

Wsparcie dla projektów hybrydowych

Kluczowym obszarem zainteresowania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), związanym z jego działalnością w ramach Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, są projekty hybrydowe, finansowane z funduszy Unii Europejskiej, środków samorządów i pieniędzy prywatnych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego (PPP).

Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią w takim modelu uzupełnienie finansowania prywatnego. Obecnie możliwe jest uzyskanie wsparcia sięgającego nawet 85% wartości kosztów kwalifikowanych.

Do projektu hybrydowego w polskim prawie zastosowanie mają m.in. ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz o autostradach płatnych.

Takie przedsięwzięcia łączą w sobie dodatkowe, specyficzne ryzyka, np. związane z poziomem dofinansowania, zwrotem funduszy unijnych czy też trwałością projektu i znaczących w nich zmian, wymagających akceptacji Komisji Europejskiej (KE). Projekty hybrydowe muszą spełniać oczekiwania samorządów co do zakładanych rezultatów, być wystarczająco atrakcyjne, by przyciągnąć potencjalnych inwestorów, a także wykazać się określonymi cechami, niezbędnymi do uzyskania unijnej dotacji. Wyzwaniem pozostaje samo pogodzenie procesów ubiegania się o wsparcie unijne, wyboru partnera prywatnego i pozyskania finansowania prywatnego.

Pomocna dłoń

Zgodnie z tzw. zasadą dodatkowości, środki przekazywane przez KE z funduszy unijnych mają być tylko uzupełnieniem funduszy zgromadzonych przez kraj członkowski na dany program lub projekt, a więc nie mogą ich zastępować. Takie właśnie korzystanie z funduszy unijnych, także w zakresie projektów hybrydowych, wspiera MRR, realizując politykę rozwoju regionalnego, nieodłącznie związaną z wdrażanymi w kraju inwestycjami. Z inicjatywy ministra rozwoju regionalnego na początku 2011 r.

powołano Platformę PPP, skupiającą obecnie przeszło 80 podmiotów publicznych, która inicjuje i wspiera przygotowanie pilotażowych projektów PPP oraz świadczy pomoc merytoryczną dla jednostek publicznych, przygotowujących i realizujących takie przedsięwzięcia.

Działania MRR-u są spójne ze stanowiskiem KE, mówiącym, że PPP hybrydowe – jako forma realizacji inwestycji infrastrukturalnych – jest korzystne zarówno dla poszczególnych krajów, jak i dla całej Unii Europejskiej. Zwłaszcza że rosnącemu zapotrzebowaniu na finansowanie coraz nowocześniejszej infrastruktury nie towarzyszy wystarczająca ilość środków publicznych na te cele, a dodatkowo dochodzi kwestia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce czynnikiem mobilizującym samorządy do współpracy w ramach PPP jest – już obecnie zapowiadane – wprowadzenie od 2014 r. reguły wydatkowej, dotyczącej poziomu zadłużania się samorządów.

Istotnym elementem aktywności resortu rozwoju regionalnego w obszarze projektów hybrydowych jest bezpośrednie zaangażowanie jego przedstawicieli we wsparcie przygotowania przedsięwzięć pilotażowych, w tym przede wszystkim projektu budowy i zarządzania spalarnią odpadów w Poznaniu. „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania” współfinansowany jest z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013. Zakłada on budowę zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów komunalnych o wydajności do 210 tys. ton odpadów rocznie. Koszt budowy instalacji wyniesie ok. 725 mln zł, z czego dofinansowanie UE może stanowić maksymalnie 352 mln zł. Projekt spalarni w Poznaniu przez niemal cztery lata otrzy-

mywał ze strony Ministerstwa wsparcie doradcze w zakresie PPP. Miało ono charakter zarówno finansowy (zapewniając doradców zewnętrznych w zakresie zagadnień prawnych, ekonomiczno-finansowych, podatkowych i technicznych), jak i merytoryczny. Pracownicy resortu brali również udział w pracach komisji przetargowej dla projektu. 8 kwietnia 2013 r. została podpisana umowa z partnerem prywatnym dla tego największego projektu PPP w Polsce.

Nie tylko odpady

Oprócz wsparcia obszaru gospodarki odpadami MRR, przy współudziale przedstawicieli inicjatywy JASPERS, przeprowadził także dwa nabory projektów PPP w sektorach ochrony zdrowia i dróg samorządowych. Wybrane przedsięwzięcia pilotażowe, które będą mogły ubiegać się o dofinansowanie z UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020, zostaną objęte kompleksowym doradztwem MRR w procesie wyboru partnera prywatnego.

Zasadniczym celem zaangażowania się MRR-u we wsparcie wybranych projektów i sektorów jest wypracowanie wzorcowej, powszechnie dostępnej – poprzez stronę internetową Platformy PPP – dokumentacji, która pomoże jednostkom sektora publicznego w jeszcze lepszym przygotowaniu projektów hybrydowych, przewidywanych do realizacji w ramach nowego okresu programowania.

Preferowane przez KE kierunki przyszłego wsparcia z funduszy unijnych są zbieżne z obszarami szczególnie interesującymi dla PPP. Są one związane ze świadczeniem usług publicznych i wymagają wielkich nakładów, których sektor publiczny z pewnością nie będzie w stanie ponieść samodzielnie. Dotyczą m.in. transportu, ochrony środowiska (w tym gospodarki odpadami), energetyki (w tym efektywności energetycznej), rewitalizacji i ochrony zdrowia.

