

*Dorota Burzyńska\**

## **ALTERNATYWNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA SAMORZĄDOWYCH INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH W GLOBALIZUJĄCEJ SIĘ GOSPODARCE**

### **1. WPROWADZENIE**

Cechą współczesnego społeczeństwa i gospodarki są procesy globalizacji. Oznacza to, że wszystkie kraje, pomimo swego zróżnicowania, zmierzają ku jedności społeczno-ekonomicznej i ekologicznej. Globalna gospodarka może funkcjonować dzięki zastosowaniu maksymalnej wydajności przedsiębiorstw i najnowszej technologii. W warunkach globalnej gospodarki szybkie niszczenie środowiska następuje z powodu ogromnego wzrostu produkcji, a jego degradacja podlega ogromnemu przyspieszeniu. Globalizacja wywołuje skutki ekonomiczne, społeczno-kulturowe i ekologiczne, oddziałuje na ludzi i środowisko przyrodnicze.

Działalność człowieka w globalnym ekosystemie wiąże się z wykorzystaniem kapitału naturalnego<sup>1</sup>. Funkcjonowanie gospodarki powinno zapewniać utrzymanie podstawowych funkcji przyrody – globalnego ekosystemu – i przyrodniczych podstaw trwałego rozwoju<sup>2</sup>. W takich warunkach istotne jest spostrzeżenie, że włączenie obszaru danej jednostki samorządowej do gospodarki globalnej wymaga stałego ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska.

Rywalizacja o pozyskiwanie nowych inwestycji oraz utrzymywanie dotychczasowych skutkuje przejmowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego części kosztów na etapie powstawania takich inwestycji oraz kosztów ich eksploatacji. Podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru wymaga także zwiększenia nakładów na te procesy.

W globalizującej się gospodarce samorząd terytorialny ma do odegrania ważną rolę, jednak procesy globalizacyjne mają wpływ na możliwości finansowe

---

\* Dr, Katedra Finansów i Rachunkowości MŚP, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

<sup>1</sup> D. Pięńkowski, *Kapitał naturalny w teoretycznych analizach czynników produkcji*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.

<sup>2</sup> E. Kościński, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010, s. 419.

samorządów. Wspieranie przedsiębiorczości poprzez przygotowywanie terenów wyposażonych w infrastrukturę techniczną, w tym środowiskową, przy jednoczesnym występowaniu problemów w bilansowaniu budżetów samorządowych oraz społecznej presji, mającej powodować wzrost wydatków socjalnych wymaga od samorządów poszukiwania nowych alternatywnych źródeł finansowania inwestycji ekologicznych.

Celem opracowania jest wskazanie możliwości wzbogacania tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji ekologicznych o nowe dla samorządów terytorialnych rozwiązania w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego, sekurytyzacji oraz leasingu. W globalizującej się gospodarce istotne jest rozpoznanie atutów wykorzystania takich form finansowania inwestycji w samorządach terytorialnych. W opracowaniu zaprezentowano najistotniejsze pozytywne aspekty realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (wykorzystujących prezentowane alternatywne źródła finansowania) oraz perspektywy ich rozwoju.

## **2. DYLEMATY WYBORU ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH**

Na mocy ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup> gminy uzyskały niezależność finansową. Jednocześnie spadła na nie odpowiedzialność za dostarczenie lokalnej społeczności wody, energii, modernizację miejskich systemów ciepłowniczych, rozbudowę i modernizację systemów wodociągowo-kanalizacyjnych i gospodarkę odpadami.

Z inwestycjami infrastrukturalnymi, realizowanymi w ramach zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego – związanych z ochroną środowiska, a także z eksploatacją tych inwestycji i świadczeniem usług publicznych w tym obszarze – wiąże się problem pozyskiwania środków finansowych na ich realizację. Wymagają one najczęściej ogromnych nakładów, głównie po stronie administracji państwowej i samorządowej. Rosnąca skala potrzeb infrastrukturalnych, szybkie zmiany techniczne i technologiczne oraz jednoczesne występowanie niedoborów funduszy publicznych przeznaczanych na realizację inwestycji doprowadzają do poszukiwania nowych form finansowania i włączania sektora prywatnego do realizacji takich inwestycji.

Jednostki samorządu terytorialnego, podejmując decyzje o wyborze źródeł finansowania działalności inwestycyjnej, uwzględniają aspekty prawne, finansowe i organizacyjne. Każdy sposób finansowania niesie ze sobą określone korzyści, które mogą przyczynić się do obniżenia kosztów kapitału, a jednocześnie wpływają na całą gospodarkę finansową gminy. Pozyskując środki unijne, gminy

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami; tekst jednolity Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami.

muszą się wykazać odpowiednim zasobem własnych środków, niezbędnych do realizacji programu.

