Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2014, t. 57, nr 6

Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Katedra Finansów Publicznych
e-mail: joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl
tel. 81 537 57 85

Wykorzystanie środków europejskich w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – doświadczenia i perspektywy

Streszczenie. *Kryzys gospodarczy doprowadził do ograniczenia liczby i wartości projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Europie. W Polsce od 2009 r. można natomiast zaobserwować przeciwstawne tendencje – rynek partnerstwa dynamicznie się rozwija. Coraz częściej też w finansowaniu inwestycji wykorzystywane są środki z Unii Europejskiej i choć projekty hybrydowe stanowią zaledwie 17% wszystkich realizowanych w Polsce, to ich udział w całkowitej wartości przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa wynosi 2/3, a więc jest bardzo duży. Z uwagi na korzystne zmiany w prawodawstwie Unii odnoszącym się do PPP i specyficzne dla Polski uwarunkowania można spodziewać się w najbliższych latach dalszej popularyzacji projektów hybrydowych.*

Słowa kluczowe: *partnerstwo publiczno-prywatne, projekty hybrydowe*

Wstęp

Od niespełna pięciu lat można obserwować w Polsce dynamiczny wzrost liczby i wartości przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), co stanowi wyraźne odstępstwo od tendencji, jakie generalnie uwidoczniły się w tym czasie Europie. Na skutek kryzysu gospodarczego i finansowego w większości państw, i to mających o wiele bogatsze doświadczenia w realizacji projektów PPP niż Polska, doszło do poważnego ograniczenia współpracy sektora publicznego i prywatnego[1].

[1] Reakcją na kryzys finansowy w Europie było przede wszystkim ograniczenie wartości finansowanych w formule PPP projektów. Liczba podpisanych umów w tym okresie również zmniejszyła

Uważa się, że PPP stanowi skuteczny i efektywny sposób rozwiązywania problemów kryzysowych, z jakimi muszą mierzyć się współczesne państwa, tj. rosnących oczekiwań społeczeństw co do zakresu i jakości usług publicznych oraz ograniczonych możliwości finansowania ich środkami budżetowymi. Dzięki zastosowaniu partnerstwa możliwe jest wykorzystanie potencjału sektora prywatnego – jego kapitału, doświadczenia, dostępu do nowoczesnych technologii, większej efektywności i sprawności w realizacji inwestycji, zarządzaniu czy eksploatacji obiektów infrastrukturalnych[2].

Koncepcja partnerstwa propagowana jest w Unii Europejskiej jako alternatywna forma wykonywania zadań publicznych, pozwalająca na ograniczenie wydatków i zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych państw członkowskich. Aby przeciwdziałać niekorzystnemu zjawisku, jakim jest zmniejszenie zainteresowania realizacją przedsięwzięć w formule partnerstwa od 2009 r., na szczeblu unijnym wprowadzono regulacje dotyczące partnerstwa, aby umożliwić wykorzystanie środków pomocowych w finansowaniu projektów PPP na szerszą skalę. Z pozytywnych efektów tych zmian bez wątplienia skorzystają również podmioty publiczne i inwestorzy prywatni w Polsce. Bardzo duża część inicjatyw podejmowanych w Polsce kończyła się dotychczas na etapie pomysłu, a jedną z najważniejszych tego przyczyn był brak środków finansowych na pełne pokrycie kosztów inwestycyjnych[3].

Celem niniejszego opracowania jest analiza dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu projektów hybrydowych i ocena perspektyw popularyzacji tej formuły w najbliższych latach w kontekście nowych rozwiązań prawnych przyjętych na szczeblu Unii Europejskiej oraz specyficznych uwarunkowań rozwoju partnerstwa w Polsce. Badania zostały oparte na danych publikowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

---

się, ale nie w tak dużym stopniu. Od 2009 r. zaobserwować można również dywersyfikację rynku PPP w Europie. Po pierwsze, dominacja Wielkiej Brytanii nie jest już tak zdecydowana jak w latach wcześniejszych, partnerstwo zaczęło być bowiem wykorzystywane na szerszą skalę również w innych państwach. Po drugie, zastosowano je do realizacji projektów z wielu dziedzin, wykraczających poza tradycyjne obszary stosowania partnerstwa. Szerzej: A. Kappeler, M. Nemoz, *Public--Private Partnership in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis*, Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank, 2010.

