



DZIĘKI NOWYM PRZEPISOM PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE MOŻE ROZWIĄZAĆ PROBLEM NIEDOSTATKU PIENIĘDZY NA KOLEJNE DOTOWANE PRZEDSIĘWZIĘCIA W SAMORZĄDOWYCH BUDŻETACH

Szansa dla samorządów



DR RAFAŁ CIEŚLAK
RADCA PRAWNY, WSPÓLNIK
ZARZĄDZAJĄCY W **KANCELARI**
DORADZTWA GOSPODARCZEGO
CIEŚLAK & KORDASIEWICZ

Samorządy stają dziś przed poważnym wyzwaniem, jeśli do tej pory korzystały i nadal zamierzają korzystać ze środków Unii Europejskiej. Z jednej strony muszą spłacać dotychczasowe zobowiązania, m.in. kredyty i pożyczki zaciągnięte na wkład własny do projektów realizowanych w perspektywie 2007–2013, z drugiej – zapewnić finansowanie nowych przedsięwzięć. By temu sprostać, coraz częściej zabiegają o zaangażowanie przy realizacji projektów prywatnych wiedzy i kapitału.

Jest to sposób na pozyskanie brakującego finansowania i zarazem zaspokojenie stale rosnącego zapotrzebowania społecznego na realizację i utrzymanie kolejnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Potrzeba zaangażowania prywatnego kapitału

wynika m.in. z ograniczonej i selektywnej alokacji środków pochodzących z budżetu UE oraz konieczności zaangażowania znacznych środków finansowych beneficjenta w ramach tzw. prefinansowania przedsięwzięcia. Powstaje ponadto problem zarządzania infrastrukturą powstałą przy wykorzystaniu środków UE po okresie kwalifikowalności wydatków. Obciążenie budżetu publicznego dodatkowymi nakładami bieżącymi i odtworzeniowymi, w kontekście ograniczonych możliwości finansowych sektora publicznego, grozi obniżeniem jakości usług publicznych w tym zakresie. Sektor publiczny bowiem, mimo dofinansowania unijnego, najczęściej nie jest w stanie samodzielnie podjąć się roli inwestora i operatora usług użyteczności pu-

blicznej w każdym obszarze gospodarki komunalnej.

Dostrzegając te problemy, Komisja Europejska w trakcie programowania perspektywy finansowej na lata 2014–2020 wskazywała na konieczność szerszego stosowania w sektorze publicznym modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (koncepcji PPP), także poprzez realizację projektów hybrydowych, to jest łączących środki UE z kapitałem prywatnym. Komisja wskazała przy tym, że udział sektora prywatnego w realizacji usług publicznych może sprzyjać ich efektywności rynkowej. Tym bardziej, że partnerstwo publiczno-prywatne nie ogranicza się do wykonania projektu unijnego, ale obejmuje również zarządzanie powstałą dzięki niemu infrastrukturą.

Droga ku spójnej definicji

Wzrostowi udziału projektów hybrydowych w procesie absorpcji środków unijnych w latach 2014–2020 w znacznej mierze ma sprzyjać wprowadzenie do prawodawstwa europejskiego definicji legalnej partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozporządzenie ogólne w zakresie wdrażania polityki spójności UE na lata 2007–2013 zawierało jedynie kilka ogólnych odniesień do partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie możliwości łączenia środków unijnych z tą formą realizacji zadań publicznych w ramach tzw. projektów hybrydowych. Pierwsze polskie doświadczenia we wdrażaniu tego typu projektów stały się podstawą do podjęcia przez przedstawicieli naszego kraju inicjatywy kompleksowego uregulowania statusu projektów hybrydowych w nowej perspektywie finansowej UE.

