

*Dagmara Hajdys\**

## **WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH W PRZEDSIĘWZIĘCIACH INWESTYCYJNYCH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO**

### **1. WPROWADZENIE**

Reforma ustrojowa przerzuciła na władze samorządowe nie tylko realizację zadań własnych, lecz także odpowiedzialność za rozwój lokalny i regionalny. Pogłębiający się kryzys finansów publicznych nie pozwala na zapewnienie wystarczających środków budżetowych na pokrycie zgłaszanych przez społeczności potrzeb zarówno o charakterze bieżącym, jak i inwestycyjnym. Tradycyjne finansowanie jest niewystarczające, stąd aktywne działania władz samorządowych w poszukiwaniu alternatywnych źródeł finansowania. Od kilku lat szeroko propaguje się ideę partnerstwa publiczno-privatnego (PPP) alternatywnego źródła finansowania inwestycji, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym. Realizacja projektów w formule PPP umożliwia tworzenie różnorodnych montażi finansowych w celu uzyskania efektywnego finansowania projektu. Określając źródła finansowania przedsięwzięć realizowanych w modelu PPP, można wskazać trzy główne nurty. Są nimi środki pochodzące z sektora publicznego, środki podmiotu prywatnego oraz łączenie finansowania z funduszy Unii Europejskiej z finansowaniem w formie PPP.

W przypadku partnerstwa publiczno-privatnego cały ciężar spoczywa na określeniu roli poszczególnych stron umowy, a w konsekwencji – na wyborze źródeł finansowania. Strony obowiązują zasada racjonalnego gospodarowania, realizowana poprzez minimalizację nakładów w celu osiągnięcia założonego celu. Z tego powodu dla stron umowy szczególnego znaczenia nabiera umiejętność prawidłowego oszacowania łącznych kosztów realizacji i eksploatacji inwestycji.

Ogólne zasady finansowania PPP zostały określone w ustawach: o partnerstwie publiczno-privatnym, finansach publicznych oraz o zamówieniach publicznych. Wyraźnie należy rozgraniczyć źródła finansowania inwestycji (procesu

---

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

projektowania i budowania przedmiotu umowy) od ewentualnych źródeł finansowania kosztów eksploatacji inwestycji.

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania będzie omówienie rozwiązań hybrydowych, polegających na łączeniu środków Unii Europejskiej z finansowaniem w formule PPP oraz przedstawienie przykładów rozwiązań hybrydowych w Europie i w Polsce.

## 2. REGULACJE PRAWNE W ZAKRESIE PROJEKTÓW PPP

Komisja Europejska od lat promuje partnerstwo publiczno-prywatne jako mechanizm, który sprzyja realizacji dużych projektów inwestycyjnych. Komisja nie wydała jednego unijnego aktu prawnego w zakresie PPP, ale przygotowała szereg dokumentów, z których najważniejsze to:

- wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego (The Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, zwane dalej **wytycznymi**) z marca 2003 r.;
- zielona księga na temat PPP oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, zwana dalej **zieloną księgą**) z 30 kwietnia 2004 r.;
- komunikat dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji (zwany dalej **komunikatem Komisji Europejskiej**);
- decyzja Eurostatu nr 18/204 z 11 lutego 2004 r., określająca sposób zaliczania zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego do zadłużenia podmiotów sektora publicznego;
- dyrektywy wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych.

Dokumenty te nie stanowią wiążącego prawa, jedynie tzw. miękkie regulacje, będące wskazówkami, jak należy postępować w sytuacjach, gdy inwestycje są realizowane przy współpracy partnerów publicznego i prywatnego.

**Wytyczne** stanowią fundament przedsięwzięć realizowanych w formule PPP. Celem dokumentu było uporządkowanie podstawowych zagadnień i terminologii związanej z modelem oraz podanie podstawowych wskazówek, jak postępować w sytuacji, gdy strony publiczna i prywatna podejmą decyzję o wspólnej inwestycji. Jednym z istotnych elementów regulowanych dokumentem jest kwestia zdefiniowania poziomu grantów unijnych, a więc gotowość struktur europejskich do pomocy w zakresie rozwoju i wdrażania projektów PPP oraz

wykorzystania finansowania dotacyjnego w celu umocnienia propagowanych rozwiązań<sup>2</sup>.

**Zielona księga** jest dokumentem otwierającym swoistą debatę na temat partnerstwa publiczno-prywatnego, tworzonego w oparciu o umowy cywilno-prawne (kontraktualne PPP) i odrębne podmioty działające w formie np. spółek prawa handlowego (instytucjonalne PPP). Celem dokumentu było ustalenie, czy poszczególne państwa członkowskie przestrzegają przepisów dotyczących zamówień publicznych i jakie jest praktyczne zastosowanie tych przepisów w odniesieniu do różnych form PPP, a także poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy konieczne jest wyjaśnienie, uzupełnienie lub poprawa istniejących ram prawnych na poziomie wspólnotowym. W dokumencie zadano 22 pytania o zakres PPP, związane z procedurami ich tworzenia i funkcjonowania.