Uwzględniając specyfikę PPP

W związku z pracami związanymi z projektami hybrydowymi MRR aktywnie współpracuje z KE, Europejskim Centrum Wiedzy PPP (European PPP Expertise Centre – EPEC) oraz Inicjatywą JASPERS.

EPEC to wspólna inicjatywa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), KE, państw członkowskich UE i krajów kandydujących oraz kilku innych państw, która została powołana w celu umożliwienia władzom publicznym w państwach zarówno członkowskich UE, jak i kandydujących do niej efektywniejszego uczestnictwa w transakcjach PPP.

W związku z przedstawieniem przez KE pakietu legislacyjnego dla polityki spójno-

ści na lata 2014-2020 EPEC, we współpracy z innymi krajami członkowskimi, przygotował propozycje konkretnych zapisów dotyczących PPP do projektu Rozporządzenia Ogólnego dotyczącego funduszy strukturalnych na lata 2014-2020. Propozycje te były przedmiotem dyskusji w Warszawie w czasie polskiej prezydencji. W 2012 r., w ramach toczących się negocjacji nad pakietem legislacyjnym dla polityki spójności, Polska oficjalnie zaproponowała zmiany, które uwzględniają specyfikę projektów PPP. W efekcie przyjęte zostały stosowne zapisy, dzięki którym projekt przepisów Rozporządzenia Ogólnego został dostosowany do inwestycji realizowanych w modelu PPP m.in. poprzez:

- uznanie szczególnej specyfiki PPP poprzez zapewnienie prymatu przepisów dla tego trybu nad przepisami o charakterze ogólnym,
- wprowadzenie do Rozporządzenia Ogólnego definicji PPP,
- zapewnienie, że beneficjentem projektu może być podmiot publiczny lub prywatny,
- zagwarantowanie możliwości zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących trwałości,
- uznanie kwalifikowalności wydatków w przypadku wpłaty refundacji UE na rachunek powierniczy, jeśli kontrakt PPP przewiduje ponoszenie przez podmiot publiczny opłat za dostępność, rozłożonych w fazie operacyjnej projektu, tj. po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków.

Inicjatywa JASPERS jest przedsięwzięciem partnerskim, powołanym i utrzymywanym ze środków KE, EBI, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Kreditanstalt für Wiederaufbau. Cele tej inicjatywy to wsparcie przygotowania dużych projektów inwestycyjnych, przyspieszenie

przygotowania projektów umożliwiających wykorzystanie przyznanym Polsce środków unijnych oraz polepszenie jakości wniosków o dofinansowanie, zatwierdzanych przez KE. Koordynatorem Inicjatywy JASPERS w Polsce jest MRR.

Zgodnie z wynikami analiz, dokonanych w ramach prac horyzontalnych JASPERS, określono modele PPP pozwalające na łączenie środków unijnych z formułą PPP. Zostały one opracowane w oparciu o stopień przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego, a zatem kluczową kwestią jest w nich sposób podziału finansowania między środkami unijnymi i pochodzącymi z sektora prywatnego – od modeli obejmujących przeniesienie o ograniczonym ryzyku (np. ryzyko dotyczące eksploatacji i utrzymania) aż do modeli obejmujących przeniesienie o wyższym ryzyku (np. ryzyko w zakresie projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji).

Baza projektów PPP

Obecnie w Polsce, w ramach 12 programów perspektywy finansowej 2007-2013, zidentyfikowano 18 projektów hybrydowych, realizowanych w różnych modelach PPP, o łącznej wartości blisko 3,9 mld zł. Podczas gdy średnia wartość „zwykłej” inwestycji PPP wynosi ponad 20 mln zł, ten sam wskaźnik dla przedsięwzięcia hybrydowego oscyluje wokół 260 mln zł.

Resort rozwoju regionalnego opracował w 2013 r. bazę projektów hybrydowych, dostępną na stronie internetowej Platformy PPP (www.ppp.gov.pl). Zawiera ona szczegółowe informacje na temat tych przedsięwzięć, m.in. programu, wartości projektu i wysokości jego dofinansowania,

modelu realizacji PPP, stopnia zaangażowania jego realizacji, podstawy prawnej wyboru partnera prywatnego, daty awarcia umowy z partnerem wraz z okresem jej realizacji oraz daty zawarcia umowy o dofinansowanie. Baza projektów hybrydowych jest systematycznie aktualizowana.

Spośród projektów wymienionych w bazie kilka jest już zrealizowanych i oddanych do użytkowania, np. „Zarządzanie infrastrukturą sportową stoku Dębowiec w Białym-Białej” oraz „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”. MRR we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego oraz Urzędem Gminy Solec-Zdrój przygotowało raport prezentujący opis ścieżki przygotowania i realizacji tego projektu.

Brak jednej regulacji

Obecnie hybrydowe PPP nie jest w Europie w pełni wykorzystywane. Wynika to przede wszystkim z braku w Unii Europejskiej jednego obowiązującego aktu prawnego, określającego zastosowanie PPP. Stąd ogromne nadzieje w tym zakresie budzą omówione tu zmiany prawne w Rozporządzeniu Ogólnym, dotyczące szczególnego podejścia do PPP, dzięki którym należy spodziewać się znacznego wzrostu liczby projektów hybrydowych w nowym okresie programowania.

Robert Kałuża

Departament Wsparcia Projektów
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego,
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Śródtytuły od redakcji