Pożyczki i kredyty z funduszy celowych charakteryzują się niskim kosztem kapitału, dogodnymi warunkami spłaty, możliwością częściowej redukcji zobowiązań lub mniej restrykcyjnymi wymaganiami w zakresie wiarygodności kredytowej, co zachęca do korzystania z takiej formy zobowiązań. Jednocześnie ta grupa instrumentów powoduje ograniczenia, wynikające z wąskiego zakresu inwestycji, które mogą być w ten sposób finansowane. Kredyt komercyjny, chętnie wykorzystywany na pozyskiwanie środków inwestycyjnych, może być instrumentem droгим i dla wielu gmin niedostępnym. Także czas przygotowania dokumentów i uruchomienia całej procedury kredytowej dla wielu gmin może mieć decydujące znaczenie w powodzeniu inwestycji.

Dochody własne, przesądzające o samodzielności gmin w realizacji zadań publicznych, wykazują się znacznym poziomem dysproporcji pomiędzy poszczególnymi gminami. Określone jednostki mają istotny wpływ na dochody z majątku gminy i opłaty samorządowe. Z kolei dotacja na finansowanie zadań bieżących jest raczej efektem niewydolności dochodów własnych jednostek samorządowych i jej znaczenie będzie marginalne. Większą rolę odgrywa dotacja celowa na zadania własne w postaci dofinansowania inwestycji. Najczęściej jednak wielkość tego wsparcia nie przekracza 50% wartości kosztorysowej. Oznacza to w praktyce poszukiwanie innych dochodów lub konieczność wygospodarowania odpowiednich środków własnych. Generalnie wysoki poziom transferów z budżetu państwa powoduje mały zakres samodzielności finansowej gmin.

Z kolei dewizą partnerstwa publiczno-prywatnego jest łączenie zasobów publicznych i kapitału prywatnego w celu wspólnego podjęcia ryzyka i osiągnięcia końcowego efektu. Z punktu widzenia kształtowania rozwoju lokalnego i regionalnego zastosowanie koncepcji PPP daje możliwość pozyskania dodatkowych środków (niepublicznych) na finansowanie projektów, służących realizacji celów sektora publicznego. Jest to szczególnie ważne w przypadku dużych i trudnych przedsięwzięć inwestycyjnych, które wymagają wielkich nakładów kapitałowych w ich wczesnej fazie, m.in. na wykup gruntów. Podczas realizacji zadań na rzecz poprawy energetyki lokalnej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, wzajemne powiązanie kapitałów prywatnych i publicznych może być istotne z punktu widzenia warunków unijnych w perspektywie kilku najbliższych lat. To te dziedziny cieszą się największym zainteresowaniem prywatnych inwestorów. Powiązanie kapitałów przez PPP może być jedyną drogą, gdyż środków na ten cel, pochodzących ze źródeł unijnych, jest bardzo mało.

Obowiązek realizacji zadań inwestycyjnych objętych dyrektywami unijnymi był istotną przyczyną podjęcia wielu procesów inwestycyjnych w gminach. Jednocześnie nowe wymagania planistyczne na szczeblach samorządowych

porządkują i inwentaryzują potrzeby inwestycyjne gmin. Wszystkie projekty wspierane przez UE wymagają wkładu własnego samorządu. Samorządy w obliczu ograniczenia procesów inwestycyjnych zadłużają się w bankach i coraz częściej emitują obligacje. Ustawowy limit zadłużenia samorządów to 60% ich dochodów. Według danych Ministerstwa Finansów, samorządy nie przekraczają dozwolonego progu, jednak z roku na rok narasta ich zadłużanie i zbliża się do progu granicznego. Jest to jednocześnie sygnał niebezpieczeństwa, że dług publiczny przekroczy wymagany próg procentowy PKB. Narastające zadłużenie samorządów jest wynikiem spadku dochodów własnych gmin i braku perspektyw ich wzrostu z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz efektu kryzysu finansowego, który negatywnie odbił się na dochodach budżetu państwa i samorządów.

Wiele samorządów patrzy perspektywicznie na procesy inwestycyjne. W planach finansowych uwzględnia się scenariusze zadłużenia na kolejne lata do wartości granicznych, wyznacza punkt wyczerpania środków unijnych i okres wyhamowania inwestycyjnego. Ograniczenie procesów inwestycyjnych jest zjawiskiem bardzo niebezpiecznym nie tylko dla samorządów, lecz także dla całej gospodarki. Rozpoczęte inwestycje środowiskowe realizują wymogi unijne, podnoszą standard życia mieszkańców i będą służyć mieszkańcom przez wiele lat. Samorządy terytorialne, z jednej strony ograniczone limitem zadłużenia, z drugiej zaś potrzebą inwestycyjną, stają przed problemem wyboru źródeł ich finansowania.

