

Analiza wykorzystania wsparcia z Europejskiego Funduszu Spójności dla potrzeb inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Ze względu na dotychczas obowiązującą ustawę o Partnerstwie publiczno-privatnym (dalej PPP) ta forma realizacji usług społecznych była w Polsce rzadko stosowana. Główną przeszkodą były liczne wymogi i ograniczenia zarówno dla samorządu jak i dla partnera prywatnego. Jeżeli dodać do tego możliwość korzystania z pomocy funduszy Unii Europejskiej zadanie wydaje się być niewykonalne. Skomplikowane polskie prawo w połączeniu z unijnymi wytycznymi dotyczącymi ograniczeń w pomocy publicznej spowodowało, że żaden projekt tego typu nie został w Polsce zrealizowany. Jednakże przykłady z innych krajów Unii Europejskiej pokazują, że możliwe jest stosowanie hybrydowego rozwiązania, które polega na wsparciu inicjatywy PPP za pomocą dotacji unijnych. Niektóre z zrealizowanych w tej formie projektów pokazuje tabela 1.

Tabela 1: Projekty łączące PPP z dotacjami unii

Kraj	Projekt	Lata realizacji	Sektor	Wartość projektu (mln EUR)	Typ grantu	Wartość grantu (mln EUR)
Grecja	Lotnisko w Atenach	1996 – 2001	Transport	2 109,00	EFS	250,00
Grecja	Obwodnica Aten	1992 – 2000	Transport	2 040,00	EFRR	476,00
Portugalia	Most na rzece Tag	1993 – 1998	Transport	897,00	EFS	311,00
Irlandia	Gospodarka ściekowa w rejonie Dublina	1999 – 2003	Ochrona środowiska	184,50	EFS	133,30
Irlandia	Obwodnica M1 miasta Drogheda	1999 – 2003	Transport	254,00	EFS	52,18
Irlandia	Kolejka Luas w Dublinie	2000 – 2006	Transport	1 763,0	EFRR	150,00
Hiszpania i Francja	Kolej Perpignan – Figueras	2004 – 2009	Transport	1 100,00	Fundusze TEN-T	55,00

Źródło: A. Stawiszyński, *Partnerstwo publiczno-prywatne: Kilka źródeł pieniędzy*, w: Forbes, 2008 nr 10, s.

Jak pokazuje tabela Unia wsparła swoimi funduszami projekty infrastrukturalne o kluczowym znaczeniu dla poszczególnych regionów. Przede wszystkim projekty te dotyczyły rozwoju infrastruktury transportowej. Były to projekty o znacznej wartości, jednakże dotacje ze środków europejskich nie były głównym źródłem finansowania, a w niektórych przypadkach ich znaczenie było wręcz marginalne. Wyjątkiem jest irlandzki projekt z zakresu ochrony środowiska. Jak powszechnie wiadomo, aby inwestor wyraził zainteresowanie formułą PPP musi osiągać z przedsięwzięcia zysk. W przypadku zadań z zakresu ochrony środowiska wymagane są wysokie nakłady finansowe na projekt, których najprawdopodobniej nie uda się odzyskać z potencjalnych przychodów. Ochrona środowiska w świetle wytycznych Komisji Europejskiej jest pożądana, co tłumaczy tak istotne zaangażowanie środków europejskich w gospodarkę ściekową Dublinia. Niski udział dotacji z funduszy europejskich można wytłumaczyć jako niechęć do zbytniego angażowania się w projekty komercyjne. Jednakże jest wysoce prawdopodobne, że gdyby nie zaangażowanie Unii Europejskiej do realizacji projektów by nie doszło. Po pierwsze w przypadku projektów infrastrukturalnych ich początkowy etap jest kosztowy i nie zawsze gwarantuje powodzenie przedsięwzięcia. W związku z tym pomoc Unii Europejskiej pozwala na sfinansowanie prac przygotowawczych takich jak projekt, czy postępowanie administracyjne. Ponadto wsparcie unijne znacznie podnosi wiarygodność projektu, dzięki czemu partner prywatny ma możliwość tańszego pozyskania kapitału. Tak więc pomimo, że zaangażowanie finansowe funduszy unijnych nie jest konieczne dla zaistnienia formuły PPP, to dzięki wsparciu pieniężnemu, zwłaszcza etapu przygotowawczego, Unia Europejska stymuluje zarówno władze lokalne do podejmowania projektów opartych na PPP, jak i zachęca inwestorów prywatnych do wejścia na rynek zazwyczaj kontrolowany przez

administrację, zapewniając jednocześnie wysoką wiarygodność projektu, co powoduje obniżenie potencjalnego ryzyka.

