

Katarzyna Kołodziejczyk-Jeziorska
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO MODEL REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ BUDOWY I MODERNIZACJI INFRASTRUKTURY PUBLICZNEJ W POLSCE

Streszczenie:

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to formuła współpracy sektora publicznego i prywatnego, dzięki któremu możliwa jest realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych przez podmioty publiczne przy zaangażowaniu zasobów kapitałowych oraz intelektualnych partnerów prywatnych. Celem artykułu jest analiza oraz ocena wykorzystywania tego typu modeli realizacji powierzonych zadań publicznych w warunkach gospodarki polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem podejmowanych działań, mających na celu zwiększenie ich atrakcyjności. W niniejszej publikacji dokonano również podsumowania skuteczności podjętej współpracy obu podmiotów w ujęciu branżowym oraz terytorialnym na przestrzeni lat 2009-2014 oraz wskazano instrumenty finansowe służące do ich realizacji. Artykuł stanowi również próbę wskazania perspektyw rozwoju PPP, w szczególności przez pryzmat wykorzystania środków unijnych, pozwalających na efektywne finansowanie tej formy współpracy w sektorze usług użyteczności publicznej.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, finansowanie infrastruktury, dług publiczny;

Wprowadzenie

Funkcjonujący model zarządzania publicznego, wyrażający się w mechanizmach państwa pomocniczego, w dużej mierze opiera się na powierzeniu realizacji zadań wynikających z wypełniania celów społecznych partnerom prywatnym, którzy w znakomitej większości wybierani są zgodnie z obowiązującymi zasadami reżimu zamówień publicznych. Podmioty publiczne mając na uwadze konieczność realizacji projektów, pomimo braku wystarczających środków w swoich budżetach, korzystniejszą alokację ryzyka, wyższą jakość usług

oraz większą efektywność wykonywanych zadań w porównaniu do formuły tradycyjnych zamówień publicznych, decydują się coraz powszechniej stosować instrument partnerstwa publiczno-prywatnego („PPP”) do realizacji powierzonych zadań publicznych. Należy jednak zauważyć, że mimo tego udział krajowych projektów realizowanych w niniejszej formule w stosunku do rozwiniętych rynków PPP na świecie, takich jak Wilka Brytania, Stany Zjednoczone, Kanada, Francja jest jeszcze relatywnie niewielki. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele i można je upatrywać zarówno w skali mikro jak i makroekonomicznej. Skomplikowany i rozłożony na wiele lat proces współpracy wymaga szczegółowego podziału zadań oraz uregulowania praw i obowiązków każdej ze stron. Sam fakt przekazania realizacji zadań spoczywających na stronie publicznej partnerowi prywatnemu nie zwalnia z odpowiedzialności za jakość usług, których odbiorcą finalnym będzie społeczeństwo. Dlatego też, bardzo ważną rolę w rozwoju PPP odgrywają działania instytucji rządowych i pozarządowych oraz sektora prywatnego skierowane na edukację rynku na temat mechanizmów i istoty współpracy w modelu PPP, dostarczenie wiedzy w zakresie inżynierii finansowej projektów PPP, wypracowania standardów rynkowych i dobrych praktyk, procedur oraz sprawdzonych wzorców postępowania dotyczących efektywnego wdrożenia projektów w tej formule. Działania te winny również sprzyjać przełamywaniu barier psychologicznych, barier natury prawnej, a także barier organizacyjnych w zakresie m.in. istniejącej infrastruktury instytucjonalnej na rzecz upowszechniania PPP w Polsce.

1. Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego

W doktrynie przedmiotu partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest na wiele sposobów, ze względu na mnogość czynników wyróżniających ten typ umów, choć pewne elementy konstytutywne we wszystkich definicjach pozostają niezienne [www 2]. W prawie polskim ramy prawne PPP mające ułatwić wykonywanie zadań publicznych na zasadzie kooperacji sektora publicznego i prywatnego wyznaczają dwie ustawy:

1. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), zwana dalej Ustawą o PPP,
2. ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.).

