



Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce



NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,
współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna

Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, umowa DIP/BDG-II/POPT/439/09 z dnia 25 września 2009 r. w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 Konkursu Dotacji na przeprowadzenie działań informacyjno - promocyjnych dotyczących Funduszy Europejskich przeprowadzony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Nakład: 1300 szt.

Opracowanie graficzne i skład **DCS** | AGENCJA REKLAMOWA



Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

Warszawa, 2009 r.

1	Wstęp	3
2	Fundusze unijne na realizację zadań publicznych	6
3	Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i na świecie	25
4	Projekty mieszane czyli PPP w powiązaniu z funduszami europejskimi	41
5	Finansowanie	53
6	Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP	59

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne jest stosunkowo nowym instrumentem realizacji infrastruktury służącej świadczeniu usług publicznych. Jego niewątpliwą zaletą jest adekwatny do umiejętności podział obowiązków między partnerów – publicznego i prywatnego; władza publiczna zachowuje przypisany jej prawem obowiązek odpowiedzialności za poziom i jakość świadczenia usług publicznych, partner prywatny przyjmuje na siebie obowiązki związane z wszelkimi działaniami gospodarczymi towarzyszącymi wytwarzaniu takiej usługi: obowiązek finansowania inwestycji, budowy, eksploatacji i samego świadczenia usługi. Doświadczenia krajów szeroko korzystających z formuły PPP pokazują, że przynosi to efekt nie tylko w postaci pozyskania kapitału prywatnego na finansowanie zadań publicznych (pozwala na realizację tych zadań w sytuacjach deficytu finansów publicznych), ale również na znaczące oszczędności nakładów finansowych w całym procesie świadczenia usługi.

Na tle większości krajów unijnych, poziom i standardy świadczenia usług publicznych w Polsce są znacząco niższe. Dla ich poprawy niezbędne są zarówno ogromne nakłady finansowe jak i radykalna zmiana postaw, zachowań i umiejętności jednostek świadczących te usługi świadczące. PPP jest odpowiedzią na te potrzeby. Formuła PPP stosowana może być zarówno dla przedsięwzięć dla których nie przewiduje się finansowania z funduszy unijnych (np. mieszkalnictwo, więzienia, budowa szpitali) jak i dla tych, które mogą z takich środków korzystać (np. wyposażenie szpitali, drogi, gospodarka komunalna). Ważne jest by dobrze identyfikować potencjalne możliwości, umiejętnie łączyć środki i sposoby działania: formułę tradycyjną - proste zamówienie publiczne każdorazowo kierowane do konkretnego etapu realizacji projektu i formułę PPP - kompleksowe zlecenie świadczenia usługi. Im więcej będziemy wiedzieć o możliwościach wykorzystywania obu źródeł finansowania zadań publicznych – funduszy unijnych i PPP, tym więcej takich zadań, przy danych środkach, sfinansujemy.

PPP jest świadomie stosowanym na świecie instrumentem realizacji zadań publicznych od około 15 lat; w krajach takich jak Wielka Brytania, Australia, Hiszpania czy Niemcy silnie promowanym przez władze publiczne. W Polsce dopiero stawiamy pierwsze kroki i wiedza na temat PPP jest znikoma. Musimy się zatem szybko uczyć jak tym instrumentem się posługiwać, w przeciwnym razie będziemy nadal w zakresie poziomu świadczenia usług publicznych, outsiderem wśród krajów europejskich. Uruchamiany obecnie projekt „Fundusze europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce” (realizowany w oparciu o dotację na przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Funduszy Europejskich", operator: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) jest odpowiedzią na potrzebę szybkich działań edukacyjnych w tym przedmiocie.

Celem projektu jest przekazanie potencjalnym beneficjentom reprezentującym sektor prywatny (przedsiębiorcy) oraz sektor publiczny (w tym jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy) wiedzy na temat alternatywnych - w stosunku do pochodzących z Funduszy Unijnych - źródeł finansowania realizowanych przedsięwzięć oraz przedstawienie możliwości synergii osiąganey w wyniku współpracy sektora publicznego z prywatnym w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Projekt obejmuje **cykl 16 wydarzeń konferencyjno – szkoleniowych**, jakie organizowane będą w poszczególnych województwach Polski, a w których to udział weźmie łącznie 1280 przedstawicieli sektora prywatnego i publicznego.

Zakres tematyczny wydarzeń konferencyjno-szkoleniowych

Dzień pierwszy - Konferencja

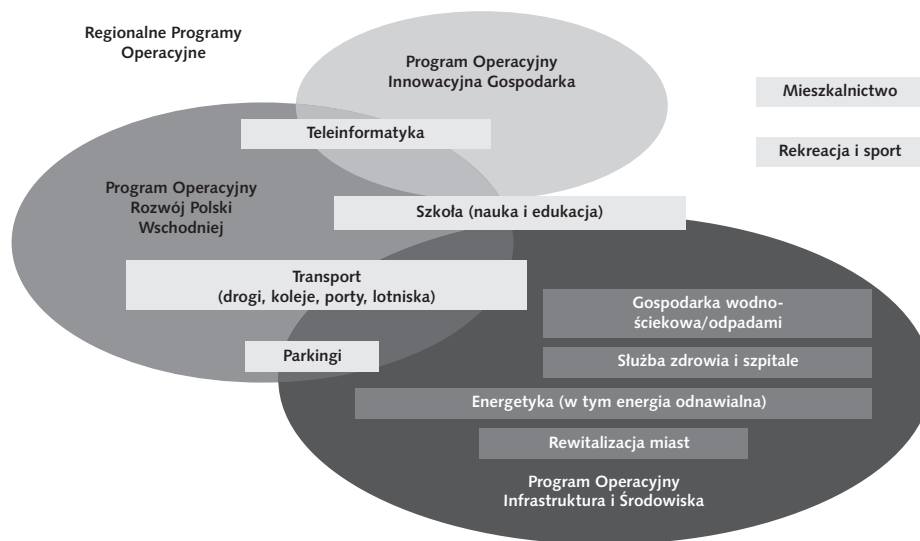
ramowa tematyka obejmie w szczególności zagadnienia:

- Fundusze Europejskie,
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne,
- PPP a Fundusze Europejskie,
- Pomoc Publiczna,
- Finansowanie (różne formy),
- Przykład PPP wprowadzający do drugiego dnia wydarzenia - warsztatu.

Dzień drugi - Warsztaty

obejmujące „studia przypadków”, w ramach których zaprezentowane zostaną praktyczne aspekty realizacji Projektów w formule PPP z funduszami unijnymi (projekty mieszane). Liczba miejsc ograniczona; przewidywana liczba uczestników w każdym województwie - 30 osób.

W ramach projektu stworzone zostało **forum internetowe** (www.centrum-ppp.pl/forum) pełniące rolę platformy wymiany informacji i doświadczeń, zarówno pomiędzy uczestnikami (beneficjentami), podmiotami korzystającymi z pomocy unijnej, jak również innymi osobami zainteresowanymi ideą partnerstwa publiczno - prywatnego w kontekście łączenia z Funduszami Unijnymi.



Rysunek 1. Dostępność funduszy unijnych na inwestycje służące realizacji zadań publicznych

Źródło: opracowanie własne

Skuteczna implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego jest determinowana spełnieniem dwóch zbiorów warunków, **zbioru warunków koniecznych** takich jak:

- wola polityczna - silne poparcie polityczne dla idei PPP, jako metody realizacji infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług publicznych,
- stabilne, przyjazne regulacje prawne umożliwiające realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych,
- przewidywalna sytuacja makroekonomiczna,
- gotowość i dojrzałość organizacyjno - merytoryczna sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem partnera prywatnego na zasadach partnerstwa,
- wiarygodni i solidni partnerzy ze strony sektora prywatnego.

oraz zbioru **w warunków dostatecznych stanowiących:**

- opracowanie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki (strategii) wykorzystania formuły PPP w tym: określenie preferowanych pól jego stosowania (przedmiotu PPP), systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzystności realizowanych projektów PPP wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje, systemu upowszechniania i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym i adekwatnych dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań,
- opracowanie programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty,
- uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądanego standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji: weryfikujących korzystność wyboru formuły PPP, programowo- koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP.

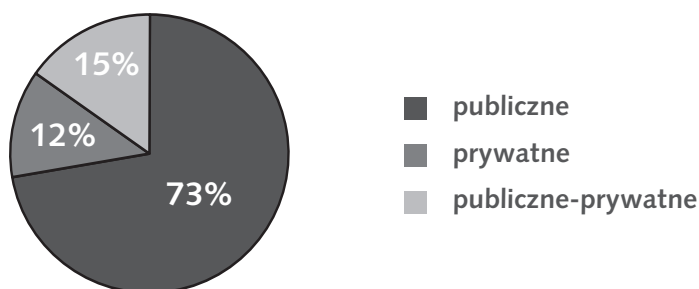
W krajach, w których PPP jest powszechnie stosowaną formą realizacji świadczenia usług publicznych, spełnione (dotrzymywane) są warunki obu zbiorów. Różnie ustalone są preferencje w zakresie przedmiotu PPP (np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa, a w Niemczech – szkoły czy szpitale) ale we wszystkich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym wszystkich szczebli preferowany (korzystny w wymiarze krajowym) kierunek działania. We wszystkich krajach istnieją też specjalne instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w tym przedmiocie i promujące, w szerokim rozumieniu, wybór tej właśnie formy działania. Wszędzie też istnieją instytucje analizujące korzystność wyboru formuły PPP versus tradycyjna forma realizacji i świadczenia usługi publicznej.

Jednostki PPP w Europie są tworzone w formie zarówno z ciał publicznych, prywatnych jak i publiczno-prywatnych. Nie istnieje jeden model jednostki PPP – różnią się one strukturą, zadaniami, sposobem finansowania i funkcjonowania, co związane jest z koniecznością adaptacji formuły PPP do specyficznych uwarunkowań prawnych, ekonomicznych, administracyjnych, polityczno-społecznych czy kulturowych.

Niektóre kraje mają odrębne, centralne jednostki PPP, inne kraje poprzestały na tworzeniu wyspecjalizowanych departamentów i jednostek regionalnych PPP, a jeszcze inne całkowicie zdecentralizowały decyzję o tworzeniu jednostek PPP, i w których są one także powoływane jedynie w celu realizacji określonego zadania, bądź zadania w określonych sektorach.

W znakomitej większości przypadków jednostki PPP, jeżeli nawet nie są częścią administracji publicznej, to podlegają jej nadzorowi – najczęściej wykonywanemu przez Ministerstwa Finansów, Gospodarki, Transportu lub Skarbu, a ich działanie finansowane jest w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, ze środków publicznych. Jednak poza tym elementem wspólnym, forma i struktura centralnych jednostek ds. PPP jest bardzo zróżnicowana.

W 29 krajach europejskich działają pod różnymi nazwami i o różnym statusie 74 jednostki utworzone dla celu upowszechnienia PPP; 53 - to jednostki publiczne, 12 - publiczno-privatne, 9 - prywatne.



Rysunek 2. Struktura jednostek PPP w Europie

Źródło: opracowanie własne

Daje się zauważyć ścisły związek między tworzeniem jednostek PPP, prowadzeniem świadomej polityki upowszechniania tej formy realizacji usług publicznych, a regulacjami ustawowymi w tym obszarze na poziomie krajowym – z wyjątkiem 4 krajów (Austria, Dania, Estonia, Szwajcaria), pozostałe 25 posiada takie specjalne regulacje ustawowe ułatwiające funkcjonowanie PPP. We wszystkich krajach posiadających rządową sformułowaną strategię działania w zakresie upowszechniania PPP, jednostki publiczne – szczebla krajowego, regionalnego (landowego) pełnią funkcje koordynacyjno – analityczne (ocena skuteczności i korzystności ekonomicznej jednostkowych projektów), a jednostki publiczno – prywatne czy czysto prywatne pełnią przede wszystkim funkcje kreatora wzorców dobrych praktyk (w tym i standardów postępowania) oraz szkoleniowo - promocyjne.

Na tle powyższego Polska jako jedyny kraj Europy nie posiada żadnej jednostki koordynującej promocję PPP, ani też analizującej korzystność projektów PPP. Nie posiada też oficjalnej strategii działania w tym przedmiocie.

Rząd wspiera jednak działania Centrum PPP realizując za jego pośrednictwem szkolenia dla przedstawicieli władzy publicznej i ich organów nadzorujących (RIO i NIK).

10 lipca 2008 r. w siedzibie PKPP Lewiatan podpisano akt notarialny powołania **Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Privatnego**.

Jest to niezależna instytucja obywatelska, która stawia sobie za cel znaczące przyspieszenie inwestycji prywatnych w zaspokajanie tej części ważnych potrzeb publicznych, na które państwo nie ma pieniędzy.

Założycielami Centrum PPP jest 41 podmiotów: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze. Są one zainteresowane przełamaniem marazmu, jaki panuje w Polsce w zakresie inwestycji publiczno-privatnych.

Celem działania Fundacji jest:

- ułatwienie stosowania PPP w Polsce poprzez tworzenie warunków skracających czas przygotowywania projektów,
- opracowywanie standardów umów i procedur PPP,
- obniżanie kosztów przygotowań projektów PPP,
- promocja idei i konkretnej wiedzy na temat PPP,
- zbieranie i upowszechnianie doświadczeń z tych krajów, gdzie PPP rozwija się bez przeszkód.
- monitorowanie rozwoju inwestycji w ramach PPP i na tej podstawie przygotowywanie propozycji zmian regulacji prawnych.

Fundacja Centrum PPP rozpoczęła swoją działalność w październiku 2008 roku.

2. Fundusze unijne na realizację zadań publicznych

Zapewnienie spójności społeczno – gospodarczej poprzez zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów jest jednym z nadrzędnych celów funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) wskazanym w art. 2 oraz doprecyzowanym w art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Jest on realizowany głównie poprzez politykę regionalną, której podstawowymi instrumentami są fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności) dystrybuowane według poziomu DNB (Dochód Narodowy Brutto) i PKB (Produkt Krajowy Brutto) regionu w stosunku do średniej w UE tak, aby najsłabiej rozwinięte regiony otrzymały możliwie największą pomoc.

Dzięki takim regułom podziału środków Polska stała się największym beneficjentem funduszy strukturalnych UE w perspektywie finansowej 2007-2013. Do naszego kraju do końca 2015r. napłynąć powinno ponad 67 mld EUR, z czego duża część przeznaczona jest na dofinansowanie inwestycji wspomagających realizację zadań publicznych w obszarach takich, jak: transport (drogi, koleje, porty, lotniska), gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, energetyka (w tym energia odnawialna), rekreacja i sport, służba zdrowia i szpitale, szkoła (nauka i edukacja), rewitalizacja miast, mieszkalnictwo, parkingi, teleinformatyka oraz siedziby władz publicznych.

Dostępne fundusze wydatkowane są zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia (NSRO) – strategiczny dokument określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy strukturalnych UE w Polsce. Realizacja NSRO odbywa się za pośrednictwem kilku programów: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IŚ), Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), oraz Regionalne Programy Operacyjne (RPO) dla poszczególnych województw.

W ramach każdego z tych programów przewidziano działania, których beneficjentami mogą być jednostki sektora publicznego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych np.: jednostki samorządu terytorialnego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, szpitale państwowe czy państwowe szkoły wyższe. Co do zasady określony typ przedsięwzięcia może uzyskać wsparcie zarówno w ramach programów krajowych, jak i regionalnych, w zależności od wielkości planowanej inwestycji lub skali jej oddziaływania. Dla przykładu projekt polegający na rozbudowie oczyszczalni ścieków w mieście o liczbie mieszkańców powyżej 15 tys. może być przedmiotem wsparcia w ramach PO IŚ, ale analogiczny projekt realizowany w mieście o mniejszej liczbie mieszkańców w ramach RPO poszczególnych województw. W zależności od charakteru inwestycji Instytucja Zarządzająca ustaliła tzw. linie demarkacyjne kwalifikowalności projektów do poszczególnych programów operacyjnych. Dlatego też kwalifikacja do wybranego instrumentu wsparcia musi być przeprowadzona indywidualnie dla każdego przedsięwzięcia. Jest to szczególnie istotne również z uwagi na fakt, iż NSRO jest w trakcie wdrażania - nabory wniosków dla poszczególnych instrumentów wsparcia ogłaszane są w różnym terminie i w różnym stopniu wykorzystane są już dostępne dla beneficjentów budżety. Należy również zaznaczyć, iż realizacja projektów w formule PPP z wykorzystaniem bezzwrotnych środków funduszy strukturalnych UE zawsze wiązać się będzie z koniecznością przeprowadzenia analizy finansowo - ekonomicznej przedsięwzięcia, a wsparcie uzyskają jedynie projekty wykazujące się pozytywnymi efektami społecznymi. Przy czym wysokość wsparcia na inwestycje służące realizacji zadań publicznych będzie liczona z zastosowaniem metody luki finansowej. Oznacza to, iż w przypadku projektów generujących przychody dofinansowaniem objęta będzie tylko na część projektu, której prognozowane zdyskontowane dochody z inwestycji nie będą w stanie pokryć. Metodologię liczenia wysokości wsparcia ilustruje tabela 1. Metoda luki finansowej będzie też wykorzystywana do liczenia wysokości wsparcia dla projektów w przypadku zaangażowania sektora prywatnego, oczywiście po wykluczeniu ryzyka wystąpienia pomocy publicznej. Wskazane zatem w niniejszym rozdziale pułapy dofinansowania przy poszczególnych obszarach wsparcia są maksymalne (i będą w takiej wysokości wyłącznie w przy założeniu nie generowania przez projekt przychodów) i zgodnie ze wzorem opisanym w tabeli 1 będą odpowiednio niższe w zależności od szczegółowych parametrów inwestycji i prognoz finansowych. Inwestorzy szczególną uwagę powinni również zwrócić na kwestie związane z oddziaływaniem planowanych projektów inwestycyjnych na środowisko, co jest wyjątkowo istotne z punktu widzenia niedawnego dostosowania polskich regulacji w tym zakresie do *acquis communautaire*. Zgodnie z Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art.28 ust. 9 wprowadzony przez Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym) inwestycje infrastrukturalne mogą być przedmiotem wsparcia środkami UE także w przypadku, gdy realizowane są one w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Co prawda aktualnie w ramach dostępnych w Polsce programów operacyjnych tylko w części z nich dokumentacja programowa dopuszcza wprost jako beneficjenta partnerstwo publiczno-prywatne (tabela 2 przedstawia sytuację w tym zakresie wg stanu na dzień 31.08.2009).

Kroki jakie należy podjąć przy określaniu dotacji UE Okres programowania 2007-2013	Przykład
Krok 1 Ustalenie wielkości luki w finansowaniu (R): $R = \text{Max EE/DIC}$ gdzie: Max EE oznacza maksymalne kwalifikowane wydatki = DIC-DNR DIC oznacza zdyskontowany koszt inwestycji DNR oznacza zdyskontowany dochód netto = zdyskontowane dochody – zdyskontowane koszty operacyjne + zdyskontowana wartość rezydualna	DIC = 20.000 DNR = 6.000 $R = (20.000-6.000)/20.000$ $R = 70 \%$
Krok 2 Ustalenie „kwoty decyzji” (DA – decision amount), czyli podstawy ustalania poziomu współfinansowania osi priorytetowej $DA = EC \times R$ gdzie: EC oznacza koszty kwalifikowane	Nakłady inwestycyjne kwalifikowane: EC = 18.000 $DA = 18.000 \times 70\%$ $DA = 12.600$
Krok 3 Obliczenie wielkości (maksymalnej) dotacji UE: $\text{Dotacja UE} = DA \times \text{Max CRpa}$ gdzie: Max CRpa oznacza maksymalną wielkość współfinansowania przewidzianą dla osi priorytetowej w decyzji Komisji o przyjęciu programu operacyjnego	Maksymalna kwota dofinansowania: Max CRpa = 85% $\text{Dotacja UE} = 12.600 \times 85\%$ $\text{Dotacja UE} = 10.710$

Tabela 1. Ustalenie wielkości wsparcia dla projektów infrastrukturalnych, w tym generujących przychód

Źródło: Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, Dokument Roboczy Nr 4 Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, s.5.

Program operacyjny	Mieszka- lnictwo	Służba zdrowia i szpitale	Parkingi	Teleinfo- rmatyka	Szkoła (Nauka i Edukacja)	Rekreacja, turystyka i sport	Rewita- lizacja miast	Energe- tyka (w tym energia odnawia- lna)	Transport (drogi, koleje, porty, lotniska)	Gospo- darka wodno- ściekowa/ odpadami
Krajowe Programy Operacyjne										
Infrastruktura i Środowisko		○	○		○	○	○	○	○	○
Innowacyjna Gospodarka				○	○					
Rozwój Polski Wschodniej			○	○	○	○			○	
Regionalne Programy Operacyjne										
woj. dolnośląskie	○	○		○	○	○	○	○	○	○
woj. kujawsko-pomorskie	○	○	○	●	○	○	○	○	○	○
woj. lubelskie	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●
woj. lubuskie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
woj. łódzkie	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
woj. małopolskie	○	○	●	●	○	○	○	○	●	●
woj. mazowieckie	●	○	●	○	○	●	○	○	●	●
woj. opolskie	●	○	●	●	○	●	●	○	○	●
woj. podkarpackie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
woj. podlaskie		○	●	○	○	○	○	●	●	●
woj. pomorskie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
woj. śląskie	●	○	●	●	○	●	●	●	●	●
woj. świętokrzyskie	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
woj. warmińsko-mazurskie ¹	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
woj. wielkopolskie	●	○	●	●	○	○	●	●	○	●
woj. zachodniopomorskie	●	○	○	○	○	○	●	○	○	○

● - obszary, w których partnerstwo publiczno-prywatne jest bezpośrednio wskazane jako beneficjent

○ - obszary, w których partnerstwo publiczno-prywatne może być beneficjentem realizując zadania publiczne jst

● - obszary, w których występują zarówno działania, w których partnerstwo publiczno-prywatne jest bezpośrednio wskazane jako beneficjent oraz działania, w których partnerstwo publiczno-prywatne może być beneficjentem realizując zadania publiczne jst

Tabela 2. Wsparcie projektów realizowanych przez PPP w programach operacyjnych w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

W świetle zapisów ustawy o PPP brak wskazania w uszczegółowieniu danego programu operacyjnego partnerstwa jako jednego z podmiotów, którzy mogą być beneficjentami danego działania nie powinien jednak wykluczać możliwości otrzymania przez nie wsparcia. Poniżej przedstawiamy przegląd dostępnych instrumentów wsparcia według wskazanych obszarów kluczowych z punktu widzenia realizacji zadań publicznych w kontekście możliwego wykorzystania struktur PPP.

¹ beneficjentami działania mogą być podmioty działające w oparciu o PPP, jeżeli oba podmioty występują w katalogu beneficjentów

Transport (drogi, koleje, porty, lotniska)

Projekty mające na celu budowę, rozbudowę bądź modernizację infrastruktury transportu mogą ubiegać się o wsparcie w ramach trzech priorytetów PO IŚ (VI, VII i VIII), a także w ramach RPO poszczególnych województw. Podstawowym instrumentem wsparcia transportu drogowego i lotniczego jest priorytet VI PO IŚ, celem którego jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych poprzez realizację następujących działań:

- Rozwój sieci drogowej TEN-T Działanie 6.1, w ramach którego kwalifikowane są projekty polegające na: budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych, przebudowie dróg krajowych do nośności 115kN/oś, przebudowie lub budowie odcinków dróg krajowych w miastach na prawach powiatu; budowie lub przebudowie obwodnic miast w ciągach dróg krajowych,
- Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie wschodniej Polski Działanie 6.2, w ramach którego do wsparcia kwalifikują się projekty polegające na budowie/przebudowie dróg ekspresowych w województwach: mazowieckim, lubelskim oraz podlaskim,
- Rozwój sieci lotniczej TEN-T Działanie 6.3, w ramach którego kwalifikowane są: budowa lub modernizacja terminali pasażerskich; budowa lub modernizacja infrastruktury lotniskowej (np.: pasów startowych, dróg kołowania, płyt lotniska, stanowisk postojowych); działania związane z procesem przygotowania budowy drugiego lotniska centralnego dla Polski; rozbudowa infrastruktury, w tym obiektów i systemów łączności, nawigacji, dozoru i zarządzania ruchem lotniczym (CNS/ATM).

Minimalna wartość realizowanych projektów wynosi 40 mln PLN (dla Działania 6.1 – 20 mln PLN), a dofinansowanie może wynosić nawet do 100 % wydatków kwalifikowanych. Na realizację wsparcia w ramach priorytetu VI PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 10 311,28 mln EUR.

Priorytet VII PO IŚ ukierunkowany jest, poza infrastrukturą drogową, także na wsparcie transportu kolejowego oraz morskiego. Jego celem jest zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków poprzez realizację następujących działań:

- Rozwój transportu kolejowego Działanie 7.1, w ramach którego do wsparcia kwalifikują się następujące typy projektów: modernizacja linii kolejowych; interoperacyjność linii kolejowych; prace przygotowawcze do budowy linii dużych prędkości; zakup składów całopociągowych; zakup nowych wagonów pasażerskich do przewozów międzynarodowych i międzyregionalnych; zakup nowych lokomotyw jedno i wielosystemowych dla międzynarodowych i międzyregionalnych przewozów pasażerskich; modernizacja wagonów pasażerskich i elektrycznych zespołów trakcyjnych oraz lokomotyw dla przewozów pasażerskich; modernizacja infrastruktury dworców kolejowych,
- Rozwój transportu morskiego Działanie 7.2, w ramach którego kwalifikowane są projekty realizowane w województwie warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim polegające na budowie lub przebudowie dróg prowadzących do portów; budowie i modernizacji linii kolejowych prowadzących do portów; budowie lub przebudowie nabrzeży portowych, basenów portowych, kanałów portowych, falochronów portowych i wejść do portów; modernizacji torów wodnych; zakupie taboru, sprzętu i wyposażenia związanego z poprawą stanu bezpieczeństwa; utworzeniu systemu łączności operacyjnej i śledzenia jednostek ratowniczych oraz systemów teleinformatycznych na potrzeby autostrad morskich; utworzeniu krajowego systemu bezpieczeństwa żeglugi; budowie infrastruktury terminali portowych; budowie lub modernizacji dróg kołowych i kolejowych w portach,
- Transport miejski w obszarach metropolitalnych (katowicki, trójmiejski, warszawski, wrocławski, toruńsko-bydgoski, łódzki, krakowski, szczeciński, poznański) Działanie 7.3, w ramach którego do wsparcia kwalifikują się adaptacja, budowa, przebudowa, rozbudowa sieci szynowych (szybkiej kolei miejskiej, tramwaju, metra) i trolejbusowych; budowa, przebudowa, rozbudowa przystanków, stacji i węzłów przesiadkowych – zintegrowanych z różnymi rodzajami systemów transportu (w tym systemy „Parkuj i Jedź”); projekty z zakresu telematyki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego,
- Rozwój transportu intermodalnego Działanie 7.4, w ramach którego przedmiotem wsparcia są następujące typy projektów: budowa lub rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład kolejowych lub morskich terminali kontenerowych; budowa lub rozbudowa infrastruktury wchodzącej w skład centrum logistycznego, zlokalizowanego w porcie morskim lub na linii kolejowej; zakup wyposażenia terminala/centrum służącego zarządzaniu,

- Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych w województwie śląskim, opolskim, dolnośląskim i lubuskim Działanie 7.5, w ramach którego do wsparcia kwalifikują się: modernizacja istniejącej zabudowy regulacyjnej rzeki Odry; przebudowa przejść żeglownych; udroźnienie toru wodnego; ubezpieczenie brzegów wraz z robotami pogłębiarskimi; zakup sprzętu do monitorowania ruchu statków uprawiających żeglugę na śródlądowych drogach wodnych.

Minimalna wartość realizowanych projektów wynosi od 16 do 100 mln PLN (w zależności od wybranego Działania i typu projektu), a dofinansowanie może wynosić nawet do 100 % wydatków kwalifikowalnych (w przypadku Działania 7.4 do 50%). Na realizację wsparcia w ramach priorytetu VII PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 11 521,08 mln EUR.

Poprawa stanu bezpieczeństwa oraz dostępności komunikacyjnej Polski i krajowych połączeń międzyregionalnych (położonych poza siecią TEN-T oraz wybranych odcinków dróg objętych tą siecią) jest celem priorytetu VIII PO IŚ, a jej realizacja odbywa się w ramach następujących działań:

- Bezpieczeństwo ruchu drogowego Działanie 8.1, w ramach którego do wsparcia kwalifikują się następujące typy projektów: przebudowa miejsc szczególnie niebezpiecznych; zakup sprzętu; budowa infrastruktury techniczno-informatycznej; kampanie medialne i inne działania informacyjne,
- Drogi krajowe poza siecią TEN-T Działanie 8.2, w ramach którego do wsparcia kwalifikowane są: budowa dróg ekspresowych; przebudowa dróg krajowych; przebudowa lub budowa odcinków dróg krajowych w miastach na prawach powiatu; budowa obwodnic miast w ciągach dróg krajowych,
- Rozwój inteligentnych systemów transportowych Działanie 8.3, w ramach którego przedmiotem wsparcia mogą być następujące projekty:
 - w zakresie transportu drogowego, morskiego, wodnego śródlądowego, intermodalnego i logistyki realizowane będą projekty związane z: zarządzaniem ruchem, obsługą podróżnych, poborem opłat, zarządzaniem flotą pojazdów, zarządzaniem kryzysowym w transporcie, bezpieczeństwem ruchu, informacją dla podróżnych, śledzeniem ładunków, zbieraniem i przetwarzaniem danych,
 - w zakresie transportu miejskiego będą realizowane projekty obejmujące zakup oraz montaż urządzeń z zakresu systemów zarządzania ruchem, w tym: systemy centralnego sterowania sygnalizacją i ruchem, systemy monitorowania ruchu na kluczowych trasach, w tunelach, newralgicznych punktach miasta wraz z informowaniem o aktualnej sytuacji ruchowej wraz z równoczesną zmianą geometrii skrzyżowań pod kątem najlepszego wykorzystania instalowanego systemu.
- Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego Działanie 8.4, w ramach którego do wsparcia kwalifikowane są projekty polegające na: rozbudowie systemów ochrony lotnisk (organizacja kontroli osób, bagażu, ładunków i poczty), w tym: rozbudowa infrastruktury – stref kontroli, zakup środków do kontroli osób, bagażu, ładunków i poczty; rozbudowie systemów bezpieczeństwa lotnisk poprzez: działania związane z funkcjonowaniem systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS), budowę infrastruktury oraz zakup sprzętu i urządzeń dla zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego, a także prawidłowego funkcjonowania innych służb lotniskowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu lotniczego, budowę obiektów oraz zakup sprzętu wykorzystywanego do zimowego utrzymania lotnisk; rozbudowie i modernizacji systemów zarządzania ruchem lotniczym, w tym skuteczne wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

Minimalna wartość realizowanych projektów wynosi od 2 do 20 mln PLN (w zależności od wybranego Działania i typu projektu), a dofinansowanie może wynosić nawet do 100 % wydatków kwalifikowanych (w przypadku Działania 8.4 do 85%). Na realizację wsparcia w ramach priorytetu VIII PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 3 456,47 mln EUR.

W ramach PO RPW wsparcie otrzymają wyłącznie projekty indywidualne zgodnie z art.28 ust.1 pkt.1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju² w ramach następujących działań:

- 3.1 Systemy miejskiego transportu zbiorowego,
- 4.1 Infrastruktura drogowa.

² Lista projektów indywidualnych jest sporządzana przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi, a w przypadku programów krajowych ogłaszana przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski; dostępne również na www.mrr.gov.pl

Wsparcie projektów w zakresie infrastruktury transportowej dostępne jest również w ramach RPO przy czym linia demarkacyjna pomiędzy programami regionalnymi a PO IŚ w przypadku infrastruktury drogowej opiera się głównie o kategorie dróg (w RPO dofinansowane mogą być przedsięwzięcia związane z drogami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi) oraz przynależność do sieci TEN-T determinująca kwalifikowalność projektu do PO IŚ (podobnie dla infrastruktury lotniczej).