Analiza treści zielonej księgi umożliwiła sformułowanie wniosków o:

1. braku jednolitej definicji PPP dla całej Wspólnoty, choć w dokumencie pojawiło się określenie dla mechanizmu PPP mówiące, iż partnerstwo publiczno-prywatne „odnosi się ogólnie do form współpracy między sektorem publicznym a przedsiębiorstwami prywatnymi, której celem jest finansowanie, budowa, renowacja, użytkowanie lub utrzymanie infrastruktury albo wykonanie lub długotrwałe świadczenie usługi”;

2. braku w całym prawie wspólnotowym odrębnego systemu prawnego odnoszącego się do PPP, które w rozumieniu dyrektyw dotyczących koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych uznawane są za „zamówienia publiczne”, zdaniem Komisji powinny być zgodne ze szczegółowymi przepisami tych dyrektyw. Natomiast w odniesieniu do „koncesji na roboty budowlane” obowiązują jedynie wybrane przepisy prawa pochodnego, zaś w stosunku do „koncesji na usługi” brak jakichkolwiek postanowień w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych<sup>3</sup>.

Zgłoszone w zielonej księdze niedociągnięcia i wątpliwości znalazły wyjaśnienie w **Komunikacie Komisji Europejskiej**, który został opracowany i przedstawiony w listopadzie 2004 r. Na zadane w zielonej księdze pytania napłynęło 195 oficjalnych odpowiedzi. Ankieterzy opowiedzieli się przeciwko jednolitym, sztywnym regulacjom w sprawie PPP na szczeblu unijnym, pozostawiając to regulacjom krajowym. Optowano natomiast za jednolitym zdefiniowaniem PPP, stworzeniem rekomendacji w zakresie ogólnych procedur oraz obowiązkiem wcześniejszego publikowania zaproszeń do przetargów.

---

<sup>2</sup> Szerzej: D. H a j d y s, *Ramy prawne funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Transfer wiedzy i funduszy Europejskich do sektorów gospodarki krajów Unii Europejskiej*, red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 112.

<sup>3</sup> Dokument roboczy na temat zielonej księgi Komisji w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, PE 374.146v01-00.

Zwrócono uwagę szczególnie na dialog konkurencyjny, stanowiący optymalną formę realizacji inwestycji w ramach PPP. Postulowane zagadnienia znalazły odzwierciedlenie w tworzonym w późniejszym okresie prawie wspólnotowym<sup>4</sup>.

Decyzja Eurostatu określiła wpływ umów partnerstwa publiczno-prywatnego na wysokość długu i deficytu. Zgodnie z komunikatem, zobowiązania z tytułu umów PPP nie są zaliczane do długu sektora finansów publicznych, jeśli partner prywatny przejmie na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z wymienionych – ryzyko popytu lub ryzyko dostępności. W przeciwnym wypadku, gdy warunki nie zostaną spełnione i strona publiczna przejmie na siebie wskazane ryzyka, powstałe zobowiązania będą skutkowały wzrostem deficytu i długu publicznego.

Dokumenty Unii Europejskiej jednoznacznie zachęcają do korzystania z modelu PPP, stanowiąc jedynie wskazówkę do poprawnego przygotowania drogi postępowania. Stwarzają także możliwość łączenia finansowania w formule PPP z funduszami UE.

### 3. FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ A FORMUŁA PPP

Od 2004 r. Polska stała się beneficjentem środków unijnych. Sektor publiczny, korzystając z funduszy Unii Europejskiej na projekty inwestycyjne, może uzyskać dofinansowanie w wysokości nawet 85% wartości kosztów kwalifikowanych. W wielu przypadkach możliwość uzyskania tak wysokiego dofinansowania nie pozwala sektorowi publicznemu na uruchomienie dużych projektów inwestycyjnych z powodu braku zapewnienia wkładu własnego. Ograniczenie to wynika z dwóch zasadniczych przyczyn: braku środków budżetowych i wysokiego poziomu zadłużenia, które uniemożliwia ubieganie się o kapitał pożyczkowy. Sektor publiczny staje przed koniecznością podjęcia decyzji dotyczących dalszych kierunków inwestowania w infrastrukturę. Wykorzystanie kapitału prywatnego stanowi jedną z istotnych metod gwarantujących realizację inwestycji. Dodatkowe korzyści pojawiają się także w momencie, gdy zachodzi szansa połączenia PPP z funduszami UE (tzw. hybrydowy model PPP).

Za projekty hybrydowe przyjęło się uważać te przedsięwzięcia, realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, które łączą ze sobą trzy elementy: finansowanie publiczne, finansowanie prywatne oraz udział środków z funduszy europejskich. Uważa się, że model ten może się sprawdzić szczególnie w nowych krajach członkowskich, intensywnie wykorzystujących środki unijne w celu niwelowania luki infrastrukturalnej.

