzrostowy. Zgodnie z prognozą IBnGR, ma się ona zwiększyć z 308,0 mld zł w 2011 r. do 363,5 mld zł w 2016 r. (wzrost o 18,0%, średniorocznie o 3,4%). W ujęciu dynamiki z roku na rok, wartość całkowitych inwestycji ma spaść tylko raz, w 2013 roku (o 0,9%, dynamika liczona w cenach roku poprzedniego).

Pojawia się oczywiście pytanie, co wspomniane wyżej tendencje mogą oznaczać dla inwestycji w infrastrukturze. Warto w tym miejscu poświęcić nieco miejsca różnicom w mechanizmach organizowania i finansowania projektów inwestycyjnych stosowanych w sektorze publicznym i w sektorze przedsiębiorstw.

Należy podkreślić, że pojęcie „ryнку projektów (inwestycji) infrastrukturalnych” jest czymś innym niż „rynek finansowania projektów infrastrukturalnych” – z punktu widzenia biznes planu FRI należy te rynki odróżniać. Przeważająca część inwestycji w infrastrukturze realizowana jest i finansowana przez podmioty publiczne z ich środków budżetowych, pochodzących z dochodów własnych (podatków) lub ogólnego finansowania pozyskiwanego w systemie bankowym i/lub na rynku obligacji. Jak już wspomniano, ważnym dodatkowym składnikiem finansowania inwestycji przez sektor publiczny są w ostatnich latach – i pozostaną przynajmniej do roku 2020 - fundusze pomocowe UE. Finansowanie budżetowe i unijne przenika się zresztą do pewnego stopnia, gdyż dotacje unijne muszą być prefinansowane przez podmiot publiczny (otrzymuje on refundację dotacji w okresie 12-18 miesięcy od wydatkowania środków). W tej sytuacji inwestycje realizowane przez podmioty publiczne nie prowadzą do poszukiwania przez sponsora/inwestora finansowania na rynku kredytowym lub kapitałowym przeznaczonego na potrzeby konkretnego projektu, chyba że pozyskuje on finansowanie na tzw. wkład własny do projektu na warunkach, które wiążą w jakiś sposób spłatę długu z przychodami z projektu. Przykładem mogą tu być tzw. obligacje przychodowe, emitowane przez niektóre samorzady lub ich spółki komunalne na potrzeby pojedynczego projektu i zabezpieczone na przychodach z tego projektu.²¹

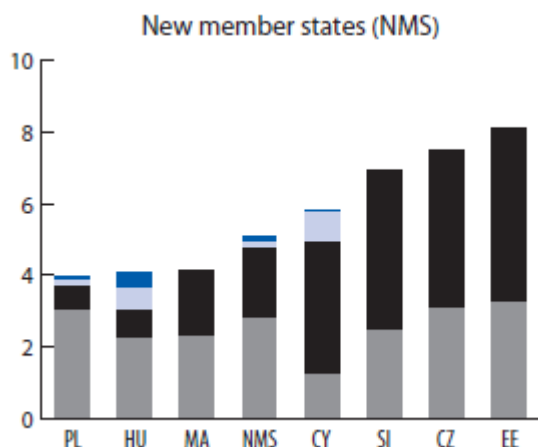
Finansowanie projektów infrastrukturalnych przez sektor przedsiębiorstw – poprzez własny bilans inwestora lub w trybie Project Finance, gdy skala i ryzyko projektu są zbyt duże aby

²¹ Rynek obligacji przychodowych istnieje w Polsce, ale dotychczas nie rozwinął się na znaczącą skalę.

sponsor projektu mógł wziąć je samodzielnie na siebie²² – obejmuje obecnie relatywnie niewielką część całego frontu inwestycji infrastrukturalnych. W związku z praktyczną nieobecnością projektów PPP, w zasadzie jedyną gałęzią infrastruktury, gdzie mamy do czynienia z pozyskiwaniem takiego finansowania na dużą skalę, jest wspomniana już energetyka. To właśnie segment finansowania projektów w infrastrukturze przez przedsiębiorstwa publiczne i prywatne stanowi potencjalne pole dla działań FRI, mających na celu ograniczenie ryzyka przedsiębiorstw ponoszonego w projektach i poprzez to zwiększenie udziału projektów realizowanych „poza bilansem” sektora finansów publicznych w łącznej wartości inwestycji infrastrukturalnych.

Jednym z nielicznych dostępnych badań empirycznych nad temat finansowania inwestycji w infrastrukturze w Polsce jest analiza wykonana przez Europejski Bank Inwestycyjny dla „starych” i „nowych” krajów członkowskich Unii Europejskiej dla lat 2006-2009.²³

Wykres 2. Struktura finansowania inwestycji w infrastrukturze w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (% PKB, średnia dla lat 2006-2009)



Źródło: European Investment Bank, EIB Papers Vol. 15 No. 1/2010, Figure 2, s.23.

Jak widać na Wykresie 2, oszacowane przez EBI inwestycje w infrastrukturze w Polsce wyniosły w latach 2006-2009 przeciętnie 4% PKB (w stosunku do średniej dla nowych krajów członkowskich wynoszącej nieco ponad 5%). Kolorami oznaczone są cztery wyróżnione przez EBI modele finansowania inwestycji w infrastrukturze. I tak:

- kolor szary dotyczy inwestycji organizowanych i finansowanych przez sektor publiczny,
- kolor czarny odnosi się do inwestycji w infrastrukturze realizowanych we własnym zakresie i finansowanych przez swój bilans przez przedsiębiorstwa,

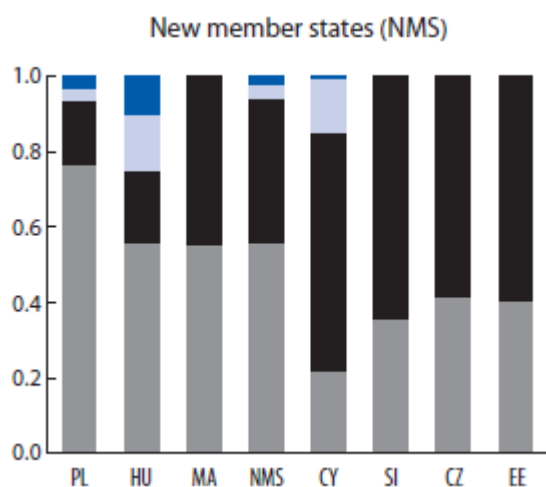
²² Organizowanie i finansowanie projektu w formule Project Finance polega na oddzieleniu przepływów finansowych i relacji prawnych związanych z projektem inwestycyjnym od bilansu sponsora lub sponsorów poprzez utworzenie dla jego realizacji odrębnej spółki projektowej (Special Purpose Vehicle, SPV). W klasycznym modelu Project Finance spółka SPV uzyskuje finansowanie projektu bez regresu wierzycieli w stosunku do sponsorów.

²³ Por. Rien Wagenvoort, Carlo de Nicola i Andreas Kappeler, Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact, European Investment Bank, EIB Papers, Volume 15 No. 1/2010, s. 17 i nast.

- kolory jasno- i ciemnoniebieski odnoszą się do projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor przedsiębiorstw w formule Project Finance, przy czym kolorem jasnoniebieskim oznaczone są projekty PPP, a ciemnoniebieskim projekty inne niż PPP (a więc inwestycje własne przedsiębiorstw finansowane poprzez spółkę SPV).

Dla wyraźniejszego zilustrowania proporcji pomiędzy poszczególnymi formami finansowania projektów, Wykres 3 pokazuje szacowane udziały wspomnianych wyżej czterech modeli w całości inwestycji infrastrukturalnych.

Wykres 3. Struktura finansowania inwestycji w infrastrukturze w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (% łącznej wartości inwestycji, średnia dla lat 2006-2006)



Źródło: European Investment Bank, EIB Papers Vol. 15 No. 1/2010, Figure 2, s.23.

Jak widać na Wykresie 3, w Polsce w latach 2006-2009 wśród modeli finansowania inwestycji w infrastrukturze zdecydowanie dominowały projekty sektora publicznego, na które przypadało nieco ponad 75% całości inwestycji infrastrukturalnych. Projekty własne przedsiębiorstw stanowiły ponad 15% wartości projektów. Wreszcie projekty sfinansowane w formule Project Finance stanowiły niecałe 10%, przy czym około połowę z nich stanowiły projekty PPP. Przeciętne udziały poszczególnych modeli finansowania dla zbadanych przez EBI nowych krajów członkowskich UE, umiejscowionych głównie w Europie centralnej i wschodniej, wynosiły: ponad 55% dla projektów sektora publicznego, około 35% projektów własnych przedsiębiorstw, oraz niecałe 10% dla projektów realizowanych w trybie Project Finance (z nieco większym udziałem PPP niż w Polsce).

Spośród siedmiu nowych krajów członkowskich UE, jakie pokazane są na Wykresie 3, Polska ma zdecydowanie najwyższy udział projektów sektora publicznego w infrastrukturze. Należy oczywiście pamiętać o wielu niedoskonałościach szacunku, jaki przeprowadził EBI, o czym sam ostrzega w swojej publikacji. Bez szczegółowej analizy struktur instytucjonalnych wykorzystywanych w krajach pokazanych na Wykresie 3 trudno komentować wysokość udziałów poszczególnych modeli finansowania w różnych krajach, tym bardziej że mogą tu ważyć pojedyncze duże projekty. Przy tym zastrzeżeniu, fakt że Polska jest największym odbiorcą unijnych funduszy pomocowych jest z pewnością istotnym czynnikiem

wspierającym wysoki udział projektów sektora publicznego w finansowaniu infrastruktury w naszym kraju. Należy sądzić, że po 2009 roku proporcje między różnymi modelami finansowania projektów infrastrukturalnych w Polsce nie uległy znaczącym zmianom, a jeśli już, to prawdopodobnie w kierunku zwiększenia udziału projektów publicznych.

Około 4% udział projektów PPP w całości polskich inwestycji w infrastrukturze był w całości wynikiem zamknięcia finansowego w latach 2008 i 2009 dużych projektów autostradowych, stanowiących zresztą kontynuację przedsięwzięć rozpoczętych kilka lat wcześniej (budowa nowych odcinków na autostradach A1 i A2). W zestawieniu projektów PPP w Europie opracowanym przez Europejski Bank Inwestycyjny wykazuje on w przypadku Polski 1 projekt w 2008 r. na kwotę 974 mln EUR i 1 projekt w 2009 r. na kwotę 1.593 mln EUR.²⁴ Według tego samego źródła EBI, w kolejnych latach PPP praktycznie w Polsce zanika – w 2010 r. EBI nie odnotował żadnego projektu, a w 2011 r. jeden na kwotę zaledwie 11 mln EUR (najpewniej projekt samorządowy w sektorze infrastruktury społecznej).

Choć może się to wydawać nieco zaskakujące, w starych krajach członkowskich UE w latach 2006-2009 udział projektów PPP w całości inwestycji infrastrukturalnych był niewiele wyższy niż w krajach nowych i wynosił około 10%. Na projekty publiczne przypadało w Europie zachodniej około 35%, a na projekty własne przedsiębiorstw około 55% całości inwestycji w infrastrukturze. Relatywnie niski udział projektów sektora publicznego i wysoki udział inwestycji własnych przedsiębiorstw zarówno w starych, jak i nowych krajach członkowskich Unii krajach może dziwić, jednak trzeba podkreślić, że inwestorami w tym ostatnim segmencie projektów infrastrukturalnych są przede wszystkim firmy z udziałem państwa (często większościowym) lub firmy poddane wszechstronnej regulacji ze strony publicznych organów nadzoru infrastruktury (tzw. „utilities”).

Z badań empirycznych prowadzonych skali międzynarodowej wynika, że rzadko kiedy udział projektów PPP w całości inwestycji infrastrukturalnych w poszczególnych krajach – tak rozwiniętych, jak rozwijających się - przekracza 10%. Wynika to przede wszystkim ze złożonej struktury prawnej i finansowej tych projektów, długiego okresu potrzebnego na ich przygotowanie i strukturyzację oraz niskiej „mocy przerobowej” wykazywanej w zakresie organizacji tych przedsięwzięć przez instytucje sektora publicznego władające infrastrukturą.²⁵ Okoliczności te tworzą niewątpliwie trudną do pokonania barierę przy planowaniu działań mających służyć intensyfikacji zaangażowania kapitału prywatnego w infrastrukturze.

Luka finansowania infrastruktury

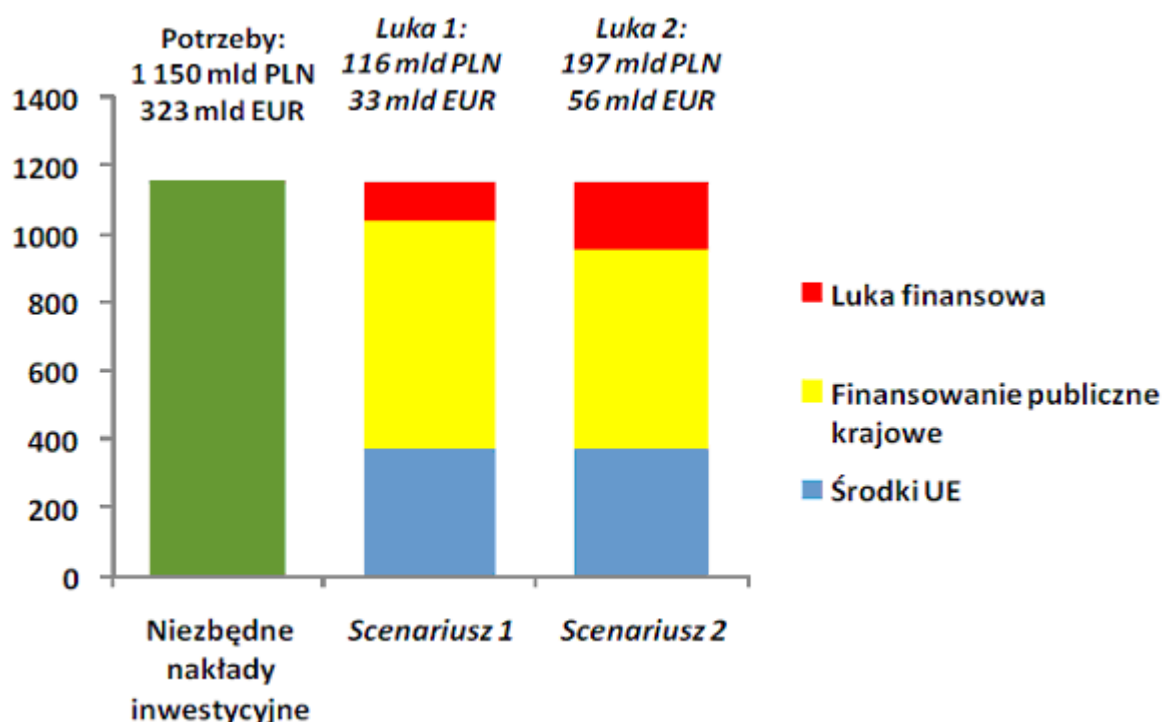
Ilościowe szacunki potencjalnego zapotrzebowania na zaangażowanie kapitału prywatnego w finansowanie rozwoju infrastruktury często polegają na wyliczaniu tzw. luki finansowania

²⁴ Por. Andreas Kappeler, Recent trends in the PPP market in Europe: slow recovery and increasing EIB involvement, European Investment Bank, ECON Note, October 2011, Table 1 i 2.

²⁵ Por. m.in. S. Araujo, D. Sutherland, Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure, OECD Economics Department Working Papers No. 803, September 2010.

dla określonego okresu czasu, czyli różnicy pomiędzy kwotą zapotrzebowania na inwestycje infrastrukturalne oraz kwotą środków możliwych do wydatkowania na ten cel przez sektor publiczny. Praktycznie zawsze okazuje się, że potrzeby inwestycyjne znacząco przekraczają możliwości finansowe budżetu, stąd wynikiem kalkulacji jest hipotetyczny deficyt środków oraz konkluzja o konieczności przyciągnięcia do infrastruktury kapitałów prywatnych. Jest to oczywiście metoda o bardzo dużym stopniu niedokładności, zwłaszcza stosowana dla dłuższych okresów czasu, ale ze względu na swoją prostotę używana jest dość powszechnie zarówno dla celów badawczych, jak i planistycznych (w tym ostatnim przypadku, przez rządy formułujące plany czy programy rozwoju infrastruktury).²⁶

Wykres 4. Szacunek luki finansowej w latach 2011-2022



Źródło: W. Orłowski, Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce, NOBE, Warszawa, styczeń 2011, Rys. 5 na s. 16.

