

2012

Biuletyn partnerstwa publiczno- prywatnego



2



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu
www.ippp.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na stronie www.ppp.parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-165-2

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C
www.pracowniacc.pl



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Spis treści

I.	Wstęp.....	5
II.	Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych	7
	2.1. Wprowadzenie	7
	2.2. Polityka publiczna – formy jej realizacji.....	8
	2.3. Polityka finansowa a instrumenty jej realizacji.....	8
	2.4. Wprowadzenie ppp do praktyki administracyjnej	9
	2.5. Wypracowanie lokalnej polityki w dziedzinie rozwoju ppp	11
	2.6. Elementy polityki podmiotu publicznego dotyczącej ppp.....	14
	2.7. Działania informacyjne	15
	2.8. Uzupełniające zasady wewnętrzne.....	16
	2.9. Strategia ppp	17
	2.10. Identyfikacja potencjalnych obszarów zastosowania ppp i koncesji na roboty budowlane lub usługi	18
	2.11. Podsumowanie etapu tworzenia polityki w zakresie ppp.....	25
III.	Ppp w praktyce.....	27
	3.1. Raport z analizy rynku ppp w Polsce – synteza	27
	3.2. Aktualne zestawienie zawartych umów	48
IV.	Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego.....	51
	4.1. Konferencja inauguracyjna projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”	51
	4.2. Seminaria regionalne	72
V.	ABC ppp.....	76
	5.1. Co pomaga, a co szkodzi w rozwoju ppp w Polsce? – postulaty przedsiębiorców dotyczące nowelizacji ustawy o ppp.....	76
	5.2. Baza Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki – właściwe miejsce dla projektów ppp.....	100



Bartosz Korbus
Koordynator
projektu systemowego
„Partnerstwo publiczno-
-prywatne” ze strony
partnera projektu
– Instytutu Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

I. Wstęp

Wdrożenie przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego powinno być starannie zaplanowane i przeanalizowane przez podmiot publiczny. Współpraca z sektorem prywatnym w formule ppp czy koncesji jest bowiem tylko jednym z wielu możliwych sposobów realizacji zadań spoczywających na władzach publicznych, które zdecydowały się na nawiązanie tego typu współpracy. Współpraca z partnerem prywatnym przynajmniej w założeniu, powinna być efektywniejsza niż samodzielne (publiczne) zrealizowanie danego projektu. Po stronie publicznej nad sensownym wdrożeniem przedsięwzięcia ppp zawsze pracować wspólnie powinni zarówno politycy, jak i obsługująca ich administracja (urząd). Bez jasnej wizji politycznej tego na ile współpraca z sektorem prywatnym w ogóle jest dopuszczalna w poszczególnych obszarach zadań publicznych ani bez ustalenia zasad i kryteriów ustalania jakie projekty mogą być wdrażane w formie ppp czy szacowania korzyści jakie przynieść ma tego typu współpraca trudno sobie wyobrazić sprawne i w miarę wolne od ryzyka politycznego i kontrolnego działanie podmiotu publicznego. Konieczność wdrożenia partnerstwa (i koncesji) do dokumentów politycznych, jak i stworzenia odpowiedniej polityki w zakresie ppp już dawno uznano w krajach, w których stosuje się rutynowo tę formę realizacji zadań publicznych. W Polsce spójne podejście do ppp dopiero się kształtuje, szczególnie tam gdzie uzasadnienie dla wdrożenia projektu nie jest czysto finansowe w ramach konkretnego projektu, a odwoływać powinno się do efektywności ekonomicznej czy choćby lepszej jakości realizacji zadań publicznych.



I. Wstęp

Założeniem cyklu „Biuletynu ppp”, wydawanego w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, jest przybliżenie kolejnych etapów wdrażania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-privatnego. Niniejszy, drugi numer poświęcony jest zatem po części tematyce wypracowania odpowiednich ram organizacyjnych i politycznych dla realizacji projektów typu ppp.

W trakcie konferencji formalnie otwierającej realizację projektu systemowego PARP można było przekonać się, że ppp jest już stałym elementem polityki władz publicznych na poziomie rządowym, jak i lokalnym. Docenienie roli ppp na płaszczyźnie politycznej powinno przybrać formę bardziej zdefiniowanej oficjalnej polityki ppp na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym.

Mimo stale rosnącego zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego formułą ppp pozostaje jednak do rozwiązania szereg kwestii natury prawnej, praktycznej i świadomościowej, zgłaszanych przez obydwie strony współpracy. Ich identyfikacja i uregulowanie powinno przyspieszyć rozwój ppp w naszym kraju. Kwestiami kluczowymi, obok pewnych zmian ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym i ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi, będzie również stworzenie sprzyjającego projektom hybrydowym systemu wdrażania funduszy UE w latach 2014–2020, jak i solidne, jednoznaczne uregulowanie wpływu zobowiązań finansowych wynikających z umów tego typu na limity zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i rządu nie tylko w świetle reguł obowiązujących w UE, ale i na gruncie polskiej ustawy o finansach publicznych. Zapraszamy zatem do dyskusji nad postulatami zmian zgłoszonymi w wyniku badań potencjału rynku ppp prowadzonych w ramach projektu systemowego PARP, jak i zgłaszanych przez sektor prywatny, w tym za pośrednictwem Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce. Mamy nadzieję, że przedstawione przez nas propozycje konkretnych zmian zachęcą czytelników do ich poparcia lub ewentualnej modyfikacji, stale zapraszamy do wymiany poglądów za pośrednictwem strony internetowej projektu: www.ppp.parp.gov.pl.

II. Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

Bartosz Korbus
Instytut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

2.1. Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne dość często utożsamiane jest z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Jednak podmiot publiczny, analizując czy warto w ogóle stosować ppp i kiedy może się to stać z korzyścią dla interesu publicznego, powinien przyjąć, że partnerstwo z sektorem prywatnym (ppp oraz koncesja na roboty budowlane i usługi) to instrument sprawnego wywiązywania się przez administrację z zadań publicznych, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej. W takim ujęciu sama budowa lub modernizacja infrastruktury jest jedynie konsekwencją lub warunkiem sprawnego wykonywania określonych zadań stawianych władzom lokalnym, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej. **Celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem sprawne wywiązywanie się z określonych zadań, a nie infrastruktura sama w sobie.** Poszczególne warianty współpracy opartej na koncepcji ppp są narzędziem w ręku władz, za pomocą którego mogą się one wywiązać ze spoczywających na nich obowiązków. Analiza tego, czy współpraca z sektorem prywatnym jest uzasadniona oraz jakich korzyści powinny oczekiwać po partnerstwie władze i obywatele jest kluczowa dla uniknięcia, a przynajmniej zminimalizowania „ryzyka kontrolnego”, które niepokoi lokalnych polityków w kontekście realizacji ppp. To na organach kreujących politykę (rządową, lokalną, branżową) spoczywa odpowiedzialność za stworzenie kryteriów analizy, czy w konkretnych uwarunkowaniach ppp jest lepszym wariantem realizacji przedsięwzięcia od modelu tradycyjnego. Ponadto spoczywa na nich wybór najkorzystniejszego wariantu współpracy z sektorem prywatnym. Pozwala to ocenić, jak daleko można się posunąć w negocjacjach z sektorem prywatnym, aby ostateczny kształt umowy o ppp odpowiadał założeniom uzasadniającym podjęcie decyzji o wyborze tej formy realizacji zadania publicznego. Dokumenty polityczne, określające aktualne uwarunkowania działań władz i cele do jakich zmierzają, jakimi instrumentami osiągają te cele oraz jaki jest wskaźnik korzyści wynikającej z zastosowania ppp, są źródłem założeń analiz prowadzonych przed wdrożeniem konkretnego przedsięwzięcia. Zachowanie spójności kryteriów analizy



II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

przedrealizacyjnej z założeniami politycznymi pozwala urzędnikom wdrażającym projekty uniknąć zarzutu niegospodarności czy sprzeniewierzenia się interesowi publicznemu na skutek nieuzasadnionego podjęcia współpracy z sektorem prywatnym. Oczywiście chodzi o uzasadnienie decyzji o wdrożeniu uczciwego przetargu, przed zarzutami o korupcję w procesie ppp bronić może tylko faktyczna uczciwość. Dobra analiza i logiczne uzasadnienie powodu, ze względu na który władze publiczne wybrały konkretną ofertę sektora prywatnego jest najlepszą gwarancją uniknięcia podejrzeń o nieuzasadnione dopuszczenie strony prywatnej do realizacji zadań publicznych.

2.2. Polityka publiczna – formy jej realizacji

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą realizacji założeń polityki publicznej tworzonej przez podmioty dysponujące w tym zakresie odpowiednimi uprawnieniami. Na potrzeby rozważań o celowości wdrażania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego warto przyjąć definicję polityki jako procesu ustalania celów i sprawnego ich osiągnięcia przez władzę publiczną, przy zastosowaniu najodpowiedniejszych do tego instrumentów. Cel to osiągnięcie dobra wspólnego, rozumianego tak, jak definiowane jest ono przez ogół obywateli. Tak określona polityka nie powinna być utożsamiana z politykierstwem, chaotycznymi rozgrywkami polityków służącymi osiągnięciu przede wszystkim celów osobistych zwiększającym tylko tzw. ryzyko polityczne projektu ppp. **Polityka jako sztuka osiągnięcia zamierzonych celów służących dobru wspólnemu** może być kreowana przez rozmaite ośrodki (międzynarodowe, rządu centralnego, władz regionalnych, powiatowych i gminnych). Polityka spisana często w formie dokumentu definiowana jest w odniesieniu do poszczególnych celów i zakresów działania kreujących ją władz (ochrony zdrowia, rozwoju regionalnego, spójności). Poszczególne obszary polityki władz mogą wzajemnie się zająć i logicznie uzupełniać na kolejnych szczeblach decyzji politycznych. Na zakres i sposób osiągania celów wpływa prawo określające kompetencje oraz wola wyborców (przynajmniej pośrednio) weryfikująca w trybie cyklicznych elekcji spójność działań polityków lokalnych z oczekiwaniami wyborców.

Polityka lokalna określona przez prawo ustrojowe i ustawowe zadania samorządu z jednej strony, a wolę wyborców z drugiej, jest realizowana poprzez dozwolone w jej ramach działania, tj. instrumenty realizacji tej polityki. Instrumenty te (polityki lokalnej czy jakiegokolwiek innego szczebla) określone są zarówno przez prawo, które ustala zakres i metody działania władzy publicznej zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, jak i założenia tej polityki będącej pochodną przyzwolenia społeczeństwa (wyborców). Innymi słowy, samorząd może realizować swe cele jedynie takimi metodami (instrumentami realizacji polityki), jakie są przewidziane prawem, a jednocześnie są akceptowane przez społeczeństwo. Wśród instrumentów urzeczywistniania założeń polityki lokalnej, oprócz tradycyjnych form (instrumentów) opartych na finansowaniu budżetowym, jak: dotacja, udzielanie zamówień publicznych, znajdują się nakazy i zakazy określonego zachowania. Partnerstwo jako instrument realizacji polityki lokalnej bazuje na zasobach finansowych i majątkowych władz publicznych angażowanych na zasadzie umownej (cywilnoprawnej).

2.3. Polityka finansowa a instrumenty jej realizacji

Instrumenty realizacji zadań publicznych, niezależnie od natury poszczególnych przedsięwzięć (inwestycji czy procesu świadczenia usług publicznych) są ściśle powiązane z finansami publicznymi, z ich funkcją polityczną i ekonomiczną. Z punktu widzenia natury partnerstwa publiczno-prywatnego kluczowe jest wskazanie, że za sprawą zaproszenia do współpracy w formule ppp, publiczne środki finansowe, jak i majątek publiczny, są zaangażowane w projekty, które realizując zadanie publiczne, równoległe pozwalają na osiągnięcie celów partnera, tj. wynagrodzenia uzyskanego w formie pieniężnej, czasem majątkowej, bezpośrednio z zasobów podmiotu publicznego lub od użytkowników usług świadczonych w ramach współpracy. Współpraca ta, choć czerpie z zasobów publicznych, ma naturę cywilnoprawną, a partner prywatny wybrany jest w drodze konkurencyjnej

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



ze względu na naturę zaangażowanych we współpracę środków, jak i na cel przedsięwzięcia. Partnerstwo publiczno-prywatne jest więc jedną z opcji realizacji zadań publicznych współfinansowanych z budżetu publicznego. Przed jego zastosowaniem dysponent zasobów budżetowych musi podjąć racjonalną decyzję czy przedsięwzięcie w zakładanym kształcie może okazać się korzystniejsze niż inna samodzielna/tradycyjna metoda. Władze, podejmując decyzję o najlepszym modelu realizacji przedsięwzięcia muszą w sposób racjonalny ustalić kryterium oceny zasadności oraz mieć jasny przekaz co do celów jakie mają być osiągnięte w ramach przedsięwzięcia. Administracji trudno jest oceniać efektywność zakładanych rozwiązań

bez jasnego komunikatu ze strony polityków, jakie jest kryterium efektywności i cel przedsięwzięcia. Na tym etapie urzędnikom dokonującym oceny z pomocą przyjdą politycy, wskazując jednoznacznie jakie efekty przedsięwzięcia będą uzasadniać jego relację w relacji do zakresu zaangażowania publicznych zasobów finansowych i majątkowych. Wiedząc jaki ma być docelowy stan infrastruktury i usług użyteczności publicznej świadczonych przy jej wykorzystaniu, podmiot publiczny może świadomie szacować jakie byłyby nakłady konieczne dla ich uzyskania samodzielnie i czy ewentualne **partnerstwo publiczno-prywatne pozwoli na uzyskanie w danym przedsięwzięciu najlepszej relacji między nakładami a ich rezultatami**. Kryterium oceny może zakładać odniesienie nakładów finansowych do jakości usług świadczonych w ramach zadania i nie zawsze musi prowadzić do wyboru rozwiązania najefektywniejszego z punktu widzenia budżetu projektu czy w ogóle finansów danej jednostki. Kryterium oceny musi jednak być jasno ustanowione poprzez wskazanie celu, jaki ma być osiągnięty dzięki wdrożeniu danego przedsięwzięcia. Dopiero jasno widząc cel, jaki ma być osiągnięty w zakresie jakości usług i infrastruktury oraz w odniesieniu do realnych nakładów, można porównać, czy lepiej wdrożyć ppp czy zostać przy innym, tradycyjnym rozwiązaniu. Założenia analizy, jak i sama analiza, mają ze swej natury walor subiektywny i jedynym podmiotem do ich uprawnionego przyjęcia jest podmiot publiczny działający poprzez demokratycznie wybranych przedstawicieli – organ stanowiący powinien definiować politykę realizacji określonych zadań, w tym kryterium efektywności realizacji tych zadań, aby można było rozstrzygnąć, czy przy zastosowaniu tego kryterium korzystniejsze będzie ppp czy inna forma realizacji przedsięwzięcia na zasadach uregulowanych w ustawie o finansach publicznych i innych powiązanych z nią regulacjach tworzących zasady gospodarowania zasobami publicznymi.

2.4. Wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego do praktyki administracyjnej

Partnerstwo publiczno-prywatne, jako instrument realizacji polityki władz publicznych w zakresie wykonywania spoczywających na nich zadań, powinno być wprowadzone do praktyki administracyjnej poprzez świadome działania organizacyjne wewnątrz administracji obsługującej władzę publiczną. Działania w zakresie stworzenia ram wewnętrznych dla ppp wymagają również szeregu aktów natury uchwałodawczej. Całość działań organizacyjnych, prawotwórczych i politycznych może być określona w kompleksowym dokumencie pod przykładową nazwą „Programu realizacji zadań w formule ppp” czy „Strategii politycznej dotyczącej realizacji ppp”.