[2] Szerzej na temat korzyści płynących z zastosowania PPP: E.R. Yescombe, *Public-Private Partnerships: Princliples of Policy and Finance*, Elsevier, Oxford 2007, s. 17 nn.

[3] W latach 2009-2012 zainicjowano w Polsce 176 projektów PPP, tylko w 31 przypadkach doszło do podpisania umowy, a zaledwie 24 projekty uzyskały zamknięcie finansowe. *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, red. J. Hausner, Centrum PPP, Warszawa 2013, s. 26 nn. W latach 1990-2011 w krajach rozwijających się niepowodzeniem zakończyło się zaledwie 6,1% całkowitej liczby projektów. J. Węgrzyn, *Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach" 2013, nr 155, s. 246.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne w okresie kryzysu gospodarczego

Dekoniunktura gospodarcza sprawiła, że realizację projektów PPP zaczęły obarczać nowe rodzaje ryzyka, a wcześniej istniejące występują z większym natężeniem. Wśród nich należy wymienić: ryzyko stopy procentowej, kredytowe, deprecjacji waluty, zmniejszenia popytu na świadczone usługi czy wreszcie ryzyko obniżenia wartości aktywów[4]. Te niekorzystne uwarunkowania doprowadziły do znacznego ograniczenia rynku PPP w Europie. W 2006 r. zarówno wartość, jak i liczba realizowanych projektów PPP osiągnęły najwyższy poziom od 1990 r., tj. około 28 mld euro i ponad 140 przedsięwzięć. W kolejnych dwóch latach doszło do wyraźnego obniżenia wolumenu i wartości zawartych transakcji PPP, ale do drastycznych zmian doszło dopiero w 2009 r., kiedy wartość projektów zmniejszyła się do 16 mld euro. W 2012 r. zamknięcie finansowe uzyskało zaledwie 70 projektów na łączną wartość prawie 13 mld euro, tj. najniższą od 1999 r. Od 2013 r. można zaobserwować niewielkie ożywienie na rynku PPP w Europie[5].

Tymczasem według szacunków Fundacji Centrum PPP i Investment Suport wartość polskiego rynku PPP ocenianego na podstawie liczby ogłoszeń wynosiła w 2009 r. 1,97 mld zł, w 2010 r. – 1,88 mld zł, w 2011 r. – 1,5 mld zł i aż 4,6 mld zł na koniec 2012 r. Faktycznie jednak umowy podpisano na wykonanie tylko części projektów, których łączna wartość w latach 2009-2012 wyniosła zaledwie 3 mld zł[6]. Charakteryzowała je ponadto stosunkowo niska wartość, co wynikało m.in. z tego, że inicjatorem przedsięwzięć PPP był samorząd terytorialny, odpowiadający za ogłoszenie 76% postępowań w latach 2009-2012, w tym jednostki szczebla lokalnego – gminy i miasta na prawach powiatu[7]. Konsekwencją tej specyficznej dla Polski sytuacji jest nadal marginalny udział w europejskim rynku PPP[8]. Należy jednak podkreślić, że PPP znajduje w Polsce praktyczne zastosowanie dopiero od 2009 r. Przytoczone wyżej wielkości wskazują więc na szybkie tempo jego rozwoju.

---

[4] Szerzej: P. Burger, J. Tyson, I. Karpowicz, M.D. Coelho, *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*, International Monetary Fund Working Paper WP/09/144, International Monetary Fund, 2009, s. 10.

[5] *Review of the European PPP Market. First half of 2014*, EPEC, www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2014_h1_en.pdf [10.11.2014].

[6] *Raport o partnerstwie...*, s. 33.

[7] Najbardziej aktywne na tym polu są samorządy województwa małopolskiego. I. Herbst, T. Jagusztyn-Krynicki, P. Szewczyk, *Raport PPP w Polsce 2012*, Fundacja Centrum PPP, s. 25, www.centrum-ppp.pl [10.11.2014].

[8] Szerzej: J Szafran, *Public-Private Partnership in Poland and in the European Union*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 334, s. 231 nn.