W przypadku Polski jedynym szacunkiem tego typu jest badanie przeprowadzone przez prof. Witolda Orłowskiego dla okresu 2011-2022.²⁷ Jako podstawę dla szacunku zapotrzebowania na inwestycje w infrastrukturze W. Orłowski przyjął osiągnięcie przez Polskę do roku 2022 wskaźnika udziału majątku publicznego („majątku trwałego służącego dostarczaniu dóbr publicznych”) w PKB na poziomie przeciętnej wartości dla krajów OECD, wynoszącej 50%. Prof. Orłowski wyliczył, że w roku 2009 wartość majątku trwałego służącego dostarczaniu

²⁶ Bodaj najbardziej znanym studium tego rodzaju jest projekt badawczy przeprowadzony przez OECD dla gospodarki światowej. Por. OECD, Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity, Vol. 1, 2006, oraz Vol. 2, 2007.

²⁷ Por. Witold M. Orłowski, Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania PPP w Polsce, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa, styczeń 2011.

dóbr publicznych wynosiła w Polsce około 600 mld zł - stanowiło to 64% całego majątku w sektorze publicznym i odpowiadało równowartości 45% PKB.

Przyjmując szereg założeń makroekonomicznych – m.in. co do średniego tempa wzrostu PKB w Polsce w latach 2011-22 na poziomie 4,2%, co dziś wydaje się optymistyczne – prof. Orłowski wyliczył, że wzrost wskaźnika majątku publicznego do PKB do poziomu 50% wymagać będzie dokonania w latach 2011-2022 wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę w wysokości 1.150 mld zł (w cenach stałych z 2009 r.). To z kolei wymagałoby, aby udział inwestycji infrastrukturalnych w PKB systematycznie wzrastał, z 4,4% (poziom z roku 2010) do poziomu 5,1% w latach 2020-2022. Następnie W. Orłowski przyjął dwa scenariusze sfinansowania zwiększonych inwestycji w infrastrukturze: w pierwszym inwestycje sektora publicznego pozostają w latach 2011-2022 na stałym poziomie 4,4%, a w drugim obniżają się do średniego poziomu 3,9% w związku z ewentualnym ograniczeniem dostępności środków unijnych w okresie nowej perspektywy finansowej.

Wynikiem przeprowadzonych kalkulacji jest szacunek luki finansowej, czyli funduszy brakujących w sektorze publicznym dla zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych w infrastrukturze, dla obu scenariuszy – w pierwszym kwota luki liczona w cenach stałych z 2009 r. wyniosła 116 mld zł, a w drugim 197 mld zł (patrz Wykres 4).

Jak pisze prof. Orłowski, gdyby cała oszacowana przez niego luka finansowa miała zostać pokryta przez projekty prywatne w formule PPP, oznaczałoby to konieczność sfinansowania takimi projektami, w zależności od scenariusza, 10% lub 17% całkowitych inwestycji w rozwój majątku trwałego służącego dostarczaniu dóbr publicznych w okresie 2011-2022.²⁸ Luka w skali rocznej wykazywałaby tendencję rosnącą, z poziomu 2-3 mld zł na początku okresu (0,5-0,6% PKB) do 4-7 mld zł w końcowej części okresu (0,7-1,2% PKB). Taki byłby zatem roczny potencjał dla projektów PPP w Polsce.

Wypełnienie wyliczonej w przedstawiony wyżej sposób luki finansowej przez projekty PPP prof. Orłowski uznaje za „wyobrażalne, choć oczywiście trudne”. Podkreśla jednocześnie, że w obu scenariuszach luki „mamy do czynienia z bardzo optymistycznymi założeniami dotyczącymi utrzymania lub zwiększenia wysiłku inwestycyjnego, przy jednoczesnej presji na ograniczenie skali deficytu sektora publicznego i ograniczenie skali wzrostu długu publicznego. Ich realizacja wymagałaby więc ogromnej determinacji w zakresie ograniczania wydatków nie inwestycyjnych sektora publicznego w relacji do PKB (głównie wydatków na spożycie publiczne i transferów do gospodarstw domowych)”.

²⁸ Prof. Orłowski odnosi się w swojej publikacji w zasadzie tylko do dwóch modeli finansowania projektów infrastrukturalnych tj. projektów sektora publicznego i projektów PPP. Poprzez to ostatnie pojęcie może on więc rozumieć także inne modele wyróżnione przez EBI.

2. Ocena potencjału rozwoju inwestycji prywatnych w infrastrukturze w Polsce w sektorze samorządowym

Niniejsza część raportu została przygotowana przez firmę doradczą Ernst & Young.

Wstęp

W niniejszej sekcji przedstawiony jest przegląd trendów w realizacji projektów o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego, aktualnie istniejących w polskich samorządach, głównie w kontekście podziału ryzyka i potencjalnego popytu na gwarancje udzielane przez stronę publiczną w celu ograniczenia ryzyka strony prywatnej i zapewnienia bankowalności lub lepszych warunków finansowania projektów.

Sytuacja aktualna

Dla celów niniejszego opracowania stosujemy generyczny termin „partnerstwo publiczno-prywatne”, który obejmuje zarówno projekty realizowane w trybie ustawy o PPP jak i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Przy opisie poszczególnych przypadków, lub przy charakterystyce sektorów, gdzie dla celów analizy konieczny jest opis typowej alokacji ryzyka, zastosowana jest terminologia rozdzielcza „PPP” lub „koncesja”.

Od czasu wejścia w życie uproszczonej ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane popularność PPP w samorządach rośnie. Według publikowanych statystyk²⁹, do 1.10.2011, ogłoszono 111 postępowań przetargowych, natomiast zawarto 24 umowy o PPP lub koncesji. Informacja ta dotyczy jedynie zamknięcia komercyjnego, gdyż inaczej niż w większości zagranicznych serwisów dotyczących transakcji typu Project finance lub PPP, brak jest informacji na temat zamknięcia finansowego projektu, ani instytucji finansującej. Co prawda, większość projektów PPP ma bardzo niską wartość, w przedziale pomiędzy kilkuset tysiącami PLN a kilku, czy kilkunastu milionami. Średnia wartość ogłoszonych projektów wynosi ok. 2,5 mln PLN³⁰. Niemniej średnia wartość zawartej umowy wynosiła ok. 35 mln PLN³¹ - została ona zawyżone przez trzy duże projekty, każdy powyżej 100 mln PLN. Można przypuszczać, że dla projektów o bardzo niskiej wartości, inwestorzy pozyskali finansowanie. Niemniej, ze względu na brak informacji, nie ma pewności które z trzech dużych, zamkniętych komercyjnie projektów PPP uzyskały finansowanie (Park. Wodny w Gostyninie, Dworzec i otoczenie dworca w Sopocie, szpital powiatowy w Żywcu).

Należy się zastanowić, czy wzrost liczby planowanych projektów PPP jest wynikiem uproszczenia legislacji i rezygnacji z wymogów przeprowadzania analiz zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do poprzedniej ustawy o PPP, czy coraz trudniejszą sytuacją samorządów poszukujących możliwości realizacji własnych zadań publicznych oraz kapitału..

²⁹ Biuletyn PPP PARP, Warszawa 2011

³⁰ Raport MRR Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce w latach 2009-2011, Warszawa 2012

³¹ Wyliczenia własne EY

Wydaje się, że główną motywacją samorządów do realizacji PPP są następujące czynniki:

- Możliwość realizacji istotnych zadań własnych, bez konieczności angażowania własnych środków budżetowych i/lub bez wpływu na wzrost długu publicznego;
- Możliwość pozyskania kapitału na realizację zadań inwestycyjnych (koncesje, z uregulowaniem opłaty koncesyjnej z góry za kilka lat trwania koncesji);
- Dążenie do pozyskania operatora na świadczenie usług publicznych, na bazie aktywów sfinansowanych i zbudowanych przez samorząd.

Sektory

Sektor gospodarki odpadami komunalnymi

Ten sektor wydaje się najbardziej predestynowany to realizacji przedsięwzięć w formule PPP w najbliższym czasie. Brak redukcji odpadów składowanych na składowiskach, zgodnie z dyrektywą o odpadach będzie skutkował karami dobowymi, które będą naliczane samorządom.

Aktualnie obowiązująca ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że budowa, utrzymanie lub eksploatacja regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych winna być powierzona podmiotowi zewnętrznemu, wybranemu na podstawie:

- a) Prawa zamówień publicznych,
- b) Na zasadach określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-privatnym,
- c) Na zasadach określonych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Gmina może samodzielnie realizować budowę, a następnie eksploatować regionalną instalację, jedynie w przypadkach, gdy postępowania na wybór zewnętrznego podmiotu nie zakończą się sukcesem.

Typowymi regionalnymi instalacjami gospodarki odpadami komunalnymi są spalarnie odpadów (zakłady termicznej utylizacji odpadów), obiekty, które wymagają bardzo wysokich nakładów kapitałowych (od 0,5 do 1 mld PLN).. Z dwunastu oryginalnie planowanych w Polsce spalarni, zawarto umowy na realizację metodą tradycyjną jedynie czterech (w Krakowie, Szczecinie, Toruniu i Białymstoku), przy czym, w każdym przypadku są finansowane z dotacji POiŚ i preferencyjnej pożyczki NFOŚ. Zakład w Poznaniu jest w końcowej fazie przetargu w trybie PPP, natomiast Łódź rozpoczyna proces doradczy analiz dla spalarni, która ma być realizowana w trybie PPP lub koncesji.

Pozostałe instalacje zatem powinny być przede wszystkim realizowane przez partnerów prywatnych, w następujących formułach, traktowanych równorzędnie przez ustawodawcę:

- Partnerstwo publiczno-privatne, gdzie partner prywatny jest wynagradzany bezpośrednio przez podmiot publiczny za pomocą mechanizmu płatności za dostępność i nie ponosi ryzyka ekonomicznego powodzenie projektu (w tym sektorze np. regularnych dostaw odpowiedniego strumienia odpadów, ściągłości opłat za gospodarowanie odpadami od mieszkańców). Partner prywatny jest zobowiązany utylizować termicznie określony wolumen odpadów, osiągając wyznaczone parametry.

Niedotrzymanie umownego standardu usług utylizacji odpadów, w tym wolumenu skutkuje pomniejszeniem wynagrodzenia o kary umowne.

- Koncesja na roboty budowlane lub usługi gdzie w zamian za określone świadczenia partner prywatny jest upoważniony do pobierania korzyści, które całkowicie lub częściowo stanowią jego wynagrodzenie. Generalnie partner prywatny ponosi ekonomiczne ryzyko powodzenia projektu, przede wszystkim regularnych dostaw strumienia odpadów o odpowiedniej kaloryczności, możliwości zbycia produkowanej energii cieplnej i elektrycznej. Za granicą, przy formułach koncesyjnych na instalacje gospodarki odpadami jest stosowana formuła „Take or pay”. Niemniej, jej zastosowanie, zgodnie z wytycznymi Eurostatu powoduje wliczenie potencjalnych opłat wyrównawczych do długu samorządu, więc koncepcja nie jest dobrze przyjmowana przez samorządy.
- Prywatna instalacja zakłada poniesienie całości ryzyka przedsięwzięcia na inwestora prywatnego. Metoda tradycyjna, tj. realizacja przedsięwzięcia przez gminę wiąże się z przejściem przez nią wszystkich ryzyk, począwszy od ryzyka projektowania i budowy, ryzyko eksploatacji, a skończywszy na ryzyku pozyskania finansowania.

W Polsce, projekty we współpracy z partnerem prywatnym są obciążone dużym ryzykiem. W formule PPP, ryzykiem płatności ze strony miasta, ryzykiem niedotrzymania kluczowych wskaźników efektywności (np. z tytułu nieprzewidywalnej morfologii odpadów), ryzykiem kursu walutowego, ryzykiem refinansowania. W formule koncesji, czy realizowane przez inwestorów prywatnych, przede wszystkim ryzykiem ekonomicznym podaży odpowiednich odpadów, niemniej również ryzykami kursu walutowego czy ryzykiem refinansowania. W efekcie, są one trudno bankowalne i w tym przypadku, gwarancje publiczne mogłyby się przyczynić do pozyskania lepszych warunków finansowania, a w efekcie obniżenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami dla mieszkańców.

Sektor wodno-kanalizacyjny

W zasadzie wszystkie znaczące inwestycje o większej wartości (oczyszczalnie ścieków, stacje uzdatniania wody, magistrale) zostały zrealizowane, lub są w trakcie realizacji, w oparciu o fundusze UE. Szacuje się co prawda, że aby uzyskać pełną zgodność z wymogami UE, konieczne jest jeszcze ok. 30 mld PLN, lecz przewidywane inwestycje dotyczą głównie modernizacji i rozbudowy sieci, modernizacji instalacji oczyszczania ścieków i uzdatniania wody oraz budowy instalacji zagospodarowania osadów ściekowych (spalarni). Spalarnie osadów w większych ośrodkach (Warszawa, Kraków, Łódź, Szczecin) są w trakcie procesu inwestycyjnego – większość finansowania zapewniła UE.

Zatem, jeżeli chodzi o umowy typu BOT, DBFO itd., potencjalnie mają zastosowanie dla inwestycji o mniejszej wartości (od kilkunastu mln PLN – małe oczyszczalnie, do ok. 100 mln PLN – większe spalarnie osadów). Najprawdopodobniej byłyby to umowy typu koncesyjnego, w oparciu o płatności za wolumen utylizowanych ścieków lub osadów.

Sektor wodno-kanalizacyjny jest postrzegany jako relatywnie mało ryzykowny; jest quasi regulowany, a popyt na wodę jest relatywnie mało elastyczny. Nie wydaje się, aby dla pozyskania relatywnie niewysokiego finansowania konieczne były gwarancje.

Coraz większe zainteresowanie samorządów budzą koncesje na usługi wodno-ściekowe, obejmujące eksploatację, zarządzanie, remonty i ew. inwestycje odtworzeniowe, ze względu na możliwość pozyskania przedpłaty opłaty koncesyjnej, z góry na kilka lat. Formuła taka wymaga ew. jedynie kredytów obrotowych.

Służba zdrowia

Samorządowe placówki służby zdrowia wymagają bardzo często wymagają znaczących inwestycji, remontów, lub wręcz budowy nowych siedzib. Stąd rosnące zainteresowanie samorządów PPP, w zakresie:

1. Budowy nowych siedzib całych szpitali, oddziałów lub centrów diagnostycznych i świadczenie usług eksploatacji budynku, czasem usług pozaklinicznych (transport chorych,)
2. Budowy nowych siedzib całych szpitali, oddziałów lub centrów diagnostycznych, wyposażenie ich w urządzenia i aparaturę medyczną i świadczenie usług eksploatacji budynku oraz usług pozaklinicznych, przede wszystkim diagnostycznych;
3. Budowy nowych siedzib całych szpitali, oddziałów lub centrów diagnostycznych, wyposażanie ich i świadczenie usług klinicznych i pozaklinicznych (vide PPP szpital powiatowy w Żywcu).

O ile formuły oznaczone 1 i 2 są z zasady oparte o płatności za dostępność, formuła 2 może być dodatkowo płatna przez NFZ za usługi diagnostyczne, partner prywatny nie ponosi tu w ogóle, lub ponosi w niewielkim stopniu ryzyko popytu. Niemniej, inwestycje takie zazwyczaj są dosyć kosztowne, średniej wielkości szpital powiatowy to 80 – 150 mln, istnieje tu oczywiście ryzyko budowy, refinansowania itd – gwarancje publiczne mogą przyczynić się do obniżenia kosztu.

Szpital w formule PPP z usługami klinicznymi obarczone są bardzo dużym ryzykiem. Przede wszystkim, mimo charakteru PPP, tj. umową pomiędzy stroną samorządową a inwestorem prywatnym i płatności pochodzących od podmiotu publicznego, czyli NFZ (ewentualne przychody za usługi komercyjne stanowią niewielki odsetek), projekty takie mają charakter koncesyjny, gdyż płatnik nie jest stroną umowy PPP. Aktualnie kontrakty PPP są udzielane na maksimum 3 lata, przy czym są corocznie renegotjowane, a więc ryzyko przychodów jest bardzo duże.