W świetle Art. 7 Ustawy o PPP przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym rozumie się zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, zaś podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Realizacja przedsięwzięcia przez partnera prywatnego wymaga określonego działania (m.in. budowy, modernizacji obiektów budowlanych, infrastrukturalnych, czy świadczenia określonych usług)

przy czym należy tutaj podkreślić, na gruncie ustawy o PPP, obejmuje zawsze element utrzymania lub zarządzania danym składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prawnego bądź jest z nim związane, przez okres trwania umowy co może oznaczać nawet kilkudziesięcioletni horyzont czasowy [Wawrzyniak i Korbus (red), 2015].

W praktyce funkcja „utrzymania” polega na dbaniu o prawidłowe funkcjonowanie wytworzonego bądź zmodernizowanego składnika majątkowego zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania oraz ponoszeniu kosztów wynikających z jego bieżącej eksploatacji i konserwacji, natomiast „zarządzanie” oznacza podejmowanie konkretnych decyzji i dokonywanie czynności w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania [Bogdanowicz i Piotrowski i Bejm (red), 2009]. Powyższe założenie zmienia również dotychczasową filozofię realizowania zadań publicznych oraz rolę i pozycję partnerów zabezpieczając w efekcie podmiot publiczny przed ryzykiem ponoszenia wysokich wydatków związanych z eksploatacją i konserwacją wytworzonych aktywów wynikających z niedostatecznej jakości bądź nieadekwatnej wiedzy na temat ich użytkowania jak również stymuluje partnera prywatnego do optymalnej realizacji przedsięwzięcia w celu zapewnienia jak najniższych kosztów związanych z utrzymaniem w przyszłości, za które w formule PPP odpowiada partner prywatny.

Jak wskazuje definicja umowy o PPP w zamian za realizację przedsięwzięcia partnerowi prywatnemu przysługuje wynagrodzenie. Choć ustawa, stanowiąca de facto ramy prawne kontraktów PPP, nie definiuje wprost jak ono powinno być skonstruowane, to określa zasady jego ustalenia. Zgodnie z art. 7 ustawy o PPP forma i wysokość wynagrodzenie partnera prywatnego nie może być dowolna, a w każdym przypadku zależy od przynajmniej jednego z czynników: rzeczywistego wykorzystania bądź faktycznej dostępności przedmiotu PPP [Korbus, 2015]. Dopuszczalne są także mieszane formy wynagrodzenia partnera prywatnego, zakładające czerpanie korzyści przede wszystkim z pożytków przedmiotu partnerstwa oraz częściowo z zapłaty sumy pieniężnej. W zależności od specyfiki danego przedsięwzięcia, obie strony mogą dość elastycznie określić w umowie sposób i zakres wypłaty wynagrodzenia. Zgodnie z art. 236 ust.4 ustawy o Finansach Publicznych wydatki jednostek samorządu terytorialnego ponoszone na podstawie umowy PPP w części, w jakiej przeznaczone są na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych lub współudziału w kosztach wytworzenia środków trwałych są wydatkami majątkowymi. Powyższa regulacja, wprowadzona na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji jednoznacznie wskazała zasady klasyfikacji tych wydatków (Art. 7, ust. 2a ustawy o PPP), co w efekcie oznacza, że nie są one ujmowane przy wyliczeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczas stanowiło to podstawę do wielu wątpliwości i rozbieżności w weryfikowaniu tego obszaru przez organy kontrolne.

2. Modele współpracy w PPP

Współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w każdym przypadku powinna opierać się na optymalnym podziale zadań związanych z realizowanym przedsięwzięciem. W literaturze przedmiotu wyróżnia się podział na dwie możliwe formy współpracy tych podmiotów: model instytucjonalny oraz model kontraktowy (zwany również „kontraktualnym”). O danej formie współpracy przesądza umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zgodnie z Art. 14 ust. 1 Ustawy o PPP podmiot publiczny i partner prywatny w celu realizacji przedsięwzięcia mogą zawiązać spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną, z zastrzeżeniem, że podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Celowy charakter spółki oznacza, że przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony w umowie. Ponadto cel, dla którego spółka została powołana, musi pozostać niezmienny przez cały okres, w którym spółka wykonuje swoje zadania, aczkolwiek nie stoi na przeszkodzie temu, by dostosować jej funkcjonowanie do postępu w danej dziedzinie lub do nowatorstwa udziałowca prywatnego, pod warunkiem, że nie ulegną zmianie istotne warunki zamówienia publicznego, w oparciu o które dokonano wyboru partnera. [Korbus (red.), 2010]. Różnica w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w formie kontraktowej, w stosunku do modelu instytucjonalnego, polega przede wszystkim na tym, że to podmiot prywatny sam realizuje przedsięwzięcie bądź formalnie przez utworzoną spółkę specjalnego przeznaczenia (np. SSP), a więc ponosi znaczną część kosztów oraz ryzyk, a podmiot publiczny jedynie współdziała w celu osiągnięcia zakładanego celu inwestycyjnego.

