

Projekty hybrydowe — montaż partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy Unii Europejskiej w projektach rozwoju lokalnego i regionalnego

Joanna Szafran

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polska

Streszczenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) rozwija się w Polsce dynamicznie, w odpowiedzi na rosnące potrzeby inwestycyjne przede wszystkim samorządów lokalnych i regionalnych, które napotykają na ograniczenia know-how, budżetowe i związane z zapewnieniem wkładu własnego projektów współfinansowanych z budżetu UE. Dalszemu jego rozwojowi sprzyjają zmiany w regulacjach UE i krajowych na lata 2014–2020, promujące realizację projektów PPP współfinansowanych z funduszy, inicjatyw i instytucji europejskich, tzw. projektów hybrydowych (mieszanych). Celem publikacji jest ukazanie specyfiki takich projektów i ich znaczenia na rynku PPP, w kontekście szerszego ich stosowania w bieżącej perspektywie finansowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Analiza źródeł prawa UE i krajowego oraz analiza ilościowa i strukturalna rynku PPP i projektów hybrydowych pozwoliła na przedstawienie modelowych rozwiązań oraz wskazanie zalet i barier realizacji takich projektów przez samorzady. Dzięki dofinansowaniu przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności hybrydy wyróżnia duża wartość umów zawieranych w sektorach IT, gospodarce odpadami, energetyce i rewitalizacji, które obok transportu i ochrony zdrowia są preferowanymi kierunkami wsparcia UE.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, projekty hybrydowe, Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne

JEL: H7, H44, H54

Wprowadzenie

W perspektywie finansowania 2014–2020 w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSD) dostępnych jest ok 450 mld euro na wsparcie inwestycji publicznych oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej UE. Większość tych środków będzie wydatkowana tradycyjnie w formie dotacji, jednak ich łączenie z finansowaniem prywatnym w ramach projektów hybrydowych (mieszanych, ang. blended project) będzie miało coraz większe znaczenie. Unia Europejska promuje partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako innowacyjny, efektywny i oszczędny sposób realizacji projektów rozwojowych oferując dodatkowe ich wsparcie z funduszy, inicjatyw i instytucji europejskich. Przesłanki szerszego stosowania PPP w montażu ze środkami UE występują szczególnie silnie w Polsce. Celem artykułu jest ukazanie specyfiki projektów hybrydowych i ich znaczenia na rynku PPP, w kontekście szerszego ich stosowania w projektach rozwoju lokalnego i regionalnego w bieżącej perspektywie finansowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Na podstawie analizy źródeł prawa krajowego i UE ukazano zmiany sprzyjające rozwojowi rynku PPP i projektów hybrydowych w Polsce. Analiza ilościowa i strukturalna rynku krajowego i europejskiego (na podstawie baz projektów PPP,¹ danych z raportów i publikacji Europejskiego Centrum Wiedzy o PPP (EPEC) pozwoliła wskazać specyficzne cechy i modelowe rozwiązania w zakresie przygotowania i realizacji projektów hybrydowych.

1. Zob. Bazy projektów na stronie internetowej Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, [@:] <http://www.ppp.gov.pl>.