Istnieje pogląd, że finansowanie jedynie siedzib placówek służby zdrowia, bez usług klinicznych, nie wyeliminuje nieefektywności zarządczych, nie przyczyni się do wzrostu innowacyjności, , lepszego zarządzania procesami leczenia, a w szczególności zarządzania ryzykiem świadczenia usług leczniczych (co powinno być immanentnymi cechami projektów PPP), a w efekcie będzie prowadzić do dalszego zadłużania się placówek. Co prawda, korzystniejsze dla pozyskiwania finansowania dla takich projektów byłoby wprowadzenie w Polsce praktyki rozdzielania umów o PPP w ochronie zdrowia, na poszczególne umowy: na sfinansowanie, budowę i wyposażenie (w sprzęt pozamedyczny) oraz utrzymaniem budynku szpitala opartą o płatności za dostępność na 25 – 30 lat oraz umowę związaną ze świadczeniem usług medycznych na czas krótszy (10 – 15 lat), niemniej przy aktualnie istniejących zasadach finansowania przez NFZ, projekty takie są nadal trudno bankowalne. Sektor służby zdrowia wydaje się sektorem, bardzo użytecznym społecznie, który najbardziej skorzystałby z gwarancji publicznych, pod warunkiem ich racjonalnej ceny.

Sport i rekreacja

Dotychczas w Polsce, samorzady były najbardziej zainteresowane realizacją w trybie PPP projektów z sektora sportu i rekreacji. Projekty te, służą poprawie atrakcyjności regionu i nie mają zazwyczaj kluczowego znaczenia. Samorzady dążą do ich realizacji w trybie koncesji na roboty budowlane lub usługi, bez angażowania środków własnych i bez ponoszenia jakiegokolwiek ryzyka ekonomicznego.

Żaden z planowanych projektów o większej wartości planowanych jako PPP nie doszedł do skutku (aquaparki w Katowicach i w Szczecinie, stadiony w Szczecinie, Łodzi i Olsztynie, hala sportowa w Krakowie), ze względu na brak zainteresowania potencjalnych partnerów prywatnych – ryzyko popytu i brak wsparcia ze strony publicznej, powodowały że inwestorzy postrzegali projekty jako nieopłacalne i niebankowalne. Jedyne projekty, które zostały zamknięte komercyjnie w 2010 r., tj. Park Wodny w Gostyninie o wartości ok. 280 mln PLN, według informacji na dzień dzisiejszy, nie pozyskał jeszcze finansowania.

Projekty w sektorze sportu i rekreacji, realizowane w trybie koncesji są wrażliwe na cenę dla odbiorców końcowych. Należy się zastanowić, czy przewidywane, relatywnie wysokie koszty potencjalnej gwarancji publicznych mogą okazać się sprzyjające realizacji projektów.

Edukacja i kultura

Pojedyncze projekty PPP planowane w formule DBFO dotyczące budynków szkół gminnych oraz akademików szkół wyższych, ich wartość jest relatywnie niewielka. W tego typu projektach, w grę wchodzi opłata za dostępność, gdyż nawet w przypadku akademików partner prywatny nie jest skłonny wziąć na siebie ryzyka pobierania opłat od studentów. Dostępność gwarancji publicznych wydaje się nie mieć znaczenia dla skutecznej realizacji projektów w tym sektorze.

Budownictwo komunalne/socjalne

Podobnie jak w sektorze edukacji i kultury – kilka projektów w trakcie, lub tuż przed rozpoczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego (m.in. Kraków, Warszawa). Mechanizmem płatności jest płatność za dostępność, gdyż partner prywatny nie ma instrumentów skutecznej egzekucji czynszu i nie jest skłonny podjąć ryzyka przychodów. Dostępność gwarancji publicznych wydaje się nie mieć znaczenia dla skutecznej realizacji projektów w tym sektorze.

Parkingi

Projekty z założenia zrealizowane lub realizowane w trybie koncesji. Ich wartość jest relatywnie niewielka, a powodzenie zależy od polityki parkingowej i organizacji ruchu realizowanej przez miasto. Dostępność gwarancji publicznych wydaje się nie mieć znaczenia dla skutecznej realizacji projektów.

Drogi samorządowe

Obecnie toczą się dwa postępowania dotyczące budowy i eksploatacji infrastruktury drogowej w systemie PPP – we Wrocławiu (projekt średniej wartości) i Dąbrowie Górniczej (projekt niskiej wartości). Oba postępowania mają charakter pionierski, a wypracowane w nich rozwiązania będą ważną wskazówką dla innych samorządów rozważających projekty drogowe w systemie PPP. Kluczowym założeniem samorządów jest realizacja projektów

poza ich bilansem, a jednocześnie mechanizm płatności oparty na opłacie za dostępność (partner prywatny nie ponosi więc ryzyka ruchu). Mechanizm opłaty za dostępność istotnie ułatwia bankowalność projektów, zwłaszcza że ryzyka fazy budowy w przypadku standardowej infrastruktury drogowej są niższe niż w innych sektorach.

3. Ryzyka projektowe mogące być przedmiotem ochrony przez Fundusz Rozwoju Infrastruktury

Niniejsza część raportu została przygotowana przez firmę doradczą Ernst & Young.

Przyjmując że działalność gwarancyjna będzie podstawą działalności FRI, jakie typy ryzyka powodują obecnie bądź będą powodować w przyszłości największe problemy przy strukturyzacji projektów i alokacji ryzyka pomiędzy partnera prywatnego i publicznego – te typy ryzyka są naturalnym przedmiotem zabezpieczenia ze strony FRI i stąd polem dla jego działalności. Rozróżnienie między sytuacją obecną i przewidywaną pod względem alokacji ryzyka jest o tyle istotne, że w chwili obecnej w wielu sektorach infrastruktury, szczególnie tych zarządzanych przez administrację centralną, aktywność w zakresie przygotowywania i realizacji projektów z udziałem kapitału prywatnego, w tym PPP, jest znikoma lub żadna.

Jakie produkty gwarancyjne powinien oferować Fundusz?

Produkty Funduszu powinny adresować główne wyzwania stojące przed partnerami prywatnymi w obszarze finansowania. Na podstawie przeprowadzonych przez nas rozmów z podmiotami prywatnymi uczestniczącymi w postępowaniach dotyczących projektów PPP oraz bankami ustaliliśmy, że wyzwania te dotyczą obecnie w szczególności:

- pozyskania finansowania długoterminowego (10+ lat);
- zabezpieczenia ryzyka stóp procentowych i kursów walutowych na okresy długoterminowe (5+ lat) ze względu na brak aktywnego rynku na standardowe instrumenty zabezpieczające na długie okresy;
- zabezpieczenia specyficznych ryzyk strony prywatnej, które utrudniają bankowalność projektów.

Produktami, które mogłyby adresować te wyzwania, są w szczególności:

- **gwarancje spłaty zadłużenia** – instrumenty najprostsze i dające najwyższy komfort bankom, ale jednocześnie obciążające dla Funduszu;
- **gwarancje refinansowania** – wyrównujące bankom ewentualne podwyższone koszty kapitału w okresie kredytowania;
- **gwarancje na wypadek wypowiedzenia umowy przez partnera publicznego** – zapewniające jako minimum spłatę kredytów bankowych lub określonego minimalnego IRR projektu w przypadku wypowiedzenia umowy przez partnera publicznego w przypadku projektów, gdzie partner publiczny ma zagwarantowane takie prawo przed końcem okresu umowy, a zapisy termination clause nie są chronią w wystarczającym stopniu partnera prywatnego;
- **gwarancje ryzyka popytu/podaży** (np. ryzyka ruchu, liczby użytkowników, przerobu) – mające zastosowanie w projektach, w których przeniesienia ryzyka popytu/podaży na

partnera prywatnego jest ekonomicznie uzasadnione, ale musi zostać odpowiednio zabezpieczone aby osiągnąć bankowalność projektu.

Istotne jest jednocześnie określenie sytuacji, w których Fundusz nie powinien udzielać wsparcia. Wydaje się, że dotyczy to w szczególności następujących okoliczności:

- Fundusz nie powinien oferować instrumentów wsparcia, które nie zapewnią Funduszowi rynkowej stopy zwrotu lub nadmiernie obciążą Fundusz z perspektywy jego ratingu.
- Fundusz nie powinien oferować instrumentów wsparcia, które są dostępne na aktywnych rynkach, tzn. nie powinien konkurować z instytucjami finansowymi.
- Fundusz nie powinien gwarantować ryzyk, które ewidentnie powinny być ponoszone przez partnera publicznego lub partnera prywatnego – gwarantowanie tych ryzyk na warunkach rynkowych nie zapewniłoby value for money; racjonalny podział ryzyk w umowie PPP powinien być warunkiem wstępnym do udzielenia przez Fundusz jakichkolwiek gwarancji.
- Fundusz nie powinien gwarantować ryzyk, które mogą być skutecznie zaadresowane typowymi zapisami umownymi.

Perspektywa banków komercyjnych

Przeprowadziliśmy nieformalne i anonimowe rozmowy w wybranych polskich bankami aktywnymi na polu finansowania projektów infrastrukturalnych, w tym realizowanych w systemie PPP. Celem tych rozmów było zrozumienie perspektywy banków i ich oczekiwań wobec instytucji gwarancyjnej takiej jak Fundusz.

Z perspektywy banków kluczowe jest właściwe zaadresowanie następujących ryzyk projektu:

1. Ryzyko polityczne
2. Ryzyko zmiany prawa na wszystkich poziomach prawodawstwa: gmina, państwo, UE
3. Ryzyko opóźnień w wydawaniu decyzji administracyjnych (pod warunkiem dochowania właściwej staranności w procedowaniu Partnera prywatnego)
4. Ryzyko wystąpienie nieprawidłowości w postępowaniu na wybór Partnera prywatnego
5. Ryzyko związane ze stanem fizycznym i kwestiami archeologicznymi na nieruchomości jeżeli odbiegają one od dokumentacji posiadanej przez Podmiot publiczny
6. Siła wyższa (na etapie budowlanym oraz eksploatacji)
7. Pojawienie się konkurencji (zwłaszcza w projektach koncesyjnych jeżeli decyduje o tym Podmiot publiczny np. uchwalenie MPZP umożliwiające realizację parkingu obok funkcjonującego w ramach koncesji)
8. Ryzyko zmiany stawki podatku VAT (zwłaszcza w projektach z opłatą za dostępność)
9. Ryzyko zakończenia umowy przed czasem z winy Podmiotu Publicznego

10. Ryzyko wystąpienia inflacji ponad poziom uzgodniony przez strony (zwłaszcza w projektach z opłatą za dostępność)
11. Ryzyko związane z protestami społecznymi
12. Ryzyko wad prawnych lub faktycznych nieruchomości
13. Ryzyko opóźnień w przekazaniu nieruchomości Partnerowi prywatnemu
14. Ryzyka makroekonomiczne – zmiana stóp procentowych, kursów walutowych, etc
15. Ryzyko popytu
16. Ryzyko budowy
17. Ryzyko zarządzania projektem
18. Ryzyko (re)finansowania inwestycji
19. Ryzyko wymówienia umowy z winy Partnera Prywatnego.

Banki oczekują generalnie, że strona publiczna powinna wziąć na siebie ryzyka od 1-15, a strona prywatna od 16-19.

Ad 15: Zdecydowaną preferencją banków jest, aby strona publiczna wzięła na siebie ryzyko popytu, aby zapewnić stabilne i wiarygodne przepływy pieniężne projektu, stanowiące pierwszorzędne źródło płatności rat kapitałowo-odsetkowych. Występują jednocześnie projekty PPP, w których ryzyko popytu może być dzielone bez utraty bankowości projektu – np. projekty budowy stadionów (partner prywatny odpowiada za organizację imprez i zapewnienie jak największej liczby widzów, jednak strona popytowa nie może w całości stanowić ryzyka partnera prywatnego).

Na chwilę obecną niebankowalnych w formule PPP jest wiele projektów sportowych, takich jak hale widowiskowe, stadiony, aquaparki, itp., w sytuacjach, w których partnerzy publiczni nie są skłonni do ponoszenia, choćby częściowo, ryzyka popytu.

Ad. 18: Obecnie bardzo dużym problemem z perspektywy banków jest horyzont finansowania. Większość banków nie jest skłonna pożyczać na dłużej niż 10 lat oraz brać ryzyka na podmiot prywatny w tak długiej perspektywie czasowej. Rozwiązaniem jest udzielanie kredytów na 10 lat z amortyzacją na 20 lat, jednak powstaje przy tym problem refinansowania pozostałej do spłaty kwoty kredytu.

Ad. 19: W przypadku wymówienia umowy PPP z winy partnera prywatnego, istotne jest, aby partner publiczny miał obowiązek zwrócić partnerowi prywatnemu koszty poniesionej inwestycji w wysokości zapewniającej przynajmniej spłatę pozostałej do spłaty części kredytu.

4. Wybrane aspekty prawne działalności Funduszu Rozwoju Infrastruktury

Niniejsza część raportu przygotowana została przez kancelarię prawniczą CMS Cameron McKenna.

Wyjściowe założenia koncepcji działania FRI jako podmiotu wspierającego inwestycje kapitału prywatnego w infrastrukturze w oparciu o aktywa i środki pochodzące przede wszystkim z sektora publicznego, zostały sformułowane z zastrzeżeniem że zarówno sam Fundusz jak i projekty inwestycyjne korzystające z jego instrumentów wsparcia nie będą klasyfikowane do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zastrzeżenie to odzwierciedla obecną sytuację Polski w sferze finansów publicznych – Polska realizuje obecnie strategię konsolidacji finansów publicznych, tak z uwagi na konieczność umocnienia swej wiarygodności na rynkach finansowych w warunkach utrzymującego się kryzysu zaufania, jak i dążenie do spełnienia kryteriów makroekonomicznych zawartych w unijnym Pakcie Stabilności i Rozwoju.

Realizacja koncepcji FRI z uwzględnieniem powyższego założenia wymaga rozwiązania szeregu bardzo istotnych kwestii prawnych. Wiążą się one zarówno z samą konstrukcją FRI jako spółki skapitalizowanej poprzez aport pakietów akcji w spółkach Skarbu Państwa, jak i z warunkami spełnienia przez FRI wymogów Eurostatu dotyczących zasad udzielania przez państwo pomocy publicznej oraz zasad klasyfikacji podmiotów gospodarczych i projektów PPP do bilansu sektora publicznego zgodnie z regułami systemu ESA95. Ponieważ decyzja Eurostatu w powyższych kwestiach podejmowana jest w decydującej mierze na podstawie biznes planu projektowanego podmiotu, który to dokument jeszcze nie istnieje, niniejszy punkt raportu dotyczy jedynie problematyki formy prawnej FRI i wybranych zagadnień zarządzania Funduszem.

1. Forma prawna FRI oraz sposób powoływania organów FRI

1.1 Biorąc pod uwagę, że intencją jest, aby FRI była notowana na GPW, powinna ona działać w formie spółki akcyjnej.

1.2 Ze względu na znaczący udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym FRI (ok. 49%), należy przyjąć w oparciu o praktykę rynkową, że w przypadku utrzymania regulacji ustawowej (powoływanie członków Rady Nadzorczej przez Walne Zgromadzenie FRI („**Walne Zgromadzenie**”)) będzie on w stanie doprowadzić do powołania większości składu Rady Nadzorczej zależnej od strony publicznej. Z kolei Rada Nadzorcza kontrolowana przez Skarb Państwa mogłaby doprowadzić do powołania odpowiednich członków Zarządu FRI („**Zarząd**”). W takim przypadku powstanie ryzyko uznania FRI za publiczną jednostkę instytucjonalną w rozumieniu

„Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych” wydane przez Eurostat, tj. kontrolowaną przez władze publiczne.

1.3 W celu uniknięcia tego ryzyka sugerujemy następujące rozwiązania:

1.3.1 Przeniesienie kompetencji do powołania Zarządu na Walne Zgromadzenie, z zastrzeżeniem, że przy wyborze członków Rady Nadzorczej akcjonariusze dysponujący powyżej jednej dziesiątej ogółu głosów w spółce będą ograniczeni w wykonywaniu swoich praw głosu.