Kolejnym istotnym aspektem dla umów zawieranych w formule PPP jest określenie najbardziej optymalnej alokacji ryzyka dla każdej ze stron. Aby zapewnić osiągnięcie jak największej wartości przy konstruowaniu zapisów w kontraktach PPP stosuje się zasadę transferu ryzyka na stronę, która ma największe możliwości i kompetencje w zakresie zarządzania nim przy jak najniższych kosztach [Wieloński, 2014]. Właściwy podział ryzyka wpływa bezpośrednio na możliwość skutecznej realizacji projektu oraz ma pozytywne przełożenie na wskaźniki zadłużenia.

Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z art. 18a ustawy o PPP – zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu. Zakres poszczególnych rodzajów ryzyka mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz czynniki uwzględniane przy ocenie ryzyka zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. poz. 284). Zgodnie z rozporządzeniem, ryzyko budowy obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących. Ryzyko dostępności obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno

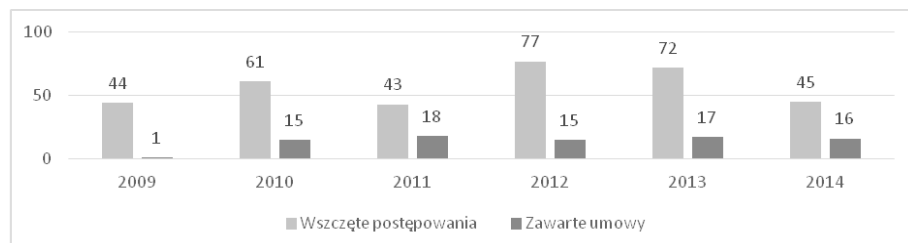
-prywatnym usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie. Natomiast, ryzyko popytu obejmuje zmienność zapotrzebowania na określone usługi.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy dotychczasowe inicjatywy ustawodawcze przełożą się na zwiększenie liczby realizowanych przedsięwzięć. Nie mniej jednak już dziś można podjąć próbę kompleksowej oceny stanu obecnego i perspektyw zaangażowania sektora publicznego oraz prywatnego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.

3. Rynek PPP w Polsce – perspektywa 2009-2014

Analiza polskiego rynku PPP na przestrzeni ostatnich pięciu lat wskazuje na wzrost zainteresowania podmiotów publicznych, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek budżetowych, tą formułą realizacji projektów inwestycyjnych. Wiele podmiotów publicznych podjęło próby przygotowania do realizacji przedsięwzięć partnerskich, wskazując do tego odpowiednie projekty, opracowując niezbędne analizy inwestycyjne, jak również zatrudniając wykwalifikowanych doradców.

Jak wskazują wyniki badań przedstawione w raporcie Instytutu PPP we współpracy z Kancelarią Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz oraz Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy, „Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013” przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, w okresie od 01.01.2009 do 31.12.2014 liczba ogłoszonych postępowań planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi wynosiła 342, jednak odsetek postępowań zakończonych zawarciem umowy PPP kształtował się na poziomie nieco poniżej 24% (82 umowy zawarte), co świadczy o ciągle niskiej skuteczności ogłaszanych postępowań.