1. Geneza i podstawy prawne hybrydowych projektów publiczno-prywatnych

Historia dostarcza wiele przykładów zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie i realizację zadań publicznych. Zmieniają się uwarunkowania prawno-ustrojowe i formy finansowania inwestycji infrastrukturalnych, natomiast udział w nich kapitału prywatnego zwiększa się zwykle wówczas, gdy potrzeby inwestycyjne przewyższają możliwości budżetowe władz publicznych (Brzozowska 2008, s. 9–18). Współczesna formuła PPP upowszechniła się w Europie Zachodniej w drugiej połowie lat 90. XX wieku, a prawdziwy boom na europejskim rynku przypada na pierwszą dekadę XXI wieku (Szafran 2016, s. 186–187). Jednak udział w nim nowych państw członkowskich był marginalny. Polska, która wśród nowych państw zajęła w 2009 r. drugą pozycję zanotowała 1,7% udział w wartości i 0,4% liczby zamkniętych projektów całej UE (Kappeler i Nemoz 2010, s. 8). Kluczowe znaczenie dla rozwoju PPP w Polsce miało wejście w życie nowej ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym² oraz ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi³. Natomiast już wcześniej władze samorządowe tworzyły z podmiotami prywatnymi spółki w celu świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych, komunikacji miejskiej, w gospodarce odpadami czy energetyce (Moszoro 2010, s. 41). Powierzanie podmiotom prywatnym wykonywania zadań publicznych umożliwiły przepisy Kodeksu Cywilnego oraz następujące regulacje ustawowe:

- ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, która zapoczątkowała współpracę szczebla rządowego z sektorem prywatnym w drogownictwie;
- ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej;
- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie;
- ustawa z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych.

W źródłach prawa wspólnotowego nie ma odrębnego aktu i w odniesieniu do „umów typu PPP” stosowano dotychczas tzw. prawo miękkie (Wieloński 2014). Dopiero w preambule Rozporządzenia 1303/2013 ogólnie zdefiniowano partnerstwo publiczno-prywatne jako formę współpracy między podmiotami sektora publicznego i prywatnego w celu poprawy realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału.⁴ Uszczegółowieniem definicji projektu hybrydowego jest na gruncie prawa polskiego art. 34 ust. 1–3 tzw. ustawy wdrożeniowej.⁵ Wymogi formalne lub proceduralne stawiane przedsięwzięciom i stronom PPP są skonkretyzowane we wspomnianych aktach prawa krajowego. Równocześnie podkreślono rolę PPP dla osiągnięcia celów polityki spójności UE oraz wprowadzono wiele ułatwień w przygotowaniu i realizacji projektów hybrydowych przy ich finansowaniu z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. EFSI obejmują pięć funduszy będących podstawowymi instrumentami polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — EFRR, Europejski Fundusz Społeczny — EFS i Fundusz Spójności — FS), polityki rolnej (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich — EFRROW) oraz polityki rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki — EFMR). W związku z tym projekty hybrydowe mogą być dofinansowane w ramach wszystkich krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W większości

2. Zob. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r. nr 19 poz. 100, z późn.zm. Na mocy poprzedniej ustawy o PPP z dnia 28 lipca 2005 r. nie uruchomiono żadnego projektu.

3. Zob. DzU z 2009 r. nr 19 poz. 101 — ustawa ta obowiązywała do dnia 14 grudnia 2016 r., uchylona wejściem w życie nowej Ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (zob. DzU z 2016 r. poz. 1920).

4. Art. 2 pkt 24, zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469..

5. Zob. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. DzU z 2014 r. poz. 1146.

z nich znajdują się odniesienia do PPP (w opisie priorytetów inwestycyjnych czy osi priorytetowych). Wsparcie może mieć miejsce zarówno na etapie przygotowania jak i realizacji projektu hybrydowego. Beneficjentem EFSI może być podmiot publiczny bądź partner prywatny, w odniesieniu do EFRROW i EFMR także osoba fizyczna. Złożenie wniosku o dofinansowanie może nastąpić zarówno przed wyborem partnera prywatnego, jak i po jego wyborze. Późniejszy wybór partnera prywatnego wiąże się jednak z ryzykiem wprowadzenia modyfikacji do pierwotnych założeń modelu finansowania i realizacji projektu. Nowe regulacje dopuszczają również możliwość zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu. Jeśli w związku z tym nie nastąpi zmiana właściciela dofinansowanej infrastruktury lub innego elementu projektu, a jedynie zmiana operatora, nie będzie to kolidowało z przepisami dotyczącymi trwałości projektu.⁶ Przy wieloletnich i skomplikowanych projektach zmiana strony umowy bywa uzasadniona lub jest nawet konieczna ze względów merytorycznych oraz efektywnościowych i wpływa na wykorzystanie środków unijnych oraz ochronę interesu publicznego, gdy partner prywatny nie wywiązuje się rzetelnie ze swoich obowiązków (Śmiechowicz 2014, s. 39). Ponadto beneficjentem może być podmiot publiczny a refundacji będą podlegały wydatki partnera prywatnego. Wtedy środki pochodzące z refundacji trafiają na rachunek powierniczy, z którego wypłacane są partnerowi prywatnemu zgodnie z umową PPP.⁷

