

Anna Tutak, Marcin Kępa

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA PAŃSTWA WZGLĘDEM PRZEDSIĘWZIĘĆ HYBRYDOWYCH REALIZOWANYCH W FORMULE PPP

Wprowadzenie

Zagadnienie badawcze polegające na łączeniu partnerstw międzysektorowych typu PPP (partnerstwo publiczno-prywatne) z funduszami unijnymi zyskuje na znaczeniu nie tylko w teorii ekonomii, ale również w praktyce gospodarczej. Ta hybrydowa forma wykonywania zadań publicznych z bezzwrotnym zasilaniem finansowym z budżetu UE, wpisująca się w nurt ekonomii instytucjonalnej, jest w Polsce wykorzystywana głównie przez jednostki samorządu terytorialnego. Nowa formuła partnerstwa gospodarczego łączy bezzwrotne środki z UE z kapitałem prywatnym. Środki unijne pozwalają uzupełnić finansowanie prywatne, a stabilność ekonomiczna podmiotów publicznych uwiarygodnia przedsięwzięcie partnerskie na rynku. Celem artykułu jest charakterystyka instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego i zbadanie możliwości współfinansowania PPP ze środków unijnych w Polsce w nowej perspektywie budżetowej 2014-2020.

Wśród złożonych form finansowania inwestycji celu publicznego kluczowe miejsce zajmuje partnerstwo publiczno-prywatne, zarówno zinstytucjonalizowane w swej formie, jak i niezinstytucjonalizowane, w którym wciąż władza państwowa, samorządowa oraz doktryna pokładają spore nadzieje. PPP stosuje się na równi z innymi złożonymi formami finansowania inwestycji, zaliczanymi do usług typu *bancassurance*, jak leasing komunalny, sekurytyzacja aktywów czy inne niż PPP *sensu largo* usługi typu *project finance*¹. Wiadomo, że do stosowania inżynierii finansowej związanej np. z transakcjami strukturyzowanymi potrzeba dużej wiedzy ekonomicznej, a z tym zwłaszcza w ośrodkach lokalnych jest różnie. Naprzeciw temu wychodzi prosta, od pewnego czasu odformalizowana forma współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, ujęta w ramy aktu prawa rangi ustawowej.

¹ Zob. H. Kociemska, *Usługa Bancassurance dla jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 47 i nast.

1. PPP jako alternatywna forma wykonywania zadań publicznych

Słusznie zauważa J. Adamiak, że instytucja PPP jest pojęciem zbiorczym, obejmującym szeroki zestaw relacji między sektorem publicznym a prywatnym², przy czym instytucja jest rozumiana jako system norm i zasad postępowania ukształtowanych w systemie prywatnej własności i właściwych tej własności metod podziału dochodów oraz pracy³. Pojęcie „partnerstwo publiczno-prywatne” pochodzi z USA, gdzie było używane na określenie wspólnego finansowania przez sektor publiczny i prywatny programów edukacyjnych, a później także finansowania instalacji komunalnych⁴.

W prawie UE nie zdefiniowano wprost PPP (inaczej w przypadku zamówień publicznych i koncesji na roboty budowlane lub usługi). Organy UE ograniczyły się do ustalenia *soft law* w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego. Przykładem są tu wydawane przez Komisję Europejską zalecenia i opinie:

- a) Guidelines for Successful Public-Private Partnership (2003),
- b) Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions (2004).

W 2007 roku Komisja Europejska zinstytucjonalizowała PPP, wyjaśniając, że jest nim: „współpraca partnerów publicznych i prywatnych, którzy tworzą wspólnie podmiot z kapitałem mieszanym w celu wykonywania zamówień publicznych lub koncesji”; współpraca partnerów sprowadzać się powinna do zawiazania nowego przedsiębiorstwa z udziałami partnera prywatnego i podmiotu publicznego oraz uzyskania przez partnera prywatnego statusu udziałowca w istniejącym przedsiębiorstwie publicznym.