Wykres 1. Liczba ogłoszonych postępowań oraz zawartych umów z podziałem na lata w okresie 01.01.2009 - 31.12.2014

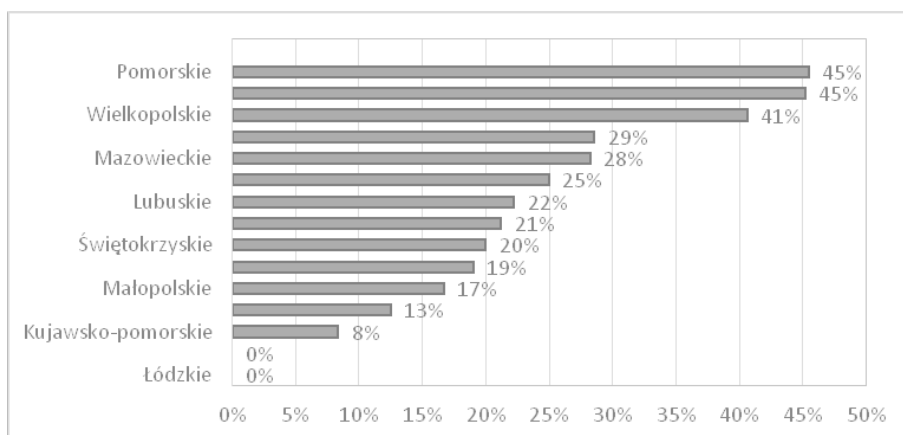
Źródło: IPPP, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz, Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy, 2015

Na bazie przedstawionych w Raporcie badań w ostatnich 5 latach stosowania formuły PPP najbardziej aktywnymi latami były 2012 oraz 2013, gdzie ogłoszono odpowiednio 77 i 72 postępowania, z kolei lata 2011 oraz 2014 charakteryzowały się najwyższą skutecznością rozpoczętych postępowań PPP (biorąc pod uwagę liczbę zawartych kontraktów), co pozwala wysnuć wniosek, że

pomimo, że podmioty publiczne ogłosiły w tym okresie o ponad 40% postępowań mniej niż w latach 2012-2013, to zaplanowane do realizacji projekty były efektywniej przygotowane, a proces przetargowy skutecznie zrealizowany.

W 2015 roku rynek projektów PPP doświadczył dalszego wzrostu zawartych umów, gdyż 19 postępowań zakończyło się podpisaniem umowy, a łączna wartość zawartych umów wyniosła 1 449 462 590 PLN. Przedsięwzięciem wyróżniającym się pod względem największej skali oraz wartości inwestycji było postępowanie o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z Operatorem Infrastruktury w ramach „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo lubelskie” zawarte na okres 20 lat o łącznej wartości 395 548 879 PLN [IPPP, 2015].

W latach 2009-2014 pod względem zawartych umów dominują województwa: śląskie (14 zawartych umów), mazowieckie (13), wielkopolskie (13), małopolskie (10) oraz pomorskie (10). Ilość zawartych umów we wskazanych województwach stanowiła ponad 73% wszystkich umów zawartych w analizowanym okresie czasu. Najmniejszą liczbę zawartych umów zanotowano w województwach: zachodniopomorskim (2), kujawsko-pomorskim (2), lubuskim (2), opolskim (2), podkarpackim (2) oraz świętokrzyskim (1). W województwach lubelskim oraz łódzkim pomimo ogłoszonych postępowań nie udało się zawrzeć żadnej umowy. Dopiero 2015 rok okazał się być dla niniejszych regionów przełomowy, ponieważ przystąpiły one po raz pierwszy do realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Należy również zauważyć, że relatywnie duża liczba wszczętych postępowań w województwach małopolskim (60), mazowieckim (46), wielkopolskim (32) i śląskim (31) znalazła odzwierciedlenie w postaci największej liczby zawartych umów. Dokonując analizy wskaźnika skuteczności ogłaszanych postępowań do zawartych umów do czołówki województw zaliczyć należy jeszcze województwo pomorskie (45%) oraz zachodniopomorskie (29%). [IPPP, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy, 2015].



