

ANNA SZELAĞOWSKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO ALTERNATYWNA FORMA
FINANSOWANIA SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO
W POLSCE¹**

1. Wprowadzenie

Zadaniem polityki mieszkaniowej państwa jest sprzyjanie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Choć potrzeby te są nieustanne i nie da się ich nigdy w pełni zaspokoić to należy stwarzać warunki dla ich systematycznej realizacji. Odnosi się to głównie do niezamożnych gospodarstw domowych, których nie stać na najem lub zakup mieszkania po cenach rynkowych. Wdrożenie zróżnicowanych instrumentów polityki mieszkaniowej wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych z budżetu państwa (od kilku do kilkunastu mld zł). Biorąc jednakże pod uwagę aktualny stan finansów publicznych i ograniczane z roku na rok wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową istnieje pilna potrzeba stworzenia alternatywnych modeli finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych, czyli potrzeb mieszkaniowych zgłaszanych przez niezamożne gospodarstwa domowe. Potrzeby mieszkaniowe Polski według stanu na koniec 2010 roku kształtowały się na poziomie 1,1 mln mieszkań, z czego około 300 tys. niskoczynszowych lokali na wynajem dla najbiedniejszych gospodarstw domowych oraz około 800 tys. mieszkań o umiarkowanym czynszu dla gospodarstw domowych o średnich dochodach². Skala tych potrzeb oraz problemy finansowe polskich miast wymuszają poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania zadań publicznych jakim niewątpliwie jest budowa i utrzymanie niskoczynszowych mieszkań na wynajem. Partnerstwo publiczno-privatne zostało stworzone właśnie z myślą o stworzeniu rozwiązań sprzyjających zaspokojeniu nieustannie rosnących oczekiwań społecznych w zakresie ilości i standardu świadczenia usług publicznych przy znacznym ograniczeniu środków publicznych.

2. Partnerstwo publiczno-privatne jako metoda realizacji zadań publicznych gmin w zakresie budownictwa komunalnego

Historia partnerstwa publiczno-privatnego (PPP) liczy sobie blisko 20 lat. Model ten został zainicjowany w Wielkiej Brytanii w 1992 roku. Początkowo stworzono podstawy prawne dla rozwoju inicjatywy prywatnego finansowania projektów inwestycyjnych (tzw. *Private Finance Initiative*), które z kolei stały się przesłanką dla rozwoju współczesnego partnerstwa publiczno-privatnego (ang. *Public-Private Partnership*). Model PPP stanowi

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr N N113 157039 pt. Nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego w Polsce. Implikacje dla rynku finansowego.

² A. Szelağowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, Warszawa 2010, ss. 325-336.

alternatywne źródło pozyskania kapitału na realizację inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Z reguły jednak zainteresowanie prywatnych inwestorów wzrasta wraz ze wzrostem stopy zwrotu z takiej inwestycji. To właśnie dzięki atrakcyjnej stopie zwrotu dla inwestora prywatnego partnerstwo publiczno–prywatne może się stać istotnym filarem wspomagającym system finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Szczególnego znaczenia może ono nabrać w sytuacji zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym gminy, które – ze względu na pogarszający się stan techniczny – wymaga pilnych i gruntownych prac remontowych lub rewitalizacyjnych.

Zdaniem autorki, spośród licznych modeli PPP w procesie finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego można wykorzystać następujące modele:

- BOT (ang. *Build–Operate–Transfer*) - zwany modelem:
„Buduj–eksploatuj–przekaż”,
- MOT (ang. *Modernize–Operate–Transfer*) - zwany modelem:
„Modernizuj–eksploatuj–przekaż”,
- BT (ang. *Build–Transfer*) - zwany jest modelem:
„Buduj–przekaż”,
- BTO (ang. *Build–Transfer–Operate*) - zwany modelem:
„Buduj–przekaż–eksploatuj”,
- BOO (ang. *Build–Own–Operate*) - zwany modelem:
„Buduj–bądź właścicielem–eksploatuj”,
- BOOT (ang. *Build–Own–Operate–Transfer*) - zwany modelem:
„Buduj–Bądź Właścicielem–Eksplloatuj–Przekaż”,
- BBO (ang. *Buy–Build–Operate*) - zwany modelem:
„Kupuj–buduj–eksploatuj”,
- OMC (ang. *Operation and Maintenance Contract*) – zwany:
„Umową eksploatacji i utrzymania”,
- OMMC (ang. *Operation, Maintenance and Management Contract*) – zwany:
„Umową eksploatacji, utrzymania i zarządzania”,
- DB (ang. *Design–Build*) – zwany modelem:
„Projektuj–buduj”,
- DBFO (ang. *Design–Build–Finance–Operate*) - zwany modelem:
„Projektuj–buduj–finansuj–eksploatuj”,
- LP (ang. *Lease–Purchase*) - zwany modelem:
„Dzierżaw–nabywaj”,
- LMO (ang. *Lease–Modernize–Operate*) - zwany modelem:
„Dzierżaw–modernizuj–eksploatuj”.