---

<sup>4</sup> Szerzej: D. Hajdys, *op. cit.*, s. 114.

Zarówno fundusze unijne, jak i projekty PPP dotyczą dużych, kapitałochłonnych inwestycji, toteż podejmowane są próby połączenia tych struktur. Finansowanie w łączonej formie może znaleźć zastosowanie<sup>5</sup>:

1. Dla dużych projektów, w sytuacji, gdy montaż finansowy środków budżetu państwa lub samorządowych z kapitałem prywatnym lub środków publicznych ze środkami unijnymi jest niewystarczający dla podjęcia inwestycji;

2. Gdy przedsięwzięcie jest przeprowadzane w obszarze wspieranym przez fundusze unijne, a współpraca z prywatnym inwestorem niesie ze sobą istotne korzyści, np. gdy istnieje możliwość przeniesienia na stronę prywatną części ryzyka związanego z projektem, czy skorzystanie z jego doświadczeń;

3. Gdy nawet niewielkie obniżenie kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego poprzez zastosowanie grantu z funduszy Unii Europejskiej umożliwi obniżenie kosztu finansowania poprzez np. zwiększenie wiarygodności projektu wobec instytucji finansujących i innych partnerów wskutek wykorzystania środków unijnych oraz zmniejszenia ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego.

Unia Europejska udostępnia dla państw członkowskich dwa podstawowe fundusze, z których środków mogą być finansowane inwestycje infrastrukturalne<sup>6</sup>:

- fundusze strukturalne, które umożliwiają finansowe wsparcie rozwoju gospodarczego; zakres wsparcia jest uzależniony od rozwoju gospodarczego kraju, który mierzy się poziomem PKB na mieszkańca;

- Fundusz Spójności, którego środki przeznaczone są na finansowanie projektów w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska w krajach, w których dochód narodowy na 1 mieszkańca jest niższy niż 90% dochodu UE.

W perspektywie finansowej 2007–2013 Polska została największym beneficjentem polityki spójności wśród państw członkowskich UE. W obecnej perspektywie finansowej fundusze pogrupowane zostały na pięć programów operacyjnych oraz siedemnaście programów regionalnych. Łączna wielkość środków przyznanych Polsce wyniesie 67,3 mld EUR. Projekty infrastrukturalne mogą być realizowane z czterech programów operacyjnych. Są to: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalne Programy Operacyjne.

Możliwość skorzystania z funduszy unijnych powoduje konieczność zagwarantowania kapitału własnego (własny wkład) beneficjenta. Zakładana wielkość krajowych środków publicznych wynosi prawie 12 mld EUR. Wobec aktualnej sytuacji gospodarczej oraz ograniczonych możliwości finansowych budżetu

---

<sup>5</sup> Por. M. K o ź m i ń s k a, A. K i w i e l, J. P a t o r s k a, *Łączenie PPP z funduszami UE*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 107.

<sup>6</sup> K. B r z o z o w s k a, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 175.



państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego zgromadzenie wkładu własnego w takiej wysokości może okazać się przedsięwzięciem trudnym do realizacji, albo wręcz niemożliwym. Uzasadnione wydaje się poszukiwanie rozwiązań mieszanych, niestandardowych. W taką koncepcję wpisuje się finansowanie hybrydowe, a więc łączenie środków unijnych z finansowaniem w formule PPP.

#### 4. MODELE W ROZWIĄZANIACH HYBRYDOWYCH

Finansowanie hybrydowe polega na jednoczesnym wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy unijnych, kapitału prywatnego i ewentualnie krajowych środków publicznych. Nie istnieje jeden optymalny sposób łączenia środków unijnych i PPP w jednym projekcie. Zbudowanie wariantu jest uzależnione od typu przedsięwzięcia, ryzyka, jakie biorą na siebie poszczególne strony umowy oraz od rodzaju funduszu, z którego możliwe jest ubieganie się o grant.

W praktyce spotyka się trzy zasadnicze modele hybrydowe, określane jako:

- klasyczna hybryda;
- *ring fencing* (podział projektu na części);
- podział projektu na fazy.

