



Rafał Cieślak

# Projekty hybrydowe

**Mianem projektów hybrydowych określa się przedsięwzięcia typu PPP, które oprócz wkładów partnera publicznego i prywatnego przewidują także dofinansowanie projektu innymi dotacjami bezzwrotnymi – pochodzącymi ze środków publicznych, w szczególności z funduszy UE.**

**T**aka konstrukcja, o ile tylko jest możliwa, zdecydowanie wzmocnia projekt. Podmiot publiczny otrzymuje bowiem dodatkowe środki na realizację celów ważnych ze społecznego punktu widzenia, partner prywatny zyskuje możliwość uczestniczenia w przedsięwzięciu stabilnym ekonomicznie, zaś administracja środków europejskich jest w stanie efektywniej rozdysponować będące w jej gestii fundusze.

## **Zastosowanie**

Z uwagi na odmienne cele uczestników partnerstwa (zaspokojenie potrzeb społecznych kontra maksymalizacja

zysku), wspieranie PPP środkami unijnymi może znaleźć zastosowanie przede wszystkim w sektorze usług użyteczności publicznej, w którym działają zarówno podmioty publiczne, jak też prywatne, zaś przedsięwzięcia charakteryzują się jednocześnie dochodowością i realizacją potrzeb publicznych.

Komisja Europejska w kilku dokumentach wyraziła swoje poparcie dla takich inicjatyw, choć jednocześnie nie wprowadzono przejrzystych regulacji ani szczegółowych schematów ułatwiających łączenie środków UE i PPP. Podobna sytuacja dotyczy regulacji krajowych, pomimo dopuszczenia tego typu projektów w przepisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Należy przy tym podkreślić, w obecnym okresie programowania część programów operacyjnych – zarówno na poziomie krajowym (PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka), jak też regionalnym (Regionalne Programy Operacyjne) dopuszcza możliwość dofinansowania partnerstw publiczno-prywatnych. Warto pamiętać, że fundusze unijne finansują wyłącznie fazę inwestycyjną przedsięwzięcia (oraz przygotowanie dokumentacji technicznej, projektowej, różnego rodzaju ekspertyz i analiz), zaś działalność operacyjna musi być prowadzona w oparciu o zasoby uczestników PPP.

W Polsce jak na razie brak jest doświadczeń w zakresie realizacji projek-

tów hybrydowych. Skromne praktyki europejskie, obejmujące zaledwie kilkadziesiąt tego typu projektów, nie pozostawiają wątpliwości, że hybrydy mogą być realizowane przede wszystkim w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska, czyli w dużych projektach współfinansowanych z zasobów Funduszu Spójności – w ten sposób realizowane były drogi, lotniska, mosty, oczyszczalnie ścieków, wodociągi. Potwierdza to tezę o możliwościach wdrażania hybryd w sferze usług użyteczności publicznej.

## **Barieri**

Największe projekty, o wartości od kilkudziesięciu milionów złotych wzwyż, sprawiają beneficjentom funduszy unijnych równie duże trudności. Chodzi tu przede wszystkim o problem braku środków na zapewnienie wkładu własnego (nawet przy maksymalnym poziomie dofinansowania 85% kosztów inwestycji, wykonalność finansowa projektu nie zawsze jest zapewniona; warto nadmienić, że liczne projekty dotowane są na niższym poziomie – np. 60%), jak też zadłużenie sektora publicznego. Z uwagi na dochodowy charakter projektów PPP, poziom dofinansowania obliczany jest zgodnie z metodologią tzw. „luki finansowej”, co oznacza, że ulegnie on zmniejszeniu w przypadku, gdy projekt ma charakter „samofinansującego się”, co jednocześnie stanowi podstawowe założenie

PPP. Dlatego też, w omawianym w poprzednich artykułach modelu koncesyjnym, w którym na partnerze prywatnym spoczywa ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia, czyli przerzucenie ciężaru finansowego na użytkowników infrastruktury, konstrukcja projektu hybrydowego ma nikłe szanse powodzenia. Natomiast ustawa o PPP, która nie zawiera podobnego ograniczenia, może stanowić lepszą bazę do budowania partnerstwa w oparciu o środki unijne.

Modeli łączenia środków może być kilka (np. budowa i eksploatacja przez partnera prywatnego infrastruktury finansowanej przez podmiot publiczny z udziałem środków UE, czy pozyskanie dotacji przez spółkę PPP na współfinansowanie projektu). Niemniej jednak, w przypadku eksploatacji projektu dotowanego środkami europejskimi, dodatkową komplikację stanowi może problem pomocy publicznej. Bariery związanych z wdrażaniem hybryd jest naturalnie o wiele więcej. Dlatego też, bez względu na coraz liczniejsze rozważania teoretyczne na ten temat, wydaje się, że z uwagi na wyjątkowo skomplikowane procedury dotyczące projektów hybrydowych, w Polsce ma szansę zo-

stać zrealizowanych kilka, maksymalnie kilkanaście przedsięwzięć o tego typu konstrukcji.