Wydawanie środków samorządowych odbywa się pod ścisłą kontrolą mieszkańców – odbiorców tych inwestycji. Wydatki nieuzasadnione w tej kategorii w zasadzie nie funkcjonują i zagrożenie niebezpiecznym długiem w samorządzie nie występuje. Istotne jest natomiast zagwarantowanie stabilnych dochodów budżetowych, które pozwoliłyby korzystać ze źródeł zwrotnych w trybie ciągłym, spłacając jedne i zaciągając następne.

Rozwiązanie problemu mogłyby stanowić dodatkowe źródła budżetowe, być może powiązane z efektem realizacji inwestycji ekologicznych i przeniesione na opłaty „środowiskowe”, które zasilałyby dodatkowo budżety gmin. Opłaty „środowiskowe” mogłyby wiązać element ceny usługi środowiskowej za korzystanie z efektów inwestycji ekologicznych. Wykorzystanie takich opłat można zastosować w systemie opłat wodnych, kanalizacyjnych czy odpadowych, wprowadzenie ich wymaga jednak ogromnej świadomości ekologicznej mieszkańców i odpowiedzialności środowiskowej, a więc szczególnego powiązania korzyści z inwestycji i opłaty za ich wykorzystanie. Tylko widoczne efekty poprawy warunków życia mogą być zachętą do realizowania dodatkowych opłat przez mieszkańców. Z kolei nieprzestrzeganie przepisów środowiskowych skutkować może egzekucją opłat prewencyjnych, np. zastosowaniem obligatoryjnej opłaty odpadowej na wszystkich posesjach i systemu ulg dla realizujących politykę segregacji odpadów komunalnych, obligatoryjnej opłaty

kanalizacyjnej na terenach objętych siecią kanalizacyjną i zastosowaniem ulg dla przyłączy do sieci i opłat odbiorczych ścieków. Taki mechanizm spowodowałby nieopłacalność użytkowania zamkniętych zbiorników na nieczystości lub włączenie do systemu wszystkich tych, którzy nie mają zorganizowanego odbioru ścieku i zanieczyszczają glebę.

Racjonalne korzystanie z wody w gminach wymaga także przeglądu systemu opłat za jej dostarczenie i wykorzystanie w systemie zorganizowanych wodociągów. W większości gmin opłaty te nie mają podstaw ekonomicznych, a ich wysokość nie uwzględnia czynników wpływających na faktyczne koszty dostarczenia wody do odbiorców indywidualnych i instytucjonalnych. Nie są także doceniane przez gminy możliwości wykorzystania walorów przyrodniczych, krajobrazowych itp. Opłata klimatyczna w obecnym stanie prawnym nie spełnia ani funkcji fiskalnej, ani żadnej innej. Tymczasem gminy nie mają możliwości wykorzystania dóbr naturalnych w celach fiskalnych. Włączenie gmin do katalogu środowiskowo cennych mogłoby skutkować pozyskaniem takich środków i wykorzystaniem ich na utrzymywanie stanu środowiskowego parków krajobrazowych, obiektów przyrodniczych czy utworzeniem rezerwatów przyrody ożywionej i nieożywionej.

Wprowadzenie środowiskowych instrumentów finansowych do budżetów gmin już nastąpiło po likwidacji lokalnych funduszy ekologicznych. Kolejnym krokiem w usprawnieniu systemu finansowego ochrony środowiska, zwłaszcza na poziomie gmin, powinno być ściśle powiązanie efektu ekologicznego z wydatkiem publicznym, określenie wyznacznika wzrostu wydatków na cele ekologiczne do zrealizowanych inwestycji środowiskowych. Im ważniejsza rola tych inwestycji w realizacji celów ekologicznych, tym większa szansa wzrostu zaplanowanych wydatków na okres następny i możliwości uzyskania dotacji na te cele. System dotowania z funduszy wojewódzkich ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej powinien ściślej wiązać ich przyznanie z indywidualnym stanem możliwości ich jak najlepszego wykorzystania w danej gminie w połączeniu z zasadą zrównoważonego rozwoju, która tak często pojawia się w przepisach regulujących funkcjonowanie funduszy ekologicznych.

Wprowadzenie wskaźników wzrostu wydatków musi być poprzedzone szczegółową analizą roli takich inwestycji w określonych dziedzinach działalności samorządu gminy. Próba takiej analizy dla potrzeb długoterminowego planowania finansowego z uwzględnieniem idei zrównoważonego rozwoju zostanie zaprezentowana w następnym podrozdziale. Identyfikacja roli inwestycji w samorządzie może być cenna z punktu widzenia indywidualnych preferencji dotyczących realizacji wydatków na takie działania oraz wprowadzenia dodatkowych źródeł dochodów z gminnych opłat środowiskowych.