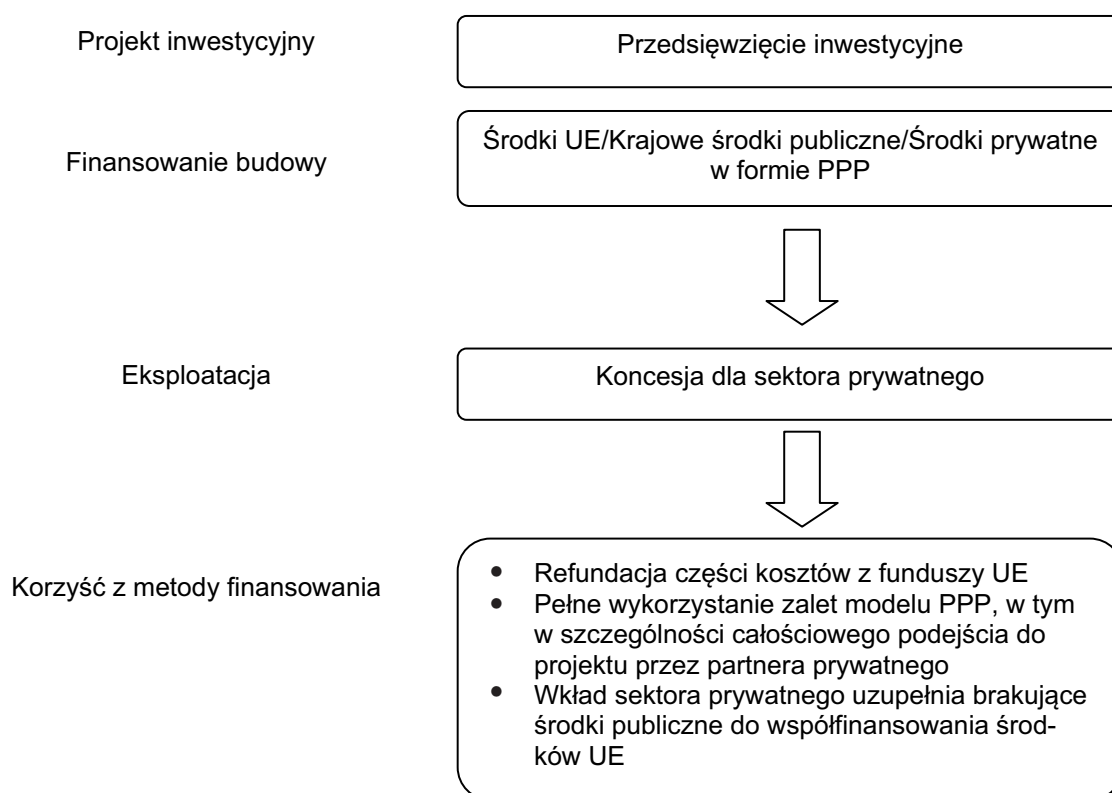
Model klasycznej hybrydy polega na tym, że w ramach realizacji projektu typu PPP, przy którym wykorzystuje się środki z funduszy UE, to partner prywatny w całości odpowiada za przebieg realizacji przedsięwzięcia. W związku z tym na stronie prywatnej spoczywa odpowiedzialność za budowę, eksploatację przedmiotu inwestycji i pozyskanie źródeł jej finansowania, w tym grantu z funduszy unijnych. Strona prywatna przygotowuje wniosek o finansowanie, jest odpowiedzialna za właściwe wykorzystanie przyznanego grantu i jego prawidłowe rozliczenie. Na inwestorze spoczywa także obowiązek ewentualnego zwrotu grantu w przypadku niewłaściwego jego wykorzystania.

Postępowanie aplikacyjne o fundusze zwykle odbywa się już po wyborze partnera prywatnego dla formuły PPP, a zaangażowanie środków unijnym może stanowić jeden z elementów specyfikacji przetargowej. Ryzyko niezyskania grantu unijnego powinno być wpisane w tryb postępowania i uwzględnione, a nawet przejęte przez podmiot publiczny. Wówczas strona publiczna będzie zmuszona do zapewnienia równowartości środków grantu z własnych środków budżetowych lub ze środków pozyskanych na zasadach komercyjnych (w sytuacji granicznej – do odstąpienia od umowy np. koncesyjnej, jeśli taka możliwość zapisana była w specyfikacji przetargowej)<sup>7</sup>.

Decyzja o przyznaniu środków unijnych w okresie programowym 2007–2013 jest podejmowana przez odpowiednią instytucję zarządzającą z danego kraju

<sup>7</sup> Por. Ł. Wilczek, *Hybrydowe PPP*, [www.ipo.pl/dotacje\\_unijne/](http://www.ipo.pl/dotacje_unijne/) (dostęp 10.02.2011).

członkowskiego, a w przypadku projektów o wartości powyżej 25 mln EUR na inwestycje środowiskowe i powyżej 50 mln EUR na pozostałe inwestycje taka decyzja zatwierdzana jest dodatkowo przez Komisję Europejską. Prawidłowo przygotowany projekt, uwzględniający zasady dotyczące przyznawania środków unijnych, warunkuje pozytywne rozpatrzenie. Przykład klasycznej hybrydy przedstawiono na schemacie 1. Jej zastosowanie pozwala na ograniczenie finansowego zaangażowania sektora publicznego w realizację inwestycji, obniżenie wysokości opłat dla sektora prywatnego, pełne wykorzystanie zalet PPP, gdyż finansowanie projektu w całości spoczywa na stronie prywatnej.