Jednakże nie każdy projekt oparty na PPP może liczyć na zainteresowanie Unii Europejskiej. Aby otrzymać wsparcie z funduszy europejskich Komisja Europejska opracowała w 2003 roku dokument o nazwie „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”. „Wytyczne mają stanowić praktyczne instrumentarium przy wykorzystaniu PPP, tworzenia systemu PPP oraz przy ubieganiu się o środki dotacyjne na współfinansowanie projektów PPP.”¹ Jak wskazuje K. Brzozowska „wytyczne UE są skoncentrowane na 4 kluczowych zagadnieniach:

- zapewnieniu otwartego dostępu do rynku i uczciwej konkurencji zgodnie z dorobkiem wspólnotowym i głównym warunkiem Komisji, by PPP nie wpływały negatywnie na funkcjonowanie otwartych rynków, w szczególności na przejrzystość i proporcjonalność procedur przetargowych, doboru partnerów prywatnych i zapewnieniu im odpowiednich zwrotów z wyłożonych środków kapitałowych;
- ochronie interesu publicznego i maksymalizacji wartości dodanej w celu zapewnienia mechanizmu kontroli w wielu formach przy opracowywaniu, realizacji i wdrożeniu projektów;
- określeniu optymalnego poziomu dofinansowania ze środków UE w sposób zapewniający zaspokojenie faktycznych potrzeb i pełną wykonalność projektu, a jednocześnie ograniczający ryzyko osiągnięcia przez sektor prywatny nienależnych zysków z dotacji unijnych;

¹ Brzozowska K, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, w. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 145

- ocenie najbardziej efektywnego rodzaju PPP dla danego projektu pod względem planowanych kosztów i korzyści w stosunku do alternatywnych rozwiązań przedsięwzięć finansowanych wyłącznie ze środków publicznych.”²

Dla idei łączenia PPP z finansowaniem unijnym kluczowe znaczenie ma punkt trzeci. Komisja Europejska nie zastanawia się w nim czy wspierać taką ideę, ale jak wysoka powinna być dotacja, by zrealizować projekt efektywnie. Należy podkreślić, że Komisja Europejska kładzie szczególny nacisk na zachowanie zdrowej konkurencji i stara się, aby jak największą część projektu pokryto ze źródeł komercyjnych. Zasada ta potwierdza stosunkowo niskie zaangażowanie finansowe Unii Europejskiej w projektach PPP zaprezentowanych w tabeli 1. Jednakże pomimo, że dotacje stanowią jedynie część kapitału potrzebnego do realizacji inwestycji, to odgrywają znaczącą rolę. Po pierwsze ze względu na wymagane wysokie nakłady początkowe, które zgodziła się pokryć ze swoich źródeł Unia Europejska. Po drugie „dotacje zapewniają możliwość finansowania projektów, które miałyby trudności z uzyskaniem zamknięcia finansowego z komercyjnych źródeł.”³

W oparciu o tabelę 1 można wywnioskować, że połączenie idei PPP z finansowaniem unijnym najpopularniejsze było w Grecji i Irlandii. Interesujący jest zwłaszcza przypadek Grecji, która przez prawie 15 lat od przystąpienia do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej miała problemy z wykorzystywaniem środków pomocy unijnej. Przełamanie owej niemocy przyszło razem z przyznaniem Atenom prawa do organizacji Letnich Igrzysk Olimpijskich w 2004 roku. Kraj ten mający znaczące braki w infrastrukturze stanął przed poważnym wyzwaniem, ponieważ niezwykle trudno jest nadrobić kilkadziesiąt lat zapóźnień w tak krótkim

² Ib idem, s. 146

³ Ib idem, s. 144

czasie. Problemem był nie tylko brak wydajnych dróg. Ateny nie miały lotniska zdolnego do obsłużenia ruchu pasażerskiego związanego z Igrzyskami Olimpijskimi. Z jednej strony można było rozpocząć budowę tych przedsięwzięć korzystając wyłącznie ze środków publicznych, w tym ze wsparcia Unii Europejskiej. Jednakże już wtedy wiadano, że szanse na realizację tego typu inwestycji w zaplanowanym okresie są niewielkie. Innym możliwym rozwiązaniem było skorzystanie ze znanego już od dawna modelu PPP, ale przy znacznej wartości projektów istniały obawy o źródła i koszt finansowania projektów. Tak więc zdecydowano się na swoistego rodzaju hybrydę łączącą wsparcie finansowe z funduszy unijnych i PPP. Z perspektywy czasu wydaje się, że ten model był bardzo dobrym pomysłem, ponieważ projekty zostały zrealizowane na czas i zmieściły się w założonym budżecie. Ponadto o sukcesie tych przedsięwzięć świadczy fakt, że model ten został z powodzeniem wykorzystany również w innych krajach w późniejszym okresie.

