

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.03-2
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	b
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	B
Data aktualizacji wpisu:	5.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Niski udział PPP w działaniach inwestycyjnych miast
Autorzy:	dr Irena Herbst, Bartosz Mysiorski, Elżbieta Rablin-Schubert
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse

**1. Nazwa rozwiązania:**

Stworzenie dla JST linii pożyczki preferencyjnej finansującej koszty przygotowania projektu PPP.

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:**

Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nakazując wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, narzuca konieczność dokonywania każdorazowo optymalnego wyboru metod i środków osiągnięcia celów publicznych. O wyborze formuły PPP decyduje jej korzystność w porównaniu z formułą tradycyjną, tzn. finansowaniem inwestycji bezpośrednio ze środków publicznych. Ocena efektywności w tym m.in. analiza korzystności (VfM) a następnie pozostałe analizy przedrealizacyjne (finansowe, techniczne i prawne) wymagają profesjonalnej obsługi eksperckiej. Wysoki stopień skomplikowania i długoterminowy charakter projektów PPP determinują też odpowiednią organizację projektu i prawidłowe przygotowanie wszystkich podmiotów biorących udział w jego realizacji. Istniejące zasoby pracownicze, zarówno w jednostkach administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, nierzadko nie dysponują odpowiednio wykwalifikowaną kadrą zdolną do samodzielnego wdrożenia **wymaganych dobrymi praktykami PPP analiz i procedur**, w tym także do ewentualnych późniejszych udanych negocjacji z partnerem prywatnym. Dlatego też istotnym warunkiem, często przesądzającym o skuteczności projektu, jest zaangażowanie doradców – prawnych, technicznych i ekonomiczno-finansowych. Posiłkowanie się zewnętrznym, profesjonalnym doradztwem w przygotowaniu projektów PPP jest silnie zalecane przez Bank Światowy, EPEC (Europejskie Centrum Wiedzy PPP) oraz Wytyczne PPP opracowane w 2019 r. przez MliR. Zalecenie to dotyczy wszystkich podmiotów publicznych, nie tylko mniejszych i bardziej finansowo ograniczonych. Jest oczywistym, że wsparcie finansowe potrzebne jest przede wszystkim tym mniej zdolnym do samodzielnego finansowania doradztwa.

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

Dotychczas stosowany (przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) instrument jakim jest finansowanie części kosztów przygotowania projektu PPP dotyczy wybranych przedsięwzięć, przede wszystkim o istotnym znaczeniu dla gospodarki lub też mało specyficznych, a więc względnie łatwo stanowiących przykład dobrych praktyk i wzór do naśladowania.

Upowszechnienie PPP jako formuły finansowania inwestycji infrastruktury pozwalającej na świadczenie usług publicznych zapewniających realizację odpowiedzialnej urbanizacji w miastach i na poziomie krajowym, istotnie poszerzając potencjalny portfel przedmiotu PPP, wymaga także znaczącego zwiększenia rozmiarów wsparcia publicznego, przekraczającego możliwości ministerstwa. Racjonalnym wydaje się też być zamiana obecnego wsparcia z dotacji na rzecz instrumentu dłużnego.

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

Koszty specjalistycznego doradztwa, w tym także analiza Value for Money (VfM), są względnie wysokie, przy czym nie są wprost proporcjonalne w stosunku do wielkości (wartości) projektu. Liczba koniecznych czynności analityczno-proceduralnych jest podobna w dużym i małym projekcie. Jednak wydatki te traktować należy jako immanentną część inwestycji, pozwalającą na wybór optymalnej formuły realizacji zadania publicznego tzn. zapewniający uzyskanie większych korzyści z tytułu inwestycji niż wariant realizowany w oparciu o formułę tradycyjną.

Jednym z istotnych warunków zachęcenia podmiotów publicznych do wyboru formuły PPP w procesach urbanizacji i rozwoju miast jest uruchomienie systemowego wsparcia (ze środków publicznych) dla finansowania kosztów przygotowania projektów PPP. Dotychczas udzielane wsparcie przez MliR a obecnie MFiPR w postaci finansowania doradztwa i merytorycznego nadzoru nad nim nie miało charakteru systemowego. Dotyczyło wybranych, łatwych do upowszechnienia jako dobra praktyka i względnie dużych wartościowo projektów. Liczba tak wspieranych projektów PPP siłą rzeczy – ze względu na będącą do dyspozycji wielkość środków finansowych oraz ograniczone możliwości kadrowe ministerstwa nie mogła być duża.