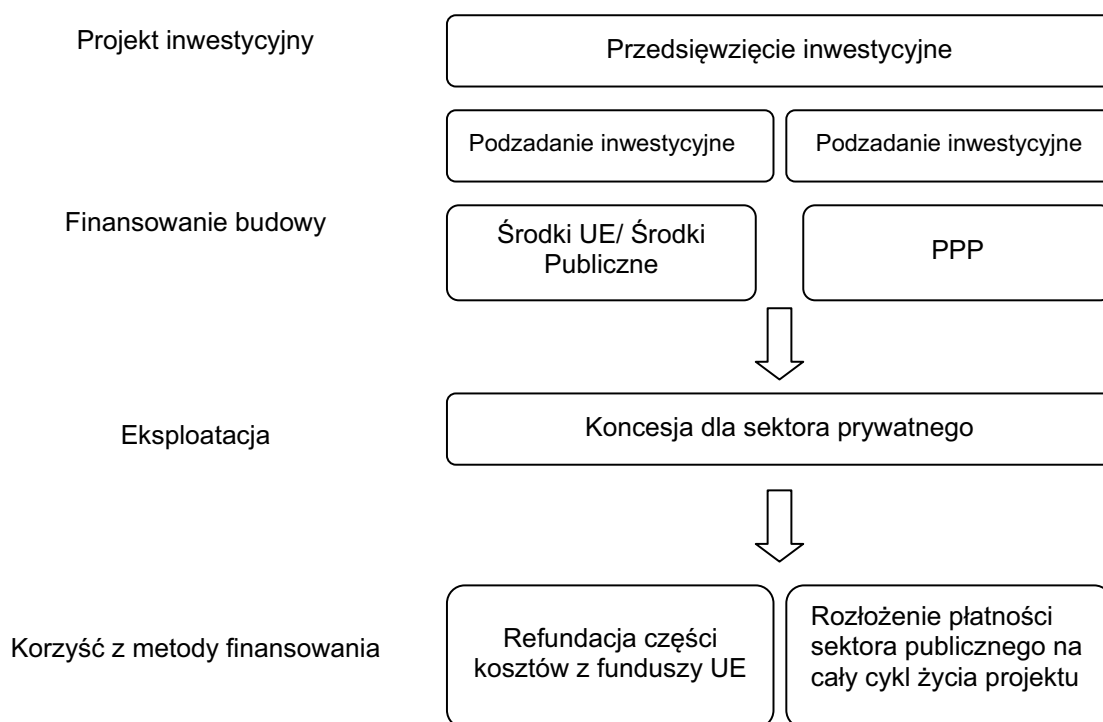


Schemat 1. Przykład klasycznej hybrydy

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 151.

Model *ring fencing* polega na wyodrębnieniu w projekcie inwestycyjnym dwóch zasadniczych części, z których pierwsza jest realizowana w formie tradycyjnej z wykorzystaniem środków unijnych, druga zaś – w formule PPP. Pierwszy etap zadania inwestycyjnego może być finansowany z dwóch źródeł: z wykorzystaniem środków publicznych (forma tradycyjna) i grantu unijnego. Dopiero po zakończeniu budowy partner prywatny uzyskuje koncesję na eksploatację całej inwestycji (schemat 2). Metoda ta jest dużo łatwiejsza do realizacji niż klasyczna hybryda. Mankament stanowi brak możliwości pełnego

wykorzystania zalet PPP i funduszy strukturalnych. Sektor publiczny staje przed koniecznością zapewnienia wkładu własnego na etapie inwestycji i nie korzysta tym samym z rozłożenia płatności na cały cykl życia projektu. Tak skomponowane finansowanie przedsięwzięcia dzieli korzyści na dwie części, jedne na część finansowaną metodą PPP, a drugie na część współfinansowaną środkami unijnymi<sup>8</sup>.



Schemat 2. Przykład projektu *ring fencing*

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 152.