Najbardziej spektakularnym, a zarazem najkosztowniejszym projektem dotychczas zrealizowanym w oparciu o model łączenia środków unijnych z PPP była budowa nowego lotniska w Atenach. Decyzja o wzniesieniu nowego obiektu lotniczego spowodowana była dwiema przyczynami. Pierwszą była niewydolność dotychczasowego portu wzniesionego w 1938 roku. Jednakże decydujące znaczenie miała chęć zorganizowania Igrzysk Olimpijskich, co bez wydajnej infrastruktury transportowej było niemożliwe. To właśnie w chęci uzyskania międzynarodowego poparcia dla organizacji najważniejszego wydarzenia sportowego 2004 roku należy upatrywać decydujących czynników dla rozpoczęcia budowy nowego portu lotniczego, ponieważ władze zamierzały postawić nowy port lotniczy już w latach 70-tych, ale brak decydującego bodźca powodował, że ówczesne wysiłki nie doprowadziły do sukcesu.

Pierwsze działania podjęto, zanim Grecja przystąpiła do EWG, bo jeszcze w 1980 roku. Dokonano wówczas wykopalisk archeologicznych w miejscowości Spata oddalonej o 30 kilometrów od Aten. Jednakże po ich zakończeniu nie kontynuowano prac aż do 1991 roku, kiedy zorganizowany i rozstrzygnięty został pierwszy przetarg na budowę lotniska. W 1993 roku, po zmianie rządu, przetarg unieważniono ze względu na niezadowalające rozdysponowanie udziałów. W początkowym wariantcie Republika Grecji miała otrzymać 40% udziałów w nowoutworzonej spółce.

Drugi przetarg zakończył się powodzeniem. Aby sprawnie zrealizować przedsięwzięcie zdecydowano się na realizację inwestycji w oparciu o nowatorski model łączący pomoc z funduszy unijnych z PPP. Inicjatywa ta nabrała realnego kształtu 31 lipca 1995 roku kiedy Rząd Grecji podpisał umowę z spółką HOCHTIEF Aktiengesellschaft. Jest to jedna z największych niemieckich spółek, która działa na wielu rynkach związanych z budownictwem. Partner prywatny został wybrany w drodze międzynarodowego przetargu, ale trzeba dodać, że rozmowy z HOCHTIEF AG były prowadzone już w 1991 roku, a od 1994 roku spółka była traktowana jako preferowany wykonawca. Zdecydowano również, że przedsięwzięcie zostanie zrealizowane w oparciu o model BOOT (*Built, Own, Operate, Transfer*). „Ten rodzaj partnerstwa polega na tym, iż prywatny przedsiębiorca otrzymuje stosowne zezwolenie (zwane czasami koncesją) na finansowanie, wykonanie, a następnie obsługę określonej inwestycji. Koncesjonariusz, zarządzając wybudowaną przez siebie infrastrukturą, czerpie zyski z opłat wnoszonych przez konsumentów dostarczanych usług. Wpływy te mają zapewnić inwestorowi prywatnemu zwrot z poniesionych nakładów i określają w umowie stopę zwrotu. Po okresie zapewniającym partnerowi prywatnemu (koncesjonariuszowi) osiągnięcie stosownego zarobku infrastruktura jest przekazywana na własność podmiotowi

publicznemu.”⁴ W umowie zapisano, że grunty na których ma stanąć lotnisko zapewnia strona publiczna. Miała ona też zapewnić dogodną komunikację z nowobudowanym obiektem. Do lotniska została doprowadzona 3-pasowa autostrada, która została również wybudowana przy pomocy hybrydowego modelu łączącego środki unijne z PPP. Partner prywatny zobowiązał się natomiast do wykonania wszelkich niezbędnych prac związanych z przygotowaniem terenu i wybudowaniem lotniska w czasie nie dłuższym niż 5 lat. „Chociaż wykorzystanie różnych form organizacyjnych nie zmienia stopnia ryzyka związanego z danym przedsięwzięciem, to formuła BOOT zmienia sposób, w jaki ryzyko to jest rozdzielane pomiędzy poszczególnych uczestników.”⁵

W umowie zawarto postanowienia dotyczące udziałów w spółce Athens International Airport (AIA), mającej zrealizować i zarządzać lotniskiem. Republika Grecji objęła 55% udziałów stając się jednocześnie większościowym udziałowcem nowopowstałej spółki. Pozostałe udziały przypadły HOCHTIEF AG (36,1%) i innym inwestorom (8,9%). Po zakończeniu budowy w spółce zarządzającej lotniskiem udziały pozostałych inwestorów przejął HOCHTIEF AG zwiększając swój udział w spółce do 45%.