W modelu BOT inwestor prywatny na podstawie podpisanej z gminą umowy buduje, zgodnie z ustalonymi warunkami, niskoczynszowe mieszkania na wynajem i zarządza nimi przez czas określony w umowie (zwykle okres ten wynosi powyżej 25 lat), po rozwiązaniu umowy zaś prawo własności do nieruchomości przechodzi na gminę. Gmina może przekazać inwestorowi grunt pod budowę niskoczynszowych mieszkań na wynajem, choć równie dobrze grunt może należeć do inwestora (łatwiej jest wówczas uzyskać kredyt pod inwestycję). W modelu tym inwestor zdobywa środki na realizację inwestycji, przy czym, korzystając z kredytu inwestycyjnego, powinien się wykazać co najmniej 20% wkładem własnym. W zależności od umowy gmina może (ale nie musi) partycypować w pokrywaniu części

kosztów inwestycji. Dzięki takiemu rozwiązaniu gmina po wygaśnięciu umowy powiększa posiadany przez siebie zasób mieszkań na wynajem, natomiast w trakcie trwania umowy zmniejsza deficyt mieszkaniowy na swym terenie. Zdaniem autorki, model ten powinien być wsparty pomocą ze strony państwa. Skoro bowiem inwestor buduje niskoczynszowe mieszkania na wynajem z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, inwestycja ta jest inwestycją o charakterze społecznym, realizowaną z myślą o zwiększeniu stanu zasobów społecznego budownictwa mieszkaniowego. Jest tym samym także usługą użyteczności publicznej, co zgodne jest z regulacjami Unii Europejskiej. Dlatego też inwestor powinien być zwolniony z podatku od dochodów z najmu lokali mieszkalnych przez okres trwania umowy lub odpowiednio krótszy. Mógłby również liczyć na umorzenie części kredytu lub na uzyskanie preferencyjnego kredytu inwestycyjnego.

Model MOT jest w swych założeniach zbliżony do modelu BOT. W tym wypadku jednakże inwestor nie buduje budynku mieszkalnego, lecz na mocy umowy podpisanej z gminą zajmuje się modernizacją określonych lub wszystkich budynków, w których znajdują się niskoczynszowe mieszkania na wynajem, poprawiając ich standard. Dzięki temu istnieje szansa na wzrost czynszów, choć również i w tym wypadku nie powinny one przekraczać określonego poziomu, jeśli inwestor chce korzystać z dotacji na modernizację istniejących społecznych zasobów mieszkaniowych. Po upływie okresu ustalonego w umowie przekazuje on prawa własności do danej nieruchomości na rzecz gminy.

W modelu BT inwestor podpisuje umowę z gminą, w której zobowiązuje się do wybudowania na jej terenie niskoczynszowych mieszkań na wynajem dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Po zakończeniu budowy przekazuje on budynek na rzecz gminy. Ponieważ lokale te mają zwiększyć stan społecznych zasobów mieszkaniowych, inwestor powinien liczyć na korzystnie oprocentowany (na przykład dzięki gwarancjom rządowym) kredyt inwestycyjny, ulgi lub zwolnienia podatkowe związane z realizacją takiej inwestycji lub inne formy wsparcia. Ponieważ w tym wypadku nie dochodzi do sprzedaży nieruchomości, korzyścią inwestora może być przekazanie na jego rzecz przez gminę gruntu i pozwolenia na budowę pod inną inwestycję komercyjną w innej atrakcyjnej lokalizacji.