### 3. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE METODĄ REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Rosnące wymagania społeczne, technologiczne i środowiskowe skłaniają do poszukiwania nowych, efektywnych form finansowania zadań ekologicznych. Zmieniona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>4</sup> otwiera nowe możliwości finansowania inwestycji samorządowych. Gwałtowny postęp techniczny i technologiczny wymusza zmiany w klasycznym podejściu do problemów finansowania i eksploatacji inwestycji infrastrukturalnych. Zgodnie z tendencjami na świecie i w Europie, w inicjatywach PPP dominują projekty systemu wodno-kanalizacyjnego, gospodarki odpadami, w tym oczyszczalni ścieków. Wykorzystanie partnerstwa w obszarze działań rozbudowy i modernizacji infrastruktury ochrony środowiska może w znacznym stopniu ułatwić zgromadzenie przez podmioty prawa publicznego środków na sfinansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Zatem partnerstwo publiczno-prawne może być sposobem pozyskiwania funduszy na inwestycje z Unii Europejskiej. Powodzenie koncepcji partnerstwa w państwach Unii wynika z dużego zapotrzebowania na finansowanie sektora ochrony środowiska zgodnie z unijnymi wymogami. Dużym zainteresowaniem cieszą się usługi o charakterze użyteczności publicznej, polegającej na dostarczaniu ciepła oraz budowie i remoncie określonej infrastruktury (np. wybudowanie nowej kotłowni lub modernizacja dotychczasowej) oraz modernizacji sieci przesyłowych z zastosowaniem najnowocześniejszych technologii zapewniających optymalizację kosztów wytwarzania energii cieplnej.

Do pozytywnych aspektów realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można zaliczyć m.in.:

- usprawnienie procesów decyzyjnych oraz wyeliminowanie niepożądanych kosztów i podwyższenie jakości usług;
- skrócenie okresu realizacji inwestycji;
- podzielenie i rozłożenie ryzyka związanego z budową i utrzymaniem infrastruktury;
- skuteczniejsze systemy zarządzania infrastrukturą i usługami publicznymi;
- pozyskiwanie dodatkowych dochodów za świadczone usługi publiczne;
- pobudzanie rozwoju sektorów i wprowadzanie na rynek nowych wyspecjalizowanych w realizacji zadań publicznych podmiotów;
- rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi;

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100 zmieniła Ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420.

- transfer nowych technologii i wymiana doświadczeń między podmiotami prywatnymi i publicznymi;
- możliwość poprawy jakości infrastruktury przy ograniczonej konieczności zadłużania się sektora publicznego;
- lepsze wykorzystanie potencjału sektora publicznego poprzez zmniejszenie ograniczeń finansowych, które stanowią barierę w efektywnym wykorzystaniu tego potencjału.

Stworzenie nowych ram prawnych partnerstwa publiczno-prywatnego daje szansę tworzenia korzystnych warunków finansowania inwestycji. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a najistotniejszą cechą – jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia, które tradycyjnie były zadaniem sektora publicznego. Uchwalenie nowych przepisów było podyktowane koniecznością uproszczenia procedur wyboru partnera prywatnego oraz ograniczeniem złożonych i często niemożliwych do zastosowania analiz poprzedzających prace związane z planowaniem i przygotowaniem projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Brakowało także przepisów chroniących obie strony. Nowe regulacje prawne zmierzają do likwidacji dotychczasowych barier rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Obowiązujące przepisy pozwalają stronie publicznej dokonywać wyboru pomiędzy przepisami PPP a ustawą o koncesjach<sup>5</sup> oraz prawem o zamówieniach publicznych. Nowe rozwiązania zwiększają elastyczność działań partnerów i pozwalają na swobodny wybór umów.

W stosunku do nieobowiązującej ustawy o PPP najistotniejszą zmianą jest ujęcie procedury wyboru partnera prywatnego. W nowej ustawie, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, wyboru partnera prywatnego dokonuje się z zastosowaniem przepisów ustawy o koncesjach z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy o PPP. W pozostałych przypadkach dokonuje się wyboru, stosując prawo zamówień publicznych z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy PPP. Jeśli więc całość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, stosuje się do jego wyboru przepisy prawa zamówień publicznych, a jeśli partner prywatny swoje wynagrodzenia tworzy przede wszystkim z przedmiotu partnerstwa, to wówczas wybiera się go w trybie ustawy o koncesjach.

Wybór przepisów jest uzależniony od wyboru formy płatności. W przypadku, gdy nabycie robót lub usług będzie odbywać się na podstawie przepisów koncesji, przynajmniej część należnej wykonawcy zapłaty będzie musiała pochodzić z korzyści, jakie uzyska ze świadczonych usług od bezpośredniego usługobiorcy. Taka sytuacja zachodzi wówczas, gdy koncesjonariusz będzie zarządzać

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 101.

obiektem użyteczności publicznej i świadczyć usługi. Część jego wynagrodzenia będą stanowiły opłaty wnoszone przez korzystających z danych obiektów czy usług. Wyłonienie partnera wydaje się prostsze niż w przypadku przepisów zamówień publicznych.

Kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty formułowane są przez zainteresowany współpracą podmiot w ogłoszeniu na koncesję oraz opisie warunków jej udzielania. Mogą to być: wysokość współfinansowania koncesji ze środków oferenta, koszty użytkowania przedmiotu koncesji, jakość wykonania, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, rentowność itp. Ustawa o PPP określa najkorzystniejszą ofertę, czyli tę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów, odnoszących się do przedsięwzięcia. Kryteriami oceny ofert są: podział zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem pomiędzy podmiot publiczny i prywatny oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego (w przypadku, gdy są one planowane). Dodatkowo uwzględnia się podział dochodów z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, stosunek wkładu własnego podmiotów, efektywność realizacji przedsięwzięcia (w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych). Kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia to w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis itp.

Realizacja wspólnego przedsięwzięcia przez sektor publiczny i prywatny wymaga zawarcia umowy pisemnej. W przypadku koncesji nie dokonuje się zmian w treści oferty, która stanowiła podstawę zawarcia umowy (może być zawarta na okres od 15 do 30 lat). W przypadku, gdy okres umowy nie wystarcza na zwrot nakładów partnera prywatnego poniesionych w związku z realizacją zadania, umowa może zostać zawarta na dłuższy czas. Możliwe jest także zawieranie dodatkowych umów, jednak łączna wartość dodatkowej umowy nie może przekraczać 50% wartości podstawowej umowy. Umowa o PPP koncentruje przedmiotowy zakres na realizacji przedsięwzięcia i na wkładzie własnym. Zgodnie z art. 7, „partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego”. Wkład własny polega na ponoszeniu części wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia, sfinansowaniem dopłat do usług świadczonych przez podmiot prywatny, może być też wniesieniem składnika majątku (np. grunt pod budowę obiektu, udział w spółce komunalnej). Umowa PPP przewiduje konieczność zawarcia spółki na potrzeby realizacji danego przedsięwzięcia. Może to być spółka kapitałowa, komandytowa lub komandytowo-akcyjna z zastrzeżeniem, że podmiot publiczny nie może występować w charakterze komplementariusza (wiązałoby się to z ponoszeniem pełnej odpowiedzialności



finansowej). Jednocześnie cel i przedmiot działalności spółki będzie podlegał ograniczeniom i nie może wykraczać poza ramy umowy partnerskiej.

Ustanowienie właściwych kryteriów, koniecznych do sporządzania ofert dla postępowań o przyznanie koncesji lub umowy o PPP przez najbliższe lata będzie polem doświadczalnym. Zwłaszcza duże przedsięwzięcia mogą mieć wysublimowane kryteria oceny ofert, takie jak: struktura finansowania przez partnera prywatnego, rodzaj kredytu, warunki spłaty czy sposób zabezpieczenia wykonania umowy. Zamawiający powinien kierować się powodzeniem przedsięwzięcia. Wybór właściwego partnera stanowi podstawowy czynnik gwarantujący sukces lub przesądzający o porażce przedsięwzięcia. Odpowiednio zidentyfikowane i zdefiniowane kryteria przedsięwzięcia oraz skutki prawidłowego doboru kryteriów oceny ofert w postępowaniu o przyznanie koncesji lub kontraktu PPP będzie skutkowało zainteresowaniem partnerów prywatnych i publicznych wzajemną współpracą. Podejmując decyzje o zaangażowaniu się w przedsięwzięcie publiczno-prywatne, podmioty szczegółowo bilansują szanse i ryzyka gospodarcze<sup>6</sup>. Prywatne podmioty są nastawione przede wszystkim na osiągnięcie zysku, a nie na realizację określonych celów publicznych<sup>7</sup>.

Sektor publiczny najczęściej nie jest w stanie samodzielnie wykonać pewnych inwestycji i ponieść kosztów eksploatacji, poza tym prywatni inwestorzy dużo bardziej są zainteresowani szybkim wykonaniem projektu, powodzeniem całego przedsięwzięcia w długim okresie i aktywnie przyczyniają się do jego efektywnej realizacji<sup>8</sup>. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera pozyskiwanie kapitału prywatnego, który staje się partnerem konkretnej jednostki samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji w obszarze ochrony środowiska. O atrakcyjności PPP dla sektora prywatnego stanowi dostęp do nowych rynków zbytu oraz stabilnego źródła spłaty zaangażowanego kapitału, którym jest stały (jeśli nawet niewystarczający na wszystkie potrzeby) strumień wydatków bieżących, znajdujący się w gestii podmiotów publicznych. Środki bieżące, choć nie są przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne, lecz na finansowanie zadań związanych z realizacją obowiązków spoczywających na władzach publicznych, mogą stanowić solidną podstawę dla montażu finansowego projektu PPP. Partnerstwo niezależnie od branży, w której jest realizowane, pozwala na swoistą „konwersję”, przekształcenie wydatków w wydatki inwestycyjne i rozłożenie w czasie inwestycji (przy relatywnie szybkim dostępie do infrastruktury). Umożliwia świadczenie usług publicznych, nieosiągalnych dla obywateli podczas realizacji tradycyjnego

<sup>6</sup> A. Wa r z a k - K o z ł o w s k a, *Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prawnym*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11, s. 28.