„Prawidłowo skonstruowany kontrakt PPP powinien zapewniać wzajemne uzupełnianie się stron w tych działaniach, w których są one najsprawniejsze. W umowie o PPP dokonuje się zatem takiego podziału zadań, aby poszczególne grupy ryzyka związane z realizacją wspólnego przedsięwzięcia obciążały podmiot, który łatwiej może zapobiec pojawieniu się niekorzystnych skutków z nim związanych. W przypadku zaś zaistnienia niekorzystnych okoliczności łatwiej poradzi sobie z ich

⁴ B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, w: LexisNexis, Warszawa 2006, s. 92s

⁵ *BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, red. Maria Adamska, w. Difin, Warszawa 2006, s. 171

skutkami.”⁶ W związku z tym zapewnienie źródeł finansowania przypadło stronie publicznej. Jako podmiot nie nastawiony na zysk znacznie łatwiej było jej uzyskać dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej. Natomiast technologię budowy i zarządzania dostarczył partner prywatny.

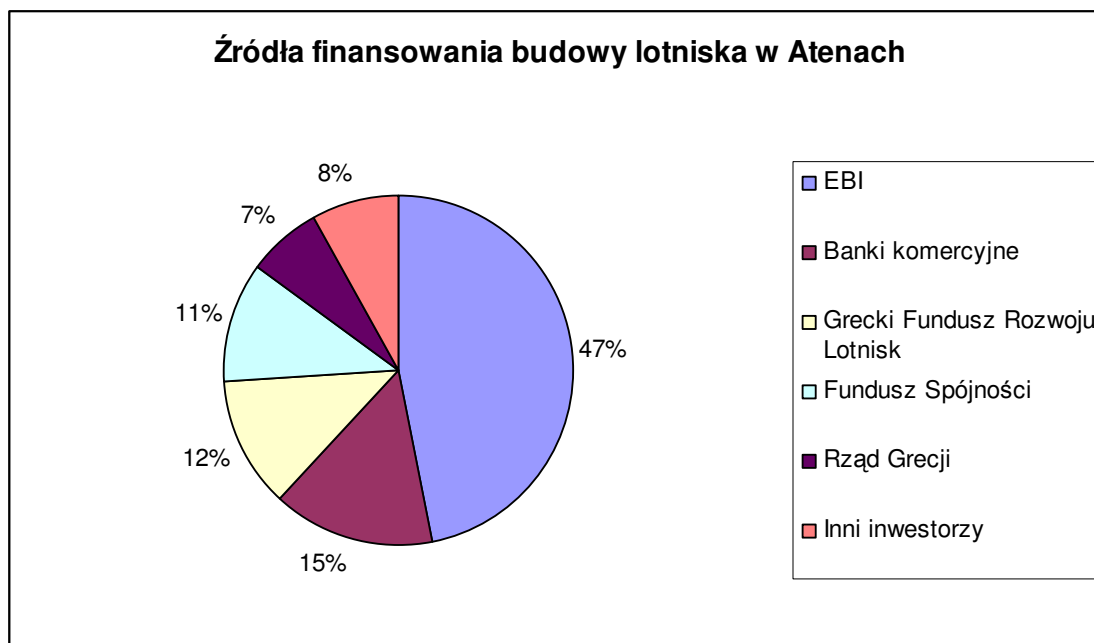
Na początku lat 90-tych Grecja miała problemy z deficytem, który w 1991 roku wynosił 16,2% PKB.⁷ Zmusiło to Rząd Grecji do polityki zmniejszania deficytu, co istotnie ograniczało aktywność inwestycyjną państwa. Mając w perspektywie budowę lotniska zdawano sobie sprawę, że tradycyjny model PPP nie zadziała, ponieważ tego typu inwestycja wymaga znacznych nakładów, nie gwarantując odpowiednich zysków. Chcąc zapewnić opłacalność przedsięwzięcia na wymaganym przez inwestora poziomie (15% zwrotu z kapitału) Rząd Grecji zwrócił się do Unii Europejskiej z prośbą o pomoc. Wsparcia udzielono z Funduszu Spójności. Zaangażowanie Unii Europejskiej oraz atrakcyjny kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego uczyniły projekt opłacalnym dla inwestora. Uzyskanie korzystnego kredytu z EBI było możliwe dzięki temu, że „na podstawie art. 267 traktatów rzymskich Europejski Bank Inwestycyjny musi działać na zasadach *non profit*, zapewniając finansowanie między innymi w mniej rozwiniętych regionach UE, a także pojedynczych projektów tak dużych, że nie są w stanie sfinansować ich kraje członkowskie.”⁸ Jednocześnie Rząd Grecji nie musiał się martwić o nadmierny wzrost deficytu. Źródła finansowania inwestycji przedstawia wykres 1.