2. Regulacje prawne współpracy międzysektorowej w ramach PPP w Polsce

Pierwsza polska, nieudana, próba wprowadzenia do obrotu gospodarczego zinstytucjonalizowanego PPP to Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵. Niestety, zbyt daleko idąca polityka regulacyjna państwa i biurokratyczna forma nawiązywania kontraktów sprawiły, że w okresie obo-

² J. Adamiak, Finansowanie inwestycji komunalnych przez partnerstwo publiczno-prywatne, w: Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, red. W. Miemiec, Unimex, Wrocław 2006, s. 450.

³ M. Nasiłowski, Historia myśli ekonomicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 78.

⁴ E.R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008, s. 19.

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1420 (dalej: ustawa o PPP z 2005 r.).

wiązywania tej ustawy nie sfinalizowano żadnego przedsięwzięcia typu PPP. W praktyce gospodarczej największe problemy podmiotom publicznym sprawiała interpretacja art. 11, ust. 1 ustawy o PPP z 2005 r. – „analiza ryzyk”, dlatego asekuracyjnie stosowano „bezpieczne” i „sprawdzone” rozwiązania prawne: zamówienia publiczne i koncesje na roboty budowlane. Niekorzystny stan faktyczny pogłębiała zwłoka właściwych organów administracji publicznej w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy (w rok od uchwalenia ustawy nie było gotowe rozporządzenie w sprawie ryzyk związanych z realizacją projektów PPP oraz elementów analizy tego przedsięwzięcia, a rozporządzenie w sprawie wzoru formularza ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego w ogóle nie zostało wydane).

Istotną zmianę na rynku PPP (swoistą „wartość dodaną”), spowodowało wejście w życie przepisów nowej ustawy (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶). Przyswajalna w odbiorze treść materii prawnej oraz prosty, czytelny wybór partnera prywatnego sprawiły, że podmioty publiczne coraz częściej wykorzystywały nową ustawę do osiągnięcia założonych celów publicznych. Dodatkowo, niemal w tym samym czasie, przekazano w ręce samorządów i innych podmiotów publicznych akt prawny, na mocy którego dopuszczono zawieranie stosunków publiczno-prywatnych w sensie szerokim: Ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi⁷.

PPP jest jednym z częściej poruszanych w środowiskach samorządowych zagadnień, związanych z możliwością pozyskania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji komunalnych w Polsce. PPP pozwala zwiększyć efektywność świadczenia usług publicznych przez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Praktyczna stronna PPP przejawia się w kreowaniu źródeł zwrotnych, nie stwarzając zarazem nadmiernego zagrożenia wynikającego z zadłużania się związków samorządowych⁸. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) są dla prywatnych inwestorów wiarygodnym partnerem biznesowym, zdolnym regulować swoje zobowiązania w długim okresie. Rola PPP w gospodarce została podkreślona w Komunikacie Komisji z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych⁹, w którym czytamy, że „w sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego partnerstwa publiczno-prywatne mogą oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyj-

⁶ Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 (dalej: ustawa o PPP z 2008 r.)

⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 101 (dalej: ustawa o KRbiU).

⁸ E. Kornberger-Sokołowska, Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9, s. 16.

⁹ 19.11.2009, KOM[2009] 615.

nych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji”. Potwierdzono także fakt, że PPP stają się narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury i usług oraz w sytuacji spowolnienia gospodarczego PPP mogą wspomagać finanse publiczne, stanowiąc dodatkowe źródło kapitału.

Cele przedsięwzięć w ramach PPP mogą być następujące:

- a) przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych i regionalnych,
- b) wprowadzenie do usług publicznych nowej myśli technicznej i technologicznej,
- c) zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na pozycję czynną,
- d) rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- e) zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych¹⁰.

3. Charakterystyka projektów hybrydowych

Projekt hybrydowy jest to projekt realizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym wykorzystane zostały środki unijne. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią w takim modelu uzupełnienie finansowania prywatnego. Projektów hybrydowych jest niewiele. EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy o PPP utworzone m.in. Komisji Europejskiej, Europejski Bank Inwestycyjny i państwa członkowskie) zidentyfikował 49 projektów tego typu w Europie¹¹.

