

Samorządom terytorialnym i przedsiębiorcom brakuje wiedzy na temat realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym.

## Projekty hybrydowe na początku drogi



**Rafał Cieślak**  
**Damian Michalak**  
Kancelaria Doradztwa Gospodarczego  
Cieślak & Kordasiewicz

**E**fektywne finansowanie projektów infrastrukturalnych zmusza sektor publiczny do poszukiwania nowych narzędzi pozyskania kapitału. Dostępne od kilku już lat środki europejskie ugruntowały na dobre pozycję jednego z najpopularniejszych elementów montażu finansowego inwestycji. Tymczasem wzrasta także znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego.

go. Czy łączenie tych dwóch form finansowania jest możliwe? Do niedawna pozytywna odpowiedź na to pytanie funkcjonowała w Polsce tylko w teorii.

Istotą hybrydowych projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym jest sfinansowanie planowanej inwestycji w oparciu o środki podmiotów z sektora publicznego, przedsiębiorców (partnera prywatnego), przy jednoczesnym dofinansowaniu pochodzącym z funduszy Unii Europejskiej. Choć praktyka zagraniczna wskazuje na wiele zalet realizacji projektów w tej formule, w polskich realiach wciąż brakuje wystarczającej liczby dobrych przykładów w tym zakresie. Niewątpliwą korzyścią hybrydowego

PPP jest pozyskanie przez podmiot publiczny istotnego kapitału. W montażu finansowym projektu pojawiają się bowiem nie tylko środki partnera prywatnego, ale także dofinansowanie mogące wynieść nawet 85 proc. kosztów kwalifikowanych inwestycji. Aby skorzystać z tej możliwości trzeba jednak sprostać wielu wymaganiom i rygorom, jakie wiąże się z wydatkowaniem środków europejskich, takich jak np. kwalifikowalność wydatków, rozliczanie przedsięwzięcia, trwałość projektu, etc. Wysiłek taki często się jednak opłaca. Jak wskazuje Komisja Europejska, hybrydowe projekty PPP cechuje wyższa efektywność i wskaźnik korzyści, zaś wsparcie unijne ➔



➔ uwiarygodnia inwestycję zwłaszcza w oczach instytucji finansujących.

## Jaki model współpracy przyjąć?

Wskazanie idealnego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego z udziałem funduszy europejskich nie jest możliwe. Wybór optymalnej metody współpracy uzależniony jest bowiem od wielu czynników, takich jak chociażby obszar (przedmiot) partnerstwa, dostępność dofinansowania na dany cel, wymagania dotyczące statusu beneficjentów. Wskazane elementy pośrednio wpływają na podział pomiędzy partnerów zadań i ryzyk, jakie wiążą się z realizacją inwestycji. Zależnie od przedmiotu partnerstwa, podział ten kształtować się może odmiennie. Realizując projekt hybrydowy, należy już w fazie przygotowawczej ustalić, który z partnerów ubiegać się będzie o dofinansowanie z Unii Europejskiej i czy jednocześnie uzyska on status beneficjenta. Choć teoretycznie dopuszczalne jest przyjęcie tego statusu zarówno przez podmiot publiczny, jak i partnera prywatnego, w praktyce wnioskodawcą zostanie ta strona, która odpowiadać będzie wymaganiom programu operacyjnego, w ramach którego wsparcie może zostać przyznane. Ponadto, „hybryda” może być realizowana na wiele sposobów – od wariantu „pełnego”, obejmującego przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego z udziałem środków UE przez inwestora prywatnego, poprzez model „mieszany” – zakładający pozyskanie finansowania unijnego jedynie na część (etap) projektu przez podmiot publiczny, po wariant „operatorski”, bazujący na zarządzaniu infrastrukturą współfinansowaną z UE.

## Kiedy wybrać partnera

Kwestią względnie otwartą, ale nie mniej istotną, pozostaje czas wyboru partnera prywatnego w stosunku do dnia złożenia wniosku o dofinansowanie projektu. W tym przypadku dopuszczalne są co naj-

mniej dwa (dominujące w praktyce) warianty. W pierwszym z nich, na etapie przedrealizacyjnym wyłoniony zostaje partner prywatny (lub koncesjonariusz), a w momencie złożenia wniosku aplikacyjnego wiadomo już, że inwestycja przyjmie formę PPP. Warto pamiętać, że w przypadku projektów spoza indyktywnej listy projektów kluczowych, przyznanie środków unijnych jest mniej przewidywalne. By ograniczyć to ryzyko, podmiot publiczny może zobowiązać się do zwrotu inwestorowi prywatnemu części wydatków projektowych na wypadek nieprzyznania dofinansowania. W celu eliminacji ryzyka strona publiczna może także zastrzec w dokumentacji do postępowania PPP stosowne powody unieważnienia postępowania, obejmujące np. brak uzyskania środków UE. W takiej sytuacji naraża się jednak na brak zainteresowania udziałem w projekcie ze strony potencjalnych inwestorów.