Wsparcie z EFSI może przybierać różne formy: dotacji, pomocy zwrotnej i instrumentów finansowych, a także ich kombinacje. Dotacje z EFRR i FS oferują potencjalnie największą kwotę dofinansowania (do 85% kosztów kwalifikowalnych) i mogą stanowić określony procent np. kosztów budowy dla projektów nie generujących przychodów. Natomiast w projektach generujących dochód koszty kwalifikowalne są pomniejszane o dochód wypracowany w fazie operacyjnej projektu i dofinansowanie może być uzależnione np. od wielkości luki finansowej lub zryczałtowanych procentowych stawek dochodów w wybranych sektorach i podsektorach. Szczegółowe zasady kwalifikowalności kosztów oraz metody analizy ekonomicznej i finansowej projektów określają zasady pomocy publicznej oraz wytyczne krajowe i unijne.⁸

2. Udział projektów hybrydowych w rynku PPP

W poprzednich okresach programowania hybrydy nie odgrywały większego znaczenia na europejskim rynku PPP. W 2012 r. Europejskie Centrum Wiedzy o PPP (EPEC) zidentyfikowało 50 takich projektów w 13 krajach, co stanowiło zaledwie 3% rynku.⁹ Łącznie obejmowały one 26 dużych projektów (o wartości powyżej 50 mln euro) i 24 mniejsze projekty. W większości przypadków były one dofinansowane z EFRR (46 projektów), jeden projekt z EFRR i EFRROW, a pozostałe z Funduszu Spójności. Warto zauważyć, że połowa z nich dotyczyła sektora ICT, dalej uplasował się transport, sport-rekreacja i ochrona środowiska. Największe dofinansowanie otrzymał transport, w którym generowane są największe projekty i przewidywalny dochód.

W latach 2007–2013 odnotowano w Polsce 19 projektów hybrydowych o różnym stopniu zaawansowania procedur związanych z podpisaniem umów o PPP i umów o dofinansowanie z UE (Jędrasik 2013, s. 56–57). Jednak faktycznie zrealizowanych lub obecnie realizowanych jest jedynie 7 takich przedsięwzięć, które ukazano w tabeli 1. W latach 2009–2016 wszczęto w Polsce 470 postępowań wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza, jednak zaledwie w 112

6. Art. 63 ust. 5 pozwala uniknąć zwrotu unijnych dotacji i naruszenia trwałości dofinansowanych inwestycji, co wynika z art. 71 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., dz. cyt.

7. Zob. Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014–2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014–2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Departament Wspierania Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, grudzień 2013 r., [@:] https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Komentarz_ppp_w_CPR_2.0_final.pdf.

8. Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 z dnia 18 marca 2015 r.

9. Wśród nich znalazł się „Kompleks basenów mineralnych” w Solcu Zdroju, a wkrótce dołączył „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania”, wymagający zatwierdzenia DG Regio jako tzw. duży projekt — zob. EU Funds in PPPs. Project Stocktake and Case Studies. European PPP Expertise Centre, June 2012, s. 11–19, [@:] http://www.eib.org/attachments/epec/epec_project_stocktake_eu_funds_in_ppps_en.pdf.

Tab. 1. Wykaz realizowanych projektów hybrydowych, stan na 31 grudnia 2016 r.