W kontekście przeciwstawnych tendencji, jakie w ramach PPP można było zaobserwować w ostatnich pięciu latach w Europie i w Polsce, ciekawe jest zdiagnozowanie czynników, które zdecydowały o popularyzacji koncepcji partnerstwa w naszym kraju. Przeważnie wskazuje się na wprowadzenie w życie z początkiem 2009 r. nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi[9], które zastąpiły bardzo szczegółowe, nieprzyjazne dla inwestorów prywatnych i nazbyt rygorystyczne dla podmiotów publicznych, a w rezultacie nieżyciowe przepisy zawarte w ustawie z 2005 r.[10]

Pomocne w praktycznym zastosowaniu PPP w Polsce na szerszą skalę są także instytucje, których celem jest upowszechnianie tej formy współdziałania sektora publicznego i prywatnego, w tym m.in. Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, utworzone jako niezależna instytucja obywatelska, i Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, zawiązana z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Chociaż ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nakłada na administrację rządową określone obowiązki, w praktyce wsparcie w przygotowaniu i wdrażaniu projektów, prowadzona przez nią działalność informacyjna, szkoleniowa i doradcza, mimo ewidentnej poprawy w stosunku do okresu 2005-2008, wciąż oceniana jest jako dalece niewystarczająca[11]. Pozytywne efekty przynosi natomiast powoli i z trudem zdobywane przez samorządowców doświadczenie w realizacji projektów. Nie bez znaczenia jest także pojawienie się biur doradczych i kancelarii prawnych specjalizujących się w kwestiach partnerstwa.

O dynamicznym rozwoju PPP w Polsce zadecydowały jednak inne czynniki, o charakterze makroekonomicznym i finansowym. Należy podkreślić, że potrzeba realizacji inwestycji związanych z dostarczaniem usług publicznych jest w Polsce o wiele większa niż w państwach Europy Zachodniej. Jak podaje Witold Orłowski, osiągnięcie w Polsce do 2022 r. poziomu infrastruktury, jaką dysponują obecnie kraje Europy Zachodniej, wymagałoby zwiększenia nakłaów inwestycyjnych z 4,4% do 5,1% PKB, co oznacza, że sektorowi publicznemu zabrakłoby na ten cel od 116 do 197 mld zł[12]. Wypełnienie luki finansowej poprzez zwiększenie

[9] Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.

[10] K. Brzozowska, *Identyfikacja przyczyn słabego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle tendencji europejskich*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, red. T. Famulska, A. Walasik, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 203. Jednak ocena uregulowań prawnych zawartych w ustawie z 2005 i 2009 r. na podstawie szablonu M.J. Gavina, przeprowadzona przez J. Węgrzyn, wypada pomyślnie w odniesieniu do obydwu aktów prawnych. Stanowiły one, jej zdaniem, korzystne rozwiązania w zakresie PPP, chociaż obecnie obowiązująca ustawa tworzy lepsze warunki dla przedsiębiorców prywatnych angażujących się w PPP. J. Węgrzyn, *Perspektywy rozwoju...*, s. 354.

[11] *Raport o partnerstwie...*, s. 15.

[12] Równowartość majątku trwałego wykorzystywanego do świadczenia usług publicznych w Polsce wynosi 45% PKB i jest on w 46% zużyty. W państwach Europy Zachodniej wartość tego majątku wynosi 50% PKB. W.M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania*

zobowiązań nie zawsze jest możliwe i uzasadnione. Wiązałoby się nie tylko ze zwiększeniem wydatków publicznych o koszty obsługi długu, ale dla wielu samorządów oznaczałoby także przekroczenie dopuszczalnych prawem granic zadłużenia, które od 2014 r. wyznaczane są dla każdej jednostki indywidualnie i dla wielu z nich są jeszcze bardziej restrykcyjne niż obowiązujące do końca 2014 r. Wydaje się, że właśnie ta kwestia, w połączeniu z ogromnym zapotrzebowaniem na rozwój infrastruktury, zadecydowała o takim wzroście zainteresowania koncepcją PPP w Polsce. Argumenty na potwierdzenie tej tezy można znaleźć w wielu opracowaniach naukowych[13]. Paradoksalnie dekoniunktura gospodarcza, która przyczyniła się do bardzo wyraźnego ograniczenia ilości i wartości umów PPP zawartych w ostatnich pięciu latach w Europie, w Polsce wywołała efekt wprost odwrotny. Przedsiębiorcy prywatni, reprezentujący głównie branżę budowlaną, śmielej zaczęli angażować się we współpracę z sektorem publicznym, widząc w partnerstwie sposób na uzyskanie stabilnego źródła dochodów w długim okresie i ograniczenie ryzyka bankructwa[14].