Projekty łączące model PPP z funduszami UE podlegają jednocześnie regulom PPP oraz regulom dotyczącym funduszy europejskich. Z takimi projektami łączą się dodatkowe, specyficzne ryzyka (np. ryzyko poziomu dofinansowania, ryzyko zwrotu funduszy unijnych, czy też ryzyko trwałości projektu i ryzyko znaczących zmian w projekcie, wymagających akceptacji Komisji Europejskiej). A zatem przygotowanie planu finansowego projektu PPP, który przewiduje wsparcie ze środków UE, wymaga pracy o większym stopniu złożoności i jest obarczone większą liczbą wymagań wynikających z regulacji prawnych na poziomie europejskim i krajowym.

Preferowane przez Komisję Europejską kierunki przyszłego wsparcia z funduszy unijnych są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP.

¹⁰ D. Hajdys, Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma racjonalizacji wydatków inwestycyjnych gmin, w: Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej, t. II, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, UMCS, Lublin 2005, s. 95.

¹¹ www.ppp.gov.pl/Laczenie/Strony/default.aspx, dostęp: 14.04.2014.

Są to obszary związane ze świadczeniem usług publicznych wymagających wielomiliardowych nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie będzie w stanie ponieść samodzielnie, m.in.: transport, ochrona środowiska (w tym gospodarka odpadami), energetyka (w tym efektywność energetyczna), rewitalizacja i ochrona zdrowia¹². W Polsce w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2014-2020 będą realizowane projekty w trybie PPP w dwóch obszarach: efektywność energetyczna i gospodarka odpadami.

4. Modele projektów hybrydowych

Modele zostały opracowane w oparciu o stopień przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego przewidzianego w ramach każdego rodzaju projektu, od modeli obejmujących przeniesienie o ograniczonym ryzyku (np. ryzyko dotyczące eksploatacji i utrzymania) aż do modeli obejmujących przeniesienie o wyższym ryzyku (np. ryzyko dotyczące projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji). Definicje czterech modeli PPP są następujące:

PPP 1 – Eksploatacja i utrzymanie ze środków prywatnych (DB+O): etap budowy jest wyraźnie oddzielony od etapu eksploatacji i utrzymania za pomocą dwóch różnych umów. W pierwszej umowie podmiotowi prywatnemu zleca się funkcje projektowania i budowania. W drugiej temu samemu lub innemu podmiotowi prywatnemu zleca się eksploatację i utrzymanie infrastruktury.

PPP 2 – Projektuj – buduj – eksploatuj (DBO): podmiot publiczny przyznaje zamówienie na etap budowy, eksploatacji i utrzymania podmiotowi prywatnemu na podstawie pojedynczej umowy DBO.

PPP 3 – Równoległe finansowanie nakładów inwestycyjnych: stosowane w celu finansowania dwóch uzupełniających się infrastruktur na podstawie dwóch oddzielnych umów. Na podstawie jednej umowy podmiot prywatny projektuje i buduje jedną infrastrukturę, a na podstawie drugiej podmiot prywatny (ten sam lub inny) projektuje, buduje i finansuje drugą infrastrukturę oraz eksploatuje i utrzymuje obie infrastruktury. W tym modelu podmiot prywatny częściowo lub w pełni bierze udział w finansowaniu drugiej umowy. Dotacja unijna jest wykorzystywana do finansowania wyłącznie pierwszej infrastruktury.

PPP 4 – Projektuj – buduj – finansuj – eksploatuj (DBFO): to model, w którym ryzyko związane z projektem, budową, finansowaniem i eksploatacją jest przenoszone na podmiot prywatny. DBFO może stanowić klasyczny model bazujący na koncesji z przychodami z opłat nałożonych na użytkowników płaco-

¹² Ibid.

nych na rzecz podmiotu prywatnego lub model wykorzystujący opłaty za dostępność (z opłatami od użytkowników płaconymi na rzecz podmiotu publicznego lub bez takich opłat) w trakcie całego okresu eksploatacji projektu lub połączenie obu modeli¹³.

