

Julia Patorska

PPP mieszane : innowacyjne podejście do finansowania inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy unijnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 47, 345-355

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JULIA PATORSKA

PPP MIESZANE – INNOWACYJNE PODEJŚCIE DO FINANSOWANIA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH Z WYKORZYSTANIEM FUNDUSZY UNIJNYCH

1. WSTĘP

Sytuacja, którą możemy obecnie obserwować na rynku finansowym, nie sprzyja szybkiemu rozwojowi infrastruktury transportowej i komunalnej. Z jednej strony banki ograniczają finansowanie inwestycji, z drugiej strony w budżecie centralnym, jak i w budżetach samorządów, niebezpiecznie zwiększa się deficyt. Ponieważ sztywne wydatki budżetów wciąż pochłaniają ich znaczną część, w czasie spowolnienia gospodarczego środki pozostałe na rozwój i inwestycje dramatycznie się kurczą. W Polsce dużym jednak wsparciem w realizacji inwestycji infrastrukturalnych i komunalnych pozostają środki pochodzące z funduszy europejskich. Polska jest obecnie największym beneficjentem polityki spójności wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej. W obecnej perspektywie finansowej obejmującej lata budżetowe 2007-2013 dostępne fundusze zostały pogrupowane tematycznie w pięć programów operacyjnych oraz regionalnie w siedemnaście programów obejmujących poszczególne województwa oraz rejon wschodniej Polski. Łączna wielkość zaangażowanych środków wspólnotowych w realizację tych programów w latach 2007-2013 wyniesie 67,3 mld EUR. Tym niemniej, aby móc wykorzystać te środki, konieczne jest zaangażowanie również środków krajowych. Szacuje się, iż wielkość krajowych środków publicznych niezbędnych do tzw. montażu finansowego wyniesie prawie 12 mld EUR, podczas gdy kolejne 6,4 mld EUR będą musiały przeznaczyć podmioty prywatne, aby przeprowadzić założone inwestycje. Problemy związane z dofinansowaniem inwestycji z budżetów centralnego i samorządowego mogą być częściowo rozwiązane poprzez stosowanie innowacyjnych technik finansowania łączących fundusze europejskie z partnerstwem publiczno-prywatnym.

2. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Alternatywą wobec tradycyjnego finansowania¹ transportowych i komunalnych inwestycji infrastrukturalnych jest stosowanie struktur partnerstwa publiczno-prywatnego. Termin „partnerstwo publiczno-prywatne” (PPP) nie jest zdefiniowany na poziomie Wspólnoty, a w obiegu istnieje szereg jego definicji zarówno bardzo wąsko określających modele współpracy, jak i szeroko odnoszących się do kwestii związków pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym.

¹ Tradycyjne finansowanie w tym kontekście obejmuje finansowanie bezpośrednio z budżetu, a także finansowanie pochodzącego z kredytów i pożyczek zaciąganych przez podmioty publiczne.

Zgodnie z Zieloną Księgą, w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji² ogólnie termin ten odnosi się do form współpracy pomiędzy organami/władzami publicznymi a światem biznesu, którego celem jest zapewnienie finansowania, budowy, odnawiania, zarządzania i utrzymania infrastruktury bądź świadczonej usługi. Uważam, że owa współpraca została bardzo trafnie określona w publikacji napisanej przez ekspertów prawnych i finansowych firm Chadburne & Parke i PricewaterhouseCoopers pt.: „Przemysł, Przygotuj, Przeprowadź. Partnerstwo Publiczno-Prywatne”, gdzie podkreśla się fakt nie tylko tworzenia nowej infrastruktury, ale przede wszystkim istotę świadczenia usług dzięki powstałemu obiektowi.

Należy zwrócić uwagę, iż partnerstwo publiczno-prywatne jest najbardziej efektywne w przypadku realizacji przedsięwzięć dużych i kapitałochłonnych, głównie ze względu na wysokie koszty transakcyjne oraz skomplikowaną strukturę przygotowania i realizacji inwestycji. I choć jest to forma przeprowadzenia inwestycji przez wielu ekspertów zachwalana, to jednak jedynie część przedsięwzięć można zaklasyfikować jako nadające się do tego modelu realizacji. Wśród cech inwestycji, które sprzyjają powodzeniu realizacji przedsięwzięcia w formie PPP, można wyróżnić przede wszystkim:

- cykl życia projektu, gdzie zawarta umowa pomiędzy partnerem prywatnym i publicznym jest równa okresowi ekonomicznego trwania projektu (koszty wówczas dla obu stron są rozłożone optymalnie);
- istotę rezultatu projektu, a nie sposób dojścia do niego;
- możliwość optymalnego podziału ryzyka projektu;
- inne aspekty, niezwiązane bezpośrednio z danym przedsięwzięciem, a raczej odnoszące się do środowiska realizacji inwestycji, takie jak wola polityczna, ramy prawne, dojrzałość instytucji czy przejrzystość procesów.