⁶ *Ib idem*, s. 301

⁷ Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital, w: PricewaterhouseCoopers, s. 50

⁸ Edward R. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, w. ,Kraków 2008, s. 438

Wykres 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.hochtief-airport.com/>

Na wykresie widać, że największym wsparciem dla projektu była preferencyjna pożyczka z EBI. Poza korzystnym oprocentowaniem kredyt EBI miał dłuższy (25 letni) okres zapadalności. Natomiast banki komercyjne udzieliły kredytów jedynie na 13 lat.

Istotna była również pomoc publiczna udzielona ze wewnętrznych źródeł Grecji, która wyniosła łącznie 26%. Była ona wyższa niż zakładano, ponieważ pomoc unijna była niższa od zakładanej.

Środki unijne były istotnym źródłem finansowania projektu. Można się nawet posunąć do stwierdzenia, że gdyby ich zabrakło, to projekt mógłby nie dojść do skutku, ponieważ inwestorzy mogliby mieć problemy z zamknięciem budżetu. Trzeba podkreślić, że to właśnie Rząd Grecji złożył wniosek o pomoc ze środków unijnych, a nie nowopowstała spółka lub HOCHTIEF AG. Wniosek został złożony

dopiero po podpisaniu umowy, ponieważ aby móc wnioskować o wsparcie wymagana była znajomość kosztu projektu. W umowie zapisano, że ze środków unijnych będzie pochodzić 400 milionów euro. Postanowiono również, iż ryzyko, że wsparcie będzie niższe niż oczekiwane spoczywać będzie na Rządzie Grecji. Do czasu zakończenia budowy z Funduszu Spójności przeznaczono na budowę lotniska 250 milionów euro, co oznacza, że 150 milionów euro musiał przekazać Rząd z budżetu zwiększając jednocześnie deficyt. W 2005 roku Komisja Europejska zakwestionowała kwotę 12,7 miliona euro jako wydaną niezgodnie z obowiązującymi zasadami, co dodatkowo obciążało budżet Grecji.

Dzięki sprawnemu zorganizowaniu funduszy budowa ruszyła już w 1996 roku i trwała 51 miesięcy. Pracowało przy niej nawet do 5000 osób dziennie. Czas wykonania należy uznać, za krótki, ponieważ do zadań generalnego wykonawcy należało między innymi przesunięcie XV-wiecznego kościoła. Niewątpliwie wyzwaniem było też wyrównanie terenu, w tym konieczność niwelacji całego wzgórza. Pozytywnie należy też ocenić ciągłe wsparcie ze strony rządu. Władze administracyjne wymusiły zamknięcie prawie 20 prywatnych radiostacji, które mogłyby zakłócać funkcjonowanie lotniskowych instalacji. Budowę zakończono w lipcu 2000 roku po czym nastąpił okres testów lotniska. Po wszystkich próbach i odbiorach technicznych port lotniczy zostało oddany do publicznego użytku 27 marca 2001 roku. Parametry lotniska w dniu otwarcia przedstawia tabela 2:

**Tabela 2: Parametry międzynarodowego lotniska w Atenach
w dniu otwarcia**

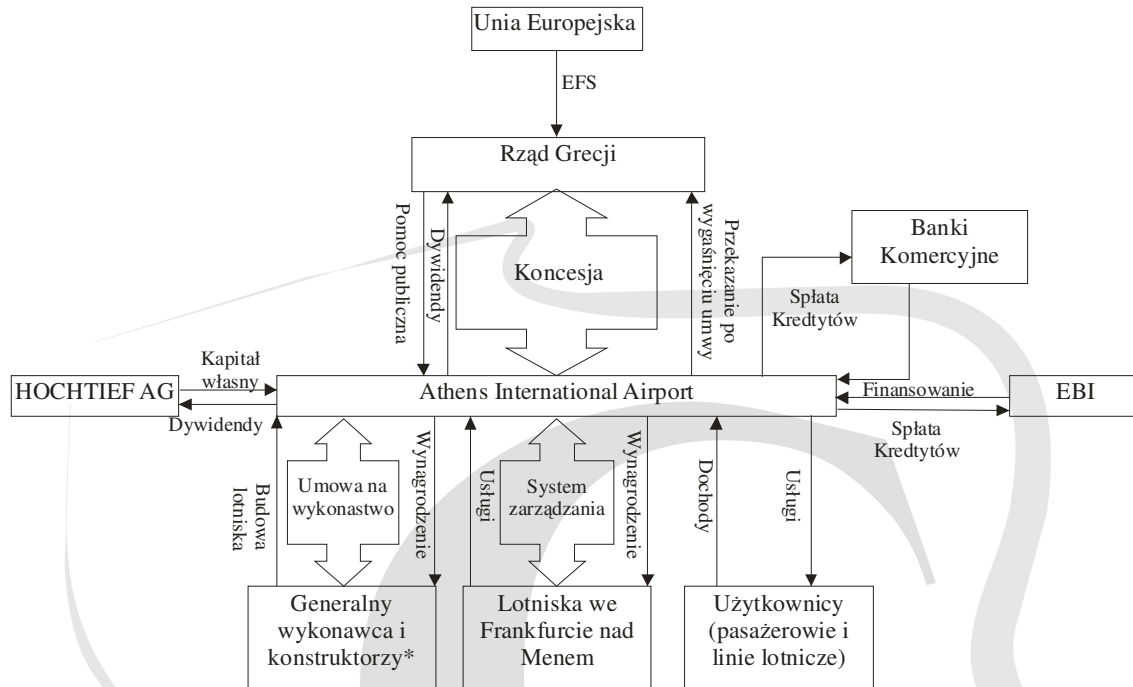
Liczba pasażerów	powyżej 16 milionów rocznie w pierwszym okresie
Ruch towarowy	ponad 220 tys. Ton
Długość pasów startowych	2 pasy po 4 km Każdy
Lądowania	65 lądowań i startów na godzinę lub 600 na dzień
Satelity	10 rękawów pasażerskich
Dojazd	Trzypasmowa autostrada z południa „Attiki Odos”
Bagaż	11 przenośników bagażowych