Nazwa projektu	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego	Model PPP	Zawarcie umowy / okres umowy	Wartość umowy (mln zł)	Dofinansowanie z UE		Program Operacyjny
					mln zł	źródło	
Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju	Koncesja na roboty budowlane	DBFO	2010/27 lat	19,81	6,80	EFRR	RPO Świętokrzyskie 2007–2013
Rewitalizacja dworca PKP i terenów przydworcowych w Sopocie	PPP w trybie koncesji	DBFO	2012/12 lat i 7 m-cy	100,00	41,91	JESSICA	RPO Pomorskie 2007–2013
System Gospodarki Odpadami dla miasta Poznania	PPP w trybie PZP	DBFO	2013/25 lat	925,05	352,00	Fundusz Spójności	PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013
Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej — w. warm.-mazur.	PPP w trybie PZP	DBO	2013/10 lat	327,04	226,34	EFRR	PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
Sieć szerokopasmowa Polski wschodniej — w. podkarpackie	PPP w trybie PZP	DBO	2013/9 lat i 2 m-ce	310,82	222,85	EFRR	PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013
Internet dla Mazowsza	PPP w trybie PZP	DBO	2013/2 lata i 3 m-ce	458,36	340,90	EFRR	RPO Mazowieckie 2007–2013
Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych gminy Świdnica	PPP w trybie PZP	b.d.	2014/10 lat	4,63	1,95	EFRR	RPO Lubuskie 2007–2013

Źródło: Opracowano własne na podstawie bazy projektów hybrydowych PPP oraz bazy zawartych umów PPP, stan na dzień 31 grudnia 2016 r.

przypadkach zakończyły się one podpisaniem umów o łącznej wartości 5,602 mld zł brutto.¹⁰ Natomiast zrealizowane lub realizowane projekty hybrydowe stanowią zaledwie 6% liczby i 38% wartości podpisanych umów.

Wśród wymienionych w tabeli 1 projektów hybrydowych widać przewagę bardzo dużych umów (4 projekty o wartości powyżej 250 mln zł i 1 projekt o wartości 100 mln zł). Podczas gdy na polskim rynku PPP dominują projekty mikro (o wartości poniżej 5 mln zł), bardzo małe (5–20 mln zł) i małe (20–50 mln zł), stanowiące łącznie ponad 80% liczby podpisanych umów. Wynika to z przewagi projektów lokalnych. Przedsięwzięcia publiczno-prywatne są domeną samorządów, które bezpośrednio lub przez podmioty z nimi powiązane wszczęły 457 postępowań (97% ogółu) oraz zawarły 103 umowy (ponad 90% umów). Prym wiodą gminy, wśród których najwięcej umów o największej wartości zawarły gminy miejskie (32 umowy o łącznej wartości 2,32 mld zł), dalej gminy wiejskie (23 umowy) i gminy miejsko-wiejskie (16 umów).¹¹ Projekty hybrydowe realizują duże miasta (np. Poznań i Sopot) jak i gminy wiejskie (np. Solec-Zdrój i Świdnica). Kolejną pozycję na rynku PPP zajmują samorzady województw, które do końca 2016 r. zawarły 9 umów na łączną sumę 1,2 mld zł, w tym 2 projekty hybrydowe w województwie podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Ponadto, współpracę z partnerem prywatnym podejmowały jednostki budżetowe i spółki komunalne, starostwa, SP ZOZ, uczelnie wyższe, stowarzyszenie, fundacja oraz związek gmin. Administracja rządowa miała dotychczas niewielki udział w rynku, ale najwyższą skuteczność (5 ogłoszeń i podpisanych umów).