Model BTO wykorzystuje w swej strukturze opcję leasingu zwrotnego. W tradycyjnym modelu BTO po podpisaniu z gminą umowy o budowę i leasing nieruchomości (o określonym standardzie) inwestor z własnych środków (pozyskanych na ogół z kredytu bankowego) buduje daną nieruchomość mieszkalną, która zwykle jest przeznaczona dla gospodarstw domowych o średnich dochodach. Inwestor po wybudowaniu budynku wielorodzinnego (najlepiej z częścią handlowo-usługową) przekazuje prawo własności na rzecz gminy, po czym ta, w ramach wspomnianego już leasingu zwrotnego, umożliwia mu na czas określony w umowie leasingu czerpanie korzyści z najmu lokali mieszkalnych i handlowo-użytkowych wchodzących w skład całej nieruchomości. W zamian może otrzymywać raty leasingowe, które przeznaczać może na dalsze finansowanie budowy niskoczynszowych mieszkań na wynajem. Również i w tym modelu gmina, może przekazać pod inwestycję grunt, na którym inwestor wybuduje zgodnie z umową budynek mieszkalny o określonym standardzie mieszkaniowym wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą. Ponieważ transakcja taka jest przygotowywana pod konkretne gospodarstwa domowe (z reguły o średnich dochodach), które będą wynajmować lokale mieszkalne, jest ona droższa od typowej transakcji leasingu zwrotnego. Na rynku dolny limit transakcji leasingu nieruchomości określany jest na 10–15 mln zł, stąd też metoda ta jest opłacalna dla większych inwestycji. W celu zmniejszenia ryzyka dla strony finansującej transakcję, czyli dla banku,

najprostszym sposobem jest zabezpieczenie przed ryzykiem występującym na etapie budowy (przekroczenie kosztorysu, niedotrzymanie terminów zakończenia inwestycji, protesty ekologów lub sąsiedztwa, katastrofa budowlana itp.). W tym celu w fazie budowy właściciel nieruchomości, czyli gmina, jest finansowana bezpośrednio przez bank, a po zakończeniu budowy ma miejsce refinansowanie nieruchomości, jej sprzedaż i leasing zwrotny. W praktyce polskich samorządów nie jest on zbyt popularny, choć, uwzględniając posiadane przez gminy zasoby komunalne, istnieje duży potencjał rozwoju tego instrumentu. W leasingu zwrotnym gmina zawiera z inwestorem jednocześnie umowę sprzedaży określonej nieruchomości (może być to kilka lub kilkanaście posiadanych budynków komunalnych z lokalami mieszkalnymi i najlepiej z lokalami handlowo-usługowymi) oraz umowę leasingu zwrotnego (zwykle na okres 10–15 lat). Oznacza to, że gmina odsprzedaży nieruchomość i natychmiast wynajmuje ją od inwestora. Dzięki środkom uzyskanym ze sprzedaży może rozpocząć budowę nowych budynków mieszkalnych do których przeprowadzą się lokatorzy z leasingowanych budynków po zakończeniu umowy leasingu.

Model BOO polega na wybudowaniu lokali mieszkalnych i ich eksploataowaniu tylko przez inwestora (innego niż TBS), który pozostaje właścicielem danej nieruchomości przez cały czas. Inwestor może w umowie zostać przez gminę zobligowany do wybudowania określonej liczby niskoczynszowych lokali mieszkalnych, w zamian za co może liczyć na uzyskanie preferencyjnego kredytu inwestycyjnego lub ulgi w podatku dochodowym od osób prawnych. Jednocześnie może również w ramach inwestycji wybudować lokale mieszkalne o podwyższonym standardzie i zarazem o wyższym czynszu. Dochód z najmu tych lokali nie będzie jednak objęty żadnym zwolnieniem podatkowym ani ulgą podatkową. Częstokroć w ramach takiej umowy gminy mogą przekazać na budowę mieszkań społecznych grunt, na którym inwestor wybuduje budynek mieszkalny o określonej w umowie liczbie niskoczynszowych lokali, inwestorowi zaś może wydać pozwolenie na budowę innego obiektu w bardziej atrakcyjnej lokalizacji.

Model BOOT różni się od modelu BOO przekazaniem (po upływie określonego w umowie czasu) danej nieruchomości na własność gminy. Inwestor zatem buduje niskoczynszowe lokale mieszkalne oraz lokale o podwyższonym standardzie, jak również lokale niemieszkalne z własnych środków, eksploatuje je, utrzymuje w należytym stanie, po czym prawo własności przechodzi na gminę. Częstokroć może się zdarzyć, że gmina otrzymuje prawo własności tylko do budynków, w których są niskoczynszowe lokale mieszkaniowe. Pozostałe lokale pozostają własnością inwestora.

Model BBO (dotyczy sytuacji, w której inwestor kupuje od gminy nieruchomość, którą może albo zburzyć i na jej miejsce wybudować nowy budynek zgodny z wymogami planu zagospodarowania przestrzennego, w którym to budynku będą się mieścić niskoczynszowe lokale na wynajem, albo jest zobowiązany do rewitalizowania danej nieruchomości, podnosząc jej standard mieszkaniowy, i przeznaczenia części lokali na mieszkania na wynajem dla niezamożnych gospodarstw domowych. W tego typu transakcjach cena sprzedaży nieruchomości dla inwestora jest z reguły niższa od ceny rynkowej. Inwestor również może liczyć na subsydia w przypadku realizacji budowy niskoczynszowych mieszkań na wynajem.