Wykres 2. Skuteczność realizacji przedsięwzięć PPP w poszczególnych województwach w latach 01.01.2009-31.12.2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie IPPP, Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz i Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy, 2015

Dokonując analizy wskaźnika aktywności i skuteczności wdrożenia projektów można wysunąć wniosek, że jednostki ogłaszające postępowania w zakresie PPP wykazują się coraz większą wiedzą dotyczącą uwarunkowań, jakie determinują tego typu projekty. Niewątpliwie pozytywnie na ten stan rzeczy wpływa również wyższa świadomość oraz otwartość podmiotów publicznych na angażowanie doradców prawnych, finansowych, technicznych już we wczesnych etapach prowadzonych postępowań (m.in. udział w tzw. „market testing”, dialogu technicznym, czy podczas całego procesu przetargowego). Aby jednak można było mówić o tym, że polski rynek PPP jest efektywny w zakresie postępowań na wybór partnera prywatnego, w perspektywie do 2020 roku, wskaźnik skuteczności powinien osiągnąć co najmniej 50%. Realizacja tego celu wymaga dużego zaangażowania ze strony administracji centralnej (w szczególności MIR) jak również prowadzenia dalszych działań na szczeblach lokalnych tj. działania w zakresie edukacji rynku, szkolenia, konferencje, doradztwo.

W latach 2009-2014 relatywnie najwięcej umów na realizację projektów inwestycyjnych zostało zawartych w sektorze sport i rekreacja. Dominacja przedsięwzięć w tej sferze, wśród wszystkich realizowanych w formule PPP, jest cechą charakterystyczną dla przedsięwzięć PPP od 2009 roku. Jednak zauważalnym staje się malejący już odsetek ogłoszeń planowanych do realizacji przedsięwzięć w stosunku do innych sektorów. W 2014 roku po raz pierwszy „sektor sport i rekreacja” nie był największym liczonym w liczbie ogłoszeń dla polskiego rynku PPP. [Herbst, Jagusztyn – Krynicki, Kalicki, Mysiorski i Nowosiadły, 2015]

W 2014 roku sektor energetyczny stał się największym sektorem polskiego rynku PPP. Wzrost sektora energetycznego związany jest z przedsięwzięciami w zakresie efektywności energetycznej, które w sektorze publicznym można realizować w atrakcyjnej formule samospłacających się inwestycji z wygenerowanych oszczędności na redukcji zużycia energii (tzw. *Energy Service Company*). Obecnie stosowane technologie w tym obszarze pozwalają ograniczyć zużycie bazowej energii o kilkadziesiąt procent, dlatego okresy zwrotów dla takich projektów są atrakcyjne. W Polsce szczególnym segmentem rynku, w którym bardzo dynamicznie rozwijają się projekty PPP jest termomodernizacja budynków użyteczności publicznej oraz zarządzanie źródłami energii.

4. Finansowanie projektów PPP

Dla przedsięwzięć realizowanych w formule PPP za najbardziej efektywną pod względem organizacji finansowania, jak również realizacji zobowiązań partnera prywatnego, wynikających z umowy o PPP, uznać należy metodę project finance. Pozwala ona na stworzenie takiej struktury podmiotowej i kontraktowej przedsięwzięcia, która w pełni zabezpiecza nie tylko wykonanie umowy o PPP, ale również pozyskanie i obsługę długu. [Korbus, 2015]. W literaturze przedmiotu definicja project finance stanowi, że jest to forma kredytowania projektu inwestycyjnego, w którym obsługa zadłużenia następuje z przepływów pieniężnych, generowanych przez projekt, przy jednoczesnym, ograniczonym wsparciu ze strony właścicieli kapitału oraz ograniczonym regresie względem innych uczestników inwestycji [Korombel, 2007].

Udział podmiotów finansujących (sponsorów projektu)

Rolę sponsora w projektach PPP zazwyczaj podejmują podmioty działające w branży, w której realizowane jest przedsięwzięcie PPP, bądź podmioty działające na rynku usług finansowych. Typowymi inwestorami branżowymi mogą być deweloperzy projektowi, spółki inżynieryjne i budowlane, spółki zarządzające infrastrukturą oraz prywatne fundusze inwestycyjne. Podmioty te dokonują wniesienia wkładów własnych w formie pieniężnej bądź aportu w zamian za objęcie udziałów w spółce celowej (SSP). Wynagrodzeniem dla pierwotnych sponsorów za przyjęcie wyższego ryzyka i przygotowanie projektu może być wyższa wycena kolejnych udziałów obejmowanych przez sponsorów (agio) lub wypłata określonej kwoty pieniężnej po spełnieniu konkretnych warunków. Sponsorzy projektu dokonują inwestycji w celu osiągnięcia określonego zwrotu, przewyższającego koszt zainwestowanego kapitału. Poza inwestycją kapitałową w spółkę powołaną w celu zdobycia i realizacji przedsięwzięcia PPP, sponsorzy udzielili mogą pożyczki podporządkowanej tj. pożyczki spłacanej po spłacie zobowiązań wynikających z kredytów bankowych [Yescombe, 2008].