W krajach, które szeroko korzystają z PPP, tego typu inwestycje wciąż stanowią nie więcej niż 15% wszystkich realizowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych i komunalnych. Najwięcej jest ich przeprowadzanych w sektorze transportu, głównie drogowym, choć także kolejowym czy lotniskowym. Inne obszary, gdzie PPP jest obecne i godne naśladowania to m.in. służba zdrowia, więziennictwo, obiekty sportowe i kultury czy infrastruktura związana z ochroną środowiska.

Istotą modeli partnerstwa publiczno-prywatnego jest związek, jaki występuje pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizowane przedsięwzięcie, a także istniejącą potrzebą publiczną i koniecznością zaspokojenia jej poprzez świadczenie usług. W tradycyjnych modelach społeczne potrzeby publiczne (czyli np. ochrona zdrowia, oświata, szkolnictwo wyższe czy korzystanie z infrastruktury), których zaspokajanie nie przynosi sektorowi prywatnemu zakładanych zysków, są realizowane przez sektor publiczny (zarówno na szczeblu rządowym, centralnym, jak i regionalnym czy lokalnym). Występują jednak takie przypadki (a dokładniej takie potrzeby publiczne), kiedy określone kompetencje występujące po stronie publicznej i prywatnej mogą przyczynić się do zoptymalizowania zaspokojenia potrzeb publicznych i tym samym, poprzez podział ryzyka i korzyści, strona prywatna jest zainteresowana realizacją przedsięwzięcia i świadczeniem usług publicznych w zamian za uzyskiwanie wynagrodzenia. Równocześnie to partner publiczny definiuje usługi, określa ich zakres i jakość, gdyż to wciąż on jest odpowiedzialny politycznie za zaspokajanie potrzeb publicznych i, co więcej, musi zapew-

² Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Bruksela 2004 r. Com (2004) 327 wersja ostateczna.

niać dostęp do infrastruktury i usług po przystępnej cenie. W rzeczywistości oznacza to, że sektor publiczny może także ponosić koszty (lub ich część) związane ze świadczeniem usług, jeśli przewyższają one możliwości finansowe użytkowników. Przykładem takiej działalności jest Warszawa, gdzie kwoty uzyskiwane ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej nie wystarczają do pokrycia kosztów realizacji transportu miejskiego. Tym samym miasto Warszawa dopłaca do biletów Zarządu Transportu Miejskiego, zaspokajając potrzeby publiczne po akceptowalnej dla społeczeństwa cenie.

3. PPP MIESZANE

Innowacyjnym podejściem do formy PPP jest stosowanie tzw. modeli mieszanych, zwanych także hybrydowymi. Z mieszanymi modelami partnerstwa publiczno-prywatnego mamy do czynienia wówczas, gdy część kosztów finansowych jest pokrywana z budżetu Unii Europejskiej. W takim modelu fundusze europejskie stanowią uzupełnienie, umożliwiając realizację przedsięwzięcia w sytuacji, gdy tradycyjny model PPP nie mógłby zostać zrealizowany z powodu luki występującej pomiędzy kosztami inwestycji a zakładanymi przychodami z projektu i równocześnie brak jest wystarczających krajowych środków publicznych do pokrycia tej luki. Istnieje kilka sposobów połączenia funduszy europejskich z kapitałem prywatnym i środkami publicznymi. Wykorzystywane dotychczas modele można podzielić w zależności od tego, który z podmiotów jest beneficjentem funduszy europejskich oraz które elementy realizacji przedsięwzięcia są realizowane przez partnera prywatnego.

Tabela 1
Modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Lp.	Rola partnera prywatnego	Beneficjent funduszy UE
1.	DBO (Design, Build, Operate) – Zaprojektuj, Wybuduj, Eksploatuj	publiczny
2.	DBFO (Design, Build, Finance, Operate) – Zaprojektuj, Wybuduj, Sfinansuj, Eksploatuj.	publiczny lub prywatny
3.	O (Operate) / Eksploatuj	publiczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Partnerstwo publiczno-prywatne*, A. Gajewska-Jedwabny (red.), Warszawa 2007.