Opracowanie i wdrożenie „Programu realizacji zadań w formule ppp” wymaga wyznaczenia w ramach struktury administracyjnej podmiotu publicznego (urzędu), jednostki, która jest wyposażona w stosowne kompetencje i ponosi odpowiedzialność za sprawy związane z zastosowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane lub usługi. Może to być też specjalnie powołane w tym celu ciało kolegialne. Jest to pierwszy krok, aby ustanowić wewnętrzne ramy organizacyjne, ułatwiające identyfikację, ocenę i wprowadzenie zadań władz, które mogłyby być realizowane przez podejmowanie przedsięwzięć ppp. Skupiając

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



odpowiedzialność za całość zagadnień związanych z ppp w kompetencji jednego ciała decyzyjnego, można również sporządzić listę zadań dla poszczególnych jego członków.

Zadaniem zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego jest skupienie wiedzy i odpowiedzialności w zakresie realizacji przedsięwzięć ppp w jednym ośrodku decyzyjnym. W pracy zespołu powinni uczestniczyć entuzjaści współpracy z sektorem prywatnym, jak i osoby sceptycznie odnoszące się do tej instytucji. Możliwość zapoznania się w ramach prac zespołu z rozbieżnymi opiniami wpływa korzystnie na poziom dyskusji, jak i efektywność jego działań. Krytyczne podejście do partnerstwa zaowocuje jego realizacją jedynie w uzasadnionych okolicznościach. Do zadań zespołu należeć mogą konsultacje z politykami lokalnymi w ramach prac komisji i organów uchwałodawczych, kontakty z urzędnikami, w tym odpowiednio ze związkami zawodowymi, przedstawicielami społeczności lokalnej oraz z przedsiębiorcami. Głównym zadaniem zespołu jest opracowanie założeń polityki władz w zakresie ppp, zasad jej oceny i wprowadzania partnerstwa, jak również identyfikacja i ocena aktualnych i przyszłych możliwości rozwijania przedsięwzięć ppp. Efektem prac zespołu powinno być określenie, w jakich sytuacjach ppp może być rozważane jako sposób realizacji zadań władz, jakie są akceptowalne formy partnerstwa oraz preferowane schematy podziału zadań i rodzajów ryzyka we współpracy z sektorem prywatnym. Zespół powinien również wypracować założenia działań informacyjnych skierowanych do społeczeństwa, jak i do urzędników zaangażowanych w realizację projektów.

Zespół do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego może dokonywać oceny propozycji nawiązania współpracy zgłaszanych przez sektor prywatny, jak i inicjowanych przez urzędników. Członkowie zespołu powinni posiadać indywidualny zakres zadań przy realizacji konkretnych projektów, wspierając w razie potrzeby pracę innych członków zespołu. Kolegialny tryb pracy zespołu pozwala na bardziej transparentny przebieg konsultacji rynkowych projektów ppp przygotowywanych przez podmiot publiczny. Zadaniem zespołu jest analiza możliwości realizacji konkretnego przedsięwzięcia, zbadanie, czy jego wdrożenie może przynieść odpowiedni poziom efektywności (korzyści dla interesu publicznego) w porównaniu do tradycyjnej formy. Zespół ocenia również, czy przedsięwzięcie może wygenerować odpowiedni dla założonej formuły wynagrodzenia partnera prywatnego poziom przepływów finansowych. Zadaniem zespołu jest realizacja przedsięwzięć ppp w sposób zgodny z przyjętym harmonogramem i założeniami polityki ppp.

Zespół do spraw ppp, czuwając nad prawidłowością realizacji polityki w zakresie ppp powinien na bieżąco zapoznawać się z przebiegiem prac nad przygotowywaniem i wdrażaniem konkretnych projektów oraz wypracowywać rekomendacje co do działań urzędników i doradców zewnętrznych w tym zakresie. Zespół musi być obdarzony stosownym umocowaniem do działania, a jego kompetencje powinny być określone w założeniach polityki dotyczącej ppp, m.in. warto, aby posiadał on kompetencje do samodzielnego poszukiwania

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

i inicjowania projektów ppp. Głównym zadaniem zespołu powinno być wsparcie merytoryczne polityków (decydentów) w realizacji przedsięwzięć ppp, w zakresie pozwalającym uniknąć nieskoordynowanego korzystania z doradztwa zewnętrznego nawet przy relatywnie prostych projektach.

Skład zespołu i jego forma zależy od zasobów, jakimi dysponuje jednostka administracji publicznej, w ramach której zespół funkcjonuje. Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju ppp w Polsce w skład takiego kolegium mogą wchodzić specjaliści już zatrudnieni na stanowiskach związanych z realizacją inwestycji publicznych. **Urzędnicy mogą być uzupełnieni przez przedstawicieli lokalnej społeczności i sektora prywatnego (środowiska przedsiębiorców).** Z doświadczeń krajów szeroko stosujących ppp wynika, iż wśród członków zespołu powinni znaleźć się specjaliści z zakresu „tradycyjnych” dziedzin, jak prawnicy czy analitycy finansowi oraz specjaliści z zakresu marketingu, reklamy, wizerunku itd. Doradcy zewnętrzni powinni być jednak angażowani w miarę potrzeby, gdy stale zatrudnieni w danej jednostce członkowie zespołu nie są w stanie poradzić sobie z konkretnym zagadnieniem. Warto również rozważyć nawiązanie współpracy z ekspertami na zasadzie ryczałtu, który nie będzie zbytnio obciążał budżetu, jakim dysponuje zespół.

Zastanawiając się nad optymalną strukturą zespołu ds. ppp, władze zamiast powołania nowej struktury mogą rozszerzyć zadania jednostki organizacyjnej już istniejącej w ramach urzędu. Może być to wydział zajmujący się opracowaniem dokumentów natury strategicznej w dziedzinie gospodarczej (inwestycyjnej) czy też jednostki zajmujące się współpracą z inwestorami, podobnie jak obsługą projektów unijnych. W pracach zespołu powinni na bieżąco brać udział zarówno urzędnicy, jak i członkowie ciał stanowiących (radni i przynajmniej jeden z członków kierownictwa, tj. wójt, burmistrz, prezydent czy członek zarządu powiatu czy regionu). W każdym przypadku członkom zespołu ds. ppp należy zapewnić dostęp do wiedzy stosownej dla realizacji zadań. Dotyczy to również informacji będących w zasobach urzędu, związanych z gospodarką gruntami, inwestycjami, kadrami, planowaniem przestrzennym, finansami, obsługą prawną, gospodarką komunalną, audytem, kontrolą itd.

Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak poprzestać na tym, aby w zespole znaleźli się specjaliści z najważniejszych dziedzin istotnych dla realizacji przedsięwzięć ppp. Zasadniczy skład zespołu powinien mieć w razie potrzeby możliwość kontaktowania się ze specjalistami z zakresu finansów publicznych i bankowości, projektów ppp, prawa i administracji, zarządzania nieruchomościami, podatków, wyceny majątku i innych. Wiedza specjalistów zewnętrznych będzie szczególnie ważna w początkowym okresie działania, a potem stosownie do zdobywanego doświadczenia w przypadku specyficznych, niestandardowych projektów. **Członkowie zespołu do spraw ppp powinni stale doskonalić swoje umiejętności oraz dbać o dostęp do doświadczeń innych jednostek administracyjnych wdrażających projekty ppp.** Cenne będzie uzyskanie umiejętności, które nie są rutynowo rozwijane przy wykonywaniu zadań administracji, jak zarządzanie przedsiębiorstwem, negocjacje, mediacje, arbitraż, prawo zobowiązań.

Osoby podnoszące swoje kwalifikacje w zakresie ppp stanowią cenne zasoby ludzkie urzędu. Powinny one dzielić się swoją wiedzą z pozostałymi pracownikami (wydziałami) podmiotu publicznego. Szczególnie użyteczne mogą być szkolenia wewnętrzne, w których uczestniczyć będą mogli również urzędnicy spoza zespołu do spraw ppp.

2.5. Wypracowanie lokalnej polityki w dziedzinie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Warunkiem udanych działań podmiotu publicznego w obszarze ppp na poziomie władzy politycznej i administracyjnej jest wypracowanie odpowiednich politycznych zasady i celów wdrażania przedsięwzięć tego typu. Wypracowanie spójnej polityki w zakresie ppp jest głównym zadaniem zespołu do spraw ppp. Zadaniem polityki w obszarze ppp, jest ustalenie celu, jaki zamierza osiągnąć władza lokalna dzięki stosowaniu partnerstwa, a konkretnie korzyści, jakich po tego rodzaju przedsięwzięciach należy oczekiwać z perspektywy strony publicznej. Wyznaczeniu tych celów powinno towarzyszyć określenie sposobu ich osiągnięcia w ramach możliwych wariantów współpracy z sektorem prywatnym.

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



Polityka w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego nie powinna bazować na założeniu, że jest to uniwersalny sposób realizacji zadań publicznych, nawet jeśli formalnie istnieje możliwość szerokiego stosowania ppp i koncesji. Celem zespołu do spraw ppp powinno być raczej **stworzenie strategii pozwalającej na systematyczne podejście do oceny, czy w poszczególnych obszarach usług użyteczności publicznej możliwe i celowe będzie zastosowanie partnerstwa jako alternatywy dla tradycyjnych form ich świadczenia.**

Szczegółowa analiza każdego przypadku zastosowania ppp powinna być wykonywana niezależnie od stopnia doświadczenia lokalnej administracji w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Każdy projekt jest bowiem nieco inny od poprzedniego. Lokalna polityka będzie jedynie rodzajem „mapy drogowej” – pewnymi ogólnymi wskazówkami co do tego, jak postępować, aby sprawnie przeprowadzić cały proces wdrożenia konkretnego przypadku współpracy. Polityka w zakresie ppp powinna ustanawiać ogólne zasady, dzięki którym partnerstwo wdrażane będzie mogło być w sposób uczciwy, otwarty, a przede wszystkim zapewniający ochronę interesu publicznego i ograniczając tym samym ryzyko kontrolne i polityczne tego typu przedsięwzięć.

Założenia polityki w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego powinny być zharmonizowane z założeniami politycznymi przyjętymi przez władze w innych obszarach zadań, które mogą być realizowane w formule ppp (rozwój przestrzenny, gospodarka odpadami, polityka mieszkaniowa, rewitalizacja itd.), tak aby założenia wszystkich dokumentów były spójne i wzajemnie się uzupełniały.

Polityka dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego powinna określać, które dziedziny ze sfery realizacji usług publicznych można wykonywać w tej formule. W przypadku polskich jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie gminnych, polityka ta powinna odwoływać się do polityk określonych przez organy wyższego rzędu. Jej założenia powinny wskazywać, że ppp czy koncesja jest możliwą formą dostarczania usług już świadczonych, jak i tych, których organizacja przewidywana jest w przyszłości. Dokument powinien wyznaczać ramy stosowania tej formy realizacji zadań publicznych wskazując uzasadnienie strategiczne dla podejmowania ppp.

Cennym elementem dokumentu określającego założenia polityki w zakresie ppp może być podręcznik, w którym „krok po kroku” opisane byłyby zasady postępowania, którymi kierować powinni się urzędnicy odpowiedzialni za projektowanie, negocjowanie, wdrażanie i nadzór realizacji poszczególnych przedsięwzięć ppp. Podręcznik ten powinien obejmować również zestaw procedur eliminacji konfliktów interesu oraz wskazanie trybu postępowania w przypadku prób korupcyjnych oraz innych nieuczciwych praktyk występujących w trakcie realizacji przedsięwzięć. Jako że dla powodzenia partnerstwa kluczowa jest sprawna wymiana informacji,

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

w założeniach odnoszących się do ppp powinny znaleźć się zasady komunikacji w tym zakresie, tj. zasady **informowania obywateli i przedstawicieli sektora prywatnego o zamierzeniach i celach władz współpracujących z sektorem prywatnym** oraz o zasadach przedstawiania przez wspólnoty mieszkańców (w tym przedsiębiorców) własnych opinii na ten temat.

Wobec potrzeby wypracowania systematycznego podejścia do analizy elementów ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć ppp (podział szczególnie w zakresie ryzyka budowy, podaży i dostępności) warto już na etapie wypracowywania strategicznych założeń uzasadniających podjęcie ppp, wskazać podstawowe zasady co do zasad współpracy. Mogą to być założenia wynikające z generalnych oczekiwań władz co do korzyści ze stosowania ppp. Chodzi o ustalenie wytycznych dla urzędników, na których mogą oprzeć się w swym działaniu na etapie prowadzenia analiz przedrealizacyjnych, etapie wyboru partnera prywatnego (kryteria wyboru najlepszej oferty) czy oceny skutków powstałych w trakcie i po zakończeniu projektów (odniesienie realnych efektów współpracy do pierwotnych założeń i postanowień umowy).

Lokalna polityka dotycząca ppp powinna odzwierciedlać główne cele i kryteria efektywności, jakie w swych działaniach wyznacza sobie dana wspólnota lokalna. Oczekiwania w zakresie zasad, na jakich mogłoby się odbywać ppp powinny być spójne z założeniami innych polityk. W celu możliwie najpełniejszego uwzględnienia oczekiwań wspólnoty lokalnej co do zasad, na jakich odbywać może się współpraca typu ppp/koncesyjna, władze powinny stworzyć odpowiednie **kanały komunikacji ze społeczeństwem, umożliwiając konsultacje społeczne dotyczące tego typu przedsięwzięć z możliwie najszerszą grupą zainteresowanych**. Konsultacje powinny objąć nie tylko mieszkańców jako wyborców, ale również grupy konsumentów usług, które mają być świadczone w formule ppp, przedstawicieli organizacji pracowniczych w zakładach, które mają być objęte zmianami organizacyjnymi, jak i lokalnych przedsiębiorców.

Zespół do spraw ppp, w celu uwzględnienia opinii podmiotów, których interesów dotyczyć będą przyszłe projekty ppp, może poprowadzić indywidualne rozmowy z przedstawicielami poszczególnych grup interesu. Wskazane mogą się okazać bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Niekiedy zamiast spotkań otwartych, często o nieprzewidywalnym przebiegu, warto zorganizować rozmowy z indywidualnie zaproszonymi przedstawicielami: grup konsumentów, użytkowników infrastruktury i usług publicznych, a także z przedstawicielami przedsiębiorców (sektora prywatnego). W celu zebrania opinii społeczeństwa i innych podmiotów należy najpierw zapoznać te grupy z własnymi zamiarami i propozycjami. Zespół do spraw ppp powinien upowszechniać informacje, przeznaczone dla wszystkich zainteresowanych, szczególnie pracowników zatrudnionych przy obsłudze infrastruktury która będzie zaangażowana w poszczególne przedsięwzięcia ppp. Informacje te mogą być rozpowszechniane pocztą, jak i za pośrednictwem miejskich witryn internetowych umożliwiających utrzymywanie bieżącej łączności z odbiorcami.

Wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz zarys polityki władz w zakresie nawiązywania współpracy typu ppp powinien być przybliżony wszystkim zainteresowanym przed ostatecznym przyjęciem tych założeń.