Jeszcze pierwotny projekt rozporządzenia ogólnego w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020 z października 2011 roku nie zawierał uregulowań w przedmiocie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak z inicjatywy grupy roboczej ds. łączenia partnerstw publiczno-prywatnych ze środkami europejskimi, działającej w ramach Europejskiego Centrum Wiedzy PPP (EPEC), Rada Unii Europejskiej w czerwcu 2012 roku podjęła decyzję o zmianie projektu rozporządzenia poprzez wprowadze-

nie odrębnego rozdziału poświęconego projektom PPP.

W rezultacie, w grudniu 2013 roku rozporządzenie ogólne w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020 wprowadziło po raz pierwszy do porządku prawnego Unii legalną definicję partnerstwa publiczno-prywatnego, która zgodnie z art. 2 (24) stanowi, że „partnerstwo publiczno-prywatne oznacza formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału”. Natomiast art. 2 (25) rozporządzenia odnosi się do pojęcia operacji PPP, określając ją jako „operację, która jest lub ma być realizowana w ramach struktury partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Szerokie ramy partnerstwa

Unijna definicja partnerstwa publiczno-prywatnego wskazuje na bardzo szerokie ramy współdziałania sektora publicznego i prywatnego związane z realizacją zadań publicznych. Oznacza to, że partnerstwo publiczno-prywatne w polskim porządku prawnym może być stosowane zarówno przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych czy świadczeniu usług publicznych, jak i przy wykonywaniu innych

zadań własnych w ramach zinstytucjonalizowanych form współpracy (np. spółek prawa handlowego).

Nie ulega wątpliwości, że może dotyczyć również przedsięwzięć, które są tworzone i wdrażane na podstawie innych aktów prawnych niż ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, np. ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o gospodarce komunalnej, Prawa zamówień publicznych. Przesądza o tym m.in. fakt, że w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 niektóre przedsięwzięcia PPP o statusie projektów hybrydowych realizowane były w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz inne ustawy (np. koncesja na budowę basenów mineralnych w Solcu-Zdroju). Dlatego też prawodawca europejski w nowej perspektywie finansowej UE nie zawęził definicji projektów hybrydowych wyłącznie do takich, które są realizowane na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Elastyczne zasady

Istotne znaczenie dla rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2014–2020 będą miały regulacje zawarte w rozdziale II rozporządzenia ogólnego – „Szczególne przepisy dotyczące wsparcia z EFSI na rzecz partnerstw publiczno-prywatnych”. Określają one zasady przeznaczania środków unijnych na realizację polityki spójności w celu wsparcia operacji PPP. Nie ulega zatem wątpliwości, że kwestie te będą podlegały szczególnie wnikliwej ocenie w procesie realizacji projektów hybrydowych.

Istotną zmianą w porównaniu z perspektywą finansową 2007–2013 jest możliwość zmiany beneficjenta z podmiotu publicznego, który zainicjował operację PPP, na partnera prywatnego wylonionego w ramach otwartej i konkurencyjnej procedury. Taką modyfikację dopuszcza art. 63 ust. 2 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z którym podmiot prawa publicznego inicjujący operację PPP może zaproponować, aby partner prywatny, który ma zostać wybrany po zatwierdzeniu ▶

WAŻNA DEFINICJA

„Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału”.

Rozporządzenie ogólne w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020

operacji, był beneficjentem wsparcia ze środków unijnych. W takim wariancie decyzja zatwierdzająca ze strony instytucji zarządzającej ma charakter warunkowy do momentu, w którym wybrany partner prywatny spełnia warunki uzyskania statusu beneficjenta zgodnie z zasadami ustalonymi w rozporządzeniu ogólnym.

Czas na wybór partnera

Zgodnie z art. 63 ust. 3 rozporządzenia ogólnego możliwa będzie także zmiana partnera prywatnego będącego beneficjentem środków UE na inny podmiot prywatny lub publiczny. Regulacja ta ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia prawidłowej realizacji dofinansowanego projektu zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji infrastruktury. Jest

stytucją zarządzającą może wprost przewidywać taką konstrukcję, bez wskazywania konkretnego partnera prywatnego do czasu podpisania umowy o PPP. Można zatem ocenić projekt i zawrzeć umowę o dofinansowanie przed wyborem partnera prywatnego.