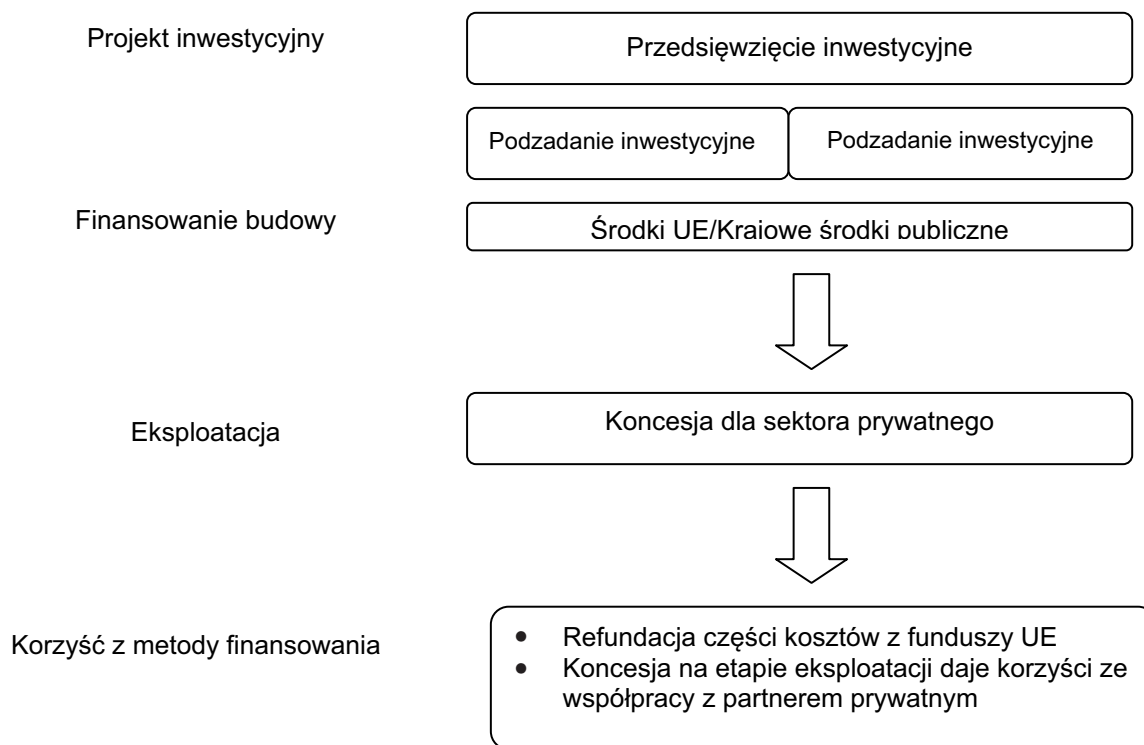
Trzecie rozwiązanie hybrydowe (podział projektu na fazy) polega na wyodrębnieniu zadania inwestycyjnego, na które składają się dwa etapy – pierwszy, związany z częścią projektowo-budowlaną, prowadzoną przez sektor publiczny, który jest odpowiedzialny za zapewnienie wkładu własnego i drugi, eksploatacyjny, prowadzony przez partnera prywatnego.

Model ten budzi wiele wątpliwości związanych z tym, czy można go określać jako hybrydowy. Wyraźnie oddziela się w nim części realizowane przez konkretne podmioty (schemat 3). Elementem łączącym są środki z funduszy unijnych, które stanowią często istotne źródło finansowania. Niewątpliwie zdecydowanie prostsze staje się sprostanie zasadom i regułom ubiegania się o unij-

<sup>8</sup> Por. M. Kozmińska, A. Kiwiel, J. Patorska, *op. cit.*, s. 152.



ne dofinansowanie<sup>9</sup>, natomiast nie osiąga się w tym modelu podstawowych korzyści partnerstwa publiczno-prywatnego, jakim jest całościowe podejście do projektu przez partnera prywatnego, wykorzystanie jego umiejętności, doświadczenia począwszy od etapu projektowania, poprzez budowę a następnie eksploatację.



Schemat 3. Przykład hybrydy typu podział projektu na fazy

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 154.

## 5. ZASTOSOWANIE ROZWIĄZAŃ HYBRYDOWYCH

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie łączenia PPP z funduszami unijnymi sprowadzają się do kilkunastu projektów, szereg z nich jest w trakcie realizacji lub fazy przygotowań proceduralnych. Za typowe przedsięwzięcia hybrydowe uznaje się: międzynarodowy port lotniczy w Atenach, obwodnicę Aten oraz linię kolejową Perpignan-Figueras.

Prace nad przygotowaniem projektu międzynarodowego portu lotniczego w stolicy Grecji rozpoczęto na początku lat dziewięćdziesiątych minionego

<sup>9</sup> A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 153.

stulecia. W pierwotnym zamyśle inwestycja miała być realizowana w systemie BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*). Zmiana władz rządzących spowodowała unieważnienie wcześniej rozpoczętego postępowania i przekreśliła wcześniejsze założenia dotyczące warunków utworzenia spółki specjalnego przeznaczenia w obszarze roli i udziału sektora publicznego. Do negocjacji zaproszono oferentów z pierwszego postępowania. W 1995 r. została podpisana umowa koncesyjna na okres 30 lat (pięcioletni okres budowy i dwudziestopięcioletni czas eksploatacji). Finansowe zamknięcie projektu nastąpiło w 1996 r. i wówczas rozpoczęto prace budowlane. W 2001 r. port lotniczy został oddany do obsługi pasażerskiej.