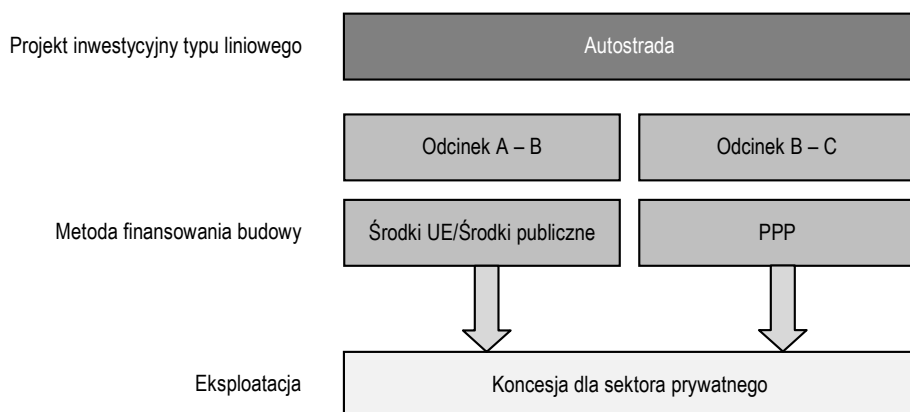
Stosowane modele każdorazowo można odpowiednio dopasować, tak by jak najlepiej wykorzystać dostępne środki, a także doświadczenie i kompetencje wszystkich uczestniczących w realizacji przedsięwzięcia.

1. W modelu DBO za finansowanie przedsięwzięcia w całości odpowiedzialny jest podmiot publiczny. Strona publiczna jest beneficjentem środków UE i to ona bierze na siebie ryzyko nieotrzymania grantu. Partner prywatny w tej strukturze natomiast odpowiada za projekt, budowę oraz eksploatację obiektu, za co pobiera wynagrodzenie. W zależności od sytuacji może być to wynagrodzenie oparte na opłatach pobieranych bezpośrednio od użytkowników lub tzw. opłatach za dostępność przekazywaną przez stronę publiczną.

Powyższy model zastosowano w mieście Limerick w Irlandii przy uporządkowaniu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Finansowaniem przedsięwzięcia w całości zajął się lokalny samorząd. Otrzymany grant z Funduszu Spójności w kwocie ponad 110 mln EUR stanowił podstawowe źródło finansowania.

2. W kolejnym analizowanym modelu – DBFO – finansowaniem przedsięwzięcia zajmuje się w głównej mierze partner prywatny. Może on być również beneficjentem³ funduszy europejskich, choć ze względu na mniejsze ryzyko związane z aplikowaniem o środki z budżetu UE przez podmioty publiczne, często to właśnie strona publiczna otrzymuje grant, który następnie jest przekazywany podmiotowi prywatnemu na pokrycie części kosztów inwestycyjnych. Podobnie jak w poprzednim modelu, także tutaj strona prywatna po wybudowaniu obiektu eksploatuje go i świadczy usługi, pobierając za to wynagrodzenie.

Powyższy model został wykorzystany przy budowie obwodnicy Aten, która została oddana do użytku w 2003 roku. Przedsięwzięcie obejmowało projekt, budowę, częściowe finansowanie oraz eksploatację obwodnicy przez wybranego w drodze przetargu partnera prywatnego. Zastosowanie mieszanego modelu PPP umożliwiło przetruczenie większości ryzyk na stronę prywatną, która to otrzymała odpowiedni zwrot z zainwestowanego kapitału poprzez a uzupełnienie występującej luki finansowej środkami z funduszy strukturalnych (grant pokrył niemal 34% kosztów inwestycji).



Rysunek 1. Projekt typu *Ring fencing* dla inwestycji liniowej

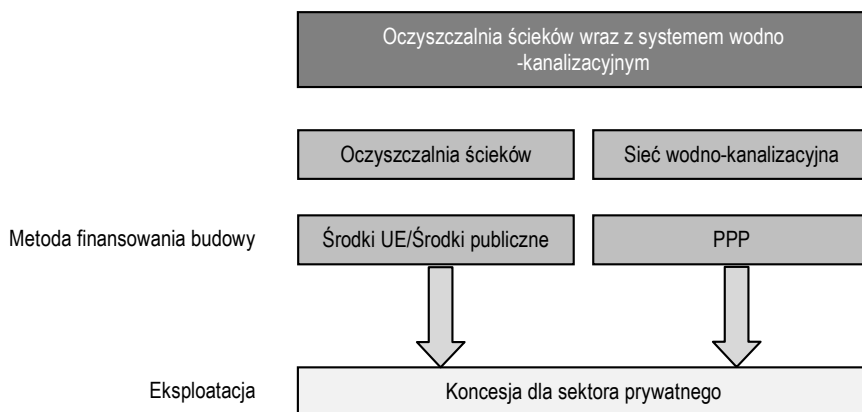
Źródło: opracowanie własne.