W drugim wariantcie, zdarzeniem warunkującym przedsięwzięcie jest udzielenie dofinansowania podmiotowi publicznemu, który następnie wybiera partnera i realizuje projekt niejako „przy okazji” procedury ponoszenia wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia. W obu przypadkach dla przeprowadzenia inwestycji dopuszczalne jest powołanie spółki celowej z udziałem obu partnerów (zawiazania spółki nie przewidują przepisy dotyczące koncesji na roboty budowlane lub usługi).

Bez względu na wybrany sposób realizowania projektu hybrydowego, podstawą jego funkcjonowania zawsze będą dwa kontrakty: umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym i umowa o dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych. W praktyce, obie umowy powinny być ze sobą spójne i uzupełniać się wzajemnie. Przykładowo, beneficjent zawsze odpowiadać będzie za naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie wobec instytucji zarządzającej. Jeśli więc naruszenie jej warunków skutkuje obowiązkiem zwrotu części dofinansowania, umowa partnerska przewidywać powinna skutki takiego zdarzenia dla rozliczeń pomiędzy partnerami

(np. obowiązek pokrycia odpowiedniej kwoty ze środków własnych podmiotu publicznego). Istotną kwestią pozostaje także sprecyzowanie w umowie partnerskiej struktury własnościowej majątku wytworzonego w wyniku inwestycji oraz zasad ponoszenia wydatków inwestycyjnych przez podmiot nie mający statusu beneficjenta. W praktyce (np. w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko) do wniosku o dofinansowanie załączyć należy upoważnienie beneficjenta dla partnera projektowego do ponoszenia w jego imieniu wydatków kwalifikowanych projektu.

## Wynagrodzenie partnera prywatnego

Kwestią równie istotną, stanowiącą jednocześnie swego rodzaju barierą dla hybrydowych projektów PPP, jest sposób ukształtowania wynagrodzenia partnera prywatnego. Mniejsze wątpliwości budzi sytuacja, w której dofinansowanie pokryć ma wyłącznie koszty budowy infrastruktury. Problem pojawia się wówczas, gdy traktowane jest ono jako część wynagrodzenia partnera prywatnego. Kontrakty PPP zawierane są bowiem zazwyczaj na kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Tymczasem wydatkowanie środków europejskich ściśle uzależnione jest od siedmioletniego okresu programowania i przebiegać powinno zgodnie z zasadą n+2 (do 2010 r. n+3). Wskazane ograniczenie uniemożliwia więc wynagradzanie partnera z udziałem środków UE po roku 2015. Jak jednak deklaruje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, trwają prace nad zniesieniem tego rodzaju ograniczenia. Na etapie konsultacji z Komisją Europejską jest projekt legislacyjny wprowadzenia tzw. escrow account – zastrzeżonego rachunku na którym zgromadzone byłyby środki z dofinansowania. Ich wykorzystanie w czasie powiązane byłoby ściśle z okresem obowiązywania zawartej umowy PPP.

W zależności od typu projektu odmiennie kształtować się będzie wielkość udzielonego dofinansowania. Przedsięwzięcia PPP są zazwyczaj tzw. projektami generu-





# START

jącymi dochód. Wielkość wsparcia unijnego ustalana jest metodą oszacowania luki finansowej rozumianej jako różnica między wydatkami inwestycyjnymi a zdyskontowanymi dochodami netto z inwestycji. Luka finansowa decyduje bowiem o poziomie dofinansowania. W przypadku, gdy poziom dochodów będzie zbyt wysoki, środki unijne nie zostaną przyznane (dowodzi tego choćby przykład spalarni w Warszawie). Prawo europejskie wymaga bowiem, aby udzielone dofinansowanie nie tylko wspierało inwestycję, ale przesądzało o jej wykonalności. Drugą formą udzielenia wsparcia z funduszy UE jest pomoc publiczna. W takim przypadku intensywność dofinansowania wahać się może (w zależności od konkretnego przypadku) od 30 do nawet 70 proc. kosztów kwalifikowanych projektu.

## Pierwsze polskie hybrydy

Pomimo trudności, jakie wiążą się z realizacją hybrydowych projektów PPP, od lat realizowane są one w innych krajach Unii Europejskiej, choć trzeba przyznać, że z uwagi na wskazane wcześniej bariery - w dosyć ograniczonym zakresie. Jako modelowe przykłady tego typu przedsięwzięć wskazuje się np. obwodnicę Aten, oczyszczalnię →



