

Nowe możliwości i mechanizmy dla przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 cz. II

Utworzono: piątek, 18, styczeń 2013 08:08 Krzysztof Siwek



W perspektywie budżetowej 2014 - 2020 będzie położony nacisk na większe, bardziej elastyczne wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej, w celu promowania udziału inwestorów i instytucji finansowych z sektora prywatnego. Nastąpi uproszczenie oraz optymalizacja kosztów przygotowania projektów poprzez wprowadzenie nowej metody obliczania wysokości dotacji UE dla projektów generujących dochód, oparte o uśrednione dochody dla sektora (flat rate revenues), a nie indywidualnie wyliczane dochody projektu.

PPP w przyszłej perspektywie finansowej

26 czerwca 2012 r. Rada Unii Europejskiej (UE) przyjęła propozycję odrębnego rozdziału dotyczącego partnerstwa publiczno - prywatnego w projekcie przyszłego rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1083/2006.

Warunki dla hybrydowych PPP według projektu rozporządzenia KE

- W rozdziale zatytułowanym „Specjalne zasady wsparcia partnerstw publiczno - prywatnych” Komisja Europejska uznaje, że PPP może być efektywną formą realizacji projektów, potwierdza możliwość wsparcia przedsięwzięć PPP z Funduszy UE w formie dotacji lub w innych formach, oraz określa następujące warunki:
- Do przedsięwzięć PPP stosuje się prawodawstwo unijne i krajowe, w szczególności w zakresie pomocy publicznej i zamówień publicznych.
- Beneficjentem może być zarówno podmiot publiczny inicjujący PPP, jak i partner prywatny, już wybrany albo taki, który dopiero zostanie wybrany.

Nowe możliwości i mechanizmy dla przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 cz. II

Utworzono: piątek, 18, styczeń 2013 08:08 Krzysztof Siwek

- W przypadku gdy partner prywatny nie jest jeszcze znany, akceptacja projektu przez instytucję zarządzającą jest warunkowa do czasu wyboru partnera prywatnego, spełniającego wszystkie wymagania określone dla beneficjenta.
- Zmiana partnera prywatnego, przewidziana w umowie PPP (lub umowie finansowej partnera prywatnego z instytucją finansującą przedsięwzięcie), nie narusza trwałości projektu, jeżeli spełnione zostaną wszystkie wymagania określone dla beneficjenta. Szczegółowe zasady w zakresie zachowania trwałości projektu PPP określi KE w drodze aktu delegowanego.
- Jeżeli beneficjentem jest partner prywatny, jego udokumentowane wydatki będą uznane za wydatki kwalifikowane do refundacji i wypłacone po weryfikacji.
- Jeżeli beneficjentem jest podmiot publiczny, udokumentowane wydatki, poniesione i zapłacone przez partnera prywatnego, będą uznane za wydatki kwalifikowane podmiotu publicznego do refundacji po weryfikacji przez instytucję zarządzającą. W takim przypadku wypłata środków nastąpi na rachunek powierniczy (escrow account) beneficjenta, z którego będą dokonywane płatności na rzecz partnera prywatnego, za dostępność infrastruktury lub usług, rozłożone w czasie fazy operacyjnej projektu, zgodnie z umową PPP (w tym także płatności związane z rozwiązaniem umowy PPP).
- Komisja Europejska określi szczegółowe, minimalne wymagania w zakresie umowy PPP z punktu widzenia powyższych zasad (kwalifikowalności, wnioskowania o płatność, refundacji), w tym w zakresie postanowień dotyczących rozwiązania umowy PPP, w celu zapewnienia wystarczającej ścieżki audytu projektu.
- Wyjście w przypadku płatności za dostępność (z rachunku powierniczego) poza okres kwalifikowalności wydatków to najważniejsza nowa jakość w podejściu Komisji Europejskiej, o dalekosiężnych skutkach dla Unii Europejskiej (podobieństwa do JESSICI i funduszy pożyczkowych dla mikroprzedsiębiorców, podobieństwa do brytyjskiego modelu PFI).
- Udział finansowania prywatnego w projekcie jest kluczową korzyścią, ale nie jedyną.
- Coraz większa presja czasu jeżeli chodzi o wypracowanie modelowych rozwiązań.

Projekty hybrydowe w Unii Europejskiej

Według niedawno opublikowanego raportu EPEC („EU Funds in PPPs. Project stocktake and case studies”, czerwiec 2012 r.) w Unii Europejskiej zrealizowano do 2011 r. zaledwie 49 projektów hybrydowych w tzw. modelu DBFO. W tym dominującą pozycję mają projekty transportowe: 11 projektów transportowych o łącznej wartości 3738 mln euro stanowi 89,6% wartości wszystkich 49 zidentyfikowanych projektów (4171 mln euro). Ich zakres przedmiotowy obejmuje: multimodalny terminal kontenerowy/terminal kolejowy, port lotniczy, obwodnice drogowe, autostrady i mosty. Według krajów wiodącą grupę stanowią: Grecja, Portugalia, Francja i Słowenia (w przypadku Słowenii jest to aż 10 projektów, ale o

Nowe możliwości i mechanizmy dla przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 cz. II

Utworzono: piątek, 18, styczeń 2013 08:08 Krzysztof Siwek

relatywnie niewielkiej wartości).

Według Komisji Europejskiej („Wytyczne dotyczące udanego PPP”, DG Regio, styczeń 2003 r.) wartość dodana PPP wynika z następujących możliwości partnera prywatnego:

- zapewnienie dodatkowego kapitału,
- zapewnienie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania,
- innowacyjność i dostęp do nowoczesnych technologii, doświadczenie, specjalizacja,
- lepsze określenie potrzeb i optymalne wykorzystanie zasobów,
- przyspieszenie realizacji inwestycji,
- redukcja kosztów operacyjnych,
- dywersyfikacja i podmiotowy podział ryzyka,
- podniesienie jakości świadczonych usług.