3. W trzecim analizowanym modelu strona publiczna odpowiedzialna jest za cały proces realizacji inwestycji, w tym za finansowanie, i tym samym także jest ona beneficjentem funduszy UE. Po zrealizowaniu przedsięwzięcia przekazuje obiekt podmiotowi prywatnemu do eksploatacji, który za świadczone usługi pobiera wynagrodzenie. Szczególnym przypadkiem tego modelu są projekty typu *Ring fencing*. Forma ta może być stosowana, gdy z danego dużego przedsięwzięcia można wydzielić części, które realizowane są w różnych modelach, a następnie wszystkie przekazywane są partnerowi prywatnemu do eksploatacji. Części to wydzielone odcinki w przypadku inwestycji liniowych lub elementy całego przedsięwzięcia, syste-

³ Niektóre państwa, w tym także Polska, definiują szczegółowo, a nawet imiennie, już na poziomie programu operacyjnego podmioty, które mogą być beneficjentami środków UE. W ten sposób często ogranicza się możliwość stosowania mieszanych modeli PPP. Prosty sposób definiowania beneficjentów funduszy jest uzupełnienie listy o podmioty, które posiadają umowę z samorządem czy innym podmiotem publicznym, tak aby np. wybrany w drodze ustawy o PPP partner prywatny mógł bezpośrednio ubiegać się o dofinansowanie realizowanego przedsięwzięcia.

mu, które łatwo da się oddzielić (np. inwestycja polegająca na budowie oczyszczalni ścieków wraz z systemem wodno-kanalizacyjnym – patrz schemat rysunek 2).

Przykładem tego modelu jest budowa obwodnicy dwóch miast w Irlandii: Dundalk oraz Drogheda. Pierwszy odcinek został wybudowany w modelu PPP obejmującym projekt, budowę, finansowanie i eksploatację (DBFO), podczas gdy drugi odcinek został wybudowany w modelu tradycyjnym przy wsparciu środków Funduszu Spójności, a następnie przekazany koncesjonariuszowi do eksploatacji. Co ciekawe, początkowo były to dwa zupełnie niezależne projekty. W następstwie realizacji obu przedsięwzięć okazało się, że najbardziej optymalnym rozwiązaniem będzie powierzenie temu samemu partnerowi prywatnemu eksploatacji obwodnicy miasta Drogheda, odcinka w całości finansowanego przez stronę publiczną przy udziale środków Funduszu Spójności.



Rysunek 2. Projekt typu *Ring fencing* dla inwestycji z możliwością wydzielenia poszczególnych elementów

Źródło: opracowanie własne.

4. KORZYŚCI ZE STOSOWANIA MIESZANYCH MODELI PPP

Jakie zatem są korzyści ze stosowania modeli PPP mieszanych? Zdecydowanie najistotniejszą korzyścią wynikającą z wykorzystania tej innowacyjnej metody finansowania jest umożliwienie realizacji dużych projektów kapitałochłonnych w sytuacji, gdy środki publiczne i kapitał prywatny albo środki publiczne wraz z dofinansowaniem z UE nie są wystarczające do zrealizowania inwestycji. W czasie dobrej koniunktury gospodarczej, przy znacznych wpływach budżetowych i łatwości uzyskiwania przez partnerów prywatnych finansowania z instytucji finansowych, często nie analizuje się możliwości stosowania mieszanego PPP. Środki pochodzące z funduszy UE są łatwo dostępne, zwłaszcza w przypadku kluczowych dla rozwoju kraju inwestycji infrastrukturalnych, które poprzez umieszczenie ich na specjalnych listach projektowych nie muszą konkurować z innymi projektami o przyznanie dofinansowania. Również tradycyjne modele PPP, choć o bardziej skomplikowanej strukturze finansowej, w czasie dobrej koniunktury są z powodzeniem wdrażane. W sytuacji, gdy jednak instytucje finansowe nie są tak chętne do finansowania inwestycji, a wpływy budżetowe drastycznie maleją, co zagraża zagwarantowaniu montażu finansowego na odpowiednim poziomie w przypadku wykorzystywania funduszy UE, mieszane PPP może przyczynić się do realizacji zamierzonego przedsięwzięcia.

Przykładem projektu, gdzie właśnie ten model finansowania mógł się sprawdzić, jest budowa odcinka autostrady A2, od Strykowa do Konotopy k. Warszawy. Ten fragment autostrady A2, na którym przewiduje się znaczne obciążenie ruchem, planowano zrealizować w systemie koncesyjnym (czyli PPP). Wydawało się, że nie będzie żadnych przeszkód, aby finansowo projekt zamknąć, jednak czas, w którym przyszło negocjować umowę koncesyjną, przypadł na krytyczny okres związany ze światowym kryzysem gospodarczym (początek 2009 roku). Z jednej strony instytucje finansowe znacznie zaostrzyły warunki finansowania, co wpłynęło na żądania oferentów wyższego wynagrodzenia za świadczone usługi. Równocześnie strona publiczna, nie mogąc zgodzić się na warunki proponowane przez oferentów, wycofała się z projektu budowy autostrady w PPP i zdecydowała o finansowaniu inwestycji w całości z budżetu państwa. Oczywiście w czasie, w którym decyzja o zmianie sposobu finansowania była podjęta, nie było już możliwości analizowania innych form realizacji inwestycji (głównie ze względu na zobowiązania Polski wobec UEFA i organizację EURO 2012). Tym niemniej, właśnie takich sytuacji można uniknąć, próbując łączyć zarówno kapitał prywatny ze środkami budżetowymi, jak i funduszami europejskimi.