Ograniczenie to dotyczyłoby wykonywania prawa głosu z akcji przekraczających limit głosów określony w statucie (10, 20% akcji - do ustalenia w oparciu o bardziej dokładną strukturę akcjonariatu FRI).

1.3.2 Wprowadzenie do Statutu postanowień, których celem jest zapewnienie, aby Skarb Państwa nie miał możliwości powoływania większości składu Rady Nadzorczej (zależnej od władz publicznych). Wśród rekomendowanych przez nas rozwiązań można wyróżnić:

- (i) scenariusze, które pozostawiają Skarbowi Państwa faktyczną możliwość wyboru większości składu Rady Nadzorczej, z zastrzeżeniem, że osoby powoływane musiałyby być niezależne od Skarbu Państwa,
- (ii) scenariusze, których celem jest zapewnienie, aby to pozostali akcjonariusze FRI byli uprawnieni do powołania większości składu Rady Nadzorczej, lub
- (iii) warianty, które łączą elementy wskazane w punktach (i) i (ii).

Scenariusze te zostały opisane szerzej w punkcie 3 poniżej.

Wskutek implementacji do Statutu rozwiązań wskazanych w niniejszym punkcie (Skarb Państwa nie będzie miał możliwości spowodowania, aby określone osoby (zależne od Skarbu Państwa) zostały powołane na członków Zarządu, równocześnie Skarb Państwa utraci jednak kontrolę nad Radą Nadzorczą.

1.4 W celu zapewnienia efektywności proponowanych przez nas rozwiązań, konieczne jest odpowiednie dostosowanie postanowień Statutu dotyczących quorum obowiązującego przy podejmowaniu uchwał oraz ewentualnych przywilejów przysługujących Skarbowi Państwa jako akcjonariuszowi (np. co do wykonywania prawa głosu).

2. Charakter prawny i zadania stawiane FRI

2.1 Istotne jest, aby FRI nie był traktowany jako podmiot wchodzący w skład sektora finansów publicznych tj.:

- (i) podmiot będący publiczną jednostką instytucjonalną lub

- (ii) spółką celową (w rozumieniu I.6 „Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych” wydanego przez Eurostat) pozbawioną autonomii w podejmowaniu decyzji oraz w rozporządzaniu majątkiem.

2.2 Należy zapewnić odrębność FRI od sektora publicznego poprzez wdrożenie następujących założeń:

- (i) mniejszościowy udział Skarbu Państwa w FRI;
- (ii) brak kontroli Skarbu Państwa nad FRI sprawowanej w sposób bezpośredni lub pośredni;
- (iii) wyłączenie w Statucie FRI ustawowej regulacji dotyczącej powoływania członków Rady Nadzorczej;
- (iv) autonomia decyzyjna dotycząca zarządzania swoimi aktywami, w tym autonomia w wyzbywaniu się aktywów;
- (v) autonomia decyzyjna w odniesieniu do zarządzania dłużnymi papierami wartościowymi, które emituje.

2.3 Wybrane zadania i rola FRI:

- (i) udzielanie gwarancji i poręczeń;
- (ii) zabezpieczenie ryzyka popytu;
- (iii) zminimalizowanie tzw. "ryzyka politycznego" poprzez zabezpieczenie wiarygodności banków kredytujących partnera prywatnego na wypadek rozwiązania umowy o PPP np. z przyczyn leżących po stronie podmiotu publicznego;
- (iv) zwiększenie szansy na uzyskanie tzw. „bankowości” projektów PPP;
- (v) zmniejszenie kosztów projektu poprzez uzyskanie finansowania od banków lub innych podmiotów na lepszych warunkach niż miałyby to miejsce bez udziału FRI.

3. Proponowane scenariusze dotyczące powoływania członków Rady Nadzorczej

3.1 Scenariusz I: wybór większości niezależnych członków Rady Nadzorczej

W tym wariantcie zakładamy, że wszyscy członkowie Rady Nadzorczej będą powoływani przez Walne Zgromadzenie FRI („**Walne Zgromadzenie**”), przy czym zgodnie ze Statutem w skład Rady wchodzić będzie większość (sześciu) członków niezależnych. Członkowie niezależni będą musieli spełniać kryteria niezależności określone w Kodeksie Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW, stanowiącym Załącznik do Uchwały Nr 20/1287/2011 Rady Giełdy z dnia 19 października 2011 r. („**Kodeks Dobrych Praktyk**”).

Zgodnie z punktem III. 6 Kodeksu Dobrych Praktyk, przynajmniej dwóch członków Rady Nadzorczej spółki notowanej na GPW powinno spełniać kryteria niezależności od spółki i podmiotów pozostających w istotnym powiązaniu ze spółką. W zakresie kryteriów niezależności członków rady nadzorczej powinien być stosowany Załącznik II do *Zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczącego roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rady nadzorczej spółek giełdowych i komisji rady (nadzorczej)*. Niezależnie od postanowień pkt b) wyżej wymienionego Załącznika osoba będąca pracownikiem spółki, podmiotu zależnego lub podmiotu stowarzyszonego nie może być uznana za spełniającą kryteria niezależności, o których mowa w tym Załączniku. Ponadto za powiązanie z akcjonariuszem wykluczające przymiot niezależności członka rady nadzorczej w rozumieniu niniejszej zasady rozumie się rzeczywiste i istotne powiązanie z akcjonariuszem mającym prawo do wykonywania 5 % i więcej ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu.

Powołanie do Rady Nadzorczej przynajmniej sześciu członków niezależnych mogłoby zagwarantować niezależność Rady Nadzorczej od największego akcjonariusza (który wciąż zachowałby w praktyce dowolność odnośnie powoływania pozostałych czterech członków Rady Nadzorczej). Ponadto, istnieje również możliwość wskazania dodatkowych wymogów odnośnie kwalifikacji niezależnych członków Rady Nadzorczej (przykładowo znajomość sektora finansowego czy budowlanego). Bez względu jednak na wprowadzenie tego ostatniego wymogu, w oparciu o praktykę rynkową można zakładać, iż prezentowany sposób wyboru członków Rady Nadzorczej wywołałby niewątpliwie pozytywną reakcję inwestorów.

3.2 **Scenariusz II:** ograniczenie praw głosu Skarbu Państwa w głosowaniu na Walnym Zgromadzeniu dotyczącym wyboru członków Rady Nadzorczej

Scenariusz II zakłada, że przy wyborze członków Rady Nadzorczej akcjonariusze Spółki podlegaliby ograniczeniom w wykonywaniu swoich praw głosu.

Zgodnie z art. 411 § 3 Ksh, Statut może ograniczyć prawo głosu akcjonariuszy dysponujących powyżej jednej dziesiątej ogółu głosów w spółce. Przykładowo, ograniczenie to mogłoby dotyczyć wyłącznie wykonywania prawa głosu z akcji przekraczających limit głosów określony w Statucie (10, 20% akcji - do ustalenia w oparciu o bardziej dokładną strukturę akcjonariatu FRI) w głosowaniu na Walnym Zgromadzeniu dotyczącym powołania członków Rady Nadzorczej.

3.3 **Scenariusz III:** wprowadzenie do Statutu regulacji, że Rada Nadzorcza jest wybierana w drodze głosowanie grupami

W tym wariantcie Statut zawierałby regulację, że członkowie Rady Nadzorczej są wybierani przez grupy akcjonariuszy. Postanowienia statutowe w tym zakresie byłyby wzorowane na przepisach Ksh odnośnie wyboru rady nadzorczej w głosowaniu grupami.

W takim przypadku Skarb Państwa byłby uprawniony do powołania maksymalnie pięciu członków Rady Nadzorczej (w przypadku zawiazania porozumienia z innym(i) akcjonariuszem(ami)), a pozostałych pięciu członków Rady Nadzorczej

byłoby wybieranych przez pozostałych akcjonariuszy. Członkowie niezależni byłiby wybierani przez grupę największego akcjonariusza, tj. Skarbu Państwa.

3.4 **Scenariusz IV:** powoływanie czterech członków Rady Nadzorczej przez niezależną instytucję

Zgodnie ze scenariuszem IV, wskazana w Statucie Spółki niezależna instytucja [do ustalenia] posiadałaby uprawnienie osobiste do powoływania czterech członków Rady Nadzorczej; pozostałych sześciu członków Rady Nadzorczej byłoby powoływanych przez Walne Zgromadzenie. Przy założeniu, że dodatkowo spośród członków powoływanych przez Walne Zgromadzenie co najmniej dwóch członków musi spełniać kryteria niezależności określone w Kodeksie Dobrych Praktyk, Skarb Państwa jako największy akcjonariusz mógłby kontrolować jedynie czterech członków Rady Nadzorczej.

3.5 **Scenariusz V:** powoływanie przynajmniej czterech członków Rady Nadzorczej przez akcjonariuszy mniejszościowych

W tym wariantcie, wskazani w Statucie akcjonariusze mniejszościowi posiadający określony pułap akcji w Spółce (np. 10% akcji) posiadaliby uprawnienie do powoływania jednego członka Rady Nadzorczej każdy. Przy założeniu, że pułap posiadania akcji określony zostałby na 10%, akcjonariusze mniejszościowi wybieraliby maksymalnie pięciu członków Rady Nadzorczej. Pozostałych pięciu członków Rady Nadzorczej byłoby powoływanych przez Walne Zgromadzenie. Przy założeniu, że spośród członków powoływanych przez Walne Zgromadzenie co najmniej dwóch członków musi spełniać kryteria niezależności określone w Kodeksie Dobrych Praktyk, jedynie trzech członków Rady Nadzorczej wybieranych przez Walne Zgromadzenie byłoby kontrolowanych przez Skarb Państwa.

Ryzykiem związanym z tą opcją jest sytuacja, gdy (i) żaden z akcjonariuszy mniejszościowych nie posiada ponad 10% akcji Spółki, (ii) gdy jest mniej niż trzech akcjonariuszy posiadających 10% akcji w Spółce, lub (iii) gdy jest tylko trzech akcjonariuszy posiadających 10% akcji w Spółce.

W przypadku (i) postanowienia Statutu w ogóle nie byłyby skuteczne – wszystkich członków wybierałoby Walne Zgromadzenie. W przypadku (ii) Skarb Państwa nadal zachowuje kontrolę nad Radą Nadzorczą. W przypadku (iii) w Radzie Nadzorczej byłoby pięciu członków niezależnych od Skarbu Państwa (dwóch wybranych przez Walne Zgromadzenie, spełniających kryteria niezależności opisane w Kodeksie Dobrych Praktyk, oraz trzech powoływanych przez akcjonariuszy mniejszościowych) oraz pięciu członków Rady Nadzorczej zależnych od Skarbu Państwa. Równowagę pomiędzy członkami zależnymi a niezależnymi w Radzie Nadzorczej można by przełamać poprzez przyznanie specjalnych praw Przewodniczącemu Rady Nadzorczej, którym mógłby być członek Rady wskazany przez akcjonariusza mniejszościowego lub niezależny członek Rady Nadzorczej - np. rozstrzygającego prawa głosu w przypadku równej liczby głosów.

Innym mitygantem opisanych powyżej ryzyk byłoby uwarunkowanie stosowania opisywanego mechanizmu wyboru członków Rady Nadzorczej od istnienia co najmniej czterech akcjonariuszy posiadających więcej niż 10% akcji Spółki.

W przypadku, gdy liczba akcjonariuszy byłaby mniejsza niż czterech, do wyboru członków Rady Nadzorczej miałyby zastosowanie Scenariusz I, II, III lub IV.

W konsekwencji realizacja powyższego scenariusza wymagałaby wprowadzenia do Statutu Spółki bardzo szczegółowych postanowień mających na celu eliminację opisanych powyżej ryzyk.

3.6 **Scenariusz VI:** powoływanie określonej liczby członków Rady Nadzorczej przez niezależną instytucję oraz przez akcjonariuszy mniejszościowych

Scenariusz VI stanowi syntezę scenariuszy IV oraz V. Zgodnie ze scenariuszem VI, Statut Spółki przewidywałby, iż dwóch członków Rady Nadzorczej jest powoływanych przez akcjonariuszy mniejszościowych (posiadających 10% akcji), zaś dwóch członków Rady Nadzorczej wskazuje niezależna instytucja (do ustalenia). Poprzez konieczność wyboru dwóch niezależnych członków Rady Nadzorczej przez Walne Zgromadzenie, Skarb Państwa miałby swobodę jedynie przy wyborze czterech członków Rady Nadzorczej.

W opisywanym scenariuszu również zachodzą ryzyka jak w scenariuszu V, niemniej jednak prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest mniejsze. Mniej prawdopodobne jest bowiem niewystępowanie w Spółce dwóch akcjonariuszy reprezentujących 10% akcji.

Załącznik I

Makroekonomiczne skutki działalności funduszu gwarancyjnego

dr Mirosław Gronicki

1. Infrastruktura gospodarcza jest jedną z zasadniczych barier wzrostu gospodarczego w Polsce. Im szybciej będziemy chcieli nadrobić zapóźnienia względem Zachodniej Europy, tym większe wymagane będą nakłady inwestycyjne na infrastrukturę. Ich wzrost może zwiększać popyt i produkcję krajową. Ponadto zarówno dodatkowy popyt jak i produkcja nie byłaby zbyt importochłonna, a z drugiej strony zapewniałyby wzrost wpływów do budżetu bez konieczności zmiany parametrów podatkowych.
2. Potrzeby są tak duże, że już obecnie Polska wydaje na inwestycje w ramach sektora finansów publicznych (SFP) najwięcej w Unii Europejskiej (5,8% PKB w 2011 r.), gdy przed kryzysem lat 2008-09 znajdowaliśmy się na 9 miejscu (4,2% PKB w 2007 r.). W tym samym czasie w Unii Europejskiej wydawano odpowiednio 2,7 i 2,5% PKB.
3. Wzrost nakładów na inwestycje w SFP w latach 2007-10 był odpowiedzialny za prawie czwartą część przyrostu deficytu SFP. Plany rządu zawarte w „Wieloletnim Planie Finansowym” i „Aktualizacji Programu Konwergencji” przewidują, że w 2012 roku deficyt powinien się zmniejszyć do 2,9% PKB, czyli do 46-49 mld zł. Należy podkreślić, że po potężnym dodatnim impulsie fiskalnym z lat 2008-10, należy oczekiwać równie sporego, ale tym razem negatywnego impulsu fiskalnego.
4. W latach 2009-10 poluzowanie polityki fiskalnej pomogło w podtrzymaniu popytu krajowego i w ten sposób Polska jako jedyny kraj w UE uniknęła recesji. Był to zarazem klasyczny Keynesowski impuls fiskalny pozwalający na użycie zarówno niewykorzystanych w kryzysie mocy produkcyjnych, jak i bieżących oraz przyszłych transferów unijnych. Natomiast zamierzony negatywny impuls fiskalny może zadziałać odwrotnie. Może wydatnie zmniejszyć dynamikę zarówno popytu krajowego, jak i PKB. Koszty negatywnego impulsu to także wzrost niewykorzystania mocy wytwórczych, zamykanie wyspecjalizowanych w budowie infrastruktury podmiotów gospodarczych oraz eliminacja z rynku pracy specjalistów. I to wszystko może mieć miejsce w okresie 5 lat. W latach 2009-11 wysokie nakłady inwestycyjne, w latach 2012-13 ostre ich obcinanie.
5. Zmiana polityki gospodarczej jest widoczna. Ograniczenia budżetowe, konieczność spełnienia zobowiązań wobec Unii Europejskiej nie pozwolą na kontynuowanie tak hojnego jak do 2011 roku finansowania inwestycji infrastrukturalnych ze środków budżetowych. Każdy program rozwoju infrastruktury uwzględniający li tylko

finansowanie budżetowe napotka na dwie podstawowe bariery: wydolność krajowego budżetu oraz niepewność dostępu do środków unijnych. W ten sposób wbudowujemy do naszego systemu gospodarczego dodatkowy cykl gospodarczy, zależny od tych barier. Zamiast stworzyć system, który w długim okresie mógłby przekształcać infrastrukturę, zbudowaliśmy system generujący cykl inwestycyjny o dużej amplitudzie wahań.

