

Marcin SPYCHAŁA
Joanna SPYCHAŁA
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Projekty hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Synopsis: Formuła PPP stosowana jest coraz częściej w połączeniu z finansowaniem unijnym, w ramach tzw. projektów hybrydowych. Środki unijne stanowią ważne uzupełnienie środków finansowych pozyskanych przez partnera prywatnego na projekt PPP, a perspektywa finansowa 2014–2020 może być przełomem dla projektów hybrydowych. W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której projekty hybrydowe stanowią nowość i nie są jeszcze powszechne w polskiej gospodarce. Dane empiryczne zaczerpnięto z Bazy projektów hybrydowych Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, projekty hybrydowe, fundusze unijne.

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) upowszechniło się na świecie relatywnie niedawno. W Polsce formuła PPP coraz częściej jest stosowana w połączeniu z finansowaniem unijnym, w ramach tzw. projektów hybrydowych. Celem opracowania jest przedstawienie zagadnień projektów hybrydowych w odniesieniu do projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Aby zrealizować powyższy cel, w opracowaniu omówiono istotę partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przedstawiono fundusze unijne dostępne w Polsce w latach 2007–2013. Ponadto w opracowaniu podjęto próbę scharakteryzowania realizowanych oraz planowanych do realizacji projektów hybrydowych partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której projekty hybrydowe stanowią nowość i nie są jeszcze powszechne w polskiej gospodarce.

Celowi artykułu została podporządkowana jego treść oraz układ. Najpierw przedstawiono w nim specyfikę projektów PPP, a następnie przeprowadzono analizę zrealizowanych projektów hybrydowych w Polsce. Dane empiryczne za-

zerpnięto z Bazy projektów hybrydowych Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne

Pierwsze przypadki współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w zakresie świadczenia usług publicznych na większą skalę miały miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w latach 60. XX wieku, natomiast termin partnerstwa publiczno-prywatnego (*public-private partnership*) zaczął być używany w USA już w latach 40. [5]. Z kolei w Europie, zarówno pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i kryjąca się pod nim metoda wykonywania zadań publicznych zaczęły być stosowane na większą skalę dopiero z nastaniem ostatniej dekady ubiegłego stulecia [2].

1.1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Najogólniej PPP można zdefiniować jako współpracę podmiotów prywatnego i publicznego w zakresie wykonywania zadań publicznych. PPP może być rozumiane w wąskim lub szerokim znaczeniu [2]. W wąskim (ściśłym) znaczeniu jest to szczególna forma współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi, mająca na celu zaspokajanie określonych potrzeb publicznych, spełniających warunki sformułowane w obowiązujących regulacjach prawnych. W szerokim znaczeniu jest ono utożsamiane ze wszelkimi formami długoterminowej współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi służącymi zaspokajaniu odpowiednich potrzeb publicznych.

PPP charakteryzuje się następującymi specyficznymi cechami [1]:

- długoterminowym charakterem współpracy między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, podejmowanej w celu realizacji przedsięwzięć umożliwiających rozwój infrastruktury publicznej („obiekty”) oraz świadczenie usług publicznych z wykorzystaniem tej infrastruktury;
- podziałem zadań oraz ryzyka między sektor publiczny i sektor prywatny, uwzględniającym interesy podmiotu publicznego i partnera prywatnego;
- realizacją inwestycji przez specjalnie w tym celu powoływane podmioty – spółki specjalnego przeznaczenia (*Special Vehicle Purpose, SPV*);
- pozostawieniem własności obiektu w rękach publicznych lub przekazaniem tej własności do sektora publicznego po zakończeniu czasu trwania umowy o PPP.

PPP pozwala każdej ze stron osiągnąć zamierzony cel. Celem podmiotów publicznych jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych (cel społeczny), natomiast partnerzy prywatni oczekują stopy zwrotu z inwestycji na satysfakcjonującym ich poziomie (cel komercyjny). Osiągnięcie przez strony umowy o PPP tak różnych celów jest możliwe dzięki odpowiedniemu podziałowi zadań i ryzyk zwią-

zanych z danym przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [2].