Zrozumienie i akceptacja koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego przez mieszkańców mają bezpośrednie przełożenie na prawdopodobieństwo powodzenia nawet najprostszego przedsięwzięcia tego rodzaju. Jeżeli ostateczni użytkownicy usług publicznych nie są przekonani do formuły ppp jako mechanizmu ich świadczenia lub jeżeli nowy system został oparty na powszechnie krytykowanych założeniach nie ma sensu forsować ppp, nawet jeśli przyniosłoby teoretycznie korzyści w pewnych obszarach. Dobrym sposobem na budowanie zaufania mieszkańców do koncepcji ppp może być upublicznienie wyników obrad zespołu do spraw ppp. Zainteresowany obywatel będzie miał wgląd w stosowne stenogramy i dokumenty wypracowywane przez zespół. Proces konsultacji, obok pozyskania użytecznych informacji o oczekiwaniach społecznych, umożliwia również poinformowanie wszystkich zainteresowanych o istocie partnerstwa i podstawowych zasadach tego typu współpracy wymagających skonkretyzowania w lokalnych warunkach, np. realna możliwość wprowadzenia opłat za nowe usługi czy ustalenie ich poziomu, co będzie miało istotne znaczenie dla preferowanych w strategii form wynagrodzenia strony prywatnej, a nawet formalnej podstawy i wdrażania przedsięwzięć oraz ich kształtu. Informacje powinny w sposób jasny wskazywać **korzyści, jakich spodziewać się można po stosowaniu ppp, tak aby koncepcja ta zyskiwała popularność wśród mieszkańców i kadry urzędniczej**, przez co grupy te chętniej mogłyby angażować się w prace nad wypracowaniem polityki władz dotyczącej ppp.

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

Tworzenie strategii ppp powinno być w miarę otwarte i jawne umożliwiając poruszanie wszystkich zagadnień, które wzbudzają kontrowersje i nieporozumienia, szczególnie po stronie pracowników zatrudnionych przez stronę publiczną, którzy mogą być w przyszłości zaangażowani w przedsięwzięcie, sprzyjając minimalizacji obawy tych środowisk związanych ze zmianą sposobu świadczenia usług użyteczności publicznej. Szczególnie w mniejszych gminach mieszkańcy, a także pracownicy budżetowi i radni będą skłonni popierać realizację polityki, którą współtworzyli.

2.6. Elementy polityki podmiotu publicznego dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego

Polityka w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego może przyjąć formę jednolitego dokumentu. Szczegółowe założenia polityki dotyczącej ppp będą zależne od lokalnych uwarunkowań. Można jednak wyodrębnić jej stałe elementy, które dadzą się usystematyzować w formie odrębnych części dokumentu: „Wprowadzenie”, „Główne zasady ppp”, „Strategia komunikacji społecznej w zakresie ppp”, „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w ramach przedsięwzięć ppp”, „Procedura realizacji przedsięwzięć ppp”. Naturalnie omawiana materia nie jest przedmiotem żadnej regulacji, a zaproponowana kolejność jest przykładowa.

„Wprowadzenie” obejmuje informacje o celach, jakim służyć ma zapisana w dokumencie polityka, przywołać podstawową definicję przyjętą przez władze, przedstawić dobrodziejstwa, jakich po tej formie realizacji zadań spodziewa się władza publiczna, wskazać rolę (zadania), jaką w ramach procesu świadczenia usług władze skłonne są powierzyć partnerowi prywatnemu. W części tej powinno też znaleźć się wskazanie form ppp, na jakie gotowa jest zgodzić się wspólnota lokalna oraz opis podstawowych wymagań stawianych podmiotom pretendującym do odgrywania roli partnera prywatnego. Wstępna część zawierać może także informacje na temat zagadnień, które w zamiarze władz powinny być stałym elementem konsultacji społecznych obejmujących wdrażanie projektów ppp.

W części dotyczącej wiodących zasad, na jakich powinno być oparte akceptowane przez władzę publiczną partnerstwo ważne są zasady ogólne istotne z punktu widzenia interesu publicznego uznanego przez lokalne władze. Ich przestrzeganie obowiązuje niezależnie od tego, w jakiej branży nawiązywana jest współpraca z sektorem prywatnym. Przykładowe obszary, w których obowiązują ustalone zasady w planowaniu, jak i w wdrażaniu ppp to:

1. **Odpowiedzialność za poziom i jakość usług użyteczności publicznej** zawsze spoczywa na władzach, które muszą zapewnić odpowiedni ich standard, bez względu na wybrany model ich świadczenia.
2. Konieczność spełnienia wszelkich wymogów formalnych pracy nad przedsięwzięciami wskazanymi w strategii.
3. Zasady zapewnienia pracownikom uczestniczącym w przedsięwzięciu odpowiedniego wynagrodzenia, np. jako udział w korzyściach, które generuje przedsięwzięcie.
4. Zasady tworzenia warunków konkurencji w ramach przyjętych rozwiązań, dzięki którym monopol publiczny świadczenia usług użyteczności publicznej nie zostanie zastąpiony monopolem prywatnym.
5. Wskazanie procedur zapewniających **przejrzystość i otwartość procesu**. Partnerstwo powinno być wprowadzone w sposób zabezpieczający poszanowanie interesu publicznego (szczególnie finansowego), m.in. za sprawą wypracowania takich warunków przetargowych, które zagwarantują udział wszystkim zainteresowanym.
6. Konieczność zapewnienia równego dostępu mieszkańców do usług świadczonych w ramach ppp. Wymóg uzyskania wyższej jakości usług niż miałyby to miejsce w razie świadczenia usług metodą tradycyjną (samodzielnie). W każdym razie poziom usług świadczonych przez partnera prywatnego nie będzie niższy niż dotychczasowy.
7. Partnerstwo powinno zmierzać do **obniżki wydatków władz związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej w relacji do ich jakości (wyższa efektywność wydatków) w całym życiu projektu**. Obniżka wydatków ponoszonych tytułem wynagrodzenia partnera powinna być jednak analizowana również w świetle tego, jaka część tych wydatków przerzucona zostanie na mieszkańców w formie opłat ponoszonych przez konsumentów.

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

8. Zasady zachowania odpowiedzialności stron współpracy za zadania i rodzaje ryzyka, które są związane ze świadczeniem usług w formule ppp. Rozwiązania zwiększające jakość administracji publicznej, umożliwiając władzom lokalnym racjonalną, kompetentną ocenę działań partnera prywatnego od etapu złożenia ofert poprzez kontrolę wywiązywania się ze zobowiązań przyjętych na mocy umowy o ppp. Należy ustanowić mechanizmy utrzymania w administracji publicznej przynajmniej podstawowych specjalistów, ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości procesu świadczenia usług również wtedy, gdy świadczone są one przez stronę prywatną. Dzięki zaangażowaniu w przedsięwzięcie pewnej liczby specjalistów zatrudnionych przez stronę publiczną, władze w razie przejścia zadań od partnera prywatnego będą dysponować pracownikami zdolnymi profesjonalnie wywiązywać się ze swoich zadań.
9. Partnerstwo powinno możliwie wspierać rozwój lokalnej gospodarki. Nie wszystkie formy ppp przynoszą istotne korzyści ekonomiczno-społeczne. Pierwszeństwo powinny mieć te formy partnerstwa, które pozwalają na lepszą efektywność wydatków w ramach projektu, pozwalają również na korzystny wpływ na kondycję całego budżetu publicznego i w miarę korzystnie wpłyną na lokalną gospodarkę. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w miarę możliwości podmioty publiczne powinny zadbać, aby przy realizacji umowy o ppp zaangażowani byli lokalni przedsiębiorcy. Może się to jednak dziać jedynie w ramach zgodnych z normami prawa zamówień publicznych. Władze mogą ustanowić wykonalne prawnie zasady w tym zakresie w polityce ppp.
10. Partnerstwo realizowane w jednym obszarze zadań publicznych powinno mieć w miarę możliwości korzystny wpływ na świadczenie usług komunalnych w innych sektorach lub/oraz przynosić inne (organizacyjne) korzyści sektorowi prywatnemu.



Ostatecznie każdy dokument zawierający założenia polityki lokalnej w zakresie ppp, po konsultacjach społecznych trafi pod uchwały właściwego organu stanowiącego.

2.7. Działania informacyjne

Kluczowym czynnikiem dla poprawnej realizacji zadań w formule ppp jest wydajny system komunikacji ze społeczeństwem i formalnymi uczestnikami przedsięwzięcia. Założenia współpracy z sektorem prywatnym muszą być upowszechniane przez cały czas jej realizacji zgodnie z uprzednio przyjętą w tym zakresie strategią. Należy zaznaczyć, że taktyczne cele polityki informacyjnej będą się zmieniać zależnie od etapu realizacji procesu. Odpowiednio skonstruowana strategia powinna wskazywać, jakie podmioty powinny być na danym etapie partnerem dyskusji i jakie informacje powinny być im udostępniane przez stronę publiczną. Podobnie należy wskazać, jakich informacji zwrotnych na danym etapie wdrażania zapisów polityki ppp i poszczególnych przedsięwzięć oczekuje władza. Liczba kanałów komunikacji, jakie należy uruchomić w celu **informowania społeczeństwa o zasadach, na jakich odbywać mają się projekty ppp**, zależy od tego, jakie usługi są w ich ramach świadczone. Wydaje się, że większego zaangażowania i rozgłosu publicznego wymagać będą te przedsięwzięcia ppp i koncesyjne, które zakładają transfery własności publicznej (wkłady) lub zmiany w sytuacji zawodowej pracowników zatrudnionych dotąd w sektorze publicznym. Doświadczenia zebrane w trakcie wdrażania przedsięwzięć ppp wskazują, że pracownicy zajmujący się już realizacją zadań publicznych, mających być przedmiotem ppp, mogą być grupą najbardziej wrogą wobec tego rozwiązania. Ich dotychczasowy status jako pracowników sektora publicznego może ulec zmianie, zatem dotychczasowe warunki

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



socialne prace mogą być zagrożone w odczuciu zainteresowanych. Dość często obawiają się oni najgorszego wariantu rozwoju sytuacji, czyli zwolnień. Odpowiednia strategia informacyjna oraz towarzysząca jej polityka kadrowa odnosząca się bezpośrednio do tych niepokojów mogą zredukować obawy pracowników, co ułatwi wdrożenie planowanego przedsięwzięcia. Dlatego strategia ppp powinna zawierać postanowienia dotyczące zasad postępowania z pracownikami zatrudnianymi w sektorze publicznym, których interesy mogą być naruszone w wyniku zmian sposobu świadczenia usług użyteczności publicznej, świadczonych dotąd bezpośrednio przez sektor publiczny. Należy rozważyć, jakie są szanse na pomoc pracownikom w zakładaniu spółek pracowniczych, które mogłyby dalej współpracować z dotychczasowym pracodawcą jako partner prywatny, samodzielnie lub w konsorcjach, ewentualnie jako podwykonawcy. W celu zminimalizowania obaw pracowników sektora publicznego związanych z wdrażaniem ppp, władze zamierzające posługiwać się tą formą realizacji zadań powinny stworzyć system odpraw dla pracowników, którzy mogą być zwolnieni w związku z wdrażaniem ppp. W praktyce założenia polityki ppp w obszarze pakietów socjalnych związanych z wdrożeniem ppp powinny być pomocne na etapie rozmów z potencjalnym partnerem prywatnym podczas negocjacji umowy (przetargu), ponieważ sektor prywatny powinien partycypować w kosztach wdrażania zmian w administracji związanych z uzyskaniem zamówieniem. Wspomniane rozwiązania, choć mogą okazać się kosztowne, powinny ułatwić wdrażanie ppp w tych obszarach świadczenia działalności władz publicznych, które są już realizowane. **Wydatki pracownicze wdrożenia ppp, w zakresie jaki ponoszony jest przez podmiot publiczny, powinny być uwzględniane przy analizie kosztów wdrożenia ppp na etapie analiz przedrealizacyjnych.** Spory ze związkami zawodowymi bardzo zwiększają ryzyko niepowodzenia procesu wdrażania ppp i ich ryzyko polityczne.

2.8. Uzupełniające zasady wewnętrzne

Ważną częścią zapisów polityki ppp są wskazówki co do sposobu postępowania administracji przy wdrażaniu poszczególnych projektów. Są to sformalizowane, wewnętrzne, komplementarne wobec zapisów prawa powszechnie obowiązującego zasady postępowania zmierzające do wcielenia w życie założeń przyjętych przez władze w zakresie ppp i koncesji.

Wskazówki powinny dotyczyć również zasad doskonalenia wewnętrznych ram realizacji konkretnych projektów oraz zasady doskonalenia polityki ppp stosownie do doświadczeń zdobywanych w tym obszarze.

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

Szczególnie starannie powinny być sformułowane zalecenia dotyczące etapu podejmowania decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule ppp. Jest to etap, w którym zapada decyzja o: – zastosowaniu ppp jako alternatywy dla samodzielnej realizacji przedsięwzięcia, – wyborze najefektywniejszej formy partnerstwa (w aktualnych warunkach) oraz – ostatecznym wyborze modelu, który ma być wdrożony. Ważne jest zatem stworzenie w miarę jasnych przesłanek, jakimi powinni kierować się urzędnicy dokonujący wspomnianych wyżej analiz. Szczególnie jeśli mają oni **porównywać efektywność rozwiązań samodzielnych z potencjalnymi rozwiązaniami typu ppp** pod względem szerszym niż wewnętrzne wskaźniki finansowe projektu.

2.9. Strategia ppp

Strategia ppp powinna zawierać zapisy ułatwiające realizację konkretnych przedsięwzięć, w tym zasady powoływania zespołu wewnętrznego zajmującego się wdrażaniem indywidualnych przedsięwzięć. W zapisach strategii odnoszących się do etapu pracy nad wdrażaniem przedsięwzięć, powinny znaleźć się zapisy dotyczące zasad, na jakich powinna odbywać się szczegółowa analiza kosztów/korzyści, strategii komunikacji oraz uzyskania koniecznych zezwoleń, decyzji administracyjnych i wszelkich dokumentów, niezbędnych do wdrożenia konkretnego przedsięwzięcia.

Strategia ppp, ustanawiając zasady oceny zasadności partnerstwa, pośrednio determinuje zasady na jakich przebiegać będzie wybór partnera najlepiej wpisującego się w oczekiwania władz co do korzyści, jakie ma przynieść realizacja konkretnego projektu. W związku z tym obok zasad dotyczących analiz przedrealizacyjnych, strategia powinna precyzować **zalecenia co do organizacji i przeprowadzenia przetargów na partnera prywatnego**. Dotyczy to przede wszystkim założeń dotyczących mechanizmów strategii negocjacyjnej i zasad wyboru zespołu negocjacyjnego (komisji przetargowej i doradców zewnętrznych), który nie tylko dokona wstępnej redakcji najważniejszych postanowień kontraktu oraz innych dokumentów koniecznych do przeprowadzenia procedury zgodnie z prawem, ale będzie też negocjacje prowadził. Zapisy strategii ppp określać mogą, jakie elementy przedsięwzięcia są przedmiotem negocjacji, jak przygotowuje się harmonogram prac komisji i zasady przekazania zadań partnerowi prywatnemu, w tym np. zasady dotyczące dopuszczalności warunkowego zawarcia umowy, np. warunek zamknięcia finansowania przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Wszystkie elementy strategii powinny zostać zatwierdzone przez organ stanowiący podmiotu publicznego, zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym oraz regulacjami wewnętrznymi.