Kolejnym aspektem, na jaki należy zwrócić uwagę. analizując przesłanki rozwoju PPP w Polsce, jest możliwość zaangażowania środków europejskich w finansowanie projektów. Jak wspomniano, tylko niewielka część zgłoszonych pomysłów na przedsięwzięcia w formule partnerstwa została zrealizowana, a jedną z istotnych tego przyczyn były problemy z uzyskaniem zamknięcia finansowego. Dzięki funduszom pomocowym już są wdrażane projekty o znacznej wartości i można się spodziewać, że w kolejnych latach wykorzystanie tego dodatkowego, ale bardzo efektywnego źródła finansowania doprowadzi do istotnych zmian na polskim rynku PPP, pozwalając nie tylko na finansowanie większej liczby przedsięwzięć, ale także – przedsięwzięć o znacznej wartości.

2. Realizacja projektów hybrydowych w Polsce do 2013 roku

Projekty hybrydowe, zwane też projektami mieszanymi (*blended projects*), to przedsięwzięcia łączące formułę partnerstwa ze współfinansowaniem środka-

PPP w Polsce, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011, s. 10. Na temat fatalnego stanu infrastruktury publicznych placówek ochrony zdrowia zob. J. Śmiechowicz, *Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji przez samorząd terytorialny w Polsce*, w: *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 467 nn.

[13] J. Węgrzyn, *Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego*, „Zeszyty Naukowe UEK" 2013, nr 913, s. 125-136; D. Hajdys, *Public-Private Partnership as a Means of Financing Infrastructure Projects of Local Governments under Increasing Debt*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług" 2013, nr 108, s. 135-142; J. Śmiechowicz, op. cit., s. 467-476.

[14] J. Węgrzyn, *Perspektywy rozwoju...*, s. 355.

mi unijnymi. Możliwość wykorzystania w montażu finansowym dotacji z funduszy strukturalnych (zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Funduszu Spójności i dotacji sektorowych (m.in. TEN-T) istniała już w okresie programowania 2007-2013, ale kwestie z nią związane unormowane były bardzo ogólnie zarówno w prawie wspólnotowym, jak i w przepisach krajowych[15]. W praktyce pogodzenie restrykcyjnych procedur dotyczących wykorzystania i rozliczenia dotacji unijnej ze specyfiką projektów PPP, a zwłaszcza z przewlekłością realizacji przedsięwzięć, było utrudnione i w konsekwencji nie znalazło szerszego zastosowania ani w Europie, ani w Polsce. W latach 2007-2013 zgłoszono do realizacji 49 projektów hybrydowych z 13 państw Unii Europejskiej, a łączna wartość wsparcia unijnymi dotacjami wyniosła 4,2 mld euro. Najczęściej, bo w 25 przypadkach, korzystano z tego źródła przy realizacji inwestycji związanych z zapewnieniem dostępu do Internetu, a wartość przekazanych dotacji wyniosła łącznie 260 mln euro. O wiele większe kwoty, bo aż 3,7 mld euro, przeznaczono na dofinansowanie 11 projektów z zakresu transportu. Ze środków unijnych dofinansowano także przedsięwzięcia z dziedziny ochrony środowiska, rekreacji, rolnictwa i energetyki. Ich udział w finansowaniu poszczególnych inwestycji bardzo się różnił i wynosił od kilkunastu do 70%. Najaktywniej partnerstwo z funduszami europejskimi łączono we Francji, Słowenii i Grecji, gdzie przy ich udziale sfinansowano odpowiednio 16, 10 i 8 projektów, ale to właśnie w tym ostatnim kraju wielkość pozyskanych środków unijnych była największa i wynosiła aż 3,1 mld euro, a więc 74% całości przyznanych na inwestycje hybrydowe funduszy[16]. Zgodnie z danymi European PPP Expertise Centre w Polsce (obejmującymi tylko inwestycje zakończone) środki pomocowe uwzględniono w montażu finansowym tylko jednego przedsięwzięcia, ale Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wykazuje w swojej bazie projektów hybrydowych, że umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia podpisano już w przypadku 18 inwestycji, a w kolejnych dwóch, będących jeszcze w fazie planistycznej, jest ono przewidywane. Łączna wartość projektów hybrydowych, w których finansowaniu uwzględniono fundusze z 12 programów operacyjnych z perspektywy 2007-2013, wynosi 3,9 mld zł, a kwota przyznanego już dofinansowania sięga prawie 2,4 mld zł. Środki pomocowe mają więc zasadnicze znaczenie dla realizacji tych przedsięwzięć i w poszczególnych przypadkach stanowią od 44% do 77% ich wartości[17]. Chociaż hybrydy wciąż stanowią niewielką część ogólnej liczby projektów PPP