Województwo	Obszary wsparcia / Działania	
Dolnośląskie	3.1 Infrastruktura drogowa 3.2 Transport i infrastruktura kolejowa 3.3 Transport miejski i podmiejski	
Kujawsko-pomorskie	1.1 Infrastruktura drogowa 1.2 Infrastruktura transportu publicznego	1.3 Infrastruktura kolejowa 1.4 Infrastruktura portu lotniczego
Lubelskie	3.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich 5.1 Regionalny układ transportowy 5.2 Lokalny układ transportowy	5.3 Miejski transport publiczny 5.4 Transport kolejowy 5.5 Transport lotniczy
Lubuskie	1.1 Poprawa infrastruktury transportowej w regionie	
Łódzkie	1.1 Drogi 1.2 Kolej 1.3 Porty lotnicze	1.4 Miejski transport publiczny 1.5 Inteligentne systemy transportu
Małopolskie	4.1 Rozwój infrastruktury drogowej 4.2 Zwiększenie roli transportu zbiorowego w obsłudze regionu	5.3 Rozwój zintegrowanego transportu metropolitalnego
Mazowieckie	3.1 Infrastruktura drogowa 3.2 Regionalny transport publiczny	3.3 Lotniska i infrastruktura lotnicza 5.1 Transport miejski
Opolskie	3.1 Infrastruktura drogowa 3.2 Transport publiczny	
Podkarpackie	2.1 Infrastruktura komunikacyjna	
Podlaskie	2.1 Rozwój transportu drogowego 2.2 Rozwój transportu lotniczego	2.3 Rozwój transportu publicznego 2.4 Rozwój transportu kolejowego
Pomorskie	3.1 Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego 4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury drogowej 4.2 Rozwój regionalnej infrastruktury kolejowej	4.3 Rozwój i poprawa dostępności węzłów transportowych 8.1.1 Lokalna infrastruktura drogowa
Śląskie	7.1.1 Modernizacja i rozbudowa kluczowych elementów sieci drogowej 7.1.2 Modernizacja i rozbudowa infrastruktury uzupełniającej kluczową sieć drogową	7.2 Transport publiczny
Świętokrzyskie	3.1 Rozwój nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym	3.2 Rozwój systemów lokalnej infrastruktury komunikacyjnej
Warmińsko-mazurskie	5.1.1 Infrastruktura kolejowa 5.1.2 Tabor kolejowy 5.1.3 Porty lotnicze 5.1.4 Infrastruktura portowa	5.1.5 Śródlądowe drogi wodne 5.1.6 Infrastruktura drogowa warunkująca rozwój regionalny 5.2.1 Infrastruktura drogowa warunkująca rozwój lokalny
Wielkopolskie	2.1 Wzmocnienie regionalnego układu powiązań drogowych (drogi wojewódzkie, z wyłączeniem dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu) 2.2 Poprawa dostępności do regionalnego i ponadregionalnego układu drogowego (drogi wojewódzkie w miastach na prawach powiatu, powiatowe i gminne)	2.3 Modernizacja regionalnego układu kolejowego 2.4 Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich 2.5 Rozwój miejskiego transportu drogowego 2.6 Rozwój regionalnej infrastruktury lotniczej
Zachodniopomorskie	2.1.1 Regionalna infrastruktura drogowa 2.1.2 Lokalna infrastruktura drogowa 2.1.3 Drogi w miastach na prawach powiatu 2.1.4 Wzmocnienie lokalnego portu lotniczego w Zegrzu Pomorskim 2.1.5 Wzmocnienie portów morskich i rzecznych	2.1.6 Zintegrowany system transportu publicznego 2.1.7 Regionalny transport kolejowy 6.4 Zintegrowany system transportu publicznego na obszarze metropolitalnym 6.5 Inteligentne systemy transportowe na obszarze metropolitalnym

Tabela 3. Dostępność funduszy unijnych na infrastrukturę transportową w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

W przypadku projektów z zakresu kolejnictwa w RPO wspierane będą głównie regionalne sieci kolejowe i zakup taboru, zaś w zakresie transportu morskiego lokalne i regionalne porty morskie inne niż w PO IŚ oraz regionalne porty rzeczne. W zakresie infrastruktury dworców kolejowych wsparcie dostępne jest natomiast w ramach wybranych RPO. Oprócz wskazanych w tabeli 3 instrumentów wsparcia, infrastruktura transportowa może być również wspierana jako element kompleksowego projektu (np. Działanie 6.1 Rozwój miast RPO małopolskiego). Modernizacja, rozbudowa lub budowa infrastruktury transportowej na obszarach zdegradowanych może być przedmiotem wsparcia w ramach niektórych RPO (np. opolskie, lubelskie, lubuskie – działania dotyczące rewitalizacji).

Gospodarka wodno-ściekowa

Projekty mające na celu wspieranie działań z zakresu gospodarki wodno-ściekowej mogą ubiegać się o wsparcie w ramach priorytetu I PO IŚ, a także w ramach RPO poszczególnych województw (linię graniczną stanowi wielkość aglomeracji).

Wyposażenie aglomeracji powyżej 15 tys. równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) w systemy kanalizacji zbiorczej jest przedmiotem wsparcia w ramach Działania 1.1 PO IŚ Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM. Do wsparcia kwalifikują się następujące projekty:

- budowa i modernizacja systemów kanalizacji zbiorczej, lub/i
- budowa, rozbudowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków komunalnych,
- oraz w uzasadnionych przypadkach, budowa i modernizacja systemów zaopatrzenia w wodę oraz budowa kanalizacji deszczowej jako element projektu.

Na realizację wsparcia w ramach priorytetu I PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 3 275,23 mln EUR, a maksymalny pułap wsparcia wynosi 85% wydatków kwalifikowanych. W przypadku aglomeracji mniejszych (do 15 tys. RLM) możliwości wsparcia należy szukać w ramach RPO poszczególnych województw.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	4.2 Infrastruktura wodno-ściekowa
Kujawsko-pomorskie	2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej
Lubelskie	6.1. Ochrona i kształtowanie środowiska
Lubuskie	3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego
Łódzkie	2.1 Gospodarka wodno-ściekowa
Małopolskie	7.1 Gospodarka wodno-ściekowa
Mazowieckie	4.1 Gospodarka wodno-ściekowa
Opolskie	4.1 Infrastruktura wodno-ściekowa i gospodarka odpadami
Podkarpackie	4.1 Infrastruktura ochrony środowiska
Podlaskie	5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska
Pomorskie	8.2 Lokalna infrastruktura ochrony środowiska
Śląskie	5.1 Gospodarka wodno-ściekowa
Świętokrzyskie	4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej 4.2 Rozwój systemów lokalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej
Warmińsko-mazurskie	6.1.2 Gospodarka wodno-ściekowa
Wielkopolskie	3.4 Gospodarka wodno-ściekowa
Zachodniopomorskie	4.3 Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków

Tabela 4. Dostępność funduszy UE na infrastrukturę gospodarki wodno-ściekowej w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Gospodarka odpadami

Projekty mające na celu wspieranie działań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi mogą ubiegać się o wsparcie w ramach priorytetu II PO IŚ, a także w ramach RPO poszczególnych województw.

Przewidziane powstawaniu odpadów, redukcja ilości składowanych odpadów komunalnych i zwiększenie udziału odpadów komunalnych poddanych odzyskowi oraz likwidacja zagrożeń wynikających ze składowania odpadów zgodnie z krajowym i wojewódzkimi planami gospodarki odpadami, poprzez:

- rozwój nowoczesnych technologii odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, w tym termicznego przekształcania odpadów,
- intensyfikację odzysku, w tym recyklingu odpadów oraz ich unieszkodliwiania w procesach innych niż składowanie, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych wydzielonych ze strumienia odpadów komunalnych,

jest przedmiotem wsparcia w ramach działania 2.1 PO IŚ: Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych.

Do wsparcia kwalifikują się następujące projekty:

- kompleksowe systemy gospodarowania odpadami komunalnymi uwzględniające: działania prewencyjne, selektywne zbieranie, przygotowanie odpadów do odzysku lub unieszkodliwiania, instalacje do odzysku, działania na rzecz likwidacji zagrożeń wynikających ze składowania odpadów,
- budowa punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych,
- budowa składowisk (wyłącznie jako element regionalnego zakładu zagospodarowania odpadów),
- budowa instalacji umożliwiających przygotowanie odpadów do procesów odzysku, w szczególności demontażu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz przetwarzania odpadów z niego powstałych, demontażu mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, sortowania odpadów selektywnie zbieranych, mechaniczobiologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów pozostałych po selektywnym zbieraniu odpadów zawierających odpady ulegające biodegradacji,
- budowa instalacji do odzysku, w tym recyklingu poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych lub odpadów powstałych w wyniku ich przetwarzania,
- budowa instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych z odzyskiem energii,
- budowa instalacji do unieszkodliwiania odpadów komunalnych w procesach innych niż składowanie.

Na realizację wsparcia w ramach priorytetu II PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 1 194,99 mln EUR, a maksymalny pułap wsparcia wynosi 85% wydatków kwalifikowanych.

W przypadku projektów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi obsługujących do 150 tys. mieszkańców wsparcia należy szukać w ramach RPO poszczególnych województw.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	4.1 Gospodarka odpadami
Kujawsko-pomorskie	2.2 Gospodarka odpadami
Lubelskie	6.1 Ochrona i kształtowanie środowiska
Lubuskie	3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego
Łódzkie	2.2 Gospodarka odpadami
Małopolskie	7.3 Gospodarka odpadami
Mazowieckie	4.2 Ochrona powierzchni ziemi
Opolskie	4.1 Infrastruktura wodno-ściekowa i gospodarka odpadami
Podkarpackie	4.1 Infrastruktura ochrony środowiska
Podlaskie	5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska
Pomorskie	5.1 Gospodarka odpadami
Śląskie	5.2 Gospodarka odpadami
Świętokrzyskie	4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej 4.2 Rozwój systemów lokalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej
Warmińsko-mazurskie	6.1.1 Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi
Wielkopolskie	3.1 Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi
Zachodniopomorskie	4.2 Gospodarka odpadami

Tabela 5. Dostępność funduszy UE na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Energetyka (w tym OZE)

Projekty inwestycyjne w sektorze energetycznym mające na celu rozwój produkcji energii ze źródeł odnawialnych, modernizację sieci przesyłowych, wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej w kogeneracji oraz zmniejszenie energochłonności sektora publicznego mogą ubiegać się o wsparcie w ramach priorytetu IX PO IŚ, a także w ramach RPO poszczególnych województw.

Największą pulę środków na wsparcie inwestycji w sektorze energetycznym w wysokości 1 041 mln EUR, przewidziano w ramach priorytetu IX PO IŚ „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna”, którego głównym celem jest zmniejszenie oddziaływania sektora energetycznego na środowisko poprzez:

- wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i biopaliw,
- podwyższenie sprawności wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii,
- wzrost efektywności energetycznej w procesie użytkowania energii.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	5.1 Odnawialne źródła energii 5.2 Dystrybucja energii elektrycznej i gazu 5.3 Ciepłownictwo i kogeneracja
Kujawsko-pomorskie	2.3 Rozwój infrastruktury w zakresie ochrony powietrza 2.4 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku
Lubelskie	6.2 Energia przyjazna środowisku
Lubuskie	3.2 Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii
Łódzkie	2.6 Ochrona powietrza 2.7 Elektroenergetyka 2.9 Odnawialne źródła energii 2.10 Sieci ciepłownicze
Małopolskie	7.2 Poprawa jakości powietrza i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii
Mazowieckie	4.3 Ochrona powietrza, energetyka
Opolskie	4.3 Ochrona powietrza, odnawialne źródła energii
Podkarpackie	2.2 Infrastruktura energetyczna
Podlaskie	5.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska 5.2 Rozwój lokalnej infrastruktury ochrony środowiska
Pomorskie	5.4 Rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych 5.5 Infrastruktura energetyczna i poszanowanie energii
Śląskie	5.3 Czyste powietrze i odnawialne źródła energii
Świętokrzyskie	4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej 4.2 Rozwój systemów lokalnej infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej
Warmińsko-mazurskie	6.2.1 Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii
Wielkopolskie	3.2 Infrastruktura przyjazna środowisku 3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii
Zachodniopomorskie	2.2.1 Sieci elektroenergetyczne 4.1.1 Energia odnawialna: wiatrowa 4.1.2 Energia odnawialna: słoneczna 4.1.3 Energia odnawialna: biomasa 4.1.4 Energia odnawialna: hydroelektryczna, geotermiczna i pozostałe 4.1.5 Efektywność energetyczna, kogeneracja i zarządzanie energią

Tabela 6. Dostępność funduszy UE na rozwój infrastruktury energetycznej w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Cel ten będzie realizowany poprzez wsparcie m.in. następujących typów projektów:

- W ramach Działania 9.1 Wysokosprawne wytwarzanie energii:
 - Budowa lub przebudowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, w wyniku której jednostki te będą spełniały wymogi wysokosprawnej kogeneracji,
 - Budowa lub przebudowa jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepła, w wyniku której jednostki te zostaną zastąpione jednostkami spełniającymi wymogi wysokosprawnej kogeneracji.

- W ramach Działania 9.2 Efektywna dystrybucja energii:
 - Budowa (w miejsce istniejącego systemu) lub przebudowa sieci dystrybucyjnych średniego, niskiego i wysokiego napięcia mająca na celu ograniczenie strat sieciowych,
 - Budowa (w miejsce istniejącego systemu) lub przebudowa sieci ciepłowniczych oraz węzłów ciepłych poprzez stosowanie energooszczędnych technologii i rozwiązań.
- W ramach Działania 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej:
 - Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów (w tym m.in. ocieplenie budynku, wymiana okien, drzwi zewnętrznych i oświetlenia na energooszczędne, przebudowa systemów grzewczych, wentylacji i kanalizacji).
- W ramach Działania 9.4 Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych:
 - Budowa farmy wiatrowej,
 - Budowa elektrowni wodnej do 10 MW,
 - Budowa elektrowni na biomasę lub biogaz,
 - Budowa ciepłowni geotermalnej,
 - Instalacja kolektorów słonecznych.
- W ramach Działania 9.6 Sieci ułatwiające odbiór energii ze źródeł odnawialnych:
 - Budowa oraz modernizacja sieci umożliwiających przyłączanie jednostek wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Maksymalna wartość projektów w ramach IX Priorytetu waha się w przedziale od 30 do 50 mln PLN (z wyjątkiem działania 9.6, w którym wartość projektu nie jest ograniczona). Maksymalny pułap wsparcia wynosi 85% lub w przypadku Działania 9.3 nawet 100% kosztów kwalifikowanych. W działaniach 9.1 oraz 9.4 występuje pomoc publiczna i pułap wsparcia określany jest na podstawie mapy pomocy regionalnej.

W przypadku projektów o wartości poniżej 20 mln PLN (10 mln PLN w przypadku projektów z zakresu energetyki wodnej, biomasy oraz biogazu) źródłem wsparcia są RPO poszczególnych województw.

Rekreacja, turystyka i sport

W przypadku projektów z zakresu infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i sportowej głównym źródłem wsparcia są RPO poszczególnych województw, przy czym zakres i rodzaje wspieranych projektów w poszczególnych województwach są zróżnicowane. W niektórych województwach (np. w województwie śląskim) znaleźć można działania dedykowane do wspierania inwestycji w obiekty sportowe, w innych istnieje możliwość wsparcia projektów budowy jedynie przyszłych obiektów sportowych (np. w województwie dolnośląskim). Najczęściej wspierane są projekty z zakresu budowy i modernizacji infrastruktury turystycznej, w tym hotelowej, gastronomicznej jak i rekreacyjnej w miejscach ważnych dla turystyki danego regionu.

Podniesienie atrakcyjności turystycznej Polski Wschodniej zostało uwzględnione także w PO RPW, w ramach którego przewidziano wsparcie na następujące typy projektów :

- Wytaczanie, oznakowanie i budowę tras rowerowych łączących kluczowe z punktu widzenia ruchu rowerowego miejsca (Działanie 5.2 Trasy rowerowe);
- Budowa i montaż podstawowej infrastruktury towarzyszącej dla tras rowerowych (wiaty widokowe, wiaty postojowe, stojaki na rowery – Działanie 5.2 Trasy rowerowe);
- Inwestycje infrastrukturalne związane z budową oraz wyposażeniem obiektów wystawienniczych, targowych, kongresowych i konferencyjnych, umożliwiających organizację imprez o charakterze ponadregionalnym i międzynarodowym (Działanie 3.2 Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej).

Na realizację Działania 5.2 PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 50 mln EUR, a maksymalny poziom wsparcia wynosi do 95% kosztów kwalifikowanych. Natomiast na realizację Działania 3.2 PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 109,22 mln EUR, maksymalny poziom wsparcia wynosi 70% kosztów kwalifikowanych, zaś maksymalna wartość projektów to 20 mln PLN.

Na realizację wsparcia w ramach działań 11.1 PO IS oraz 11.2 PO IS w latach 2007-2013 przewidziano odpowiednio 118,85 mln EUR oraz 357,59 mln EUR. Minimalna wartość projektu wynosi 20 mln PLN (lub 4 mln w zależności od zakresu i beneficjenta projektu, niższa kwota minimalna dotyczy m.in. renowacji zabytków ruchomych, systemów zabezpieczeń zabytków, wirtualnych instytucji kultury). Pułap wsparcia w przypadku zaangażowania sektora prywatnego może wynieść maksymalnie 85% wydatków kwalifikowanych.

Wzrost atrakcyjności turystycznej Polski jest także celem XI osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w ramach której wsparcie mogą uzyskać m.in. projekty polegające na:

- Rewitalizacji, rewaloryzacji, konserwacji, renowacji, restauracji, zachowaniu obiektów wpisanych do rejestru zabytków, zakupie i remoncie trwałego wyposażenia prowadzenia działalności kulturalnej w tych obiektach (Działanie 11.1 Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponad regionalnym);
- Budowa, rozbudowa, remont i przebudowa instytucji kultury, zakup oraz remont wyposażenia do prowadzenia działalności kulturalnej (Działanie 11.2 Rozwój oraz poprawa stanu infrastruktury kultury o znaczeniu ponadregionalnym).

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	6.1 Turystyka uzdrowiskowa 6.2 Turystyka aktywna 6.3 Turystyka biznesowa 6.4 Turystyka kulturowa 6.5 Działania wspierające infrastrukturę turystyczną i kulturową 7.2 Rozwój infrastruktury placówek edukacyjnych
Kujawsko-pomorskie	6.1 Rozwój usług turystycznych w oparciu o zasoby przyrodnicze 6.2 Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych
Lubelskie	7.1 Infrastruktura kultury i turystyki 8.2 Infrastruktura szkolna i sportowa
Lubuskie	5.1 Rozwój i modernizacja regionalnej infrastruktury turystycznej i kulturowej 5.2 Rozwój i modernizacja lokalnej infrastruktury turystycznej i kulturowej
Łódzkie	3.5 Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna
Małopolskie	3.1 Rozwój infrastruktury turystycznej 3.2 Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego
Mazowieckie	6.2 Turystyka 7.2 Infrastruktura służąca edukacji
Opolskie	1.4.2 Usługi turystyczne i rekreacyjno-sportowe świadczone przez sektor publiczny
Podkarpackie	5.3 Infrastruktura sportowa i rekreacyjna 6 Turystyka i kultura
Podlaskie	3.1 Rozwój atrakcyjności turystycznej regionu 6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji
Pomorskie	6.1 Infrastruktura wzmacniająca potencjał turystyczny 6.3 Regionalne dziedzictwo kulturowe o potencjale turystycznym 6.4 Wspieranie i zachowanie walorów przyrodniczych 9.1 Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa i kultury
Śląskie	3.1.2 Infrastruktura zaplecza turystycznego / podmioty publiczne 3.2.2 Infrastruktura okołoturystyczna / podmioty publiczne 8.2 Infrastruktura placówek oświaty 9.3 Lokalna infrastruktura sportowa
Świętokrzyskie	5.3 Inwestycje w sferę dziedzictwa kulturowego, turystyki i sportu
Warmińsko-mazurskie	2.1.2 Infrastruktura uzdrowiskowa 2.1.3 Infrastruktura sportowo-rekreacyjna 2.1.4 Publiczna infrastruktura turystyczna i okołoturystyczna
Wielkopolskie	6.1 Turystyka
Zachodniopomorskie	5.1.1 Infrastruktura turystyki 5.1.2 Regionalny system informacji turystycznej oraz rozwój produktów turystycznych 5.3 Ścieżki rowerowe 5.4.1 Promowanie walorów przyrodniczych 7.2 Infrastruktura sportowa 6.1.1 Infrastruktura turystyki na obszarze metropolitalnym

Tabela 7. Dostępność funduszy unijnych na infrastrukturę turystyczną, rekreacyjną i sportową w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Służba zdrowia i szpitale

Projekty mające na celu budowę, rozbudowę bądź modernizację infrastruktury ochrony zdrowia mogą ubiegać się o wsparcie w ramach priorytetu XII PO IŚ, a także w ramach RPO poszczególnych województw.

Celem priorytetu XII PO IŚ jest m.in. obniżenie poziomu śmiertelności oraz skutków powikłań powstających w wyniku wypadków i innych stanów nagłego zagrożenia zdrowotnego, a także zwiększanie dostępności i jakości specjalistycznych i wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych. Przedmiotowe cele osiągnięte są poprzez realizację następujących działań:

- Działanie 12.1.: Rozwój systemu ratownictwa medycznego,
- Działanie 12.2.: Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym.

Do wsparcia kwalifikują się następujące rodzaje projektów:

- W ramach działania 12.1.:
 - zakup specjalistycznych środków transportu sanitarnego wraz z wyposażeniem,
 - przebudowa, rozbudowa i remont obiektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia w zakresie ratownictwa medycznego, w tym rozbudowa, remont i wyposażenie centrów urazowych oraz wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego,
 - budowa, remont i doposażenie baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego oraz budowa i remont lądowisk dla helikopterów.
- W ramach działania 12.2.:
 - przebudowa, rozbudowa i remont obiektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym,
 - zakup aparatury obrazowej,
 - zakup wyrobów medycznych służących do diagnostyki lub terapii, w tym dostosowanie stanu technicznego istniejącej infrastruktury do użytkowania zakupionych wyrobów.

Na realizację wsparcia w ramach działań 12.1 PO IŚ oraz 12.2 PO IŚ w latach 2007-2013 przewidziano odpowiednio 223,53 mln EUR oraz 176,46 mln EUR. Minimalna wartość projektu w ramach działania 12.1 mieści się w przedziale od 200 tys. do 1 mln PLN (w zależności od typu projektu), natomiast w ramach działania 12.2 wynosi od 400 tys. PLN do 1 mln PLN. Maksymalna wartość projektu w przypadku obu działań nie może przekroczyć 50 mln EUR. Pułap wsparcia w przypadku zaangażowania sektora prywatnego może wynieść maksymalnie 85% wydatków kwalifikowanych. W przypadku działań związanych z inwestycjami w lokalną i regionalną infrastrukturę ochrony zdrowia, dla której organem założycielskim są m.in. jednostki samorządu terytorialnego źródłem wsparcia są RPO poszczególnych województw.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	8.1 Poprawa jakości opieki zdrowotnej
Kujawsko-pomorskie	3.2 Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia i pomocy społecznej
Lubelskie	8.3 Ochrona zdrowia
Lubuskie	4.1 Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia
Łódzkie	5.1 Infrastruktura ochrony zdrowia
Małopolskie	6.3 Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, w tym socjalnego i zdrowotnego
Mazowieckie	7.1 Infrastruktura służąca ochronie zdrowia i życia
Opolskie	5.2.1 Stacjonarna opieka medyczna 5.2.2 Ambulatoryjna opieka medyczna
Podkarpackie	5.2 Infrastruktura ochrony zdrowia i pomocy społecznej
Podlaskie	6.2 Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej
Pomorskie	7.1 Infrastruktura ochrony zdrowia 7.2 Zintegrowany system ratownictwa 9.2 Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia
Śląskie	9.1 Infrastruktura lecznictwa zamkniętego 9.2 Infrastruktura lecznictwa otwartego
Świętokrzyskie	5.1 Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia
Warmińsko-mazurskie	3.2.1 Infrastruktura ochrony zdrowia
Wielkopolskie	5.3 Poprawa warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w województwie
Zachodniopomorskie	7.3.1 Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia 7.3.2 Lokalna infrastruktura ochrony zdrowia

Tabela 8. Dostępność funduszy unijnych na infrastrukturę służby zdrowia w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Szkoła (Nauka i edukacja)

Podstawowym instrumentem wsparcia dla projektów mających na celu budowę, rozbudowę bądź modernizację istniejących obiektów infrastruktury szkół wyższych jest **Działanie 13.1 Infrastruktura szkolnictwa wyższego PO IS**.

Celem priorytetu XIII PO IS jest zapewnienie wsparcia wiodącym uczelniom oferującym kształcenie w strategicznych z punktu widzenia rozwoju kraju kierunkach, które będą decydowały o innowacyjności polskich przedsiębiorstw, tzn. przede wszystkim w zakresie nauk ścisłych i technicznych. W ramach działania 13.1 do wsparcia kwalifikuje się m.in. budowa, rozbudowa lub przebudowa istniejących obiektów infrastruktury szkół wyższych wraz z wyposażeniem w aparaturę dydaktyczno-badawczą wykorzystywaną w procesie kształcenia oraz inne nowoczesne rozwiązania pozwalające na zastosowanie technologii informatycznych w dydaktyce. Dodatkowo dofinansowane może zostać dostosowanie stanu technicznego istniejącej infrastruktury do wymogów nowego wyposażenia, w tym budowa lub rozwój bezpiecznych szerokopasmowych sieci komputerowych, współdziałających ze szkieletowymi sieciami regionalnymi lub krajowymi.

Na realizację Działania 13.1 PO IS w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 588,24 mln EUR. Minimalna wartość kosztów kwalifikowanych projektu wynosi 20 mln PLN, a maksymalny poziom wsparcia może sięgnąć 100% kosztów kwalifikowanych.

Projekty z zakresu rozwoju oraz poprawy stanu infrastruktury kultury, w tym szkolnictwa artystycznego mogą być realizowane w ramach Działania 11.3 Infrastruktura szkolnictwa artystycznego PO IS, w ramach którego wspierane będą następujące typy projektów:

- budowa, rozbudowa i remont szkół i uczelni artystycznych,
- zakup i remont trwałego wyposażenia do prowadzenia działalności edukacyjnej i kulturalnej w szkołach i uczelniach artystycznych (wyłącznie jako jeden z elementów projektu);
- cyfryzacja zasobów bibliotecznych szkół i uczelni artystycznych (jako jeden z elementów projektu).

Na realizację Działania 11.3 PO IS w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 100,00 mln EUR. Minimalna wartość całkowitych wydatków kwalifikowanych projektu wynosi 4 mln PLN, a w przypadku projektów realizowanych w partnerstwie – co najmniej 20 mln PLN. Maksymalny poziom wsparcia przy zaangażowaniu środków prywatnych wynosi 85% kosztów kwalifikowanych.

Rozwój infrastruktury edukacyjnej w województwach Polski Wschodniej (województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie) jest również celem Działania 1.1 Infrastruktura uczelni PO RPW, w ramach którego do wsparcia kwalifikuje się:

- budowa i inne roboty budowlane oraz wyposażenie w sprzęt naukowo-badawczy obiektów dydaktycznych, w tym laboratoriów, pracowni komputerowych, bibliotek,
- budowa i inne roboty budowlane dotyczące infrastruktury uczelni (np. domy studenckie, obiekty administracyjne) – o ile stanowi to element projektów, których zasadnicza część obejmuje obiekty dydaktyczne i jest bezpośrednio związana z ich realizacją.

Na realizację Działania 1.1 PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 396,87 mln EUR. Minimalna wartość kosztów kwalifikowanych projektu wynosi 20 mln PLN, a maksymalny poziom wsparcia może sięgnąć 100% kosztów kwalifikowanych.

Dodatkowo, inwestycje związane z działalnością badawczo-naukową są przedmiotem wsparcia w ramach Priorytetu II PO IG – Infrastruktura B+R, oferującego wsparcie dla inwestycji w aparaturę naukowo-badawczą oraz projektów związanych z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury informatycznej nauki.

Przykładowe typy projektów, które mogą być objęte wsparciem to:

- rozwój infrastruktury ośrodków naukowych o wysokim potencjale, specjalistycznych laboratoriów badawczych oraz projektów realizowanych w zakresie Polskiej Mapy Drogowej w dziedzinie Dużych Obiektów Infrastruktury Badawczej, w tym ściśle współpracujących z przedsiębiorcami oraz działających na bazie sieci naukowych (działanie 2.1),
- wytworzenie nowej wspólnej infrastruktury naukowo-badawczej przez różne ośrodki badawcze (działanie 2.2),
- przeniesienie infrastruktury naukowo-badawczej (działanie 2.2),
- projekty o charakterze ponadregionalnym w zakresie rozwoju infrastruktury informatycznej nauki oraz zapewnienia ciągłości jej działania dotyczące inwestycji związanych z rozwojem zaawansowanej infrastruktury sieciowej oraz inwestycji polegających na zakupie zaawansowanych rozwiązań informatycznych, w tym sprzętu wykorzystującego technologie informatyczne (poddziałanie 2.3.1),
- projekty o charakterze ponadregionalnym w zakresie rozwoju zasobów informacyjnych nauki w postaci cyfrowej dotyczące tworzenia i prowadzenia baz danych zawierających informacje o wynikach i warunkach dostępu do wyników projektów badawczych oraz tworzenia i udostępniania baz danych publikacji naukowych (poddziałanie 2.3.2),
- usług teleinformatycznych dla środowiska naukowego (poddziałanie 2.3.3).

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	7.1 Rozwój infrastruktury szkolnictwa wyższego 7.2 Rozwój infrastruktury placówek edukacyjnych
Kujawsko-pomorskie	3.1 Rozwój infrastruktury edukacyjnej
Lubelskie	8.1 Infrastruktura dydaktyczna i społeczna szkół wyższych 8.2 Infrastruktura szkolna i sportowa
Lubuskie	4.2 Rozwój i modernizacja infrastruktury edukacyjnej
Łódzkie	5.3 Infrastruktura edukacyjna 5.4 Infrastruktura kultury
Małopolskie	1.1 Poprawa jakości usług edukacyjnych
Mazowieckie	7.2 Infrastruktura służąca edukacji
Opolskie	5.1.1 Wsparcie regionalnej infrastruktury edukacyjnej 5.1.2 Wsparcie lokalnej infrastruktury edukacyjnej
Podkarpackie	5.1 Infrastruktura edukacyjna
Podlaskie	6.1 Rozwój infrastruktury z zakresu edukacji
Pomorskie	2.1 Infrastruktura edukacyjna i naukowo-dydaktyczna 9.1 Lokalna infrastruktura edukacyjna, sportowa i kultury
Śląskie	8.1 Infrastruktura szkolnictwa wyższego 8.2 Infrastruktura placówek oświaty 8.3 Infrastruktura kształcenia ustawicznego
Świętokrzyskie	5.2 Podniesienie jakości usług publicznych poprzez wspieranie placówek edukacyjnych i kulturalnych
Warmińsko-mazurskie	3.1 Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną
Wielkopolskie	5.1 Infrastruktura szkolnictwa wyższego 5.2 Rozwój infrastruktury edukacyjnej, w tym kształcenia ustawicznego
Zachodniopomorskie	7.1.1 Infrastruktura edukacyjna – szkolnictwo wyższe 7.1.2 Infrastruktura edukacyjna – szkolnictwo gimnazjalne i ponadgimnazjalne

Tabela 9. Dostępność funduszy unijnych na infrastrukturę szkolną i uczelnianą w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Na realizację wsparcia w ramach II osi priorytetowej w latach 2007-2013 przewidziano 1.299,27 mln EUR.

Minimalna wartość projektu wynosi 4 mln PLN (za wyjątkiem działania 2.3 w którym nie ma ograniczenia co do wielkości projektu).

Maksymalny pułap wsparcia może wynieść maksymalnie 85% wydatków kwalifikowanych.

W przypadku projektów mających na celu budowę, rozbudowę bądź modernizację infrastruktury szkolnej i uczelnianej na poziomie lokalnym (o wartości poniżej 20 mln PLN w przypadku projektów komplementarnych z programami krajowymi) źródłem wsparcia są RPO poszczególnych województw.

Dodatkowo, inwestycje w infrastrukturę teleinformatyczną ośrodków edukacji mogą być przedmiotem wsparcia w ramach działań w RPO poszczególnych województw, których celem jest rozwój społeczeństwa informacyjnego (patrz tabela 13).

Jednocześnie inwestycje w infrastrukturę B+R oraz tworzenie sieci powiązań pomiędzy jednostkami naukowymi a sektorem prywatnym, umożliwiające transfer wiedzy, zostały wyodrębnione w programach operacyjnych i także mogą być przedmiotem wsparcia zarówno na poziomie krajowym (Działanie 1.1 Wsparcie badań naukowych dla budowy gospodarki opartej na wiedzy PO IG oraz Działanie 1.3 Wsparcie projektów na rzecz przedsiębiorców realizowanych przez jednostki naukowe PO IG), jak i w RPO poszczególnych województw (np. Działanie 3.1 Wsparcie jednostek B+R RPO w woj. łódzkim, Działanie 1.1.3 Inwestycje infrastrukturalne tworzące powiązania kooperacyjne pomiędzy jednostkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi a przedsiębiorstwami RPO w woj. warmińsko-mazurskim czy Działanie 1.2.3 Infrastruktura B+R w województwie zachodniopomorskim).

Rewitalizacja miast

W krajowych programach operacyjnych brak jest instrumentów ukierunkowanych bezpośrednio na wsparcie rewitalizacji tkanki miejskiej. Jednakże w ramach XI osi priorytetowej PO IS której głównym celem jest wykorzystanie potencjału kultury i dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim dla zwiększenia atrakcyjności Polski istnieje możliwość dofinansowania tego typu inwestycji pod warunkiem, że dotyczą obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Projekty dotyczące rewitalizacji, rewaloryzacji, konserwacji, renowacji, restauracji, zachowania, a także adaptacji na cele kulturalne obiektów wpisanych do rejestru zabytków i zespołów tych obiektów wraz z ich otoczeniem kwalifikują się do wsparcia w ramach Działania 11.1 Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym PO IS.

Na realizację ww. instrumentu w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 118,85 mln EUR.

Minimalna wartość projektu inwestycyjnego wynosi 20 mln PLN a maksymalny poziom wsparcia może sięgnąć do 85% kosztów kwalifikowanych (100% w przypadku państwowych jednostek budżetowych).

Źródłem wsparcia dla projektów polegających na rewitalizacji są zatem RPO poszczególnych województw, przy czym o dofinansowanie mogą głównie ubiegać się projekty ujęte w Lokalnych Programach Rewitalizacji.