1.2. Zalety i wady oraz bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Najważniejszą przesłanką przemawiającą za błyskawicznym tempem wzrostu liczby przedsięwzięć realizowanych w formule PPP jest fakt, iż sektor finansów publicznych nie jest zobligowany do ich finansowania [4]. Jeśli zatem dana inwestycja nie jest dla niego obciążeniem, sektor ten może realizować inne inwestycje, dotąd niemożliwe do przeprowadzenia bądź odkładane w czasie. Argumentów za PPP jest wiele. Przede wszystkim partnerstwo to cechuje wyższa efektywność gospodarowania, która przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów rynkowych powinna prowadzić do obniżania cen usług. PPP przynosi również korzyści wynikające z doświadczeń sektora prywatnego w projektowaniu i wykonywaniu przedsięwzięć, świadczeniu usług oraz zarządzaniu. Są one najczęściej specjalistycznie i kompleksowe, leżące poza zakresem doświadczeń sektora publicznego [1].

Pomimo wielu zalet należy jednak mieć na uwadze, iż PPP wiąże się z koniecznością poniesienia znacząco wyższych kosztów transakcyjnych i ryzyka wystąpienia kosztów agencyjnych na skutek asymetrii informacji, jak również generalnie osłabia pozycję negocjacyjną władz publicznych [1]. Ponadto PPP stwarza dogodnie warunki do różnego rodzaju nadużyć, prowadzących na ogół do wygenerowania przez podmioty prywatne nieuzasadnionych zysków. Zjawisku temu towarzyszy z reguły brak odpowiedniego zabezpieczenia interesu publicznego. Odbywa się to zatem ze szkodą dla korzyści sektora publicznego, w związku z czym jest wysoce niepożądane. Uniknięciu tego typu okoliczności sprzyja stosowanie przejrzystych procedur oraz przestrzeganie tak zwanych dobrych praktyk [2].

Do głównych przyczyn niezadowolającego rozwoju PPP należy zaliczyć brak wzajemnego zaufania przedstawicieli świata gospodarczego i władz publicznych, niesprzyjające przepisy prawne oraz brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury w Polsce, określającej między innymi udział kapitału prywatnego w finansowaniu rozbudowy tej infrastruktury [1]. Jedną z głównych przeszkód w rozwoju PPP w Polsce jest także brak wiedzy na temat tego partnerstwa oraz dostępnych rozwiązań. S. Wikariak do barier rozwoju PPP zalicza ponadto [8]: brak wykwalifikowanych pracowników w sektorze publicznym, brak zainteresowania sektora prywatnego, podejrzenia o korupcję, silny opór społeczny, brak specjalistów i doradców w zakresie PPP oraz wysokie koszty analiz wstępnych.

2. Fundusze unijne okresu programowania 2007–2013

W perspektywie finansowej 2007–2013 w ramach polityki spójności uruchomiono dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regional-

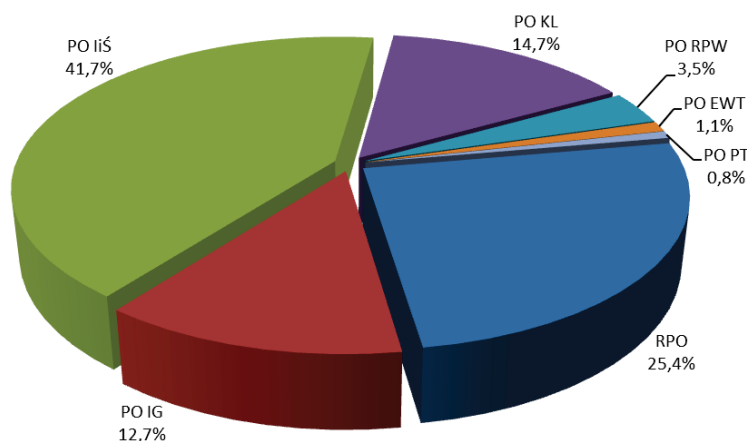
nego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz instrument – Fundusz Spójności (FS). W celu realizacji w latach 2007–2013 w Polsce unijnej polityki spójności opracowane zostały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO).

