



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