Dodatkowo, rewitalizacja może być też przedmiotem wsparcia w ramach działań w poszczególnych RPO dotyczących projektów z zakresu turystyki oraz kultury.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	9.1 Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tysięcy mieszkańców 9.2 Wsparcie dla przedsięwzięć z zakresie mieszkalnictwa w miastach poniżej 10 tysięcy mieszkańców 4.5 Rekultywacja obszarów zdegradowanych
Kujawsko-pomorskie	7.1 Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast 7.2 Adaptacja do nowych funkcji społeczno - gospodarczych terenów przemysłowych i powojсковych
Lubelskie	3.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
Lubuskie	4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich 1.2 Tworzenie obszarów aktywności gospodarczej i promocja gospodarcza
Łódzkie	6.1 Rewitalizacja obszarów problemowych
Małopolskie	6.1 Rozwój miast 6.2 Rozwój obszarów wiejskich
Mazowieckie	5.2 Rewitalizacja miast
Opolskie	6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich 6.2 Zagospodarowanie terenów zdegradowanych
Podkarpackie	7.1 Rewitalizacja miast 7.2 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych
Podlaskie	1.1 Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności
Pomorskie	3.2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne
Śląskie	6.2.1 Rewitalizacja - "duże miasta" 6.2.2 Rewitalizacja - "małe miasta"
Świętokrzyskie	6.1 Wzmocnienie regionalnych i sub-regionalnych ośrodków wzrostu 6.2 Rewitalizacja małych miast
Warmińsko-mazurskie	4.2 Rewitalizacja miast 4.3 Restrukturyzacja terenów powojсковych i przemysłowych
Wielkopolskie	4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich – inicjatywa JESSICA 4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojсковych
Zachodniopomorskie	5.5.1 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych 5.5.2 Inicjatywa JESSICA 6.6.1 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych na obszarze metropolitalnym 6.6.2 Inicjatywa JESSICA na obszarze metropolitalnym

Tabela 10. Dostępność funduszy unijnych na rewitalizację w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Siedziby władz publicznych

Budowa (w tym rozbudowa, nadbudowa, odbudowa) siedzib władz publicznych możliwa jest jedynie w ramach Działania 6.1 Wzmacnianie regionalnych ośrodków wzrostu RPO woj. śląskiego. W pozostałych województwach siedziby władz publicznych mogą być przedmiotem projektu jedynie w wąskim zakresie, jak np. w Działaniu 4.3 RPO woj. mazowieckiego możliwa jest inwestycja w zakresie termomodernizacji, zaś w Działaniu 5.2 RPO woj. śląskiego w zakresie usuwania azbestu. W Działaniu 3.2 Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej w ramach RPO województwa pomorskiego wsparcie otrzymać mogą projekty polegające na budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów użyteczności publicznej o charakterze i funkcjach metropolitalnych i ponadregionalnych (w tym obiekty sportowe, kongresowe, kulturalne, wystawiennicze i targowe).

Mieszkalnictwo

Projekty mające na celu inwestycje w dziedzinie mieszkalnictwa mogą ubiegać się o wsparcie w ramach RPO poszczególnych województw. W części RPO inwestycje w dziedzinie mieszkalnictwa są dofinansowywane w ramach programów rewitalizacji obszarów miejskich, w części natomiast istnieją programy dedykowane projektom związanym z infrastrukturą mieszkalną.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	9.1 Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tysięcy mieszkańców 9.2 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie mieszkalnictwa w miastach poniżej 10 tysięcy mieszkańców
Kujawsko-pomorskie	7.1 Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast
Lubelskie	3.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
Lubuskie	4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich
Łódzkie	6.2 Renowacja substancji mieszkaniowej
Małopolskie	6.1 Rozwój miast
Mazowieckie	5.2 Rewitalizacja miast
Opolskie	6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich
Podkarpackie	7.1 Rewitalizacja miast 7.2 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych
Podlaskie	Brak odpowiednich instrumentów
Pomorskie	3.2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne
Śląskie	6.2.1 Rewitalizacja - "duże miasta" 6.2.2 Rewitalizacja - "małe miasta"
Świętokrzyskie	6.1 Wzmocnienie regionalnych i sub-regionalnych ośrodków wzrostu 6.2 Rewitalizacja małych miast
Warmińsko-mazurskie	4.1.1 Poprawa warunków technicznych budynków zrealizowanych w technologii wielkiej płyty 4.1.2 Wzmocnienie funkcji społecznych
Wielkopolskie	4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich - inicjatywa JESSICA 4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojaskowych
Zachodniopomorskie	5.5.1 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych 5.5.2 Inicjatywa JESSICA 6.6.1 Rewitalizacja obszarów zdegradowanych na obszarze metropolitalnym 6.6.2 Inicjatywa JESSICA na obszarze metropolitalnym

Tabela 11. Dostępność funduszy unijnych na mieszkalnictwo w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Parkingi

Podstawowym instrumentem wsparcia dla projektów mających na celu budowę, rozbudowę bądź modernizację parkingów (w tym parkingów typu Park&Ride oraz Bike&Ride) jest Działanie 7.3 Transport miejski w obszarach metropolitalnych PO IŚ.

Projekty polegające na budowie lub rozbudowie parkingów są zgodne z podstawowym celem VII osi priorytetowej PO IŚ jakim jest zwiększenie udziału przyjaznych środowisku gałęzi transportu w ogólnym przewozie osób i ładunków. W ramach działania 7.3 do wsparcia kwalifikują się m.in. następujące typy projektów:

- budowa, przebudowa, rozbudowa przystanków, stacji i węzłów przesiadkowych – zintegrowanych z różnymi rodzajami systemów transportu, w tym systemy parkingów dla samochodów „Park&Ride” oraz dla rowerów „Bike&Ride” przy krańcowych przystankach i węzłach przesiadkowych komunikacji zbiorowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą służącą obsłudze pasażerów, a także
- projekty z zakresu telemetyki poprawiające funkcjonowanie transportu publicznego, w tym systemy monitorowania bezpieczeństwa montowane m.in. na parkingach.

Uwaga!!!

W ramach Działania 7.3 PO IŚ wspierane będą tylko projekty realizowane w obszarach metropolitalnych zlokalizowanych na terenie następujących podregionów: katowicki, trójmiejski, warszawski, wrocławski, toruńsko-bydgoski, łódzki, krakowski, szczeciński oraz poznański.

Na realizację Działania 7.3 PO IS w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 3 863,38 mln EUR. Minimalna wartość projektu inwestycyjnego wynosi 100 mln PLN (projekty inwestycyjne) lub 20 mln PLN (projekty z zakresu telemetyki), a maksymalny poziom wsparcia może sięgnąć do 50% kosztów kwalifikowanych.

Budowa bądź rozbudowa infrastruktury parkingów miejskich na obszarze województw lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, podlaskiego oraz warmińsko-mazurskiego może zostać dofinansowana w ramach Działania 3.1 Systemy miejskiego transportu zbiorowego PO RPW. Na realizację Działania 3.1 PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 423,27 mln EUR. Minimalna wartość projektu wynosi 80 mln PLN, a maksymalny pułap wsparcia wynosi 85% wydatków kwalifikowanych projektu.

Źródłem wsparcia dla projektów polegających na budowie parkingów są także RPO poszczególnych województw, przy czym budowa parkingu może być jedynie elementem większego projektu (w takim przypadku w poniższej tabeli znajduje się odpowiednia adnotacja).

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	Brak instrumentów wsparcia
Kujawsko-pomorskie	1.2 Infrastruktura transportu publicznego 7.1 Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast (element większego projektu)
Lubelskie	3.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich (element większego projektu) 5.2 Lokalny układ transportowy (element większego projektu) 5.3 Miejski transport publiczny 5.4 Transport kolejowy (element większego projektu)
Lubuskie	1.1 Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie (element większego projektu)
Łódzkie	1.4 Miejski transport publiczny
Małopolskie	4.2 Zwiększenie roli transportu zbiorowego w obsłudze regionu 5.3 Rozwój zintegrowanego transportu metropolitalnego
Mazowieckie	3.1 Infrastruktura drogowa (element większego projektu) 3.2 Regionalny transport publiczny 3.3 Lotniska i infrastruktura lotnicza (element większego projektu)
Opolskie	3.2 Transport publiczny 6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich (element większego projektu) 6.2 Zagospodarowanie terenów zdegradowanych (element większego projektu)
Podkarpackie	2.1 Infrastruktura komunikacyjna
Podlaskie	2.2 Rozwój transportu lotniczego (element większego projektu) 2.3 Rozwój transportu publicznego
Pomorskie	3.1 Rozwój i integracja systemów transportu zbiorowego 4.1 Rozwój regionalnej infrastruktury drogowej (element większego projektu)
Śląskie	7.1.1 Modernizacja i rozbudowa kluczowych elementów sieci drogowej (element większego projektu) 7.1.2 Modernizacja i rozbudowa infrastruktury uzupełniającej kluczową sieć drogową (element większego projektu) 7.2 Transport publiczny
Świętokrzyskie	3.1 Rozwój nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej o znaczeniu regionalnych i ponadregionalnym 3.2 Rozwój systemów lokalnej infrastruktury komunikacyjnej 6.1 Wzmacnianie regionalnych i sub-regionalnych ośrodków wzrostu
Warmińsko-mazurskie	4.2 Rewitalizacja miast (element większego projektu) 4.3 Restrukturyzacja terenów powojennych i przemysłowych (element większego projektu)
Wielkopolskie	2.5 Rozwój miejskiego transportu zbiorowego 4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojennych (element większego projektu)
Zachodniopomorskie	6.4 Zintegrowany system transportu publicznego na obszarze metropolitalnym

Tabela 12. Dostępność funduszy unijnych na budowę parkingów w RPO³

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

³ W celu przejrzystości tabeli pominięte zostały instrumenty wsparcia związane z dofinansowaniem infrastruktury parkingowej jako elementów projektów z zakresu turystyki i kultury.

Teleinformatyka

Projekty mające na celu rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego oraz przeciwdziałające wykluczeniu informacyjnemu mogą ubiegać się o wsparcie w ramach priorytetów VII i VIII PO IG, priorytetu II PO RPW, a także w ramach RPO poszczególnych województw.

Tworzenie rozległej, ogólnokrajowej infrastruktury teleinformatycznej stanowiącej zaplecze dla elektronicznych usług publicznych świadczonych dla obywateli i przedsiębiorstw jest jednym z celów VII osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” PO IG, w ramach której do wsparcia kwalifikują się m.in. trzy typy projektów:

- Przystosowanie infrastruktury teleinformatycznej umożliwiającej wymianę danych pomiędzy dziedzinowymi platformami e-usług, rejestrami elektronicznymi i urzędami, budowa lub rozbudowa systemów informatycznych administracji publicznej oraz wdrażanie elektronicznego obiegu spraw i dokumentów,
- Budowa i integracja dziedzinowych platform e-usług na potrzeby obsługi przedsiębiorców i obywateli oraz wielokanałowych platform transakcyjnych umożliwiających wnoszenie opłat administracyjnych, a także świadczenie usług pomocniczych wspierających wymianę towarów i usług,
- Projekt systemowy polegający na realizacji działań związanych z koordynacją prac prowadzonych w ramach poszczególnych projektów typu 1 i 2 oraz prowadzeniu akcji promocyjnych i informacyjnych.

W ramach przedmiotowego priorytetu realizowane będą wyłącznie projekty umieszczone na Liście projektów indywidualnych dla PO IG. Na realizację ww. priorytetu w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 788,24 mln EUR. Pułap wsparcia w przypadku zaangażowania sektora prywatnego może wynieść maksymalnie 85% wydatków kwalifikowanych.

Projekty mające na celu zapobieganie „wykluczeniu cyfrowemu”, poprzez zapewnianie dostępu do Internetu dla osób zagrożonych wykluczeniem z powodu trudnej sytuacji materialnej lub niepełnosprawności, mogą być przedmiotem wsparcia w ramach działania 8.3 PO IG – Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – eInclusion.

Do wsparcia kwalifikują się m.in. projekty złożone z następujących komponentów:

- dotacja całkowicie lub częściowo pokrywająca koszty dostępu do Internetu w gospodarstwach domowych na obszarze objętym projektem,
- pokrycie kosztów dostarczenia, instalacji i serwisowania sprzętu komputerowego i/lub niezbędnego oprogramowania,
- zakup usług przeprowadzenia szkoleń dla użytkowników końcowych z zakresu obsługi komputera i korzystania z Internetu.

Na realizację wsparcia w ramach działania 8.3 PO IG w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 364,41 mln EUR. Pułap wsparcia może wynieść maksymalnie 85% wydatków kwalifikowanych.

Zwiększenie dostępu do Internetu instytucji publicznych, przedsiębiorstw i mieszkańców obszarów pięciu województw Polski Wschodniej zagrożonych „wykluczeniem cyfrowym” jest zgodne z działaniem 2.1 – Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej, w ramach którego wsparciem objęty będzie jednak tylko projekt indywidualny, za koordynację którego odpowiada Minister Rozwoju Regionalnego. Na realizację wsparcia w ramach działania 2.1 PO RPW w latach 2007-2013 przewidziano kwotę 300,14 mln EUR. Pułap wsparcia może wynieść maksymalnie 95% wydatków kwalifikowanych.

W przypadku działań związanych z inwestycjami w lokalną i regionalną infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego źródłem wsparcia są RPO poszczególnych województw.

Województwo	Obszary wsparcia / Działania
Dolnośląskie	2.1 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 2.2 Rozwój usług elektronicznych
Kujawsko-pomorskie	4.1 Rozwój infrastruktury ICT 4.2 Rozwój usług i aplikacji dla ludności
Lubelskie	4.1 Społeczeństwo informacyjne
Lubuskie	1.3 Rozwój społeczeństwa informacyjnego
Łódzkie	4.1 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 4.2 E-usługi publiczne
Małopolskie	1.2 Rozwój społeczeństwa informacyjnego
Mazowieckie	2.1 Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu 2.2 Rozwój e-usług
Opolskie	2.1 Infrastruktura dla wykorzystania narzędzi ICT 2.2 Moduły informacyjne, platformy e-usług i bazy danych
Podkarpackie	3 Społeczeństwo informacyjne
Podlaskie	4 Społeczeństwo informacyjne
Pomorskie	2.2.1 Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego 2.2.2 Rozwój usług społeczeństwa informacyjnego
Śląskie	2.1 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 2.2 Rozwój elektronicznych usług publicznych
Świętokrzyskie	2.2 Budowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego
Warmińsko-mazurskie	7.1 Tworzenie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego 7.2.1 Usługi i aplikacje dla obywateli
Wielkopolskie	2.7 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
Zachodniopomorskie	3.1 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego 3.2 Rozwój systemów informatycznych i e-usług

Tabela 13. Dostępność funduszy unijnych na infrastrukturę teleinformatyczną w RPO

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Podsumowanie

W większości przytoczonych wyżej instrumentów wsparcia intensywność pomocy dla sektora publicznego wynosi maksymalnie 85%. Przy czym efektywna stopa dofinansowania inwestycji będzie jeszcze niższa w przypadku projektów generujących dochód z uwagi na obowiązek wyliczania kwoty wsparcia z zastosowaniem opisanej wcześniej metody luki finansowej.

Dlatego też mimo dostępności funduszy unijnych na realizację inwestycji infrastrukturalnych nierzadko przeszkodą w realizacji inwestycji oraz w sięgnięciu po dotację przez potencjalnego beneficjenta jest sfinansowanie pozostałej wartości inwestycji, zwłaszcza w momencie wysokiego zadłużenia podmiotu publicznego i niemożności wniesienia udziału własnego w formie kredytu lub pożyczki. Tutaj idealnym rozwiązaniem wydaje się być formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekty realizowane w formule PPP i współfinansowane ze środków UE nazywa się w literaturze projektami hybrydowymi (ang. hybrid Project), a w nomenklaturze UE mieszanymi (ang. blended projects).

Napływ gotówki z kasy Unii Europejskiej z pewnością przyczyni się do rozbudowy i modernizacji infrastruktury naszego kraju. Natomiast zaangażowanie sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych i pozyskanie w ten sposób dodatkowego finansowania powinno dodatkowo wzmocnić skalę oddziaływania funduszy europejskich w Polsce. Niemniej jednak projekty hybrydowe muszą się jednak liczyć z wieloma dodatkowymi obowiązkami, jakie niesie za sobą dofinansowanie z funduszy unijnych (m.in. okres realizacji zadania, który nie może wykroczyć poza okres wydatkowania funduszy, obowiązki sprawozdawcze, obowiązek utrzymania trwałości projektu, obowiązek promocji i informacji o współfinansowaniu projektu). Współfinansowanie ze środków UE wiąże się także z ryzykiem wystąpienia pomocy publicznej. Dużym wyzwaniem przy tego typu inwestycjach będzie też budowanie modelu finansowego, który musi być jak najbardziej realistyczny ponieważ właśnie w oparciu o dane w nim zawarte obliczana będzie kwota wnioskowanej pomocy. Jednakże z punktu widzenia inwestora możliwość otrzymania dodatkowego finansowania inwestycji, zwłaszcza w formie bezzwrotnej dotacji, jest przeważającą przesłanką za popularyzacją idei łączenia PPP z funduszami europejskimi

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i na świecie

Partnerstwo publiczno-prywatne - to sposób realizacji wszelkiego rodzaju usług publicznych. Terminem partnerstwa publiczno-prywatnego określa się projekty inwestycyjno-eksploatacyjne realizowane w oparciu o umowę długoterminową, **wspólnie** - przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego, których **celem jest** stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej **świadczenie usług publicznych**.

To, co istotne w tej definicji to wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego - tworzona po to, by obaj partnerzy wspólnego działania mogli **dobrze** realizować cele, dla których istnieją: **partner publiczny** - świadczyć usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa, **partner prywatny** - prowadzić działalność gospodarczą i osiągać z tego tytułu zyski.

PPP nie jest więc - z założenia - **prywatyzacją** działań władzy publicznej, zwolnieniem jej z obowiązków świadczenia usług publicznych czy też odpowiedzialności za ich poziom dostępności. **PPP zastępuje prywatyzację**. Specyfiką przedsięwzięć realizowanych metodą PPP jest oddzielenie od siebie domeny działań gospodarczych od domeny odpowiedzialności politycznej; w PPP **sprywatyzowane zostają działania gospodarcze** - proces inwestycyjny, eksploatacji i zarządzania projektem, jednak **poziom i jakość dostępnych społeczeństwu usług publicznych pozostaje nadal domeną odpowiedzialności władzy publicznej**.

PPP jest zatem swoistą hybrydą między domeną działań władzy publicznej i kapitału prywatnego, w dziedzinach stanowiących (w danym kraju) zadania władzy publicznej.

Idea podziału kompetencji przy realizacji zadań publicznych na kompetencje gospodarcze i polityczne oraz przypisanie ich odpowiednio kapitałowi prywatnemu i władzom publicznym, jest prosta i zrozumiała - bazuje bowiem na właściwych obu stronom umiejętnościach, dając tym samym szansę (przy podobnych a często nawet niższych nakładach) na zwiększenie wolumenu świadczonych usług publicznych oraz zwiększenie efektywności ich wytwarzania.

PPP jest zatem pozytywną odpowiedzią na:

- potrzebę radykalnego zwiększenia inwestycji w sferze usług publicznych (zwiększenie wolumenu usług, jakości i standardów ich świadczenia),
- brak środków publicznych, które na ten cel mogą być wydatkowane,
- niską efektywność inwestycji realizowanych przez władze publiczne, wysokie koszty eksploatacji, niesprawne zarządzanie,
- złą opinię, jaka ciąży na prywatyzacji działań dostarczających usługi publiczne

i od kilkunastu lat staje się coraz częściej stosowanym na świecie sposobem wytwarzania i świadczenia usług publicznych, o czym świadczyć może Rysunek 3.



Rysunek 3. Stosowanie metody PPP na świecie w 1997 oraz 2007

Źródło: PPPs in Developing Economies: Overcoming Obstacles to Private Sector Participation, DEPPA BANK 2007

Kolebką idei PPP jest Wielka Brytania, gdzie po raz pierwszy (na początku lat 90-tych) opracowano i wdrożono na szeroką skalę rozwiązanie umożliwiające nie tylko angażowanie kapitału prywatnego do finansowania i budowy infrastruktury potrzebnej do świadczenia usług publicznych, ale także - w oparciu o tę samą, wieloletnią umowę - jej eksploatację, zarządzanie oraz samo świadczenie tych usług (ustawa Private Finance Initiative - 1992 r.). Początki wdrażania tego rozwiązania nie były imponujące, ale po roku 1997, wykorzystywanie formy PPP w Wielkiej Brytanii radykalnie nabrało tempa (do końca 2008 roku w Wielkiej Brytanii podpisano 935⁴ umów PPP/PFI o łącznej wartości ok. 66 mld. GBP)⁵.

Ocenia się, iż wykorzystanie PPP w Wielkiej Brytanii przyczyniło się do znacznego wzrostu inwestycji w sektorze publicznym (wzrost z 0,6% PKB w 1997 r. do 2,1 % w 2006)⁶. Udział PPP w nakładach na inwestycje sektora publicznego szacuje się na ok. 13% inwestycji ogółem, a oszczędności z tytułu zmniejszenia kosztów inwestycji i świadczenia usług na 17%⁷, niezależnie od możliwości pozyskania dodatkowego kapitału.

Poza niekwestionowanym liderem, jakim jest Wielka Brytania, do krajów szeroko i coraz częściej stosujących PPP należą w Europie: Irlandia, Hiszpania, Niemcy, Holandia, Portugalia, Francja; na świecie są to Australia i USA. Przykładów stosowania PPP w dalekiej i bliższej historii można znaleźć wiele⁸, miały one jednak charakter incydentalny i specyficzny, a zatem niepowtarzalny. Dopóki ilość zadań publicznych była względnie mała, a znaczna ich część miała charakter nie tyle należnego powszechnie świadczenia ile w dużej mierze pomocy społecznej (były kierowane przede wszystkim do niektórych, słabszych ekonomicznie grup społecznych), nie istniała potrzeba stworzenia odrębnego systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych dla realizacji infrastruktury niezbędnej do ich świadczenia.

Dostępne i powszechnie stosowane metody, takie jak finansowanie z budżetów publicznych budowy, a potem remontów i eksploatacji a także kosztów samego świadczenia usług (komunikacja, transport, więzienia, funkcjonowanie administracji państwowej, wojsko, edukacja na poziomie podstawowym) były i racjonalne ekonomicznie i akceptowalne społecznie – ze względu na możliwe do pozyskania na te cele środki budżetowe (podatki).

Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z rozwojem cywilizacyjnym (w tym i technicznym) społeczeństw demokratycznych i zmianą treści umowy społecznej organizującej społeczeństwa. Równy dostęp do dóbr i uprawnień, solidarność społeczna, upowszechnienie potrzeb wspólnych (drogi, szkolnictwo, łączność i telekomunikacja, służba zdrowia) spowodowały lawinowy wzrost inwestycji publicznych, wydatków na ich eksploatację i utrzymanie; wzrosły też wydatki na wynagrodzenia stale rosnącej liczby urzędników. Coraz bardziej skomplikowane technicznie i logistycznie projekty wymagały odpowiednio wysokich kwalifikacji, w tym umiejętności specjalistycznych: technicznych, menadżerskich, finansowych. Coraz większych umiejętności wymagało pozyskiwanie środków finansowych z rynku, narastał nie tylko opór społeczny przed zwiększaniem stóp podatkowych, ale także przekonanie o braku racjonalności zwiększania poziomu fiskalizmu, negatywnie wpływającego na skłonność do działalności gospodarczej (a więc i tempo wzrostu gospodarczego) i w końcu - przyszły, możliwy do uzyskania strumień wpływów podatkowych.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w Europie, rozwiązania poszukiwano w prywatyzacji zadań publicznych i służącej ich świadczeniu infrastruktury. I w tym przypadku liderem była Wielka Brytania, gdzie udało się uzyskać przyzwolenie społeczne na komercjalizację wielu działań uznawanych do tej pory za zadania publiczne (np. transport kolejowy). W innych krajach okazało się to już niemożliwe do przeprowadzenia na taką skalę.

⁴ Public Private Finance oraz PFI in the UK & PPP in Europe 2009, IFSL Research, London 2009

⁵ W powszechnej opinii stało się tak w wyniku podjęcia, po wygraniu wyborów przez Partię Pracy, decyzji o aktywnym włączeniu się rządu w upowszechnianie PPP. Jednym z najważniejszych działań wtedy podjętych było powołanie do życia instytucji koordynujących decyzje inwestycyjne władz publicznych szczebla rządowego i lokalnego, opracowujących standardy umów i zachowań oraz upowszechniających wiedzę o PPP (Treasury Taskforce – grupa zadaniowa przy Ministerstwie Finansów a następnie Partnerships UK- prywatno-rządowa spółka).

⁶ Partnerstwo publiczno-prywatne, pod redakcją Agnieszki Gajewskiej-Jedwabny, C.H. Beck, Warszawa, 2007

⁷ Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Arthur Andersen and Enterprise LSE, London, 2000

⁸ Klasyczne przykłady to budowa Kanału Sueskiego, dostawy wody pitnej w Paryżu w XVII wieku, usługi poczty konnej w Stanach Zjednoczonych w XIX wieku, a w Polsce umowa koncesji na budowę i eksploatację sieci tramwajowej w Łodzi w 1923 r.

Ale nawet w Wielkiej Brytanii władze publiczne nie mogły się pozbyć **odpowiedzialności** nie tylko za dostęp do usług świadczonych przez służbę zdrowia czy szkolnictwo powszechne (na coraz wyższym poziomie), ale i sądownictwo, więziennictwo, wojsko, drogi, gospodarkę odpadami komunalnymi, budownictwo społeczne (z prywatyzacji building associations wycofano się po krótkim czasie), gospodarkę wodno-kanalizacyjną, rewitalizację a nawet transport lotniczy. Ze względów strategicznych dla bezpieczeństwa państwa, ale także ze względu na brak przyzwolenia społecznego na związane z prywatyzacją - zazwyczaj skutkującej wzrostem ceny - zmniejszenie dostępu do danego świadczenia czy też - jak to ma miejsce w przypadku rewitalizacji - możliwość jej przeprowadzenia.

PPP jest odpowiedzią na pytanie, co zrobić, jeśli nie mamy środków na nakłady umożliwiające świadczenie usług publicznych na poziomie oczekiwanym przez społeczeństwo, jeśli chcemy zmniejszyć koszty funkcjonowania sektora publicznego, nie dostajemy przyzwolenia społecznego na prywatyzację zadań publicznych lub prywatyzacja ta jest niemożliwa - sektor prywatny nie jest nią zainteresowany. Odpowiedź brzmi - prywatyzujemy działalność gospodarczą związaną ze świadczeniem usług publicznych, ale odpowiedzialność za poziom dostępności do tych usług, zgodny z przepisami prawa, pozostawmy nadal domeną władzy publicznej.

Sztuka polega na takim sformułowaniu umowy między stroną publiczną a prywatną by obie strony mogły i chciały wywiązać się z przypisanych im ról.

Paradygmat, na którym opiera się koncepcja PPP można sformułować w następujący sposób:

- w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej prawa i obowiązki władz publicznych oraz obywateli składają się na umowę społeczną. Jej gwarantem jest ogół przepisów prawnych, od konstytucji poczynając;
- władze publiczne nie są w stanie wywiązać się z przewidzianego prawem obowiązku świadczenia usług publicznych na poziomie prawnie zagwarantowanym i w standardach oczekiwanych przez obywateli;
- kapitał prywatny mógłby zastąpić władze publiczne w świadczeniu takich usług. Oznaczałoby to jednak poddanie usług publicznych działaniom praw rynkowych, z wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi i w wielu przypadkach – ze względu na immanentną dla prywatyzacji komercjalizację świadczenia usług publicznych – złamanie umowy społecznej;
- dla rozwiązania tego dylematu istnieje potrzeba znalezienia nowej formuły działania, która zapewni uekonomicznienie działań stricte gospodarczych, które są konieczne dla wytwarzania usług publicznych, ale zagwarantuje jednocześnie cenę usług (dostęp) oraz standard ich świadczenia na poziomie określonym umową społeczną;
- powyższa formuła wyznacza obu stronom: władzy publicznej i podmiotowi prywatnemu zadania (obowiązki), które potrafią najlepiej realizować, dla których zostały zorganizowane. **Podmiot publiczny pozostaje nadal odpowiedzialny za warunki dostępu do danej usługi oraz jej jakość. Podmiot (kapitał) prywatny - przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej wytwarzania.**

Z punktu widzenia obowiązującego obecnie w Europie paradygmatu wzrostu zrównoważonego, szeroko zakreślającego takie cele, jak: pobudzenie aktywności społecznej i gospodarczej pozwalającej na uruchomienie endogenicznych mechanizmów wzrostu i zwiększenie spójności społecznej, a także akcentującego niezbędną – dla realizacji tych celów – oparcia sposobu prowadzenia tych procesów na partnerskich związkach ich uczestników, PPP jest szczególnie przydatnym instrumentem. Pozwala bowiem nie tylko na pozyskanie kapitału prywatnego do niezbędnych działań inwestycyjnych, ale uruchamia procesy integracji ekonomicznej i społecznej wokół realizacji konkretnych projektów, integracji osiąganą - w dużej mierze - w wyniku podziału odpowiedzialności i związanego z nim podziału ryzyka.

Wszystkie definicje PPP bazują na opisanym paradygmacie, inaczej co prawda akcentując cechy charakterystyczne takiego przedsięwzięcia.

Przykładowo:

- wg **EBI - PPP** to ogólna nazwa związków między sektorem prywatnym a organizacjami publicznymi, często mających na celu wykorzystanie środków lub doświadczeń sektora prywatnego w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług (EBI 2004);
- wg **Standard & Poor's - PPP** to jakikolwiek średnio lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniami i możliwościami finansowymi każdego z partnerów w celu uzyskania oczekiwanych wyników (Standard & Poor's 2005);
- wg **Komisji Europejskiej** - nie ma wspólnej definicji na poziomie Wspólnoty. Uznaje się, że termin PPP odnosi się do form współpracy między władzami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania i utrzymywania infrastruktury służącej dostarczaniu określonej usługi (Zielona księga Partnerstw Publiczno-Prywatnych 2004);
- wg **rządu niemieckiego** - zapewnienie, poprzez długoterminowe umowy zwiększenia wydajności projektów jako rezultat całościowego podejścia przy ocenie efektów projektu;
- wg **polskiej ustawy⁹ o partnerstwie publiczno-prywatnym** - przedmiotem¹⁰ partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym.

Partnerstwo publiczno-prywatne a tradycyjne formy zlecenia realizacji zadań. Obowiązki stron.

Różnice w podziale kompetencji (obowiązków) między tradycyjnym sposobem realizacji przedsięwzięcia, a projektu realizowanego w formie PPP można opisać następująco:

Obszar	Metoda tradycyjna	PPP
Przedmiot umowy	dostarczenie aktywów	dostarczenie usług
Zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi	strona publiczna	strona prywatna
Struktura, specyfikacja aktywów	strona publiczna	strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia (aktywów i organizacji świadczenia usługi)	strona publiczna	strona prywatna
Zapewnienie środków finansowych	strona publiczna - całość kosztów	strona prywatna ponosi koszty procesu inwestycyjnego, eksploatacji, zarządzania. Wynagrodzenie partnera prywatnego (płacone przez stronę publiczną) zależy od rodzaju świadczenia - czy jest ono płatne i na jakim poziomie (w stosunku do poniesionych kosztów) oraz od wydajności i jakości zrealizowanego przedsięwzięcia. Koszty sektora publicznego są rozłożone na cały okres funkcjonowania przedsięwzięcia. Zwrot nakładów podmiotowy prywatnemu odbywa się z odroczeniem
Podział ryzyk	wszystkie rodzaje ryzyk ponosi strona publiczna	ryzyko dzielone jest między podmiot publiczny i prywatny

Tabela 14. Porównanie PPP z tradycyjną formą realizacji zadań publicznych

⁹ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.

¹⁰ Wg ustawy PPP z 28 lipca 2005 roku - przedmiotem PPP jest wspólna (podmiotu publicznego i prywatnego) realizacja przedsięwzięcia – zadania publicznego oparta (umowa) na podziale zadań i ryzyk. Przedmiotem umowy jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego za wynagrodzeniem. Partner prywatny ponosi w całości lub w części nakłady na realizację przedsięwzięcia. PPP realizowane jest wtedy, gdy przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji. Dodatkową korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność wydatków podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia.

Tabela 14 dobrze wyjaśnia, na czym - modelowo, polega różnica między projektem realizowanym w sposób tradycyjny, a projektem PPP. W metodzie tradycyjnej (**zlecenie realizacji przedsięwzięcia**) projekt ogranicza się do zamówienia wykonania niezbędnej infrastruktury (rzeczowej) służącej świadczeniu usług publicznych (aktywów). Ich późniejszy sposób wykorzystania - skuteczność i efektywność świadczenia usług - jest odrębnym problemem, który może być rozwiązywany odrębnym projektem (zlecenie świadczenia usług); zazwyczaj jednak zajmują się tym pracownicy zatrudniani przez władze publiczne, które są właścicielami danego obiektu. Faza budowy (remontu) obiektu jest zdecydowanie oddzielona od fazy zarządzania nim, eksploatacji i samego procesu świadczenia usług - zarówno w aspekcie technicznym jak i ekonomicznym. Ci, którzy budują obiekt nie będą go potem eksploatować, nie będą też ponosić kosztów jego funkcjonowania.

Nie będą zatem ponosić ryzyka z tytułu wyboru takiego, a nie innego projektu technicznego, architektonicznego, użytych materiałów, jakości wykonanych robót¹¹.

Przedmiotem umowy PPP jest dostarczanie, świadczenie usług - budowa (remont) obiektu umożliwiające to świadczenie jest tylko jednym z wielu elementów umowy i nie musi być w niej szczegółowo opisywane. W projekcie PPP infrastruktura rzeczowa jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim ze względu na jej zdolność do pełnienia funkcji świadczenia usług, a jej walory techniczne czy architektoniczne oceniane są w kategoriach dostępności do usługi oraz standardu jej świadczenia (przy danym - zapisanym w umowie - wynagrodzeniu strony prywatnej i w danym okresie trwania umowy). Ta zasadnicza różnica między przedmiotem umowy zamówienia, a umowy PPP wyznacza podział praw i obowiązków obu stron umowy o PPP, a także podział ryzyk przyjmowanych na siebie przez obie strony.

W umowie PPP, wyłączną odpowiedzialnością władzy publicznej pozostaje przede wszystkim zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi; odpowiedzialność za ustrukturyzowanie projektu, funkcjonowanie, zarządzanie (w tym i koszty eksploatacji), a także zapewnienie finansowania na każdym etapie jego życia przeniesiona jest na stronę prywatną.

W projektach tradycyjnych, wszystkie rodzaje ryzyk ponosi strona publiczna; w projektach PPP, ryzyko dzielone jest między podmiot publiczny i prywatny. Poniżej pokazane zestawienie przedstawia modelowy podział ryzyk między obiema stronami umowy PPP.