[15] R. Kałuża, *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Studia BAS" 2014, nr 3, s. 52 nn.

[16] *EU Funds in PPPs. Project Stocktake and Case Studies*, EPEC 2012, annex 1.

[17] K. Brzozowska, *Zaangażowanie środków Unii Europejskiej w finansowanie projektów PPP w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług" 2013, nr 794, s. 73 nn.

w Polsce, bo zaledwie 17%, to wiążą się z inwestycjami o bardzo dużej jak na polskie warunki wartości. Ich udział w całym rynku PPP przekroczył już 2/3[18].

Analiza struktury sektorowej projektów hybrydowych w Polsce i w Unii Europejskiej pozwala na wskazanie pewnych podobieństw i różnic. Dziedziną, w której najczęściej łączy się partnerstwo z dofinansowaniem z Unii Europejskiej, jest telekomunikacja. W Polsce środki unijne pozyskano już na 10 inwestycji, które obejmują poprawę lub umożliwienie przesyłania danych łączami światłowodowymi i internetowymi, w większości prowadzonych w Polsce Wschodniej i wspieranych środkami z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz w województwach: wielkopolskim, małopolskim, dolnośląskim, śląskim i mazowieckim. Generalnie są to bardzo kosztowne przedsięwzięcia, w dużym stopniu wspierane dotacjami unijnymi. Trzy projekty mają na celu podniesienie efektywności energetycznej, a kolejne trzy (w tym jeden w fazie koncepcyjnej) dotyczą inwestycji w dziedzinie sportu i rekreacji. Pojedyncze przedsięwzięcia podjęto natomiast w sektorze gospodarki odpadami, rewitalizacji oraz badań i rozwoju. Planowane jest także jedno przedsięwzięcie w sektorze ochrony zdrowia. Warto zaznaczyć, że projektem o największej wartości jest, będąca już w fazie budowy, spalarnia odpadów w Poznaniu. Całkowite koszty jej realizacji oszacowano na 758 mln zł, z czego 352 mln zł będzie pochodzić z dotacji unijnej.

Środki na dofinansowanie projektów hybrydowych pochodzą głównie z regionalnych programów operacyjnych. Tylko jeden z nich współfinansowany jest dotacją z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zwrotne wsparcie z inicjatywy JESSICA przewidziano zaś w przypadku dwóch inicjatyw: będącego w fazie realizacji projektu „Rewitalizacja dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie" i dopiero planowanego projektu rozbudowy szpitala w Gdyni.

Obecnie najbardziej zaawansowane są trzy projekty znajdujące się już w fazie eksploatacji: „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju", „Zarządzanie Sosnowickim Parkiem Naukowo-Technologicznym" i „Zarządzanie infrastrukturą sportową stoku Dębowiec w Bielsku-Białej".