Strategia ppp powinna, obok wymienionych już elementów, obejmować zalecenia co do współpracy z partnerem prywatnym już na etapie realizacji przedsięwzięcia. Z prawnego punktu widzenia jest to etap wywiązywania się przez strony ze zobowiązań przyjętych w umowie o ppp/koncesji. Strony powinny prowadzić działalność zgodnie z postanowieniem umowy zawartej w celu **sprawnej realizacji zadania publicznego i osiągnięcia korzyści, jakich oczekuje każda ze stron**. Z punktu widzenia strony publicznej wskazana jest kontrola partnera pod względem wywiązywania się przez niego z przyjętych zobowiązań. Ocena dotyczy przestrzegania wskaźników odnoszących się do jakości świadczonych usług, prawidłowości przepływów finansowych, działań dotyczących utrzymania i rozbudowy infrastruktury itd. Zgodnie z postanowieniami kontraktu, w ustalonym terminie następuje powrót zadań, zazwyczaj również wykorzystywanej w tym procesie infrastruktury, do podmiotu publicznego i stopniowe wygaśnięcie zobowiązań kontraktowych. Strategia ds. ppp powinna zatem odnosić się do tego etapu współpracy.

Zapisy strategii ppp są jedynie rodzajem kierunkowskazu dla administracji zarządzającej świadczeniem usług i projektowaniem poszczególnych przedsięwzięć służących sprawniejszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Nie powinny zatem zawierać postanowień, które nadmiernie ograniczałyby możliwość elastycznego podejścia do definiowania założeń konkretnych projektów, powinny być kierunkowskazem, np. co do zasad, na jakich akceptowane jest stosowanie kryteriów innych niż cena i wag, jakie można im przypisać, ale już niekoniecznie ustanawiać bardzo sztywne schematy w tych obszarach, dotyczące automatycznie wszystkich projektów, co może nie być z korzyścią dla interesu publicznego. Należy zaznaczyć, **że w dobrze skonstruowanym partnerstwie obydwie strony współpracy muszą odnieść korzyści**. Zatem nie jest zasadne na etapie strategii sztywne, aprioryczne ograniczanie warunków, na jakich partner prywatny może angażować się

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

w projekty, a już na pewno strategia nie może ustalić wielkości wynagrodzenia i wkładów własnych, co dzieje się na etapie przetargu.

Ustalenia lokalnej polityki w zakresie ppp powinny zostać przyjęte w formie w miarę spójnego dokumentu. Oczywiście mogą się one stać częścią szerszej strategii rozwoju przyjmującego go podmiotu publicznego. Forma dokumentu dostępnego dla wszystkich zainteresowanych pełni nie tylko funkcje informacyjne, ale pozwala zachować przejrzystość tego typu przedsięwzięć. Jest oparciem dla urzędników wdrażających poszczególne projekty, uwalniając częściowo ten proces od wpływu nieprzemyślnych zmian polityki podejmowanych pod wpływem nieprzewidzianych zdarzeń i zawirowań politycznych. Zmiany strategii w zakresie ppp powinny następować co jakiś czas zgodnie z przyjętą w niej procedurą, stosownie do nabywanych w tym zakresie doświadczeń.

Dokument określający założenia polityki władz lokalnych w zakresie ppp spełni swą rolę na etapie wdrażania konkretnych projektów. Odpowiednie usystematyzowanie celów, jakie dzięki ppp czy koncesji osiągnąć zamierzają władze lokalne, będzie pomocne na etapie analiz przedrealizacyjnych (kryterium stwierdzania korzyści, jakie wynikają z zastosowania ppp, w porównaniu z zastosowaniem innej metody), tworzeniem stosownie do wyników odpowiedniej dokumentacji przetargowej (kryteria wyboru i przyznanie im wagi spójne z wynikami analizy zasadności/przedrealizacyjnej), jak i negocjowania warunków współpracy, a potem oceny stopnia, w jakim wywiązuje się on ze swoich zobowiązań przyjętych w umowie. Jeśli pierwszy etap prac nad wprowadzeniem partnerstwa do praktyki administracyjnej zakończy się powodzeniem, władze lokalne będą dysponować spójnymi założeniami politycznymi umożliwiającymi wybór ppp/koncesji jako sposobu wykonywania swych zadań oraz zespołem urzędników zdolnych do realizacji wypracowanej polityki we współpracy z sektorem prywatnym.

2.10. Identyfikacja potencjalnych obszarów zastosowania ppp i koncesji na roboty budowlane lub usługi

Po wprowadzeniu koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji do katalogu instrumentów realizacji zadań publicznych (uchwalenie strategii w zakresie ppp), przychodzi czas na realizację konkretnych przedsięwzięć. Władze lokalne, zgodnie z przyjętą strategią, mogą przystąpić do etapu wstępnej identyfikacji projektów możliwych do wdrożenia i wyboru jego optymalnego modelu.

Odpowiedzialność za przegląd projektów planowanych do wdrożenia w ramach bieżącej działalności władz publicznych spoczywa na władzach lokalnych wspieranych przez członków zespołu do spraw ppp. Kiedy zespół oceni projekt jako zasługujący na wdrożenie i ustali jego optymalną formę, odpowiedzialność za zrealizowanie przedsięwzięcia przechodzi na grupę projektową powołaną do realizacji konkretnego projektu.

Pierwszym etapem procesu identyfikacji przedsięwzięć nadających się do wdrożenia w formule ppp jest przegląd już świadczonych usług użyteczności publicznej przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury. Warto zatem dokonać **systematycznego przeglądu posiadanej przez władze lokalne infrastruktury oraz zakresu usług świadczonych przy jej wykorzystaniu**. Następnie zebrane informacje należy przeanalizować pod kątem możliwości wykonywania dotychczasowych zadań we współpracy z sektorem prywatnym. Wstępna selekcja pozwoli z góry wykluczyć możliwość świadczenia pewnych usług w formule ppp.

Powyższa analiza może być przeprowadzona w drodze czteroetapowego działania zespołu ds. ppp. Kolejne etapy tego procesu obejmują: 1 – ustanowienie kryteriów oceny, 2 – ustalenie pełnego zakresu usług świadczonych przez daną jednostkę, 3 – przeprowadzenie wstępnego przeglądu świadczonych usług pod kątem tego, czy mogą one być świadczone w drodze ppp i 4 – ocenę, jaka forma ppp byłaby najlepsza dla usług wybranych do prowadzenia we współpracy z sektorem prywatnym. Jeśli analiza dotyczy usług już świadczonych przez podmiot publiczny, a ich budżet jest znany, praca zespołu może bazować na konkretnych danych. Praca będzie

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



bardziej skomplikowana w przypadku analizy możliwości świadczenia w formule ppp usług, które dotychczas nie występowały w praktyce danej jednostki administracyjnej.

a) Kryteria oceny usług pod kątem możliwości ich świadczenia w formule ppp

Przeгляд usług już świadczonych, jak i planowanych, następuje pod kątem możliwości ich świadczenia we współpracy z sektorem prywatnym. Przeгляд warto zacząć od stworzenia listy usług, które nie mogą lub nie powinny być świadczone w formule ppp. Wykluczenie pewnych obszarów z zakresu stosowania ppp powinno być zgodne z założeniami polityki władz lokalnych dotyczącymi ppp. Na etapie selekcji projektów pod kątem możliwości ich realizacji w formule ppp władze powinny zbadać, czy przekazanie danych usług sektorowi prywatnemu jest dopuszczalne przez prawo. Jest to pytanie ważne w kontekście usług obejmujących w swej istocie funkcje władcze, z zakresu bezpieczeństwa, czy wymagających prowadzenia rejestrów publicznych, wydawania decyzji administracyjnych itp. Ważne jest również sprawdzenie, jaka jest możliwość legalnego ustalenia i pobierania opłat za te usługi jeśli świadczyłby je bezpośrednio partner prywatny.

Równie istotne jest zbadanie, **czy badane usługi, które mogłyby być dostarczane w formule ppp mogą być świadczone w sposób konkurencyjny**. Dotyczy to również usług świadczonych w warunkach dotychczasowego (publicznego) monopolu. Należy przeanalizować, czy istnieje możliwość ich otwarcia na konkurencję. Warto się również zastanowić, czy usługi, których pojawienie będzie efektem wdrożenia ppp będą mogły być świadczone w warunkach konkurencji, np. przez dwóch operatorów.

Znając odpowiedź na pytania natury systemowej, władze, badając możliwość realizacji konkretnych obszarów usług w formule ppp, powinny przeanalizować, czy usługi te mogą być świadczone przez partnera prywatnego efektywniej niż miałyby to miejsce w modelu tradycyjnym i czy proces przekazania świadczenia tych usług partnerowi prywatnemu jest możliwy do przeprowadzenia sprawnie, bez nadmiernych kosztów. Zgodnie z ogólnymi zasadami wdrażania przedsięwzięć typu ppp, władze powinny przeanalizować, czy współpraca w danym obszarze może zaowocować oszczędnościami dla kasy publicznej. Warto na tym etapie zastanowić się, czy większa efektywność może być również osiągnięta samodzielnie, np. dzięki ograniczeniu kosztów administracji. Analiza usług pod kątem ich świadczenia w formule ppp powinna odpowiedzieć na pytanie, czy szczególnie w zakresie nowych innowacyjnych usług ich świadczenie wymaga sięgnięcia po zasoby, jakimi nie

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych



dysponuje podmiot publiczny. Są to zasoby know-how, organizacyjne lub po prostu infrastrukturalne, którymi podmiot publiczny nie dysponuje, a ich samodzielne wytworzenie może wiązać się z wysiłkiem nieadekwatnym do skali potrzeb i końcowych efektów. Kolejnym elementem analizy jest zbadanie stopnia politycznej i społecznej akceptacji dla zmiany podmiotu świadczącego analizowane usługi oraz odpowiedź na pytanie, czy istnieje już w tym zakresie jakieś doświadczenie na rynku regionalnym lub krajowym. Mając rozeznanie co do powyższych zagadnień, należy przeanalizować, jakie konsekwencje w obszarze prawa pracy będzie mieć wdrożenie formuły ppp w badanych usługach.

Na omawianym etapie warto też przeanalizować, czy wprowadzenie ppp w jednym obszarze usług nie odbije się niekorzystnie na innych usługach oraz czy nie zakłóci realizacji założeń polityki władz w innych dziedzinach. Analiza możliwości objęcia pewnych obszarów działania administracji współpracą typu ppp powinna uwzględniać, że pozytywna decyzja w tym względzie to dopiero początek procesu przygotowania konkretnych przedsięwzięć. Analiza zasadności i możliwości wdrożenia konkretnych projektów wymaga sporego zaangażowania władz, jak i doradców zewnętrznych, dlatego już na etapie wstępnej selekcji zadań pod kątem ich wdrożenia w formule ppp władze powinny zastanowić się, czy są zdolne do pozyskania odpowiedniej jakości usług doradczych, zapewniających im odgrywanie równorzędnej wobec strony prywatnej roli, przy kosztach współmiernych do korzyści, jakich można spodziewać się po partnerstwie.

Ostatecznie, mając rozeznanie co do zalet, jakie może nieść ze sobą zastosowanie ppp w analizowanych obszarach, władze powinny odpowiedzieć sobie na pytanie, czy możliwe jest uzyskanie tych korzyści bez konieczności zawierania formalnego partnerstwa, poprzestając na najprostszycy działaniach racjonalizatorskich, np. za sprawą outsourcingu niektórych elementów usług publicznych. Władze powinny odpowiedzieć sobie na pytanie, czy usługi mające być przedmiotem przyszłych przedsięwzięć ppp dają się oddzielić od innych usług świadczonych tradycyjnymi metodami, tj., czy usługi przewidziane do ewentualnej współpracy mogą być wydzielone z innych usług świadczonych poza partnerstwem lub przez innego partnera w ramach projektów.

W trakcie analizy skutków, jakie nieść ze sobą może powierzenie realizacji określonych zadań partnerowi prywatnemu, należy również zbadać, czy wprowadzenie opłat na rzecz partnera prywatnego, ewentualnie ich wzrost, nie wykluczą pewnych grup społecznych z kręgu konsumentów tych usług. Etap analizy zasadności stosowania ppp w wybranych obszarach zadań publicznych powinien uwzględniać, **czy dzięki zaangażowaniu strony prywatnej istnieje możliwość podniesienia jakości usług i infrastruktury**. Na etapie wstępnej decyzji wiele zależeć będzie od stwierdzenia, czy przy zastosowaniu formuły ppp da się zapewnić ciągłość świadczenia usług oferowanych dotąd samodzielnie. Należy zbadać konieczność przetwarzania danych

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

znajdujących się pod ochroną prawa. Jeśli będzie to konieczne należy sprawdzić, jakie są możliwości zabezpieczenia interesu publicznego w tym obszarze.

Na etapie wstępnego zakwalifikowania określonych zadań jako możliwych do wdrożenia w formule ppp ważnym argumentem za współpracą jest **możliwość dostarczenia nowych usług i infrastruktury szybciej niż miałyby to miejsce przy tradycyjnym, samodzielnym sposobie administrowania**. Władze na omawianym etapie dokonują analizy, jakiego rodzaju zadania mogą być potencjalnie wdrażane w formule ppp. Refleksja ta następuje jeszcze przed podjęciem decyzji o zaangażowaniu się w konkretny projekt, więc przed przystąpieniem do analiz przedrealizacyjnych konkretnego przedsięwzięcia. Na omawianym etapie członkowie zespołu do spraw ppp powinni odpowiedzieć na pytanie, czy zadania (cele) publiczne zostaną dzięki ppp osiągnięte w sposób bardziej wydajny niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu tradycyjnych metod postępowania. Wciąż jest to niejako etap oceny strategicznej (politycznej). W przypadku władz dysponujących już pewnym doświadczeniem w zakresie ppp łatwiej o bilans korzyści i kosztów związanych ze stosowaniem tej metody w szerszej perspektywie. Dysponując polityką ppp, zespołem do spraw ppp i doświadczeniami w tym zakresie, łatwiej wprowadzać dodatkową ocenę, np. czy dzięki wprowadzeniu ppp lokalny budżet może odnieść dodatkowe korzyści jako całość. Warto jednak podkreślić, że na omawianym etapie analiz ocena ma charakter generalny i dotyczy raczej założeń ogólnych dokonywanych na poziomie strategicznym niż analiz konkretnego przedsięwzięcia związanego z realizacją zadań będących potencjalnie możliwymi do wykonywania w formule ppp. Na etapie szczegółowych analiz przedrealizacyjnych może się okazać, że konkretne przedsięwzięcie (projekt) realizowane w formule ppp nie może przynieść spodziewanych korzyści, jakie uzasadniałyby współpracę z sektorem prywatnym. W związku z tym, choć dany obszar aktywności władz publicznych potencjalnie dopuszcza realizację ich w formule ppp, w tym konkretnym przypadku warto zastosować inny instrument. Wstępna analiza możliwości świadczenia zadań publicznych w formule ppp nie zastąpi szczegółowych analiz dotyczących zasadności wdrożenia konkretnych przedsięwzięć (projektów) w badanych branżach, pozwoli jednak na wczesne wyeliminowanie tych pomysłów na wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego, które nie mają szansy na realizację z powodów formalnych lub politycznych lub strukturalnie nie przyniosłyby spodziewanych korzyści.

b) Określenie pełnego zakresu usług możliwych do świadczenia w formule ppp

Obszar możliwego zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje trzy grupy usług:

1. usługi, które są już świadczone przez władze lokalne, których budżet i efektywność dotychczasowych działań jest możliwy do przeanalizowania,
2. usługi, których świadczenie władze lokalne dopiero planują, dysponując odpowiednimi prognozami, analizami i planami finansowymi,
3. usługi, których świadczenie zaproponował sektor prywatny, niezależnie od planów władz lokalnych, wymagające dalszej analizy pod kątem tego, czy ich wprowadzenie jest finansowo wykonalne.