Źródło: <http://www.hochtief-airport.com/>

Należy dodać, że mając na uwadze dynamiczny rozwój ruchu lotniczego na świecie projektanci umożliwili rozwój i modyfikację lotniska. Najistotniejszą dotychczas dokonaną przebudową było przystosowanie lotniska do przyjmowania samolotów Airbus A380. Pozostawiono też możliwość zwiększenia przepustowości lotniska poprzez budowę nowych terminali.

Zależności i przepływy pieniężne projektu pokazuje schemat 1.

Schemat 1: Athens International Airport – struktura projektu



*HOCHTIEG AG, ABB Calor Emaq Schaltanlagen AG, H Ktantz-TKT GmbH

Źródło: Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital, w: PricewaterhouseCoopers, s. 52

Lotnisko po otwarciu stało się głównym międzynarodowym portem lotniczym w Grecji. Co więcej, już w 6 miesięcy po otwarciu zajęło drugie miejsce w Europie i szóste na świecie pod względem jakości obsługi podróżnych.⁹ Rok później ateńskie lotnisko wg rankingu IATA było najlepsze na świecie. Niewątpliwie świadczy to o wysokiej jakości zrealizowanego projektu i o osiągnięciu założonego celu. Sprawność i jakość obsługi zostały znacznie podniesione.

⁹ Badanie IATA 2001 przeprowadzone na 90 000 pasażerów, <http://www.iata.org/>

Obecnie lotniskiem zarządza spółka Athens International Airport. Proporcje udziałów w spółce przedstawia tabela 3.

Tabela 3: Struktura udziałów w AIA

Udziałowiec	Liczba udziałów	%
Rząd Grecji	16 500 000	55%
HOCHTIEF AirPort GmbH	8 000 000	26,67%
HOCHTIEF AirPort Capital GmbH	4 000 002	13,33%
Copelouzos Dimitrios	599 997	2%
Copelouzou Kiriaki	299 999	1%
Copelouzos Christom	299 999	1%
Copelouzou Eleni-Asiminia	299 999	1%
RAZEM	30 000 000	100%

Źródło: AIA – Raport roczny 2007

Rząd Grecji zachował kontrolę nad lotniskiem. HOCHTIEF AG za pośrednictwem spółek córek zarządza ruchem lotniczym, Dzięki odsprzedaży 5% udziałów HOCHTIEF AG przekazała poboczną funkcję lotniska w ręce specjalizującej się w handlu Grupy Copelouzos należącej do rodziny o tym samym nazwisku. Zarządza ona handlem na lotnisku. Należy do nich ponad 50.000 m² powierzchni komercyjnych w tym 50 sklepów, 14 restauracji i 5-cio gwiazdkowy hotel. W 2008 roku Rząd Grecji poinformował, że część swoich udziałów planuje odsprzedać w ofercie publicznej. Niewiadomo jednak kiedy i na jaką skalę zamierza przeprowadzić operację IPO.