Kolejnym istotnym elementem, który powinien być postrzegany niewątpliwie jako korzyść realizowania inwestycji w mieszanym PPP wobec tradycyjnej metody korzystania z funduszy europejskich, jest możliwość skorzystania z unikalnego doświadczenia partnera prywatnego i tym samym przeniesienie na niego części ryzyka, które będzie mógł lepiej zmitygować niż strona publiczna. Aspekt ten jest szczególnie istotny przy realizacji projektów zaawansowanych technologicznie, o unikalnych parametrach czy z wykorzystaniem dotychczas niestosowanych technik implementacji.

Typowy model korzystania z funduszy europejskich w zasadzie w całości pozostawia ryzyko związane z wdrożeniem projektu po stronie publicznej. Przy typowych i powtarzalnych projektach infrastrukturalnych, takich jak np. modernizacje i budowa dróg, uporządkowanie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, budowa oczyszczalni ścieków, zwykle nie występują poważne problemy uniemożliwiające lub poważnie opóźniające realizację inwestycji. W zasadzie dotychczasowe doświadczenie pokazuje, iż najczęściej kłopotów beneficjentom sprawiały kwestie realizacji inwestycji zgodnie ze wspólnotowym prawem ochrony środowiska, natomiast aspekty technologiczne zwykle nie wpływały na poważne opóźnienia we wdrażaniu przedsięwzięć.

Znaczenie więcej ryzyk pojawia się podczas implementacji projektów bardziej złożonych, zaawansowanych technologicznie. W przypadku zaangażowania partnera prywatnego w realizację takiego projektu istnieje możliwość skorzystania z doświadczenia, które taki partner posiada i tym samym zmitygowanie części ryzyka poprzez właściwy jego podział pomiędzy strony biorące udział w implementacji przedsięwzięcia. Przykładem takiego projektu może być np. budowa sieci kolei wysokich prędkości w kraju, który dotychczas nie posiadał tego typu infrastruktury. Podczas realizacji takiej inwestycji ryzyko projektowania i budowy będzie znacznie lepiej zarządzane przez podmiot prywatny⁴.

Równocześnie możliwość wykorzystania grantu pochodzącego z funduszy europejskich może przyczynić się do zmniejszenia kosztu finansowania ponoszonego przez

⁴ Takim projektem była budowa odcinka linii kolejowej dużej prędkości *Perpignon – Figueras*, łączącej francuską sieć kolei dużych prędkości z siecią hiszpańską. Szczególnie trudny rejon górzisty powodował, iż projekt obciążony był dużym ryzykiem technologicznym, które w całości zostało przejęte przez partnera prywatnego.

partnera prywatnego. Projekty realizowane z wykorzystaniem środków UE są poddane szczególnej kontroli na każdym etapie wdrażania, a przyznanie dofinansowania zwykle świadczy o optymalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów. W takiej sytuacji, podmiot prywatny biorący udział w realizacji przedsięwzięcia, który sam musi pozyskać kapitał od instytucji finansowych, może uzyskać lepsze warunki finansowania poprzez zwiększenie wiarygodności i odnośnie celowości i racjonalności wdrażanego projektu. Równocześnie w takim wypadku część ryzyka, jak np. ryzyko nieotrzymania grantu czy ryzyko legislacyjne, przejmowana jest i mitygowana przez podmiot publiczny.

5. BARIERY W STOSOWANIU MIESZANYCH MODELI PPP

Jak przedstawiono powyżej, mieszane modele PPP, wykorzystujące poza kapitałem prywatnym i środkami publicznymi także fundusze europejskie, mogą dać istotne korzyści wszystkim uczestnikom zaangażowanym w realizowane przedsięwzięcie. Równocześnie dotychczasowe doświadczenie pokazuje, iż jest to mimo wszystko bardzo rzadko stosowana forma wdrażania projektów infrastrukturalnych. Dotąd zrealizowano w mieszanym systemie PPP około 20 inwestycji, a kilkanaście kolejnych jest w fazie przygotowawczej.

Zatem, co jest główną przyczyną tak małego wykorzystania tej innowacyjnej metody mieszania tradycyjnych modeli PPP z funduszami europejskimi? Zgodnie z raportem przygotowanym na zlecenie Banku Światowego dotyczącego hybrydowych struktur PPP⁵, nie ma administracyjnych czy prawnych barier uniemożliwiających przeprowadzenie takich inwestycji. Tym niemniej istnieje szereg ograniczeń odnoszących się do samego postrzegania i praktycznych aspektów realizacji tego typu inwestycji, które w rzeczywistości stanowią istotne przeszkody w większym wykorzystaniu modeli mieszanych PPP.