Projekty hybrydowe w Polsce najczęściej realizowane są na bazie modelu DBFO, który przewiduje, że ryzyko związane z projektowaniem, budową, finansowaniem i eksploatacją ponoszone jest przez partnera prywatnego, a fundusze unijne przeznaczone na pokrycie kosztów inwestycji wydatkowane są po zakończeniu budowy. Popularnym rozwiązaniem jest także model DB+O, zakładający rozdzielenie fazy projektowania i budowy od fazy eksploatacji i utrzymania poprzez zawarcie dwóch odrębnych umów, w którym to modelu ryzyko finansowe obciąża partnera publicznego występującego o dofinansowanie wyłącznie wydatków inwestycyjnych. Zdecydowanie mniejszą popularnością cieszy się natomiast model DBO, w którym podmiot prywatny, projektujący i budujący obiekt na pod-

[18] R. Kałuża, op. cit., s. 64.

stawie jednej umowy przejmuje również odpowiedzialność za jego eksploatację i utrzymanie. W modelu DBO ryzyko operacyjne w pełni obciąża partnera prywatnego, podczas gdy ryzyko finansowe – podmiot publiczny[19].

3. Uwarunkowania prawne i perspektywy wykorzystania środków europejskich w finansowaniu PPP w Polsce

Trudności z zapewnieniem finansowania inwestycji infrastrukturalnych, jakie dotknęły nawet najbogatsze państwa europejskie w okresie recesji gospodarczej, wyraźne ograniczenie liczby i wartości projektów hybrydowych, a także rosnące problemy władz publicznych z zapewnieniem wkładu własnego na realizację przedsięwzięć współfinansowanych środkami pomocowymi sprawiły, że kwestie łączenia PPP z funduszami unijnymi zostały szerzej uregulowane na szczeblu Unii Europejskiej. W preambule Rozporządzenia ogólnego[20] wyraźnie poparto to rozwiązanie, wskazując, że PPP może stanowić skuteczny sposób wdrażania operacji, zapewniający osiągnięcie celów polityki publicznej poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych. Równocześnie podkreślono, że uzasadnione jest uwzględnianie szczególnych cech partnerstwa, tak by korzystanie z funduszy polityki spójności było łatwiejsze.

Poza tym ogólnym stwierdzeniem, wyrażającym jednak akceptację dla projektów hybrydowych, w Rozporządzeniu ogólnym zawarto też definicję partnerstwa i odniesiono się do niektórych szczegółowych zagadnień dotyczących mechanizmów łączenia zasobów publicznych z prywatnymi. Tym samym usunięto wiele barier stojących na przeszkodzie wykorzystania tej formuły w praktyce na szerszą skalę. Zgodnie z Rozporządzeniem ogólnym partnerstwo publiczno-prywatne należy rozumieć jako formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, której celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału[21]. Dzięki szerokiemu ujęciu partnerstwa w przytoczonej definicji możliwe jest więc wykorzystanie środków pomocowych w montażu finansowym nie tylko przedsięwzięć realizowanych na pod-

[19] W modelu DBFO realizowanych jest 8 projektów, w DB+O – 7, a w DBO – 4.

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego oraz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

[21] Ibidem, art. 2 pkt 25.

stawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ale również na podstawie rozwiązań zawartych w innych aktach prawnych.

W upowszechnieniu koncepcji PPP w okresie 2014-2020 szczególną rolę mogą odegrać art. 63 i 64 Rozporządzenia ogólnego, które odnoszą się do kluczowych spraw dotyczących zaangażowania funduszy unijnych w projekty partnerstwa. Istotne jest przede wszystkim rozwikłanie kwestii, która ze stron umowy może być beneficjentem dotacji. Dotychczasowe polskie doświadczenia pokazują, że przeważnie (poza jednym przypadkiem) był nim podmiot publiczny. Jednak zgodnie z Rozporządzeniem ogólnym beneficjentem pomocy może być zarówno partner publiczny, jak i prywatny. Co więcej, inicjujący współpracę w ramach PPP podmiot publiczny może zaproponować, aby po wyborze partnera prywatnego prawa i obowiązki wynikające z pełnienia funkcji beneficjenta pomocy unijnej zostały właśnie jemu przekazane. W takiej sytuacji decyzja zatwierdzająca przyznanie dotacji wydawana przez instytucję zarządzającą ma charakter warunkowy, a ostateczne rozstrzygnięcie uzależnione jest od tego, czy wybrany partner prywatny spełnia kryteria uzyskania statusu beneficjenta, określone w Rozporządzeniu ogólnym. Regulacja ta rozwiązuje także problem zapewnienia trwałości projektu. W przypadku długoletnich i czasami skomplikowanych umów PPP, gdzie zmiana strony umowy bywa uzasadniona lub nawet jest konieczna ze względów merytorycznych i efektywnościowych, ma bardzo duże znaczenie dla wykorzystania środków unijnych w praktyce i pozwala chronić interes publiczny, gdyby okazało się, że partner prywatny nie wywiązuje się rzetelnie ze swoich obowiązków. W przepisach rozporządzenia przewidziano bowiem możliwość zastąpienia beneficjenta będącego partnerem prywatnym w trakcie trwania operacji PPP nowym podmiotem, który przejmie jego prawa i obowiązki.