2.1. Charakterystyka ogólna

Cele założone w NSRO realizowane są z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, a instrumentem ich realizacji są Programy Operacyjne (PO). Programy Operacyjne o charakterze ogólnokrajowym zarządzane są przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), natomiast Regionalne Programy Operacyjne (RPO) – przez województwa samorządowe.

Ryc. 1 prezentuje strukturę finansowania Programów Operacyjnych w ramach polityki spójności perspektywy finansowej 2007–2013. Szczegółowy podział środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na Programy przedstawia się następująco [6]:

- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – 17,2 mld euro (co stanowi 25,4% całości środków wspólnotowych przeznaczonych na realizację NSRO),
- PO Innowacyjna Gospodarka – 8,6 mld euro (12,7%),
- PO Infrastruktura i Środowisko – 28,3 mld euro (41,7%),
- PO Kapitał Ludzki – 10,0 mld euro (14,7%),
- PO Rozwój Polski Wschodniej – 2,3 mld euro (3,5%),
- PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej – 0,7 mld euro (1,1%),
- PO Pomoc Techniczna – 0,5 mld euro (0,8%).



Ryc. 1. Podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na Programy Operacyjne w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Łączna kwota środków zaangażowanych na realizację NSRO w okresie programowania 2007–2013 wynosi 85,6 mld euro, z czego 67,3 mld euro pochodzi ze środków wspólnotowych, 11,9 mld euro stanowią krajowe środki publiczne, a około 6,4 mld euro jest zaangażowanych przez podmioty prywatne [6].

2.2. Programy Operacyjne

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) to jeden z sześciu krajowych programów NSRO. Jego głównym celem jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne rozwiązania w przedsiębiorstwach. PO IG skierowany jest przede wszystkim do przedsiębiorców zamierzających realizować innowacyjne projekty oraz prace badawcze i rozwojowe, wdrażać nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, a także realizować inwestycje o istotnym znaczeniu dla gospodarki. Inwestycje w ramach PO IG mogą być realizowane przez przedsiębiorstwa, jak również wysoko specjalistyczne ośrodki innowacyjności, jednostki naukowo-badawcze, instytucje otoczenia biznesu oraz ich sieci, a także jednostki administracji centralnej.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) jest największym w historii Unii Europejskiej programem operacyjnym. Głównym celem PO IiŚ jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez działania sprzyjające ochronie środowiska, zdrowia, jak również poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz przedsięwzięcia sprzyjające zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) jest jedynym programem w perspektywie 2007–2013 finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. PO KL jest realizowany na poziomie centralnym oraz regionalnym. W ramach komponentu centralnego środki są przeznaczone głównie na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych, natomiast środki w ramach komponentu regionalnego służą przede wszystkim wsparciu osób i grup społecznych.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) jest dodatkowym elementem wsparcia ze środków EFRR najbiedniejszych regionów, wykazujących się najniższym PKB na mieszkańca w poszerzonej w 2005 roku Unii Europejskiej (UE-25). Regiony te to pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Intencją PO RPW jest zahamowanie tendencji stagnacyjnych, decydujących o marginalizacji i peryferyjności województw Polski Wschodniej oraz pobudzenie czynników wzrostu w tych województwach.

Środki finansowe na obsługę procesu realizacji NSRO gwarantuje Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT), zapewnia on także ciągłość programowania interwencji strukturalnych oraz informację i promocję operacji funduszy strukturalnych. Głównym celem PO PT jest zapewnienie sprawnego oraz efektywnego przebiegu realizacji NSRO. Ponadto w ramach odrębnego celu polityki

spójności Unii Europejskiej – Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) – realizowana jest w latach 2007–2013 współpraca w wymiarze transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym.