Kategoria	Publiczny	Prywatny	Wspólnie
Związane z budową			
Związane z dostępnością			
Związane z popytem			
Związane z przygotowaniem przedsięwzięcia			
Rynkowa (dostępność nakładów)			
Polityczne/Legislacyjne			
Makroekonomiczne			
Regulacyjne/Związane z przychodami			
Związane ze społeczną akceptacją			
Związane z siłą wyższą			
Związane z rozstrzygnięciem sporów			
Związane ze stanem środowiska naturalnego			
Związane z lokalizacją przedsięwzięcia			
Związane z transferem składników majątkowych			
Związane z końcową wartością składnika			

Tabela 15. Typowa alokacja ryzyka w przedsięwzięciach PPP

Źródło: opracowanie własne

¹¹ Tę właśnie różnicę akcentuje przytoczona wyżej niemiecka definicja PPP. Całościowe podejście do procesu świadczenia usług publicznych pozwala na ocenę skuteczności i efektywności działania w całym okresie życia projektu - od momentu zaprojektowania, poprzez budowę i świadczenie usług, aż do czasu pełnej amortyzacji obiektu (lub zwrotu - po upływie okresu umownego). Dobre wyniki rachunków wykonywanych odrębnie dla poszczególnych faz świadczenia usług publicznych, realizowanych w odrębnych projektach (forma tradycyjna) nie muszą (i zazwyczaj tak właśnie jest) się składać na dobry wynik końcowy - choćby ze względu na naturalne sprzeczności między celami stawianymi poszczególnym fazom (np. minimalizacja kosztów budowy a minimalizacja kosztów eksploatacji).

Immanentną cechą PPP jest to, że w umowie między stroną publiczną i prywatną każda ze stron odpowiada za te rodzaje ryzyk, którymi lepiej potrafi – ze względu na wiedzę, umiejętności oraz nadane prawem kompetencje – zarządzać.

Strona prywatna - ponosi więc ryzyko za: projektowanie, budowę (remont), zbyt świadczonych przez siebie usług (dostępność do nich, zmiany na rynku związane tak z cyklem koniunkturalnym, jak i rozwojem technicznym społecznym i kulturowym), pozyskanie finansowania w całym kresie trwania projektu.

Strona publiczna - ponosi ryzyko za przygotowanie projektu (umowy), zmiany w prawie dotyczące uprawnień (warunków) do korzystania z danych usług publicznych¹², akceptację społeczną odstąpienia od tradycyjnej, dotychczasowej formy świadczenia danej usługi przez władzę publiczną, przekazanie niezbędnych dla realizacji umowy składników majątkowych oraz wartość odzyskanej - po zakończeniu umowy - infrastruktury wykorzystywanej w projekcie.

Wspólnie strony ponoszą: ryzyko związane z siłą wyższą (katastrofy, wojny, rewolucje), ryzyko wyboru lokalizacji obiektów infrastrukturalnych projektu, uwarunkowań środowiska naturalnego, a także wyników ewentualnych sporów między stronami oraz ewentualnie ze stroną trzecią.

Podział ryzyk między obie strony umowy o PPP nie jest więc, jak widać, prostą konsekwencją podziału obowiązków w niej zapisanych. Część z nich, może wynikać z regulacji ustrojowych.

Można oczywiście dyskutować o niezbędnej szczegółowości samej umowy o PPP czy też o zasadności przypisywania konkretnego ryzyka danej stronie umowy, ale jedno jest pewne – **w projektach PPP ryzyko jest dzielone między partnerami; w tradycyjnej metodzie realizacji projektów świadczenia usług publicznych, całe ryzyko ponosi zawsze tylko strona publiczna.**

Korzyści i zagrożenia

Poniższa tabela zawiera zestawienie najczęściej wymienianych zalet i wad związanych z realizacją projektów w formie partnerstwa publiczno-privatnego. Grupuje ona jednocześnie, wg. tego kryterium, te cechy projektów PPP, które omawiano wyżej.

Korzyści	
1	Możliwość realizacji projektów, w wyniku których uruchamia się (poprawia poziom) świadczenia usług publicznych, pomimo braku środków strony publicznej na sfinansowanie projektu. Zastąpienie kapitału publicznego kapitałem prywatnym.
2	Odroczenie wydatków publicznych i rozłożenie ich na cały okres funkcjonowania projektu. Płatności (wynagrodzenie) na rzecz partnera prywatnego rozpoczęte dopiero w momencie uruchomienia świadczenia usług (po zakończeniu fazy inwestycji).
3	Koncentracja na „całościowym cyklu życia” danego projektu – skuteczność i efektywność liczone nie dla poszczególnych etapów – budowy, eksploatacji, zarządzania - ale w stosunku do całości zintegrowanych kosztów, przez cały okres życia projektu.
4	Definiowanie kosztów całkowitych przed podjęciem decyzji inwestycyjnej, jasno określone potrzeby budżetu publicznego w przyszłości.
5	Podział ryzyk pomiędzy partnerami publicznym i prywatnym – zgodnie z umiejętnościami i możliwościami zarządzania nimi.
6	Określenie przez partnera publicznego pożądanego wolumenu oraz jakości usług przed rozpoczęciem realizacji projektu. Wykorzystanie mechanizmu płatności (wynagrodzeń), jako instrumentu stymulującego uzyskanie określonego w umowie wolumenu usług oraz standardu jakości ich świadczenia.
7	Przypisywanie ról partnerom zgodnie z ich kwalifikacjami oraz podstawowym celem ich działania: <ul style="list-style-type: none"> ▪ partner publiczny – odpowiedzialność za skuteczność świadczenia usług (wolumen, jakość), ▪ partner prywatny – efektywne inwestowanie kapitałów w celu uzyskania największych korzyści ekonomicznych.
8	Projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w metodzie tradycyjnej, w której jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem ¹³

Tabela 16. Korzyści wynikające ze stosowania formuły PPP

¹² Np. wprowadzenie w Polsce w 2004 r. winiet dla samochodów ciężarowych spowodowało konieczność uruchomienia rekompensaty dla koncesjonariuszy budujących autostrady.

¹³ PFI: Meeting the investment challenge July 2003, HM Treasury

Zagrożenia (ryzyka)

- 1 Wyższy koszt kapitału pozyskiwanego na rynku.
- 2 Wysoki poziom trudności przygotowania projektów (czasochłonność) i związane z tym wyższe koszty przygotowania
- 3 Utrata możliwości bezpośredniego zarządzania projektem przez sektor publiczny w całym okresie życia projektu PPP, zmiana narzędzi stymulowania zachowań strony prywatnej – konieczność profesjonalnego przygotowania umowy o PPP, w tym mechanizmu wynagrodzenia.
- 4 Długoterminowy charakter umowy i ryzyka z tym związane – w tym ryzyko polityczne.
- 5 Brak możliwości uniknięcia poniesienia kosztów funkcjonowania projektu (inwestycji), eksploatacji, zarządzania.

Istotą PPP jest bowiem odroczenie kosztów i ich zmniejszenie.

Tabela 17. Zagrożenia wynikające ze stosowania formuły PPP

Jak się wydaje, wymienione wyżej korzyści z tytułu zastąpienia tradycyjnej metody świadczenia usług publicznych formą PPP są – także w świetle tego, co powiedziano już wyżej - oczywiste i nie wymagają dodatkowego komentarza. Potrzebne jest natomiast szersze omówienie zagrożeń.

I tak:

- wyższy - w porównaniu z kapitałem pozyskiwanym przez stronę publiczną - koszt kapitału pozyskiwanego przez stronę prywatną wynika z większej wiarygodności wywiązania się z zobowiązania finansowego, jaka jest przypisywana władzy publicznej. Najlepsze warunki uzyskuje władza szczebla centralnego - są one ściśle związane z oceną wiarygodności państwa, jako takiego. Rating miast zazwyczaj nie jest wyższy (oczywiście może być niższy) od rankingu kraju. A jednak - wyższy koszt pozyskania kapitału nie oznacza automatycznie, że koszt całego projektu będzie wyższy. Wymienione w powyższym zestawieniu korzyści stosowania PPP, takie jak: dążenie do maksymalizowania dochodów przez cały, długi okres życia projektu a nie tylko w jego poszczególnych fazach (inwestycja, eksploatacja, zarządzanie) czy oddanie działalności gospodarczej w ręce fachowców (zamiast zazwyczaj słabo opłacanych pracowników sfery budżetowej), może przynieść tak znaczne oszczędności, iż z nadwyżką pokryją one wyższą cenę pieniądza pozyskanego na rynku na fazę inwestycji. O tym, że jest to sytuacja wielce prawdopodobna świadczą choćby doświadczenia Wielkiej Brytanii - realizowane tam projekty przynoszą oszczędności szacowane na ok. 17% w stosunku do kosztów projektów tradycyjnych¹⁴.
- duży stopień trudności i wysokie, związane z tym, koszty przygotowania projektów PPP są konsekwencją stopnia skomplikowania przedmiotu umowy PPP, w której trzeba precyzyjnie opisać prawa i obowiązki obu stron i przewidzieć możliwe zmiany uwarunkowań, które mogą wystąpić w długim (30-40 lat, a nawet dłuższym) okresie. Pamiętać trzeba, że przedmiotem tych projektów są usługi publiczne realizowane w dziedzinach szczególnie społecznie wrażliwych, co do których trudno uzyskać zgodę na ich prywatyzację. Decydując się więc na przekazanie funkcji związanych z działalnością gospodarczą w gestię kapitału prywatnego trzeba umieć udowodnić sobie i beneficjentom tych usług, że rachunek ekonomiczny (koszty porównawcze) wskazuje na PPP jako korzystniejszą formę działania. Przeprowadzenie pełnej analizy kosztów funkcjonowania projektu, nie tylko dla okresu inwestycji, ale też i eksploatacji, zarządzania itd. czy przygotowanie długookresowych scenariuszy jego funkcjonowania, powinno być dobrą praktyką w każdym przypadku realizacji projektów publicznych, nie tylko w przypadku PPP. Jednak, ze szkodą dla pieniędzy podatnika, nikt tego nie wymaga i podobne kompleksowe analizy rzadko poprzedzają podjęcie decyzji o inwestycjach publicznych. Przy podejmowaniu decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formie PPP przeprowadzanie takich analiz jest nieuniknione i należy do kanonu dobrych praktyk PPP, nawet jeśli prawo nie narzuca takiego obowiązku¹⁵.

¹⁴ Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Arthur Andersen and Enterprise LSE, 2000

¹⁵ Nowa Ustawa PPP z 19 grudnia 2008 roku nie czyni obowiązkowym przeprowadzanie analiz przedrealizacyjnych dla przedsięwzięć typu PPP, co nie oznacza iż ich przeprowadzenie nie powinno mieć miejsca. Przeprowadzenie takich analiz było konieczne zgodnie z poprzednią Ustawą PPP z 28 lipca 2005 roku.

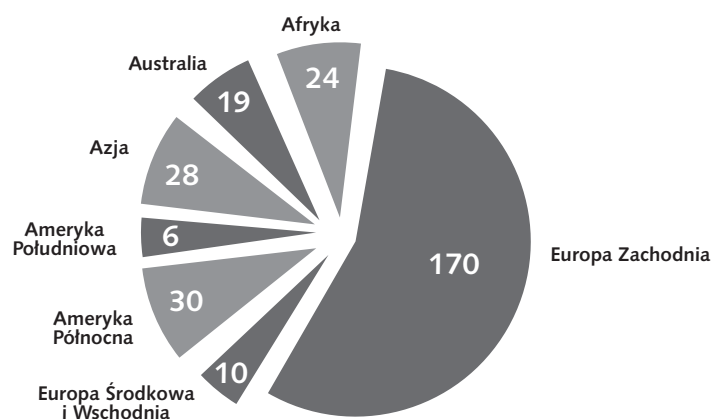
- utrata możliwości bezpośredniego zarządzania projektem przez władzę publiczną, zważywszy na niskie jej w tym przedmiocie umiejętności (a także realny brak odpowiedzialności - w tym finansowej) nie wydaje się znaczącym mankamentem. Zamiast instrumentów bezpośredniego zarządzania projektem, władza publiczna dysponuje bowiem mechanizmem wynagrodzenia wypłacanym w całości wtedy, gdy usługi świadczone są na poziomie i w standardzie określonym w umowie. W przeciwieństwie więc do pracowników sfery publicznej, prywatny zarządca inwestujący własny kapitał jest silnie stymulowany do skutecznego i efektywnego działania.
- długoterminowy charakter umowy i ryzyka z tym związane, w tym ryzyko polityczne jest oczywistym zagrożeniem, ale przecież dotyczy to każdego, nie tylko zresztą tak długookresowego projektu, także realizowanego formie tradycyjnej. W przypadku umowy ze stroną prywatną dodatkowe mogą być jedynie koszty odszkodowania wynikające z ryzyk (patrz wyżej), które w umowie przypisano władzy publicznej (np. polityczne, legislacyjne). Ryzyko jest więc znane, opisane i wycenione; z tego punktu widzenia, konieczność uświadomienia sobie i nazwania tych ryzyk jest zaletą PPP a nie jego wadą.
- istotą PPP nie jest uniknięcie poniesienia wydatków na wytwarzanie i świadczenie usług publicznych. Byłoby to możliwe tylko na drodze sprywatyzowania takiego przedsięwzięcia. PPP daje przede wszystkim możliwość pozyskania potrzebnych środków na projekt oraz odroczenie ich spłaty – rozłożenie spłaty na wiele lat, tyle na ile opiewa umowa.

Rzeczywiste koszty (wysokość spłaty) strony publicznej są uwarunkowane stopniem komercjalizacji usług publicznej, która jest przedmiotem umowy o PPP. Za część usług publicznych pobierana jest opłata (np. woda, kanalizacja), często zbliżona do ceny rynkowej (szkoły społeczne, abonamenty na usługi zdrowotne, opłaty autostradowe). Część usług publicznych świadczona jest bezpłatnie – np. więzienia, drogi publiczne, bezpieczeństwo. Im wyższy poziom opłaty za usługę i im dłuższy czas obowiązywania umowy o PPP na świadczenie takiej usługi, tym mniejsze kwoty zobowiązana będzie władza publiczna zwrócić. Nie zawsze jest to więc tylko odroczenie wydatków publicznych, bardzo często jest to ich wyraźne zmniejszenie¹⁶.

Partnerstwo publiczno-prywatne na świecie

Pionierem jest Wielka Brytania, gdzie początek świadomie stosowanego PPP, jak już wspomniano, datuje się na rok 1992 (ustawa o Private Finance Initiative). Z biegiem lat przyłączają się do niej w tym zakresie kolejne kraje, ale nadal pozostaje ona liderem w stosowaniu tego rozwiązania. Nie jest to tylko wynik wcześniejszego o ok. 10 lat punktu startu i związanej z tym przewagi nabytego doświadczenia, ale także świadomie prowadzonej polityki państwa, ułatwiającej podmiotom władzy publicznej porównywanie poziomów korzyści projektów realizowanych w formie PPP z korzyściami projektów realizowanych metodami tradycyjnymi.

W latach 1994-2007 (patrz Wykres 2) na świecie zrealizowano 1160 projektów PPP na łączną kwotę 345 mld EUR; znakomitą większość w Zachodniej Europie – 57%¹⁷ ilości projektów ogółem i 60%¹⁸ ich ogólnej wartości. Większe projekty powstają w Europie, mniejsze w Afryce i Azji.



Wykres 1. Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 na poszczególnych kontynentach (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers

¹⁶ W projektach, w których opłaty za usługi są na poziomie zbliżonym do rynkowego możliwe jest takie zaprojektowanie przedsięwzięcia PPP, które w całości zwolni władzę publiczną od zwrotu wyłożonego przez stronę prywatną kapitału. Dotyczy to w szczególności takich usług jak np. usługi świadczone przez ośrodki sportowe, parki wodne, centra kongresowo-targowe, parkingi.

¹⁷ Obliczenia własne na podstawie Dealogic oraz Public Private Finance

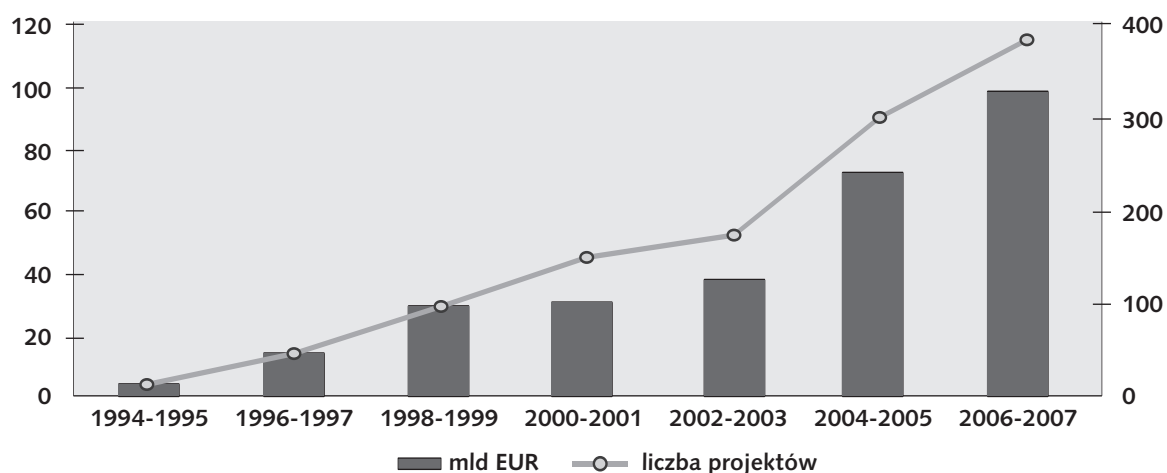
¹⁸ Obliczenia własne na podstawie Dealogic oraz Public Private Finance

Kraj	Wartość (mln EUR)	Liczba projektów	Średnia wartość projektów
Wielka Brytania	42196	506	83
Hiszpania	4127	38	109
Włochy	3563	20	178
Irlandia	2953	18	164
Francja	2852	26	110
Grecja	2398	7	343
Niemcy	1912	34	56
Belgia	1780	5	356
Holandia	1733	6	289
Polska	1520	2	760
Austria	899	6	150
Finlandia	700	1	700
Bułgaria	654	6	109
Cypr	500	1	500
Portugalia	450	6	75

Tabela 18. Średnia wartość projektu w Europie w latach 2001-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Private Finance

Szybki wzrost stosowania formuły PPP dobrze obrazuje poniższy wykres.

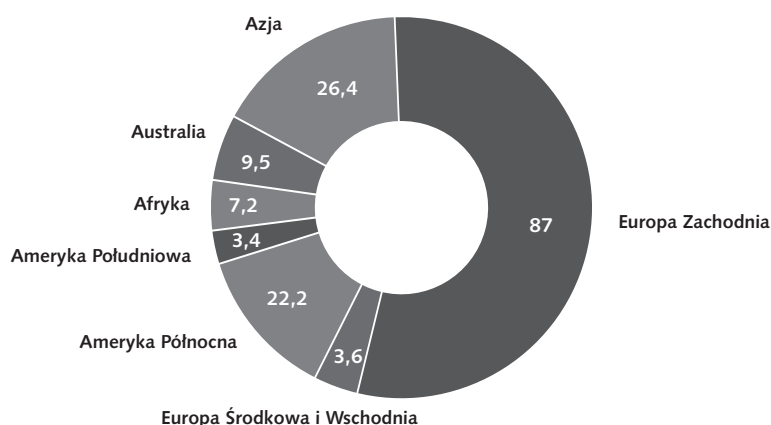


Wykres 2. Wartość i liczba zrealizowanych na świecie projektów PPP w latach 1994-2007 (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers

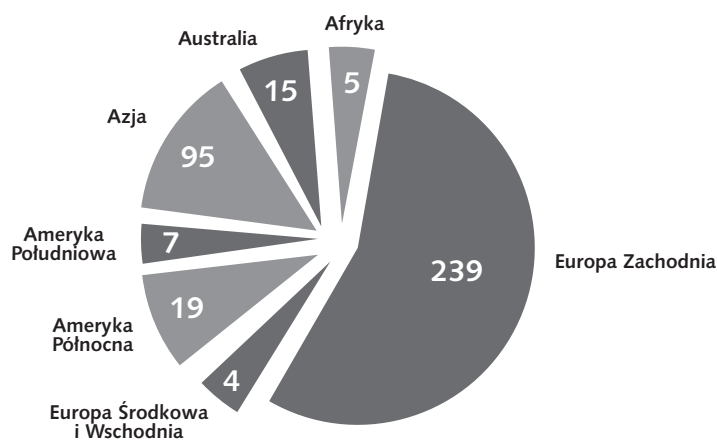
Wykres 3 ilustruje ilość i wartość projektów PPP (zamkniętych finansowo) zrealizowanych w latach 2006 - 2007 w poszczególnych regionach świata. Porównanie danych z ostatnich dwóch lat z całym okresem 1994 - 2007 nie tylko pokazuje wyraźny wzrost stosowania PPP, ale i zmianę struktury - udziału poszczególnych regionów w ich stosowaniu. W ujęciu wartościowym, Europa Zachodnia zrealizowała w tym okresie 54%¹⁹ (zmniejszył się jej udział) wszystkich projektów; w ujęciu ilościowym - 62%²⁰ (nastąpiło zwiększenie jej udziału). Oznacza to szybszy niż innych regionów wzrost realizacji projektów PPP, maleje też ich średnia wartość, co także może być symptomem zwiększającego się upowszechnienia PPP przy rozwiązywaniu problemu podaży usług publicznych. Największe wartości średnie projektów (patrz Tabela 18) występują tam, gdzie się ich stosunkowo najmniej realizuje i gdzie ich przyrost w ostatnich dwóch latach był najmniejszy (Europa Środkowa i Wschodnia). Najszybszą dynamikę wzrostu realizacji projektów PPP obserwujemy w Azji, Ameryce Północnej i Australii.

¹⁹ Obliczenia własne na podstawie Dealogic oraz Public Private Finance²⁰ Obliczenia własne na podstawie Dealogic oraz Public Private Finance



Wykres 3. Wartość zrealizowanych w latach 2006-2007 projektów PPP w regionach (w mld EUR)

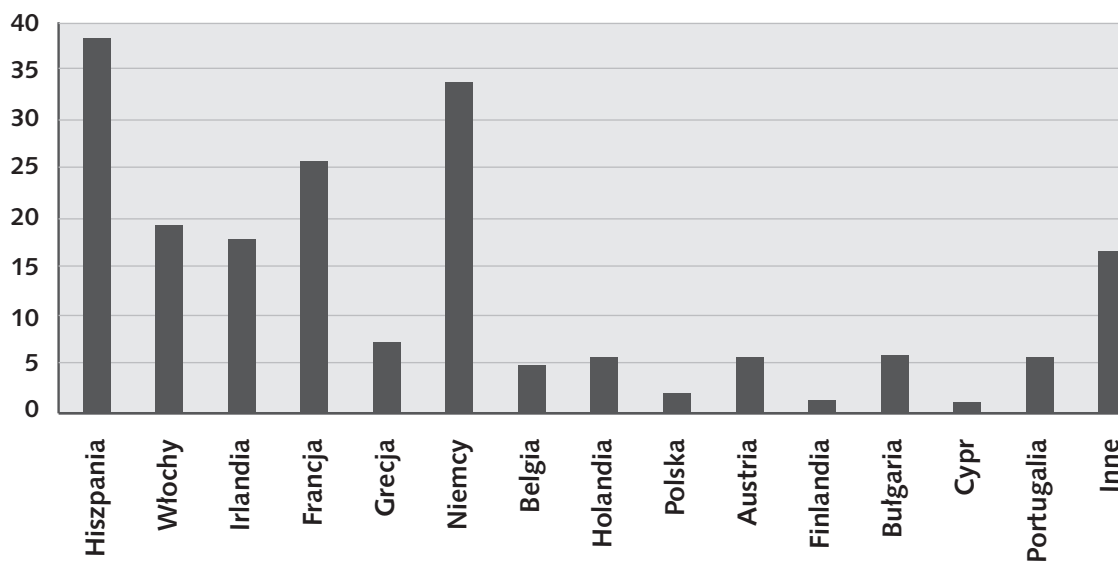
Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers



Wykres 4. Liczba projektów typu PPP w latach 2006-2007 w poszczególnych regionach świata

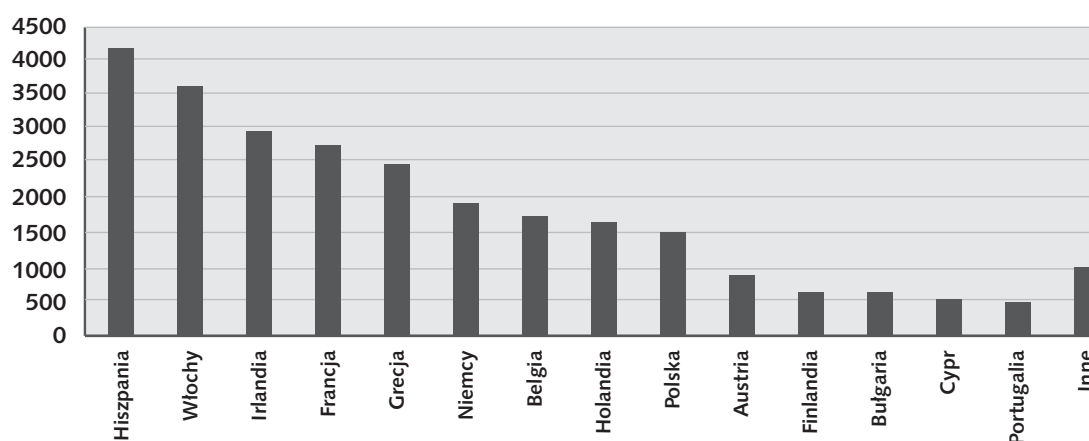
Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers

Wzrost stosowania PPP w poszczególnych krajach w Europie obrazują dobrze poniższe wykresy:



Wykres 5. Liczba podpisanych kontraktów PPP w krajach europejskich w latach 2001-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Private Finance

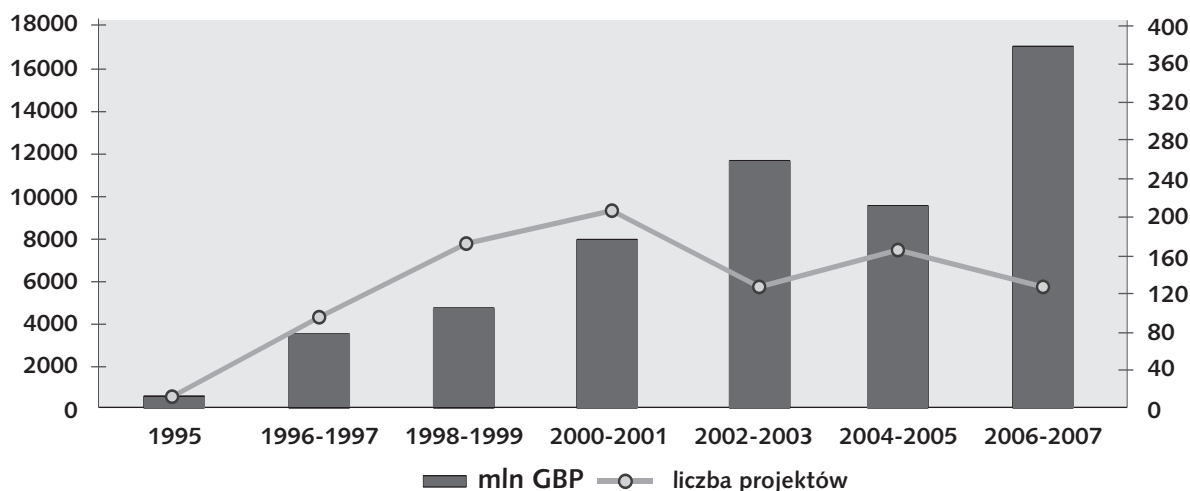


Wykres 6. Wartość podpisanych kontraktów PPP w krajach europejskich w latach 2001-2007 (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Private Finance

Największe przyrosty notuje Grecja, Hiszpania, Irlandia i Francja; na uwagę zasługuje Bułgaria, najszerzej stosująca PPP wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Statystyka światowa zalicza dwie polskie umowy koncesyjne, zawarte na budowę autostrad, do umów PPP; w latach 2006 – 2007 w Polsce nie zawarto już ani jednej umowy.

Powyższe wykresy nie uwzględniają Wielkiej Brytanii. Ze względu na dużą ilość realizowanych tam projektów w tej formie, pokazujemy je oddzielnie. I tak:



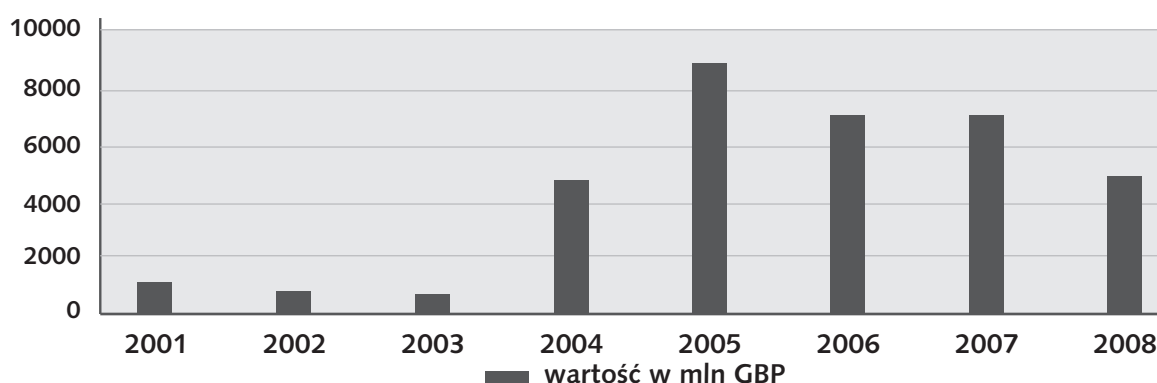
Wykres 7. Wartość i liczba zrealizowanych projektów PPP w latach 1995-2007 w Wielkiej Brytanii (w mln GBP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Private Finance

Jak widać, ilość podpisywanych w Wielkiej Brytanii umów o PPP pozostaje od kilku lat na podobnym (średnio ok. 60 rocznie), wysokim – w porównaniu do innych krajów europejskich - poziomie. Mniej stabilnie zachowuje się wartość tych umów - można mówić o powtarzającym się cyklu - raz na kilka lat wartość umów wyraźnie wzrasta; prawdopodobnie, po kilku latach przygotowywania dużych projektów, ich podpisanie znajduje swój wyraz w statystyce, podwyższając wynik ogółem.

Udział projektów PPP realizowanych w Wielkiej Brytanii (w ujęciu wartościowym) w stosunku do wszystkich projektów PPP realizowanych w Europie w latach 2001-2007 wynosi prawie 62%²¹ i przy zachowaniu w pozostałych krajach europejskich dynamiki wzrostu charakterystycznej dla ostatnich kilku lat (wykres 8), będzie się sukcesywnie zmniejszał.

²¹ Obliczenia własne na podstawie Dealogic oraz Public Private Finance

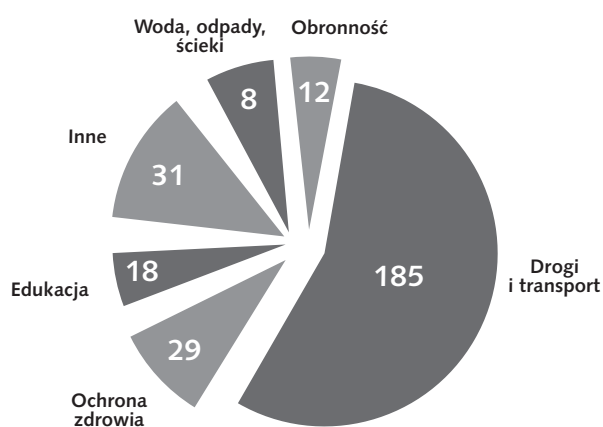


Wykres 8. Wartość kontraktów PPP podpisanych w Europie w latach 2001-2008 (bez Wielkiej Brytanii)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Public Private Finance

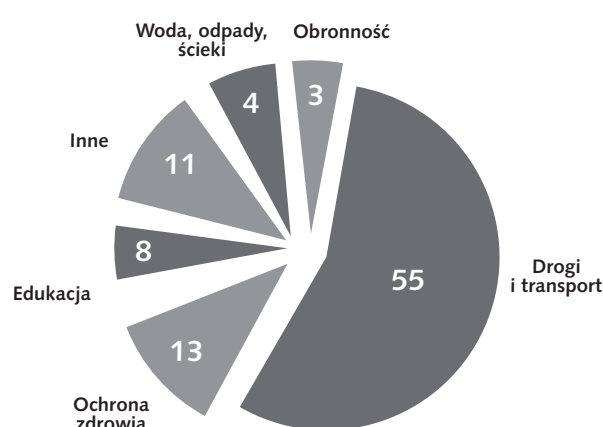
Na wykresach 9 i 10 przedstawiono rozkład projektów PPP - w wymiarze wartościowym - na poszczególne rodzaje usług publicznych. Jak już podkreślano wyżej, to co kwalifikowane jest w danym kraju do zbioru usług publicznych, zależy od funkcjonującej w nim umowy społecznej, przepisów prawa. We względnie szerokim zbiorze takich usług mieszczą się:

- transport: drogi publiczne, autostrady, mosty, tunele, linie kolejowe i sama kolej, porty wodne i lotnicze, publiczny transport miejski,
- usługi komunalne: gospodarka wodno-kanalizacyjna, gospodarka odpadami, oświetlenie, bezpieczeństwo, transport i komunikacja,
- rewitalizacja terenów miejskich i przemysłowych: społeczna, gospodarcza, ekologiczna, kulturowa,
- mieszkalnictwo: budownictwo społeczne, noclegownie, domy dziennego pobytu
- ochrona zdrowia i opieka społeczna: szpitale, przychodnie, poradnie, usługi medyczne i około medyczne,
- kultura i edukacja: szkolnictwo (na wszystkich poziomach - podstawowym, średnim i wyższym) - szkoły, zakwaterowanie, przedszkola, żłobki, centra konferencyjne i wystawowe, parki, muzea, teatry,
- sport i rekreacja: baseny, stadiony, ośrodki sportowo - rekreacyjne, ośrodki rozrywkowo - rekreacyjne,
- budynki administracji publicznej: ratusze, ministerstwa, sądy, komendy policji,
- więziennictwo,
- wojsko: budynki i obiekty wojskowe, zaopatrzenie, zakwaterowanie,
- infrastruktura informatyczna i komunikacyjna.