Regionalny rozkład ogłaszanych i finalizowanych projektów PPP ukazuje ich koncentrację w województwach zaliczanych do czołówki najlepiej zainwestowanych i rozwiniętych. W latach 2009–2016 największą aktywnością odznaczały się podmioty z województwa mazowieckiego (20 umów), śląskiego (18 umów), pomorskiego (12), małopolskiego (11), dolnośląskiego i wielkopolskiego (po 10 umów).¹² Łącznie na te sześć województw przypada ponad 60% podpisanych umów publiczno-prywatnych. Z drugiej strony, najmniej postępowań o wybór partnera prywatnego sfinalizowano dotychczas w województwach: łódzkim i podlaskim (po 1) i lubelskim (2).

Analiza struktury sektorowej rynku PPP ukazuje przewagę ogłoszeń i zawartych umów w sektorze sportowo-rekreacyjnym (np. baseny, termy, stadiony) i infrastruktury transportowej (głównie parkingi), które przez lata były niedoinwestowane, stąd samorzady starają się pozyskać inwestorów prywatnych. Pod względem wartości dominuje sektor telekomunikacyjny (35% wartości rynku) i gospodarka odpadami (20%). Wiąże się to z pozyskaniem dofinansowania UE na realizację dużych projektów hybrydowych w zakresie budowy i zarządzania siecią szerokopasmową dla Polski Wschodniej i Mazowsza oraz spalarnią odpadów w Poznaniu. Duże możliwości współpracy z partnerami prywatnymi stwarzają również sektory wodno-kanalizacyjny i efektywności energetycznej, które zapewniają stałe strumienie płatności odbiorców lub przewidują rozwiązania generujące przychody — rewitalizacja. W efekcie, charakteryzuje je największa skuteczność postępowań zwieńczonych podpisaniem umów.

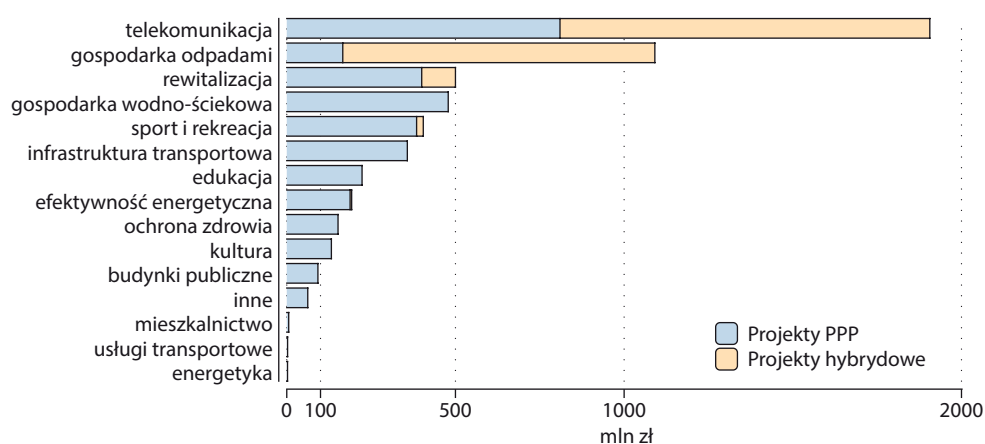
Największe projekty hybrydowe zyskały dofinansowanie w ramach krajowych programów operacyjnych, głównie PO Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (5 planowanych i 2 zrealizowane projekty przy udziale EFRR) oraz PO Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (1 projekt dofinansowany z Funduszu Spójności). Natomiast najwięcej planowanych i realizowanych projektów, w szczególności w gminach jest współfinansowanych z EFRR w ramach RPO. Pod względem struktury finansowania wyróżnia się projekt „Rewitalizacji Dworca PKP i terenów przydworcowych w Sopocie”, gdzie dofinansowanie zwrotne pochodziło z inicjatywy JESSICA i beneficjentem środków był partner prywatny (Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A.).