„Zasadniczo PPP to współpraca, w której władza współpracuje z sektorem prywatnym w celu sprawniejszego wywiązania się z ciężących na niej obowiązków, ale sektor prywatny angażuje się jedynie w celu osiągnięcia zysku.”¹⁰ W umowie ustanawiającej PPP z 1995 roku zapisano, że HOCHTIEF AG oczekuje 15% zwrotu z kapitału. Aby osiągnąć taki wskaźnik strona publiczna zobowiązała się zapewnić dodatkowe źródła finansowania i to na niej spoczywało ryzyko dofinansowania projektu. Natomiast ryzyko ruchu pasażerskiego oraz dochodów przyjął na siebie partner prywatny. Oznacza to, że jeśli ruch lotniczy i pasażerski byłby mniejszy od oczekiwanego, to HOCHTIEF AG mogłoby nie osiągnąć oczekiwanego zwrotu z kapitału. Tak więc partner publiczny był obciążony ryzykiem pieniężnym jedynie przez 5 lat, natomiast strona prywatna przez kolejnych 25. Aby zminimalizować ryzyko niedostatecznego ruchu pasażerskiego umowa stanowiła, że po oddaniu do użytku nowego lotniska stare zostanie zamknięte. W ten sposób wykluczono ryzyko ewentualnej konkurencji pomiędzy portami lotniczymi. Dochody spółki AIA przed opodatkowaniem przedstawia wykres 2.

¹⁰ B. Korbus, M. Strawiński, op. cit., s 305

Wykres 2



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportów rocznych HOCHTIEF AirPort za lata 2001-2007

Głównymi dochodami lotniska są opłaty lotniskowe wnoszone przez pasażerów oraz opłaty wnoszone przez linie lotnicze. Należą do nich między innymi opłata za hangarowanie, dostarczenie paliwa, czy serwis i przeglądy samolotów. Wykres 2 pokazuje, że pomimo trudnego okresu, w którym otwierano lotnisko (zamachy na WTC we wrześniu 2001) spółka osiąga zyski już od 2002 roku. Co więcej rosną one systematycznie. Z pewnością jest to związane z generalną tendencją rozwoju ruchu lotniczego na świecie, ale niewątpliwie istotne jest sprawne zarządzanie portem lotniczym, które było możliwe dzięki zastosowaniu modelu BOOT. Kontrakt operatorski zapadnie w 2026 roku, ale należy się spodziewać, że po przejściu lotniska na własność Republiki Grecji władze będą chciały podpisać nowy kontrakt operatorski, ponieważ obecna formuła zapewnia nie tylko zyski, ale także wysoką jakość oferowanych usług.

Oprócz korzyści przedstawionych powyżej trzeba wspomnieć, iż pomimo, że Republika Grecji posiada 55% udziałów w spółce AIA, to budżet lotniska jest niezależny od budżetu kraju i woli polityków. „Dzięki temu, że partner prywatny wykonuje swe zadania przez dłuższy okres, funkcjonowanie projektu jest niezależne od politycznych rozgrywek związanych z corocznością budżetów publicznych oraz z cyklami wyborczymi wpływającymi na nieprzewidywalność warunków ekonomicznych, w jakich ma działać dany podmiot.”¹¹

Przedstawiony przykład hybrydowego modelu PPP łączącego środki unijne z PPP pokazuje, że współpraca narodowego sektora publicznego z Unią Europejską i partnerem prywatnym przy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych pozwala na sprawną realizację kosztownych projektów infrastrukturalnych. Gdyby nie wsparcie Unii Europejskiej realizacja projektu mogłaby opóźnić się nawet o kilkanaście lat, co zapewne nie pomogłoby Grecji w organizacji Igrzysk Olimpijskich w 2004 roku. Dzięki zaangażowaniu Unii Europejskiej Grecja mogła przełamać dotychczasowe niepowodzenie w korzystaniu z unijnych źródeł pomocy. Pozytywnie należy również ocenić udział w przedsięwzięciu inwestora prywatnego, który z pewnością zadbał o to, aby projekt był zyskowny. Ostatni argument wskazuje na wyższą atrakcyjność modelu PPP nad samodzielną realizacją zadania przez sektor publiczny.

Należy się jednak zastanowić, czy podobny model udałoby się wprowadzić w polskich realiach. „Głęboka luka infrastrukturalna pomiędzy Polską, a Europą Zachodnią zwraca szczególną uwagę sektora publicznego na inwestycje infrastrukturalne. To właśnie problemy z montażem finansowym inwestycji publicznych stały się punktem wyjścia do poszukiwania dodatkowych źródeł ich finansowania ze środków prywatnych. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego

¹¹ Ib idem, s. 71

okazała się bardzo atrakcyjną metodą rozwiązywania części z tych problemów.”¹² Jest sprawą oczywistą, że niezwykle ciężko będzie znaleźć prywatnego inwestora, który będzie gotów sfinansować projekt przejmując całkowicie ryzyko. Należy się raczej spodziewać, że będzie on jedynie partycypował w finansowaniu w jakiejś części. Jednocześnie państwo nie będzie skłonne do przekazywania znaczących kwot pieniędzy partnerowi prywatnemu, bo równie dobrze może zrealizować inwestycje samodzielnie. Bodziec w postaci sprawniejszego i efektywnego działania może być niewystarczający. Ponadto „inwestycje w publiczną infrastrukturę charakteryzują się wysokim stopniem kapitałochłonności, niską stopą i długim okresem zwrotu z inwestycji oraz politycznym charakterem procesu decyzyjnego. Problem umiarkowanego zainteresowania sektora prywatnego we współfinansowaniu projektów publicznych dyskontują fundusze strukturalne oferujące bezzwrotne wsparcie dla inwestycji publicznych. Ich beneficjentami mogą być albo jednostki publiczne, albo podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego.”¹³ Oznacza to, że jeżeliby udało się władzom Polski jednocześnie nawiązać współpracę z inwestorami prywatnymi oraz zapewnić dofinansowanie projektu ze źródeł unijnych, to rozwój infrastruktury w Polsce zostałby zdynamizowany. Jak pokazują greckie doświadczenia po przezwycięzeniu początkowych trudności związanych z nawiązaniem współpracy i uzyskaniem wsparcia projekt został zrealizowany w krótkim okresie czasu, a jego funkcjonowanie zostało wyróżnione licznymi nagrodami za jakość obsługi.

Wsparciem dla Polski służy również Komisja Europejska. „Wobec rosnących potrzeb inwestycyjnych w zakresie rozwoju sieci transportowych (drogowych, kolejowych

¹² *Partnerstwo publiczno-prywatne : zagadnienia teorii i praktyki*, red. Maciej Perkowskie, w. Temida 2, Białystok 2007, s. 127

¹³ *Ib idem*, s. 127

i lotniczych) nawet Komisja Europejska, dysponująca znacznymi jak na nasze potrzeby środkami, zwróciła uwagę w swych *Wytocznych*, że w celu zrealizowania spójnego europejskiego systemu transportowego konieczne jest nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym.”¹⁴ Ponadto K. Brzozowska wskazuje, że „w krajach o niskim rozwoju PPP korzystną rolę może odegrać Komisja Europejska wycofując się z czystego finansowania dotacyjnego i wskazując, że wdrożenie PPP na odpowiednich warunkach może zapewnić wyższą efektywność i dostęp do nowych kapitałów.”¹⁵

Poważnym problemem, który może wystąpić w Polsce przy próbie połączenia środków unijnych z PPP okaże się prawdopodobnie konieczność szybkiego i elastycznego działania. „Ta trudna gra wydaje się być warta świeczki dopiero w przypadku dużych i bardzo kosztownych inwestycji, których sfinansowanie z ze środków publicznych (połączonych krajowych i wspólnotowych) nie byłoby możliwe. W takiej sytuacji koniecznością staje się poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania, także w sektorze prywatnym.”¹⁶

Inną korzyścią z łączenia dotacji unijnych z PPP, zwłaszcza w przypadku inwestycji infrastrukturalnych są korzyści skali. „Partnerstwo publiczno-prywatne pozwala przyspieszyć inwestycję w infrastrukturę publiczną, dzięki czemu projekty, które w przeciwnym wypadku musiałyby być realizowane etapami (np. kolejne odcinki dróg), mogą powstać w całości. W ten sposób korzyści skali na etapie budowy obiektu (wynikające między innymi z tego, że wykonawcy nie muszą podejmować robót dla każdego odcinka osobno lub z wielokrotnym wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu) powinny prowadzić do zredukowania kosztów kapitałowych projektu. Poza tym krótszy termin wykonania robót pozwala

¹⁴ B. Korbus, M. Strawiński, op. cit., s. 325

¹⁵ Brzozowska K., op. cit., s. 137

¹⁶ *Partnerstwo publiczno-prywatne : zagadnienia teorii i praktyki*, op. cit., s. 127

uniknąć inflacji kosztów budowy, która w wypadku długiego terminu realizacji obiektu może podnieść jego koszty.”¹⁷

Wydaje się więc, że w świetle zbliżających się Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku, aby zdążyć z realizacją choćby najważniejszych projektów konieczne jest zaangażowanie strony publicznej w implementację modelu łączącego finansowanie unijne z PPP. Nie można jednak dzielić projektów na te do „Euro” i te po, ponieważ istnieje poważne ryzyko, że jeśli dojdzie do takiej sytuacji, to Polskę po 2012 roku może czekać spowolnienie gospodarcze. Aby jemu zapobiec należy już teraz rozpocząć działania zmierzające ku realizacji inwestycji, a nie zastanawiać się, czy zdążymy. Nawet jeśli projekt zostanie ukończony po 2012 roku, to będzie sukcesem. Przecież infrastruktura taka jak autostrady, czy metro ma służyć głównie mieszkańcom danego kraju, a nie turystom przez dwa tygodnie mistrzostw.

¹⁷ Edward R. Yescombe, op. cit., s. 43