Wykres 9. Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 w poszczególnych sektorach (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers



Wykres 10. Wartość projektów PPP w latach 2006-2007 w poszczególnych sektorach (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dealogic Projectware oraz PricewaterhouseCoopers

Szerokie możliwości stosowania PPP nie przekładają się automatycznie na realia. W praktyce gros projektów realizowana jest w 5-u rodzajach usług publicznych: drogach i transporcie, ochronie zdrowia, edukacji, gospodarce wodno-kanalizacyjnej i odpadami komunalnymi. Porównanie wykresów 9 i 10 pokazuje nam jednak znaczącą zmianę w tym zakresie: wyraźny wzrost, w ostatnich dwóch latach, realizacji projektów PPP w usługach komunalnych, edukacji, ochronie zdrowia, obronności, a także energetyce i budynkach administracji publicznej (w dwóch rodzajach na tyle duży, że zostały one wyodrębnione w statystyce). Prymat wiedzie nadal infrastruktura drogowa i transport. W okresie tylko dwóch lat, na projekty drogowe i transportowe, zawarto umowy PPP na kwotę prawie równą 50% wartości analogicznego zbioru umów z całego okresu 1994 - 2007.

Kraj	Sektor	Siedziby władz	Lotniska	Obrona	Mieszka- lnictwo	Służba zdrowia	Informa- tyka	Porty	Więzienia	Kolej	Drogi	Szkoły	Sport i rekreacja	Woda i ścieki
Austria														
Belgia														
Bulgaria														
Chorwacja														
Czechy														
Dania														
Estonia														
Francja														
Grecja														
Hiszpania														
Holandia														
Irlandia														
Irlandia Północna														
Kazachstan														
Litwa														
Łotwa														
Malta														
Niemcy														
Polska														
Portugalia														
Rosja														
Rumunia														
Słowacja														
Słowenia														
Szkocja														
Szwajcaria														
Węgry														
Wielka Brytania														
Włochy														

Realizowane lub zamknięte
 Przygotowywane

Tabela 19. Stopień rozwoju PPP w poszczególnych sektorach krajów europejskich

Źródło: opracowanie własne

Dlaczego tak właśnie się dzieje, jakie przyczyny decydują o tak dużej przewadze projektów drogowych i transportowych nad innymi?

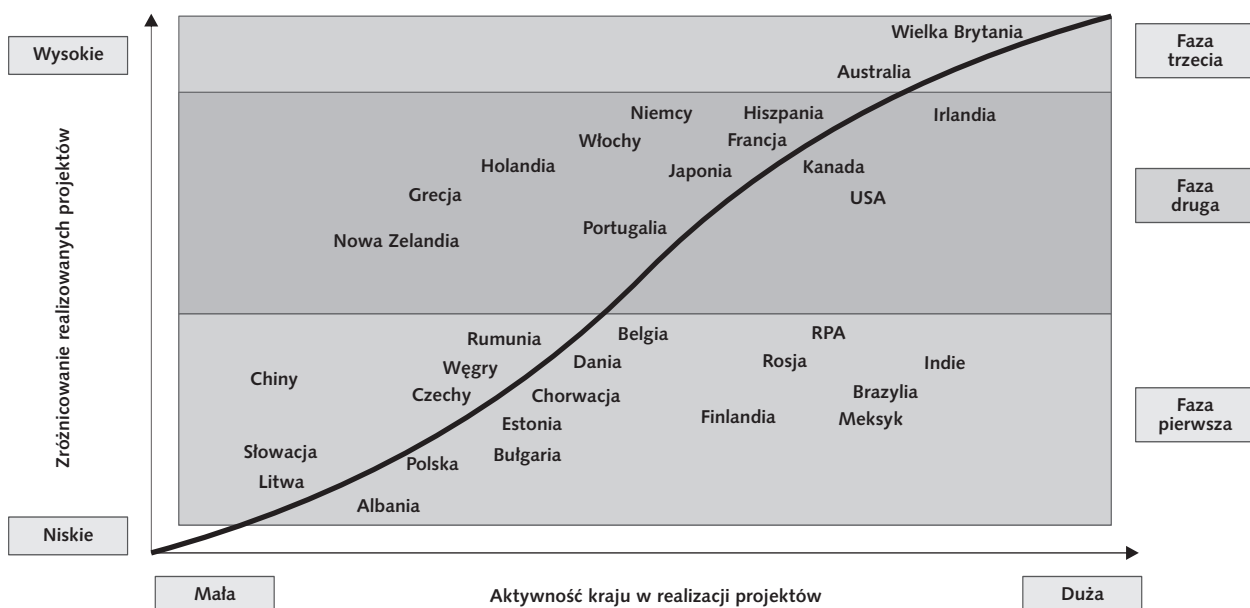
Czynników na to wpływających jest wiele; do najważniejszych można, jak się wydaje, zaliczyć: szczególnie duży deficyt usług w tym sektorze - szybko, rosnący wraz ze wzrostem mobilności ludności oraz zwiększającej się radykalnie dostępności do własnego środka komunikacji, wysokie koszty finansowania (versus polityka ograniczania deficytu budżetowego), decydujące znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju gospodarczego. Ale także większa skłonność zarówno władzy publicznej jak i kapitału prywatnego do realizacji projektów dużych. Nie ma bowiem dużej różnicy między wysokością kosztów przygotowania dużego i małego projektu; istotna jest natomiast różnica między dochodami, które przynoszą - większy projekt, wyższe dochody.

Dla władzy publicznej, istotny jest także okres odroczenia wydatku i jego rozmiar - zazwyczaj, czym większy projekt tym okres odroczenia dłuższy. Co więcej transport nie jest usługą szczególnie społecznie wrażliwą, łatwiej uzyskać poparcie społeczne dla takiego projektu, a polityczny sukces przekłada się na wyraźnie większe korzyści dla budżetu niż nawet kilka małych, czasami ważniejszych dla społeczności, (ale trudniejszych politycznie do przeprowadzenia) projektów z zakresu np. służby zdrowia czy szkolnictwa. Im większa wiedza o PPP, lepiej wykształcone i upowszechnione wzorce dobrych praktyk, większe doświadczenie, tym większa skłonność do realizacji także i mniejszych projektów.

Większość krajów europejskich (tabela 19), poza Wielką Brytanią, ma zaledwie kilkuletnie doświadczenie w realizacji PPP. Co więcej, potrzeba radykalnej sanacji infrastruktury drogowej i transportowej jest w nich rzeczywiście duża (Hiszpania, Portugalia). Wspomniane wyżej, zaobserwowane zmiany w statystyce ostatnich lat, pokazujące wyraźny wzrost realizacji innych niż drogi i transport projektów, pozwalają zakładać stosunkowo szybkie upowszechnienie PPP także i w innych sektorach usług. W Wielkiej Brytanii już tak się dzieje a najbardziej spektakularnym przykładem w tej materii są Niemcy - realizujące od 2004 r. coraz więcej projektów PPP i to właśnie względnie małych przede wszystkim szkoły i gmachy publiczne.

Jak już nadmieniono wyżej, liderem PPP w Europie jest Wielka Brytania (patrz tabela 19 i wykres 11). Za przyczynę tego stanu rzeczy zazwyczaj uznaje się przewagę czasową – Wielka Brytania zaczęła stosować tę formę realizacji usług publicznych ok. 10 lat wcześniej niż inne kraje Europejskie. Jak się wydaje, ważniejsza poznawczo jest jednak odpowiedź na pytanie, dlaczego Wielka Brytania zaczęła, systemowo, stosować PPP o tyle wcześniej? Zasadniczej przyczyny pionierskiej roli Wielkiej Brytanii w uruchomieniu tego instrumentu i szybkiej jego absorpcji w praktyce, szukać należy w specyficznych, właściwych jej rozwiązaniach ustrojowych funkcjonowania państwa i prawa a także pozytywnych doświadczeniach i wiedzy, jakie wyniesiono w okresie polityki szerokiej prywatyzacji lat 70-tych i 80-tych.

Analizowany tu wykres opisuje stosowanie PPP w ujęciu wartościowym – dostarcza informacji o wartości realizowanych projektów, a nie o ich liczebności - a więc częstotliwości stosowania tej formy realizacji usług publicznych. Aby odpowiedzieć na pytanie, na ile PPP stało się systemowym sposobem rozwiązywania problemu dostępności do usług publicznych, porównajmy analizowane dane z tabeli 19 z poniżej pokazanym wykresem 11, oceniającym dojrzałość rynku PPP w poszczególnych krajach.



Wykres 11. Krzywa dojrzałości rynków PPP na świecie

Źródło: na podstawie Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP, Deloitte 2006, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana

Fazy, o których mowa na wykresie opisują poziom organizacji rynku PPP i stopień absorpcji PPP przez otoczenie instytucjonalno-prawne. **Faza pierwsza** obejmuje niezbędne, czyniące przyjaznym otoczenie i stymulujące do stosowania PPP, regulacje prawne; **faza druga** - zorganizowaną aktywność władz publicznych w wykorzystywaniu tego instrumentu (w tym opracowywanie i upowszechnianie wzorców dobrych praktyk), **faza trzecia** - wykształcenie struktur publicznych i rynku aktywnie koordynujących stosowanie PPP, sformułowanie strategii upowszechniania.

Fazę trzecią osiągnęły, jak do tej pory, jedynie dwa kraje anglosaskie: Wielka Brytania i Australia²² - obydwa o ustroju prawa precedensowego, a więc opierającego wszelką działalność gospodarczą o umowę cywilnoprawną (istota PPP), tym samym sposobie funkcjonowania państwa i gospodarki oraz podobnych fazach realizowanej polityki gospodarczo-społecznej.

Ta specyfika niewątpliwie ułatwiła im wykorzystanie tego instrumentu, predysponowała do pionierskiej pozycji, a brytyjskie doświadczenia prywatyzacyjne okresu "thatcheryzmu"²³ te predyspozycje wzmocniły. Jednak, jak pokazuje przykład Niemiec, Holandii czy Francji, kodeksowy model funkcjonowania prawa oraz prymat publicznej, wyłącznej odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, w małym stopniu dzielącej się ryzykiem, nie zamyka drogi przed stosowaniem PPP – jedynie opóźnia decyzję o systemowym jego stosowaniu.

Wielka Brytania wprowadzała adekwatne dla PPP regulacje prawne sukcesywnie, równoległe do praktyki przygotowywania i realizowania projektów PPP, konfrontując otrzymane efekty z założonymi, identyfikując bariery instytucjonalno-prawne, a następnie je usuwając. Kraje, stosujące system kodeksowy, po podjęciu decyzji o systemowym stosowaniu PPP, rozpoczęły działania od w miarę kompleksowych regulacji systemowych; miały też łatwiejsze zadanie – uczyły się na błędach już zidentyfikowanych. Wyprzedzająca, w stosunku do praktyki, organizacja rynku PPP (faza druga) przyniosła im w efekcie szybsze niż w Wielkiej Brytanii upowszechnianie tego instrumentu, nie tylko przy dużych projektach infrastrukturalnych, ale i w programach rewitalizacyjnych (Niemcy, Francja).

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce

Przyczyny coraz szerszego stosowania PPP w Europie i na świecie szczególnie silnie występują w Polsce.

Wynika to z:

- dużej skali zaniedbań w zakresie usług publicznych w latach realnego socjalizmu;
- silnego deficytu środków publicznych;
- wyzwania, przed jakim stają władze publiczne w zakresie wykorzystania środków unijnych w latach 2007 – 2013 (67-90 mld EUR) i związaną z tym koniecznością wyłożenia własnych funduszy na cele współfinansowania projektów korzystających z funduszy unijnych;
- niskich umiejętności urzędników w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi i ich eksploatacją, niezależnie od naturalnie mniejszej efektywności w tym przedmiocie wszelkich urzędników (zarządzanie środkami publicznymi versus środkami własnymi – kapitał prywatny);
- upolitycznienia procesu prywatyzacji i wykorzystywania jej do bieżących gier politycznych (negatywne konotacje).

Uchwalenie w 2005 r. ustawy o Partnerstwie publiczno-prywatnym miało na celu przełamanie oporów (politycznych i merytorycznych) urzędników przed stosowaniem tej formy realizacji inwestycji publicznych. Dwojaki charakter zapisów ustawy – obok przepisów dostosowujących ówczesne regulacje prawne do specyficznych wymogów PPP (system podatkowy, kwalifikacja publicznych zobowiązań finansowych, zamówienia publiczne), wprowadzono zapisy o charakterze definicyjno-edukacyjnym – był świadomym wyborem ustawodawcy; wydawało się, że ułatwią one władzom publicznym podejmowanie trudnych politycznie decyzji. Tak się jednak nie stało.

Pod rządami ustawy nie została podpisana żadna umowa o PPP. Zdecydowały o tym opóźnienia w wydaniu przepisów wykonawczych oraz, jeśli nie przede wszystkim, niesprzyjający klimat polityczny – łatwość kreowania oskarżeń o korupcję, upowszechnianie nieufności w stosunku do dotychczasowych autorytetów władzy publicznej. Jak już powiedziano wyżej, PPP stosowane jest w dziedzinach szczególnie wrażliwych społecznie, tam gdzie nie ma społecznej zgody na prywatyzację.

W PPP ryzyko pozyskania akceptacji społecznej obciąża stronę publiczną. Trudno więc dziwić się politykom czy urzędnikom samorządowym, iż obawiali się, w takiej atmosferze, jego podjęcia.

W obliczu narastającego popytu na usługi publiczne, świadczone na porównywalnym do europejskiego poziomie, upowszechnienie w Polsce PPP staje się coraz bardziej pożądane. Świadomość tego stanu rzeczy staje się coraz powszechniejsza. Wyrazem tego są rządowe deklaracje o konieczności stosowania PPP, w tym i uchwalenie w grudniu 2008 r. nowej ustawy o PPP.

²² W Australii, nieujętej w tabeli 19, udział realizowanych projektów PPP w stosunku do ilości projektów usług publicznych jest zbliżony do brytyjskiego

²³ Poglądy i będąca ich wynikiem działalność Margaret Thatcher, która z ramienia partii konserwatywnej pełniła urząd premiera Wielkiej Brytanii w latach 1979-1990 (źródło: Britannica)

Nowa Ustawa o PPP²⁴ - co godne podkreślenia, została przyjęta przez Sejm bez głosu sprzeciwu, zyskując akceptację wszystkich klubów parlamentarnych (za przyjęciem ustawy głosowało 409 posłów, nikt się nie wstrzymał, nikt nie był przeciw) - odchodzi od szczegółowego, instruktażowego określania zakresu oraz opisu treści umowy i trybu postępowania. Ustawa daje więc - z jednej strony - możliwość elastycznego podejścia do realizacji przedsięwzięć w formule PPP, ale z drugiej jednak strony - nie daje wytycznych jak postępować przy realizacji tego typu projektów. Partnerzy sami mają decydować o zapisach w umowie, powołując się na istniejące już zapisy prawa, a w szczególności Kodeks Cywilny. Dzięki Ustawie można realizować zarówno inwestycje duże, jak i niewielkie oraz co szczególnie ważne dla samorządowców, przy realizacji projektów PPP można korzystać również z funduszy Unii Europejskiej.

Prawie 40% przedstawicieli sektora publicznego²⁵ uważa, że nowa ustawa PPP ułatwi współpracę publiczno-prywatną, zaś 54% (czyli ponad połowa z nich) deklaruje, że zamierza korzystać z modelu współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub modelu współpracy w ramach koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁶. W tym roku samorządy w Polsce planują inwestycje o wartości 50-60 mld PLN, z czego ok. 7 mld PLN stanowią będą przedsięwzięcia typu PPP²⁷. Jest to szczególnie istotne z uwagi na spowolnienie gospodarcze, którego Polska obecnie doświadcza. Podczas spowolnienia gospodarczego podmioty sektora publicznego napotykać bowiem na silne ograniczenia budżetowe, zaś podmioty prywatne zderzają się z silnym ograniczeniem popytowym oraz trudniejszym dostępem do finansowania. Pozytywną odpowiedzią na ten problem jest właśnie partnerstwo publiczno-prywatne, które umożliwia: władzy publicznej - zdobycie kapitału i zdolności do wytworzenia infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług publicznych; zaś podmiotom publicznym - łatwiejszy dostęp do finansowania i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

²⁴ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 roku

²⁵ Kierownicy biur, referatów, wydziałów zajmujących się inwestycjami w urzędach miejskich, wojewódzkich oraz marszałkowskich w badaniu przeprowadzonym przez Instytut Badania Opinii GfK Polonia na zlecenie Kancelarii Radców Prawnych M. Wojciechowska - Szac G. Kotarba s.c. (02.03.2009 – 07.04.2009).

²⁶ Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 roku

²⁷ Szacunki Ministerstwa Gospodarki z września 2009 roku

4. Projekty mieszane czyli PPP w powiązaniu z funduszami europejskimi

Komisja Europejska upatruje w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy realizacji inwestycji infrastrukturalnych korzyści zarówno dla poszczególnych krajów członkowskich, jak i całej Unii Europejskiej. Stanowisko to podyktowane jest z jednej strony dużym zapotrzebowaniem na finansowanie inwestycji z sektora środowiska i transportu, jakie występuje głównie w nowych krajach członkowskich, a z drugiej strony niewystarczającymi środkami publicznymi do sfinansowania tego typu inwestycji samodzielnie czy rosnącym zadłużeniem poszczególnych jednostek sektora samorządowego.

Komisja, w swoich wytycznych²⁸, opracowanych jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej pod kątem funduszu ISPA określiła cztery zasadnicze zadania dla sektora prywatnego w systemach PPP:

- zapewnienie dodatkowego kapitału,
- zapewnienie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania,
- zapewnienie wartości dodanej konsumentowi i ogółowi społeczeństwa, oraz
- zapewnienie lepszego określania potrzeb i optymalnego wykorzystania zasobów.

Wśród korzyści jakich Komisja Europejska upatruje w rozwoju tej formy realizacji inwestycji są przede wszystkim: przyspieszenie realizacji projektów inwestycyjnych i rozwój infrastruktury, redukcja kosztów operacyjnych w okresie trwania projektu (sektor prywatny z reguły dąży do obniżenia kosztów działalności operacyjnej), dywersyfikacja ryzyka umożliwiającą podjęcie właściwych kroków w celu minimalizacji skutków jego wystąpienia, podniesienie jakości i efektywności wykonanych prac inwestycyjnych, a także w kolejnym etapie jakości świadczonych usług (podmiot, który projektuje i buduje ze świadomością, że to on będzie ponosił koszty utrzymania wybiera już na etapie planowania inwestycji rozwiązania techniczne umożliwiające wyższą jakość świadczonych usług i niższe koszty eksploatacji).

Dodatkowo, PPP umożliwia przeniesienie funkcji operatora na sektor prywatny odciążając w ten sposób administrację publiczną i umożliwiając jej skoncentrowanie się na realizacji funkcji wyłącznie regulacyjnych.

Wreszcie sektor prywatny dążyć będzie do maksymalizacji przychodów z inwestycji przez co dzięki możliwościom generowania dodatkowych dochodów od stron trzecich generowanych z rezerwowych zdolności czy właściwym rozporządzaniem nadwyżką aktywów (np. w projekcie budowy i eksploatacji stadionu sportowego, dodatkowe dochody będą generowane z wynajmu powierzchni usługowych na cele gastronomiczne i handlowe), zminimalizuje konieczność udzielania dodatkowych subwencji ze środków publicznych na utrzymanie infrastruktury.

Jednym z narzędzi wspierających realizację zadań publicznych w partnerstwie z sektorem prywatnym jest dopuszczona przez KE możliwość współfinansowania tego rodzaju przedsięwzięć z funduszy unijnych. Obecnie brakuje jeszcze dokładnych wytycznych na temat możliwości łączenia PPP z funduszami unijnymi, zwłaszcza w kontekście obecnej perspektywy finansowej 2007-2013. Na szczęście prace takie trwają - Inicjatywa JASPERS we współpracy z Komitetem Regionów (DG REGIO) przygotowuje wytyczne dla projektów realizowanych w formule PPP i współfinansowanych ze środków UE (tzw. projekty mieszane - ang. blended projects).

Przy wykorzystaniu udziału sektora prywatnego w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych należy jednak wykazać, że zastosowanie formuły PPP będzie skutkowało wartością dodaną w porównaniu z tradycyjną formą realizacji inwestycji przez sektor publiczny, a ochrona interesu publicznego, jako nadrzędny wymóg Komisji Europejskiej, zostanie zachowana. Nie można zatem traktować PPP jako „złotego środka” i należy go stosować wyłącznie tam, gdzie jest to uzasadnione oraz gdzie można wykazać niewątpliwe korzyści i zyski z tej formy realizacji inwestycji, mając przy tym na uwadze, że każda forma zaangażowania sektora prywatnego ma mocne i słabe strony, które wymagają rozpoznania. Zalety i wady realizacji zadań publicznych w formule PPP w zależności od stopnia zaangażowania strony prywatnej wskazywane przez Komisję Europejską przedstawia Tabela nr 20.

²⁸ Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, styczeń 2003.

Zaangażowanie sektora prywatnego	Główne właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
Zawieranie umów typu Zaproszenia i Wybuduj	<ul style="list-style-type: none"> Umowa ze stroną prywatną na projekt budowy obiektu użyteczności publicznej, Obiekt jest finansowany i stanowi własność sektora publicznego, Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego. 	<ul style="list-style-type: none"> Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych o niskich wymogach funkcjonalnych, Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych, w których sektor publiczny chce zachować odpowiedzialność za funkcjonowanie. 	<ul style="list-style-type: none"> Przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego, Możliwość przyspieszenia realizacji programu budowy. 	<ul style="list-style-type: none"> Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych, Może podwyższać ryzyko związane z eksploatacją, Zasadnicze znaczenia ma etap przekazania do eksploatacji, Ograniczona zachęta do oszczędzania kosztów projektu na pełny cykl życia przedsięwzięcia, Nie przyciąga finansów prywatnych.
BOT (Wybuduj, Eksploataj, Przekaz)	<ul style="list-style-type: none"> Umowa z wykonawcą na projekt, budowę oraz eksploatację na określony czas, po którym następuje przekazanie sektorowi publicznemu, Obiekt jest finansowany i stanowi własność sektora publicznego, Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka związanego z eksploatacją poza ryzykiem projektowym i budowlanym. 	<ul style="list-style-type: none"> Odpowiednie w przypadku projektów obejmujących znaczną eksploatację, Szczególnie właściwe w przypadku projektów dotyczących gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów. 	<ul style="list-style-type: none"> Przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego i związanego z eksploatacją, Możliwość przyspieszenia realizacji programu budowy, Przeniesienie ryzyka jest zachętą do stosowania podejścia związanego z całym cyklem życia przedsięwzięcia, Wspiera nowatorstwo sektora prywatnego oraz podnosi wartość w stosunku do zaangażowanego kapitału, Lepsza jakość eksploatacji i konserwacji, Umowy mogą mieć charakter kompleksowy, Władze publiczne są w stanie skoncentrować się na podstawowych obowiązkach sektora publicznego. 	<ul style="list-style-type: none"> Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych, Umowy są bardziej złożone, natomiast postępowanie przetargowe może się przedłużyć, Wymaga systemów monitorowania zarządzania umową i jej realizacji, Koszty ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot nie spełnia oczekiwań, Nie przyciąga finansów prywatnych i zmusza sektor publiczny do zapewnienia długoterminowego finansowania.
DBFO (Zaprojektuj, Wybuduj, Finansuj, Eksploataj)	<ul style="list-style-type: none"> Umowa ze stroną prywatną na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez określony czas, po którym obiekt wraca do sektora publicznego, Obiekt jest własnością sektora prywatnego przez okres trwania umowy oraz odzyskania kosztów poprzez subwencje publiczne, Kluczowym mechanizmem jest przeniesienie z finansów prywatnych oraz budowlanego ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją, Odmiany tej formy wiążą się z połączeniem zasadniczych obowiązków. 	<ul style="list-style-type: none"> Odpowiednie w przypadku projektów obejmujących znaczną eksploatację, Szczególnie właściwe w przypadku projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów. 	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku BOT oraz: <ul style="list-style-type: none"> Przyciąga finanse z sektora prywatnego, Wymusza dyscyplinę obsługi zadłużenia, Dostarcza bardziej przewidywalnego profilu kosztów, Większa możliwość przyspieszenia programu budowy, Szerszy zakres przeniesienia ryzyka w większym stopniu zachęca wykonawcę z sektora prywatnego do przyjęcia podejścia szacunku kosztów projektu na cały cykl życia przedsięwzięcia. 	<ul style="list-style-type: none"> Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowiskowych, Umowy są bardziej złożone, natomiast postępowanie przetargowe może trwać dłużej niż w przypadku BOT, Wymaga systemów monitorowania zarządzania umową i jej realizacji, Koszty ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot nie spełnia oczekiwań, Może wymagać gwarancji w zakresie finansowania, Wymagana zmiana systemu zarządzania.
Koncesja	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku DBFO tyle, że strona prywatna odzyskuje koszty z opłat wnoszonych przez użytkowników, Głównym mechanizmem jest zasada „zanieczyszczający płaci” oraz wykorzystanie finansów prywatnych oraz przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją. 	<ul style="list-style-type: none"> Odpowiednie w przypadku projektów, które umożliwiają wprowadzenie opłat pobieranych od użytkowników, Szczególnie właściwe w przypadku projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej (niekrajowej) oraz usuwania odpadów. 	<ul style="list-style-type: none"> Ułatwia wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”, Podnosi poziom przenoszenia ryzyka związanego z poziomem zapotrzebowania oraz zachętą do generowania dochodu od strony trzeciej. 	<ul style="list-style-type: none"> Tak jak w przypadku DBFO, plus: <ul style="list-style-type: none"> Może nie być politycznie akceptowalny, Wymaga efektywnego zarządzania alternatywami/ formami zastępczymi, tzn. alternatywnymi trasami transportowymi, alternatywnymi sposobami usuwania odpadów.

Tabela 20. Zalety i wady powiązania PPP wg Komisji Europejskiej

Źródło: Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, styczeń 2003

W latach 2007-2013 Polsce przyznano ponad 67 mld EUR funduszy unijnych przeznaczonych między innymi na inwestycje związane z realizacją zadań publicznych takich, jak budowa sieci dróg, rozwój transportu lotniczego i kolejowego, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, rozwój e-administracji, służby zdrowia czy edukacji. Główną zaletą przemawiającą za popularnością funduszy oraz ich pozyskiwania w celu współfinansowania inwestycji jest maksymalna wysokość dofinansowania, która może sięgać nawet 85% wartości inwestycji (w przypadku projektów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dotyczących budowy autostrad maksymalny pułap wsparcia wynosi nawet 100%).

Dla projektów generujących dochody warunkiem dofinansowania będzie wystąpienie luki finansowej (tzn. prognozowane dochody z inwestycji nie są w stanie pokryć w całości kosztów inwestycyjnych), a dofinansowaniem może być objęta tylko ta część wydatków kwalifikowanych, które nie zostaną pokryte z przyszłych dochodów.

W związku z tym efektywna stopa dofinansowania będzie niższa niż wskazana w dokumentacji programowej (metoda liczenia wysokości wsparcia została opisana w rozdziale Fundusze unijne na realizację zadań publicznych, a poniższa tabela zawiera przykład tak liczonej wysokości wsparcia).

Przykład określenia wysokości wsparcia ze środków unijnych	
<p>Zdyskontowane na dzień przygotowania dokumentacji aplikacyjnej koszty realizacji inwestycji wynoszą 30 mln zł. Zdyskontowane na dzień przygotowania dokumentacji aplikacyjnej przychody z inwestycji w okresie odniesienia wynoszą 15 mln zł. Zdyskontowane na dzień przygotowania dokumentacji aplikacyjnej koszty operacyjne w okresie odniesienia wynoszą 8 mln zł. Zdyskontowana na dzień przygotowania dokumentacji aplikacyjnej wartość rezydualna wynosi 2 mln zł. A zatem: DIC (zdyskontowany koszt inwestycji) = 30 mln zł DNR (zdyskontowany dochód netto) = (zdyskontowane dochody – zdyskontowane koszty operacyjne + zdyskontowana wartość rezydualna) = 15 mln zł – 8 mln zł + 2 mln zł = 9 mln zł Max EE (maksymalne kwalifikowane wydatki) = DIC – DNR = 30 mln zł – 9 mln zł = 21 mln zł Czyli:</p>	<p>R (luka finansowa) = Max EE/DIC = 21 mln zł / 30 mln zł = 70 %</p>
<p>Nakłady inwestycyjne kwalifikowane (EC) wynoszą 27 mln zł. Czyli:</p>	<p>DA (kwota decyzji) = EC x R = 27 mln zł x 70% = 18,90 mln zł</p>
<p>Max CRpa (maksymalna wielkość współfinansowania przewidzianą dla osi priorytetowej w decyzji Komisji o przyjęciu programu operacyjnego) wynosi 85%. Czyli:</p>	<p>Dotacja UE = DA x Max CRpa = 18,90 mln zł x 85% = 16,06 mln zł</p>

Tabela 21. Przykładowe ustalenie wielkości wsparcia dla projektu generującego dochód

Źródło: Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, Dokument Roboczy Nr 4 Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, s.5.

Przykład z tabeli 21 pokazuje, że nawet w przypadku pułapu wsparcia w wysokości 85% kosztów inwestycji, efektywna stopa dofinansowania na koniec wyszła dużo niższa (16,06 mln zł z 27 mln zł wydatków kwalifikowanych co stanowi ok. 59,5%). A zatem nawet dostępność środków unijnych nie rozwiązuje problemu braku środków publicznych na sfinansowanie pozostałej części projektu czy problemu zadłużenia sektora finansów publicznych.

W takim przypadku pozostała część kosztów inwestycji może zostać pokryta przez sektor prywatny. Rozwiązanie takie dopuszcza obowiązująca w Polsce Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, do której art. 28 ust. 9, mówiący o możliwości realizacji zadań współfinansowanych z programów operacyjnych w formule PPP, został wprowadzony przez Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Z drugiej strony właśnie fundusze unijne jako bezzwrotne źródło finansowania, z uwagi na efektywne obniżenie wielkości kapitału niezbędnego do wniesienia w celu realizacji inwestycji, mogą przyczynić się do większego zainteresowania sektora prywatnego tego typu inwestycjami, nawet w regionach mało atrakcyjnych. Pierwszym krokiem wyjścia jest jednak wspomniane już wykazanie, iż zastosowanie formuły PPP będzie skutkowało wartością dodaną w porównaniu z tradycyjną formą realizacji inwestycji przez sektor publiczny. Kryteriami, które w tym kontekście powinny być wzięte pod uwagę i będą decydować o wartości dodanej z zastosowania formuły PPP są przede wszystkim: koszty cyklu życia projektu, rozmieszczenie ryzyka, tempo wdrożenia, jakość usług, możliwość generowania dodatkowych dochodów. Ścieżkę dojścia do realizacji projektu mieszanego (zastosowania w jednej inwestycji finansowania sektora prywatnego oraz funduszy unijnych) prezentuje poniższy schemat.

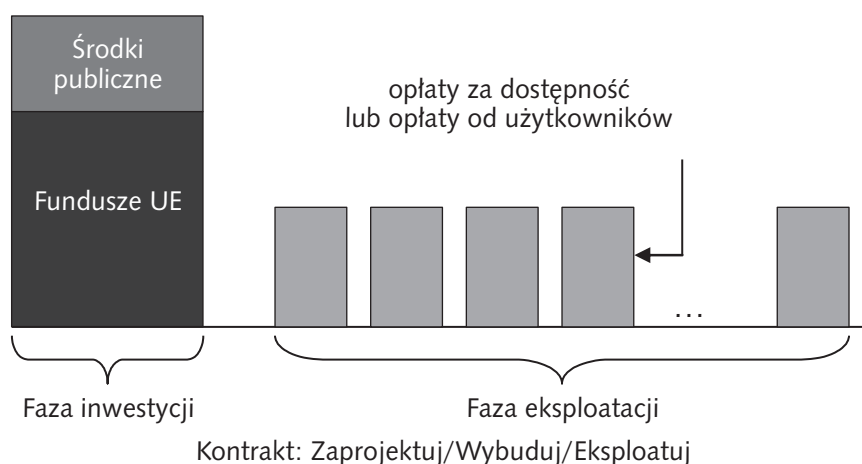
W modelu 1 (Rys. 5) zadanie publiczne podzielono na dwa odrębne projekty. Pierwszy z nich dotyczy zaprojektowania i wybudowania określonej inwestycji (np. budowa sieci wodno-kanalizacyjnej dla miejscowości X realizowana przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego), a drugi polega na udostępnieniu wybudowanej infrastruktury innemu podmiotowi w celu świadczenia usług i utrzymania wybudowanej infrastruktury w należyłym stanie.

Zastosowanie tego modelu pod kątem ubiegania się o wsparcie z funduszy unijnych jest najprostsze, ponieważ wnioskodawcą w programie operacyjnym jest podmiot publiczny, a projekt, który ubiega się o wsparcie, obejmuje wyłącznie fazę inwestycyjną, w której nie występuje jeszcze podmiot prywatny. Sytuację o możliwości zaangażowania sektora prywatnego na tzw. operatora inwestycji należy jednak właściwie opisać w dokumentacji aplikacyjnej w celu wykazania trwałości projektu oraz w przypadku późniejszych kontroli ze strony podmiotów zaangażowanych we wdrażanie funduszy unijnych w celu uniknięcia zarzutów o nieścisłość z wnioskiem o dofinansowanie.

Beneficjent funduszy unijnych, musi także zadbać o to, by w przypadku zawarcia umowy na eksploatację współfinansowanej z funduszy UE inwestycji, opłaty za dostępność lub opłaty od użytkowników były spójne z założonymi w dokumentacji aplikacyjnej prognozami przychodów. Wykazane bowiem w załączonym do wniosku o dofinansowanie studium wykonalności przewidywane przychody, które generować będzie później inwestycja, mają wpływ na wysokość przyznanej dotacji. W sytuacji, gdy rzeczywiste dochody sektora prywatnego będą wyższe, istnieje ryzyko konieczności zwrotu dotacji.