### **Łatwiej o krajowe**

Wiele zależy nie tylko od inwestorów, ale także od ekspertów przyznających unijne dotacje – analizy przedstawione w studium wykonalności powinny jednoznacznie wskazywać, że połączenie PPP i funduszy UE to optymalny z punktu widzenia realizacji polityki spójności model dla danego projektu, a przecież nie zawsze tak będzie. Ponadto, urzędy zatwierdzające realizację projektów muszą być przekonane o zgodności projektu hybrydowego z prawem, o co chyba będzie jeszcze trudniej – ani unijne, ani też krajowe przepisy mające tu zastosowanie nie ułatwiają podjęcia takiej decyzji. Chciałbym także zwrócić uwagę, że wsparcie projektu PPP dotacjami innymi niż fundusze UE, może okazać się łatwiejsze. Myślę tu przede wszystkim o funduszach krajowych, takich jak np. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, czy Fundusz Kolejowy, gdzie terminy naboru wniosków o dotacje, procedury

ich oceny oraz przepisy dotyczące łączenia środków mogą być bardziej przewidywalne niż ma to miejsce w przypadku funduszy europejskich.

Podsumowując należy stwierdzić, że możliwości dofinansowywania środkami z UE partnerstw publiczno-prywatnych są bardzo ograniczone i zawężone do największych projektów umieszczonych w indykatywnych wykazach projektów kluczowych dla poszczególnych programów operacyjnych. Podmioty planujące projekty PPP powinny jednak rozejrzeć się za innymi możliwościami pozyskania dodatkowych środków – i to raczej w Warszawie niż w Brukseli.

Niebawem rozpoczniemy cykl artykułów obejmujący przykłady planowania i realizacji projektów PPP. Zachęcamy Państwa do przesyłania swoich propozycji i dzielenia się doświadczeniem w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

**Rafał Cieślak**  
**Kancelaria Doradztwa**  
**Gospodarczego**  
**Cieślak & Kordasiewicz Sp.j.**  
**r.cieslak@kgd.waw.pl**

## **PPP PRZEWODNIK – JAK ZACZAĆ?**

Wzrastające w sektorze publicznym zainteresowanie realizacją projektów w formule PPP nie ma jeszcze bezpośredniego przełożenia na praktykę. Uchwalone pół roku temu ustawa o PPP oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi powoli wkomponowują się w katalog metod finansowania inwestycji komunalnych i nowe podejście do zarządzania w sektorze publicznym. Pierwsze postępowania niebawem się rozpoczną. Dla podmiotów zainteresowanych PPP, proponujemy przyjąć następujący – uproszczony – schemat postępowania z projektem:

- identyfikacja przedsięwzięcia wraz z szacunkowym określeniem kosztów, wstępną koncepcją architektoniczną, programem funkcjonalno-użytkowym,
- analiza i porównanie dostępnych źródeł i sposobów sfinansowania przedsięwzięcia, z wykorzystaniem środków własnych, kredytowych, dotacji unijnych i innych, mechanizmu trzeciej strony finansującej oraz partnerstwa publiczno-prywatnego,
- promocja projektu wśród potencjalnych inwestorów prywatnych, zebranie informacji z rynku odnośnie wizji i zasad współpracy z partnerem prywatnym,
- opracowanie zaawansowanej analizy finansowej inwestycji wraz z dostępnymi wariantami współpracy z partnerem prywatnym oraz opracowanie analizy prawnej w zakresie procedur, majątku, podmiotów uczestniczących w partnerstwie,
- podjęcie decyzji przez organ stanowiący o realizacji projektu w formule PPP,
- rozpoczęcie procedury wyłonienia partnera prywatnego w modelu koncesyjnym lub z wykorzystaniem przepisów o zamówieniach publicznych dopuszczających postępowanie oparte o negocjacje,
- sesje negocjacyjne z partnerami, którzy zgłosili akces do postępowania,
- wybór najkorzystniejszej oferty i zawarcie umowy o PPP,
- realizacja projektu przez partnera prywatnego przy współudziale podmiotu publicznego.

Do czasu podjęcia decyzji o realizacji przedsięwzięcia z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego istnieje możliwość stosowania różnych wariantów fazy przygotowawczej. W zależności od stopnia zaawansowania projektu – można ograniczyć się do niezbędnych analiz prawnych i finansowych, stanowiących podstawę negocjacji umowy z partnerem prywatnym, a także wyboru trybu postępowania na wyłonienie inwestora. Czas trwania całej procedury wynosi od kilku do nawet kilkunastu miesięcy. Upatrując korzyści, jakie niesie ze sobą zaangażowanie w przedsięwzięcie publiczne prywatnego kapitału, należy zatem uzbroić się w cierpliwość.