Całkowity koszt projektu oszacowano na 2,1 mld EUR. Finansowanie unijne miało istotne znaczenie dla realizacji inwestycji, gdyż umożliwiło ograniczenie zaangażowania środków publicznych w postaci wkładu własnego i osiągnięcie wystarczającej stopy zwrotu przez partnera prywatnego na poziomie 15% z zainwestowanego kapitału. Strukturę finansowania projektu przedstawiono w tabeli 1. Ważnym źródłem były także gwarancje finansowania z EBI i banków komercyjnych, udzielone przez Skarb Państwa na rzecz strony prywatnej.

Tabela 1

Struktura finansowania Międzynarodowego Portu Lotniczego w Atenach

| <b>Podmiot finansujący</b>       | <b>Udział (%)</b> |
|----------------------------------|-------------------|
| Europejski Bank Inwestycyjny     | 47                |
| Banki komercyjne                 | 15                |
| Grecki Fundusz Rozwoju Lotnictwa | 12                |
| Fundusz Spójności                | 11                |
| Skarb Państwa                    | 7                 |
| Kapitał koncesjonariusza         | 8                 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Koźmińska, A. Kiwiel, J. Patorska, *Łączenie PPP z funduszami UE*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 116.

Projekt budowy obwodnicy Aten obejmował budowę i eksploatację 65-kilometrowego odcinka autostrady w północnej części miasta. Inwestycja była planowana w formule PPP, aby ograniczyć zaangażowanie sektora publicznego i przenieść większość ryzyk na sektor prywatny. Ponieważ już na etapie planowania obawiano się, że projekt może być nieopłacalny z punktu widzenia podmiotu prywatnego założono, że konieczne będzie ubieganie się o pomoc unijną. Uwzględniana luka finansowa pomiędzy kosztami projektu a planowanymi przychodami z opłat od użytkowników umożliwiała ubieganie się o wsparcie unijne. Pierwotna cena realizacji projektu wynosiła 1249 mln EUR. Konieczne okazało się wykonanie dodatkowych prac o wartości 791 mln EUR, które nie były objęte

w pierwotnej specyfikacji. Ostateczne finansowanie projektu zostało rozłożone pomiędzy partnera prywatnego, sektor rządowy, bankowy i wsparcie unijne (tabela 2).

Tabela 2

## Struktura finansowania obwodnicy Aten

| Podmiot finansujący | Udział (%) |
|---------------------|------------|
| Środki unijne       | 23         |
| Banki komercyjne    | 52         |
| Sektor prywatny     | 14         |
| Rząd Grecji         | 11         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gajewska - Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 155.

Projekt inwestycji linii kolejowej Perpignan-Figueras dotyczył budowy i eksploatacji 45-kilometrowej linii szybkiej kolei, łączącej Perpignan we Francji z Figueras w Hiszpanii. W 1996 r. inwestycja otrzymała status priorytetowy i została wpisana na listę Transeuropejskich Sieci Transportowych. Umożliwiło to sfinansowanie prac przygotowawczych projektu w blisko 100% ze środków Unii Europejskiej i w odniesieniu do łącznej kwoty finansowania inwestycji stanowiło 5%. Pozostałe środki zapewniło finansowanie typu PPP (tabela 3).

Tabela 3

## Struktura finansowania linii kolejowej Perpignan-Figueras

| Podmiot finansujący       | Udział (%) |
|---------------------------|------------|
| Środki unijne             | 5          |
| Banki komercyjne          | 40         |
| Sektor prywatny           | 10         |
| Rządy Hiszpanii i Francji | 45         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gajewska - Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 155.

Sukces inwestycji przyczynił się do przygotowania kolejnych projektów w obszarze kolei: pierwsza była linia Lizbona-Porto, a druga – linia Madryt-Lizbona. Szacowana wartość inwestycyjna pierwszego projektu opiewa na kwotę 4,7 mld EUR i ma pozwolić na pokonanie 313-kilometrowej trasy w ciągu 1 godziny 15 minut. Druga inwestycja to 207-kilometrowe połączenie pomiędzy stolicami Hiszpanii i Portugalii. Koszt inwestycji po stronie portugalskiej został określony na kwotę 2,4 mld EUR.

W Polsce dotychczas brak projektów czystych, realizowanych w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym bądź ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi, niemniej jednak wiele jednostek samorządu terytorialnego podejmuje liczne próby przygotowania projektów, które można realizować w formule PPP. Nie wyklucza się także rozwiązań hybrydowych. Pierwsze projekty hybrydowe są już przygotowane i relatywnie zaawansowane. Najwięcej dotyczy budowy spalarni odpadów – 4 projekty, które znajdują się w stadium analiz. Formułę PPP w tym obszarze planuje się wykorzystać w Poznaniu, Koszalinie i na Górnym Śląsku. Łączny koszt czterech projektów oszacowany został na poziomie 4,4 mld PLN, a wnioskowana dotacja to 1,9 mld PLN<sup>10</sup>.