5. Wykorzystanie finansowania hybrydowego w Polsce w latach 2007-2013

Do końca grudnia 2012 roku w Polsce zawarto 33 umowy w trybie przewidzianym dla partnerstw publiczno-prywatnych. Szczegółowe dane z rynku PPP przedstawia tabela 1. Rynek po nieudanych próbach zinstytucjonalizowania PPP wyraźnie się ożywił. PPP stało się rzeczywistą alternatywą dla wykonywania kapitałochłonnych i złożonych inwestycji komunalnych – w Polsce dopiero zaczyna zdobywać znaczenie i uznanie sektora inwestycyjnego (prywatnego) oraz sektora publicznego.

Tabela 1

Rynek PPP w Polsce w latach 2009-2012

Rok	Liczba ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego w formule PPP	Liczba podpisanych umów o PPP
2009	33	2
2010	51	11
2011	36	11
2012	57	9

Źródło: Fundacja Centrum PPP, <http://www.pppbaza.pl>.

Finansowanie hybrydowe na szeroką skalę rozpoczęto w Polsce w okresie programowania 2007-2013. Łączna wartość projektów uruchomionych w tym czasie wyniosła 3 782,6 mln zł, z czego dofinansowanie w postaci funduszy europejskich stanowiło wkład w wysokości 2 129,47 mln (suma wkładu może wzrosnąć do kwoty 2 338,96 mln zł po pozytywnym zakończeniu procesu rozliczenia środków pomocowych).

¹³ www.ppp.gov.pl/Laczenie/Strony/default.aspx, dostęp: 14.04.2014.

Tabela 2

Wykaz projektów hybrydowych realizowanych w formule PPP (stan na 31.12.2012 r.)

Nazwa projektu PPP	Jest realizująca projekt PPP	Rok, w którym zawarto umowę o PPP	Model PPP	Łączna wartość projektu PPP (w mln zł)	Łączna kwota dofinansowania z UE na współfinansowanie projektu PPP (w mln zł)	Stadium uzyskania dofinansowania z UE na projekt PPP (w trakcie/ podpisana umowa o dofinansowanie – UoD)
1	2	3	4	5	6	7
Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju	Gmina Solec Zdrój	2009	DBFO	19,83	6,80	Podpisana UoD
Rewitalizacja dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie	Miasto Sopot	2012	DBFO	95,78	41,91	Podpisana UoD
Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej	Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. (Województwo Wielkopolskie INEA S.A. ASTA-NET ASTA GROUP Sp. z o.o. S.K.A.)	2010	DBFO	407,11	283,64	Podpisana UoD
System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania	Miasto Poznań	Nie zawarto	DBFO	757,83	352,00	Podpisana UoD
Zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym	Miasto Sosnowiec	2012	DB+O	38,75	29,54	Podpisana UoD
Zarządzanie infrastrukturą sportową stołu Dębowiec w Bielsku-Białej	Miasto Bielsko-Biała	2012	DB+O	61,32	44,96	Podpisana UoD
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Nie zawarto	DBO	327,04	226,34	Podpisana UoD
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Samorząd Województwa Podkarpackiego	Nie zawarto	DBO	321,85	222,85	Podpisana UoD
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Samorząd Województwa Świętokrzyskiego	Nie zawarto	DB+O	200,73	139,42	Podpisana UoD

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Samorząd Województwa Podlaskiego	Nie zawarto	DB+O	250,75	174,10	Podpisana UoD
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej	Samorząd Województwa Lubelskiego	Nie zawarto	DB+O	385,08	266,97	Podpisana UoD
Internet dla Mazowsza	Samorząd Województwa Mazowieckiego - Agencja Rozwoju Mazowsza S.A.	Nie zawarto	DBO	493,34	340,94	Podpisana UoD
Małopolska Sieć Szerokopasmowa	Małopolska Sieć Szerokopasmowa Sp. z o.o.	Nie zawarto	DBFO	192,33	54,38	W trakcie
Likwidacja obszarów wykluczenia informacyjnego i budowa dolnośląskiej sieci szkieletowej	Samorząd Województwa Dolnośląskiego	Nie zawarto	DB+O	215,00	149,70	W trakcie
Budowa stacji gazowej wysokiego ciśnienia, sieci gazowej średniego ciśnienia relacją Dębowa Łąka – Książki – Jabłonowo Pomorskie wraz z siecią rozdzielczą średniego ciśnienia na terenie gminy Książki i gminy Jabłonowo Pom. (etap I)	Gmina Książki	Nie zawarto	DBFO	7,72	2,63	W trakcie
Jabłonowo Pomorskie wraz z siecią rozdzielczą średniego ciśnienia na terenie gminy Książki i gminy Jabłonowo Pom. (etap II)	Gmina Książki	Nie zawarto	DBFO	8,14	2,78	W trakcie