Po sporządzeniu listy usług komunalnych już świadczonych, jak również tych możliwych do świadczenia w przyszłości, zadaniem zespołu do spraw ppp jest ocena ich wykonalności we współpracy z partnerem prywatnym stosownie do kryteriów oceny przyjętych w tym zakresie w polityce ppp. Ocena ta (kwalifikacja) ma odpowiedzieć na pytanie, które z aktualnie świadczonych lub przyszłych usług mogą być świadczone w ramach ppp. Celem zespołu na omawianym etapie nie musi być automatyczne zainicjowanie zmian modelu świadczenia usług w kierunku ppp czy koncesji, a jedynie ocena możliwości ich świadczenia tą metodą. Będzie to więc raczej „wybór negatywny”, pozwalający na określenie, jakie usługi nie nadają się do świadczenia w ramach ppp, więc nie warto wobec nich podejmować dalszych (pracochłonnych i kosztownych) analiz pod kątem realizacji w formule ppp.

Zespół do spraw ppp może wypracować odpowiednią metodologię kwalifikowania usług, pozwalającą na stworzenie swojego **rankingu, szeregującego potencjalne obszary realizacji zadań publicznych od najbardziej do najmniej nadających się do wdrożenia w formule ppp**. Owa klasyfikacja (punktacja) powinna umożliwiać zakwalifikowanie wszelkich usług do jednej z poniżej wskazanych grup:

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

1. Usługi nierokujące szans na wdrożenie w ramach partnerstwa. Usługi najczęściej zaliczane do tej kategorii to:
 - a. usługi, które zgodnie z prawem nie mogą być przekazane sektorowi prywatnemu,
 - b. usługi, jakie są świadczone w warunkach monopolu (publicznego) i nie jest możliwe stworzenie konkurencyjnego rynku tych usług w ramach zmiany metody ich świadczenia na model ppp, szczególnie jeśli przełamanie tego monopolu nie jest możliwe w drodze wprowadzenia kilku operatorów,
 - c. usługi, których świadczenie związane jest z przetwarzaniem poufnych danych (policja, pomoc społeczna), choć ich natura daje możliwość stosowania ppp do pewnych elementów zadań publicznych składających się na usługę.
2. Usługi nierokujące szans na wdrożenie w ramach ppp w najbliższym, dającym się przewidzieć, terminie. Do tej kategorii najczęściej zaliczają się:
 - a. usługi, w których dochodowość – stosunek wydatków, jakie pochłaniają, do dochodów – nie jest możliwa do prostego oszacowania,
 - b. usługi, wobec których występuje silny społeczny i polityczny sprzeciw wobec powierzenia ich świadczenia partnerowi prywatnemu,
 - c. usługi, których koszt skalkulowany na zasadach rynkowych nie byłby akceptowalny społecznie (klienci nie byłoby w stanie ponieść pełnych, realnych kosztów ich świadczenia, powiększonych jeszcze o zysk operatora),
 - d. usługi, które nie podlegają ppp na mocy zbiorowych porozumień (prawa pracy).

W stosunku do tego rodzaju usług władze publiczne mogą podjąć pewne działania sprzyjające ich późniejszemu świadczeniu w formule ppp.
3. Usługi, których świadczenie w ramach partnerstwa powinno być szczegółowo przeanalizowane przez władze w drodze analiz przedrealizacyjnych otwierających drogę do przetargu na wybór partnera. Istnieją usługi, w stosunku do których nie zdiagnozowano jakichkolwiek bezpośrednich i oczywistych przeszkód w świadczeniu ich w ramach ppp, z tej grupy władze mogą czerpać pomysły na udane przedsięwzięcia. Najważniejszym zadaniem zespołu do spraw ppp będzie zatem ocena, czy owe potencjalne przedsięwzięcia powinny zostać wdrożone czy też nie.



c) Analiza możliwości realizacji zadań publicznych w określonych formach partnerstwa publiczno-prywatnego

Sama możliwość realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym nie przesądza o tym, jaka forma partnerstwa jest najlepsza dla danej branży komunalnej (usług użyteczności publicznej). Samo partnerstwo może przybrać różne formy, w zależności od tego jak ukształtowany ma być mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego, zakres zadań powierzonych stronie prywatnej i formy gospodarowania wkładem własnym, w tym możliwość powołania spółki celowej i zakres, w jakim majątek wykorzystywany w ramach współpracy może być sprzedany w ramach przedsięwzięcia. W polskich uwarunkowaniach prawnych, na formę jaką przybierze ostatecznie współpraca publiczno-prywatna wpłynie zakres transferu do sektora prywatnego ryzyka podaży-popytu (rynkowego), dostępności i budowy. Zespół do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego po przeanalizowaniu, jakie usługi mogą być potencjalnie świadczone w formule ppp powinien równolegle wybrać najlepszą w danych warunkach formę współpracy. Ważne, aby dobór optymalnej z punktu widzenia

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

interesu publicznego formy ppp, przebiegał zgodnie z transparentnymi zasadami ustalonymi w zapisach polityki w ppp.

Procedury przewidziane w polityce dotyczącej ppp muszą zawierać mechanizmy ochrony cennych i chronionych informacji wykorzystywanych na etapie analiz, nawiązywania współpracy i w jej trakcie (w tym własności intelektualnej), które mogłyby zostać zawłaszczone w nieuprawniony sposób.

Gdy zespół do spraw ppp przeanalizuje możliwe formy realizacji zadań publicznych, powinien podjąć decyzję o wyborze docelowego wariantu współpracy z sektorem prywatnym. Jako że wdrożenie konkretnego przedsięwzięcia wiąże się często z zaangażowaniem zasobów (czasu, nakładu pracy i środków finansowych), decyzja musi być poprzedzona wnikliwą analizą, pozwalającą uniknąć ponownego przechodzenia przez ten etap tworzenia partnerstwa w przypadku błędnej oceny sytuacji za pierwszym razem. Niekiedy wszystkie z możliwych form ppp w konkretnej sytuacji będą wydawać się równie atrakcyjne. Czasami stosunkowo łatwo będzie można ocenić, że realne są jedynie pewne warianty, np. tylko jeden lub dwa w ramach koncesji. Analiza porównawcza poszczególnych form współpracy powinna doprowadzić do stopniowego zawężania pola wyboru, aby ostatecznie ograniczyć je do **najlepszego rozwiązania, które zostanie zaakceptowane nie tylko przez zespół do spraw ppp, ale i przez sektor prywatny**, który będzie zainteresowany nawiązaniem współpracy na tyle, by wziąć udział w postępowaniu przetargowym i złożyć sensowną ofertę. Analiza służąca wyborowi najlepszego wariantu współpracy w danej sytuacji może składać się m.in. z analizy ograniczeń prawno-administracyjnych, przeprowadzenia wstępnej analizy kosztów i korzyści oraz oszacowania szansy rynkowego powodzenia całego przedsięwzięcia.

d) Analiza ograniczeń (uwarunkowań) prawno-administracyjnych

Wstępna analiza uwarunkowań prawno-administracyjnych powinna być przeprowadzona już na etapie identyfikacji możliwych do zastosowania form ppp. Zanim któraś ze wstępnie wyselekcjonowanych form zostanie wybrana jako (ostatecznie) zasługująca na wdrożenie, musi być szczegółowo przeanalizowana pod kątem prawnym. Analiza powinna rozwiązać wątpliwości, czy jej wdrożenie będzie całkowicie zgodne z prawem. Jeśli ten aspekt zostanie zignorowany (lub nieprawidłowo przeprowadzony), może się okazać, że partnerzy zmarnują sporo czasu i zasobów tylko po to, by na końcu procesu przekonać się o tym, że ich pomysł jest niewykonalny prawnie.

Zakres wstępnej analizy prawnej zależy od spodziewanego stopnia skomplikowania relacji między partnerami. Bardziej złożona struktura usług wymagać będzie przesłania większej liczby regulacji stosownych dla danego obszaru usług komunalnych.

Możliwe do wdrożenia warianty partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach analizowanego obszaru usług powinny być zbadane pod kątem tego, czy aktualne prawodawstwo, w tym poszczególne dziedziny prawa (administracyjne, podatkowe i budżetowe), nie zawierają zapisów zabraniających czy de facto uniemożliwiających tego rodzaju współpracę. Przeszkody prawne mogą dotyczyć tylko części, jak i jej istotnych elementów. W warunkach polskich szczególnie istotne okazać się mogą regulacje podatkowe, jak i prawo budżetowe, szczególnie w zakresie długu publicznego. Etap ten powinien służyć optymalizacji przedsięwzięć pod względem możliwych rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Nie należy zapominać, że na kształt przyszłego partnerstwa wpływ mają przepisy stanowione zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, głównie w zakresie ustalania taryf za usługi, jak i opodatkowania przedsięwzięcia podatkami lokalnymi.

e) Wstępna analiza kosztów i zysków

Podmiot publiczny, angażując się w przedsięwzięcie typu ppp, powinien osiągnąć zakładane korzyści natury finansowej lub organizacyjnej. Jeśli zakładane korzyści wynikające z planowanego wariantu ppp przewyższają koszty związane z jego wdrożeniem należałoby rozważyć zaangażowanie się w tego typu przedsięwzięcie.

II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

Wstępna analiza nie musi być bardzo szczegółowa. Czas na dokładne obliczenia nadejdzie na etapie szczegółowej analizy przedrealizacyjnej. Na omawianym etapie chodzi o **porównanie kosztów samodzielnych działań i sprawdzenie, czy możliwe jest podejmowanie kroków zmierzających do ich racjonalizacji w razie wdrażania wybranej formy ppp, biorąc pod uwagę korzyści społeczne wynikające z jego zastosowania**. Na omawianym etapie warto uwzględnić koszty „rozruchu” współpracy, takie jak koszty przygotowania konkretnego przedsięwzięcia i przewidywanej procedury przetargowej, uwzględniając koszty relatywnie drogiej usług doradczych. Nie bez znaczenia są również koszty związane z monitoringiem przestrzegania postanowień kontraktu o partnerstwie publiczno-prywatnym przez władze. Na omawianym etapie zespół do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego powinien uzyskać rozeznanie, który projekt powinien być zasadnie doprowadzony do etapu wdrożenia w wybranym modelu ppp. Ostatnim zagadnieniem jest zapoznanie się z analizą marketingową przedsięwzięcia. Oznacza to analizę poziomu kosztów uzyskania kapitału niezbędnego do przeprowadzenia tego typu form ppp, jak i uwzględnienia innych ekonomicznych warunków prowadzenia danego modelu ppp, jak popyt, ceny, długoterminowe zobowiązania, skala projektu itd. Na etapie wyboru modelu współpracy, warto rozeznaczyć ryzyko utraty kontroli publicznej nad procesem i prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów politycznych na tle wprowadzenia wybranego wariantu. Wybierając potencjalny model partnerstwa warto uwzględnić również ryzyko utraty przez stronę publiczną umiejętności pozwalających na samodzielne świadczenie tego typu usług w przyszłości. Władze lokalne mogą też wstępnie oszacować spodziewany poziom zwrotu z inwestycji, jakiej dokonać ma partner prywatny i zysku jakiego spodziewa się w związku z tym osiągnąć. Pozwoli to na eliminację form ppp niedostatecznie dochodowych dla strony prywatnej, zanim podmiot publiczny zaangażuje się w kosztowny proces wdrażania przedsięwzięcia, które może być niewykonalne rynkowo. Jeśli sektor prywatny nie wykazuje zainteresowania propozycją współpracy w wybranym wariantcie ppp, sektor publiczny powinien odpowiednio zmodyfikować swą ofertę, aby spodziewany zysk był proporcjonalny do skali przyjmowanych rodzajów ryzyka. Jeśli niemożliwe jest odpowiednie zrównoważenie ryzyka i jego kompensacji, władze powinny zrezygnować z danego wariantu ppp lub w ogóle poprzestać na samodzielnej realizacji przedsięwzięcia.

f) Inicjowanie procesu wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego

Ostatecznym zadaniem zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego na etapie podjęcia decyzji o zaangażowaniu w ppp, jest wyselekcjonowanie najlepszego wariantu realizacji przedsięwzięcia spośród wszelkich wstępnie zaakceptowanych modeli współpracy, **tak aby najlepszy z punktu widzenia interesu publicznego wariant mógł być przejęty do ostatecznej realizacji**.

Ostateczny etap pracy nad wdrożeniem przedsięwzięcia ppp w obszarze usług (branży) zaakceptowanej zgodnie z założeniami polityki ppp, jak i we wstępnie wybranym modelu ppp, polegający na analizie przedrealizacyjnej i przetargu zmierzającym na wyłonienia opcji najpełniej wpisującej się w oczekiwania strony prywatnej może być również uregulowany w zapisach strategii. Od potencjału każdej z jednostek samorządowych zależeć będzie, ile projektów może doprowadzić do etapu pozwalającego na ich wdrożenie. Gdy określona liczba projektów zostanie dopracowana w sposób pozwalający na rozpoczęcie procesu ich realizacji, władze mogą je wcielić w życie w krótkim okresie lub też rozłożyć ich wprowadzanie na dłuższy czas.

Zespół do spraw ppp, analizując projekty najlepiej rokujące na wdrożenie w konkretnych okolicznościach, powinien uwzględnić w swych zaleceniach, które z nich mają największą szansę na finansowy sukces, które mają szansę na szybkie osiągnięcie zamierzonego efektu i określić zaangażowania jakiego zespołu (w tym doradców) wymaga każdy z projektów. W ustalaniu harmonogramu wdrażania poszczególnych projektów można uwzględnić również nowe usługi nieświadczony dotąd przez podmiot publiczny. Gdy lista możliwych do realizacji projektów typu ppp zostanie już sporządzona, zespół do spraw ppp powinien sporządzić harmonogram ich realizacji. W zależności od liczby usług zakwalifikowanych jako nadające się do wdrożenia w ramach ppp, ich implementacja może być rozłożona na krótszy lub dłuższy czas. W harmonogramie projektów ppp powinny być sukcesywnie umieszczane również inne pojawiające się projekty.

2.11. Podsumowanie etapu tworzenia polityki w zakresie ppp

Analiza zasobów infrastrukturalnych usług publicznych, świadczonych przy ich wykorzystaniu pod kątem możliwości wdrożenia ich w formule ppp powinna uwzględniać również przyszłe, możliwe do zastosowania formy współpracy z sektorem prywatnym. Powinna uwzględniać publiczne korzyści i koszty związane z planowanymi przedsięwzięciami, bariery w zakresie ich wdrożenia, wstępną analizę kosztów i dochodów, jakie generować może projekt w odniesieniu do modelu tradycyjnego. Władze powinny upewnić się, czy partner prywatny znajduje w planowanym przedsięwzięciu odpowiednie możliwości osiągnięcia zysku usprawiedliwiające przyjęcie określonych zadań i rodzajów ryzyka od sektora publicznego.