## 6. PODSUMOWANIE

Realizacja zadań należących do sfery usług publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego staje się w Europie coraz bardziej popularna. Także w Polsce coraz szerzej i chętniej dyskutuje się nad modelem PPP i promuje się go jako sposób zwiększenia liczby realizowanych inwestycji. Jest to zjawisko korzystne zwłaszcza w kontekście ograniczonych środków budżetowych. W obliczu rosnącego zainteresowania PPP, które przekłada się na liczbę zgłaszanych projektów przygotowywanych w formule PPP pojawiła się możliwość powiązania modelu ze współfinansowaniem unijnym. Pomimo braku rzeczywistych, wdrożonych do realizacji projektów PPP odbyło się i odbywa wiele konferencji, seminariów i szkoleń, promujących model i możliwość połączenia finansowania PPP z finansowaniem unijnym. Pozytywne przykłady łączenia powyższych koncepcji z sukcesem zastosowano w Grecji. Podobne rozwiązania wykorzystuje się podczas budowy szybkiej kolei Portugalia-Hiszpania. W Polsce w obszarze gospodarki odpadami trwają prace analityczne, mające określić, jak najkorzystniej połączyć te dwa źródła, aby realizować inwestycje. Argumentem przemawiającym za rozwiązaniami hybrydowymi są korzyści wynikające z wykorzystania środków unijnych i partnera prywatnego.

Zwolennicy rozwiązań hybrydowych wskazują korzyści wynikające z<sup>11</sup>:

1. Zaangażowania środków UE
  - możliwość realizacji inwestycji w sytuacji, gdy połączone środki publiczne i kapitał prywatny nie zapewniają wystarczającego źródła finansowania planowanej inwestycji;
  - poprawa efektywności inwestycji;

<sup>10</sup> Ł. P i e k a r s k i, *Partnerstwo publiczno-prywatne plus dotacja unijna, czyli hybryda unijna*, „Fundusze Europejskie” 2010, nr 4–5, s. 65.

<sup>11</sup> A. G a j e w s k a - J e d w a b n y, *op. cit.*, s. 155.

- zwiększenie wiarygodności projektu wobec instytucji finansowych i innych partnerów dzięki wykorzystaniu środków unijnych;

#### 2. Udziału partnera prywatnego

- możliwość wykorzystania umiejętności i doświadczeń partnera prywatnego;

- poprawa efektywności i wskaźnika korzyści;

- możliwość ograniczenia zaangażowania środków publicznych.

Trzeba też wyraźnie zaznaczyć, że metoda hybrydowa nie będzie z pewnością w Polsce powszechną metodą finansowania inwestycji. Do dziś projekty, które są przygotowywane w formule PPP znajdują się dopiero we wstępnej fazie proceduralnej. Ubieganie się o fundusze unijne dla projektów PPP wymaga także odpowiednio wcześniej podjętych działań, przedstawienia projektu Komisji Europejskiej oraz odpowiednich zapisów w programach operacyjnych. Takie działania powinny zostać podjęte już na początku obowiązującego okresu budżetowego UE, aby mogły się zakończyć i być rozliczone zgodnie z zasadą  $n + 2$  w 2015.

Pomimo wielu zawiłych formalności proceduralnych należy przygotowywać się na nowe wyzwania w poszukiwaniu źródeł finansowania inwestycji. Ograniczoność środków budżetowych oraz dobiegający powoli końca okres programowy 2007–2013 wymusi na sektorze publicznym poszukiwanie nowych rozwiązań finansowych i umiejętność sprostania różnym zawiłym rozwiązaniom proceduralnym.

## LITERATURA

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Gajewska-Jedwabny A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007.
- Hajdys D., *Ramy prawne funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Transfer wiedzy i funduszy Europejskich do sektorów gospodarki krajów Unii Europejskiej*, red. J. Stacharska-Targosz, J. Szostak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Koźmińska M., Kiwiel A., Patorska J., *Łączenie PPP z funduszami UE*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemysł, przygotuj, przeprowadź*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
- Piekarski Ł., *Partnerstwo publiczno-prywatne plus dotacja unijna, czyli hybryda unijna*, „Fundusze Europejskie” 2010, nr 4–5.
- Wilczek Ł., *Hybrydowe PPP*, [www.ipo.pl/dotacje\\_unijne/](http://www.ipo.pl/dotacje_unijne/) [dostęp 10.02.2011].



*Dagmara Hajdys*

**UE FUNDS INVESTMENT IN PROJECT IMPLEMENTED  
BY PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

(Summary)

The article is devoted to the problems of combining EU funds with the financing of the Public-Private Partnership known as a hybrid solution. Presents the EU legislation authorizing the use of the hybrid solutions in practice. Discusses the models used in the hybrid vehicle as well as examples in European countries which have applied them.

In Poland we are working on projects that could be realized in the hybrid formula. Pointed out the advantages of hybrid solutions and the chances of using them in Poland.