Warunkiem istotnego zwiększenia liczby projektów PPP do realizacji odpowiedzialnej urbanizacji w modelu globalizacyjno-równoważącym<sup>3</sup> jest uruchomienie wsparcia finansowego dla miast na doradztwo w przygotowaniu projektów PPP mających, w szczególności, na celu<sup>4</sup>:

- zrównoważenie mobilności miejskiej poprzez zwiększenia znaczenia efektywnego transportu zbiorowego oraz ruchu rowerowego i pieszego,
- kształtowanie bezpiecznej i dostępnej przestrzeni miejskiej,
- poprawę warunków środowiskowych – w szczególności w zakresie poprawy jakości powietrza, dostępności terenów zielonych,
- inwestycji w infrastrukturę techniczną,
- zwiększenia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, w szczególności mieszkań o umiarkowanym czynszu,
- zwiększenie dostępu do podstawowych usług społecznych,
- poprawę jakości życia w mieście w oparciu o projekty rewitalizacji.

---

<sup>3</sup> Raport rekomendacyjny w kierunku nowej krajowej polityki miejskiej. Instytut Rozwoju Miast i Regionów Ekspertyzy i Opracowania Badawcze Obserwatorium Polityki Miejskiej Irmir pod redakcją Karola Janasa

<sup>4</sup> wg. op.cit. str 29

Dla jednostek administracji rządowej i regionalnej wsparcie powinno obejmować pomoc finansową przy finansowaniu przygotowania projektów PPP, które w szczególności dedykowane są:

- budowie efektywnych i szybkich połączeń kolejowych pomiędzy miastami,
- inwestycjom w infrastrukturę zwiększającą dostęp do usług cyfrowych (jednostki regionalne),
- dużym inwestycjom w infrastrukturę energetyczną zastępującą tradycyjne źródła paliwowe,
- zwiększeniu dostępności miast poprzez odbudowę sieci transportu publicznego (jednostki regionalne),
- wsparciu rozwoju specjalistycznej infrastruktury służby zdrowia,
- wsparciu i rozwojowi szkolnictwa wyższego i centrów wiedzy,
- muzeom i innym pomnikom kultury (jednostki centralne/regionalne).

Proponowanym instrumentem systemowego wsparcia dla JST w zastosowaniu formuły PPP w realizacji Krajowej Polityki Miejskiej jest pożyczka preferencyjna udzielana przez odpowiednie terytorialnie agencje rozwoju regionalnego, przeznaczana na pokrycie kosztów przygotowania projektu PPP. Preferencja polegałaby na:

- subsydiowaniu odsetek;
- umarzaniu części kapitału.

Agencje rozwoju regionalnego są podmiotami - tworzonymi najczęściej przez JST współdziałające niekiedy z podmiotami prawa prywatnego, a także BGK – których celem jest wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, często za pomocą preferencyjnych instrumentów finansowych.

Środki na instrumenty finansowe, którymi dysponują agencje rozwoju regionalnego pochodzą w szczególności z budżetu państwa, są przekazywane przez JST, bądź mają inne pochodzenie np. od BGK. Jako że środki finansowe, którymi dysponują agencje mają często źródło zewnętrzne, są one udzielane na konkretne cele zdefiniowane w umowie przekazania środków. Najczęściej umowy takie określają od razu zasady wyboru ostatecznych odbiorców i udzielania im np. pożyczek oraz zasady stosowania preferencji, dlatego też agencje tworząc regulaminy przyznawania swoich instrumentów finansowych, są związane postanowieniami wspomnianych umów. Tym samym niezbędne będzie uzyskanie odpowiednich środków przez agencje rozwoju regionalnego z budżetu państwa, JST lub BGK oraz opracowanie odpowiedniego regulaminu udzielania pożyczek preferencyjnych na zapewnienie finansowania kosztów przygotowania projektu PPP.

Agencje rozwoju regionalnego już dzisiaj udzielają preferencyjnych pożyczek, w których są zastosowane instrumenty w postaci subsydiowania odsetek lub umarzania kapitału. Można by zatem wykorzystać instrumenty już istniejące na rynku i przystosować je dla finansowania kosztów przygotowania projektu PPP.

Subsydiowanie odsetek mogłoby się odbywać na zasadzie premiowania projektów realizowanych w ramach PPP. Podmiot składający wniosek o udzielenie pożyczki, będzie mógł ubiegać się o umorzenie części oprocentowania, jeżeli realizowany przez niego projekt będzie przeprowadzany w formie PPP. W takiej sytuacji agencja, oprócz rozpoznania wniosku o udzielenie pożyczki będzie badała czy wnioskodawca rzeczywiście spełnia warunki na przyznanie premii, a po pozytywnej opinii będzie umarzała część oprocentowania pożyczki.