Odpowiednia polityka w zakresie ppp powinna pozwolić władzom na skupienie swych wysiłków na projektach ppp, które rokują szanse powodzenia. Projekty te powinny być uszeregowane wedle stopnia prawdopodobieństwa ich powodzenia. Owa klasyfikacja powinna być przeprowadzana strategicznie i w sposób ciągły, z ustaleniem zasad działania administracji na etapie procedury planowania, oceny i wdrażania przedsięwzięć, które będą częścią polityki ppp.

Efektywność działań podejmowanych przez władze uzależniona jest często od umiejętności korzystania z wiedzy i doświadczenia ekspertów zewnętrznych, polityka władz w zakresie ppp, powinna również odnosić się do zasad ich zatrudniania.

Mieszkańcy muszą być przekonani, że wszystkie zasady, na podstawie których odbywa się współpraca z partnerem prywatnym, uwzględniają interes publiczny. Władze lokalne powinny zatem stworzyć i upowszechnić założenia swej polityki w zakresie partnerstwa, wskazując, że zdecydowały się na zaangażowanie w tego typu współpracę z ważnych powodów, w szczególności efektywniejszego wykonania zadań niż miałyby to miejsce bez takiej współpracy.

Władze lokalne w definiowaniu swych oczekiwań co do korzyści wynikających z projektu nie powinny skupiać się jedynie na wysokości świadczeń pieniężnych z budżetu. Należy uwzględniać także zakres transferu zadań i jakość świadczeń, jakie oferuje partner. **Ważna jest efektywność działań, a nie najniższa cena.** Oczywiście wielkość świadczeń z budżetu będzie mieć znaczenie przy ocenie oferty partnera prywatnego (waga), ale będzie ona równie ważna, co jakość świadczeń, zakres zadań jakie przejmie on od władzy publicznej oraz inne efekty w zakresie infrastruktury i usług publicznych. Polityka w zakresie ppp jest dokumentem, na którym mogą oprzeć się urzędnicy poszukujący uzasadnienia dla ustanowienia innych kryteriów oceny zasadności realizacji projektów niż efektywność finansowa, podobnie jak uzasadnieniem oceny ofert zgodnie z kryteriami innymi niż wyłącznie cena.



II. Ppp jako instrument realizacji polityki podmiotów publicznych

Podręcznik partnerstwa publiczno-prywatnego dla Nowej Szkocji przytacza dość ciekawy przykład miasta City of Charlotte, które rozwinęło rozbudowany system przeglądu i analizy usług świadczonych dla ludności pod kątem tego, czy mogą być one świadczone w ramach ppp, przy zachowaniu konkurencji i odpowiedniego ich standardu. System zorganizowany jest w sposób zapewniający, że o świadczenie określonych usług ubiegać mogą się zarówno podmioty prywatne, jak i komunalne. Przez cztery pierwsze lata funkcjonowania strategii przedmiotem przetargu było 45 różnych usług, z czego miasto zdobyło możliwość świadczenia 16 z nich. W następnych latach przygotowano do świadczenia w ramach konkurencji 29 następnych obszarów. Miasto planuje wdrażanie ppp w dziedzinie usług komunalnych w ramach pięcioletnich planów. Gdy jedne usługi są wdrażane, inne są przygotowywane, badane pod kątem ich przydatności do tego rodzaju współpracy albo stają się przedmiotem postępowania przetargowego po przeprowadzeniu szczegółowych analiz przedrealizacyjnych. W cyklu przyjętym przez lokalną politykę w zakresie ppp istnieje czas na przygotowanie poszczególnych sektorów usług do działania w ramach konkurencji.

Gdy odpowiedni plan (harmonogram) działalności w obszarze wdrażania ppp zostanie już ustalony, odpowiedzialność za realizację poszczególnych projektów powinna być powierzona grupom roboczym zajmującym się ich wdrażaniem. Grupy projektowe powinny uczestniczyć w przydzielonym im projekcie, także na etapie wyboru partnera prywatnego, negocjacji kontraktu oraz późniejszego monitoringu działalności partnera prywatnego.

Zadanie zespołu do spraw ppp w ramach konkretnego projektu kończy się wprowadzeniem go do harmonogramu realizacji współpracy z sektorem prywatnym i powołaniem poszczególnych grup zajmujących się konkretnymi przedsięwzięciami. Nie oznacza to jednak, że rola zespołu jest zakończona. Wciąż zajmuje się on wyszukiwaniem nowych dziedzin sprawowania administracji publicznej i wykonywania polityki publicznej nadających się do przeprowadzenia w oparciu o ppp, będąc jednocześnie ciałem opiniodawczym i kontrolnym wobec grup roboczych pracujących przy konkretnych projektach.

Ostateczna decyzja o wdrożeniu przedsięwzięcia powinna zapaść po przeprowadzeniu pełnych analiz przedrealizacyjnych konkretnego przedsięwzięcia, dokonanych z uwzględnieniem założeń wypracowanych przez podmiot publiczny w jego polityce w zakresie ppp.

Bibliografia

Materiał opracowany na podstawie:

- wydanego w maju 1999 r. przez władze Kolumbii Brytyjskiej Public Private Partnership – A Guide for Local Government;
- wydanego w styczniu 2001 r. w ramach programu rozwoju Ontario (Ontario SuperBuild Corporation) A guide to Public-Private Partnership for Infrastructure Projects;
- opracowanego dla władz lokalnych Nowej Szkocji przez Anderson Consulting Services A Guide for Nova Scotia Municipalities. Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships;
- opracowanych przez Komisję Europejską (European Commission Directorate – General Regional Policy) Wytocznych Komisji Europejskiej dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego ze stycznia 2003 r.

III. Ppp w praktyce

3.1. Raport z analizy rynku ppp w Polsce – synteza.

Wprowadzenie

Prezentowana publikacja jest prezentacją wybranych wątków „Raportu z analizy danych zastanych” (do dnia 31 września 2011 r.), pierwszego z zadań realizowanych w ramach projektu „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego” realizowanego na zamówienie PARP.



Dr Irena Herbst
Prezes Zarządu
w Fundacji Centrum PPP

Celem Raportu była analiza literatury przedmiotu, dostępnych badań oraz aktów prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Stanowi on punkt wyjścia do zaplanowanych i realizowanych w następnych etapach projektu badań ilościowych i jakościowych (podmiotów publicznych i przedsiębiorstw), studiów przypadków i szczegółowej analizy stanu prawnego. Zgromadzone dzięki tej metodzie informacje powinny pozwolić na weryfikację zawartych w niniejszym Raporcie stwierdzeń, opinii i postawionych w nim hipotez, a także dostarczyć niezbędnych danych umożliwiających odpowiedź na wiele szczegółowych pytań dotyczących uwarunkowań funkcjonowania ppp w Polsce. Udzielenie tej odpowiedzi w chwili obecnej nie jest możliwe ze względu na brak reprezentatywnych badań i analiz. Zamieszczona dodatkowo w Raporcie analiza uwarunkowań funkcjonowania ppp oraz stosowanych strategii działania w krajach Unii Europejskiej i 6 krajach pozaeuropejskich powinna pozwolić na identyfikację korzyści i zagrożeń związanych ze stosowaniem ppp oraz dostarczyć wzorców dobrych praktyk, ułatwiających implementację tej formy realizacji projektów do praktyki świadczenia usług publicznych w Polsce.



III. Ppp w praktyce

Raport w wersji oryginalnej składa się z 5 rozdziałów poświęconych kolejno:

- istocie partnerstwa publiczno-prywatnego (geneza, paradygmat, definicje),
- przebiegowi procesu implementacji ppp do praktyki świadczenia usług publicznych w wybranych krajach Europy i świata oraz w Polsce (fazy dojrzałości i kryteria ich pomiaru, ocena stopnia dojrzałości Polski i uwarunkowania polskie, narzędzia analizy porównawczej, dojrzałość organizacyjna i kompetencyjna, jednostki ppp i centra kompetencji, rozwój w świetle danych statystycznych, opis indywidualnych polityk upowszechniania ppp w wybranych krajach),
- modelom ppp stosowanym w praktyce światowej i polskiej,
- stosowanym na świecie metodom i źródłom finansowania przedsięwzięć ppp oraz ocenie uwarunkowań polskich w tym przedmiocie,
- przeglądowi europejskich i polskich regulacji prawnych (omówienie polskiego i unijnego porządku prawnego, opis stosowanych w 16 krajach europejskich i 6 pozaeuropejskich regulacji prawnych i procedur postępowania),
- propozycji zmian systemowych w zakresie upowszechnienia ppp w Polsce.

W opracowaniu wykorzystano ogólnie dostępne opracowania i analizy w zakresie ppp, opracowania własne (w tym niepublikowane), informacje statystyczne zawarte w istniejących bazach danych (w tym własnej – Centrum PPP), a także informacje pozyskiwane bezpośrednio od podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w realizację i upowszechnianie przedsięwzięć ppp. Sformułowane w nim konstatacje i opinie często mają charakter autorskich podsumowań opartych na całościowej analizie literatury przedmiotu oraz dotychczasowych doświadczeń wynikających z działalności Centrum PPP¹.

Poniżej przedstawione opracowanie stanowi zapis wybranych, a szerzej omówionych w Raporcie, zagadnień.

1. Rynek ppp w Polsce

Analiza rynku PPP²

Pod regulacjami pierwszej ustawy o ppp z dnia 28 lipca 2005 r. nie uruchomiono żadnego projektu ppp. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia się najczęściej: zbytnią restrykcyjność regulacji, ograniczenia podmiotowe i przedmiotu ppp, narzucony ustawą kosztowny i czasochłonny obowiązek przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, niesprzyjający klimat polityczny (brak woli władzy publicznej, strach przed oskarżeniami o korupcję), brak wiedzy i umiejętności. Istotny był też brak zakończenia procesu legislacji – dopiero po roku od uchwalenia ustawy wydano rozporządzenie w sprawie określenia kategorii ryzyk związanych z realizacją projektów ppp; nigdy nie został wydany wzór formularza ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego.

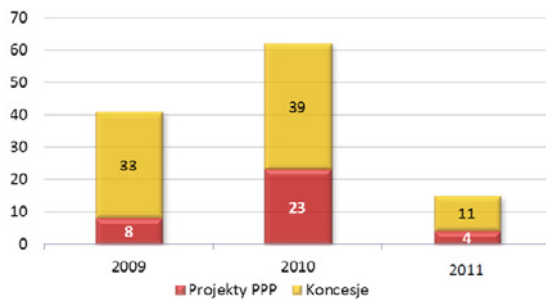
Brak sformalizowania prac nad przedsięwzięciami w formule ppp nie oznaczał jednak, iż niektóre jednostki samorządu terytorialnego (głównie duże miasta) takich prac, przede wszystkim o charakterze koncepcyjnym, nie zaczęły prowadzić. Z chwilą uchwalenia nowych ustaw (o ppp i koncesji³) istniał już zatem pewien zasób wiedzy, analiz i przygotowania organizacyjnego do posługiwania się tą formułą. Ramowy charakter nowej ustawy o ppp i zmiana klimatu politycznego pozwoliły wykorzystać go w praktyce. Świadczyć o tym może, jak się wydaje, bardzo szybkie (po wejściu w życie nowej legislacji) pojawienie się w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego. Już w pierwszym roku obowiązywania nowych regulacji ukazało się 41 ogłoszeń; w 2010 r. było ich 62. Biorąc pod uwagę potrzebny czas³ na organizacyjne i merytoryczne przygotowanie prac nad projektem (w tym sformułowanie i uruchomienie niezbędnych procedur postępowania oraz SIWZ), jest to liczba imponująco duża; w 2011 r. jest ona wyraźnie już mniejsza – do końca III kw. ukazało się tylko 15 ogłoszeń. Łącznie było to **118 ogłoszeń**, a uwzględniając ponownie ogłaszane postępowania, rzeczywista liczba projektów w latach 2009, 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio 35, 52 i 16 – **łącznie 103**.

¹ Fundacja Centrum PPP jest organizacją utworzoną i bezpośrednio wspieraną przez blisko 50 podmiotów (publicznych i prywatnych) w celu upowszechniania ppp – działania edukacyjne, opracowywanie wzorców dobrych praktyk, analizy przebiegu procesu wdrażania ppp, monitoring uwarunkowań prawno-instytucjonalnych, reprezentowanie środowiska na forum rządowym i sejmowym. Prezentowane w opracowaniu opinie w znacznej mierze są reprezentatywne dla tego właśnie środowiska.

² Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100); Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101).

³ W krajach europejskich średni okres przygotowania projektu ppp to ok. 2 lat.

Wykres 1. Liczba ogłoszeń o wybór partnera/koncesjonariusza w latach 2009, 2010 i 2011 (do III kw.)



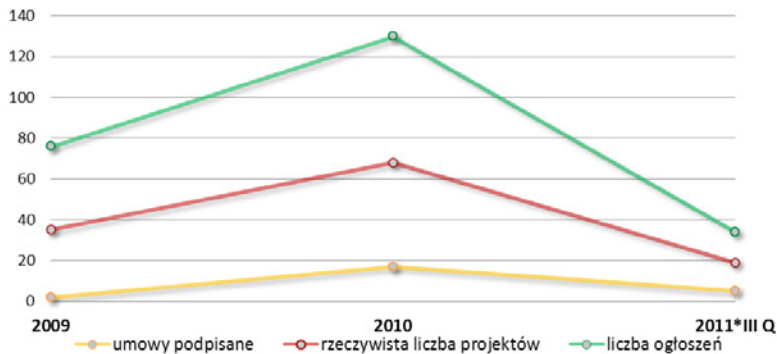
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

Na koniec III kw. 2011 r. podpisane zostały 24 umowy o ppp/koncesji – 20% pierwotnej liczby ogłoszeń. 10 z nich zostało zamkniętych także finansowo – tj. partner prywatny zapewnił już finansowanie projektu; na etapie negocjacji pozostało jeszcze 35 projektów; aż 50% ogłoszeń (59 ogłoszeń) zostało unieważnionych lub realizowanych w innej formule (tradycyjne zamówienie publiczne).

W zakresie podpisanych w latach 2009–2010 umów ppp (12 umów):

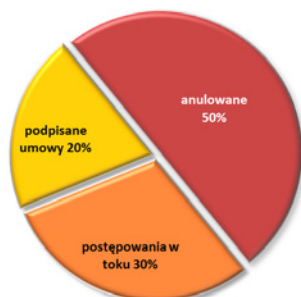
- 10 z 12 projektów zamkniętych komercyjnie w okresie 2009–2010 uzyskało zamknięcie finansowe – tj. partnerowi prywatnemu, z którym została podpisana umowa o ppp, udało się zapewnić finansowanie dla przedsięwzięcia,
- Jedna czynna umowa została zerwana. Koncesjonariusz świadczył usługę przez kilka miesięcy, nie otrzymał jednak wynagrodzenia od gminy (powód – niska jakość świadczonych usług).