<sup>7</sup> Więcej na temat korzyści i ryzyka M. M o s z o r o, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010, s. 52 i nast.

<sup>8</sup> S. P a s t u s z k a, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2, s. 61.

modelu zadań publicznych. Współpraca tego rodzaju pozwala władzom na szybkie skorzystanie z wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego (często gromadzonych przez wiele lat) oraz umożliwia przerwucenie na stronę prywatną przynajmniej części obowiązków związanych z zatrudnieniem niezbędnego personelu, co w połączeniu z umiejętnym planowaniem współpracy może zaowocować redukcją części kosztów, a w konsekwencji – oszczędnościami budżetowymi.

Istotne dla rozwoju partnerstwa publiczno-prawnego jest przezwyciężenie społecznej niechęci do realizacji wspólnych publiczno-prywatnych przedsięwzięć, zwłaszcza tych, które do tej pory były realizowane przez sektor publiczny. Przezwyciężenie tej bariery społecznej mentalności będzie wymagać prezentacji przejrzystego procesu decyzyjnego oraz starannych i poprawnych ocen opłacalności przedsięwzięcia dla dwóch stron. Zasadniczym problemem jest wdrażanie idei partnerstwa w aspekcie zasad zrównoważonego ryzyka przedsięwzięcia, proporcjonalności ponoszonego ryzyka i korzyści oraz odpowiedniego podziału zadań między podmiotami.

Wprowadzanie idei partnerstwa może przyczyniać się do efektywnego wykorzystania funduszy unijnych przez podmioty publiczne przede wszystkim dla pozyskiwania komercyjnych źródeł finansowania na pokrycie tzw. wkładu własnego beneficjenta środków unijnych. Może to mieć szczególne znaczenie w warunkach niedoboru finansów publicznych jako skuteczny środek pozyskiwania kapitału dla inwestycji ekologicznych. Partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza w obszarze ochrony środowiska, jest konieczne, gdyż stabilny rozwój ekonomiczny wymaga wzajemnego połączenia zadań zarezerwowanych dla organów publicznych z inicjatywami i wiedzą charakterystyczną dla wyspecjalizowanych w tej branży przedsiębiorstw.

Partnerstwo publiczno-prywatne, będąc sposobem finansowania ochrony środowiska, oprócz pozyskiwania kapitałów z nowych źródeł, pozwala także – dzięki udziałowi partnera prywatnego – efektywnie zarządzać, wdrażać usługi służące środowisku i szybko reagować na zmiany rynkowe<sup>9</sup>. Może być nowoczesnym narzędziem podwyższania jakości usług komunalnych, koniecznych do utrzymania określonego poziomu ochrony środowiska i jego infrastruktury. Wprowadzenie do systemu nowych rozwiązań prawnych w postaci zmienionej ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi pozwoli być może przerwać impas wynikający z bierności kapitału prywatnego na publicznym rynku usług. Kolejnym krokiem jest też nowa ustawa o koncesjach, której zadaniem jest uproszczenie procedur wyłonienia potencjalnego partnera prywatnego. W ustawie budżetowej w 2009 r. przyjęto wielkość 5 mln PLN z łącznej kwoty zobowiązań organów administracji rządowej, do jakiej można zaciągać zobowiązania na zadania realizowane z tytułu umów o PPP, co należy uznać za przejaw

<sup>9</sup> *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005, s. 74.

promocji takich rozwiązań na rynku usług publicznych. Najbliższe lata pokażą, czy nowe rozwiązania przyczyniają się do zainteresowania współpracą strony prywatnej i publicznej.

#### **4. WYKORZYSTYWANIE SEKURTYZACJI PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POZYSKIWANIU ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA INWESTYCJE EKOLOGICZNE**

Sekurytyzacja jest techniką finansową, która pozwala pozyskiwać kapitał na cele obrotowe lub inwestycyjne poprzez przekształcenie określonych aktywów w papiery wartościowe, które stają się przedmiotem obrotu. W celu przeprowadzenia procesu sekurytyzacji należy mieć odpowiednie aktywa lub możliwość ich pozyskania w przyszłości. Jednostka samorządu terytorialnego, banki i inne instytucje finansowe mogą być podmiotami, które zainicjują proces sekurytyzacji z wykorzystaniem spółki celowej, która zorganizuje emisję papierów wartościowych. Procesowi sekurytyzacji mogą być poddane wszelkie aktywa, a także przyszłe należności, pozwala ona zatem na przynajmniej częściowe zastąpienie tradycyjnego kredytowania przez wprowadzenie do obrotu rynkowego papierów wartościowych. Daje możliwość szybkiego i efektywnego pozyskiwania funduszy. Aranżer uzyskuje środki finansowe od inwestorów, tj. nabywców papierów wartościowych, które są przelewane przez spółkę celową na jego rachunek (środki w wysokości aktywów cedowanych na spółkę celową).