Umarzanie części kapitału pożyczki mogłoby odbywać się w podobny sposób - w zależności od spełnienia dodatkowego warunku w postaci skutecznego wyboru partnera prywatnego i podpisaniu umowy PPP, część kapitału pożyczki może zostać umorzona. Jako, że preferencyjność pożyczki ma

charakter stymulacyjny, można wprowadzać dodatkowe kryteria uprawniające do zastosowania preferencji, których łączne spełnienie będzie powodowało sumowanie wartości umorzeń.

Agencje rozwoju regionalnego będą sprawowały czynności kontrolne nad wykorzystaniem pożyczek, a w razie wykrycia nieprawidłowości, będą uprawnione do wypowiedzenia umowy pożyczki.

Forma wsparcia dla jednostek administracji rządowej pozostałaby niezmienną – dla projektów powyżej 40 mln zł, szczególnie ważnych dla gospodarki, koszty przygotowania oraz wsparcia merytorycznego pokrywałoby MFiPR w oparciu o środki UE.

Rozważenia wymaga utworzenie odrębnego tytułu finansowania wsparcia ze środków UE dla projektowania mniejszych projektów realizowanych przez miasta. Najprostszą formą byłaby tu dotacja finansująca wkład własny do wyżej opisanego kredytu.

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

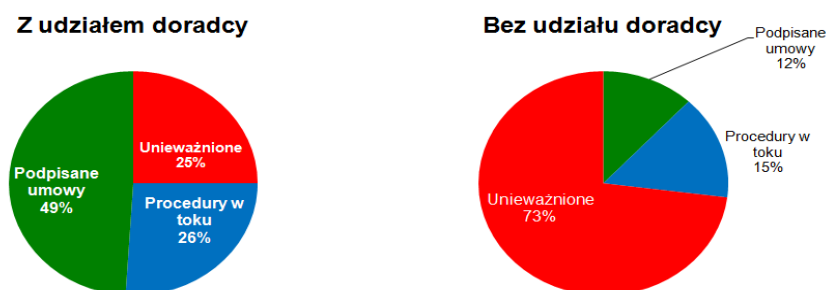
MFiPR, odpowiednie terytorialnie agencje rozwoju regionalnego

#### 5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Niezbędne byłoby sporządzenie odnośnych regulaminów udzielania przez odpowiednie terytorialnie agencje rozwoju regionalnego pożyczek na zapewnienie finansowania kosztów przygotowania projektu PPP. Realnym terminem uruchomienia pożyczek na ten cel wydaje I kw.2022 roku.

#### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Dobłą egzemplifikacją potrzeby posilkowania się zewnętrznymi doradcami w przygotowywaniu projektów PPP jest poniższy rysunek:



#### Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego w latach 2009 - styczeń 2017 dla projektów o wartości powyżej 20 mln PLN

Źródło: Fundacja Centrum PPP, opracowanie własne, 2017

Jak widać, brak doradcy prowadził do znakomicie większej liczby unieważnień uruchomionych postępowań na wybór prywatnego partnera. Podstawowym celem proponowanego rozwiązania jest ułatwienie podmiotom publicznym podejmowania optymalnych decyzji:

- Samorządom terytorialnym wszystkich szczebli – w zakresie poprawy jakości usług publicznych i życia w miastach. Ilościowymi wskaźnikami pomiaru poprawy mogą być, w zależności od projektu: liczba wyremontowanych budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej, rekultywacja terenów zielonych, likwidacja systemów ogrzewania opartych o paliwa stałe, zagospodarowanie terenów przemysłowych - liczba domów mieszkalnych i mieszkań terenów zielonych, obiektów sportowych, usługowych. Obniżenie poziomu zachowań społecznych,

poziom dostępności do szerokopasmowego Internetu, poziom dostępności do usług publicznych w zakresie zdrowia, edukacji, kultury itp.

- Jednostkom administracji rządowej – w zakresie skuteczności wdrożenia tych celów Krajowej Polityki Miejskiej, których osiągnięcie znajduje się w ich kompetencjach. Zaliczyć do nich można: ilość nowych połączeń kolejowych i dróg szybkiego ruchu pomiędzy miastami, ilość dużych projektów energetycznych korzystających z innych niż węgiel paliw, poziom dostępności do specjalistycznych usług zdrowotnych, poziom dostępności do usług szkolnictwa wyższego, ilość i inicjatywność badań odkryć naukowych.

### **7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:**

Seria Dobre praktyki PPP (2017-2019) MR, Raport rekomendacyjny w kierunku nowej Krajowej Polityki Miejskiej. Instytut Rozwoju Miast i Regionów Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMIR 2020 pod redakcją Karola Janasa

### **8. Akty prawne:**

Ustawa o PPP, Ustawa o finansach publicznych, Ustawa budżetowa

### **9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)**