Wykres 2. Ogłoszenia o ppp/koncesji w latach 2009–2011 (stan na koniec III kwartału 2011)



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

Wykres 3. Liczba ogłoszeń anulowanych, projektów w toku oraz podpisanych umów (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009 – III kw. 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego UE, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

III. Ppp w praktyce

Mniejsza w 2011 r. niż w roku poprzednim liczba ogłoszeń i podpisanych umów nie upoważnia do wyciągania wniosków o wygaszeniu zainteresowania tą formą świadczenia usług publicznych. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogło być szybkie wyczerpanie się przygotowywanych w poprzednich latach projektów. Przygotowanie następnych wymaga czasu – stąd też na weryfikację zasadności tej tezy trzeba poczekać jeszcze 2–3 lata. Co więcej, ogłoszeń było co prawda mniej, ale były średnio wyższej wartości niż te z lat 2009–2010 oraz jak się wydaje, były lepiej przemyślane i przygotowane. Świadczyć może o tym mniejsza (w porównaniu do 2009 i 2010 r.) liczba unieważnionych w roku 2011 postępowań wyboru partnera prywatnego.

Z prowadzonego w CPPP monitoringu rynku wynika, iż ogłoszenia finalnie unieważniane cieszyły się wcześniej sporym zainteresowaniem rynku. Świadczyć o tym może duża liczba zapytań o szczegóły dot. ogłoszonych ofert, kierowane przez podmioty prywatne do podmiotów publicznych.

Jedną z podstawowych przyczyn licznych unieważnień postępowań, była niska jakość przygotowanej oferty (najczęściej przywołuje się tu nierealne, nieakceptowalne dla podmiotów rynkowych założenia umowy ppp sformułowane w SIWZ) – co w konsekwencji oznaczało brak ofert oficjalnie składanych przez partnerów prywatnych lub szybkie wycofywanie się z rozpoczętych już rozmów.

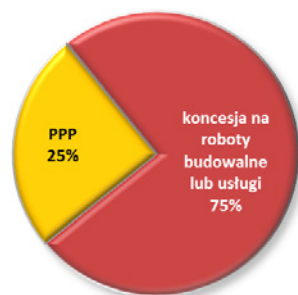
Model współpracy

Najczęściej podejmowanym modelem współpracy jest koncesja na roboty budowlane lub usługi. Wykres 5 pokazuje, iż w wyniku prowadzonego postępowania wyboru partnera i sposobu realizacji projektu, na etapie podpisywania umowy przewaga modelu koncesji jest jeszcze większa niż na etapie ogłoszenia tego postępowania.

Wykres 4. Model współpracy. Ogłoszone projekty ppp w latach 2009–2010



Wykres 5. Model współpracy. Podpisane umowy ppp



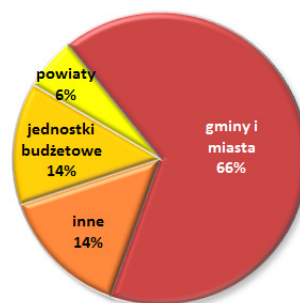
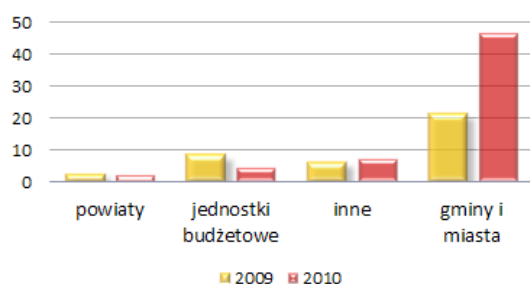
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

Podmioty publiczne. Zróżnicowania regionalne

Analiza danych dotycząca rodzaju podmiotu publicznego⁴ zainteresowanego realizacją przedsięwzięć ppp pokazuje, iż największym zleceniodawcą dla ppp jest samorząd terytorialny. Wykresy 6 i 7, opisują liczebność grup podmiotów publicznych stosujących formę ppp dla realizacji usług leżących w sferze ich odpowiedzialności.

⁴ Podmioty publiczne inicjujące przedsięwzięcia ppp na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi to jednostki sektora finansów publicznych, w tym m.in. jednostki administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), ale także jednostki spoza sektora finansów publicznych, takie jak np. spółki komunalne.

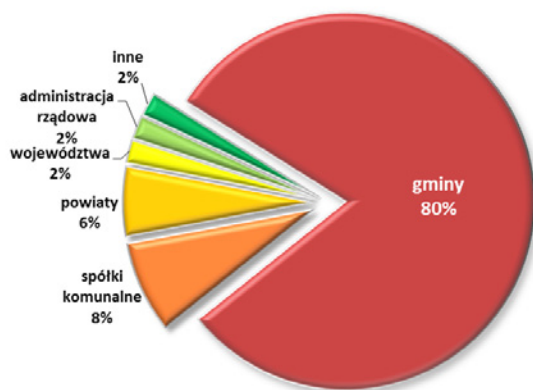
Wykresy 6–7. Liczba ogłoszeń wg podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji ppp w 2009 i 2010 r.



Inne: spółki komunalne, ministerstwa, urzędy marszałkowskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek PPP w Polsce 2009 – Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Investment Support, Warszawa 2009, str. 10 oraz Raport PPP w Polsce 2010 – Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa 2010, s. 13.

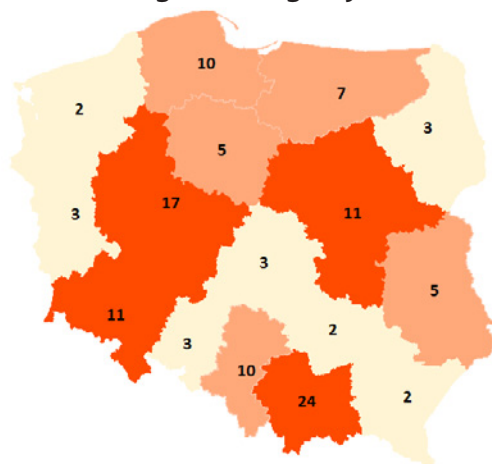
Wykres 8. Liczba ogłoszeń według podmiotów ogłaszających postępowanie realizacji ppp w 2009 i 2010r.



Źródło: Raport samorządowy ppp, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 s. 14.

Udział administracji rządowej jest nikły i wynosi 2%, czyli tylko 1 ogłoszone postępowanie, podobnie jak udział samorządów województw – również 1 postępowanie i 2% udział w rynku. Kluczowy jest tu udział gmin (80% wszystkich analizowanych postępowań), w tym przede wszystkim dużych polskich miast i aglomeracji śląskiej.

Mapa 1. Liczba ogłoszeń wg województw (2009 – III kw. 2011)



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, www.pppbaza.pl.

III. Ppp w praktyce

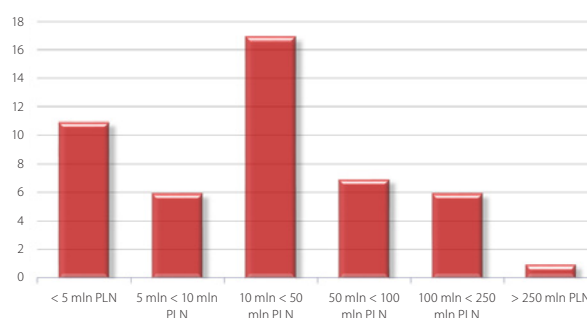
Do liderów stosowania formy ppp należą województwo małopolskie (miasto Kraków), wielkopolskie, dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie i śląskie.

Szacunkowa wartość projektów

Analizę wartości realizowanych projektów ppp przeprowadzono dla dwóch podstawowych zbiorów – zbioru ogłoszonych postępowań i zbioru podpisanych umów. W obu przypadkach należy jednak ostrożnie formułować wnioski, gdyż:

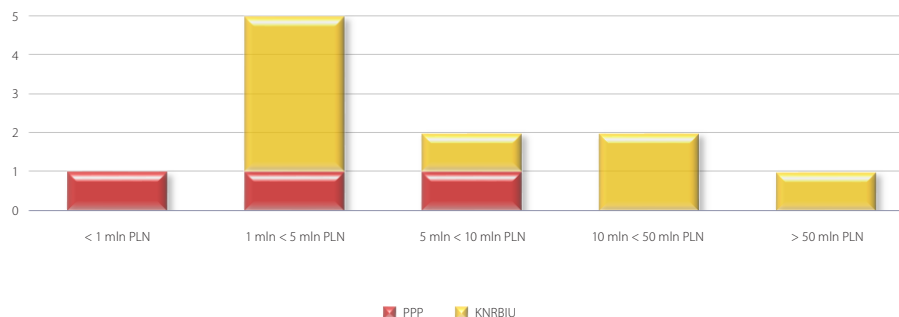
- określenie wartości projektów w zbiorze ogłoszonych postępowań może mieć charakter jedynie szacunkowy, ponieważ zazwyczaj ulega ona zmianom po przeprowadzeniu pełnego procesu przetargowego – w wyniku negocjacji,
- określenie wartości projektów w zbiorze podpisanych umów jest już pewniejsze, jednak dopóki nie dojdzie do zamknięcia finansowego, wartość projektu nie jest przesądzona,
- istnieje ogromne zróżnicowanie wartości projektów, nawet w ramach projektów o tym samym rodzaju ppp; trudno jest zatem mówić o średniej wartości takich projektów w Polsce.

Wykres 9. Podział ogłoszonych postępowań według wartości kontraktu w latach 2009–2010



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s. 14.

Wykres 10. Liczba zawartych umów ppp (zamkniętych komercyjnie) w latach 2009–2010 w podziale na wartości i model współpracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, 2011, www.pppbaza.pl.

Wg Raportu Instytutu PPP, całkowita wartość polskiego rynku ppp, szacowana dla wszystkich ogłoszonych w 2010 r. postępowań na zawarcie umowy typu ppp wyniosła blisko 2 464 mln PLN netto.

Zgodnie z szacunkami Investment Support oraz wycenieniami własnymi CPPP, szacunkowa wartość polskiego rynku ppp (na podstawie ogłoszeń) to 1,97 mld PLN w 2009 r., 1,88 mld PLN w 2010 r.⁵ oraz ok. 1 mld PLN na koniec III kw. w 2011 r.⁶ Wartość 15 ogłoszonych w 2011 r. projektów sięga łącznie prawie 1 mld złotych, podczas gdy wartość 30 projektów z analogicznego okresu przed rokiem wyniosła 1,4 mld złotych (dla

⁵ Ze względu na powtarzanie się niektórych ogłoszeń ich rzeczywista liczba, ujmująca niepowtarzające się w BZP ani w TED przedsięwzięcia, wynosi 51 projektów. Wartość rynku w 2010 r. wyniosła 1 881 417 316,48 zł netto. Źródło: Raport PPP w Polsce 2010 – Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa 2010, s. 5.

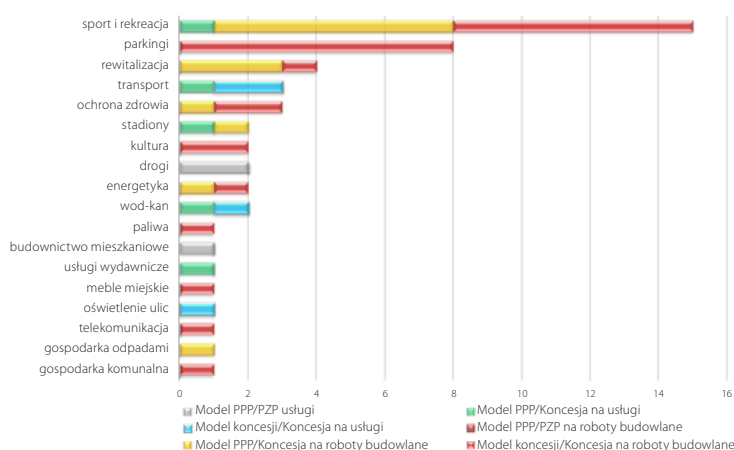
⁶ A. Cieślak-Wróblewska, *Mniej współpracy biznesu i administracji*, Rzeczpospolita, artykuł z dnia 07.10.11.

porównania: w 2010 roku w Europie średnia wartość zamkniętego komercyjnie i finansowo projektu ppp wniosła 1637 mln euro).

Najwyższe wartości projektów odnotowano dotychczas w sektorach sportu i rekreacji, gospodarki odpadami, wodociągów i kanalizacji oraz infrastruktury okołotransportowej (parkingi).

- W porównaniu z projektami europejskimi, polskie projekty są bardzo małe,
- średnia wartość projektu, dla którego rozpoczęto procedurę poszukiwania partnera do współpracy w 2011 r. wyraźnie wzrosła,
- w świetle informacji pozyskanych z prowadzonego (przez Centrum PPP) monitoringu rynku, średnia wartość projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego będzie rosła nie tylko w wyniku nabywania doświadczeń przy realizacji mniejszych projektów i zwiększenia umiejętności i zdolności organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, ale także w wyniku wejścia władz samorządowych szczebla regionalnego na rynek ppp z projektami realizacji usług znajdujących się w domenie ich odpowiedzialności – projekty drogowe (np. województwo dolnośląskie) czy szpitale (starostwo żywieckie),
- jedną z przyczyn niskiej obecnie wartości realizowanych w Polsce projektów ppp jest brak zaangażowania władzy publicznej szczebla krajowego i regionalnego w ich realizację – projekty te są zazwyczaj (ze względu na charakter usługi publicznej, której dotyczą) znacząco większe od projektów realizowanych przez władze lokalne.

Wykres 11. Podział ogłoszeń wg modelu współpracy w poszczególnych sektorach gospodarki w 2010 r.



**Projekty ppp
wg sektorów
współpracy**

Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s. 15.

Wykres 11, zaczerpnięty z Raportu samorządowego PPP, opisuje nie tylko strukturę przedmiotu projektów, ale stosowany dla niej, najczęściej, model współpracy. Zdecydowanie najwięcej ogłoszeń w badanym okresie przypada na sport i rekreację (30% rynku – preferowane modele współpracy – koncesja na roboty budowlane oraz na usługi), parkingi (16% rynku – tylko koncesja); trzecia w kolejności jest rewitalizacja (4 projekty, preferowany model – ppp). Jak napisano w Raporcie samorządowym: „pewne zaskoczenie stanowi niewielka ilość postępowań z szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej, która wiąże się ze stałymi strumieniami dochodów(energetyka, gospodarka odpadami, systemy wodno-kanalizacyjne”⁸ (4 projekty). Symptomatyczne wydaje się też podejście do projektów rewitalizacyjnych – znakomita przewaga modelu ppp zdaje się wskazywać, iż większość projektów rewitalizacyjnych realizowanych jest bez uruchamiania mechanizmów/rozwiązań generujących dochody.

Zastosowanie w wykresie bardzo szczegółowego rozbicia dla zbiorów takich jak gospodarka komunalna czy energetyka pozwala na dobre rozpoznanie celów jednostkowych projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, utrudnia jednak formułowanie wniosków ogólnych, opisujących sektorową strukturę zainteresowań władz terenowych.

⁷ Market Update. Review of the European PPP Market in 2010, European PPP Expertise Centre European Investment Bank, s. 3.

⁸ Raport samorządowy PPP, op. cit., s. 15.

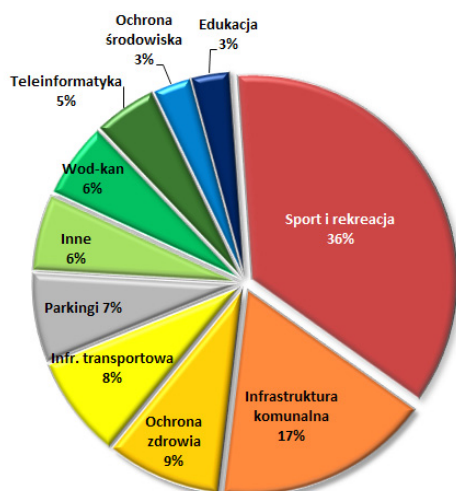
III. Ppp w praktyce

Rozpoznanie przedmiotu jednostkowych projektów jest bardzo przydatne dla prywatnej strony rynku ppp – przedsiębiorstw i firm doradczych – identyfikacja potencjalnych zamówień.