Źródło: Ibid.

Rozliczenie okresu programowania 2007-2013 przypada na koniec roku 2015, wtedy będziemy znali skalę zjawiska finansowania hybrydowego i jego wpływ na rozwój instytucji PPP w Polsce, ale już teraz należy się przyjrzeć kierunkom polityki UE, a zwłaszcza państwa polskiego w kontekście ingerencji w rynek partnerstw międzysektorowych w nowym okresie programowania budżetu unijnego na lata 2014-2020.

6. Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania 2014-2020

W okresie programowania 2007-2013 hybrydowa formuła realizacji projektów nie była w Polsce często wykorzystywana. Zrealizowano lub rozpoczęto realizację 16 projektów hybrydowych (tabela 2). Projektem o największym koszcie całkowitym jest inwestycja pn. *System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania*. Pozostałe projekty są realizowane głównie w sektorze turystyki i sieci szerokopasmowych. Doświadczenia z przygotowania powyższych projektów pokazały, że w celu skutecznej realizacji tego typu inwestycji konieczne jest uwzględnienie specyfiki PPP poprzez wprowadzenie konkretnych udogodnień dla projektów hybrydowych w ramach uregulowań na poziomie europejskim.

Pierwotny tekst projektu rozporządzenia ogólnego na lata 2014-2020¹⁴ (rozporządzenie), który został zaprezentowany przez KE w dniu 6 października 2011 roku, nie zawierał żadnych odniesień do kwestii PPP. Natomiast strona polska od początku prac nad kształtem tego dokumentu aktywnie promowała wprowadzenie szczególnego podejścia do projektów hybrydowych. Dyskusja na temat konieczności zawarcia regulacji w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego w tym akcie została zainicjowana przez grupę roboczą ds. łączenia PPP ze środkami UE działającą w ramach Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Dzięki staraniom polskich negocjatorów udało się przenieść dyskusję w powyższym zakresie na poziom grupy roboczej Rady UE opracowującej zmiany do tekstu zaproponowanego przez KE. Dyskusja ta zakończyła się podjęciem decyzji o zaktualizowaniu projektu rozporządzenia przez wprowadzenie odrębnego rozdziału poświęconego projektom realizowanym w formule PPP. Zapisy te zostały przyjęte przez Radę UE ds. ogólnych na posiedzeniu 26 czerwca 2012 roku w ramach tekstu kompromisowego dotyczącego projektów generujących dochód¹⁵. 20 grudnia 2013 roku rozporządzenie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Komisji Europejskiej.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

¹⁵ MiiR, Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie ppp, Warszawa, grudzień 2013, s. 4-5.

Treść zapisów w rozporządzeniu ogólnym:

- uznanie szczególnej specyfiki PPP przez zapewnienie prymatu przepisów dla tego trybu nad przepisami o charakterze ogólnym,
- wprowadzenie do rozporządzenia ogólnej definicji PPP,
- zapewnienie, że beneficjentem projektu może być podmiot publiczny lub podmiot prywatny,
- zapewnienie możliwości zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących trwałości,
- uznanie kwalifikowalności wydatków w przypadku wpłaty refundacji UE na rachunek powierniczy, jeśli kontrakt PPP przewiduje ponoszenie przez podmiot publiczny opłat za dostępność, rozłożonych w fazie operacyjnej projektu, tj. po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków.