Istotne znaczenie dla realizacji projektów hybrydowych ma także ustalenie zasad refundacji wydatków, jakie w związku z inwestycją poniósł partner prywatny w sytuacji, gdy beneficjentem jest podmiot publiczny. Przepisy rozporządzenia dopuszczają możliwość uznania takich wydatków za poniesione i pokryte przez podmiot publiczny. Kwoty przeznaczone na ich refundację przekazywane są na założony w tym celu rachunek powierniczy, a podmiot publiczny może wypłacić je partnerowi prywatnemu w trakcie realizacji inwestycji lub po jej zakończeniu – jako część opłaty za dostępność, wypłacanej w okresie trwania całej umowy PPP[22].

Ważne udogodnienie przewidziano również dla realizowanych w formule PPP dużych projektów, o wartości powyżej 50 mln euro (a w przypadku projektów z dziedziny transportu – 75 mln euro). W stosunku do nich złagodzono obowiązek zawarcia pierwszej umowy na roboty budowlane w ciągu 3 lat od wydania decyzji KE, modyfikując ten nakaz w taki sposób, by uwzględnić przewlekłość

[22] R. Kałuża, op. cit., s. 73.

postępowania PPP i wymagając jedynie, by w ciągu 3 lat od wydania decyzji KE beneficjent pomocy podpisał umowę PPP.

Kolejnym udogodnieniem sprzyjającym wdrażaniu projektów hybrydowych w wybranych sektorach jest możliwość zastosowania zryczałtowanych procentowych stawek przychodów netto zamiast indywidualnego obliczania poziomu dofinansowania na podstawie luki w finansowaniu projektu.

Szanse na realizację projektów hybrydowych w latach 2014-2020 są duże. W tym okresie w ramach polityki spójności Polska będzie mogła wykorzystać kwotę 82,5 mld euro. Jak dotąd w bazie projektów hybrydowych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju znajduje się tylko jedna inicjatywa, która ma być współfinansowana środkami z obecnej perspektywy finansowej Unii. Ma ona dotyczyć budowy Centrum Przesiadkowego w Zabrzu, które pozwoli na połączenie kolei z innymi środkami transportu. Projekt obejmuje budowę nowego budynku dworca, gruntowny remont linii kolejowych i peronów, a także zagospodarowanie terenów znajdujących się w pobliżu i wyposażenie ich w kompleks usługowo-handlowy, zespół hotelowo-konferencyjny oraz wielopoziomowy parking. Całkowity koszt realizacji projektu, którego pomysłodawcą jest miasto Zabrze, określono na 214 mln zł, a wielkość dofinansowania – z Regionalnego Programu Operacyjnego województwa śląskiego – na 160 mln zł.