Model drugi (Rys. 6) różni się od pierwszego tym, że dla projektu zamawiający zawiera jeden kontrakt obejmujący zarówno fazę inwestycyjną, jak i eksploatacyjną. Nadal jednak inwestycja finansowana jest wyłącznie ze środków publicznych, a udział sektora prywatnego pojawia się dopiero na etapie operacyjnym.

Z punktu widzenia ubiegania się o dotację wnioskodawcą nadal jest podmiot publiczny, a dofinansowaniem objęte są koszty inwestycji, co nie powinno nastręczać większych trudności w procesie ubiegania się o dotację.



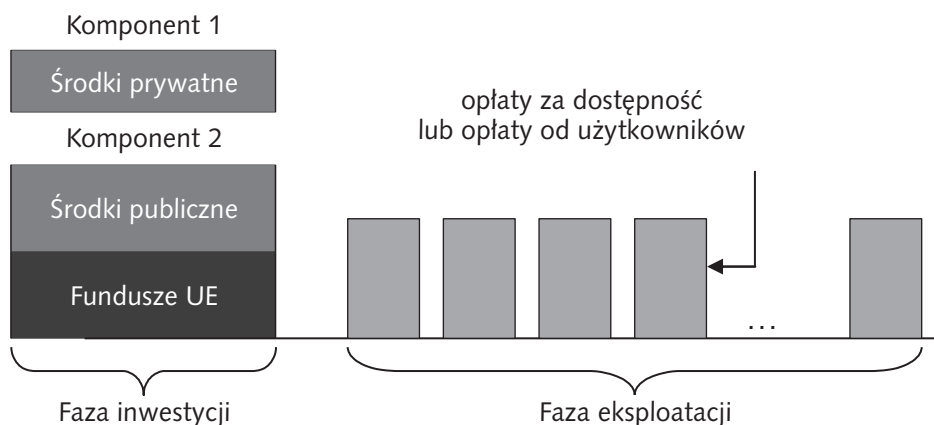
Rysunek 6. Model 2: DBO (Zaprojektuj/Wybuduj/Ekspluatuj)

Źródło: Gerry Muscat, Presentation „Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership”, JASPERS, Wiedeń, 3 Maja 2007, s.6.

Modele 1 i 2 zakładają jednak finansowanie kosztów inwestycji wyłącznie ze środków publicznych w powiązaniu z dotacją. Tym samym, nie są one jeszcze modelami pozwalającymi na budowę infrastruktury w okresie niedoboru krajowych środków publicznych niezbędnych do uzupełnienia wkładu własnego w projektach współfinansowanych ze środków UE.

W trzecim zaprezentowanym przez JASPERS modelu finansowanie sektora prywatnego pojawia się w fazie inwestycyjnej, ale w celu uproszczenia procesu ubiegania się o dotację faza ta dzielona jest na dwa komponenty, np. budowa drogi z pkt. A do pkt. C przez pkt. B dzielona jest na komponent z pkt. A do B oraz komponent z pkt. B do C. Tym samym, zawarte zostaną dwie umowy.

Pierwsza umowa obejmie zaprojektowanie i wybudowanie komponentu 2 finansowanego z krajowych środków publicznych oraz dotacji, a druga umowa obejmie zaprojektowanie, wybudowanie i finansowanie Komponentu 1 (finansowanego wyłącznie ze środków sektora prywatnego) oraz eksploatację całości inwestycji (oba komponenty). Taka struktura upraszcza ubieganie się o fundusze unijne – proces obejmie wtedy tylko Komponent 1 i będzie wyglądał podobnie jak w modelu pierwszym. Niestety model współfinansowania równoległego umożliwia objęcie dotacją tylko części kosztów inwestycji przez co obniża się efektywna stopa dofinansowania. Model ten też może skutkować, że poszczególne komponenty inwestycji zostaną zrealizowane przez różne podmioty, co może powodować problemy pomiędzy wykonawcą komponentu 2 finansowanego ze środków sektora publicznego oraz dotacji a wykonawcą komponentu 1 i jednocześnie operatorem całego majątku wytworzonego w ramach projektu. Dlatego też, należy się spodziewać, że w tym przypadku umowa DBFO będzie bardzo złożona.



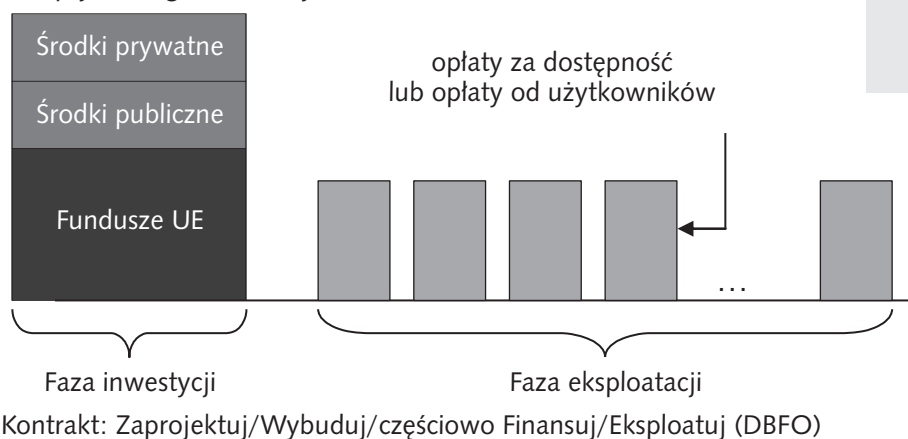
Kontrakt 1: Zaprojektuj/Wybuduj

Kontrakt 2: DBFO Zaprojektuj/Wybuduj/Finansuj/Ekspluatuj (włącznie z przejściem eksploatacji Komponentu 2)

Rysunek 7. Model 3: Współfinansowanie równoległe kosztów inwestycji

Źródło: Gerry Muscat, Presentation „Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership”, JASPERS, Wiedeń, 3 Maja 2007, s.7.

O ile poprzednie trzy modele są tak naprawdę próbą uniknięcia formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie ubiegania się o dotację, o tyle czwarty model zaprezentowany przez JASPERS jest rzeczywistą hybrydą partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy UE.



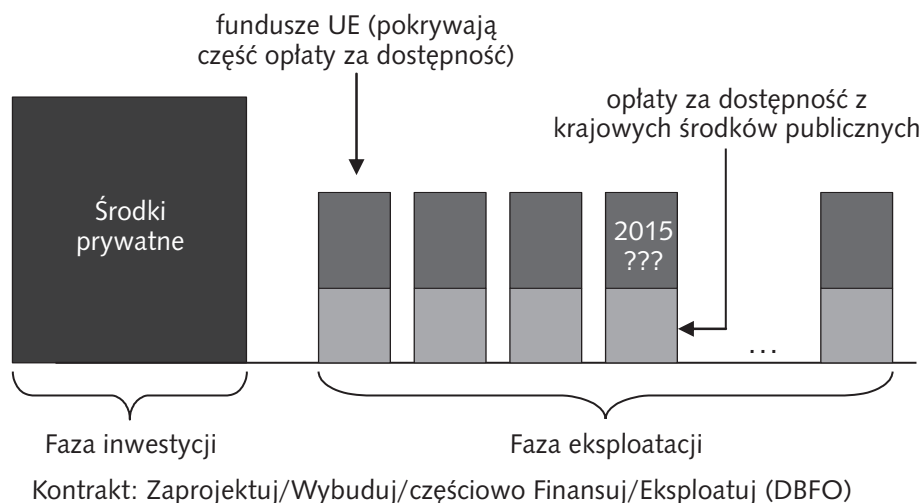
Kontrakt: Zaprojektuj/Wybuduj/częściowo Finansuj/Ekspluatuj (DBFO)

Rysunek 8. Model 4: Wspólne finansowanie kosztów inwestycji

Źródło: Gerry Muscat, Presentation „Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership”, JASPERS, Wiedeń, 3 Maja 2007, s.8.

W modelu tym koszty inwestycji są pokryte zarówno z dotacji, przez sektor publiczny, jak i prywatny. Podmiotem występującym o wsparcie powinna w takim przypadku być spółka celowa zawiązana i powołana przez strony prywatną i publiczną do realizacji zadania. W tak przyjętej strukturze finansowania powodzenie w ubieganiu się o dofinansowanie projektu z funduszy unijnych będzie sprawą kluczową. Dlatego etap przygotowania wniosku o dofinansowanie powinien rozpocząć się jeszcze przed wyborem partnera prywatnego i zawiązaniem spółki celowej, na etapie weryfikacji przewagi formuły PPP nad tradycyjnym sposobem realizacji inwestycji.

Piąty model zakłada dotację nie dla kosztów inwestycji, które finansowane są przez partnera prywatnego, ale dofinansowanie w formie dopłat do opłat, które w trakcie eksploatacji podmiot publiczny będzie musiał płacić.



Rysunek 9. Model 5: Współfinansowanie z dotacji opłat za dostępność

Źródło: Gerry Muscat, Presentation „Combining EU Grant Funding with Public Private Partnership”, JASPERS, Wiedeń, 3 Maja 2007, s.9.

Takie podejście nie miało jeszcze zastosowania w praktyce, ale z pewnością byłoby dla KE bezpieczne pod kątem zachowania trwałości projektu i osiągnięcia najważniejszego celu realizacji inwestycji – świadczenia określonej usługi na rzecz społeczeństwa. Na razie jednak można przypuszczać, że model ten nie znajdzie zastosowania ponieważ stoi w sprzeczności z regułą $n+2$, według której fundusze unijne przyznane w ramach danej siedmioletniej perspektywy muszą być wydatkowane przez beneficjenta najpóźniej w dwa lata od końca tej perspektywy (dla perspektywy 2007-2013 fundusze muszą być wydatkowane przez beneficjenta do końca 2015r.).

W obecnej formie funkcjonowania funduszy unijnych powodowałyoby to objęcie dopłatami wyłącznie opłat wypłaconych do końca 2015r. co przy nawet 30 letnich okresach eksploatacji inwestycji zrealizowanej w ramach PPP stanowiłoby bardzo niski udział dotacji. Dodatkowo, pod znakiem zapytania stoi także sposób kalkulacji wysokości dofinansowania ze środków UE. Dlatego też wdrożenie tego modelu będzie trudne i wymagać będzie gruntownych zmian w ustawodawstwie KE oraz krajowym dotyczącym wdrażania funduszy UE.

Podsumowując opracowane przez JASPERS modele, dwa pierwsze z nich (czyli umowa na eksploatację lub DBO) są pod kątem ubiegania się o wsparcie najprostsze i mogą być stosowane bez większych przeszkód formalnych, nie są one jednak projektami realizowanymi w formule PPP w rozumieniu polskiej ustawy o PPP. Już teraz we wniosku o dofinansowanie np. dla projektów z gospodarki wodno-ściekowej w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko należy wskazać operatora infrastruktury jeżeli będzie nim podmiot inny niż ubiegający się o wsparcie. Rozwiązania te jednak zakładają, że cała infrastruktura w sposób tradycyjny budowana będzie środkami publicznymi, a większość ryzyk nadal pozostanie po stronie publicznej.

Trzeci model, podobnie jak wcześniejsze, jest dosyć łatwo stosowalny w procesie ubiegania się o dotację mimo zaangażowania środków prywatnych w kosztach inwestycji i wykorzystaniu formuły PPP w rozumieniu polskiej ustawy o PPP. Niestety jednocześnie jest mało efektywny pod kątem wysokości możliwego do otrzymania wsparcia. Model 5 w obecnych ramach prawnych dotyczących funduszy nie znajdzie zastosowania.

Natomiast w kontekście rozwoju PPP w Polsce oraz chęci angażowania środków prywatnych na etapie inwestycji duże szanse na powodzenie (zwłaszcza w dużych projektach infrastrukturalnych) ma Model 4. Inwestycje realizowane w tym modelu dotyczą partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu polskiej ustawy o PPP i stanowią isticie "mieszany projekt", bowiem o dofinansowanie ubiegać się będzie spółka celowa związana do realizacji zadania.

Poniższa tabela pokazuje przykładowe projekty mieszane zrealizowane dotychczas w Unii Europejskiej.

Model	Kraj	Nazwa projektu	Wartość projektu w mln EUR	Wartość grantu UE w mln EUR
1: Zaangażowanie sektora prywatnego w fazie eksploatacji	PL	Gdański Projekt Wodno-Ściekowy	215	91
2: Zaprojektuj/Wybuduj/Eksploatuj DBO	IR	Dublin- gospodarka ściekowa	265	133
3: Współfinansowanie równoległe kosztów inwestycji	IR	N1/M1 Dundalk bypass (obwodnica)	61*	51
4: Wspólne finansowanie kosztów inwestycji	GR	Athens Ring Road (obwodnica Aten)	2040	476

* wartość odcinka współfinansowanego z funduszy unijnych (Drogheda By-Pass)

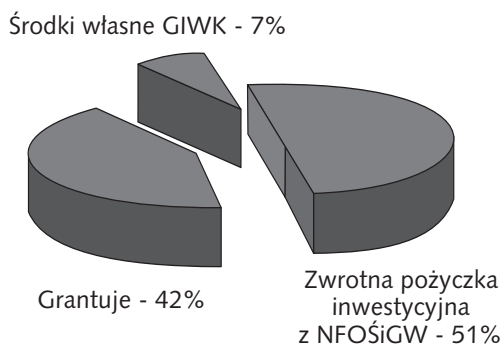
Tabela 22. Przykłady projektów hybrydowych

Przykłady projektów mieszanych

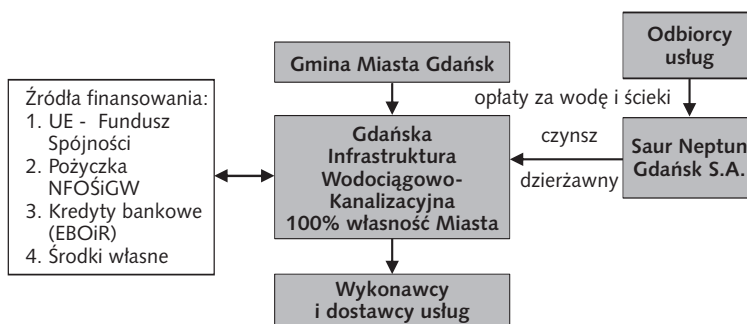
Model 1: Zaangażowanie sektora prywatnego w fazie eksploatacji

Przykładem projektu będącego w fazie operacyjnej, do której zaangażowano sektor prywatny jest **Gdański Projekt Wodno-Ściekowy**.

- Zakres projektu: inwestycje związane z rozbudową systemu kanalizacyjnego oraz wodociągowego na terenie Gdańska:
 1. Bezpieczeństwo i zaopatrzenie w wodę
 - a) zwiększenie możliwości korzystania z ujęć głębinowych i uniezależnienia się od ujęcia powierzchniowego
 - b) budowa systemu opomiarowania i monitoringu dla gdańskiego układu wodociągowego
 - c) przyłączenie sieci lokalnych do wodociągu centralnego
 - d) budowa nowych zbiorników wody
 2. Dostosowanie jakości wody do norm Unii Europejskiej
 - a) budowa nowych stacji uzdatniania oraz modernizacja stacji istniejących
 3. Skanalizowanie miasta
 - a) budowa 86 km kanalizacji sanitarnej w Gdańsku w dzielnicach obecnie nieskanalizowanych
 4. Rozbudowa i modernizacja Oczyszczalni Ścieków Gdańsk-Wschód
 - a) likwidacja Oczyszczalni Ścieków Zaspą
 - b) przystosowanie Oczyszczalni Ścieków Gdańsk-Wschód do zastrzonych wymogów usuwania azotu ogólnego
 - c) budowa Instalacji Termicznego Przekształcania Osadów oraz Instalacji Odzysku Energii
- W roku 2003 podpisano umowę z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) zapewniającą środki kredytowe na realizację projektu.
- GIWK (Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna) - właściciel majątku wodociągowo-kanalizacyjnego oraz strona umowy dzierżawy z Saur Neptun Gdańsk SA.
- Projekt obejmuje 28 zadań na terenie Gdańska i został podzielony na:
 - 22 kontrakty na roboty
 - 3 kontrakty na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu
 - 2 kontrakty na przygotowanie dokumentacji
 - 1 kontrakt na Pomoc Techniczną.
- Inwestycja o wartości 215 mln EUR, w tym dotacja ze środków UE 91 mln EUR,
- Strukturę realizacyjną projektu przedstawia Rysunek 11



Rysunek 10. Źródła finansowania Gdańskiego Projektu Wodno-Ściekowego
Źródło: www.giwk.pl

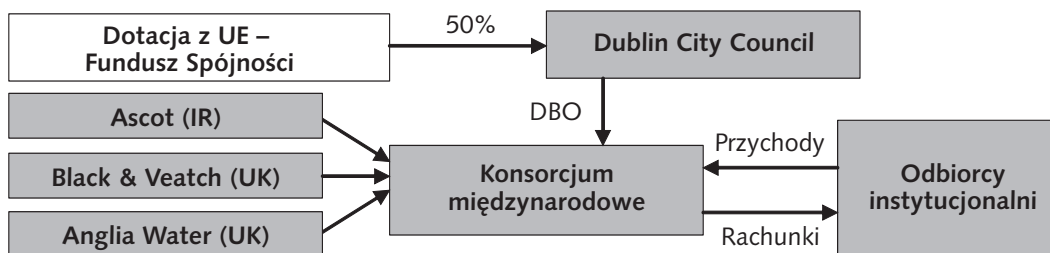


Rysunek 11. Struktura realizacyjna projektu
Źródło: www.giwk.pl

Model 2: Zaprojektuj/Wybuduj/ Eksploatuj DBO

Przykładem projektu zrealizowanego w formule DBO jest projekt **wodno-ściekowy dla Dublina (Dublin Region Waste Water Scheme)**.

- Pierwszy projekt realizowany w formule PPP w Irlandii,
- Projekt realizowany przez Radę Miasta Dublina,
- Inwestycja złożona z 3 elementów:
 - Oczyszczalnia ścieków Ringsend,
 - Przepompownia ścieków Sutton,
 - Sieć kanalizacyjna od Dublina Północnego do oczyszczalni ścieków Ringsend,
- Sektor prywatny został zaangażowany do zaprojektowania, wybudowania i eksploatacji inwestycji,
- Okres eksploatacji - 20 lat,
- Realizacja inwestycji: czerwiec 2003 r.,
- Rozpoczęcie eksploatacji: połowa 2004 r.,
- Inwestycja miała przyczynić się do osiągnięcia zgodności z Dyrektywą UE dotyczącą miejskiej gospodarki wodno-ściekowej (Dyrektywa 91/271/EWG) do 2005 roku,
- Wartość inwestycji: 265 mln EUR,
- Inwestycja jest finansowana ze środków Funduszu Spójności (50%- 133 mln EUR)), departament Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Terytorialnego oraz Radę Miasta Dublina,
- Zaangażowanie sektora prywatnego w modelu DBO przyczyniło się do zastosowania najnowszych technologii. Jako jedyna na świecie oczyszczalnia ścieków Ringsend dzięki zastosowaniu procesu dalszej obróbki osadu z odpadów, które generowane są w procesie oczyszczania, zamienia je w granulaty wykorzystywane dalej jako nawóz w rolnictwie, a biogaz, który powstaje w tym procesie pokrywa ok. 60% zapotrzebowania elektroenergetycznego oczyszczalni ścieków. Wdrożona technologia oczyszczania ścieków została zbudowana w istniejącej lokalizacji i nie wymagała większej powierzchni gruntu przez co udało się uniknąć problemu wywłaszczenia.
- Strukturę projektu prezentuje poniższy rysunek.
- Opłaty pobierane są przez Miasto Dublin wyłącznie od użytkowników instytucjonalnych (gospodarstwa domowe nie płacą w Dublinie za odbiór ścieków), a następnie zwiększane o dodatkowe subsydia przekazywane są operatorowi inwestycji.

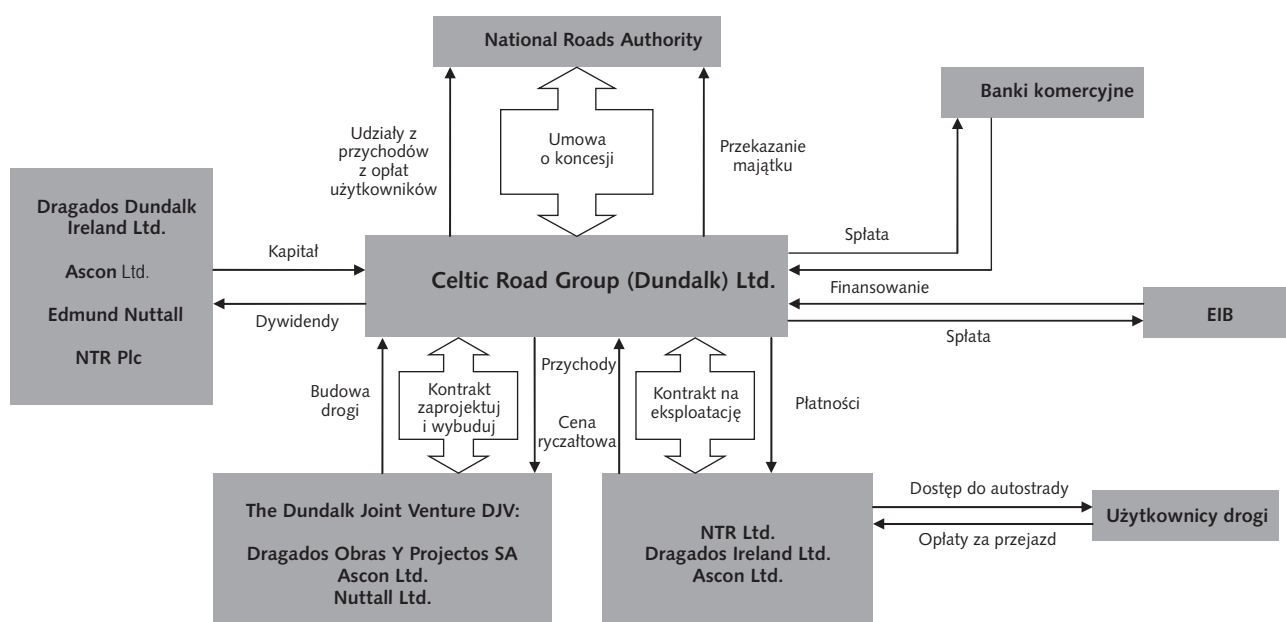


Rysunek 12. Struktura projektu gospodarki wodno-ściekowej Dublina
Źródło: Resource book on PPP case studies, EC, Czerwiec 2004

Model 3: Współfinansowanie równoległe kosztów inwestycji

Przykładem projektu, który został podzielony na dwa odrębne kontrakty, jak w modelu 3 opracowanym przez JASPERS, jest projekt **Obwodnicy N1/M1 Drogheda-Dundalk w Irlandii**.

- Projekt realizowany przez Rząd Irlandii,
- Inwestycja złożona z 2 elementów:
 - Budowa obwodnicy Droghedy (drogi szybkiego ruchu),
 - 30-letnia koncesja w formule PPP na zaprojektowanie, finansowanie, eksploatację i utrzymanie obwodnicy Dundalk oraz eksploatację i utrzymanie obwodnicy Droghedy.
- Obwodnica Droghedy zaprojektowana była przez NorthConsultant, a jej wykonawcami były następujące firmy: SIAC O'Rourke JV, SIAC Cleveland Bridże JV oraz Uniform Construction. Firma NTR Ltd. Była tymczasowym operatorem majątku.
- Kontrakt na zaprojektowanie, wybudowanie, finansowanie i eksploatację obwodnica Dundalk oraz eksploatację obwodnicy Droghedy wygrało konsorcjum Celtic Road Group (Dundalk) Ltd. (CRG) składające się z następujących podmiotów: Dragados Concesiones de Infraestructuras SA (należąca do grupy ASC Dragados), HBG Group (Hollandse Beton Groep NV) będąca częścią Royal BAM i działająca poprzez 2 spółki córki Edmund Nuttall Ltd (UK) oraz Ascon Ltd (IR), a także National Toll Road plc (IR).
- Budowa M1 obwodnica Droghedy rozpoczęła się w 2000 r. i zakończyła w czerwcu 2003.
- N1 Obwodnica Dundalk – kontrakt został przyznany w 2004r., roboty budowlane rozpoczęły się w lutym 2004r. i miały zostać zakończone w lutym 2006r. W rzeczywistości obwodnica została oddana do użytku 4 miesiące wcześniej (26.09.2005r.), co wynikało z podpisanego kontraktu ze strony publicznej, z którego wynikało, iż do momentu oddania do użytkowania obwodnicy Dundalk konsorcjum CRG musiało oddawać stronie publicznej 95% przychodów generowanych na obwodnicy Droghedy.
- Koncesja na 30-letni okres eksploatacji została podpisana 5 lutego 2004 r.
- Wartość projektu: Obwodnica Droghedy 246 mln EUR, Obwodnica Dundalk – szacowany koszt inwestycji przy założeniu realizacji przez sektor publiczny 500 mln EUR.
- Obwodnica Droghedy finansowana była przez rząd irlandzki oraz 52 mln EUR ze środków UE- Fundusz Spójności (dotacja dotyczyła 2 odcinka obwodnicy o wartości 61 mln EUR);
- Obwodnica Dundalk finansowane wyłącznie ze środków sektora prywatnego (konsorcjum CRG): z kredytu gwarantowanego przez EBI, kredytu bankowego (łączna wartość kredytu 145,5 mln EUR), środków własnych inwestorów (18 mln EUR).
- Strukturę projektu prezentuje poniższy rysunek.



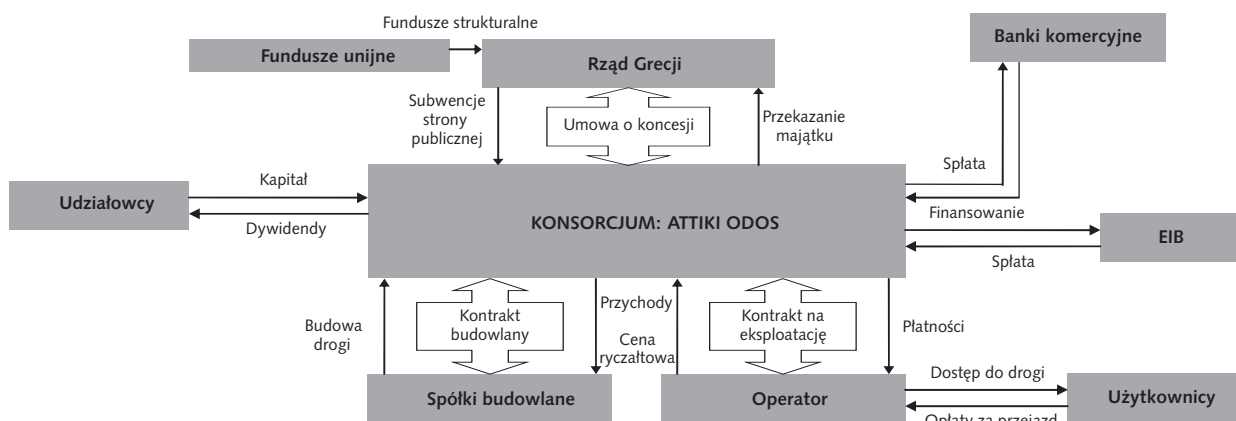
Rysunek 13. Struktura projektu Obwodnica Dundalk

Źródło: Mandri-Perrot, Micheal Noel, Sophie Sirtaine, Presentation "Combining PPPs with EU Grants", World Bank, s. 15.

Model 4: Wspólne finansowanie kosztów inwestycji

Przykładem projektu realizowanego w formule PPP (DBFO) łączącego w fazie inwestycji finansowanie z sektora prywatnego oraz finansowanie dotacyjne ze środków Unii Europejskiej jest **Obwodnica Aten**.

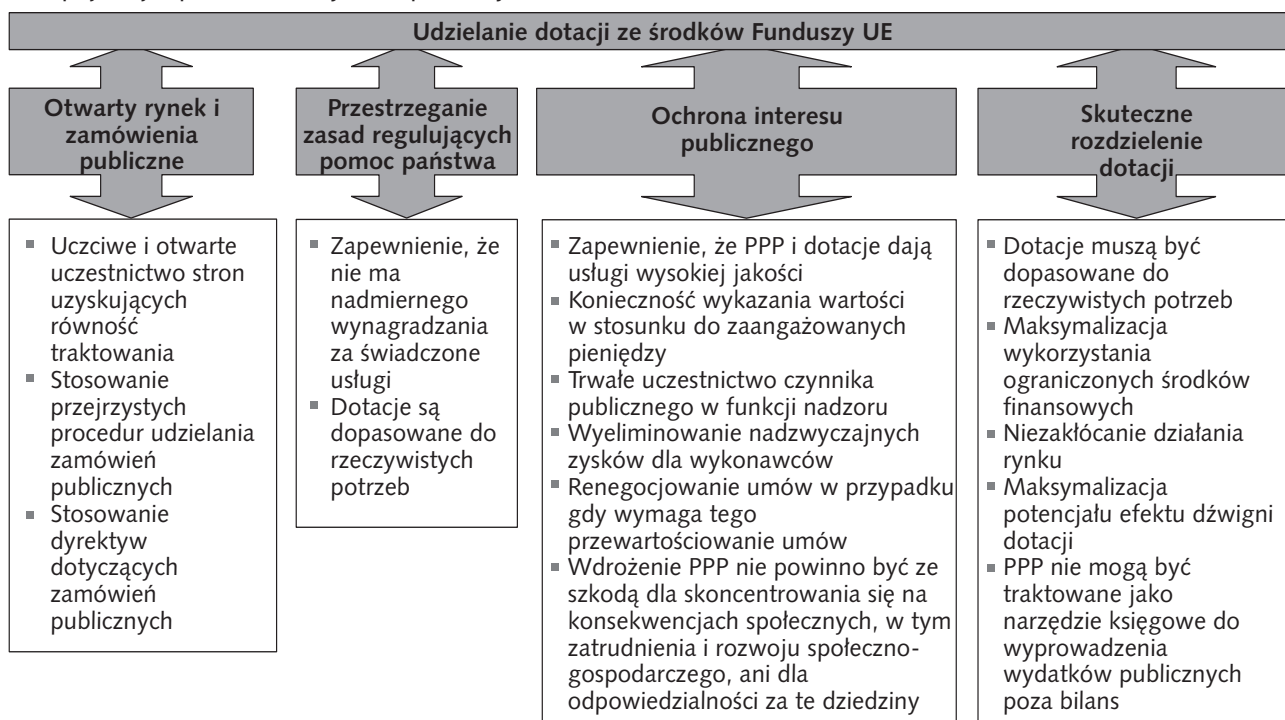
- Projekt polegał na budowie oraz eksploatacji 65,2 km autostrady będącej północną obwodnicą Aten mającej na celu odciążenie ruchu w centrum miasta, a także wykonanej w związku z organizacją Igrzysk Olimpijskich 2004.
- Projekt został przygotowany w formule PPP w celu:
 - Minimalizacji finansowania inwestycji przez sektor publiczny – finansowanie ze środków publicznych (funduszy unijnych) objęło 34% kosztów inwestycji, pozostałe 66% zostało sfinansowane ze środków sektora prywatnego,
 - Transferu większości ryzyk do sektora prywatnego.
- Finansowanie z funduszy unijnych było niezbędne do pokrycia luki finansowej. Projekt bez dofinansowania unijnego nie byłby przedmiotem zainteresowania sektora prywatnego, gdyby ten musiał pokryć 100% kosztów inwestycji.
- Wartość inwestycji 2 040 mln EUR (wstępnie 1 249 mln EUR- wzrost kosztów inwestycji został spowodowany koniecznością wprowadzenia zmian do projektu technicznego na skutek zmian w przepisach dotyczących środowiska).
- Ryzyko związane z wywłaszczeniem w celu pozyskania gruntów pod budowę zostało po stronie publicznej ze względu na wpływ strony publicznej na decyzje wywłaszczeniowe i możliwość kontroli tego ryzyka;
- Ryzyko związane z zaprojektowaniem oraz budową zostało przeniesione na stronę prywatną- konsorcjum Attiki Odos, które następnie przerzuciło to ryzyko na firmę budowlaną (Construction Joint Venture). Umowa o koncesji wprowadzała jednak pewne ograniczenia ponoszenia ryzyka budowlanego przez stronę prywatną, np. w przypadku wzrostu kosztów inwestycji na skutek zmian w projekcie technicznym, Attiki Odos miało prawo obciążyć nimi rząd grecki.
- Struktura finansowania: Fundusze unijne ok.34% (476 mln EUR), Kapitał strony prywatnej 14%, Pożyczka z EIB 45%, Kredyty z banków komercyjnych 7% .
- Model: DBFO (zaprojektuj –wybuduj –finansuj –eksploatuj).
- Konsorcjum Attiki Odos SA, które wygrało przetarg początkowo składało się z 14 greckich firm (po fuzjach i przejęciach w skład konsorcjum obecnie wchodzi 4 grupy).
- Okres realizacji fazy inwestycji: pierwotnie 6 lat (od 1996r.), przedłużony do 7 lat (ze względu na zmiany w projekcie technicznym wywołane zmianą przepisów środowiskowych)- przekazanie do użytku nastąpiło w grudniu 2003r.
- Maksymalny okres koncesji: do września 2024r. lub do daty, kiedy stopa zwrotu z kapitałów osiągnie ustaloną wartość bieżącą.
- Przed podpisaniem kontraktu negocjacje trwały prawie dwa lata (był to jeden z pierwszych projektów realizowanych w formule PPP).
- Rząd grecki wystąpił o dotację na realizację projektu po podpisaniu umowy koncesji (projekt był wpisany na listę projektów kluczowych w perspektywie finansowej 2000-2006).
- Strukturę projektu prezentuje poniższy rysunek.