Fundusz „Marguerite”

Fundusz „Marguerite” jest pierwszym paneuropejskim funduszem ukierunkowanym na rozwój nowych inwestycji infrastrukturalnych wewnątrz Unii Europejskiej w następujących sektorach: transport, energetyka i zmiany klimatyczne. Głównymi sponsorami powołanego na 20 lat Funduszu są czołowe instytucje finansowe (m.in. francuski Caisse des Dépôts et consignations, włoski Cassa Depositi e Prestiti, hiszpański Instituto de Crédito Oficial, niemiecki KfW oraz PKO Bank Polski) oraz rządy krajów pod egidą liderów najważniejszych instytucji wspólnotowych - Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wśród wielu projektów, w które Fundusz zaangażuje się kapitałowo wymienić należy dwa przedsięwzięcia realizowane na terenie Polski, tj. „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania” zakładający budowę i utrzymanie Instalacji Termicznego przekształcania Odpadów komunalnych oraz „Farmy wiatrowe Kukinia oraz Tychowo” mający na celu budowę i działalność farm wiatrowych zlokalizowanych na północno-zachodnim terenie Polski [www1].

Zaangażowanie banków w projekty PPP

Sektor bankowy stanowi jeden z filarów rynku PPP, gdyż dysponuje kapitałem umożliwiającym długoterminowe finansowanie wysokich nakładów inwestycyjnych, charakterystycznych dla tego typu przedsięwzięć. W projektach PPP za zapewnienie finansowania odpowiedzialny jest partner prywatny, jednak w praktyce udzielenie finansowania przez bank zależy w głównej mierze od założeń inicjowanych przez partnera publicznego. Dlatego też bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na zapewnienie tzw. „bankowości projektu” jest udział instytucji finansowych już na wczesnym etapie projektowania warunków przedsięwzięcia PPP. Zaangażowanie to może przybierać formę świadczenia przez instytucję finansową usług doradczych dla podmiotu publicznego, czy też udziału w tzw. testach rynkowych. [MRR, 2013].

Tradycyjnie dokumentem wiążącym i określającym wszelkie postanowienia w zakresie udzielonego finansowania jest trójstronna umowa zawierana pomiędzy instytucją finansową, podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Na mocy tej umowy uregulowane zostają wszystkie istotne kwestie, wspólne dla tych podmiotów, w tym m.in. prawo banku do przejścia kontroli nad projektem w określonych przypadkach i na określonych zasadach (tzw. „step-in rights”). Dotyczy to głównie takich sytuacji, w których zagrożone jest funkcjonowanie przedsięwzięcia oraz obsługa długu. [Korbus, 2015]. Spośród najczęściej wykorzystywanych produktów bankowych służących do finansowania tego typu przedsięwzięć wskazać należy: długoterminowy kredyt inwestycyjny, odnawialny kredyt krótkoterminowy, kredyt obrotowy oraz kredyt pomostowy, a więc produkty, których wynagrodzenie determinują przepływy z tytułu rat kapitałowo-odsetkowych, opłat, prowizji oraz marży. Każda ze wskazanych form finansowania udzielana jest w innej fazie realizacji inwestycji oraz służy sfinansowaniu charakterystycznych dla tych etapów wydatków inwestycyjnych. Przedsięwzięcia PPP wymagające sfinansowania wysokich nakładów inwestycyjnych zwykle obsługiwane są przez konsorcja kilku banków. Ze względu na specyfikę projektów PPP do instytucji finansowych angażujących się w kapitałowo w tego typu przedsięwzięcia należy zaliczyć banki komercyjne, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny.