Większe szanse na kredyty

Zapewnienie środków UE na tym etapie z pewnością korzystnie wpłynie na przebieg procesu przygotowawczego. Decyzja taka upewni strony przyszłego kontraktu PPP, a w szczególności sektor prywatny oraz współpracujące z nim instytucje finansujące, że strona publiczna jest przygotowana do wykonania przedsięwzięcia w tym modelu. Z pewnością wpłynie to pozytywnie na ocenę ryzyka kredytowania danej

prywatnemu z tytułu poniesionych przez niego nakładów. Następnie podmiot publiczny, będący stroną umowy o PPP, przekazuje tę kwotę partnerowi prywatnemu w ramach jego wynagrodzenia, zgodnie z ustalonym przez strony harmonogramem płatności. Za założenie i obsługę rachunku powierniczego odpowiada podmiot publiczny.

Rozwiązanie to ma charakter przełomowy i może stanowić bardzo istotną zachętę do realizacji hybrydowego PPP. Dotychczasowe przepisy ograniczały bowiem możliwość dokonywania płatności na rzecz beneficjenta (i, w efekcie, także wykonawcy) po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków. Zaproponowane rozwiązanie umożliwi finansowanie wynagrodzenia partnera prywatnego w okresie eksploatacji infrastruktury, a nie jak dotychczas, tylko na etapie budowy. Z kolei zdeponowanie środków z funduszy unijnych na rachunku powierniczym zapewni prawidłowe ich wykorzystanie.

W kontekście projektów hybrydowych istotne są także inne przepisy rozporządzenia ogólnego, związane np. z możliwością ustalenia stałego poziomu luki finansowej w projektach przynoszących dochody czy utrzymania kwalifikowalności podatku od towarów i usług. Szczególnego znaczenia nabierze także realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych jako kompleksowych programów wspierających rozwój miast, w ramach których PPP może znaleźć efektywne zastosowanie.

Konieczne analizy i badania

Wydaje się zatem, że nowy okres programowania w większym niż dotychczas stopniu umożliwi integrację środków europejskich z kapitałem prywatnym w ramach PPP i koncesji. Nie zmienia to faktu, że rozporządzenie ogólne reguluje jedynie wybrane aspekty realizacji projektów hybrydowych. Bardziej szczegółowe regulacje w tym przedmiocie zawierają „Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybry-

Przepisy umożliwiają ocenę wniosku o dofinansowanie projektu i zawarcie umowy na to dofinansowanie jeszcze przed wyborem prywatnego partnera przedsięwzięcia

to kolejne odstępstwo od generalnego zakazu zmiany beneficjenta projektu, podyktowane specyfiką współpracy w ramach PPP i ryzykiem z nią związanym. Co jednak najistotniejsze, takie zmiany nie będą naruszały trwałości projektu. Dzięki temu strona publiczna będzie mogła bez obaw wdrożyć efektywną kontrolę wykonania umowy przez partnera prywatnego, łącznie z możliwością wypowiedzenia kontraktu PPP i wyboru nowego podmiotu w razie naruszenia nałożonych na partnera obowiązków. Wprowadzone regulacje mają zatem bardziej chronić interes publiczny związany z należyłą realizacją umowy o PPP z udziałem środków unijnych.

Należy również zwrócić uwagę na wprowadzoną przez rozporządzenie ogólne definicję beneficjenta środków europejskich w ramach operacji PPP. Umożliwia ona uzyskanie takiego statusu zarówno podmiotowi publicznemu, jak i partnerowi prywatnemu – bez względu na etap postępowania PPP. Oznacza to, że wniosek o dofinansowanie projektu lub podpisana umowa z in-

westycji i usprawni proces uzyskania pełnego finansowania projektu.