Model OMC polega na tym, że prywatny inwestor (może nim być społeczna organizacja mieszkaniowa) na podstawie umowy z gminą użytkuje nieruchomość należąca do gminy i pokrywa koszty jej utrzymania. Jeżeli w budynku znajdują się tylko lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem dla niezamożnych gospodarstw domowych, inwestor rozporządza daną nieruchomością, odpowiada za jej utrzymanie, remonty i modernizację. Ponadto

na inwestora prywatnego przechodzi również obowiązek wynajmu mieszkań gospodarstwom domowym wskazanym przez gminę. Dla zachęcenia inwestorów do angażowania się w takie przedsięwzięcie czynsze powinny być ustalone na poziomie rynkowym, a zatem gminy regulowałyby różnicę pomiędzy czynszem płaconym przez niezamożne gospodarstwa domowe a czynszem rynkowym. Jeżeli w danej nieruchomości poza lokalami mieszkalnymi znajdują się również lokale handlowo-użytkowe, gmina nie ingeruje w wysokość pobieranego czynszu przez inwestora prywatnego, co stanowi dla niego dodatkowy dochód. Może jednak w tej sytuacji ograniczyć wysokość dofinansowania do różnicy między czynszem płaconym przez lokatorów a czynszem ustalonym przez inwestora.

W modelu OMMC na mocy podpisanej z gminą umowy prywatny inwestor jest odpowiedzialny za eksploatację, należących do gminy wybranych budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne na wynajem, ich utrzymanie i zarządzanie nimi. Inwestor od momentu podpisania umowy angażuje swoje środki w celu utrzymywania lub podniesienia standardu lokali mieszkalnych i zarządza całym podległym mu zasobem mieszkaniowym. Zgodnie z art. 185, ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. 2010, nr 102, poz. 651) w ramach zarządzania nieruchomością inwestor:

- zapewnia właściwą gospodarkę ekonomiczno-finansową nieruchomości,
- zapewnia bezpieczeństwo użytkowania i właściwą eksploatację nieruchomości,
- zapewnia właściwą gospodarkę energetyczną w rozumieniu *Prawa energetycznego*,
- bieżąco administruje nieruchomością,
- utrzymuje nieruchomość w stanie nie pogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem,
- inwestuje środki lokatorów i środki własne w poprawę stanu nieruchomości lub utrzymanie jej na dotychczasowym poziomie.

Inwestor ma zatem większe prawa i obowiązki w porównaniu z modelem OMC. Również na czas trwania umowy, która zwykle jest kilkunastoletnia, inwestor jest uprawniony do pobierania przychodów i pożytków z nieruchomości (tj. czynszów, dotacji, subwencji, opłat za reklamę zewnętrzną, za miejsca parkingowe itp.). Wszystkie prawa i obowiązki inwestora w tym modelu są wyszczególnione w umowie. Może zatem negocjować umowy najmu, wypowiadać je osobom zalegającym z płatnościami czynszów, podpisywać umowy z nowymi najemcami, podpisywać umowy o dostawę mediów, pobierać wyższe czynsze i realizować zapisane w umowie inwestycje. Zajmuje się on m.in. pokrywaniem kosztów bieżącej konserwacji, remontów budynków i urządzeń technicznych, utrzymaniem estetyki budynków i otaczających ich terenów itp. W umowie może być również zapis zezwalający inwestorowi prywatnemu na zmianę przeznaczenia części nieruchomości z mieszkalnej na handlowo-usługową. Zwykle jednak musi on zapewnić dotychczasowym lokatorom lokal zastępczy o porównywalnym standardzie.

Model DB jest stosowany w sytuacjach, gdy gmina posiada grunt pod budowę określonej liczby niskoczynszowych mieszkań na wynajem, który przeznacza pod inwestycję, a inwestor projektuje i buduje nieruchomość o standardzie określonym w umowie. Określony w umowie koszt inwestycji pokrywa gmina, natomiast w przypadku jego przekroczenia pozostałą część pokrywa inwestor z własnych środków. Po zakończeniu inwestycji, nieruchomość przechodzi na własność gminy. Spośród wymienionych modeli, model DB jest modelem najdroższym dla gminy, gdyż finansuje ona całość inwestycji. Może on jednak być korzystny dla jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy gmina dostanie subwencje rządowe na realizację tej inwestycji.