Udział środków unijnych w finansowaniu przedsięwzięć PPP – projekty hybrydowe

Projekty wspierane ze środków unijnych połączone z formułą PPP, ze względu na dwa równoległe źródła finansowania, umożliwiające realizację inwestycji, przyjęło się określać mianem projektów hybrydowych lub – co jest rzadziej stosowane – projektów mieszanych. Należy podkreślić, że w dotychczas obowiązujących regulacjach polskich oraz unijnych nie pojawiało się jednak takie określenie. Dopiero nowe krajowe uregulowania w zakresie perspektywy 2014–2020 wprowadziły pojęcie projektów hybrydowych do powszechnego obiegu [Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020].

Polityka spójności Unii Europejskiej mająca na celu wyrównanie warunków ekonomicznych oraz społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej (tzw. konwergencja) wspiera inicjatywy, przyczyniające się do podwyższenia standardu życia oraz zapobiegania wykluczeniu niektórych regionów Unii Europejskiej. Do realizacji niniejszych zadań powołano dwa fundusze strukturalne, tj.: Europejski Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) a także Fundusz Spójności (FS).

Dotacje w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią największą kwotę finansowania potencjalnie dostępnego dla PPP, zarówno jako całości, jak i dla poszczególnych projektów.

Dotacje sektorowe

Komisja Europejska udziela również dotacji na promowanie projektów o znaczeniu ogólnoeuropejskim, takie jak budowa sieci transeuropejskich, ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Dotacje na transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) są dobrym przykładem mechanizmu takich dotacji [www2].

Inicjatywy wspólnotowe

Wśród dotychczas dostępnych i wykorzystywanych pozadotacyjnych form wsparcia projektów PPP, wyróżnić można następujące inicjatywy wspólnotowe: JESSICA, JASPERS i JEREMIE.

Celem JESSICA jest wsparcie rozwoju obszarów miejskich oraz ich rewitalizacja, zarówno w kontekście gospodarczym, jak i społecznym. Ta wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy pozwala na wykorzystanie funduszy strukturalnych UE w systemie zwrotnym, czyli oferuje odnawialne instrumenty finansowe (pożyczki, gwarancje, wkłady kapitałowe) [IPPP, 2014].

JASPERS jest narzędziem wspierającym kraje z centralnej i wschodniej części UE w realizacji dużych inwestycji przy wykorzystywaniu środków z funduszy UE: strukturalnego oraz spójności. Przedmiotem wsparcia jest pomoc doradcza mająca na celu przygotowanie ww. projektów do realizacji, w tym m.in. weryfikacja przygotowanej dokumentacji oraz analiza wybranych problemów. Szczegółowe określenie zakresu pomocy doradczej następuje w toku negocjacji beneficjenta projektu z ekspertami JASPERS.

JEREMIE to inicjatywa mająca na celu poprawę wykorzystania oraz zwiększenie efektywności środków przeznaczanych na wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach funduszy strukturalnych. Pozwala ona na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego przy opracowywaniu programów operacyjnych w zakresie wsparcia MSP za pomocą odnawialnych instrumentów inżynierii finansowej, a następnie wdrażanie uzgodnionych instrumentów w ramach inicjatywy. JEREMIE jest zatem wsparciem dla instrumentów finansowych, np. funduszy kapitałowych, na rzecz poprawy dostępu do funduszy wsparcia rozwoju małych średnich firm, a także mikroprzedsiębiorstw w regionach. [www3]

W ramach zreformowanej polityki spójności na lata 2014-2020 udostępnione zostaną środki w łącznej wysokości 351,8 mld euro. Środki te mają za zadanie wspierać inwestycje w europejskich regionach i miastach, a także inwestycje w gospodarkę realną i stanowią podstawowe narzędzie inwestycyjne Unii Europejskiej, umożliwiające realizację celów strategii „Europa 2020” takich jak: zapewnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, walka ze zmianą klimatu, uporanie się z problemem zależności energetycznej oraz ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Towarzyszy temu również ukierunkowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na priorytety takie jak wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw [www4].

