

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.03-4
Typ instrumentarium (a do f) ¹	b
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	B
Data aktualizacji wpisu:	23.04.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Niski udział PPP w działaniach inwestycyjnych miast
Autorzy:	Bartosz Mysiorski
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse

1. Nazwa rozwiązania:

Uruchomienie systemu poręczeń dla kredytów zaciąganych przez partnerów prywatnych na realizację projektów PPP

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:

W przedsięwzięciach PPP to partner prywatny finansuje ich realizację. Z zasady, jego dostęp do kapitału na rynku finansowym jest droższy niż partnera publicznego (co np. nie przesądza, iż cały projekt będzie mniej efektywny). Poręczenie, udzielone przez podmiot trzeci (inny niż partner publiczny umowy o PPP) może znacząco poprawić warunki pozyskania kapitału przez partnera prywatnego.

Sektor publiczny korzysta ze swoistej renty – wiarygodności państwowej – dzięki której pozyskuje środki kredytowe taniej niż podmioty prywatne. Jednak istotą PPP jest kalkulowanie kosztów w całym cyklu życia projektu, a nie tylko okresu budowy infrastruktury pozwalającej na świadczenie usługi publicznej. Całościowe podejście do kosztów projektu (inwestycji i eksploatacji) skutkuje oszczędnościami w porównaniu do projektu realizowanego w formule tradycyjnej (średnio 13-17% - jak wynika z praktyki europejskiej). Przewaga efektywnościowa partnera prywatnego jednak nie wpływa automatycznie na jego wiarygodność kredytową, a długookresowy charakter projektu dodatkowo tę wiarygodność czyni problematyczną. Kredyt jest podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, a pozytywna bankowalność projektu determinuje możliwość zawarcia umowy o PPP. Zwiększony zazwyczaj poziom skomplikowania projektów PPP także nie ułatwia sprawy. Upowszechnienie PPP, jako

¹ 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

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

skutecznego i efektywnego instrumentu finansowania Krajowej Polityki Miejskiej wymaga zatem wsparcia tego partnera, który odpowiada za finansowanie projektu – jego zorganizowanie i spłatę – najprostszym zaś sposobem wydaje się uruchomienie poręczeń kredytowych.

Dodatkową korzyścią uruchomienia tak zdefiniowanego instrumentu poręczeniowego będzie skuteczne uwolnienie partnera publicznego umowy PPP z konieczności istnienia roszczenia bezpośredniego instytucji finansującej wobec JST – partnera publicznego – co zapewnia bankowalność projektu, ale jednocześnie jest obarczone dużym ryzykiem uznania za tytuł dłużny w rozumieniu art. 72 Ustawy o finansach publicznych oraz wpływu na poziom państwowego długu publicznego.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis:

Istotnym jest by decyzja o udzieleniu (lub nie) poręczenia podejmowana była na podstawie profesjonalnej analizy projektu. Odpowiednio wykwalifikowaną kadrą w tym przedmiocie posiada BGK, ale i inne banki mogłyby wykształcić odpowiednie kwalifikacje. Jednak ze względu na złożoność projektu PPP, poziom ryzyka poręczenia jest względnie wysoki. Decydować to może o małej skłonności banków komercyjnych do ich udzielania. Proponuje się zatem rozważenie dwóch wariantów rozwiązania problemu:

- Lokalizację poręczeń w BGK,
- Utworzenie przez Polski Fundusz Rozwoju (opcynie, do spółki z BGK) funduszu poręczeń kredytów dla przedsięwzięć PPP.

Żadne z tych rozwiązań nie wymaga interwencji legislacyjnej oraz jest względnie mało kapitałochłonne (co więcej racjonalnym wydaje się zasilenie tego z funduszy UE).

Ze względu na wymogi prawa bankowego optymalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie przez BGK i PFR spółki prawa handlowego.

Proponuje się też dodatkowo zasilić Fundusz Poręczeń BGK środkami funduszy UE w ramach nowej perspektywy 2021-2027.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

MFiPR, PFR, ew. BGK

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

IV kw. 2021 r. – umowa między BGK a PFR o utworzeniu Funduszu Poręczeń PPP

I kw. 2022 r. – rozpoczęcie działalności doręczeniowej

II kw. 2022 r. – zasilenie środkami UE

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

Jedną z najistotniejszych zalet PPP jest możliwość nieobciążania długu finansów publicznych finansowymi zobowiązaniami władzy publicznej, związana z odpowiednim podziałem ryzyk między partnera publicznego i

prywatnego. Jednak przy trudnych uwarunkowaniach rynkowych, prawidłowy z tego punktu widzenia podział może jednak nie wystarczyć – ze względu na żądanie przez banki dodatkowych gwarancji strony publicznej; ułatwia to dostęp do kredytu, ale zmienia podział ryzyk i w wymiarze krajowym, zwiększa poziom długu publicznego. Dlatego wiele krajów stosuje specjalne linie poręczeniowe jak np.: Niemcy, Francja, Brazylia, USA, Indie.

Uruchomienie poręczeń kredytowych dla projektów PPP zaangażowanych w KPM wydaje się być skutecznym instrumentem upowszechnienia tej formy finansowania takich przedsięwzięć. Efektem mierzalnym będzie tu wzrost liczby projektów oraz efektów jakie przyniosą – w zakresie poziomu świadczenia usług publicznych a w szczególności, dla realizacji polityki miast:

- 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.

Dla realizacji KPM ze szczebla krajowego i regionalnego

- budowie efektywnych i szybkich połączeń kolejowych pomiędzy miastami,
- inwestycji w infrastrukturę zwiększającą dostęp do usług cyfrowych (jednostki regionalne),
- duże inwestycje w infrastrukturę energetyczną zastępującą tradycyjne źródła paliwowe,
- zwiększenie dostępności miast poprzez odbudowę sieci transportu publicznego (jednostki regionalne),
- wsparcie rozwoju specjalistycznej infrastruktury służby zdrowia,
- wsparcie i rozwój szkolnictwa wyższego i centrów wiedzy,
- muzea i inne pomniki kultury (jednostki centralne/regionalne).

Review of the European PPP Market EPEC 2019.

Instytucje promocji i rozwoju PPP w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa pod red. Ireny Herbst, materiał niepublikowany, opracowany na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego, Centrum PPP, 2011.

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

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020, *Raport rynku PPP 2009-II kw. 2020*, Warszawa.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021, *Raport rynku PPP 2009-2020*, Warszawa.

NIK, 2020, *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa.

<https://www.ppp.gov.pl/>.

Biuletyn PPP.



8. Powiązane akty prawne:

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2020 poz. 711).

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2019 poz. 1528).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378).

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

Podobne rozwiązania stosowane były w Niemczech, Francji, Brazylii, USA, Indiach.