Rysunek 14. Struktura projektu Obwodnica Aten

Źródło: Mandri-Perrot, Micheal Noel, Sophie Sirtaine, Presentation "Combining PPPs with EU Grants", s.15

Zrealizowane projekty oraz doświadczenia poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej pokazują, że istnieje możliwość realizacji projektów mieszanych. Należy jednak pamiętać, że projekt realizowany w formule PPP może zostać objęty dofinansowaniem pod warunkiem zgodności z zasadami Unii Europejskiej zawartymi w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską, dotychczasowym dorobkiem i regułami dotacyjnymi Komisji Europejskiej zaprezentowanymi na poniższym schemacie.



Rysunek 15. Warunki przyznania wsparcia z funduszy UE projektowi realizowanemu w formule PPP

Źródło: Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, styczeń 2003

Wśród korzyści z realizacji projektu w formule mieszanej na podstawie dotychczasowych doświadczeń można wskazać przede wszystkim:

- dofinansowanie z sektora prywatnego jako ograniczenie zobowiązań budżetowych przy jednoczesnej stymulacji rozwoju infrastruktury,
- wyższa jakość świadczonych usług,
- redukcja kosztów eksploatacyjnych wynikająca z zastosowania podejścia "całego cyklu życia projektu",
- efektywne wykorzystanie dotacji (na poziomie wynikającym z zastosowania metody luki finansowej, możliwość wsparcia większej ilości projektów infrastrukturalnych),
- z reguły szybsza realizacja fazy inwestycyjnej.

Z drugiej strony projekty mieszane są projektami kompleksowymi, o wysokim poziomie złożoności, co bez wątpienia czyni je projektami czasochłonnymi w fazie przygotowawczej. Powyższe może mieć wpływ na możliwość otrzymania dofinansowania ze środków unijnych z uwagi na dostępność funduszy, terminy i tryby naboru wniosków o dofinansowanie. Problemu tego uniknąć powinny projekty wpisane na listę tzw. projektów kluczowych, dla których środki w ramach danej perspektywy pozostają zarezerwowane na określony termin.

Dodatkowo już po uzyskaniu wsparcia należy mieć na uwadze, iż projekty mieszane muszą się liczyć z dodatkowymi obowiązkami, jakie niesie za sobą dofinansowanie z funduszy unijnych, a określonych w umowie o dofinansowaniu, w tym m.in.:

- okres realizacji zadania, który nie może wykroczyć poza okres wydatkowania funduszy,
- zgodność z polityką ochrony środowiska i polityką równości szans – zaznaczyć przy tym należy, iż Komisja Europejska wspiera wyłącznie projekty, z realizacji których korzyści społeczno-gospodarcze przeważają nad kosztami społeczno-gospodarczymi (na etapie aplikowania o środki unijne niezbędne jest sporządzenie analizy kosztów i korzyści tzw. analiza CBA Cost and Benefit Analysis),
- obowiązki sprawozdawcze, obowiązek utrzymania trwałości projektu, czy obowiązek promocji i informacji o współfinansowaniu projektu.

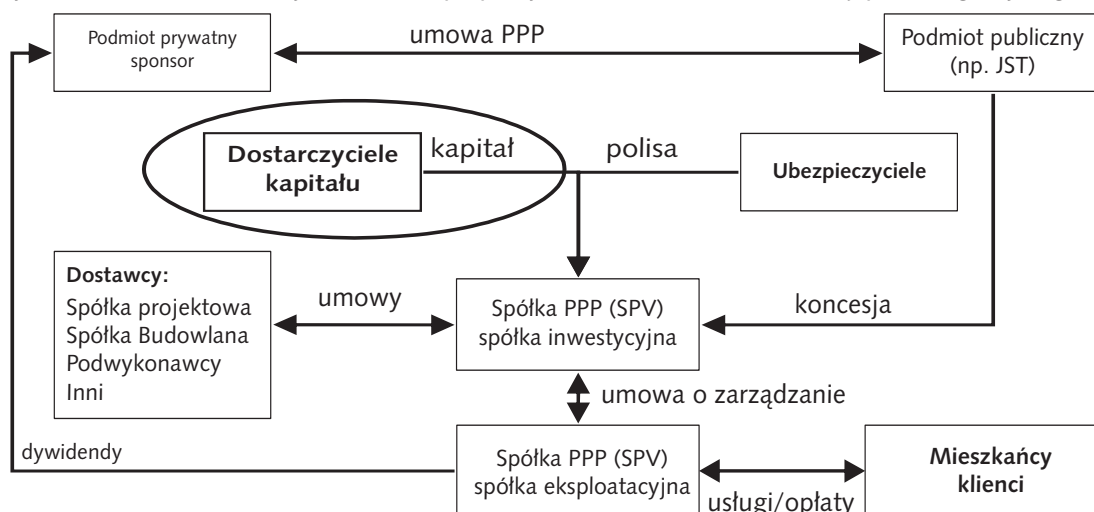
5. Finansowanie

Ideą partnerstwa publiczno-prywatnego jest ograniczenie deficytu budżetowego i zaangażowania finansowego sektora publicznego przy jednoczesnym rozwoju infrastruktury komunalnej i realizacji zadań publicznych poprzez aktywizację roli sektora prywatnego w finansowaniu tego typu przedsięwzięć.

Modelowy schemat współpracy w ramach PPP

Realizacja przedsięwzięć w formule PPP oprócz udziału dwóch podstawowych graczy czyli partnera publicznego oraz partnera prywatnego wymaga zaangażowania wielu innych podmiotów, z których każdy pełnić będzie w określonym projekcie PPP inną rolę.

Poniższy rysunek określa modelowy schemat współpracy wraz ze wskazaniem funkcji poszczególnych graczy.



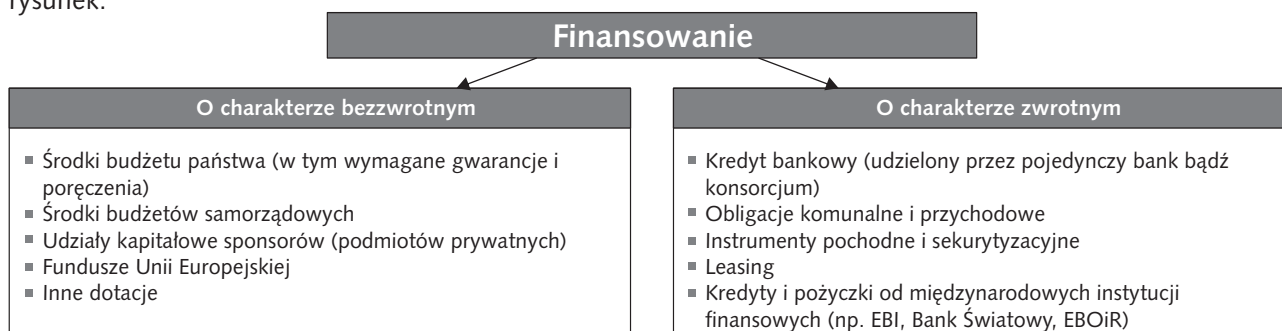
Rysunek 16. Modelowy schemat współpracy w ramach PPP

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Z uwagi na charakter i rozmiar przedsięwzięć realizowanych w formule PPP (w przeważającej mierze duże inwestycje infrastrukturalne) jedną z najważniejszych funkcji w całym procesie projektowym pełnić będą dostawcy kapitału. Sposób i możliwości finansowania projektu będą kluczowe z punktu widzenia możliwości realizacji danej inwestycji. Przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych i konieczności zaangażowania nierzadko środków pieniężnych liczonych w setkach milionów euro należy się spodziewać, iż proces pozyskiwania kapitału oraz budowania modelu finansowania przedsięwzięcia będzie praco- i czasochłonny, a źródeł pozyskania kapitału będzie kilka.

Źródła finansowania projektów PPP

Źródła finansowania projektów PPP można podzielić na finansowanie o charakterze bezzwrotnym oraz finansowanie o charakterze zwrotnym. Podział oraz główne źródła finansowania projektów PPP ilustruje poniższy rysunek.



Rysunek 17. Podział oraz główne źródła finansowania projektów PPP

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Strumienie pieniężne pochodzące z finansowania o charakterze bezzwrotnym stanowiąc mogą:

- Kapitał własny spółki celowej inwestycyjnej (SPV) w przypadku środków pochodzących z budżetu państwa lub samorządu, a także w przypadku środków sponsorów (podmiotów prywatnych, w tym funduszy inwestycyjnych),
- Pozostałe przychody operacyjne spółki celowej inwestycyjnej lub eksploatacyjnej (SPV) w przypadku dotacji z funduszy unijnych lub innych źródeł bezzwrotnych rozliczanych w trakcie eksploatacji wytworzonego w ramach PPP majątku.

W przypadku finansowania przedsięwzięcia udziałami kapitałowymi należy liczyć się z późniejszą "spłatą" finansowania w formie dywidendy z osiąganego przez spółkę celową zysku.

Pozyskanie finansowania o charakterze typowo zwrotnym jak kredyt bankowy, leasing lub kredyt/pożyczka z międzynarodowych instytucji finansowych wymaga posiadania zdolności finansowej, ustanowienia zabezpieczeń oraz wykazania opłacalności finansowej inwestycji. W przypadku powołania spółki celowej do realizacji projektu badaniu zdolności kredytowej podlegają będą jej udziałowcy, od nich też oczekiwać się będzie ustanowienia dodatkowych zabezpieczeń (typu gwarancji, poręczeń).

Przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych w celu rozproszenia ryzyka i zmniejszenia zaangażowania kapitałowego jednego banku kredytodawcą może być kilka instytucji kredytujących. Będzie to tzw. kredyt konsorcjalny, który z uwagi na zaangażowanie wielu podmiotów bankowych niestety może okazać się bardzo drogim źródłem finansowania.

Relatywnie atrakcyjnym zewnętrznym źródłem finansowania są kredyty i pożyczki udzielane przez międzynarodowe instytucje multilateralne.

Europejski Bank Inwestycyjny

Europejski Bank Inwestycyjny zajmuje się udzielaniem pożyczek dla sektora publicznego i prywatnego na realizację projektów w zakresie m.in. infrastruktury transportowej, energetycznej czy ochrony środowiska. W związku z faktem, iż EBI jest bankiem o charakterze niezarobkowym, warunki udzielania pożyczek są bardzo korzystne. EBI nie udziela jednak pożyczek przekraczających 50 proc. całkowitego kosztu danego projektu.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (The European Bank for Reconstruction and Development – EBRD) finansuje duże projekty inwestycyjne (5-250 mln EUR) wspierające lokalną gospodarkę, w tym inwestycje w infrastrukturę i gospodarkę komunalną, w formie: kredytów, instrumentów kapitałowych i quasi-kapitałowych lub gwarancji bankowych (w wysokości do 35% całkowitych kosztów projektu w przypadku nowej inwestycji lub do 35% zainwestowanego kapitału w przypadku istniejącego przedsiębiorstwa).

Bank Światowy

Bank Światowy (The World Bank) oferuje wsparcie finansowe w formie: kredytów, gwarancji bankowych oraz instrumentów zabezpieczających dla projektów inwestycyjnych realizowanych przez podmioty publiczne.

Nordic Investment Bank (NIB)

Nordic Investment Bank (NIB) finansuje duże projekty inwestycyjne (powyżej 50 mln EUR) wspierające infrastrukturę: energetyczną, drogową, środowiskową, itp. w formie długoterminowych kredytów i gwarancji bankowych. Wysokość dofinansowania nie przekracza 50% kosztów całkowitych projektu.

Instytucja	Projekt	Wysokość w mln EUR
EBI	Obwodnica Warszawy – odcinek Węzeł Konotopa – Puławska 10.4 km oraz odcinek Węzeł Konotopa – Powązkowska 14.4 km	565
	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej miasta Wrocław	108
EBOR	Program Warszawskiego Transportu Publicznego – Warszawskie Tramwaje	600
	Kraków Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Etap II	23
	Kraków – Modernizacja sieci wodnej i kanalizacyjnej – Faza III	175
	Gdańsk Projekt Komunikacji Miejskiej – Etap III	160
BŚ	Koło – Projekt Geotermalny	2,4
	Puck – Projekt wsparcia inwestycji w OZE	2,35
NIB	Autostrada A1- Faza II odcinek Nowe Marzy – Toruń	150

Tabela 23. Przykłady zatwierdzonego przez międzynarodowe instytucje multilateralne finansowania zewnętrznego dla projektów infrastrukturalnych w Polsce

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o. na podstawie informacji opublikowanych na stronach www.eib.europa.eu, www.ebrd.com, web.worldbank.org, www.nib.int

Obligacje komunalne i przychodowe

Alternatywnym sposobem pozyskania kapitału bezpośrednio z rynku kapitałowego może być emisja obligacji komunalnych lub przychodowych.

Obligacje są to papiery wartościowe emitowane w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia.

Podmiotami uprawnionymi do emisji obligacji komunalnych są jednostki samorządu terytorialnego (JST): gminy, powiaty, województwa oraz ich związki.

Obligacje komunalne są najczęściej obligacjami o zmiennym oprocentowaniu, których dochód określany jest najczęściej w stosunku do bonów skarbowych. Mają prawo być emitowane w formie: publicznej oferty, jak również niepublicznej oferty emisji (prywatnej). W celu dopuszczenia do obrotu emitent ma obowiązek przygotować i złożyć wniosek wraz z memorandum informacyjnym. Emisja obligacji komunalnych następuje najczęściej w walucie krajowej, jednak możliwa jest również w walucie obcej po uzyskaniu przez JST ratingu międzynarodowych agencji.

Przykładem dużego miasta, które skorzystało z emisji obligacji komunalnych jako źródła finansowania jest Poznań, który w latach 2003-2006 wyemitował obligacje na kwotę 500.000.000 PLN. Celem emisji obligacji było pozyskanie środków na realizację inwestycji z zakresu budowy, modernizacji i remontu dróg, transportu publicznego i infrastruktury komunikacyjnej, gospodarki mieszkaniowej, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, w tym rozbudowy kanalizacji sanitarnej, oświaty, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, kultury fizycznej, turystyki i sportu, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej. Oprocentowanie obligacji komunalnych było równe sumie stawki WIBOR 6M oraz marży w wysokości 0,15 %.

Ze środków pozyskanych z emisji miasto Poznań sfinansowało m.in. następujące przedsięwzięcia:

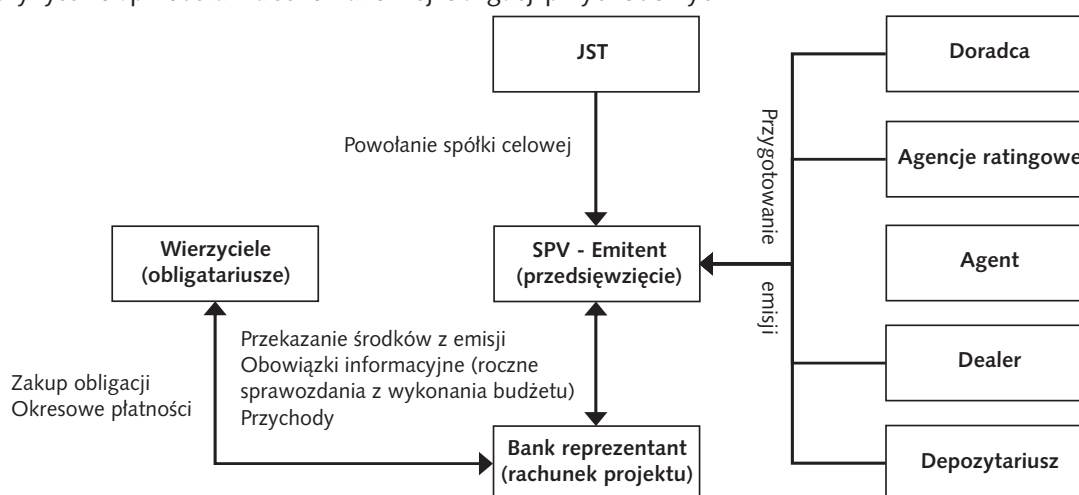
- przebudowę ul. Głogowskiej od węzła autostrady A2 do Górczyna (wykup gruntów) - koszt 78,8mln zł,
- dopłatę do kapitału MPK Sp. z o.o. (zakup tramwajów, remont torowisk) - koszt 20,5mln zł,
- budowę pływalni przy Gimnazjum nr 12 na os. Batorego i inne inwestycje w infrastrukturę w oświacie - koszt 16,8mln zł,
- rozwój Systemu Monitoringu Wizyjnego oraz pomoc dla Policji i Straży Pożarnej - koszt 5,3mln zł.

Obligacje komunalne nie są najczęściej zabezpieczone ze względu na wiarygodność emitenta, jakim jest JST. Jednocześnie jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za zobowiązania wynikające z emisji całym swoim majątkiem. Jest to różnica w stosunku do obligacji przychodowych, w przypadku których JST ogranicza swoją odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z emisji do wartości przychodów przedsięwzięcia lub majątku zaangażowanego w inwestycje.

Emitentem obligacji przychodowych może być:

- jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego, miasto stołeczne Warszawa
- spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w których podmiot, o którym mowa w pkt 1, posiada taką liczbę akcji albo udziałów, która zapewnia mu więcej niż 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, o ile jedynym przedmiotem działalności spółki jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych lub wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym przedmiotem działalności jest wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej na podstawie umowy zawartej z jednostką samorządu terytorialnego, związkiem jednostek samorządu terytorialnego lub miastem stołecznym Warszawa i która zadania te będzie wykonywać co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji,
- spółka akcyjna, która na podstawie upoważnienia ustawowego lub na podstawie koncesji albo zezwolenia wykonywać będzie zadania z zakresu użyteczności publicznej albo świadczyć usługi w zakresie transportu lub komunikacji oraz utrzymania i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej lub transportowej co najmniej przez okres równy okresowi zapadalności obligacji,
- koncesjonariusz, o którym mowa w art. 37a ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Poniższy rysunek przedstawia schemat emisji obligacji przychodowych.



Rysunek 18. Schemat emisji obligacji przychodowych

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Emisja obligacji przychodowych pozwala na dywersyfikację źródeł finansowania inwestycji przy jednoczesnym obniżeniu kosztów kapitału zainwestowanego w przedsięwzięcie. Dobrze ustrukturyzowana emisja jest zdecydowanie tańszym źródłem kapitału niż kredyt bankowy oraz zapewnia elastyczność i atrakcyjność warunków finansowania. Jednocześnie przygotowanie i obsługa procesu pozyskania finansowania jest obowiązkiem agenta emisji, a nie JST.

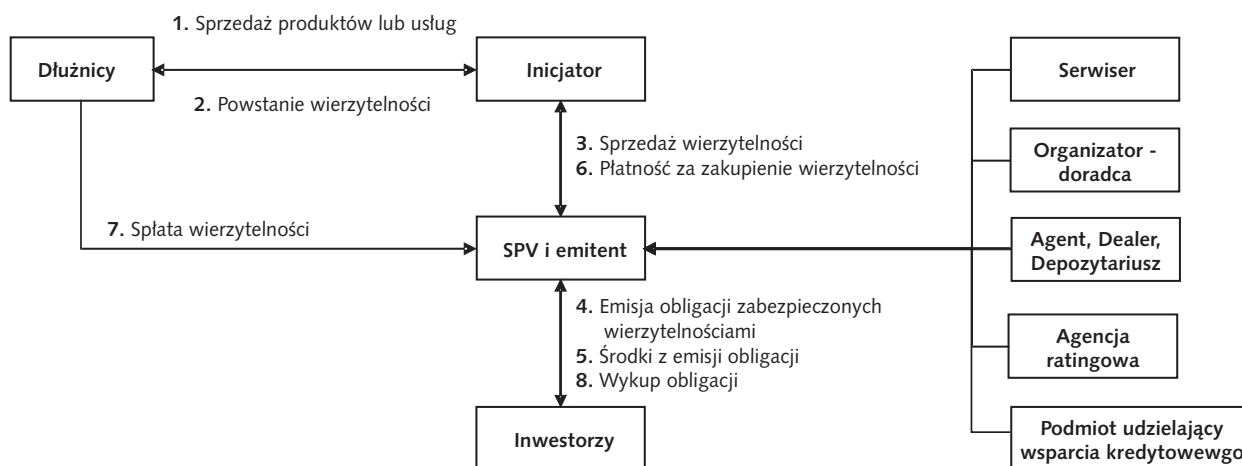
Obligacje przychodowe umożliwiają również ograniczenie odpowiedzialności za zobowiązania JST do majątku SPV lub do przychodów generowanych przez przedsięwzięcie. Ze względu na odrębność podmiotu realizującego inwestycję zadłużenie z tytułu emisji obligacji przychodowych nie jest uwzględnione w zadłużeniu JST. Jednocześnie obligacje nie pomniejszają środków na realizację pozostałych zadań.

Istotnym jest również efekt marketingowy emisji obligacji przychodowych oraz kreowanie pozytywnego wizerunku na rynku emitenta.

Przykładem jednej z pierwszych emisji obligacji przychodowych jest Projekt "Łódzki Tramwaj Regionalny" realizowany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Łodzi. Do zakresu przedsięwzięcia o wartości 265 mln zł finansowanego również z funduszy strukturalnych UE należała wymiana torowiska oraz zakup nowych tramwajów i systemu sterowania ruchem na skrzyżowaniach. Ze względu na konieczność wkładu własnego w ramach przedsięwzięć realizowanych przy wsparciu funduszy strukturalnych UE, przedsiębiorstwo zdecydowało się na pozyskanie własnych środków poprzez emisję obligacji przychodowych. W postaci emisji obligacji przychodowych spółka pozyskała kapitał w wysokości 166 mln PLN na przedmiotową inwestycję.

Instrumenty pochodne i sekurytyzacyjne

Sekurytyzacja jest jednym z rodzajów finansowania polegającym na przeniesieniu aktywów finansowych do spółki celowej (SPV), która następnie wyemituje papiery wartościowe zabezpieczone tymi aktywami lub wpływami pieniężnymi z tych aktywów. Może występować w postaci sprzedaży prawdziwej lub sekurytyzacji opartej na pożyczce. Emisja papierów wartościowych oparta jest o jednorodne istniejące bądź przyszłe aktywa o ustalonym i przewidywalnym harmonogramie spłat. Poniższy rysunek przedstawia schemat procesu sekurytyzacji.



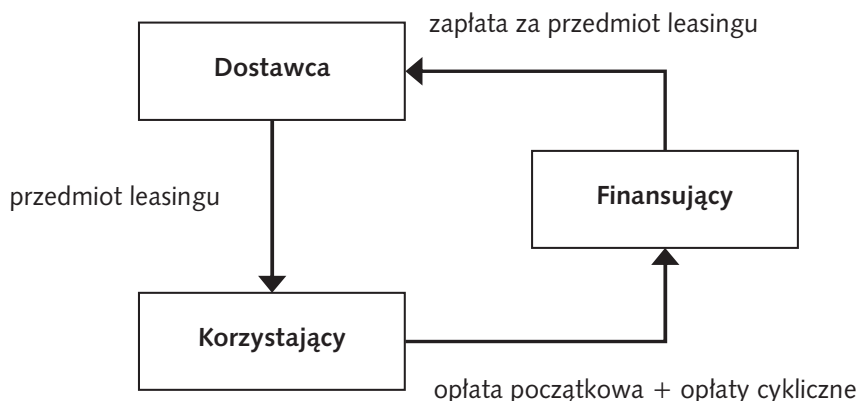
Rysunek 19. Schemat procesu sekurytyzacji

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Dzięki powstaniu SPV zajmującej się emisją i będącej jednocześnie pośrednikiem pomiędzy inicjatorem a inwestorami, następuje ograniczenie ryzyka inwestora. SPV może przyjąć formę funduszu sekurytyzacyjnego, którego celem jest gromadzenie środków na nabycie wierzytelności finansowych ze środków publicznych lub praw do świadczeń z tytułu określonych wierzytelności.

Leasing

Leasing, obok kredytu, jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych form finansowania inwestycji. Na mocy podpisanej umowy finansujący (leasingodawca) zobowiązuje się nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy i oddać tę rzecz korzystającemu (leasingobiorcy) do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Poniższy rysunek przedstawia schemat transakcji leasingu.



Rysunek 20. Schemat procesu leasingu

Źródło: opracowanie Accreo Taxand Sp. z o.o.

Przedmiotem leasingu są najczęściej środki trwałe o charakterze inwestycyjnym, a w szczególności środki transportu drogowego, w tym samochody ciężarowe i osobowe, maszyny i urządzenia przemysłowe, sprzęt biurowy i oprogramowanie, sprzęt IT, samoloty, statki, tabor kolejowy i nieruchomości.

Wyróżnia się dwa rodzaje leasingu: leasing operacyjny i finansowy. W leasingu finansowym przedmiot leasingu jest uwzględniony w bilansie korzystającego, który dokonuje również jego amortyzacji. Kosztem uzyskania przychodów leasingobiorcy jest odsetkowa część raty leasingowej, która jest jednocześnie przychodem leasingodawcy.

Leasing traktowany jest jako finansowy, jeśli spełniony jest jeden z poniższych warunków:

- przeniesienie własności przedmiotu leasingu na korzystającego po zakończeniu umowy po cenie niższej od wartości rynkowej z dnia nabycia przedmiotu,
- okres obowiązywania jest podobnej długości jak okres ekonomicznej użyteczności środka trwałego lub prawa majątkowego, ale krótszy niż 3/4 tego okresu,
- suma opłat, pomniejszonych o dyskonto z dnia zawarcia umowy i obowiązująca korzystającego jest większa niż 90% wartości rynkowej przedmiotu umowy na ten dzień, „w sumie opłat uwzględnia się wartość końcową przedmiotu umowy, nie zalicza się płatności na rzecz korzystającego za świadczenia dodatkowe, podatków oraz składek na ubezpieczenie tego przedmiotu, jeżeli korzystający pokrywa je niezależnie od opłat za używanie”,
- przyrzeczenie zawarcia kolejnej umowy o przekazanie do odpłatnego używania tego samego przedmiotu lub przedłużenia dotychczasowej umowy, na korzystniejszych warunkach,
- przewiduje opcję wypowiedzenia, jednakże wszystkie związane z tym koszty i straty pokrywa korzystający,
- przedmiot leasingu został dostosowany do indywidualnych potrzeb korzystającego oraz może być używany wyłącznie przez korzystającego, jednakże bez możliwości wprowadzania w nim istotnych zmian.

W leasingu operacyjnym przedmiot leasingu stanowi ewidencyjnie własność finansującego, który dokonuje odpisów amortyzacyjnych będących dla niego kosztami uzyskania przychodów. Przychodem finansującego jest całość raty leasingowej, która jednocześnie jest kosztem uzyskania przychodu korzystającego.

Coraz bardziej popularną formą finansowania staje się również leasing zwrotny, który polega na odsprzedaży przez korzystającego firmie leasingowej posiadanego środka trwałego i zawarcia umowy leasingu, której przedmiotem jest przedmiotowy środek trwały. Jednocześnie leasingobiorca zastrzega sobie prawo dalszego użytkowania przedmiotu pomimo zmiany właściciela w zamian uiszczanie opłat leasingowych wobec leasingodawcy. Przedmiotowa forma leasingu umożliwia korzystanie ze środka trwałego, przy jednoczesnym zwiększeniu wartości aktywów obrotowych i poprawie płynności.

Katalog dostępnych źródeł finansowania jest jak widać dosyć szeroki. Kryterium wyboru dla inwestora zawsze w pierwszej kolejności będzie koszt pozyskania kapitału, a także możliwości spełnianie wymagań potencjalnych dostawców finansowania.

6. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP

Wprowadzenie

Celem nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym było stworzenie przejrzystych ram prawnych dla rozwoju PPP, które umożliwią rozwój tej formy realizowania inwestycji i innych zadań publicznych. Poprzednia ustawa²⁹, obowiązująca od 2005 r., tego warunku nie spełniała; stawiała natomiast swym adresatom szereg wymagań na tyle trudnych do spełnienia, że stanowiących w istocie poważne bariery dla rozwoju PPP. Realizacja przedsięwzięcia w tej formule wymagała przede wszystkim udowodnienia, że przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów jego realizacji. W tym celu podmiot publiczny zobowiązany był do przeprowadzenia szczegółowych analiz takiego przedsięwzięcia dla określenia jego efektywności oraz potencjalnych zagrożeń dotyczących m.in. ryzyk związanych z inwestycją i ich podziału między podmiot publiczny a partnera prywatnego, wpływu projektu na finanse publiczne, jego aspektów ekonomicznych i finansowych, stanu prawnego składników majątkowych mających być zaangażowanych w przedsięwzięcie. Zakres tych analiz określony był szczegółowo rozporządzeniem Ministra Finansów³⁰ i w zasadzie pozostawał taki sam niezależnie od skali czy charakteru przedsięwzięcia, co zamykało drogę realizacji mniejszych projektów przez mniejsze podmioty (np. większość gmin), bowiem sam koszt przeprowadzenia fazy przygotowawczej przekraczałby możliwości finansowe, kadrowe i organizacyjne takich podmiotów. W praktyce szczegółowość regulacji w tym zakresie okazała się barierą nie do pokonania również dla większych przedsięwzięć i przez ponad trzy lata jej obowiązywania ustawy nie została podpisana żadna umowa o PPP regulowana jej przepisami³¹.

Nowa ustawa o PPP oparta jest o zupełnie inną filozofię. Jej regulacja ma charakter oszczędny, ramowy, w szczegółowych zagadnieniach polegając na istniejących i sprawdzonych aktach i konstrukcjach prawnych, przede wszystkim z obszaru prawa cywilnego. Nie stanowi ona instruktażu postępowania, przyznając podmiotom realizującym przedsięwzięcie w ramach partnerstwa możliwie szeroki zakres swobody w kształtowaniu treści łączącego ich stosunku prawnego. W tym sensie można uznać - mając na uwadze, że partnerstwo publiczno-prywatne jest instytucją szczególnego rodzaju, łączącą elementy stosunków administracyjno- i cywilno-prawnych - że ustawa ta przenosi akcent regulacyjny na aspekt prywatno-prawny, stawiając tym samym podmiot publiczny w nowej sytuacji, otwierając go na nowe obszary, a przede wszystkim na nowe sposoby działania. Oczywiście swoboda podmiotu publicznego ograniczona jest jego ustrojem, zadaniami, przepisami, na podstawie których funkcjonuje i w tym sensie jego pozycja różni się zasadniczo od pozycji partnera prywatnego. Pod tym względem niewątpliwie do prowadzenia przedsięwzięć PPP bardziej predysponowane będą jednostki organizacyjne sektora publicznego o wysokim poziomie samodzielności organizacyjnej i finansowej, np. jednostki samorządu terytorialnego czy agencje rządowe posiadające osobowość prawną, aniżeli podmioty tej samodzielności nieposiadające, jak jednostki budżetowe.

Ustawa wyeliminowała większość zbędnych obciążeń administracyjnych i informacyjnych nałożonych poprzednią regulacją, a także ograniczeń związanych z przedmiotem partnerstwa i treścią umowy o PPP. Zniesiony został obowiązek informowania ministra właściwego ds. gospodarki o każdej podpisanej umowie, bardzo znacząco ograniczono obowiązek uzyskania zgody Ministra Finansów na realizację przedsięwzięcia. Co jednak najistotniejsze - zrezygnowano z regulacji dotyczącej przeprowadzania analiz oraz ich zakresu i poziomu szczegółowości. Motywem odejścia od tego rodzaju przepisów była nie tylko chęć zmniejszenia uciążliwości samego przygotowania partnerstwa i radykalnego uproszczenia tego procesu, ale także przekonanie, że nie jest rolą prawodawcy opisywanie pojęć i czynności właściwych naukom z zakresu ekonomii, zarządzania czy analizy finansowej. Nie można natomiast likwidacji prawnego obowiązku przeprowadzania określonych analiz utożsamiać ze zwolnieniem podmiotu publicznego z odpowiedzialności za racjonalność i gospodarność swych działań w obszarze PPP. Taka racjonalność i gospodarność powinna być podstawą wszystkich działań wykonywanych w interesie publicznym i trudno wyobrazić sobie, aby przed rozpoczęciem jakiegokolwiek przedsięwzięcia podmiot państwowy czy samorządowy nie przeprowadzał prawnych, społecznych czy gospodarczych analiz jego konsekwencji. Natomiast rozległość i sposób takiej analizy powinny każdorazowo być dostosowane do rodzaju planowanego działania. Włączanie tego zagadnienia w sztywne ramy prawne może w wielu przypadkach działać niekorzystnie na rzeczywistą wartość analizy, kładąc nacisk na zgodność z procedurą, zamiast na faktyczne okoliczności i realne potrzeby – z takiego założenia wychodzi też ustawa z 19 grudnia 2008 r.

²⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1058)

³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30.06.2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. Nr 125, poz. 866)

³¹ Warto zauważyć, że sama możliwość tak kategorycznego stwierdzenia wynika z kolejnego z obowiązków narzuconych ustawą, a mianowicie przekazywania przez podmiot publiczny ministrowi właściwemu ds. gospodarki szczegółowych informacji o każdej zawartej umowie w terminie 14 dni od dnia jej podpisania (art. 20 ustawy)

Inną kwestią jest natomiast brak zapewnienia przez ustawę odpowiednich mechanizmów wsparcia realnego funkcjonowania jej przepisów. Doświadczenie uczy, że bez takich działań bardzo trudno liczyć na rzeczywisty rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizacja projektu w tej formie nie jest nigdy zadaniem prostym, a w sytuacji braku dobrych tradycji współpracy i budowania zaufania między sektorem publicznym i prywatnym, z którą mamy do czynienia w Polsce, wymaga autentycznej zachęty i wsparcia. Zagadnienia rodzajów i podziału ryzyk, dokonywania analiz, typowych postanowień umów, słusznie wyłączone z zakresu legislacji, powinny znaleźć się w dostępnych dla adresatów ustawy dokumentach instruktażowych, podręcznikach dobrych praktyk itp. Dla tworzenia i udostępniania takich opracowań oraz innych działań związanych z upowszechnianiem wiedzy i praktyki PPP, należałoby stworzyć pewien sprawnie funkcjonujący system, niekoniecznie kosztowny i oparty o jakąś wyodrębnioną instytucję, ale efektywny i zapewniający realną pomoc. Pod tym względem nowa ustawa nie wnosi nic nowego w stosunku do poprzedniej regulacji, powtarzając jedynie ogólny przepis o zadaniach ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie upowszechniania i promowania partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywania analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego, nie tworząc jednocześnie żadnej infrastruktury realizacji tego zadania i zdując się w tej materii jedynie na polityczną wolę i zaangażowanie. W warunkach ustawy z 2005 roku taka formuła okazała się daleko niewystarczająca.