6. Zmiana sposobu finansowania i organizacji procesu inwestycyjnego pozwoliłaby na realizowanie szerszego niż do tej pory programu rozwoju infrastruktury bez negatywnego szoku popytowego i bez stwarzania dodatkowego cyklu koniunkturalnego uzależnionego od sytuacji w finansach publicznych.
7. Propozycja stworzenia Funduszu Gwarancyjnego umożliwić może zastąpienie finansowania ze środków budżetowych finansowaniem ze środków prywatnych. Może to zniwelować negatywne skutki zacieśnienia fiskalnego i w czasie kolejnego spowolnienia gospodarczego pobudzić aktywność gospodarczą (podobnie jak w okresie 2009-10).
8. Makroekonomiczne skutki działalności funduszu można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Te pierwsze są stosunkowo łatwiejsze do oszacowania. Przykład szacunku bezpośrednich skutków zawiera Tabela 1. Przedstawione w niej warianty zakładają odpowiednio dźwignię finansową 5, 7 i 10 oraz wartość aktywów funduszu rzędu 10 mld zł. Ponadto zakłada się, że suma finansowania inwestycji równa jest nakładom inwestycyjnym i tym samym odpowiedniemu przyrostowi PKB. Ponadto zrealizowane wydatki inwestycyjne (=finansowanie) w tej samej wielkości zmniejszają wydatki budżetu. Z kolei wzrost PKB może zapewnić zwiększenie wpływów podatkowych SFP (przyjęto makroekonomiczną stopę podatkową na poziomie 30%). Zmniejszenie wydatków i zwiększenie wpływów podatkowych oznacza zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych.

Tabela 1. Szacunek bezpośrednich skutków makroekonomicznych (pełne wykorzystanie możliwości funduszu).

	I wariant	II wariant	III wariant
Przyrost PKB w mld zł	75,0	115,0	150,0
Przyrost PKB w %	4,7	7,1	9,3
Wartość gwarancji	50,0	75,0	100,0
Fundusze spójności	20,0	30,0	40,0
Finansowanie własne	5,0	10,0	10,0
Skutki budżetowe	-97,5	-149,5	-195,0
zmniejszenie wyd.	-75,0	-115,0	-150,0
wzrost wpływów	22,5	34,5	45,0

Uwaga: Przyrost PKB w stosunku do przewidywanego wykonania w 2012 roku (1612 mld zł).

9. W Tabeli 2 prezentujemy możliwe skutki w skali 1 roku, przyjmując wykorzystanie możliwości funduszu w 20%.

Tabela 2. Szacunek bezpośrednich skutków makroekonomicznych w skali roku.

	I wariant	II wariant	III wariant
Przyrost PKB w mld zł	15,0	23,0	30,0
Przyrost PKB w %	0,9	1,4	1,9
Wartość gwarancji	10,0	15,0	20,0
Fundusze spójności	4,0	6,0	8,0
Finansowanie własne	1,0	2,0	2,0
Skutki budżetowe	-19,5	-29,9	-39,0
zmniejszenie wyd.	-15,0	-23,0	-30,0
wzrost wpływów	4,5	6,9	9,0

Uwaga: Przyrost PKB w stosunku do przewidywanego wykonania w 2012 roku (1612 mld zł).

10. Szacujemy, że w wariantcie I możliwe pozytywne skutki budżetowe w roku budżetowym mogą wynieść 19,5 mld zł, zmniejszając o identyczną wielkość (w relacji do PKB oznaczałoby to zmniejszenie deficytu o 1,2 pkt. proc.).
11. Pośrednie skutki makroekonomiczne są trudniejsze do oszacowania (wymagałyby użycia modelu), ale można zaryzykować, że odpowiedni mnożnik byłby większy od 1, co mogłoby sugerować znacznie większy wpływ na agregaty makroekonomiczne, niż prezentowany w Tabelach 1 i 2.

Załącznik II

Preambuła do projektu powołania

Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury

dr Piotr Rosik
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
Polska Akademia Nauk

Spis treści

1. Otoczenie makroekonomiczne, sytuacja sektora budowlanego oraz warunki dla rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w latach 2013-2015
2. Korzyści (koszty alternatywne) dla gospodarki oraz jakości życia z kontynuowania rozbudowy infrastruktury ze środków Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury
3. Aktywność administracji publicznej w dziedzinie projektów infrastrukturalnych realizowanych w formule PPP (Partnerstwa Publiczno-Prywatnego)
4. Korzyści z realizacji formuły PPP na kluczowych odcinkach infrastruktury drogowej oraz główne priorytety inwestycyjne
5. Korzyści z realizacji formuły PPP w projektach infrastrukturalnych w sektorze energetycznym, gospodarce odpadami oraz telekomunikacji
6. Wnioski. Podsumowanie

1. Otoczenie makroekonomiczne, sytuacja sektora budowlanego oraz warunki dla rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w latach 2013-2015

Utrzymanie tempa wzrostu inwestycji infrastrukturalnych (w tym przede wszystkim inwestycji transportowych oraz inwestycji w sektorze energetycznym) jest kluczowe dla krótko- i długookresowego funkcjonowania gospodarki Polski. **W najbliższych trzech latach** tj. w okresie między II połową 2012 r., a I połową 2015 r. **niekorzystne zjawiska** będą oddziaływać na wzrost PKB, a co się z tym wiąże – również wystąpią problemy ze zrównoważeniem się budżetu państwa. Do zjawisk tych należą przede wszystkim:

- **spowolnienie gospodarcze** lub recesja u najważniejszych polskich partnerów handlowych (w 2013 r. według najnowszych prognoz Morgan Stanley przewiduje się dla strefy euro stagnację (po recesji w 2012 r.), a więc dynamika wzrostu około 0%, a dla Niemiec spowolnienie wzrostu do 0,8%);
- **wygasanie projektów** realizowanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2007-2013 (przykładowo większość projektów drogowych zostanie ukończona w drugiej połowie 2012 r. i pierwszej połowie 2013 r.);
- niemożliwość wykorzystania w pełni środków finansowych w pierwszych latach perspektywy finansowej 2014-2020 (doświadczenie wskazuje, że większość projektów jest realizowana w drugiej połowie perspektywy finansowej);
- powolne kończenie się możliwości dalszego **zadłużania się samorządów** i prognoza znacznie mniejszego udziału samorządów w rozdziale środków unijnych w kolejnej perspektywie finansowej w latach 2014-2020.

Powyższe zjawiska będą bardzo **niekorzystnie wpływać na dynamikę sektora inżynieryjnego i sytuację firm projektowych i budowlanych** oraz całego sektora budownictwa zatrudniającego w Polsce ponad pół miliona pracowników. Według najnowszych badań GUS we wrześniu 2012 r. ogólny klimat koniunktury w budownictwie jest oceniany zdecydowanie bardziej pesymistycznie niż w analogicznym miesiącu ostatnich 12 lat! W przeciągu ostatniego roku według przedsiębiorców najbardziej na niekorzyść zmieniła się niepewność ogólnej sytuacji gospodarczej. Wskazują oni również na niedostateczny popyt. Jednocześnie przedsiębiorcy nie obawiają się już niedoboru wykwalifikowanych pracowników³².

Z drugiej strony w najbliższych latach wystąpią bardzo **sprzyjające czynniki do szybkiej i relatywnie taniej realizacji inwestycji infrastrukturalnych** w Polsce. Wynika to z następujących przesłanek:

³² Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach we wrześniu 2012 r., 2012, Badanie koniunktury, GUS, Warszawa.

- **ceny materiałów budowlanych** nie powinny dalej rosnać, a mogą nawet spadać, co wynika bezpośrednio z obniżenia tempa wzrostu gospodarczego krajów odpowiadających w dużej mierze na popyt na materiały budowlane, przede wszystkim Chin, gdzie spowolnienie gospodarcze ma być według analityków Morgan Stanley w 2013 r. najbardziej głębokie od 23 lat;
- **koszty robocizny** również nie powinny dalej rosnać, a mogą nawet spadać, ze względu na mniejszą presję płacową w warunkach spowolnienia gospodarczego oraz dużą podaż wykwalifikowanych i konkurujących ze sobą pracowników.

2. Korzyści (koszty alternatywne) dla gospodarki oraz jakości życia z kontynuowania rozbudowy infrastruktury ze środków Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury

Modernizacja oraz budowa nowych odcinków sieci skutkuje tzw. **efektami sieciowymi**³³, które nie są możliwe do uzyskania w warunkach aktualnie istniejących izolowanych odcinków. Polska charakteryzując się relatywnie wysoką w skali europejskiej dynamiką wzrostu gospodarczego (doganianie krajów Europy zachodniej pod kątem PKB *per capita* oraz standardu życia), nadal posiada zacofaną sieć infrastruktury technicznej o charakterze infrastruktury przesyłowej (w tym przede wszystkim sieci transportowej oraz energetycznej).

Krytycy dalszej rozbudowy infrastruktury w Polsce powołują się na przykład Hiszpanii, w której doszło do przeinwestowania, a jednocześnie gwałtownego wzrostu bezrobocia w ostatnim okresie. Należy jednak porównać skalę zjawiska. W Hiszpanii sieć autostrad wynosi ponad 14 tys. km. W porównywalnej pod względem liczby ludności Polsce, nawet z aktualnie budowanymi odcinkami autostrad i dróg ekspresowych ich łączna długość nie przekroczy 3 tys. km. Do zamknięcia sieci na najważniejszych arteriach komunikacyjnych, co powinno zostać określone jako niezbędne minimum funkcjonowanie społeczeństwa polskiego w XXI wieku, potrzeba zrealizować około 1,5-2 tys. kolejnych brakujących odcinków sieci. Łączna długość dróg szybkiego ruchu w Polsce nawet w docelowym układzie wynosi około 7 tys. km, jest więc dwukrotnie krótsza od sieci hiszpańskiej. Ponadto wzrost bezrobocia w Hiszpanii był właśnie rezultatem gwałtownego zaprzestania dalszych inwestycji w budownictwie. **Należy zatem powoli, a nie nagle, wyhamowywać proces inwestycyjny w drogownictwie, tak by dać niezbędny czas przedsiębiorstwom budowlanym** do przestawienia się w kierunku nowych inwestycji realizowanych w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020 w transporcie kolejowym, energetyce oraz innych sektorach gospodarki.

Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w okresie prawdopodobnego dalszego spowolnienia gospodarczego w Europie lub też dłuższej stagnacji, pozwoli uniknąć *casusu* Hiszpanii. Aktualnie w Polsce pojedyncze odcinki nie tworzą pełnej sieci i brakuje przede

³³ Por. Rosik P., Szuster M., 2008, Rozbudowa infrastruktury transportowej a gospodarka regionów, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.

wszystkim zamknięcia sieci transportowych i energetycznych. Stworzenie kluczowych odcinków sieci infrastrukturalnych prowadzących do ich zamknięcia, szczególnie na obszarach o niskiej dostępności i wysokim popycie na usługi infrastrukturalne w najbliższych latach będzie najbardziej produktywnie oraz przeniesie nowe miejsca pracy (szacuje się, że 150 km autostrady może generować nawet 13 tys. nowych etatów oraz skutkować zmniejszeniem się liczby ofiar śmiertelnych na drogach o ok. 30 rocznie!)³⁴.

Zaniechanie dalszych inwestycji należy wiązać nie tyle z brakiem korzyści, ale raczej z pojawieniem się ogromnych „**kosztów alternatywnych**” w przypadku rezygnacji z kontynuowania inwestycji, w postaci przykładowo:

- braku zabezpieczenia dostaw energii do niektórych ważniejszych miast jak Warszawa, Wrocław, Poznań, Szczecin (możliwość wystąpienia tzw. **blackoutów**),
- wystąpienia **braku przepustowości** (mocy) systemu przesyłowego elektryczności i gazu w Polsce,
- wzrostu ilości **ofiar śmiertelnych** na drogach w warunkach rosnącego natężenia ruchu i wysokiego ryzyka indywidualnego wypadku na drogach jednojezdniowych,
- ogromnych strat gospodarki liczonych w mld zł wynikających z czasu spędzonego przez uczestników ruchu w tzw. **korkach ulicznych**,
- dalszego wzrostu **emisji CO₂** w wyniku braku inwestycji w infrastrukturze kolejowej oraz zaniechania nowoczesnych rozwiązań energetycznych.

Należy podkreślić, że obszary szczególnie niedoinwestowane w infrastrukturze energetycznej i transportowej to jednocześnie regiony charakteryzujące się wysokim bezrobociem (Pomorze Środkowe, Warmia i Mazury, Polska Wschodnia). Nowe inwestycje infrastrukturalne na tych obszarach skutkowałyby obniżeniem się poziomu **bezrobocia** i zmniejszeniu negatywnych **kosztów społecznych** związanych z brakiem pracy.

Z kolei na obszarach w otoczeniu aglomeracji oraz węzłów autostrad i dróg ekspresowych Fundusz Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury mógłby czerpać korzyści z **renty gruntowej** związanej ze wzrostem cen ziemi na terenach atrakcyjnych inwestycyjnie³⁵. Przykładowo lokalizacje przy węzłach drogowych są szczególnie atrakcyjne dla przedsiębiorstw z branży logistycznej (np. nowe inwestycje przy węźle Kutno – A1, węźle Stryków – A1, A2, węźle Gliwice-Sośnica – A1, A4).

³⁴ Wpływ autostrady A2 na rozwój gospodarki regionu Wielkopolski, 2010, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, (<http://www.aesa.pl/upload/1/File/Raport2010.pdf>).

³⁵ Por. Wpływ rozwoju infrastruktury komunikacyjnej na rynek ziemi, Raport Wealth Solutions S.A. i Zespołu Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.

3. Aktywność administracji publicznej w dziedzinie projektów infrastrukturalnych realizowanych w formule PPP (Partnerstwa Publiczno-Prywatnego)

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że na polskim rynku PPP znaczny jest udział **administracji samorządowej**. Samorząd terytorialny jest w ponad 90% przypadków partnerem publicznym. Specyfiką polskiego rynku PPP jest zatem relatywnie niewielka jak dotąd aktywność **administracji publicznej** w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w formule PPP. Niska aktywność szczebla centralnego skutkuje odpowiednio małą skalą inwestycji PPP, z których ponad połowa ma charakter mikro (poniżej 5 mln zł) i mniej niż 10% jest dużych przedsięwzięć (powyżej 150 mln zł)³⁶.

Tymczasem **koszt dużych inwestycji drogowych** (autostrady i drogi ekspresowe) lub **kolejowych** (modernizacja najważniejszych linii kolejowych, budowa kolei dużych prędkości) to wydatek przynajmniej kilkuset milionów złotych (przy krótkich odcinkach), a w przypadku największych inwestycji nawet kilku lub kilkunastu miliardów złotych (kolej dużych prędkości kosztowałyby ponad 20 mld zł). W warunkach ogromnego zacofania polskich kolei (skład towarowy porusza się średnio z prędkością 20 km/h) wyzwaniem jest zarówno modernizacja dotychczasowych połączeń jak i tworzenie nowych, szybkich linii kolejowych, które mogą być z powodzeniem budowane w formule PPP. Przykładami budowy szybkich kolei z wykorzystaniem współpracy partnera publicznego oraz prywatnego (PPP) są inwestycje o znaczeniu międzynarodowym: tunel pod kanałem La Manche, połączenie Öresund między Kopenhagą a Malmö, połączenie kolejowe między Madrytem a Lizboną oraz linie kolejowe o znaczeniu głównie krajowym: np. Nimes-Montpellier (Francja) i Kokkola-Ylivieska (Finlandia)³⁷.

W przypadku inwestycji drogowych spośród trzech autostrad w Polsce (A1, A2 i A4) tylko pojedyncze (choć długie i ponad 100 kilometrowe) odcinki nie mają jak dotąd wybranego wykonawcy. Są to odcinki między Tuszynem a Pyrzowicami na autostradzie A1 oraz od Warszawy do granicy Polski z Białorusią na autostradzie A2 (z wyjątkiem obwodnicy Mińska Mazowieckiego). Wartość obu projektów szacowana jest na ok. 8,5 mld zł³⁸. Formuła PPP mogłaby być wykorzystana dla tych dwóch odcinków (dla obu są wydane decyzje środowiskowe, nie ma jednak wybranego wykonawcy inwestycji), ale przede wszystkim warto formułę PPP zastosować dla kluczowych odcinków dróg ekspresowych.