Wydaje się, że najtrudniejsze do zniwelowania w procesie upowszechnienia stosowania mieszanych modeli PPP są stereotypy dotyczące postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego w środowisku decydentów publicznych. PPP niestety wciąż bywa kojarzone z korupcją, dziką prywatyzacją i wyprzedawaniem dóbr narodowych. Tym samym jest ono traktowane jako ostateczność w przypadkach, gdy brakuje środków publicznych czy tych pochodzących z funduszy UE na realizację założonego przedsięwzięcia. Tymczasem, aby model partnerstwa publiczno-prywatnego rzeczywiście się powiódł, stosowne analizy i decyzje muszą zostać podjęte już na bardzo wczesnym etapie wdrażania projektu. Na dalszym etapie realizacji inwestycji, gdy niewystarczające okazuje się dostępne finansowanie czy pojawiają się inne bariery i zaczyna się analizować możliwość włączenia partnera prywatnego do współpracy przy implementacji projektu, powodzenie wdrożenia modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jest mało prawdopodobne.

Ponadto łatwa dostępność funduszy europejskich i dążenie do maksymalnego wykorzystania przyznanych alokacji nie sprzyjają szukaniu bardziej optymalnych metod gospodarowania tymi środkami. Tym samym realizacja mniejszej liczby projektów infrastrukturalnych, ale przy maksymalnym poziomie dofinansowania z UE, przybliży kraj członkowski do pełnego „zużycia” przyznanych grantów. Daje to obraz spełnienia i sukcesu w wydatkowaniu środków europejskich, bez konieczności zwracania uwagi na inne, czasem bardziej optymalne rozdysponowanie dostępnych funduszy europejskich. Nie bez znaczenia również jest niska świadomość i wiedza na temat możliwości łączenia tych

⁵ Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, styczeń 2006.

dwóch form finansowania. Niewielkie doświadczenie w realizacji tego typu projektów nie wpływa również na szersze rozpropagowanie możliwości wykorzystania tej innowacyjnej metody.

Poza przeszkodami istniejącymi w świadomości osób podejmujących decyzje o formie realizacji przedsięwzięć, występują także pewne utrudnienia proceduralne, instytucjonalne, które także mają wpływ na ograniczone wykorzystanie mieszanych modeli PPP.

Najistotniejszą kwestią, która może przyczynić się do znacznych utrudnień, a nawet niemożliwości stosowania mieszanego PPP, jest harmonogram wdrożenia projektów. Duże przedsięwzięcia infrastrukturalne wymagają długiego okresu przygotowawczego. W przypadku budowy autostrad konieczny czas na przygotowanie inwestycji to 4-8 lat⁶, podczas gdy bardziej zaawansowane technologicznie przedsięwzięcia, takie jak budowa kolei dużych prędkości, nawet 8-12 lat. Równocześnie perspektywa budżetowa Unii Europejskiej wynosi 7 lat i w ramach tego okresu alokowane są środki dla poszczególnych krajów, a następnie na programy operacyjne i dalej projekty. Wydatkowanie środków z danej perspektywy budżetowej obłożone jest zasadami wydatkowania $n+2/n+3$ ⁷. Tym samym konieczne jest odpowiednie ułożenie harmonogramu przygotowania i wdrażania inwestycji tak, aby możliwe było wykorzystanie środków pochodzących z budżetu UE. W rzeczywistości bardzo istotną rolę odgrywa moment aplikowania o fundusze europejskie oraz to, kto jest ich beneficjentem.

Jeśli to strona publiczna pozostaje beneficjentem środków (a jak wspomniano powyżej obarczone jest to mniejszym ryzykiem nieotrzymania grantu), aby reguła $n+2/n+3$ została zachowana, przygotowanie wyboru partnera prywatnego powinno rozpocząć się przed chwilą złożenia wniosku o dofinansowanie. W momencie otrzymania decyzji o dofinansowaniu partner prywatny powinien niezwłocznie zostać wybrany. Równocześnie możliwa jest także sytuacja, gdy podmiot publiczny, który jest beneficjentem grantu, w pierwszej kolejności wybiera partnera prywatnego, a następnie składa wniosek o dofinansowanie. W tym przypadku znana jest dokładna kwota grantu niezbędna do pokrycia luki finansowej. W przypadku, gdy beneficjentem funduszy europejskich pozostaje

⁶ Czas niezbędny na przygotowanie inwestycji m.in. zależy od przyjętej formy. Zwykle inwestycje realizowane w PPP wymagają krótszego czasu, podobnie inwestycje w całości finansowane przez stronę publiczną, ale wdrażane w modelach DB – czyli projektuj i buduj. Czas przygotowania inwestycji obejmuje okres od momentu powstania koncepcji, aż do symbolicznego przecięcia wstęgi i otwarcia obiektu.