Nowością jest także możliwość ponoszenia przez partnera prywatnego wydatków kwalifikowanych projektu, gdy beneficjentem jest podmiot publiczny. Rozporządzenie ogólne wprowadziło także instytucję rachunku powierniczego. Zgodnie z art. 64 płatności na rzecz beneficjentów dokonane w odniesieniu do wydatków ujętych we wniosku o płatność mogą być wpłacane na rachunek powierniczy, założony w tym celu na rzecz beneficjenta. Środki dotacyjne wpłacone na taki rachunek powierniczy zostaną spożytkowane na dokonywanie płatności na rzecz partnera prywatnego zgodnie z umową o PPP, wykraczając poza tradycyjny okres kwalifikowalności wydatków.

Finansowe zachęty

Instrument ten polega zatem na tym, że instytucja odpowiedzialna za refundację wydatków (właściwa dla danego programu operacyjnego) przekazuje na uruchomiony rachunek bankowy dotację należną partnerowi

dowych na lata 2014–2020”, które weszły w życie 18 marca 2015 roku.

Ale i tak wszystko wskazuje na to, że sprawna realizacja przedsięwzięć PPP z udziałem środków unijnych w dużej mierze będzie zależeć od tego, jak poszczególne instytucje zarządzające ukształtują swoje systemy wdrażania funduszy UE.

Zgodnie z wytycznymi, przygotowanie do wdrożenia projektów hybrydowych wymagać będzie od strony publicznej przeprowadzenia analizy przedrealizacyjnej przedsięwzięcia oraz badań (konsultacji) rynkowych.

Zgodnie z punktem 4 rozdziału 12.1, podrozdział 1 wytycznych, „analiza przedrealizacyjna powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych planowanego projektu. Podmiot publiczny powinien uzyskać wyniki ww. analiz przed rozpoczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego”.

Z kolei zgodnie z punktem 5 rozdziału 12.1, podrozdziału 1 wytycznych, „celem ww. badań (rynkowych

– przyp. red.) jest uzyskanie praktycznych informacji od instytucji finansowych oraz podmiotów branżowo zainteresowanych realizacją projektu odnośnie bieżących możliwości i warunków jego wdrożenia. Informacje takie powinny stanowić istotny wkład do założeń badawczych przyjętych na potrzeby przeprowadzenia analizy przedrealizacyjnej (w każdym z ww. obszarów). Wykorzystanie informacji uzyskanych w trakcie badań rynkowych pozwala podmiotowi publicznemu w sposób wiarygodny oszacować realność przyjętych założeń dla planowanej transakcji PPP”.

Ponadto na stronie publicznej ciążać będzie, jak zwykle, obowiązek przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego oraz opracowania i złożenia dokumentacji aplikacyjnej do dofinansowania – chyba że strony postanowią, że beneficjentem środków unijnych będzie partner prywatny.

Istotne wsparcie

Tak więc, podsumowując, partnerstwo publiczno-prywatne może w la-

tach 2014–2020 stanowić istotne wsparcie dla procesu absorpcji środków unijnych. Z kolei ze względu na koszt zaangażowanego w projekt PPP kapitału prywatnego, preferencyjne finansowanie unijne ulokowane w strukturze przedsięwzięcia może znacznie obniżyć jego koszty i tym samym ułatwić realizację przedsięwzięcia. Mamy zatem do czynienia z dwupłaszczyznowymi korzyściami wynikającymi z realizacji projektów hybrydowych.

Niemniej jednak skuteczne wdrożenie omawianych przepisów rozporządzenia ogólnego będzie niemożliwe bez przyjęcia podstawowych przepisów oraz odpowiednich dokumentów, konkretnych procedur i zasad wdrażania projektów hybrydowych, a także przeprowadzenia promocji i zapewnienia wsparcia takich przedsięwzięć. Należy zatem mieć nadzieję, że przyjęte na poziomie UE regulacje dotyczące projektów hybrydowych znajdą zastosowanie w polskim systemie wdrażania środków unijnych z perspektywy 2014–2020. ■