Dzięki sekurytyzacji gminy mogą, po pierwsze, finansować projekty inwestycyjne za pośrednictwem przedsiębiorstw komunalnych i zachować przy tym największy z możliwych stopień bezpieczeństwa transakcji, finansują też inwestycję najtańszym z możliwych komercyjnych źródeł finansowania. Po drugie, finansowanie przedsięwzięcia będzie pozabilansowe, dzięki czemu zdolność kredytowa podmiotu nie ulegnie istotnemu zmniejszeniu. Po trzecie, istnieje duże prawdopodobieństwo, że przedsiębiorstwo komunalne nie będzie w stanie udźwignąć samodzielnie ciężarów finansowania bez wykorzystania SPV (spółka specjalnego przeznaczenia, która służy do pozyskiwania kapitału z rynku komercyjnego). Wykorzystując proces sekurytyzacji można obniżyć koszt pozyskania kapitału. Dzięki zastąpieniu aktywów stosunkowo mało płynnych aktywami o najwyższym stopniu płynności sekurytyzacja umożliwia poprawę płynności<sup>10</sup>. Czynnikiem, który ogranicza sekurytyzację na gruncie lokalnym, oprócz czynnika ludzkiego, są bariery prawne. Przepisy prawa polskiego bezpośrednio nie odnoszą się do sekurytyzacji, czego konsekwencją jest konstruowanie regulacji

<sup>10</sup> D. C. North, *Podjęmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, [w:] *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, red. G. Kołodko, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 109–110.

umownych, głównie w oparciu o przepisy ogólne, dotyczące zobowiązań oraz papierów wartościowych.

Perspektywy rozwoju sekurytyzacji w Polsce oraz wykorzystywania leasingu komunalnego wiążą się z dalszym rozwojem systemu finansowego i zmianami legislacyjnymi. Rozwój sekurytyzacji wymaga obecności pośredników wyspecjalizowanych w profesjonalnej i kompleksowej obsłudze transakcji. Administrator, a także główni uczestnicy, obecni w strukturze finansowania zintegrowanego, muszą dysponować specjalistycznymi narzędziami do identyfikacji i wartościowania aktywów oraz kontroli emisji i płatności papierów czy przepływów pieniężnych<sup>11</sup>.

## 5. LEASING JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PUBLICZNYCH INWESTYCJI EKOLOGICZNYCH

W obliczu komercyjnych źródeł kredytowania potrzeb inwestycyjnych i kreowania rozwoju regionalnego pewną rolę odgrywa instytucja leasingu, który można określić mianem sformalizowanego na podstawie umowy przeniesienia prawa własności za pewną odpłatnością<sup>12</sup>. Jest to forma finansowania, w której leasingodawca zobowiązuje się do najmu zakupionego przez siebie przedmiotu leasingu na czas określony zgodnie z zawartą umową. Właścicielem przedmiotu leasingu jest leasingodawca. Leasingobiorcy przysługuje prawo do korzystania z przedmiotu leasingu, a także prawa podobne do tych, którymi dysponuje właściciel. W Polsce przedmiotem umów leasingowych mogą być w zasadzie tylko rzeczy ruchome, co znacznie ogranicza możliwości wykorzystania leasingu do finansowania inwestycji gminnych.

Atrakcyjność leasingu wiąże się z zapewnieniem płynności finansowej gminy (inwestycja jest w większości, a nawet w całości finansowana ze środków finansującego), z nieograniczeniem zdolności kredytowej samorządu (leasing nie powoduje wzrostu zadłużenia gminy) oraz z łatwiejszym dostępem do nowoczesnych technologii (leasing pozwala na rozłożenie ich wyższego kosztu w czasie, w czym wyraża się jego funkcja kredytowa). Instytucja leasingu mogłaby być w przyszłości szerzej stosowana przez jednostki samorządu terytorialnego w funkcji specyficznego instrumentu pobudzania i finansowania rozwoju terytorialnego<sup>13</sup>. Leasing stanowi sposób finansowania inwestycji, a jego

---

<sup>11</sup> I. K i d a c k a, *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006, s. 94.

<sup>12</sup> Umowa leasingu została wprowadzona do kodeksu cywilnego na mocy jego nowelizacji z grudnia 2000 r. *Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny*, Dz. U. 2000, nr 74, poz. 857, art. 709.