W modelu DBFO inwestor prywatny projektuje, buduje, finansuje i posiada budynek mieszkalny z przeznaczeniem na wynajem dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, jednakże nie ma on obowiązku przeniesienia prawa własności do wybudowanej nieruchomości na gminę. W tym przypadku, podobnie jak w modelu „Eksploatuj–utrzymuj”, mieszkania takie mogłyby zostać przeznaczone na lokale socjalne pod warunkiem dofinansowania czynszu przez władze lokalne. Cechą charakterystyczną tego modelu jest to, że dla zainteresowania inwestorów tego rodzaju przedsięwzięciem również mogłoby oni liczyć na wsparcie ze strony rządu. Mogłyby to być ulgi lub zwolnienia podatkowe związane z budową takich lokali mieszkalnych, preferencyjne kredyty inwestycyjne, dopłaty do odsetek itp. Jednocześnie poza lokalami w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego inwestor mógłby także przeznaczyć część lokali na działalność handlowo–usługową i czerpać z tego większe korzyści (płacąc jednocześnie z tego tytułu cały należny podatek). Żeby jednak mógł korzystać z pomocy państwa, czynsze w lokalach mieszkalnych nie powinny przekraczać określonego administracyjnie poziomu. Pomoc państwa udzielana byłaby dopóty, dopóki czynsze w mieszkaniach nie przekraczałyby ustalonych czynszów dla budownictwa społecznego w danej gminie. Przy przejściu na czynsze rynkowe inwestor byłby zobligowany do zwrotu środków publicznych lub mógłby przekazać inwestycję na rzecz gminy lub innego podmiotu świadczącego usługi w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Model LP może być stosowany w sytuacji, gdy gmina nie posiada wolnych zasobów mieszkaniowych dla niezamożnych gospodarstw domowych. W modelu tym prywatny inwestor buduje budynek mieszkalny z własnych środków finansowych, a następnie dzierżawcą obiektu staje się gmina, płacąc inwestorowi prywatnemu czynsz ustalony w umowie. Po zakończeniu umowy nieruchomość przechodzi na własność gminy za określoną odpłatnością lub bez żadnych opłat, jeśli budynek był wybudowany przy wsparciu środków budżetu państwa i inwestor korzystał z przywilejów przypisanych podmiotom inwestującym w społeczne zasoby mieszkaniowe.

Innym modelem partnerstwa publiczno–prywatnego, który można wykorzystać w procesie finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego, jest model LMO, w którym w inwestor prywatny dzierżawi od gminy budynek z niskoczynszowymi lokalami mieszkalnymi, przeprowadza w nim niezbędne remonty i modernizacje a następnie eksploatuje do czasu uzyskania właściwej stopy zwrotu.

Powyższe modele partnerstwa publiczno–prywatnego pokazują, że w sytuacji ograniczonych wydatków budżetu państwa na finansowanie sfery mieszkaniowej dostęp do kapitału prywatnego może być jedynym rozwiązaniem lokalnej kwestii mieszkaniowej. Budowa niskoczynszowych mieszkań na wynajem przy zastosowaniu PPP może trwać krócej niż w tradycyjnym procesie inwestycyjnym realizowanym przez samą gminę, której nie stać na samodzielne realizowanie inwestycji. Z kolei przeprowadzenie przetargów, wybór odpowiedniego modelu i partnera mogą zająć więcej czasu niż samo podjęcie uchwał przez radę miasta. Ponieważ w umowie PPP ustalone są terminy realizacji poszczególnych etapów inwestycji, są one kończone na czas i nie przekraczają założonego budżetu. W partnerstwie publiczno–prywatnym dochodzi do podziału ryzyka towarzyszącego przedsięwzięciu pomiędzy partnerem prywatnym a publicznym. Poszukiwanie przez gminę prywatnego partnera do finansowania lokalnych inwestycji mieszkaniowych jest środkiem do realizacji alternatywnych metod finansowania budownictwa społecznego.

3. Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu budownictwa komunalnego

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce regulowane jest przede wszystkim następującymi aktami prawnymi:

- Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100)³;
- Ustawą z dnia 9 stycznia 2009 *o koncesjach na roboty budowlane lub usługi* (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 101);
- Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 *o finansach publicznych* (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240);
- Ustawą z dnia 05 czerwca 1998 *o samorządzie województwa* (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576; Tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590);
- Ustawą z dnia 08 marca 1990 *o samorządzie gminnym* (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; Tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591);
- Ustawą z dnia 05 czerwca 1998 *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578; Tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592);
- Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. 2001, nr 71, poz. 733; Tekst jedn.: Dz. U. 2005, nr 31, poz. 266);
- Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658; Tekst jedn.: Dz. U. 2009, nr 84, poz. 712);
- Ustawą z dnia 2 lipca 2004 *o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807; Tekst jedn.: Dz. U. 2010, nr 220, poz. 1447).