Mity i rzeczywistość PPP

Badania pokazują, że w modelu tradycyjnym 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z ustanowionym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem. Jak to jest w przypadku PPP? W 2010 r. Wielka Brytania zrezygnowała z programu PFI (brytyjski model PPP).

Skrajne poglądy:

- PPP nie przedstawia VfM w porównaniu do modelu tradycyjnego, a przynajmniej nie wykazano tego w długim okresie, w szczególności dotyczy to opex. Capex na ogół odpowiada oczekiwaniom strony publicznej i warunkom kontraktu.
- Powierzenie partnerowi prywatnemu zadań (i uprawnień) w zakresie operacyjnym (świadczenia usług publicznych) powinno być ostatecznością - co do zasady usługi publiczne nie powinny być świadczone przez partnerów prywatnych.

Kilka krytycznych uwag do modelu PFI cytowanych z brytyjskich źródeł:

- od 2011 r. PFI jest prezentowane w budżecie państwa; wcześniejsze ujmowanie poza budżetem stało się samoistną, nieuzasadnioną korzyścią,
- koszty całkowite projektów okazały się znacznie wyższe niż zakładano (w szczególności koszty operacyjne),

Nowe możliwości i mechanizmy dla przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 cz. II

Utworzono: piątek, 18, styczeń 2013 08:08 Krzysztof Siwek

- długookresowe wydatki publiczne okazały się znacznie wyższe niż w przypadku tradycyjnych instrumentów dłużnych – spłata 1 mld £ długu w PFI kosztuje podatnika równowartość spłaty 1,7 mld £ kredytu publicznego (direct government debt),
- brak rzetelnych dowodów na VfM (brak wiarygodnych danych statystycznych),
- iluzoryczny podział ryzyk – w razie problemów odpowiedzialność (ostateczny koszt) ponosi podatnik (przykład London Underground – bankructwo Metronet w 2008 r.).

Propozycje działań dla uzyskania wiarygodności, skuteczności i bezpieczeństwa Projektów PPP

- Stworzenie (centralnej?) bazy i gromadzenie danych dla efektywnego zarządzania PPP.
- Opracowywanie norm, wskaźników efektywności, metod pomiaru i porównań (generalnych i sektorowych).
- Przejrzystość kosztowa projektów – umowne zobowiązanie partnerów prywatnych do udostępniania niezbędnych informacji, raportowania, przeglądu warunków.
- Benchmarking, wymiana doświadczeń i informacji (projektowej, w szczególności kosztowej).
- Przejrzystość procedur - standaryzacja procedur i narzędzi w zakresie zamówień i finansów publicznych.
- Wspieranie konkurencyjnego rynku, w szczególności lokalnych dostawców usług.
- Negocjowanie udziału w korzyściach: skali, efektywności zarządzania i refinansowania.
- Sprawdzanie czy strona publiczna dostaje to (i tylko to), co absolutnie niezbędne.
- Analiza kosztów i korzyści -> analiza zasadności zmian projektowych i umownych -> renegotjowanie umów.
- Zarządzanie projektami (kontraktami) – aktywny, ciągły nadzór (o charakterze właścicielskim).
- Doskonalenie instrumentów nadzoru, regularna weryfikacja realizacji usług pod kątem umowy, pierwotnej oferty i bieżących uwarunkowań rynkowych.
- Opracowanie i stosowanie list sprawdzających i protokołów zmian projektowych.
- Bieżące, obowiązkowe monitorowanie wdrażania przedsięwzięć PPP (kosztów, technologii, efektywności energetycznej, modeli i warunków finansowych).
- Przegląd, kontrola na miejscu, regularny audyt, testowanie zasobów i sposobów ich wykorzystania, przegląd jakości i warunków świadczonych usług.
- Niezależny monitoring i audyty wykonywane przez zewnętrznych ekspertów (zakontraktowaną, wyspecjalizowaną firmę, a koszt powinien być uwzględniony w umowie PPP).

Nowe możliwości i mechanizmy dla przedsięwzięć PPP w Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 cz. II

Utworzono: piątek, 18, styczeń 2013 08:08 Krzysztof Siwek

- Opcja zmian w umowie PPP - istotne zmiany powinny być wprowadzane w drodze konkurencyjnej (przetargowej).
- Dążenie do obniżenia kosztów finansowych do poziomu oferowanego podmiotom publicznym.
- Ze względu na trudną sytuację na rynku finansowym w umowach PPP należy uwzględnić ich refinansowanie po zakończeniu inwestycji i następnie w okresach 5 - 7 letnich.

Zakres tych propozycji nawiązuje do systemu wdrażania funduszy UE w zakresie: analizy kosztów i korzyści, zarządzania, monitorowania, kontroli, audytu i wskaźników.

Krzysztof Siwek

- ekspert finansowania inwestycji i PPP

Opracowanie zostało przygotowane na I FORUM INNOWACJI TRANSPORTOWYCH - dobre praktyki na rzecz zrównoważonego rozwoju (Kraków, 11 grudnia 2012 r.). W artykule wykorzystano materiały: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Platformy PPP oraz EPEC, Centrum PPP i Instytutu PPP, a także uwagi zgłaszane przez doradców, ekspertów i inwestorów oraz materiały brytyjskie (Supporting Papers from the UK's House of Commons Select Committee and HM Treasury).