Obok programów operacyjnych realizowanych na szczeblu krajowym, na poziomie regionalnym funkcjonuje 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Założenia RPO mają odpowiadać planom rozwojowym poszczególnych województw. Samorządy województw otrzymały szerokie kompetencje w zakresie zarządzania i realizacji Programów. RPO umożliwiają pozyskanie wsparcia na inwestycje związane z rozwojem przedsiębiorczości, rozwojem infrastruktury zdrowotnej, edukacyjnej, turystyką, rozwojem miast, społeczeństwem informacyjnym oraz promocją regionu [3].

Regionalne Programy Operacyjne, zgodnie z zasadą subsydiarności, stanowią przykład decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania możliwa jest identyfikacja potrzeb społecznych na jak najniższym szczeblu, po to aby działania zawarte w RPO odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna [7].

3. Rola środków unijnych w finansowaniu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Projekty PPP w ramach dostępnych modeli współpracy można finansować na różne sposoby. W ich finansowaniu coraz większe znaczenie odgrywiają środki pochodzące z budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, doceniającej PPP oraz wspierającej jego rozwój, podmioty publiczne powinny ubiegać się o dofinansowanie ze środków unijnych jedynie tych przedsięwzięć PPP, które spełniają następujące kryteria [2]:

- PPP w porównaniu z innymi metodami realizacji danego przedsięwzięcia prowadzi do uzyskania dodatkowych korzyści,
- PPP pozwala na efektywną realizację danego przedsięwzięcia,
- PPP pozwala osiągnąć cele wszystkim zaangażowanym stronom.

Komisja Europejska, której głównym celem jest ochrona interesu publicznego, akcentuje także konieczność wykorzystania unijnych dotacji w sposób zapewniający równowagę między zwiększaniem zysków sektora prywatnego oraz korzyści społecznych. Z tego też względu wskazane jest, aby dofinansowanie PPP ze źródeł unijnych odpowiadało rzeczywistym potrzebom realizowanych przedsięwzięć, a nie prowadziło jedynie do zwiększania korzyści partnerów prywatnych [2].

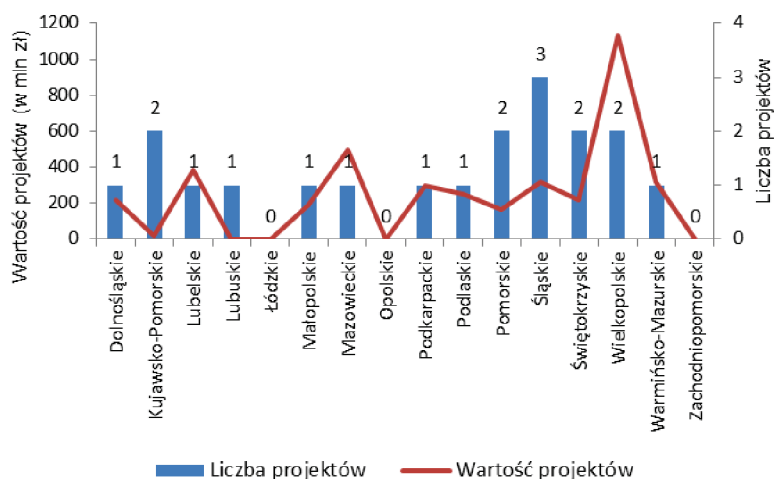
Fundusze strukturalne zapewniają refundację jedynie części planowanych nakładów, ujętych jako koszty kwalifikowalne projektu. Do pełnej realizacji przedsięwzięcia niezbędne są także nakłady określone jako koszty niekwalifikowalne. Dlatego też beneficjenci ubiegający się o współfinansowanie z Unii

Europejskiej są zobowiązani udokumentować pełną zdolność do realizacji projektu we wszystkich jego fazach [1].

Połączenie złożonego trybu przygotowania PPP ze zbiurokratyzowaną oraz pracochłonną procedurą ubiegania się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej jest niezwykle trudne, zwłaszcza że doświadczenia dotyczące projektów partnerstwa objętych unijnym dofinansowaniem nie są, jak dotąd, bogate [2]. Ponieważ PPP współfinansowane z funduszy europejskich uzupełnionych finansowaniem z innych źródeł publicznych sprzyja optymalizacji wykorzystania unijnych dotacji oraz zwiększaniu efektywności realizowanych przedsięwzięć, w przyszłości należy oczekiwać wzrostu liczby inwestycji publicznych realizowanych w formule partnerstwa, współfinansowanych ze środków europejskich [2].