Chociaż istnieją przesłanki prawne dla rozwoju PPP w Polsce, dotychczas zainteresowanie prywatnych inwestorów udziałem w projektach było znikome. Do tej pory PPP wykorzystywano w Polsce do realizowania innych zadań publicznych⁴. W 2009 roku na podstawie ustawy o PPP ogłoszono 41 projektów z czego zawarto tylko 2 umowy, z kolei w 2010 roku na podstawie ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi ogłoszono 62 projekty – z czego zawarto tylko 16 umów. W latach 2009-2010 aż 47 ogłoszonych przetargów zostało unieważnionych, przerwanych lub realizowanych w innej formule. Wartość podpisanych w latach 2009-2010 umów PPP i koncesji kształtowała się w granicach 0,5 mld zł⁵. Na koniec 2010 roku na etapie negocjacji było 38 projektów.

³ Polska jest drugim obok Węgier krajem europejskim posiadającym odrębną ustawę regulującą działalność realizowaną na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego.

⁴ Por. J. Rutkowski (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010; A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Monografie i Opracowania nr 566, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2009; *Przedsięwzięcia PPP w Polsce – stan na marzec 2011* (http://www.centrum-pl/templates/download/przedswiezecia_PPP_w_Polsce_stan_na_marzec_2011.pdf).

⁵ Szacunkowa wartość rynku PPP na podstawie ogłoszeń w 2009 roku wynosiła 1,97 mld zł, natomiast w 2010 roku 1,88 mld zł. Biorąc pod uwagę strukturę sektorową 37% ogłoszeń dotyczyło sportu i rekreacji, 15% infrastruktury komunalnej, 9% ochrony zdrowia, 8% parkingów, 6% infrastruktury około transportowej, 6% infrastruktura wodno-kanalizacyjna, 6% teleinformatyka, 3% edukacja, 3% ochrona środowiska oraz 7% pozostałe sektory.

Pojawiły się już jednak pierwsze formy współpracy w ramach PPP w społecznym budownictwie mieszkaniowym. Pierwsza w partnerstwo publiczno–prywatne w zakresie gospodarki mieszkaniowej weszła gmina Goślina Murowana, która w marcu 2006 roku podpisała 29–letnią umowę partnerską na budowę ośmiu budynków czynszowych przez prywatnego inwestora (spółkę „Lider”)⁶. Umowa zawarta z wykonawcą dotyczy realizacji zadania: zarządzanie komunalnym zasobem lokalowym oraz wyremontowanie i wybudowanie budynków komunalnych o wartości do 28,5 mln zł. W czerwcu 2007 roku Poznań podpisał również umowę partnerską, w ramach której prywatny inwestor przejął w zarząd zasób komunalny miasta Poznania. W 2009 roku Urząd Miejski w Iławie podpisał umowę partnerską, w ramach której inwestor zobligował się do wybudowania wielorodzinnego budynku mieszkalnego przy ul. Zacisznej i wielorodzinnego budynku socjalnego przy ul. Zwierzyniec Duży, ich utrzymanie i zarządzanie obiektami przez okres 15 lat. W 2010 roku w ramach PPP realizowane były następujące przedsięwzięcia:

- budowa lokali socjalnych w Rudzie Śląskiej⁷,
- zaprojektowanie i budowa osiedla mieszkaniowego w Ostrowie Wielkopolskim,
- program rewitalizacji domów rodzinnych w Łodzi,
- budowa mieszkań komunalnych w Krakowie.