Niewątpliwe zalety PPP są zauważalne przez Komisję Europejską i w celu zwiększenia liczby projektów mieszanych w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020, kwestią łączenia funduszy unijnych z formułą PPP zdecydowano się uregulować w akcie prawnym dotyczącym wydatkowania funduszy unijnych, a dokładnie w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Podsumowanie

Rosnący deficyt środków publicznych i jednocześnie ogromne potrzeby związane ze świadczeniem usług wysokiej jakości w oparciu o infrastrukturę publiczną są głównymi przesłankami do poszukiwania innowacyjnych sposobów i rozwiązań finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Partnerstwo publiczno-prywatne staje się coraz częściej wybieranym instrumentem realizacji tych zadań, co znajduje swoje odzwierciedlenie w założeniach strategicznych stosujących je podmiotów publicznych. Doświadczenia zdobyte przez uczestników postępowań PPP spowodowały, iż coraz rozważniej podchodzą one do planowania przedsięwzięć w tym modelu. Dotychczasowe działania m.in. ustawodawcze, regulacyjne, edukacyjne jak również instytucjonalne (w tym pozytywna rekomendacja PPP jako formuły realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wydana przez Najwyższą Izbę Kontroli) przekładają się na większą skłonność strony publicznej do ponoszenia części ryzyk projektowych oraz do partycypowania w kosztach związanych z realizacją przedsięwzięć PPP. Szansą na większe popularyzowanie tego modelu współpracy dla obu podmiotów jest również możliwość wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej w ramach polityki spójności przyznanej na lata 2014-2020.

Pozwala to mieć nadzieję, że w kolejnych latach polski rynek PPP będzie rozwijał się coraz szybciej, a liczba i wartość pojedynczych projektów istotnie się zwiększy przynosząc realną zmianę jakościową w sposobie realizacji zadań publicznych w Polsce.

Literatura

- Bogdanowicz Piotr, Bejm Marcin, Piotrowski Paweł. 2009. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. Marcin Bejm, Warszawa: C. H Beck.
- Herbst Irena., Jagusztyn-Krynicky Tomasz, Nowosiadły Elżbieta, Kalicki Michał, Mysiorski Bartosz. 2015. *6 lat PPP w Polsce Raport Fundacji Centrum PPP*. Warszawa: Fundacja Centrum PPP.

- IPPP, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy. 2015. *Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w Polsce w 2014 r. na tle stanu obowiązującego w latach 2009-2013*. Warszawa: PARP.
- IPPP. 2014. *Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, red. Marcin Wawrzyniak, Warszawa: PARP.
- IPPP. 2015. *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre praktyki*, red. Marcin Wawrzyniak, Warszawa: PARP.
- Korbus Bartosz (red.). 2015. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Realizacja zadań samorządu lokalnego z partnerem prywatnym*, Warszawa: H.Beck.
- Korombel Anna. 2007. *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance*, Warszawa: Difin.
- MRR. 2013. *Bankowalność projektu ppp. Podejście instytucji finansowych*. Warszawa. www.ppp.gov.pl (dostęp 15.03.2016).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. (Dz. U. poz. 284).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. (Dz.U. 2014 poz. 1146 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. (Dz.U. 2015 poz. 1777).
- Wieloński Michał. 2015. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
- [www 1] <http://www.marguerite.com> (dostęp 15.03.2016).
- [www 2] http://www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=16912 (dostęp 15.03.2016).
- [www 3] http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/cohesion-fund/ (dostęp 15.03.2016).
- [www 4] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf (dostęp 15.03.2016).
- Yescombe Edward. R. 2008. *Partnerstwo Publiczno-Prywatne Zasady Wdrażania i Finansowania*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MODEL FOR THE IMPLEMENTATION OF CONSTRUCTION AND MODERNIZATION PROJECTS OF PUBLIC INFRASTRUCTURE

Summary

Public-Private Partnership (PPP) is a form of cooperation between the public and private sectors, which allows realization of projects by the public parties based on capital and intellectual resources of the private partners. The aim of the article is to analyze and evaluate the implementation of PPP models in order to meet the public requirements, with particular emphasis on actions aimed at increasing their attractiveness. This publication summarizes the effectiveness of the collaboration of these two parties in terms of sectoral and territorial split over 2009-2014, as well as identifies the financial mechanisms used to implement them. Moreover, the article is also an attempt to identify prospects for PPP development in relation to the upcoming EU funds, allowing for effective financing of this form of cooperation.

Keywords: Public-private partnership, infrastructure funding, public debt.