4. Korzyści z realizacji formuły PPP na kluczowych odcinkach infrastruktury drogowej oraz główne priorytety inwestycyjne

Biorąc pod uwagę pozostałe do budowy odcinki autostrad, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad podpisała w 2009 r. umowę z Autostradą Południe S.A. na wykonanie odcinka Stryków-Pyrzowice jednak już na początku 2010 r. w związku z brakiem zamknięcia finansowego inwestycji prawa do budowy i eksploatacji odcinka przez koncesjonariusza

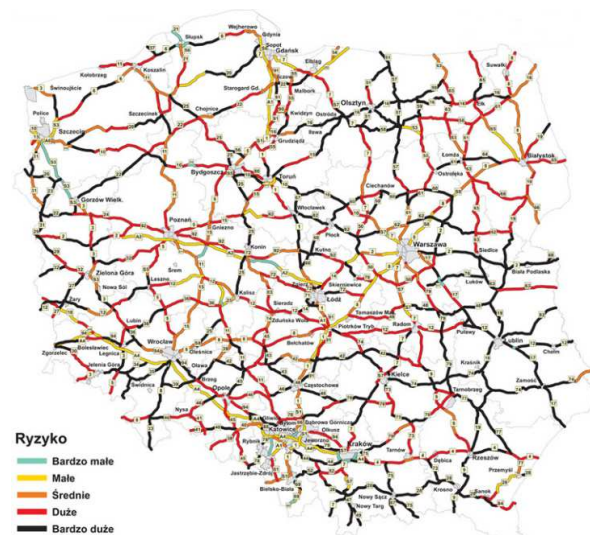
³⁶ Jędrzejewski A., 2012, Obraz rynku PPP w Polsce, Polskie PPP w rozruchu, Instytut Partnerstwa Publiczno Prywatnego.

³⁷ Por. Hansen A.I., 2010, Review of public-private partnership in heavy railway infrastructure projects, COST Symposium Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory - Research Roadmap, Lisbon.

³⁸ Stefańska A., Budowa A1 w rękach EUROSTAT'u, Rzeczpospolita, 22 października 2011 r.

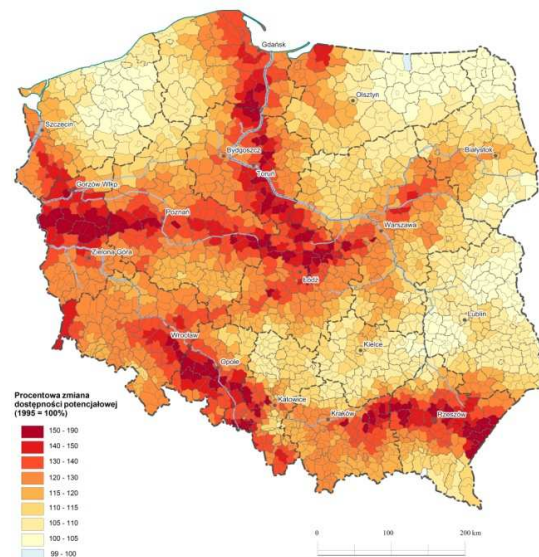
wygasty. Natężenie ruchu na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do Pyrzowic jest jednym z najwyższych w kraju i wynosiło w 2010 r. na niektórych odcinkach nawet ponad 40 tys. pojazdów w ciągu doby (w tym ponad 10 tys. pojazdów ciężarowych). Tym samym odcinek **Tuszyn-Pyrzowice** kluczowy w skali kraju jest jednym z najbardziej predysponowanych do realizacji w ramach formuły PPP (tym bardziej, że jest to odcinek bardzo zaawansowany od strony administracyjnej i proceduralnej).

Z kolei drugi z pozostałych do realizacji odcinków autostradowych, czyli **wschodni odcinek autostrady A2** charakteryzuje się znacznie niższym natężeniem ruchu, wynoszącym w 2010 r. od ok. 7000 do 14000 (najwyższy ruch w okolicach Siedlec) pojazdów na dobę. W przypadku tego odcinka niekorzystna sytuacja polityczna na Białorusi spowodowała przerzucenie części potoków ruchu pojazdów w kierunku granicy polsko-litewskiej (przede wszystkim w transporcie ciężarowym). Warto zaznaczyć, że droga ekspresowa S61 od Ostrowi Mazowieckiej do granicy z Litwą jest jedną z kluczowych tras, które mogłyby być realizowane w formule PPP.



Ryc. 1. Ryzyko indywidualne wypadku na drogach krajowych w Polsce

Źródło: www.eurorap.pl



Ryc. 2. Zmiany dostępności drogowej w wyniku realizacji inwestycji infrastrukturalnych w latach 1995-2015 (z uwzględnieniem odcinków w budowie)

Źródło: Rosik P., Stępiak M., Komornicki T., Pomianowski W., Monitoring spójności terytorialnej gmin w skali krajowej i międzynarodowej w latach 1995-2030, Raport końcowy, IGiPZ PAN, V konkurs dotacji MRR (w druku)

Analizowane odcinki aktualnie stanowią jedne z najbardziej niebezpiecznych tras pod kątem ryzyka wypadku (ryc. 1). Jest charakterystyczne, że te **regiony kraju, w których nie realizowano dotąd dużych inwestycji drogowych w sieć autostrad i dróg ekspresowych w najmniejszym stopniu zwiększyły swoją dostępność (ryc. 2). Tam też ryzyko indywidualne wypadku jest największe (kolor czarny - ryc. 1). Istnieje konieczność kontynuowania budowy**

autostrad i dróg ekspresowych, szczególnie na obszarach słabo dostępnych, w korytarzach transportowych charakteryzujących się wysokim natężeniem ruchu i niskim bezpieczeństwem, przede wszystkim na drogach dojazdowych do dużych aglomeracji i miast.

Z przyspieszoną budową dróg ekspresowych w Polsce wiąże się problem realizacji tych projektów w formule PPP, co jak dotąd nie było wykorzystane w naszym kraju. Jednak choć *Ustawa o autostradach płatnych* znajduje zastosowanie, jak wskazuje sam jej tytuł, do autostrad płatnych, „możliwe jest zastosowanie mechanizmów zawartych w ustawie również do dróg ekspresowych. Jeśli za przejazd autostradami i drogami ekspresowymi nie są pobierane opłaty, a także w przypadku dróg innych klas, dla których wprowadzenie opłat nie jest przewidziane w polskim prawie, możliwe jest stosowanie wprost *ustawy o ppp*, oczywiście w modelu opłat za dostępność. Jak dotąd rozwiązanie takie nie było jednak, przynajmniej w odniesieniu do dróg krajowych, poważnie brane pod uwagę”³⁹. Tym samym istnieje możliwość realizowania projektów w ciągach **dróg ekspresowych w formule PPP**.

Skok infrastrukturalny jaki został dokonany w ostatnich latach jest szczególnie widoczny w dziedzinie infrastruktury transportu. Wiele regionów kraju poprawiło i poprawi (dzięki oddawanym w najbliższym roku inwestycjom) swoją **dostępność**⁴⁰. Jednak mimo tak znaczącej poprawy nadal rozległe obszary kraju potrzebują „podłączenia do sieci” (ryc. 2). W zakresie infrastruktury drogowej do tych obszarów należy prawie cała Polska wschodnia oraz obszar Pomorza Środkowego. Konieczne jest ukończenie dróg ekspresowych S8 (w kierunku Białegostoku) oraz S17 (w kierunku Lublina) i S19 (na odcinku między Lublinem a Rzeszowem), a także na całym przebiegu drogi ekspresowej S7 w celu połączenia Trójmiasta z Warszawą oraz Krakowem, a także ukończenia dróg ekspresowych S5 oraz S3, a także rozpoczęcie budowy S10 między Płońskiem a Toruniem (lub Włocławkiem). Ponadto realizacja drogi ekspresowej S61 w kierunku Litwy pozwoli na odciążenie zatłoczonych jednojezdniowych dróg krajowych prowadzących przez miasta i wsie na obszarze Polski północno-wschodniej.

Natężenie ruchu na wspomnianych odcinkach dróg ekspresowych realizowanych w najbliższych latach (lecz głównie po 2015 roku) nie odbiega znacząco od natężenia ruchu obserwowalnego na aktualnie istniejących odcinkach autostradowych realizowanych w formule PPP (np. na odcinku Gdańsk-Toruń) i wynosi na kluczowych odcinkach 10-20 tys. pojazdów na dobę (w tym ok. 2-3 tys. pojazdów ciężarowych). Tym samym realizacja tych odcinków na zasadzie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego może stać się opłacalna ekonomicznie. Trzeba również pamiętać o konieczności ukończenia południowej oraz wschodniej obwodnicy Warszawy, choć w tym przypadku problematyczna staje się kwestia poboru opłat od użytkowników.

W Polsce brakuje jednak również, budowy „**dużej**” **obwodnicy Warszawy**, mniej więcej po śladzie istniejących dróg krajowych DK50 i DK62, na której aktualne i ciągle rosnące

³⁹ M. Wawrzyniak, E. Bagińska, M. Dobieszewski, B. Korbus, D. Zalewski, 2012, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego, PARP, Warszawa, nr 3.

⁴⁰ Por. P. Rosik, 2012, Dostępność lądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim, Prace Geograficzne, IGIPIZ PAN, Warszawa.

natężenie ruchu pojazdów (10-18 tys.) w tym pojazdów ciężarowych (5-6 tys. w ciągu doby na drodze jednojezdniowej) uzasadnia realizację tej inwestycji w formule PPP. Problem tranzytu w transporcie ciężarowym w układzie skośnym z krajów bałtyckich do Europy Zachodniej i Południowej z ominięciem Warszawy będzie coraz bardziej znaczący. Rozwiązać go może jedynie budowa drogi ekspresowej S61 i dużej obwodnicy Warszawy zapisanych w dokumencie rządowym KPZK 2030⁴¹, który to dokument jest aktualnie najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym przestrzennego zagospodarowania kraju. Realizacja tak dużej inwestycji, znajdujących się we wczesnej fazie projektowej będzie w warunkach ograniczonych możliwości budżetowych możliwa prawdopodobnie jedynie z wykorzystaniem środków pochodzących z kapitału prywatnego.

Należy nadmienić, że projekty opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia nie uzyskują zazwyczaj akceptacji lub wysokiego **dofinansowania** ze strony Komisji Europejskiej, a projekty nieopłacalne nie zapewniają z kolei odpowiedniego **zysku** partnerowi prywatnemu. Formuła PPP sprawdza się zatem przy dużych projektach infrastrukturalnych, które realizują najpilniejsze potrzeby inwestycyjne z punktu widzenia poprawy dostępności kraju oraz poszczególnych regionów, realizacji celów spójności, a także potrzeb wynikających z rosnącego natężenia ruchu. Szczególnie interesujące są w tym przypadku odcinki dojazdowe do największych aglomeracji, gdzie w warunkach zwiększającego się **promienia oddziaływania miast** i wydłużania **dojazdów do pracy**, a co z tym się wiąże także rosnących potoków ruchu można sugerować wprowadzenie odpłatności oraz budowę kluczowych odcinków w formule PPP.

Warto zauważyć, że **wzrost natężenia ruchu** ogółem na drogach krajowych w latach 2000-2010 wyniósł ponad 40%, a wzrost natężenia najbardziej uciążliwego dla mieszkańców ruchu pojazdów ciężarowych z przyczepami – ponad 100%. **Przy dalszym utrzymaniu tego tempa wzrostu natężenia ruchu w bieżącej dekadzie, w zasadzie większość dróg ekspresowych będzie można wybudować przy wykorzystaniu formuły PPP i będzie to inwestycja opłacalna dla wszystkich stron projektu**, a w szczególności dla mieszkańców miejscowości położonych w ciągach dróg krajowych, dziś cierpiących z powodu rosnącej liczby wypadków, hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

5. Korzyści z realizacji formuły PPP w projektach infrastrukturalnych w sektorze energetycznym, gospodarce odpadami oraz telekomunikacji

W warunkach ogromnych zaległości infrastrukturalnych w Polsce w zakresie **sieci przesyłowych** (gaz, ropa naftowa, sieci elektroenergetyczne) szczególnie istotne stają się inwestycje w Krajowy System Elektroenergetyczny. **Koszt** inwestycji w bezpieczeństwo energetyczne kraju jest równie duży jak w przypadku sieci transportowych. Budowa pojedynczych odcinków rurociągów, gazociągów lub połączeń elektroenergetycznych to wydatek rzędu kilkuset milionów złotych (a w przypadku dłuższych odcinków nawet do 3 mld zł). Inwestycje te dotychczas charakteryzowały się relatywnie mniejszym udziałem dofinansowania ze środków unijnych niż inwestycje transportowe.

⁴¹ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, KPZK 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Jak dotąd duże projekty energetyczne w Polsce nie były realizowane w formule PPP. W przypadku inwestycji w sektorze energii odnawialnej koszt inwestycji jest zazwyczaj dużo niższy. Z tego względu wśród projektów PPP w odnawialne źródła energii dominują w Polsce projekty takie jak np. budowa biogazowni lub kotłowni na biomasę, gdzie stroną są partnerzy publiczni z administracji samorządowej. Tymczasem na świecie jest dużo przykładów dużych projektów energetycznych realizowanych z wykorzystaniem formuły PPP, jak choćby budowa elektrociepłowni i elektrowni w Dublinie, energetycznej linii przesyłowej North Kazakhstan-Aktubinskaya Oblast w Kazachstanie lub linii zapatrującej stolicę Nepalu Katmandu w energię z Indii⁴².

Ponadto jest wiele przykładów zastosowania formuły PPP do działań w zakresie **gospodarki odpadami**. Przykładem jest warty ok. 1 mld zł projekt: „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”, który przewiduje budowę zakładu termicznego unieszkodliwiania frakcji reszkowej zmieszanych odpadów komunalnych (dotacja z Funduszu Spójności – 34%, środki własne Partnera Prywatnego 62%, środki własne Beneficjenta – 5%). Podobnie budowa **sieci telekomunikacyjnej** na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach z powodzeniem może być realizowana przy współpracy partnera prywatnego i publicznego. Przykładem projektu w formule PPP jest „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szkieletowej”, gdzie koszty kwalifikowane określono na ok. 334 mln zł, a wynagrodzeniem dla operatora infrastruktury będzie prawo do eksploatacji wraz z zyskiem. Infrastruktura będzie wykorzystywana również przez administrację publiczną (wdrażanie powszechnych e-usług, tj. e-administracji, e-edukacji, e-zdrowia).

Istnieje potrzeba by doświadczenia w zakresie intensywnego stosowania formuły PPP przez samorządy w dziedzinie rozbudowy infrastruktury zostały spożytkowane również na poziomie centralnym. Przykładem funduszu PPP mającego na celu działania w sektorze energetycznym jest założony w 2012 r. przez rząd Wielkiej Brytanii oraz organizację międzynarodową Fundusz Partnerstwa Publiczno-Prywatnego dla Klimatu (*Climate Public Private Partnership*). Celem funduszu jest zaoferowanie najmniej 3 mld £ na projekty z zakresu zielonej energii, tj. inwestowanie w komercyjne elektrownie wiatrowe, wodne oraz słoneczne w krajach rozwijających się. Celem jest wyprodukowanie dodatkowych 7 tys. MW czystej energii i stworzenie 40 tys. miejsc pracy.

6. Wnioski. Podsumowanie

Korzyści dla gospodarki Polski z tytułu utrzymania tempa rozbudowy sieci infrastrukturalnych z wykorzystaniem Funduszu Gwarancyjnego Rozwoju Infrastruktury można podzielić na krótko- i długookresowe. W krótkim okresie (tj. w przypadku projektów infrastrukturalnych od kilku miesięcy do kilku lat) w wyniku intensyfikacji procesów inwestycyjnych rośnie **zatrudnienie w firmach budowlanych oraz ich kooperantach** (w szczególności w regionach, w których są realizowane inwestycje). Mieszkańcy posiadając pracę oraz dodatkowy dochód kreują popyt na towary i uruchamiają tzw. **efekt mnożnikowy**.