4. Projekty hybrydowe w Polsce

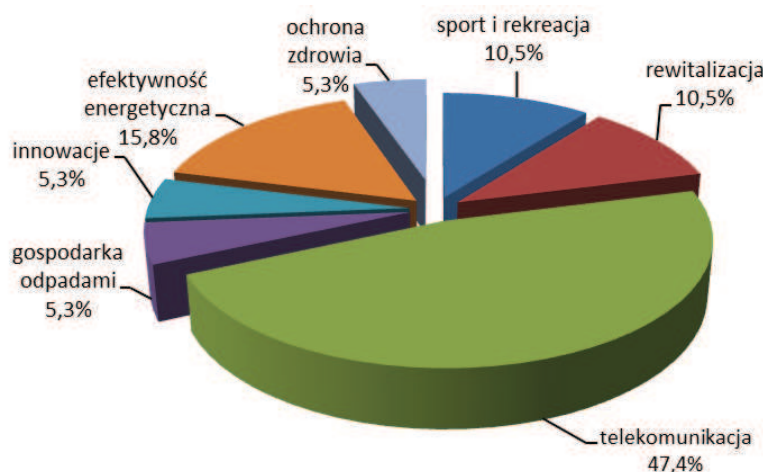
Udokumentowanie stanu projektów hybrydowych PPP w Polsce danymi liczbowymi jest zadaniem niezwykle trudnym. Statystyki dotyczące liczby i wartości realizowanych projektów są lakoniczne, fragmentaryczne, z reguły mają nieoficjalny charakter. Ponadto, dane o projektach PPP różnią się w zależności od ośrodka dokonującego takiego badania. W opracowaniu posłużono się danymi o przedsięwzięciach hybrydowych PPP zebranych przez Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Pod uwagę wzięto projekty realizowane, ogłoszone lub planowane do realizacji według stanu na lipiec 2013 r.



Ryc. 2. Wartość oraz liczba projektów hybrydowych PPP w Polsce (stan na lipiec 2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

W okresie programowania 2007–2013 zidentyfikowano w Polsce 19 projektów hybrydowych o łącznej wartości 3995 mln zł [9]. Szesnaście projektów o wartości 3709 mln zł posiada podpisane umowy o dofinansowanie i są one najbardziej zaawansowane pod względem wyboru partnera prywatnego. Kolejne 3 projekty (o wartości 286 mln zł), z uwagi na brak decyzji dotyczącej przyznania dofinansowania, są obecnie w fazie koncepcyjnej. Najwięcej projektów hybrydowych PPP realizowanych jest w województwie śląskim – 3. Po 2 projekty hybrydowe realizowane są w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim, świętokrzyskim i wielkopolskim. W trzech województwach: łódzkim, opolskim i zachodniopomorskim nie planowano dotąd realizacji projektów hybrydowych PPP.



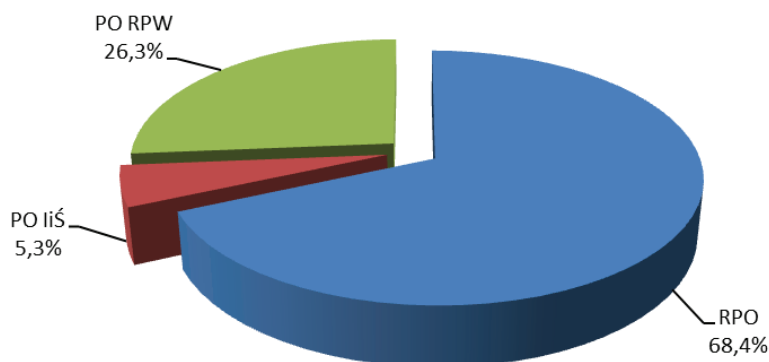
Ryc. 3. Struktura projektów hybrydowych PPP według sektorów w Polsce (stan na lipiec 2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

Pod względem wartości projektów PPP zdecydowanym liderem jest województwo wielkopolskie. Realizowane są na jego obszarze dwa projekty: System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania o wartości 724,8 mln zł oraz Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej 407,1 mln zł [9]. Ponadto w województwie mazowieckim realizowany jest projekt Internet dla Mazowsza o wartości 493,3 mln zł.