Podsumowanie

Dotychczasowe doświadczenia w łączeniu funduszy unijnych z partnerstwem nie są w Polsce bogate. Biorąc jednak pod uwagę krótką historię realizacji zadań publicznych z wykorzystaniem tej metody w naszym kraju i szybki wzrost zainteresowania projektami hybrydowymi oraz pozytywne efekty podjętych już w tym zakresie przedsięwzięć, można spodziewać się, że w najbliższych latach ich liczba znacznie wzrośnie. Za takim właśnie rozwojem przemawia kilka argumentów. W pierwszej kolejności należy wymienić coraz większą chęć podejmowania wspólnych inwestycji zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne na zasadzie partnerstwa, gdyż dostrzegły one, że partnerstwo pozwala na osiągnięcie obopólnych korzyści. Sektor publiczny (głównie gminy, miasta na prawach powiatu i województwa) motywowany jest do wykorzystania tej alternatywnej formy realizacji zadań bardzo dużym zapotrzebowaniem na inwestycje infrastrukturalne, a równocześnie ogromnymi trudnościami w zapewnieniu im we własnym zakresie źródeł finansowania, z uwagi na wysoki poziom długu samorządowego i obowiązujące go limity. Z kolei sektor prywatny, odczuwający skutki spowolnienia gospodarczego, przychylniej zaczął traktować długoterminową współpracę w ramach partnerstwa, widząc w niej źródło stabilnych dochodów.

Możliwość zaangażowania środków europejskich w finansowanie projektów dodatkowo zwiększa ich atrakcyjność w ocenie podmiotów prywatnych (jak również instytucji finansowych działających na zasadach komercyjnych), gdyż ograniczają ponoszone przez nie ryzyko. Przyjazny klimat dla realizacji projektów hybrydowych w okresie programowania 2014-2020 w Unii Europejskiej oraz nowe regulacje uwzględniające specyfikę partnerstwa i ułatwiające wykorzystanie środków pomocowych w projektach PPP wpłyną niewątpliwie na rozwój rynku PPP w Polsce. Można się też spodziewać, że wzorem tendencji europejskich projekty hybrydowe będą w przyszłości realizowane w dziedzinie transportu (przewidziane są dla nich szczególne preferencje), ochrony środowiska, teleinformatyki, efektywności energetycznej i rewitalizacji terenów miejskich.

Literatura

Brzozowska K., *Identyfikacja przyczyn słabego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle tendencji europejskich*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, red. T. Famulska, A. Walasik, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.

Brzozowska K., *Zaangażowanie środków Unii Europejskiej w finansowanie projektów PPP w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług" 2013, nr 794.

Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D., *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships, International Monetary Fund Working Paper WP/09/144*, International Monetary Fund 2009.

EU Funds in PPPs. Project Stocktake and Case Studies, EPEC, 2012.

Hajdys D., *Public-Private Partnership as a Means of Financing Infrastructure Projects of Local Governments under Increasing Debt*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług" 2013, nr 108.

Herbst I., Jagusztyn-Krynicki T., Szewczyk P., *Raport PPP w Polsce 2012*, Fundacja Centrum PPP, www.centrum-ppp.pl [10.11.2014].

Kałuża R., *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Studia BAS" 2014, nr 3.

Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce, red. J. Hausner, Centrum PPP, Warszawa 2013.

Review of the European PPP Market. First half of 2014, EPEC, http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2014_h1_en.pdf [10.11.2014].

Szafran J., *Public-Private Partnership in Poland and in the European Union*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 334.

Śmiechowicz J., *Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji przez samorząd terytorialny w Polsce*, w: *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.

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

Węgrzyn J., *Perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach" 2013, nr 155.

Węgrzyn J., *Przesłanki podejmowania inicjatyw partnerstwa publiczno-prywatnego – analiza porównawcza na przykładzie wybranych gmin województwa małopolskiego*, „Zeszyty Naukowe UEK" 2013, nr 913.

Yescombe E.R., *Public-Private Partnerships: Princliples of Policy and Finance*, Elsevier, Oxford 2007.

The use of European funds in the implementation of public-private partnerships in Poland – past experience and future possibilities

Abstract. *The economic crisis has led to a reduction in the number and value of public-private partnership projects in Europe. In Poland, however, since 2009, opposite tendencies can be observed and the partnership market is developing dynamically. The EU funds are being used in financing investments more often, and it should be noted that although the hybrid projects represent only 17% of all implemented in Poland, their share in the total value of the projects implemented in the form of a partnership is about 2/3, so it is very significant. Due to favorable changes in EU legislation relating to the PPP and specific Polish conditions, the further popularization of hybrid projects may be expected in the coming years.*

Keywords: *public-private partnership, hybrid projects*