⁴² A. Krasnodębski, B. Clemenz, P. Czembor, S.D. Oleszczuk, 2009, Możliwości wykorzystania przez PSE Operator formuły PPP przy rozbudowie infrastruktury przesyłowej, *Elektroenergetyka – Współczesność i Rozwój*, nr 2.

W długim okresie korzyści z tytułu istnienia nowoczesnej infrastruktury są znacznie wyższe. W przypadku infrastruktury transportowej można wymienić: **skrócenie czasu podróży** (przewozu), **wzrost bezpieczeństwa ruchu** (zmniejszenie wypadkowości), **zmiana jakości usług transportowych** (podniesienie komfortu i jakości podróżowania), a także **zwiększenie mobilności** ludności w wyniku tzw. ruchu wzbudzonego. Innymi efektami mogą być przesunięcia w popycie między środkami transportu (w przypadku realizacji inwestycji kolejowych w formule PPP – przesunięcia w kierunku przyjaznej **środowisku naturalnemu** gałęzi transportu). Podstawowym efektem inwestycji infrastrukturalnych jest jednak **zwiększenie dostępności i spójności terytorialnej** Polski, a dla inwestycji w sektorze energetycznym – **wzrost bezpieczeństwa energetycznego kraju**.

Szybka realizacja (już w latach 2013-2015) choć części wyżej wymienionych kluczowych inwestycji pozwoli na uzyskanie jednoczesnych korzyści z relatywnie mniejszych kosztów inwestycyjnych (w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego niższe koszty robocizny oraz materiałów), a także oddania do użytku inwestycji w warunkach prawdopodobnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego po 2015 roku i związanego z nim dalszego szybkiego wzrostu np. natężenia ruchu lub wykorzystania energii. Inwestycje infrastrukturalne będą jednocześnie korzystne dla mieszkańców Polski, inwestorów, jak i w przypadku realizacji tych inwestycji w ramach formuły PPP, również dla budżetu państwa.

Literatura

- Hansen A.I., 2010, Review of public-private partnership in heavy railway infrastructure projects, COST Symposium Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory - Research Roadmap, Lisbon.
- Jędrzejewski A., 2012, Obraz rynku PPP w Polsce, Polskie PPP w rozruchu, Instytut Partnerstwa Publiczno Prywatnego.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, KPZK 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach we wrześniu 2012 r., 2012, Badanie koniunktury, GUS, Warszawa
- Krasnodębski A., Clemenz B., Czembor P., Oleszczuk S.D., 2009, Możliwości wykorzystania przez PSE Operator formuły PPP przy rozbudowie infrastruktury przesyłowej, Elektroenergetyka – Współczesność i Rozwój, nr 2.
- Rosik P., 2012, Dostępność lądowa przestrzeni Polski w wymiarze europejskim, Prace Geograficzne, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Rosik P., Stepniak M., Komornicki T., Pomianowski W., Monitoring spójności terytorialnej gmin w skali krajowej i międzynarodowej w latach 1995-2030, Raport końcowy, IGiPZ PAN, V konkurs dotacji MRR (w druku).
- Rosik P., Szuster M., 2008, Rozbudowa infrastruktury transportowej a gospodarka regionów, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Stefańska A., Budowa A1 w rękach EUROSTAT'u, Rzeczpospolita, 22 października 2011 r.
- Wawrzyniak M., Bagińska E., Dobieszewski M., Korbus B., Zalewski D., 2012, Biuletyn partnerstwa publiczno- prywatnego, PARP, Warszawa, nr 3.
- Wpływ autostrady A2 na rozwój gospodarki regionu Wielkopolski, 2010, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, (<http://www.aesa.pl/upload/1/File/Raport2010.pdf>).
- Wpływ rozwoju infrastruktury komunikacyjnej na rynek ziemi, Raport Wealth Solutions S.A. i Zespołu Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.
- www.eurorap.pl

Załącznik III

Obecne trendy na rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Europie

dr Krzysztof Szymański

Obecną sytuację na europejskiej scenie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego można określić jako chwiejną stabilizację na relatywnie niskim poziomie wartości i ilości transakcji PPP, po okresie gwałtownego kurczenia się rynku PPP w latach 2008-09, spowodowanego przez następstwa międzynarodowego kryzysu finansowego.⁴³ Pod względem wartości i ilości transakcji rynek PPP jest ciągle znacznie mniejszy niż w fazie swego rozkwitu w latach 2005-07, poprzedzających kryzys.

Tendencje odnotowane w I półroczu 2012 r., a więc okresie za jaki dostępne są najświeższe dane statystyczne o europejskim rynku PPP, nie nastrojają raczej optymistycznie. Według ostatnich danych EPEC, w I półroczu 2012 r. wartość transakcji PPP w krajach UE, które osiągnęły zamknięcie finansowe, wyniosła około 6 mld EUR, co było najniższą kwotą od roku 2003.⁴⁴ Zamknięto 41 transakcji w porównaniu z 44 projektami w I półroczu 2011 r., co nie zapowiada odwrócenia trendu spadkowego w aktywności rynku.

W całym roku 2011 etap zamknięcia finansowego osiągnęły 84 transakcje PPP w krajach Unii Europejskiej o wartości 17,9 mld EUR, zaś w roku 2010 dane te wyniosły odpowiednio 112 transakcji i 18,3 mld EUR.⁴⁵ W sensie wartościowym wolumen rynku obniżył się zatem bardzo niewiele, ale było to przede wszystkim zasługą serii wielkich projektów infrastrukturalnych wdrożonych we Francji przy wszechstronnym wsparciu finansowym państwa. Dzięki ambitnemu programowi inwestycji w infrastrukturę Francja zdominowała w ostatnim okresie rynek PPP w Europie, osiągając na nim pozycję lidera z udziałem w całkowitej wartości rynku na poziomie 62% w 2011 r. i 48% w I połowie 2012 r. W obu tych okresach na drugim miejscu w Europie pod względem wartości projektów PPP znalazła się Wielka Brytania, która przez bardzo długi czas była niekwestionowanym liderem na rynku europejskim. Natomiast brytyjski rynek PPP utrzymał pierwsze miejsce w Europie pod względem ilości transakcji, co prawda przy długofalowym trendzie zniżkowym (16 projektów w I połowie 2012 r., 27 w 2011 i 44 w 2010 r.)

Jak się wydaje, tendencja do spadku ilości projektów PPP jest w ostatnim okresie bardziej właściwym wskaźnikiem kiepskiego „stanu zdrowia” rynku PPP w Europie niż wartość transakcji. Ten sam wydzźwięk ma stopniowo malejąca liczba krajów UE, w których udało się zamknąć projekty PPP – było ich 7 w I połowie 2012 r., 10 w roku 2011 i 14 w roku 2010. Efektem malejącej liczby zamykanych projektów jest też rosnąca koncentracja rynku PPP w Europie. W I połowie 2012 r. na dwa pierwsze kraje (Francję i Wielką Brytanię) przypadło

⁴³ Cytowane dane na temat rynku PPP w Europie pochodzą z bazy danych transakcji PPP w Europie prowadzonej przez Europejski Bank Inwestycyjny i EPEC. Obejmuje ona transakcje PPP, które w danym roku osiągnęły zamknięcie finansowe.

⁴⁴ Por. EPEC, Market Update. Review of the European PPP Market, First Half of 2012. September 2012.

⁴⁵ Wszystkie cytowane dane nt. rynku PPP w Europie w latach 2010 i 2011 pochodzą z raportu EPEC, Market Update. Review of the European PPP Market in 2011. March 2012.

76% całego rynku w ujęciu wartościowym. W tym samym okresie 3 największe projekty zamknięte w I półroczu 2012 r. stanowiły 52% rynku.⁴⁶

Jak już wspomniano, przyczyny dość wyraźnego regresu w aktywności europejskiego rynku PPP leżą w niekorzystnej ogólnej sytuacji gospodarki europejskiej, trapionej przez następstwa globalnego kryzysu bankowego z lat 2007-09 oraz kryzys finansowy strefy euro trwający ze zmiennym natężeniem od jesieni 2009 r. Tendencje recesyjne w gospodarce w połączeniu z polityką konsolidacji fiskalnej w wielu krajach prowadzą do spadku ilości inicjowanych projektów infrastrukturalnych, jednak czynnikiem który szczególnie mocno uderzył w rynek PPP jest kryzys bankowy, który gwałtownie ograniczył dostępność i podniósł koszt finansowania projektów PPP.

Projekty PPP, a dokładniej biorąc spółki SPV realizujące te projekty⁴⁷, finansują swoją działalność poprzez kombinację funduszy własnych, dotacji publicznych (krajowych i unijnych), kredytów udzielonych przez prywatne i publiczne instytucje finansowe, oraz emisji obligacji. Podstawowym źródłem finansowania dla projektów PPP są prywatne kredyty bankowe, które w ciągu ostatniej dekady przeciętnie dostarczały 60% środków w strukturze finansowania PPP.⁴⁸ Dostępność długoterminowych kredytów bankowych dla projektów inwestycyjnych w infrastrukturze pogorszyła się znacząco w wyniku kryzysu z dwóch wzajemnie wzmacniających się powodów: kłopotów banków z własną wypłacalnością i płynnością oraz restrykcyjnych regulacji nadzoru bankowego, ograniczających wolumen i obniżających rentowność kredytów długoterminowych.

Kryzys zaufania do banków w Europie spowodował rosnące trudności w pozyskiwaniu przez nie funduszy pożyczkowych na hurtowych rynkach pieniężnych i obligacyjnych oraz wzrost kosztów tych funduszy, co nieuchronnie przełożyło się na analogiczne pogorszenie warunków finansowania oferowanych klientom. Szczególne problemy banki napotykają przy emisji długoterminowych obligacji, m.in. wskutek wyraźnego trendu do obniżania ratingu kredytowego klasycznych niezabezpieczonych obligacji bankowych przez główne agencje ratingowe. Zmusiło to banki do finansowania działalności w rosnącym stopniu poprzez instrumenty dłużne zabezpieczone konkretnymi aktywami – obligacjami zabezpieczonymi (Covered Bonds) oraz kredytami Europejskiego Banku Centralnego.⁴⁹ Sytuacja ta nakłada jednak na akcję kredytową banków istotną barierę w postaci ograniczonej puli posiadanych aktywów, które mają odpowiednią jakość, akceptowaną przez rynek kapitałowy lub EBC.

⁴⁶ Były to: budowa szybkiej kolei Nimes-Montpellier (Francja, 1.8 mld EUR), rozbudowa portu w Rotterdamie (Holandia, 720 mln EUR), budowa kompleksu budynków sądowych we Francji (563 mln EUR). Por. źródło cytowane w przypisie 11.

⁴⁷ Przyjmujemy tutaj, że projekty PPP są finansowane w trybie Project Finance, czyli poprzez powołanie specjalnej spółki organizującej i finansującej projekt bez regresu w stosunku do sponsorów i wykonawców projektu (poza ich bilansem). Tak jest w przeważającej większości projektów PPP, choć występuje tutaj także tradycyjny model finansowania korporacyjnego, w którym inwestor prowadzi finansowanie projektu poprzez własny bilans.

⁴⁸ Por. analizę źródeł finansowania projektów PPP przedstawioną w publikacji Andreea Kappelera, Recent trends in the PPP market in Europe: slow recovery and increasing EIB involvement, European Investment Bank, ECON Note, October 2011.

⁴⁹ Oczywiście kredyty Europejskiego Banku Centralnego są dostępne tylko dla banków z krajów strefy euro. Natomiast głównym typem obligacji typu Covered Bonds są obligacje zabezpieczone kredytami hipotecznymi.

Sytuacja na rynku długoterminowych kredytów bankowych została dodatkowo pogorszona przez nowe międzynarodowe regulacje ostrożnościowe zawarte w pakiecie tzw. Bazylei III. Regulacje te uderzyły w sektor Project Finance z dwóch powodów: po pierwsze, objęły one kredyty długoterminowe banków znacznie podwyższonymi wymogami adekwatności kapitałowej, i po drugie, wprowadziły regułę finansowania aktywów długoterminowych pasywami o zbliżonym terminie.⁵⁰ Efektem tych regulacji stało się znaczące pogorszenie opłacalności kredytów długoterminowych dla banków. Ponadto wiele banków mających problem z uzyskaniem wymaganych współczynników kapitałowych i/lub plasowaniem na rynku kapitałowym swoich obligacji zostało wręcz zmuszonych do „delewarowania” bilansu, czyli wstrzymania nowej akcji kredytowej i/lub zbywania już posiadanych aktywów.

W rezultacie mocno zmalała liczba banków aktywnych na europejskim rynku Project Finance – w połowie 2012 roku oceniano ją na zaledwie 10 do 15 banków. Banki spoza tej grupy podejmują finansowanie projektów tylko sporadycznie, gdy chodzi o konkretny deal, gdzie mają szczególne powody do uczestnictwa (np. relacja z ważnym klientem lub gdy chodzi o wielki prestiżowy projekt).⁵¹ Jednocześnie bardzo wzrósł w porównaniu z okresem przed kryzysem bankowym koszt kredytów na finansowanie projektów. O ile przed kryzysem marża ponad Libor/Euribor pozostawała z reguły poniżej poziomu 100 punktów bazowych, w latach pokryzysowych kształtuje się ona w przedziale od 250 do 450 punktów.⁵² Wreszcie banki generalnie skróciły terminy udzielanych kredytów długoterminowych i zaostrzyły politykę w kwestii akceptowanego stopnia lewarowania długiem finansowanych projektów. Wszystkie te czynniki oznaczały poważne pogorszenie warunków finansowania projektów, prowadzące w wielu przypadkach do rezygnacji z ich realizacji.

Przed kryzysem pewną rolę w finansowaniu projektów PPP odgrywały emisje obligacji spółek SPV. Było to możliwe dzięki wzmacnianiu standingu kredytowego tych obligacji przez gwarancje wyspecjalizowanych towarzystw ubezpieczeniowych (financial guarantors, monolines), gdyż własny standing kredytowy spółek projektowych nie jest wystarczająco wysoki aby mogły one samodzielnie plasować swój dług na rynku kapitałowym. Kryzys finansowy uderzył jednak bardzo silnie w sektor „monolines” – szereg z tych towarzystw ogłosiło bankructwo, a inne utraciły rating AAA, który był niezbędny dla ich gwarancyjnej działalności.⁵³ W rezultacie w ostatnich latach emisja obligacji znikła zupełnie ze struktury finansowania projektów PPP w Europie. Obecnie Unia Europejska wspólnie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym usiłują przywrócić tę formę finansowania projektów do życia poprzez inicjatywę tzw. Europe 2020 Project Bonds, ale trudno w tej chwili przesądzić, czy zakończy się ona sukcesem.

⁵⁰ Reguła ta działa poprzez międzynarodowy standard płynnościowy, tzw. Net Stable Funding Ratio (NSFR).

⁵¹ Por. Thomas C. Barrett, EIB Response to Changing Markets: New Initiatives and Financial Instruments, prezentacja na EC-EIB/EPEC Private Sector Forum, Bruksela, 6 czerwca 2012.

⁵² Tamże. Por. także źródło cytowane w przypisie 15. Warto jeszcze nadmienić, że efekt wzrostu marż banków dla całkowitego kosztu kredytu został w pewnym stopniu zneutralizowany przez spadek stóp referencyjnych (Libor/Euribor) w wyniku polityki „taniego pieniądza” prowadzonej przez banki centralne.

⁵³ Należy podkreślić, że kłopoty finansowe towarzystw „monoline” nie wynikały z ich zaangażowania w gwarancje dla projektów infrastrukturalnych. Główną przyczyną krachu tego sektora był portfel gwarancji dla obligacji zabezpieczonych na kredytach hipotecznych subprime w Stanach Zjednoczonych.