➤ ścieków pod Dublinem, czy kolej łączącą Francję z Hiszpanią. Pierwsze „hybrydy” pojawiają się także w Polsce. Projektami pilotażowymi są bowiem 4 duże inwestycje z zakresu kompleksowej gospodarki odpadami, współfinansowane z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i realizowane w Poznaniu, Łodzi, na Górnym Śląsku i Pomorzu. Przedsię-

koncesyjnych realizowana ma być w gminie Solec Zdrój (województwo świętokrzyskie), a jej przedmiotem jest budowa kompleksu basenów mineralnych o charakterze rekreacyjnym i rehabilitacyjnym z zapleczem relaksacyjno-wypoczynkowym. Wartość inwestycji wyniesie ponad 16 mln zł, zaś kwota dofinansowania z UE – 8 mln zł. Umowa z koncesjonariuszem – firmą

gólności dotyczy to programów regionalnych - zwykle tylko teoretycznie przewidują możliwość współfinansowania partnerstw publiczno-prywatnych. Brakuje tu zarówno szczegółowych wytycznych, jak też przede wszystkim wiedzy i zaangażowania w nowe i trudne przedsięwzięcia, jakimi niewątpliwie są „hybrydy”. Nie istnieją przy tym praktyczne przykłady już

## W Poznaniu, Łodzi, na Górnym Śląsku i na Pomorzu budowa spalarni śmieci zostanie sfinansowana w formule hybrydowej.

wzięcia te wspierane są także na etapie przedrealizacyjnym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w zakresie analiz i doradztwa specjalistycznego. Nie brakuje także pozytywnych przykładów inwestycji hybrydowych wdrażanych samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego. Do tej pory podpisane zostały już dwie umowy koncesji na roboty budowlane przewidujące udział środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Pierwsza z nich ma być realizowana w Gostyninie (projekt „Centralny park rekreacji, balneologii, turystyki i wypoczynku „Termy gostynińskie”). W ramach projektu planowane jest powstanie kompleksu obiektów basenowych, hoteli, restauracji, sal wystawowo-imprezowych, balneologii leczniczej, SPA, minigolfa, lodowiska sezonowego, tężni solankowych i wielu innych atrakcji. Koncesjonariusz zobowiązał się do zaprojektowania, budowy i eksploatacji planowanej infrastruktury w okresie 30 lat. Projekt został wpisany w Indykatory Plan Inwestycyjny Regionalny Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Szacowany koszt projektu wyniesie około 250 mln zł. Ze środków EFRR zostało przyznane dofinansowanie w kwocie 72 mln zł, które pokryć ma część kosztów budowy. Roboty budowlane mają ruszyć w drugim kwartale tego roku. Druga z podpisanych umów

Malinowy Zdrój Sp. z o.o. – podpisana została na 27 lat z możliwością jej przedłużenia. Spółka zobowiązała się do zaprojektowania i budowy infrastruktury oraz późniejszego zarządzania basenami. Wynagrodzenie koncesjonariusza pochodzić będzie z opłat użytkowników kompleksu.

### Dostosować prawo i edukować, edukować

Pierwsze zawarte umowy wspierające PPP środkami europejskimi można będzie uznać za sukces dopiero po ich wykonaniu i rozliczeniu projektów. Niemniej jednak samorządowcom, którzy zdecydowali się na tę pionierską metodę łączenia kapitałów – należą się z pewnością wyrazy uznania. Niestety, w obecnym okresie programowania 2007-2013, jak można się było spodziewać, zawartych zostanie zapewne niewiele podobnych umów (kilka – kilkanaście?). Wynika to z zupełnie podstawowych powodów. Akty prawne regulujące zasady partnerstwa publiczno-prywatnego oraz finansowania w Polsce polityki spójności UE jedynie w bardzo ogólny sposób wskazują na możliwości realizowania projektów hybrydowych, zaś systemy wdrażania poszczególnych programów operacyjnych odnoszą się do tej kwestii w sposób szcątkowy. Z tego powodu instytucje zarządzające programami – w szcze-

zrealizowanych przedsięwzięć łączących obie formy finansowania, dlatego też sami projektodawcy i beneficjenci podchodzą do tego sceptycznie. W niektórych przypadkach okazuje się, że z uwagi na zbyt wysoki prognozowany poziom dochodów projektowych, uzyskanie dofinansowania z UE w ogóle nie będzie możliwe. Poza tym – jak wskazaliśmy wcześniej – włączenie środków unijnych w projekt PPP, zarówno od strony prawnej, jak też organizacyjnej, należy do zadań wyjątkowo trudnych, generując dodatkowe ryzyka projektowe. Można powiedzieć, że atrakcyjność funduszy unijnych w projektach PPP maleje proporcjonalnie do trudności ich skonsumowania. Ostatnie lata obecnego okresu programowania należy zatem wykorzystać na przygotowanie instytucji zarządzających środkami europejskimi oraz samych projektodawców do rzeczywistego wykorzystania możliwości realizacji projektów hybrydowych w przyszłości, czyli w latach 2014-2020. Osiągnięciu tego stanu rzeczy służyć mogą jedynie efektywne działania legislacyjne i edukacyjne. W obecnym okresie programowania zabrakło i jednego, i drugiego. ■

Rafał Cieślak jest współnikiem zarządzającym, a Damian Michalak aplikantem radcowskim w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz.  
Kontakt: r.cieslak@kdg.waw.pl,  
d.michalak@kdg.waw.pl