Preferowaną prawno-organizacyjną formą ogłoszeń i umów zawartych z prywatnymi przedsiębiorcami są koncesje. Ogółem przeważają koncesje na usługi (stanowiące niemal 40% umów), podczas gdy do 2013 roku dominowały koncesje na roboty budowlane. Wyłonienie partnera prywatnego

10. Zob. Analiza rynku ppp za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016 r. Raport opracowany przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, pod red. Bartosza Korbusa, Warszawa 2016, s. 35, [@:] https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_rynk_u_PPP_31_12_2016.pdf.

11. Tamże, s. 25.

12. Tamże, s. 31–33.



Rys. 1. Wartość projektów PPP według sektorów w latach 2009–2016 (w mln zł)

Źródło: Opracowano podstawie Analiza rynku ppp za okres..., dz. cyt., s. 31 oraz bazy projektów hybrydowych PPP, stan na dzień 31 grudnia 2016 r.

w projektach hybrydowych następuje najczęściej w trybie prawa zamówień publicznych (PZP), który odznacza się także większą skutecznością w finalizowaniu postępowań. Chcąc ograniczyć ryzyko ekonomiczne (w szczególności ryzyko popytu), przedsiębiorcy są bardziej skłonni do zawarcia umowy PPP, w której wynagrodzenie pochodzi z budżetu publicznego. Tryb zamówieniowy prowadzi do modelu podziału zadań i ryzyka, w którym jedynym i pewnym klientem partnera prywatnego jest podmiot publiczny, egzekwujący w zamian za ustalone płatności jakość świadczonych usług lub dostępność określonej w umowie infrastruktury. W zależności od podziału zadań i zakresu ryzyka przeniesionego na partnera prywatnego, można wyróżnić cztery podstawowe modele łączenia PPP z funduszami UE (Kałuża 2014, s. 56–61).¹³ Dotychczas projekty hybrydowe wykorzystywały głównie modele Design-Build-Operate (DBO), (np. sieci szerokopasmowego Internetu), bądź Design-Build-Finance-Operate (DBFO). W modelu DBO partner prywatny na podstawie jednej umowy projektuje i buduje obiekt oraz jest odpowiedzialny za jego eksploatację i utrzymanie. Przejmuje on ryzyko operacyjne, zaś ryzyko finansowe obciąża podmiot publiczny. Stosunkowo najwyższy stopień ryzyka występuje w modelu DBFO. Partner prywatny ponosi ryzyko związane z projektowaniem, budową, finansowaniem i eksploatacją, zaś fundusze unijne refundują koszty inwestycyjne (po zakończeniu budowy).

Wnioski

W bieżącej perspektywie finansowania krajowych i regionalnych programów operacyjnych projekty hybrydowe są szczególnie interesujące dla beneficjentów intensywnie korzystających ze wsparcia UE. Sprzyjają temu omówione zmiany w regulacjach EFSI na lata 2014–2020, zwłaszcza dotyczące zaangażowania środków z EFRR i Funduszu Spójności. Spośród 19 potencjalnych projektów hybrydowych, na koniec 2016 r. faktycznie zrealizowanych lub w trakcie realizacji było 7. Według danych Bazy zamierzeń inwestycyjnych, opublikowanej w Bazie projektów PPP na koniec kwietnia 2017 r., planowane są kolejne 22 hybrydy (na 142 projekty PPP ogółem).

Specyfiką polskiego rynku PPP jest przewaga projektów o zasięgu lokalnym, a to przekłada się na małą ich wartość. Mniejsze projekty są obciążone mniejszym ryzykiem, co jest istotne dla partnera prywatnego i instytucji finansującej, zaś samorządy nie muszą ich wliczać do długu publicznego. Natomiast hybrydy wyróżniają większościowy udział bardzo dużych umów (powyżej 250 mln zł). Częściej też ogłaszają je samorządy województw, duże miasta, agencje rozwoju. Wśród planowanych