Czynnikiem, który w znacznym stopniu zapobiegł zupełnemu załamaniu się mechanizmów finansowania przedsięwzięć PPP w krajach europejskich w wyniku międzynarodowego kryzysu bankowego, było zwiększenie roli kredytów i dotacji publicznych. Było ono szczególnie wyraźne w latach 2008-2010, gdy szereg krajów wdrożyło interwencyjne programy wydatków budżetowych mające stymulować gospodarkę. Obecnie jednak efekt tych programów się kończy (widać to już w danych na temat finansowania PPP w Europie w roku 2011), m.in. w rezultacie kursu na konsolidację fiskalną.⁵⁴

Warto jeszcze podkreślić kluczową rolę Europejskiego Banku Inwestycyjnego w finansowaniu europejskich projektów PPP w okresie kryzysu i bezpośrednio po nim. EBI stał się głównym narzędziem sektora publicznego UE w ratowaniu finansowania PPP w Europie – według szacunków samego EBI, w roku 2010 na jego kredyty przypadało 18% całej struktury finansowania projektów PPP, przy całym udziale publicznych kredytów i dotacji wynoszącym 28%.⁵⁵ Ta ekspansja kredytów EBI była jednak czynnikiem tymczasowym, wynikającym z podjęcia przez tę instytucję na okres lat 2008-10 specjalnego programu kredytowego. Wynika z tego, że w najbliższym czasie warunki finansowania PPP w Europie nie mają większych szans na poprawę, chyba że nastąpi przełom w ogólnej stabilizacji finansowej i gospodarczej strefy euro.

⁵⁴ Por. dane cytowane w publikacji Andreasa Kappellera.

⁵⁵ Tamże.

Załącznik IV

Syntetyczna ocena stanu rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce

dr Krzysztof Szymański

Stan rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce analizowany jest poniżej w dwóch płaszczyznach: danych ilościowych o transakcjach PPP oraz analizie jakościowej, dotyczącej przede wszystkim rozwoju PPP od strony formalno-instytucjonalnej, czyli istniejących procesów i procedur przygotowania oraz realizacji projektów PPP. Wnioski jakie można wyciągnąć z obu wspomnianych nurtów analizy są bardzo zbieżne: Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce znajduje się ciągle na wczesnym etapie rozwoju, a odblokowanie potencjału rozwojowego PPP wymagałoby wykonania istotnych posunięć prawnych i instytucjonalnych.

Analizując dostępne dane liczbowe o transakcjach PPP w Polsce należy pamiętać, że ich porównywalność z danymi międzynarodowymi jest ograniczona. Dane o PPP publikowane w Polsce zasadniczo dotyczą wartości i ilości projektów PPP w dwóch stadiach: ogłaszania przez podmioty publiczne postępowań mających na celu przeprowadzenie projektu PPP oraz podpisywania przez partnerów publicznych i prywatnych umów o PPP (co jest utożsamiane z wejściem projektu w fazę realizacji). Należy jednak pamiętać, że podpisanie umowy PPP, czyli tzw. zamknięcie komercyjne projektu, wcale nie w każdym przypadku musi doprowadzić do rzeczywistego startu projektu inwestycyjnego. Jest bowiem regułą, że umowa PPP zawiera szereg warunków zawieszających, dotyczących różnego rodzaju istotnych czynności i decyzji administracyjnych, prawnych i finansowych, których spełnienie czy wykonanie jest warunkiem zatwierdzenia i uruchomienia finansowania dla projektu. Stąd rzeczywiste rozpoczęcie projektu może nastąpić dopiero po spełnieniu wszystkich warunków zawieszających, co zwłaszcza przy dużych i skomplikowanych projektach wcale nie jest przesądzone. Moment spełnienia ostatniego warunku zawieszającego określany jest w terminologii biznesowej jako zamknięcie finansowe projektu i właśnie ten definitywny krok dla startu projektu przyjmowany jest jako punkt odniesienia dla ujęcia projektu w statystykach międzynarodowych.

Można przypuszczać, że odmienne podejście do danych obrazujących stan rynku PPP między Polską i praktyką międzynarodową wynika z niższego stadium rozwoju rynku PPP w naszym kraju. Praktycznie wszystkie z projektów PPP ujętych w polskich statystykach z ostatnich 3 lat (2009-2011) to projekty niewielkie, inicjowane przez sektor samorządowy i z tego względu umiejscowione w sektorze infrastruktury społecznej (sport, rekreacja, turystyka, ochrona środowiska, transport miejski itp.). Niewielka skala tych projektów może przesądzać o tym, że wiele z nich jest organizowanych i finansowanych w prostszej formule niż Project Finance, która jest regułą dla dużych projektów ujmowanych w statystykach międzynarodowych (zgodnie z danymi EPEC, przeciętna wartość projektu PPP w Europie

wyniosła 213 mln EUR w roku 2011 i 163 mln EUR w roku 2010).⁵⁶ To mogłoby uzasadniać brak rozróżniania w danych polskich o rynku PPP między zamknięciami komercyjnymi i finansowymi.

Zgodnie z danymi opublikowanymi w raporcie Platformy PPP, wartość projektów ogłoszonych wyniosła w 2.597,6 mln zł w 2009 r., 2.333,2 mln zł w 2010 r. i 1.428,2 mln zł w 2011 r. Natomiast wartość projektów w realizacji wyniosła odpowiednio 7 mln zł, 76 mln zł oraz 426 mln zł.⁵⁷ Powyższe dane można skomentować następująco:

- lata 2009-11 stanowią spójny okres pod względem zasadniczego otoczenia prawnego dla PPP, gdyż na początku 2009 roku weszły w życie dwie ustawy konstytuujące porządek prawny w Polsce w zakresie PPP (ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi),

- ponieważ przejście od fazy ogłoszenia projektu do realizacji zajmuje w Polsce przeciętnie około dwóch lat, zrozumiąły staję się skok wartości projektów w realizacji w roku 2011 – projekty te stanowią w większości efekt działań podjętych już pod rządami nowych ustaw, natomiast dane o projektach w realizacji za lata 2009 i 2010 obrazują efekt działań wykonywanych w ramach prawnych zdefiniowanych przez ustawę o PPP z 2005 r. (warto podkreślić, że pod rządami starej ustawy nie udało się podpisać żadnej umowy PPP),

- niepokojący jest spadek wartości ogłaszanych projektów PPP w 2011 roku – raport Platformy PPP przypisuje tu dużą rolę zamieszaniu, jakie wprowadzone zostało na polskim rynku PPP przez ogłoszone w końcu 2010 r. rozporządzenie resortu finansów o klasyfikacji tytułów dłużnych związanych z tym typem przedsięwzięć⁵⁸; rozporządzenie to mogło skłonić podmioty publiczne planujące projekty PPP do wstrzymania się z decyzją do momentu wyjaśnienia.

Dostępne dane na temat ilości ogłoszonych i realizowanych w Polsce projektów PPP są niestety niepełne i niespójne. Po części może wynikać to z faktu że znaczna część ogłaszanych projektów jest unieważniana przez inicjujący podmiot i następnie ogłaszana ponownie w zmienionej formie (czasem nawet kilkakrotnie). Według corocznych raportów formy konsultingowej Investment Support, ilość ogłoszonych projektów PPP wyniosła w latach 2009-11 odpowiednio 41, 61 i 42, natomiast rzeczywista liczba nowych projektów po skorygowaniu o projekty ogłaszane ponownie wyniosła odpowiednio 34, 51 i 36.⁵⁹ Również według raportów Investment Support, liczba podpisanych umów PPP wyniosła w okresie 3 lat 2009-11 w sumie 27, z czego 7 w 2010 r. i 11 w 2011 r. Natomiast cytowany wcześniej raport Platformy PPP podaje dla okresu 2009-11 liczbę 14 podpisanych umów PPP.

⁵⁶ Por. źródło przywołane w przypisie 12. Przez prostszą formułę należy tu rozumieć przede wszystkim finansowanie projektu bezpośrednio (tj. przez własny bilans) przez partnera prywatnego.

⁵⁷ Wszystkie podane w tym miejscu dane liczbowe pochodzą z raportu Platformy PPP pt. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce w latach 2009-2011. Warszawa, maj 2012.

⁵⁸ Por. 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.

⁵⁹ Por. Investment Support, Rynek PPP w Polsce 2011. Warszawa, styczeń 2012, oraz wydania raportu z lat poprzednich.

Wracając jeszcze do ograniczonej porównywalności danych krajowych i międzynarodowych dotyczących PPP, warto pokazać, jak w świetle tych ostatnich wygląda rynek polski. Otóż według danych EPEC i EBI obejmujących lata od 1990 do 2011, w całym tym okresie w Polsce doszło do zamknięcia finansowego 7 projektów PPP na łączną kwotę 4.377 mln EUR, co stanowiło 1,6% wartości całego europejskiego rynku PPP. Projekty te miały miejsce w latach 1998, 2000, 2005, 2006, 2008, 2009 i 2011 (w każdym roku po 1 projekcie).⁶⁰ Wszystkie projekty poza najpóźniejszym wydają się dotyczyć sektora transportowego, a ściślej projektów budowy autostrad. To projekty autostradowe przesądziły o sporej łącznej kwocie polskich projektów wykazywanych w statystyce EPEC-EBI – najnowszy projekt, wykazany dla roku 2011, ma wartość zaledwie 11 mln EUR, co wyraźnie wskazuje na sektor samorządowy.

Niezależnie od wszystkich niejasności dotyczących dostępnych danych o rynku PPP w Polsce, wynika z nich dość jednoznacznie, że rynek ten jest jeszcze bardzo niedojrzały. Osiągalne dane krajowe dotyczą w gruncie rzeczy jedynie fazy przygotowawczej projektów PPP – w zasadzie nie dowiadujemy się z nich, ile z podpisanych umów PPP i na jaką kwotę weszło w fazę rzeczywistej realizacji.

Nie ulega też wątpliwości jest rynek PPP jest bardzo mały w porównaniu do innych wielkości ekonomicznych i finansowych obrazujących stan gospodarki Polski. W kontekście wykorzystania PPP dla zwiększenia efektywności absorpcji funduszy strukturalnych UE, warto przytoczyć dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat skali dystrybuowanych przez ten resort funduszy pomocowych. Zgodnie z cytowanym już wcześniej raportem Platformy PPP, w okresie 5 lat funkcjonowania obecnej perspektywy finansowej UE (2007-2011) ogólna kwota przedsięwzięć, które uzyskały dofinansowanie unijne wyniosła 348,9 mld zł, zaś sama kwota dofinansowania przez Unię wyniosła 194,1 mld zł. Efektywne płatności otrzymane we wspomnianym okresie z budżetu Unii wyniosły około 88 mld zł. Jak widać, są to kwoty o zupełnie nieporównywalnej skali do liczb obrazujących aktywność rynku PPP w Polsce, nawet jeśli wziąć poprawkę na różną bazę czasową cytowanych danych.

W tym miejscu warto podkreślić, że ogromna skala środków pomocowych, jaka trafiła do Polski w ramach polityki regionalnej UE w okresie obecnej perspektywy finansowej 2007-2013, stała się niewątpliwie czynnikiem hamującym rozwój PPP w Polsce – obfitość relatywnie „łatwych” do uzyskania (mimo dość uciążliwych procedur administracyjnych) środków inwestycyjnych z Unii nie skłaniała bowiem do podejmowania trudniejszych i bardziej ryzykownych z punktu widzenia funkcjonariuszy publicznych projektów PPP. Dopiero przewidywania zmniejszonej dostępności funduszy pomocowych w kolejnej perspektywie finansowej oraz polityka ograniczania wydatków samorządów przez Ministerstwo Finansów spowodowało rosnące zainteresowanie PPP.

Drugim czynnikiem natychmiast rzucającym się w oczy przy analizie danych dotyczących polskiego rynku PPP jest całkowity brak w ostatnich latach przedsięwzięć tego typu w wielkich sektorach infrastruktury gospodarczej, takich jak transport czy energetyka. Trzeba tu

⁶⁰ Dane z cytowanej już publikacji Andreeasa Kappelera z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Dane te obejmują jedynie projekty z kwotą finansowania od 5 mln EUR wzwyż.

podkreślić, że polskie projekty autostradowe wykazane w danych EBI dla lat 2008 i 2009 w rzeczywistości dotyczyły kontynuacji finansowania autostrad A1 i A2 zainicjowanego kilka lat wcześniej (budowa nowych odcinków), a nie zupełnie nowych projektów. W efekcie bierności administracji centralnej na polu PPP, cała praktycznie aktywność w tej dziedzinie wykazywana jest w ostatnich latach przez samorzady. Tutaj jednak siłą rzeczy projekty przygotowywane do realizacji obejmują w większości inwestycje na niewielką skalę.

Jak się powszechnie uznaje, głębszą przyczyną wyraźnie niewykorzystanego potencjału polskiego rynku PPP jest brak właściwych rozwiązań instytucjonalnych. Wprawdzie obie ustawy przyjęte na przełomie lat 2008 i 2009 uporządkowały zasadnicze otoczenie prawne dla funkcjonowania PPP, ale same w sobie okazały się daleko niewystarczające dla pobudzenia dynamicznej aktywności rynku. Cechy aktywnego rynku PPP i przesłanki jego skutecznego funkcjonowania są dobrze znane i opisane, m.in. w dokumentach i materiałach szeregu organizacji międzynarodowych (takich jak ONZ, Bank Światowy, OECD, a w Europie Unia Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny), które od wielu lat wspierają rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w licznych krajach. Na podstawie doświadczeń międzynarodowych można stwierdzić, że Polska nie dysponuje jeszcze efektywnym systemem wspierania rozwoju PPP. Ta formuła realizacji projektów infrastrukturalnych jest zbyt złożona i obciążona zbyt poważnym ryzykiem, tak dla strony prywatnej jak i publicznej, aby liczyć na to, że rozwinie się samoczynnie. Tak więc państwo musi wziąć na siebie zapewnienie dogodnych warunków dla inicjowania i realizacji projektów PPP, przy czym promocja PPP nie może być celem samym w sobie, lecz musi być elementem świadomej polityki rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej. Projekty PPP muszą spełniać zdefiniowane przez państwo kryteria opłacalności/efektywności, a także wymogi akceptacji społecznej i politycznej odnoszące się do zaangażowania sektora prywatnego w sferze usług użyteczności publicznej.

W krajach, które rozwinęły u siebie aktywny program Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, wyspecjalizowane organy publiczne spełniają takie funkcje jak:

- długofalowe i całościowe planowanie rozwoju infrastruktury,
- przygotowywanie i priorytetyzacja potencjalnych projektów w celu zaoferowania ich sektorowi prywatnemu (w skali całej gospodarki lub poszczególnych sektorów), w tym przygotowywanie programów i projektów pilotażowych dla przetestowania w praktyce nowych rozwiązań prawnych, finansowych i organizacyjnych,
- definiowanie obowiązujących, przejrzystych procedur postępowania na kluczowych etapach projektów (np. metod oceny opłacalności projektów czy zasad wyboru partnera prywatnego),
- definiowanie standardowych/preferowanych modeli projektów PPP,
- doradztwo dla jednostek sektora publicznego inicjujących projekty PPP,
- szeroko rozumiana promocja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego wśród potencjalnych uczestników projektów PPP i całego społeczeństwa, mająca na celu wyjaśniania zasad

funkcjonowania programu PPP, korzyści wynikających z PPP i warunków efektywności programu.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że Partnerstwo Publiczno-Prywatne rozwija się najlepiej, gdy program PPP jest zarządzany przez jeden scentralizowany ośrodek, koordynujący poczynania wszystkich podmiotów sektora publicznego w obszarze PPP. Niestety w Polsce jak dotąd nie udało się stworzyć rzeczywistego centrum programu PPP, wyposażonego w niezbędne środki i kompetencje. Częściowo funkcje takiego ośrodka spełnia Platforma PPP powołana w styczniu 2011 r., będąca specyficznym ciałem zbiorowym skupiającym kilkadziesiąt podmiotów sektora publicznego zainteresowanych rozwojem PPP w Polsce. Głównym animatorem działań Platformy PPP jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które w praktyce zastąpiło w roli promotora PPP w Polsce Ministerstwo Gospodarki, wskazane w tej roli w ustawie o PPP. Działania promocyjne i koordynacyjne Platformy PPP należy ocenić ze wszech miar pozytywnie (na podkreślenie zasługuje m.in. nawiązanie przez ten podmiot ścisłej współpracy z unijnym ośrodkiem kompetencyjnym EPEC), ale skuteczność jej działań jest ograniczana przez brak kompetencji do wydawania wiążących przepisów i wytycznych w sprawie PPP. Z tego względu aktywność Platformy PPP skupia się przede wszystkim na sferze infrastruktury społecznej zarządzanej przez samorządy, i głównie tutaj widoczny jest rzeczywisty postęp w przygotowywaniu projektów PPP do wylansowania na rynek (pilotażowy program spalarni odpadów).