⁷ Zasady $n+2$ oraz $n+3$ odnoszą się do art. 93 rozporządzenia (WE) 1083, który stanowi:

1. Komisja automatycznie anuluje każdą część zobowiązania budżetowego w ramach programu operacyjnego, która nie została wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu do której nie przesłano wniosku o płatność, zgodnie z art. 86, do dnia 31 grudnia drugiego roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego w ramach programu, z wyjątkiem określonym w ust. 2.

2. Dla państw członkowskich, których PKB w latach 2001–2003 pozostawał poniżej 85% średniego PKB UE-25 w tym samym okresie, zgodnie z wykazem w załączniku II, ostateczny termin, o którym mowa w ust. 1, oznacza dzień 31 grudnia trzeciego roku następującego po roku podjęcia rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007–2010 w ramach ich programów operacyjnych. Ten termin ostateczny stosuje się również do rocznego zobowiązania budżetowego na lata 2007–2010 na program operacyjny objęty celem Europejska współpraca terytorialna, jeżeli przynajmniej jednym z jego uczestników jest państwo członkowskie, o którym mowa w akapicie pierwszym.

staje strona prywatna⁸, to mimo wszystko partner publiczny powinien wziąć na siebie ryzyko nieotrzymania grantu i wówczas pokryć lukę spowodowaną brakiem dofinansowania z UE lub mieć możliwość odwołać przetarg i nie realizować przedsięwzięcia bez ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z odszkodowaniem dla strony prywatnej.

W obu przypadkach, bez względu na stronę, która będzie beneficjentem środków UE, moment aplikowania o fundusze powinien mieć miejsce w pierwszych latach perspektywy budżetowej, gdyż znacznie zwiększa to możliwość wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z założonymi harmonogramami oraz dotrzymanie zasad $n+2/n+3$. Równocześnie ogranicza to możliwość dowolnego wyboru momentu realizacji inwestycji w formule mieszanej PPP.

Kolejną kwestią związaną z ograniczeniami stosowania funduszy europejskich jest fakt, iż są one przeznaczone na pokrycie kosztów inwestycyjnych. Typowe PPP, stosując zasadę *whole life costing*, oznacza dla strony publicznej rozłożenie zobowiązań na cały okres budowy i eksploatacji przedsięwzięcia, gdzie realizowane płatności zawierają w sobie zarówno koszty inwestycyjne, jak i operacyjne. W mieszanym PPP zasada ta nie w pełni może być wykorzystana w odniesieniu do grantu pochodzącego z UE, gdyż te środki muszą być wykorzystane tylko na koszty inwestycyjne i przekazane w płatnościach podczas realizacji inwestycji (w ramach danej perspektywy budżetowej).

W odniesieniu do barier prawnych, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fakt, iż nie wszystkie kraje członkowskie UE posiadają odpowiednie przepisy dotyczące stosowania PPP. Zwykle nie oznacza to, że bez takich przepisów nie uda się przeprowadzić inwestycji w partnerstwie publiczno-prywatnym, gdyż taka współpraca udaje się także na gruncie prawa cywilnego. Brak jednak dedykowanego ustawodawstwa może wydłużyć i jeszcze bardziej utrudnić przygotowanie inwestycji, co w przypadku mieszanej PPP w rzeczywistości może oznaczać nikłe szanse na jej realizację. Równocześnie przypadek Polski pokazuje zupełnie odwrotną sytuację, kiedy to nieodpowiednia ustawa⁹ w zasadzie uniemożliwiła realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przez ponad trzy lata jej obowiązywania. Realizowane w tym czasie umowy koncesyjne na budowę i eksploatację autostrad, które faktycznie są modelami partnerstwa publiczno-prywatnego, były możliwe dzięki ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁰.

Pozostałe implikacje, które mogą skutkować niepowodzeniem wdrażanego modelu, to chociażby kwestia osiągnięcia założonych celów projektu. W tradycyjnym modelu PPP ryzyko nieosiągnięcia celów jest w całości ponoszone przez partnera prywatnego. W przypadku stosowania mieszanych modeli PPP nie jest możliwe w całości obarczenie tym ryzykiem strony prywatnej, gdyż zwykle partner publiczny, jako beneficjent środków UE, odpowiada za tę kwestię. Powoduje to istotne implikacje w dzieleniu ryzyka i ponoszeniu odpowiedzialności w przypadku wystąpienia znacznych odstępstw od założonych

⁸ W kilku nowych krajach członkowskich UE (w Polsce, Bułgarii, Estonii, Rumuni, Słowacji, Łotwie, Węgrzech) w programach operacyjnych zamieszczono zamkniętą listę beneficjentów poszczególnych działań. Taki zapis w rzeczywistości uniemożliwia dowolne kształtowanie struktury mieszanej PPP, gdzie w zasadzie tylko strona publiczna może być beneficjentem środków UE.