13. Zob. też: Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady. Wyniki realizacji zadania horyzontalnego w ramach JASPERS, dokument roboczy, sprawozdanie sporządzone na podstawie umowy o doradztwo zawartej z PricewaterhouseCoopers, Grudzień, 2010 r., s. 35, [@:] https://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/PPP_fundusze_UE/Dokumenty/Documents/Jaspers%202_100311.pdf.

projektów pojawiają się także krajowe instytuty medyczne i badawcze, uczelnie wyższe, starostwa powiatowe. Wartość projektu powinna być współmierna do czasu oraz kosztów przygotowania inwestycji i jej finansowania. Z uwagi na większy stopień złożoności wybór finansowania hybrydowego powinien być podyktowany zasadą „value for money”. W efekcie, projekty te są najchętniej podejmowane w sektorze IT, ochronie środowiska i gospodarce odpadami, energetyce, rewitalizacji, transporcie i ochronie zdrowia. Są one również preferowanymi kierunkami wsparcia funduszy UE, Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych i innych instrumentów zwrotnych. W Polsce projekty hybrydowe są dofinansowane przede wszystkim z EFRR i Funduszu Spójności. Warto ubiegać się również o wsparcie zwrotne, które oferując dogodne warunki będzie korzystniejsze, niż finansowanie inwestycji w pełni przez partnera prywatnego.

Hybrydowe PPP może stać się motorem współpracy publiczno-prywatnej, z uwagi na korzyści jakie oferuje obu stronom. Przedsiębiorcy wchodząc w PPP zyskują dostęp do rynku tradycyjnie obsługiwane przez podmioty publiczne i zapewniającego silną pozycję (monopol naturalny). Otrzymują wynagrodzenie przewidziane w umowie o PPP lub koncesji, a także wsparcie w zadaniach i ryzykach ze strony podmiotu publicznego. Zaangażowanie funduszy UE sprawia, że nawet duży projekt staje się bardziej akceptowalny dla partnera prywatnego. Władzom publicznym hybrydy pozwalają zmniejszyć wkład krajowych zasobów finansowych, dyscyplinują we wdrażaniu funduszy, wywiązywaniu się z terminów i budżetu,¹⁴ sprzyjają długoterminowemu planowaniu inwestycji, poprawie relacji ceny do jakości itd. Dzięki zastosowaniu PPP zarówno partner prywatny jak i podmiot publiczny osiągają również wartość dodaną w postaci know-how, doświadczenia, większej efektywności i sprawności w realizacji inwestycji, zarządzaniu i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych (Yescombe 2007, s. 17).

Literatura

- BRZOZOWSKA K. (2008): *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Warszawa, CeDeWu.
- JĘDRASIK M. (red.) (2013): *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007–2013*. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- KAŁUŻA R. (2014): *Projekty hybrydowe szansą na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego*. „Studia BAS”, nr 3(39), s. 51–77.
- KAPPELER A., NEMOZ M. (2010): *Public-Private Partnerships in Europe — Before and During the Recent Financial Crisis*. „Economic and Financial Reports / European Investment Bank”, nr 4, s. 1–31.
- MOSZORO M. (2010): *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- SZAFRAN J. (2016): *Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce na tle Unii Europejskiej*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia”, tom L. 3, s. 185–194.
- ŚMIECHOWICZ J. (2014): *Wykorzystanie środków europejskich w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, nr 6, s. 31–42.
- WIELOŃSKI M. (2014): *Partnerstwo publiczno-prywatne w Unii Europejskiej*. Warszawa, Difin.
- YESCOMBE E.R. (2007): *Public-Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*. London, UK, Elsevier; Butterworth-Heinemann.

14. Zob. Blending EU Structural and Investment Funds and PPPs in the 2014–2020 Programming Period. Guidance Note. European PPP Expertise Centre, January 2016, [@:] http://www.eib.org/attachments/epec/epec_blen ding_ue_structural_investment_funds_ppps_en.pdf.