Zapowiedzi budowy 400 mieszkań komunalnych w modelu PPP ogłosiły w kwietniu 2011 roku również władze Warszawy. Lokale mieszkalne mają powstać w pięciu lokalizacjach, na gruntach należących do miasta. W celu wzrostu atrakcyjności inwestycji poza wymienionymi lokalami mieszkalnymi dla wskazanych przez urząd projekt uwzględni również powstanie lokali z przeznaczeniem na działalność komercyjną. Koszt całej inwestycji pokrywa inwestor prywatny. Poniesione nakłady powinny się zwrócić dzięki opłatom wnoszonym przez Miasto i dochodom z działalności dopuszczalnej w ramach nieruchomości komercyjnej. Warunki inwestycji odnoszące się do standardu mieszkań, wysokości wynagrodzenia dla inwestora i całkowitych kosztów inwestycji mają zostać określone przez doradcę wybranego w czerwcu 2011 roku oraz w późniejszych negocjacjach z partnerem prywatnym, wyłonionym w drugiej połowie 2012 roku. Oznacza to, że lokale mieszkalne zostaną oddane do użytkowania najwcześniej w 2013 roku. Poza realizacją budowy mieszkań komunalnych program PPP wykorzystano również przy budowie parkingów podziemnych przy pl. Teatralnym, ul. Emilii Plater i pl. Defilad w Warszawie. Doradcą w tym projekcie jest Ernst&Young, którego wynagrodzenie szacowane jest na ok. 2 mln zł. Inwestor prywatny ma zostać wybrany do końca 2012 roku. W 2011 roku Warszawa ma również rozpocząć przygotowania do modernizacji i rozbudowy dwóch szpitali przy udziale prywatnych inwestorów. Dotychczas w stolicy realizowany jest tylko jeden projekt w ramach PPP, dotyczący postawienia 1580 wiat przystankowych, w zamian za co inwestor prywatny będzie mógł czerpać korzyści z nowoczesnych powierzchni reklamowych na przystankach.

W PPP chce również wejść gmina Bolesławiec, która zamierza zbudować mieszkania komunalne w modelu koncesji na roboty i usługi budowlane. Wartość inwestycji to 23,64

⁶ Umowa ta obowiązuje do lutego 2034 roku.

⁷ Projekt obejmuje budowę kompleksu budynków o zabudowie szeregowej, parterowej i dwukondygnacyjnej, zawierających od 18 do 50 lokali socjalnych. Gmina udostępniła w drodze umowy cywilnoprawnej grunty, natomiast partner prywatny tworzy spółkę celową (SPV) i jest odpowiedzialny za wykonanie architektonicznego projektu budowlanego oraz wykonawczego, finansowanie realizacji projektu, wykonanie robót budowlanych i zarządzanie obiektem po oddaniu.

mln zł. Gmina nie chce jednak przekazać gruntu na własność dla inwestora prywatnego, co może obniżyć stopę zwrotu i zniechęcić podobnie jak w Oławie, w której nie znaleziono inwestora chętnego do wejścia w inwestycje w budownictwo mieszkaniowe.

4. Podsumowanie

Istotnym problemem w rozwoju niskoczynszowego budownictwa mieszkaniowego na wynajem są ograniczenia budżetowe. Choć od kilku lat istnieją rozwiązania prawne sprzyjające rozwojowi PPP, to wciąż ze względu na stosunkowo nieatrakcyjne stopy zwrotu dla prywatnych inwestorów rozwiązanie to nie jest chętnie stosowane w budownictwie komunalnym. Wykorzystanie w Polsce partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych nie będzie, zdaniem autorki, łatwą sprawą bez atrakcyjnych rozwiązań fiskalno-subsydyjnych. Z tego względu, zaangażowanie państwa w finansowanie niskoczynszowych mieszkań na wynajem powinno zostać znacznie zwiększone, choć należy zdawać sobie sprawę, że jest to niezmiernie trudne w obliczu aktualnego stanu finansów publicznych. Idealnym rozwiązaniem z teoretycznego punktu widzenia byłoby zastosowanie publicznego modelu finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego bazującego na środkach publicznych. Argumentem przemawiającym na jego korzyść jest to, że wiele rozwiniętych krajów Unii Europejskiej, na których rozwiązaniach w kwestii polityki mieszkaniowej polski rząd się wzorował bądź nadal wzoruje, ponosiło przez wiele dekad nakłady inwestycyjne przekraczające 1–3% PKB rocznie, aby sprzyjać zaspokajaniu społecznych potrzeb mieszkaniowych. Budownictwo na wynajem było dotowane przez rządy we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Skoro taki model sprawdził się w krajach zachodnich, to nie należy pomijać szczególnej roli państwa w finansowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Dlatego rozwiązaniem pośrednim i, zdaniem autorki, najbardziej optymalnym jest obecnie wykorzystanie modelu PPP w finansowaniu tego subsektora budownictwa mieszkaniowego. Niezbędne jest zwiększenie udziału wydatków rządowych na sferę mieszkaniową w PKB bez względu na fazę cyklu koniunkturalnego. Pomoc państwa w tworzeniu przez gminy warunków do zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych stanowi bowiem *conditio sine qua non* prawidłowego długofalowego rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. W celu usprawnienia rozwoju niskoczynszowego budownictwa mieszkaniowego na wynajem należy zachęcać prywatny kapitał do wejścia w ten kluczowy z punktu widzenia gospodarki obszar. Jednakże bez właściwego instrumentarium podatkowego oddziaływanie na podażową stronę tego subsektora będzie znikome. Uwzględniając ponadto długoterminowy charakter inwestycji w sektorze społecznego budownictwa mieszkaniowego, należy pamiętać, że częste zmiany uregulowań prawnych określających zasady działania rynku mieszkaniowego mogą stanowić barierę skuteczności wdrożonych rozwiązań.