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2005.169.1420, która straciła moc obowiązywania wraz z wejściem w życie nowej ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2009.19.100.

¹⁰ Tekst jednolity ustawy z dnia 27 października 1997 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2004.256.2571.

celów. Podstawowym sposobem mitygowania tego typu ryzyka jest odpowiednio realistyczne przygotowanie inwestycji, zaakceptowane przez wszystkie strony przedsięwzięcia. Na dalszych etapach życia projektu partner publiczny może także stosować umowne kary w celu zdyscyplinowania partnera prywatnego do działania w sposób taki, aby założone cele projektu były osiągnięte.

Należy także pamiętać o zasadzie trwałości projektu finansowanego z UE. Na jej mocy nie można dokonywać istotnych zmian w projekcie w trakcie pięciu lat od jego zatwierdzenia przez stosowne służby europejskie po zakończeniu realizacji. W przypadku niestandardowych dużych projektów infrastrukturalnych może być to istotna przeszkoda dla partnera prywatnego do zastosowania optymalnych rozwiązań w razie wystąpienia nieprzewidzianych trudności. Wydaje się, że to poważne ograniczenie strony prywatnej do swobody działania w ramach podjętych zobowiązań może przyczynić się do niechęci partnera prywatnego w uczestniczeniu w danym projekcie. Sposobem na częściowe zniwelowanie tego ryzyka jest taki podział wdrażanego projektu, w którym tylko część będzie finansowana z UE, a pozostała część zostanie przeprowadzona w tradycyjnym modelu PPP (wspomniany powyżej model *ring-fencing*).

6. PODSUMOWANIE

Jak przedstawiono powyżej, stosowanie mieszanych modeli PPP może narażać wiele problemów, które przyczyniając się do zwiększonego ryzyka powodzenia w implementacji projektu, wpływa na małe zainteresowanie tą formą finansowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Równocześnie modele te mogą przynosić istotne korzyści dla obu stron biorących udział w przedsięwzięciu, które zwłaszcza w czasie obniżonej aktywności gospodarczej i ograniczonych wpływów budżetowych mogą stanowić alternatywę, albo chociaż uzupełnienie w stosowaniu tradycyjnych modeli. Wydaje się, że najistotniejszą przeszkodą w implementacji takich projektów jest wciąż niska świadomość decydentów oraz brak odpowiedniej „akcji reklamowej” ze strony służb instytucji Unii Europejskiej. Tym niemniej tendencja ta wydaje się w ostatnich czasach zmieniać. Sama Komisja Europejska coraz częściej podejmuje inicjatywy mające na celu zbadanie środowiska implementacji takich projektów oraz podjęcie stosownych kroków ułatwiających łączenie funduszy UE z formami partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że modele mieszane PPP, pomimo występujących utrudnień, są realizowane. Dobre przygotowanie inwestycji, rzetelne zaplanowanie jej, podział ryzyka oraz stosowana struktura mitygująca je dają duże szanse powodzenia. Także w Polsce powinno się zwrócić większą uwagę na możliwości stosowania tej formy implementacji przedsięwzięć, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia całej puli wdrażanych projektów infrastrukturalnych.

SUMMARY

The current situation on the financial market does not support the fast development of the transport and communal infrastructure. The financial institutions limit the project financing and, at the same time, the deficits in communal and central budgets are growing. During the slowdown, the funds available for development and investments are shrinking due to the vast amount of fixed expenditures that eat up most of the available money. However Poland can benefit from the European structural funds and still allocate large amounts for investments. Poland is now the biggest beneficiary of the

Cohesion Policy among the EU member states. Furthermore, the problems with financing from central and communal budgets can be partially solved by using innovative techniques of funding that combine the European structural funds with public-private partnerships. The article shows the benefits that can be obtained from using the combined PPP forms as well as the barriers that limit usage of this technique. Several examples are given for a better understanding of the topic.

Translated by Julia Patorska

LITERATURA:

1. Application of the PPP Principle on the Economic and Social Cohesion Policy, Deloitte, maj 2006 r.;
2. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Bruksela 2004 r.;
3. Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, styczeń 2006 r.;
4. *Partnerstwo publiczno- prywatne*, A. Gajewskiej–Jedwabny (red.). Warszawa 2007;
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
6. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym, Dz.U. 2009.19.100;
7. Ustawa z dnia 27 października 1997 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2004.256.2571;
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym, Dz.U. 2005.169.1420.