Podsumowanie

Ze względu na przyrastający w szybkim tempie dług publiczny i deficyt budżetowy (budżetów jst i budżetu państwa) szansę na dalszy rozwój formuły PPP w Polsce należy upatrywać w łączeniu partnerstw z finansowaniem pochodzącym z budżetu UE. Fundusze unijne, które od 2004 roku zasilają polską gospodarkę, coraz częściej stanowią istotny wkład podmiotów publicznych w przedsięwzięcia międzysektorowe. Pozwalają włączać bezzwrotne środki pieniężne do projektów z kapitałem mieszanym, bez obawy o destabilizację budżetu podmiotu publicznego. Odpowiednio ukierunkowana polityka państwa, w tym władz administracyjnych wysokiego szczebla (instytucji zarządzających), może zintensyfikować te działania.

Analiza kosztów i korzyści (analiza CBA) projektów hybrydowych generujących dochód opiera się na tych samych zasadach, co analiza innych projektów tego samego typu, jednak jej przeprowadzenie wymaga uwzględnienia pewnych czynników wyróżniających projekty hybrydowe. Zgodnie z projektem aktu wykonawczego KE w tym przedmiocie, w latach 2014-2020 dla projektów hybrydowych możliwe będzie zastosowanie wyższej niż 4-procentowa finansowej stopy dyskontowej, która odzwierciedla poziom zwrotu z kapitału oczekiwany przez partnera prywatnego. Użycie podwyższonej stopy będzie uzależnione od uzasadnienia przedłożonego przez beneficjenta projektu, które powinno odwoływać się do stopy zwrotu partnera prywatnego z podobnych operacji.

W podsumowaniu, zestawiając ze sobą przepisy dotyczące projektów generujących dochód, które obowiązywały w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz regulacje na lata 2014-2020, można wskazać na kilka kluczowych zmian:

- wprowadzenie tzw. zryczałtowanych procentowych stawek dochodowych jako nowej metody obliczenia poziomu dofinansowania,

- wskazanie okresów odniesienia dla projektów generujących dochód należących do poszczególnych sektorów w akcie delegowanym,
- w przypadku projektów, w których nie ma możliwości obiektywnego określenia przychodów z wyprzedzeniem – skrócenie z 5 do 3 lat okresu zakończenia fazy inwestycyjnej projektu, w czasie której dochód wygenerowany przez projekt należy odliczyć od wydatków deklarowanych KE¹⁶.

Literatura

- Adamiak J., Finansowanie inwestycji komunalnych przez partnerstwo publiczno-prywatne, w: Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, red. W. Miemieć, Unimex, Wrocław 2006.
- Hajdys D., Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma racjonalizacji wydatków inwestycyjnych gmin, w: Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej, t. II, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, UMCS, Lublin 2005.
- Kociemska H., Usługa Bancassurance dla jednostek samorządu terytorialnego, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Kornberger-Sokołowska E., Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- MiIR, Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie ppp, Warszawa, grudzień 2013.
- MiIR, Projekty generujące dochód w perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa, luty 2014.
- Nasiłowski M., Historia myśli ekonomicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013.
- Yescombe E.R., Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Oficyna Wolters Kluwer, Kraków 2008.
- www.ppp.gov.pl/Laczenie/Strony/default.aspx.

¹⁶ MiIR, Projekty generujące dochód w perspektywie finansowej 2014-2020, Warszawa, luty 2014, s. 4.

GOVERNMENT'S POLICY TO HYBRID VENTURES REALIZED IN PPP FORMULA

Summary

Aim of this article is to describe Public-Private Partnership institutions, as an alternative method of performance of public tasks and to research of co-founding PPP from European Union's resources in Poland, in budget perspective 2014-2020. Article shows the directions of government's policy as a distributor of the funds, and influence of this policy on development of institutions of Public-Private Partnerships in Poland. Upon this example role of government as a subject of modern economy, which shapes basic legal-economics market mechanism, will be discussed.

Connection of intersectional partnerships PPP types with Union's Funds, is treated as a hybrid form of realization of public tasks. It is based upon support of investments for public purposes, with non-refundable financial support from UE's budget. This method is broadly used and gaining popularity, and Poland became a leader of utilization of UE's funds, as an alternative source of financing of public ventures realized under Public-Privet Partnership.