Mając na uwadze strukturę dochodową polskiego społeczeństwa, w którym zdecydowaną większość stanowią gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach, należy dążyć do rozwoju niskoczynszowego mieszkalnictwa na wynajem. Nawet szybkie podwojenie obecnych efektów nowego budownictwa nie poprawi radykalnie potrzeb mieszkaniowych, jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane działania na rzecz poprawy stanu istniejącego zasobu mieszkaniowego. Efektywność nakładów budżetowych w sektorze mieszkaniowym utrzymywała się dotąd na niskim poziomie. Znaczna część środków budżetowych była corocznie przeznaczana na odziedziczone z przeszłości zobowiązania państwa. Polska polityka mieszkaniowa powinna się ogniskować na dostarczaniu niskoczynszowych zasob-

bów mieszkaniowych na wynajem w określonej ilości, o określonej jakości oraz spełniających pozostałe kryteria wartości dodanej. Aspekt jakościowy takich zasobów mieszkaniowych powinien uwzględniać ich projektowanie, lokalizację i całokształt działań związanych z zarządzaniem nimi. Jak wykazano w niniejszym artykule, najbardziej optymalnym rozwiązaniem służącym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach może być zastosowanie modelu PPP w finansowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Bez względu na skalę zaangażowania prywatnych inwestorów w ten kluczowy sektor budownictwa mieszkaniowego, zasadniczą rolę powinno odgrywać państwo i zaoferowane przez nie instrumentarium oddziałujące na stronę podażową. Dla pobudzenia rozwoju niskoczynszowych mieszkań na wynajem skala publicznego zaangażowania w finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego powinna być znacznie większa niż dotychczas. Natomiast w miarę możliwości można wykorzystywać rozwiązania bazujące na modelu prywatnego finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego.

5. Literatura

- [1] Cenker A., *Partnerstwo publiczno–prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Monografie i Opracowania nr 566, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2009.
- [2] *Przedsięwzięcia PPP w Polsce – stan marzec 2011* (http://www.centrum-ppp.pl/templates/download/przedswiezicia_PPP_w_Polsce_stan_na_marzec_2011.pdf).
- [3] Rutkowski J. (red.), *Partnerstwo publiczno–prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- [4] Szelałowska A.: *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, Warszawa 2011, ss. 372-379.

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie alternatywnej formy pozyskiwania kapitału na budowę niskoczynszowych mieszkań na wynajem przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. W artykule postawiono następujący problem badawczy: czy i jeśli tak to dlaczego w polskich miastach potrzebne jest wejście prywatnych inwestorów w obszar budownictwa mieszkaniowego na wynajem dla niezamożnych gospodarstw domowych.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego, potrzeby mieszkaniowe niezamożnych gospodarstw domowych.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN ALTERNATIVE METHOD OF THE SOCIAL HOUSING FINANCE IN POLAND

Summary

The aim of this paper is to present the alternative method of obtaining private capital for building low-rental dwellings. The following research problem will be put forward in this article: if and yes why in Polish cities are needed private investors in rental housing for households of modest means. So far Poland has not succeeded in developing a regional housing policy which would meet the needs of low-earning households. Majority of Western European countries solved the problem of availability of dwellings for the less affluent part of society in the 1960s and 1970s by earmarking more than 1 % of GDP per year in the long term to this end. In Poland solving the issue of affordable rental housing is not possible without the government's financial support. For this reason there is an urgent need to create conditions promoting long-term development of social housing by taking advantage of both public and private sources of finance. Therefore, public-private partnership is said to be the most suitable alternative method of financing social housing in Poland.

Keywords: public-private partnership, social housing finance, housing needs of low-income households.

Translated by Anna Szelałowska

ANNA SZELAŁOWSKA
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: anna.szelałowska@sgh.waw.pl
<http://www.sgh.waw.pl/katedry/kin>