Z drugiej jednak strony, nie można odmówić takiemu rozwiązaniu pewnej logiki i przesądzać już teraz, że będzie ono barierą dla sukcesu PPP w Polsce. Ustawa szeroko otwiera drzwi nie tylko realizowaniu przedsięwzięć w ramach partnerstwa, ale też działaniom na rzecz wspierania jego rozwoju. To, że w dość skromnym stopniu angażuje ona w te działania administrację centralną może stworzyć przestrzeń w tym obszarze dla instytucji samorządowych czy prywatnych, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę fakt, że wcale nie administracja centralna, ale właśnie samorządy są w Polsce głównym inwestorem i wykonawcą zadań publicznych, w których partnerstwo może znaleźć zastosowanie.

Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle przepisów ustawy z 19 grudnia 2008 r. nie jest tożsame z potocznym rozumieniem PPP. Ustawa reguluje partnerstwo sensu stricto, rozumiane dość wąsko i dość zdecydowanie odróżnia je od mniej złożonych form współpracy sektora publicznego i prywatnego opartych o prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy partnerstwem publiczno-prywatnym jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przepis ten pozwala uchwycić najistotniejsze elementy pozwalające odróżnić PPP od innych form realizacji zadań publicznych. Dla pełnego zrozumienia ustawowej konstrukcji PPP warto jednak uzupełnić tę definicję przepisami dotyczącymi pojęcia przedsięwzięcia (art. 3 pkt. 4) oraz charakteru wynagrodzenia przysługującego partnerowi prywatnemu (art. 7 ust. 2). Na tej podstawie możemy wyróżnić cztery cechy stosunku partnerstwa publiczno-prywatnego, bez których stosunek ten może być uznany za partnerstwo w sensie co najwyżej potocznym:

- 1) współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego,
- 2) podział zadań i ryzyk,
- 3) charakter przedsięwzięcia,
- 4) charakter wynagrodzenia.

Pojęcie współpracy partnerów należy rozumieć dosłownie, jako ich współdziałanie i współodpowiedzialność za powodzenie przedsięwzięcia, i to w zasadzie na każdym jego etapie. Partnerstwo nie jest ze strony podmiotu publicznego wyzbyciem się jakiejś części swego władztwa czy swej kompetencji. Jest zaproszeniem partnera prywatnego do wspólnego realizowania zadania w interesie obydwu podmiotów, a przede wszystkim - w interesie ogólnym, społecznym. W przeciwieństwie do większości transakcji regulowanych prawem zamówień publicznych, polegających na zakupie produktu finalnego – towaru, dzieła, usługi, w PPP podmiot publiczny aktywnie uczestniczy w przedsięwzięciu, działając na rzecz realizacji jego celu, zwłaszcza poprzez wniesienie wkładu własnego (art. 7 ustawy) oraz dysponując prawem stałej, bieżącej kontroli jego wykonania (art. 8).

Pojęcie podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy jest w zasadzie tożsame z katalogiem podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych³², wyłączając podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt. 4-6 tej ustawy, czyli np. tzw. zamawiających sektorowych.

³² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1058, Nr 220, poz. 1420 i Nr 227, poz. 1505).

Takie rozwiązanie podyktowane jest koniecznością zachowania spójności z regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych zwłaszcza pod kątem wymogów dyrektyw Unii Europejskiej. Prawo UE nie reguluje partnerstwa publiczno-prywatnego, natomiast szczegółowo normuje zagadnienia zamówień publicznych. Jednocześnie samo zamówienie publiczne w prawie unijnym rozumiane jest na tyle szeroko (zgodnie z Dyrektywą 2004/18 "Zamówienia publiczne" oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy), że należy uznać PPP za rodzaj zamówienia publicznego w świetle tych przepisów. Oznacza to, że w obszarze będącym przedmiotem zainteresowania prawa zamówień publicznych, a więc w kwestii procedury wyboru kontrahenta strony publicznej (wykonawcy w prawie zamówień publicznych lub partnera prywatnego w PPP) i podmiotów zobowiązanych do stosowania tejże procedury, prawo to musi być stosowane do przedsięwzięć realizowanych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Partnerem prywatnym w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2008 r. jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Pojęcie przedsiębiorcy należy rozumieć zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Definicja partnera prywatnego jest węższa niż w ustawie z 2005 r. – wyłączone z jej zakresu zostały organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe. Nowa ustawa widzi więc partnerstwo, zwłaszcza jeśli przyjąć optykę podmiotu prywatnego, jako działalność o charakterze gospodarczym, nastawioną na zysk. Do wykonywania zadań publicznych przez podmioty kierujące się innymi, niemerkantylnymi motywacjami stosować należy przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Kluczowym elementem partnerstwa publiczno-prywatnego, często uznawanym wręcz za esencjonalny dla tej instytucji jest podział zadań i ryzyk pomiędzy partnerów. W podziale zadań i ryzyk upatruje się również podstawowego waloru partnerstwa, umożliwiającego najlepsze wykorzystanie potencjału, wiedzy, umiejętności sektora publicznego i prywatnego i osiągnięcie swoistego efektu synergii objawiającego się wysoką jakością przedsięwzięcia, łączącą dbałość o dobro wspólne z ekonomiczną efektywnością. Ustawa w bardzo niewielkim stopniu precyzuje zasady podziału zadań; podział ryzyk pozostaje w całości pewną wytyczną, a jego szczegółowe określenie pozostaje zadaniem i przedmiotem umowy o PPP. Zadania stron tej umowy zostały sformułowane bardzo ogólnie w art. 7 ustawy - partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny - do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Pozostawienie niemal pełnej swobody w ukształtowaniu odpowiedzialności partnerów za poszczególne elementy przedsięwzięcia należy potraktować jako konsekwencje szerokiego sformułowania przedmiotu PPP - przyjęcie praktycznie nieograniczonego, otwartego katalogu przedsięwzięć, które mogą być realizowane w tej formule, stałoby w sprzeczności ze szczegółowym określaniem zadań i ryzyk oraz dzieleniem ich już w ustawie pomiędzy partnerów. Z jednej strony, nie można ex ante przewidzieć wszystkich sytuacji, w których PPP zostanie zastosowane - tym trudniejsze jest przewidzenie możliwych zadań i ryzyk. Z drugiej - narzucanie z góry podziału tych zadań i ryzyk ograniczałoby partnerów i uniemożliwiłoby ukształtowanie łączącej ich relacji w sposób najbardziej właściwy dla danych okoliczności.

Wyrazem zniesienia, a przynajmniej znaczącego zmniejszenia ograniczeń co do przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego jest, ujęta w art. 2 pkt. 4 ustawy definicja przedsięwzięcia, którym może być:

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie - połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Definicja ta w zasadzie nie ogranicza rodzajów świadczeń, jakie mogą być przedmiotem PPP. Kładzie natomiast nacisk na charakter przedsięwzięcia, odróżniający je od zwykłego zakupu towaru czy usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne, w przeciwieństwie do tradycyjnego zamówienia publicznego nie ma charakteru transakcji jednorazowej; obejmuje realizację pewnego projektu w dłuższym horyzoncie czasowym, łącząc fazę inwestycji i fazę eksploatacji (utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym).

Zawarta w ustawie definicja przedsięwzięcia wyraźnie odróżnia PPP nie tylko od zwykłego zamówienia publicznego na dostawy, roboty budowlane czy usługi, ale nawet od koncesji na usługi w rozumieniu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³³. W świetle ustawy o koncesji to koncesjonariusz zobowiązuje się do wykonania przedmiotu usługi. Ustawa o PPP wydaje się kreować odwrotny mechanizm - świadczenia usług w połączeniu z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wniesionym przez podmiot publiczny, choć nie wyklucza in principio wniesienia składnika majątkowego również przez partnera prywatnego.

Obszar	Partnerstwo Publiczno-Prywatne	Koncesje na roboty budowlane lub usługi
Przedmiot umowy	Każde świadczenie, w tym roboty budowlane, usługi o ile połączone jest z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym	Roboty budowlane lub usługi
Strona publiczna	Jednostki sektora finansów publicznych, podmioty prawa publicznego, związki jednostek sektora finansów publicznych i instytucji prawa publicznego	Organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, państwowe jednostki i zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych, podmioty prawa publicznego, grupy ww. podmiotów
Strona prywatna	Przedsiębiorcy polscy i zagraniczni	Osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, grupy ww. podmiotów
Czas trwania projektu	Bez ograniczeń	Koncesja na roboty budowlane - 30 lat, koncesja na usługi - 15 lat, (chyba że zwrot nakładów jest dłuższy)
Wynagrodzenie partnera prywatnego	W całości lub części od podmiotu publicznego albo w całości lub części z przedmiotu partnerstwa	W całości lub części z przedmiotu koncesji
Tryb wyboru partnera prywatnego	Gdy wynagrodzenie partnera prywatnego w większości stanowi prawo do pobierania korzyści z przedmiotu przedsięwzięcia - tryb przewidziany dla koncesji. Gdy wynagrodzenie partnera prywatnego w większości stanowi zapłata od podmiotu publicznego - prawo zamówień publicznych	Szczególny tryb przewidziany ustawą o koncesji
Formy realizacji przedsięwzięcia	Bezpośrednio partner prywatny albo spółka celowa partnera prywatnego i podmiotu publicznego	Bezpośrednio koncesjonariusz
Składnik majątkowy	Element obligatoryjny (np. nieruchomości, ruchomość, prawo majątkowe, przedsiębiorstwo)	Element fakultatywny

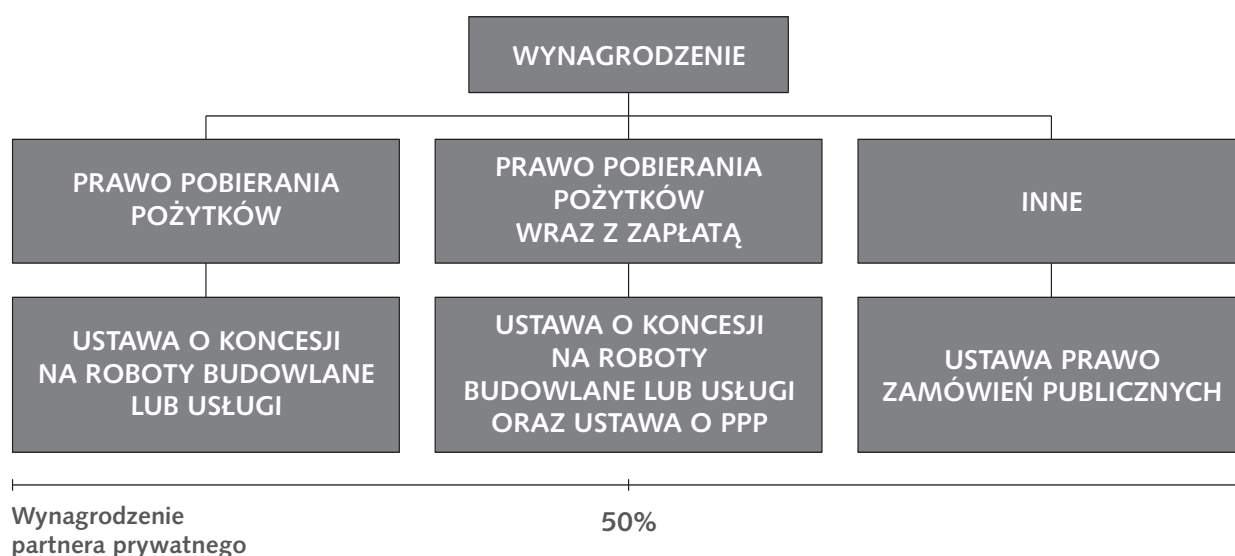
Tabela 24. Różnice między ustawą o PPP, a ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Źródło: opracowanie własne na podstawie Chadbourne & Parke

Co istotne, ustawa nie posługuje się, definiując przedsięwzięcie, odwołaniem do "zadania" czy "celu publicznego". Taki zabieg należy ocenić jako słuszny, mając na względzie brak jednolitej definicji tych pojęć w prawie polskim, a jednocześnie niebezpieczeństwem zamknięcia partnerstwa na pewne projekty ze względu na możliwość wąskiego rozumienia tych określeń. Jednocześnie, zakładając perspektywiczny charakter ustawy, należy być świadomym znacznej zmienności tego co jesteśmy gotowi uznać za cel lub zadanie publiczne, stosownie do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej czy chociażby obowiązujących w danym czasie norm obyczajowych.

Ostatnim z czynników, w świetle ustawy z 19 grudnia 2008 r., mających konstytutywne znaczenie dla partnerstwa publiczno-prywatnego, jest charakter wynagrodzenia przysługującego partnerowi prywatnemu. Wynagrodzenie to, zgodnie z art. 7 ust. 2, zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.

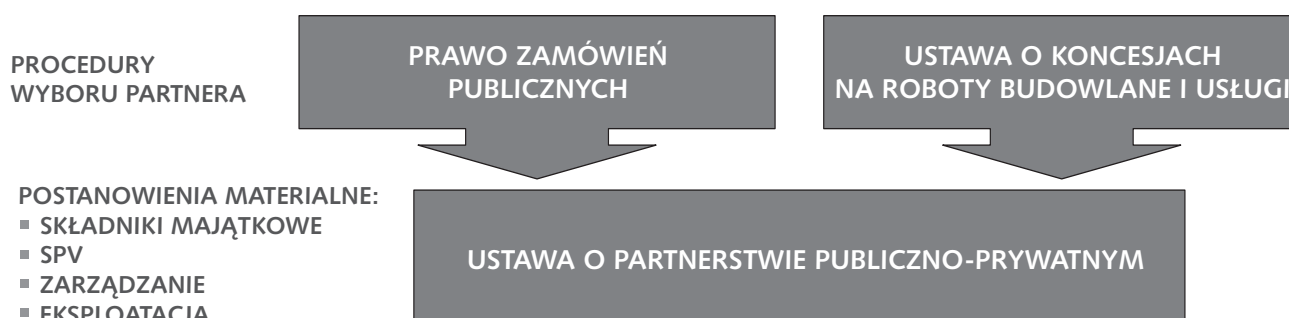
³³ Dz. U. Nr 19, poz. 101



Oznacza to, że wysokość wynagrodzenia nie powinna być znana z góry, na etapie podpisywania umowy o PPP, lecz być w istotnym stopniu uzależniona od jakości przedmiotu PPP - czy to jakości w sensie "popytu" na ten przedmiot (rzeczywiste wykorzystanie, którego typowym przykładem jest liczba użytkowników danej usługi) czy to w sensie zgodności tego przedmiotu z określonymi w umowie kryteriami (faktyczna dostępność, czyli gotowość do wykonania lub zapewnienia świadczenia, niezależnie od rzeczywistego zainteresowania podmiotów zewnętrznych tym świadczeniem). Forma wynagrodzenia stanowi bardzo istotny element PPP - jego elastyczny charakter odzwierciedla zarówno długotrwałą naturę przedsięwzięcia, w które wpisane są zmiany otoczenia społeczno-gospodarczego czy sytuacji stron umowy, jak również podział ryzyk i współodpowiedzialność partnerów za powodzenie projektu.

Procedura wyboru partnera prywatnego

Jak zauważono wcześniej, procedura wyboru partnera prywatnego, ze względów systemowych oraz zgodnie z zasadami prawa UE, regulowana jest przepisami o zamówieniach publicznych. Niezgodne z prawem wspólnotowym byłoby nie tylko tworzenie odrębnej procedury wyboru partnera, ale też modyfikowanie przesłanek zastosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia publicznego³⁴.



Stąd, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym w ogóle nie reguluje powyższych kwestii, odsyłając w tym zakresie do przepisów ustaw proceduralnych: ustawy Prawo zamówień publicznych oraz nowej ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, która wyodrębniła postępowanie w sprawie wyboru koncesjonariusza z prawa zamówień publicznych. Ustawa o PPP w art. 4 wskazuje, że wybór właściwej ustawy w zakresie wyboru partnera uzależniony jest od charakteru wynagrodzenia, - jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, stosować należy przepisy ustawy o koncesji; jeśli natomiast prawo do pobierania pożytków nie jest elementem wynagrodzenia lub nie ma zasadniczego znaczenia dla ustalenia wynagrodzenia, zastosowanie znajdzie ustawa Prawo zamówień publicznych.

³⁴ Na sprzeczność z prawem europejskim modyfikacji przesłanek zastosowania poszczególnych trybów udzielania zamówień publicznych w prawie krajowym zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-84/03 Komisja p. Hiszpanii [2005] ECR I-139.

Należy tutaj jednak zauważyć, że art. 4 ustawy o PPP w zasadzie nie stanowi żadnej odrębnej normy, lecz wskazuje ogólnosystemowe przesłanki zastosowania odpowiedniej procedury, a odwołanie do dwóch odrębnych aktów prawnych podyktowane jest wspomnianym wyżej wyłączeniem postępowania w sprawie udzielenia koncesji z przepisów o zamówieniach publicznych. Zgodnie z przyjętą filozofią, wybór odpowiedniego trybu udzielenia zamówienia do wyboru partnera musi za każdym razem podlegać analizie według warunków zastosowania tego trybu określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Najbardziej właściwym trybem wyboru partnera prywatnego będzie, uregulowany w art. 60a-60e ustawy Prawo zamówień publicznych, tryb dialogu konkurencyjnego. Dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Aby zamawiający mógł zastosować ten tryb muszą wystąpić łącznie dwie następujące przesłanki:

- 1) nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 ustawy Prawo zamówień publicznych lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
- 2) cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Wydaje się, że w większości przypadków partnerstwo publiczno-prywatne będzie spełniać powyższe warunki. Sama definicja przedsięwzięcia zawarta w ustawie wskazuje na jego złożoność, ponieważ obejmuje ono więcej niż tylko jedną z faz tzw. cyklu życia projektu. Jednocześnie długotrwały charakter przedsięwzięć realizowanych w formie PPP uzasadnia przyjęcie wielokryterialnego sposobu oceny najkorzystniejszej oferty. Oprócz ceny, kryteriami tymi powinny być takie elementy, jak wskazany explicite w ustawie, podział zadań i ryzyk pomiędzy partnerów, ale również kwestie np. długości gwarancji na obiekt wykonany przez partnera prywatnego czy wysokości opłat ponoszonych przez podmioty trzecie za świadczone przez partnera usługi.

Podstawowym walorem dialogu konkurencyjnego jest możliwość zaangażowania samych potencjalnych oferentów, a w przypadku PPP - partnerów prywatnych, w określenie najbardziej właściwego i najbardziej odpowiadającego zamawiającemu sposobu zrealizowania jego bardzo ogólnie określonych, na etapie zaproszenia do dialogu, potrzeb i wymagań. Dialog może dotyczyć wszelkich aspektów zamówienia, a więc przede wszystkim tych, których zamawiający nie był w stanie określić: przedmiotu zamówienia, szczegółowych rozwiązań technicznych bądź też uwarunkowań finansowych lub prawnych³⁵. Taka konstrukcja sprzyja innowacyjnym rozwiązaniom, do których przedstawienia są zwykle lepiej predestynowane podmioty prywatne. Propozycje zgłoszone w ramach dialogu mogą być znacznie bardziej korzystne dla realizacji potrzeb i wymagań zamawiającego niż gdyby oparł się on w tym zakresie tylko na własnej wiedzy. Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców jest w stanie określić (jeżeli jest to konieczne) rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby i, na tej podstawie, sporządzić specyfikację indywidualnych warunków zamówienia. Po zakończeniu dialogu zamawiający niezwłocznie informuje uczestniczących w nim wykonawców i zaprasza ich do składania ofert, na podstawie rozwiązań przedstawionych podczas dialogu, przekazując jednocześnie specyfikację istotnych warunków zamówienia. Zamawiający może również przewidzieć nagrody na samym etapie dialogu, za przedstawienie rozwiązań stanowiących podstawę do składania ofert. Tym samym zapewnia się pewną gratyfikację autorowi najwyższej ocenionej rozwiązania za włożony wysiłek, przede wszystkim intelektualny, nawet jeśli w efekcie późniejszego postępowania nie zostanie on wykonawcą zamówienia.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pewne, mniej lub bardziej świadome przeoczenie ustawodawcy, polegające na odwołaniu do ustaw: Prawo zamówień publicznych i o koncesji tylko przy wyborze partnera prywatnego. Budzi to pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania innych przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o koncesji, niż dotyczące samego tylko wyboru partnera. Ustawa o PPP ma bowiem charakter ramowy i zawiera jedynie przepisy materialno-prawne i nie tworzy szczegółowej procedury, tak jak powyższe ustawy. Podobny charakter ma regulacja ustawy dotycząca umowy o PPP, która zawiera jedynie ogólne zasady w tej materii, a nie reguluje wielu kwestii bardziej technicznych, tak jak czyni to np. ustawa Prawo zamówień publicznych.

³⁵ Por. M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, LEX, 2007

Wydaje się zatem uprawnione stanowisko, że w zakresie nieuregulowanym ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym powinny znajdować zastosowanie także przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych i o koncesji, które bezpośrednio nie regulują wyboru wykonawcy lub koncesjonariusza, w szczególności w zakresie niektórych elementów umowy, np. regulujące warunki zawarcia umowy czy dotyczące środków ochrony prawnej.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym

Umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym poświęcony jest trzeci rozdział ustawy. W bardzo oszczędny sposób określony został katalog obowiązkowych postanowień tej umowy, obejmując w zasadzie jedynie zagadnienia wniesienia przez podmiot publiczny wkładu własnego, charakteru wynagrodzenia oraz skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma w świetle ustawy charakter ramowy, co oznacza, że może ona obejmować elementy właściwe różnym, bardziej szczegółowym umowom, nazwanym i nienazwanym. Do tych elementów czy zobowiązań stron stosowane będą odpowiednie przepisy regulujących je aktów prawnych, np. Kodeksu cywilnego. Wśród takich typowych „częstkowych” umów składających się na, stanowiącą zwykle bardzo obszerny i wielowątkowy kontrakt, umowę o PPP, wymienić można przykładowo umowy sprzedaży, zlecenia, najmu, dzierżawy, leasingu czy umowę o roboty budowlane.

Ustawa bardziej szczegółowo reguluje kwestie związane z wniesieniem przez podmiot publiczny składnika majątkowego. Składnik majątkowy jest jedną z form wkładu własnego, którym, w świetle art. 2 pkt. 5 ustawy jest świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, polegające w szczególności na:

- a) poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia,
- b) wniesieniu składnika majątkowego.

Składnik majątkowy może być w świetle ustawy wniesiony w dowolnej formie, w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Należy przyjąć, że najczęściej składnikiem majątkowym wnoszonym przez podmiot publiczny będzie nieruchomości, jako składnik bardzo atrakcyjny z punktu widzenia partnera prywatnego, a jednocześnie stosunkowo często znajdujący się we władaniu strony publicznej.

Zasadą jest, że po zakończeniu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny przekazuje z powrotem podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, w stanie nie pogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania. Dyspozycja art. 11 ustawy ma jednak charakter względny i pozwala stronom na odmienne uregulowanie tej kwestii w umowie. Partnerowi prywatnemu przysługuje natomiast - zarówno w trakcie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak i w ciągu roku po zakończeniu partnerstwa - prawo pierwokupu nieruchomości, która służyła do realizacji partnerstwa. W ten sposób partnerowi gwarantuje się szansę kontynuowania działalności związanej z nieruchomością, którą władał, zarządzał i w którą inwestował w okresie trwania umowy. Prawo pierwokupu nie przysługuje w dwóch sytuacjach:

- 1) jeśli w prawomocnym orzeczeniu sądu stwierdzono odpowiedzialność partnera prywatnego za nienależyte wykonanie zobowiązania z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub
- 2) jeśli podmiot publiczny zawarł umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym z nowym partnerem prywatnym.

Jeżeli składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny jest zobowiązany przekazać ten składnik podmiotowi publicznemu na zasadach określonych w tej umowie albo w umowie lub statucie spółki powołanej dla celów realizacji partnerstwa zgodnie z przepisami ustawy. Sformułowanie „oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem” należy rozumieć podobnie jak w przypadku art. 240 Kodeksu Cywilnego dotyczącego użytkownika wieczystego, który jako szczególny przypadek takiego działania wskazuje nie wzniesienie na oddanej użytkownikowi nieruchomości określonych w umowie budynków lub urządzeń.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym w bardzo ograniczonym stopniu pozwala na zmiany postanowień umowy o PPP w czasie jej wykonywania. Ustawodawca stanął w tym miejscu przed poważnym dylematem.

Z jednej bowiem strony, w wieloletnich stosunkach umownych (a takie będą stosunki z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym) naturalnym wydaje się umożliwienie zmian treści zobowiązań stron stosownie do zmian sytuacji gospodarczej czy potrzeb społecznych. Nie wszystkie zmiany takich okoliczności, pozwalając będą na zmianę pierwotnego stosunku zobowiązaniowego w trybie art. 3571 Kodeksu cywilnego (tzw. klauzula *rebus sic stantibus*)³⁶. Z drugiej strony, zmiana umowy o PPP mogłaby stanowić sposób na obejście przepisów dotyczących trybu wyboru partnera prywatnego i mogłaby godzić w zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, wyrażone w art. 7 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ustawodawca przyjął w tej sytuacji formułę wzorowaną na prawie zamówień publicznych, pozwalając na zmianę treści umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w stosunku do treści oferty na podstawie, której dokonano wyboru partnera prywatnego, tylko wtedy, gdy konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Konstrukcja ta wzorowana jest bezpośrednio na art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych. Co ciekawe, bezpośrednio przed wejściem w życie ustawy o PPP, art. 144 ust. 1 prawa zamówień publicznych został zmieniony³⁷ i obecne jego brzmienie przedstawia się następująco: Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Zmiana jest, jak widać, zasadnicza - o ile w poprzednim brzmieniu, oddanym wiernie w art. 13 ustawy o PPP, zmiana wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć, o tyle w brzmieniu obecnym dokonanie zmiany jest uwarunkowane właśnie przewidzeniem takiej możliwości na etapie ogłoszenia lub w SIWZ. Wydaje się, że nowe brzmienie art. 144 ustawy – Prawo zamówień publicznych jest bardziej przychylnie dla możliwości zmian umowy i w tym kierunku należałoby zmienić również ustawę o PPP. Pozwala ono na przewidzenie i jasne określenie warunków zmian umowy, nie naruszając jednocześnie zasad uczciwej konkurencji. Dla zmian nieprzewidzianych pozostaje kodeksowy tryb zmiany umowy w następstwie nadzwyczajnej zmiany stosunków.

Partnerstwo publiczno-prywatne w formie spółki

Jednym z najbardziej korzystnych i przejrzystych sposobów prowadzenia przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest spółka prawa handlowego. Ustawa pozwala na zawiązanie w tym celu spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej. W tych dwóch ostatnich przypadkach podmiot publiczny nie może być komplementariuszem czyli odpowiadać bez ograniczeń za zobowiązania spółki. Spółka taka ma charakter "celowy", tj. jej cel i przedmiot działalności są ściśle zdeterminowane umową o partnerstwie publiczno-prywatnym i nie mogą wykraczać poza zakres w niej określony. Oznacza to, że po ustaniu partnerstwa spółka powinna w zasadzie ulec rozwiązaniu. W przeciwnym razie partnerstwo mogłoby stać się sposobem na obchodzenie zawartego w ustawie o finansach publicznych zakazu obejmowania przez jednostki sektora finansów publicznych udziałów lub akcji w spółkach. Ustawa o PPP wprowadziła wyjątek od tego zakazu, ale uwarunkowany celowym charakterem spółek.

Szczególne regulacje dotyczące spółki powołanej dla celów partnerstwa dotyczą zaostrzenia (w stosunku do zasad ogólnych) wymagań dla uchwały o zbyciu lub obciążeniu nieruchomości lub przedsiębiorstwa, do których to czynności wymagana jest zgoda wszystkich współników oraz prawa pierwokupu przysługującego podmiotowi publicznemu w przypadku zbycia akcji lub udziałów w spółce przez partnera prywatnego.

Partnerstwo publiczno-prywatne a ochrona długu publicznego i fundusze europejskie

Jednym z celów partnerstwa publiczno-prywatnego jest zmniejszenie zaangażowania finansowego strony publicznej i przerzucenie części kosztów, przynajmniej w pierwszej fazie inwestycji, na partnera prywatnego. PPP powinno z tej perspektywy sprzyjać równowadze finansów publicznych. W rzeczywistości relacja ta jest bardziej skomplikowana. Roczny, a w najlepszym razie kilkuletni horyzont polityki budżetowej nie jest dostosowany do wieloletniego charakteru umów o PPP. Co więcej, skutki tych umów dla finansów państwa rozłożone są na cały czas trwania partnerstwa i często są tym bardziej znaczące, im bardziej zaawansowana jest faza PPP. Korzystne z punktu widzenia długu publicznego rozwiązania na pierwszym etapie inwestycji mogą okazać się fatalne w perspektywie kilkudziesięciu lat.

³⁶ Art. 3571. Jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąca stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współzycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym.

³⁷ Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 171, poz. 1058)

Jednocześnie, instrumenty kontroli finansów publicznych mogą nie być wystarczające dla uniknięcia takich negatywnych zjawisk.

Polski system finansów publicznych przewiduje stosunkowo rygorystyczne procedury ochrony poziomu długu publicznego ustanowione już na poziomie Konstytucji RP. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. wprowadza pod tym względem obowiązek corocznego ujmowania w ustawie budżetowej łącznej kwotę, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Kwota określona w ustawie budżetowej nie będzie dotyczyła zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, a także podmiotów publicznych tzw. sfery pozabudżetowej. W tym sensie ochrona długu publicznego z art. 17 ustawy o PPP ma charakter mocno uformny. Stwierdzenie to nie może być jednak podstawą do krytyki unormowania ustawy o PPP, ale raczej zastrzeżeniem do całego systemu finansów publicznych, który wykazuje niski poziom konsolidacji i słaby poziom kontroli długu publicznego niewynikającego z deficytu budżetu państwa.

W stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów ustawa, zgodnie z filozofią ograniczania obciążeń administracyjnych związanych z partnerstwem, znacząco ograniczyła obowiązek występowania o zgodę Ministra Finansów na realizację przedsięwzięcia oraz uciążliwość tego obowiązku, skracając czas, jaki przysługuje Ministrowi na wydanie lub odmowę wydania tej zgody z 60 dni do 6 tygodni. Art. 18 ust. 1 ustawy stanowi, że sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100.000.000 zł wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wyłączeniem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 140, poz. 984 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1370). Udzielając zgody minister właściwy do spraw finansów publicznych uwzględnia wpływ planowanych wydatków z budżetu państwa na bezpieczeństwo finansów publicznych. Zgoda Ministra Finansów ograniczona jest tylko do aspektów finansowych przedsięwzięcia i nie może obejmować analizy merytorycznej wartości i celowości projektu. Należy również podkreślić, że zgoda dotyczy tylko wydatków na "sfinansowanie przedsięwzięcia", a więc nie obejmuje np. wydatków na analizy czy symulacje jego opłacalności i celowości, ani innych kosztów poniesionych przed przystąpieniem do zasadniczego projektu.

Odnosząc się do ograniczenia kwotowego wymogu zgody Ministra Finansów, należy przede wszystkim podkreślić, że limit 100 mln PLN jest niezależny od skali przedsięwzięcia oraz wszelkich innych wydatków na jego realizację poniesionych przez któregokolwiek z partnerów – dotyczy tylko bezpośredniego zaangażowania budżetu państwa. Wyłączenie z tego limitu środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych sprawia, że w rzeczywistości przypadki, w których zgoda ta będzie potrzebna będą miały charakter incydentalny.

Przywołanie w art. 18 programów operacyjnych wskazuje, że intencją ustawodawcy jest umożliwienie łączenia formy PPP z finansowaniem projektów w tej formie, realizowanych z funduszy strukturalnych i innych funduszy UE. Choć wydaje się, że dotychczasowe przepisy nie stały temu na przeszkodzie, ustawa dodatkowo daje w tym względzie czytelną wskazówkę, wprowadza bowiem do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przepis wyraźnie taką możliwość przewidujący. Z kolei zawarte w art. 18 zwolnienie stanowi wręcz zachętę i uprzywilejowanie takich przedsięwzięć, obejmuje ono bowiem zarówno wkład unijny, jak i krajowy wkład budżetu państwa w ramach programu operacyjnego. Łączenie PPP i funduszy europejskich jest niewątpliwie zadaniem trudnym - wymaga przestrzegania z jednej strony przepisów ustawy o PPP, a z drugiej zasad określonych w programach operacyjnych, a w szczególności zgodności z przepisami o zamówieniach publicznych i o pomocy publicznej, od których w największym stopniu będzie zależało uzyskanie zewnętrznego finansowania. Jednocześnie taka formuła niesie w sobie duży potencjał, zwłaszcza ze względu na możliwość wykorzystania finansowania unijnego na wiele sposobów. Przede wszystkim, stroną ubiegającą się o dotację może być zarówno podmiot publiczny, chcący dofinansować swój wkład własny, jak i partner prywatny, a także spółka zawarta na zasadach określonych w ustawie. Będzie to rodziło określone konsekwencje dla kwestii podziału ryzyk między partnerów. Za każdym razem podmiot ubiegający się o dofinansowanie będzie musiał być do tego uprawniony w świetle postanowień programów operacyjnych. Niewykluczone, że w praktyce najczęstszym sposobem łączenia PPP i funduszy unijnych będzie instytucjonalne i prawne wyodrębnienie pewnych części czy faz tego samego - z punktu widzenia celu gospodarczego - przedsięwzięcia, aby dla każdej z nich wykorzystać najbardziej przydatne i odpowiednie instrumenty.



Fundacja Centrum PPP

ul. Polna 24 lok. 7, 00-630 Warszawa
tel. +48 22 825 70 76, fax +48 22 875 07 68
e-mail: biuro@centrum-ppp.pl

www.centrum-ppp.pl