<sup>13</sup> J. G l i n i e c k a, *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2001, s. 89.

beneficjentami są głównie małe i średnie przedsiębiorstwa. Dzięki nowym przepisom będzie on kwalifikowany jako koszt podlegający refundacji ze środków unijnych. Poprzez takie rozwiązanie stanie się atrakcyjniejszy dla samorządów, które w ten sposób będą mogły uzyskać dobra ruchome i nieruchomości. Leasing pozwala na zmniejszenie jednorazowego zaangażowania samorządów w projektach inwestycyjnych, wymagających długiego czasu. Ta forma finansowania sporadycznie wykorzystywana przez gminy może mieć coraz większe znaczenie, zwłaszcza w kontekście stałego wzrostu zadłużenia i rosnących oczekiwań inwestycyjnych. Wiele samorządów poszukuje nowych rozwiązań w dziedzinie finansowania urządzeń technicznych, służących w inwestycjach środowiskowych. Pojawienie się na rynku dostawców urządzeń współpracujących z firmami leasingowymi może spowodować zainteresowanie samorządów takim sposobem finansowania. Rozwój innowacyjnych technologii w dziedzinie ekologii pociąga za sobą rozwój sposobów ich finansowania. Korzystanie z nich przez samorządy uruchomi w przyszłości proces poszukiwania nowych źródeł ich finansowania. Zauważa się, że gminy również nie doceniają wszystkich zalet korzystania z leasingu komunalnego<sup>14</sup>.

Sukces leasingu gwarantują korzyści wynikające ze specyficznych metod rachunkowości, powstających zarówno po stronie finansującego, jak i korzystającego z tej usługi. Nie jest natomiast związany z samą wysokością rat leasingowych, które niewiele różnią się od rat kredytu bankowego. Można przypuszczać, że w najbliższych latach dojdzie do upowszechnienia w Polsce leasingu w samorządach. Wpłynie to na przyspieszenie tempa realizacji inwestycji i tym samym – wcześniejsze uzyskanie efektów ekonomicznych i społecznych.

## 6. PODSUMOWANIE

Postępujące procesy globalizacji i wzrost zdolności konkurowania na globalnym rynku nie omijają społeczności lokalnych. Funkcjonowanie współczesnej gospodarki powoduje narastanie kryzysu ekologicznego. Oczekiwane skutki wzrostu inwestycji ekologicznych w samorządach terytorialnych wymagają wypracowania przez nie konsensusu w hierarchii celów i zadań publicznych na ochronę środowiska, sposobów ich realizacji, a także źródeł finansowania. Licząc na przyspieszenie efektów inwestycyjnych, samorządy terytorialne decydują się na łączenie wielu form finansowania. Perspektywy

---

<sup>14</sup> M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Dylematy wyboru systemu finansowania gminnych inwestycji*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Wydawnictwo Gdańska Akademia Bankowca, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Jurata 2003, s. 120–122.

rozwoju sekurytyzacji oraz wykorzystania leasingu komunalnego wiążą się z rozwojem systemu finansowego i zmianami legislacyjnymi. Te formy mają duże szanse rozwoju. Partnerstwo publiczno-prywatne dla wielu samorządów może stanowić w najbliższej przyszłości długotrwałą formę współpracy z sektorem prywatnym pod warunkiem prawidłowo sformułowanych kontraktów dla dwóch stron partnerskich.

### LITERATURA

- Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005.
- Gliniecka J., *Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2001.
- Gorzalczyńska-Koczkodaj M., *Dylematy wyboru systemu finansowania gminnych inwestycji*, [w:] *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Wydawnictwo Gdańska Akademia Bankowca, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Jurata 2003.
- Kidacka I., *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*, Difin, Warszawa 2006.
- Kośmicki E., *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Poznań 2010.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Wolters Kluwer Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.
- North D. C., *Podejmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego*, [w:] *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, red. G. Kołodko, Wydawnictwo WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Pastuszka S., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 2.
- Pieńkowski D., *Kapitał naturalny w teoretycznych analizach czynników produkcji*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm., tekst jednolity Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny*, Dz. U. 2000, nr 74, poz. 857.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz. U. 2009, nr 19, poz. 101.
- Wawrak-Kozłowska A., *Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prawnym*, „Inwestycje Komunalne” 2004, nr 11.

*Dorota Burzyńska*

**ALTERNATIVES SOURCES OF FINANCING THE SELF-GOVERNMENT  
INVESTMENTS AT THE ECOLOGY AREA IN THE GLOBAL ECONOMY**

(Summary)

The globalization process and increase the ability to compete at the global market concern also the local community. A large scale of the infrastructural needs, technological changes and also the deficit of the public resources causes trying to find a new ways of financing the ecological needs. The article presented alternatives sources of financing the self-government investments in ecology area, carrying out by the local governments.