Ryc. 3 przedstawia przedsięwzięcia hybrydowe PPP w podziale na sektory. Dziewięć projektów o wartości 2757 mln zł związanych jest z sektorem telekomunikacyjnym i stanowi zdecydowaną większość projektów z przyznanym dofinansowaniem unijnym (47,4% wszystkich projektów hybrydowych). Ich realizacja pozwoli w pełni osiągnąć cele zakładane w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej oraz w Regionalnych Programach Operacyjnych Województwa Wielkopolskiego, Dolnośląskiego, Małopolskiego oraz Mazowieckie-

go. Ponadto 3 projekty (15,8%) realizowane są w zakresie efektywności energetycznej, po 2 w sektorach: sportu i rekreacji oraz rewitalizacji, a po 1 w obszarach: innowacji, ochrony zdrowia i gospodarki odpadami.



Ryc. 4. Struktura projektów hybrydowych PPP według Programów Operacyjnych, z których pochodzą środki unijne (stan na lipiec 2013 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

Ryc. 4 przedstawia projekty hybrydowe PPP w podziale na Programy Operacyjne, z których pochodzą środki unijne. Najwięcej przedsięwzięć hybrydowych realizowanych jest w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (13 projektów, co stanowi 68,4% wszystkich zidentyfikowanych przedsięwzięć hybrydowych). Ponadto 5 projektów hybrydowych (26,3%) realizowanych jest w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, a tylko 1 – ale o największej wartości – w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Podsumowanie

Wykorzystanie środków unijnych w finansowaniu przedsięwzięć PPP jest dla podmiotów publicznych źródłem wielu oszczędności. Umożliwia bowiem zmniejszenie regularnych płatności sektora publicznego na rzecz prywatnych partnerów z krajowych środków publicznych, przyjmujących na przykład formę dopłat do opłat pobieranych przez inwestora prywatnego za świadczone usługi w okresie obowiązywania umowy będącej podstawą prowadzonej współpracy [2]. Mimo iż projekty hybrydowe nie są jeszcze powszechne w praktyce gospodarczej, to z każdym rokiem wzrasta liczba przedsięwzięć realizowanych w takiej formule. W związku z powyższym należy się spodziewać wzrostu znaczenia projektów hybrydowych w najbliższych latach, zwłaszcza w procesie wydatkowania środków unijnych okresu programowania 2014–2020.

Literatura

- [1] Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 30.
- [2] Cenquier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 38–40.
- [3] Gajewska M., Sokół A., Staśkiewicz A., *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007–2013. Dotacje i środki pomocowe*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 90.
- [4] Mikołajczyk D.P., *Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz związek z ideą nowego zarządzania publicznego, prywatyzacji i zamówień publicznych*, [w:] Rutkowski J. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 112.
- [5] Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 30.
- [6] *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 115–123.
- [7] Tkaczyński J.W., Świstak M., *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 458–460.
- [8] Wikariak S., *Gminy chcą korzystać z nowych przepisów*, „Rzeczpospolita”, 6–7 czerwca 2009, s. B5.
- [9] Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, *Baza projektów hybrydowych*, http://www.ppp.gov.pl/Laczenie/Documents/20130710_Baza_Projektow_Hybrydowych.pdf.

The hybrid projects of public-private partnerships in Poland

Summary: The PPP formula is more and more often used in a connection with the financing of the EU, in the framework of the hybrid projects. EU funds are an important addition to the financial measures taken by the private partner in the PPP project and the EU financial perspective 2014–2020 could be a breakthrough for the hybrid projects.

Keywords: public-private partnership, hybrid projects, EU funds.