Rozpoznanie sektorów szczególnie ważnych dla jednostek samorządu terytorialnego i posiadających już historię doświadczeń (umiejętności, dojrzałość organizacyjna) stosowania tej formy realizacji usług publicznych, może stać ważną informacją przydatną do formułowania przyszłej polityki wspierania ppp przez państwo.

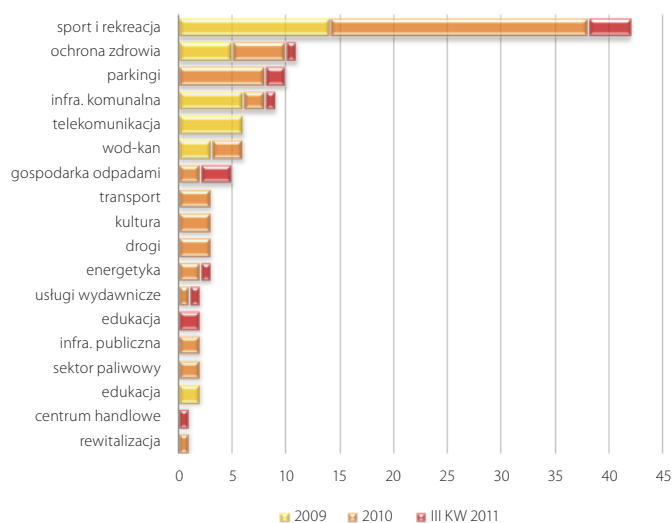
Szersze, sektorowe grupowanie przedmiotu ppp zastosowano w wykresie 12.

Wykres 12. Liczba ogłoszeń wg sektorów (2009 – III kw. 2011)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

Wykres 13. Liczba ogłoszeń o ppp w poszczególnych sektorach okresie 2009 – III Q 2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek PPP w Polsce 2009 – Raport podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Investment Support, Warszawa 2009, s. 9 oraz Raport PPP w Polsce 2010 – Raport podsumowujący rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w 2010 r., Investment Support, Warszawa 2010, str. 11 oraz Rynek PPP I połowa 2011 r., Investment Support, Warszawa 2011, s. 11.

Pozyskaną, dzięki wykresowi 13, dodatkową informacją, w porównaniu do wykresów omawianych wyżej, jest pokazanie struktury sektorowej projektów w czasie. Porównując rok do roku, szczególnie interesujące wydają się następujące zmiany:

III. Ppp w praktyce

- wyraźny wzrost w 2011 r. ogłoszeń projektów ppp w przedmiocie gospodarka odpadami. Jedną z przyczyn wzrostu może być świadomość jednostek samorządu terytorialnego o bliskiej, nieuchronnej⁹ zmianie regulacji przenoszącej pełną odpowiedzialność za gospodarkę odpadami na gminy,
- śladowa ilość, w 2011, projektów wodno-kanalizacyjnych, infrastruktury publicznej, drogowych, rewitalizacyjnych, kulturowych, transportowych, edukacyjnych,
- pojawienie się w 2011, po raz pierwszy, projektów sektora edukacji oraz centrum – handlowego,
- brak – poza incydentalnym rokiem 2009 – projektów edukacyjnych i teleinformatycznych.

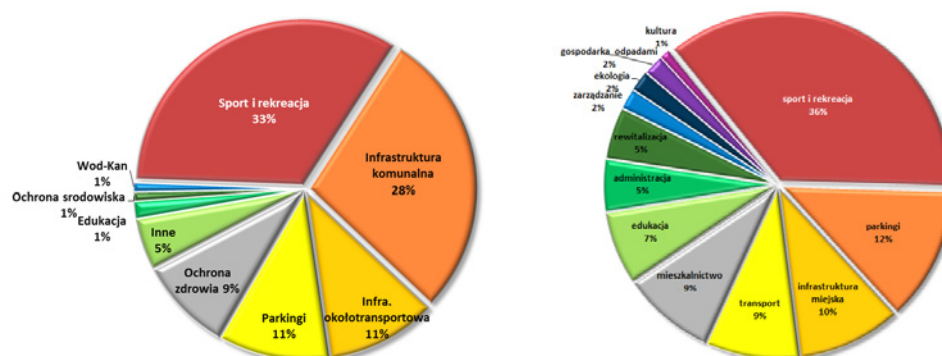
Przedstawione wyżej zestawienia realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego projektów nie dają odpowiedzi na pytanie, co zdecydowało (obok potrzeb) o wyborze przedmiotu i terminu realizacji właśnie tych projektów. Uzyskanie odpowiedzi na tak postawione pytanie powinno być możliwe po przeprowadzeniu zaplanowanych w Projekcie badań jakościowych.

Poniżej pokazano strukturę planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego projektów – dane dla sporządzenia poniższych wykresów pozyskano z dwóch źródeł:

- Raport samorządowy PPP: dostarczył danych o planach na przyszłość z badań o charakterze jakościowym – ankiety przeprowadzono w 65 dużych miastach,
- Baza projektów CPPP, tworzona na podstawie informacji medialnych oraz wywiadów telefonicznych: zarejestrowała ponad 120 przedsięwzięć znajdujących się we wstępnej fazie przygotowań do podjęcia decyzji o realizacji ich w formule ppp, dla których nie zostały jeszcze wszczęte postępowania przetargowe.

Zidentyfikowane plany na przyszłość

Wykres 14. Przedmiot projektów ppp planowanych do realizacji – dane Centrum PPP, dane Raportu samorządowego PPP



Sektorami gospodarki, które cieszą się największym zainteresowaniem są nadal przede wszystkim sport i rekreacja, infrastruktura komunalna oraz infrastruktura transportowa i okołotransportowa.

Niezależnie od powyższego, zastosowanie przez autorów Raportu samorządowego metody ankietowej i jak można wnioskować z pojawienia się na wykresie nowych, szczegółowych przedmiotów ppp – posłużenie się techniką pytań otwartych, dostarcza bardzo interesujących informacji. Do takich nowych przedmiotowo projektów ppp należą: zarządzanie i administracja. Co więcej, porównanie planowanej struktury przedmiotowej ppp (wykres 14) ze strukturą już istniejącą (wykresy: 12 i 13) pokazuje rysującą się tendencję zmiany w tym zakresie; dotyczy to wzrostu projektów edukacyjnych – do poziomu 7% udziału (obecnie udział śladowy), mieszkalnictwa – do poziomu 9% oraz rewitalizacji do 5%.

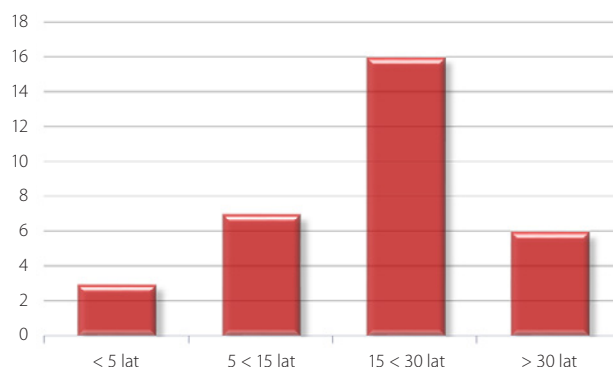
Czas trwania realizowanych w Polsce projektów ppp pokazany został poniżej w dwóch ujęciach: podziału ogłoszeń wg szacunkowego trwania kontraktu oraz podziału podpisanych i zamkniętych finansowo umów – nie wszystkie ogłoszenia formułują warunki w tym przedmiocie; w wielu przypadkach, czas trwania umowy jest jednym z kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty.

Czas trwania projektu

⁹ 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897).

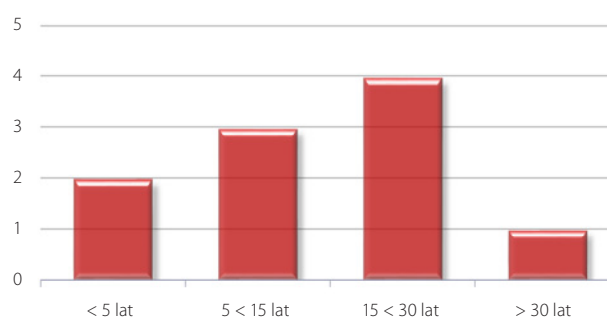
III. Ppp w praktyce

Wykres 15. Podział ogłoszeń według szacunkowego czasu trwania kontraktu w latach 2009–2010



Źródło: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s. 15.

Wykres 16. Podział projektów zamkniętych (finansowo) według czasu trwania umowy w latach 2009–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji i danych Biuletynu Zamówień Publicznych oraz Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, a także Bazy Projektów PPP, Centrum PPP, 2011, www.pppbaza.pl.

Porównanie obu powyższych wykresów pozwala skonstatować, iż podpisane zostały prawie wszystkie (2 z trzech ogłoszeń) najmniejsze wartościowo umowy i tylko jedna z czasem trwania powyżej 30 lat (40 lat, wartość 38 mln PLN). Najmniej podpisano umów dla projektów, dla których w ogłoszeniu określano czas trwania umowy na 15–30 lat.

Krótki okres, jaki upłynął od daty ogłoszenia oraz mała liczba podpisanych (zamkniętych finansowo) umów (14%) nie dają wystarczających przesłanek do wyciągania wniosków dotyczących zależności między przedmiotem projektu i poziomem jego komplikacji (w tym i specyfika rozwiązania, uwarunkowania prawne czy społeczne) a wynegocjowanym terminem realizacji. Widoczna jest oczywiście korelacja między wartością projektu a okresem trwania umowy (duże nakłady wymagają dłuższego okresu zwrotu wyłożonego kapitału).

Należy jednak wspomnieć, iż raczej nieprzypadkowo, na 12 zamkniętych komercyjnie projektów, te 2, które nie miały na koniec roku zamknięcia finansowego, należą do projektów skomplikowanych, trudnych tematycznie (rewitalizacja) oraz skomplikowanych i dużych wartościowo – Termy Gostynińskie.

Doradztwo

Zaangażowanie doradców zewnętrznych w przedsięwzięcia typu ppp jest najczęściej większe niż w tradycyjnym modelu współpracy sektora publicznego i prywatnego (opartym na stosunku zleceniodawca–zleceniobiorca) i powszechnie uznawane jest za wzorzec dobrej praktyki przy realizacji takich projektów. Ze względu bowiem na wysoki stopień komplikacji przedsięwzięć realizowanych w formule ppp, potrzebę dodatkowego zabezpieczenia interesu publicznego związanego ze specyfiką ppp (przekazywanie składnika majątkowego partnerowi prywatnemu) oraz długi okres umowny, istnieje konieczność:

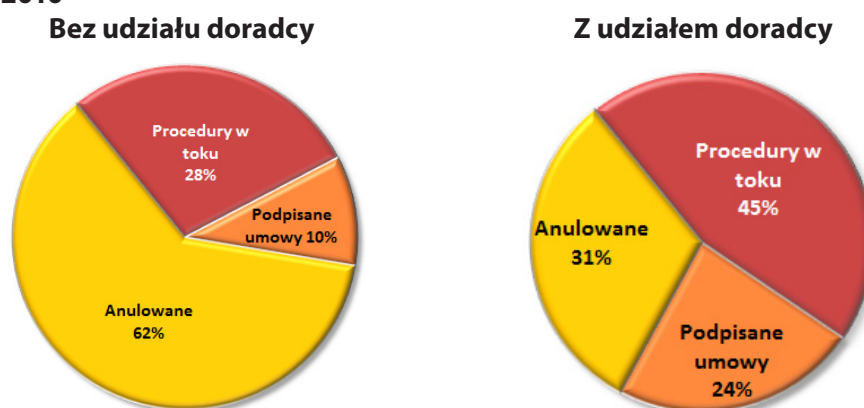
- przeprowadzenia analizy pozwalającej na ocenę korzystności zastosowania formuły ppp,
- przeprowadzenia analiz (prawnej, finansowej, technicznej) pozwalających na identyfikację i wycenę ryzyk występujących w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności stron,

III. Ppp w praktyce

- opracowania i uzgodnienia mechanizmu wypłaty wynagrodzenia partnera prywatnego,
- opracowania sposobu monitorowania i kontroli adekwatności poziomu i standardu świadczonych usług do zapisów umowy,
- opracowania sposobu monitorowania i kontroli zidentyfikowanych uprzednio i rzeczywiście występujących ryzyk,
- sformułowania umowy precyzyjnie odzwierciedlającej i zabezpieczającej wynegocjowany podział praw i obowiązków.

Ze względu na stopień trudności tych działań oraz brak doświadczeń, podmioty publiczne, także i w Polsce korzystają z doradztwa zewnętrznego. Porównanie (wykres 17 i 18) rezultatów uruchamianych ogłoszeniami postępowań pozwala na stwierdzenie dodatniej korelacji między skutecznością prowadzonego postępowania wyboru partnera do współpracy a korzystaniem z pomocy doradztwa zewnętrznego.

Wykres 17 i 18. Rezultat postępowań na wybór partnera prywatnego w latach 2009–2010



Źródło: opracowanie własne, Centrum PPP, 2010.

Badania autorów Raportu samorządowego PPP pokazały, iż:

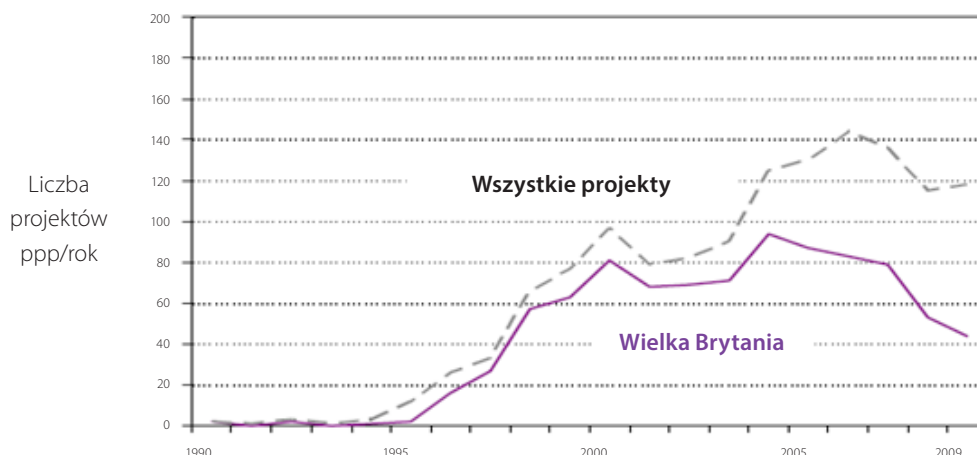
- zdecydowana większość (brak w publikacji informacji, jaka dokładnie liczba) badanych podmiotów korzystała z doradztwa zewnętrznego,
- jednostki samorządu terytorialnego korzystają przede wszystkim z doradztwa prawnego i finansowego. Znacznie mniejsze było zapotrzebowanie na doradztwo techniczne,
- usługi prawne wydają się tańsze niż finansowe,
- struktura wydatków na usługi pozwala sądzić, iż przedmiotem usługi było proste doradztwo, obejmujące jeden wybrany aspekt, najczęściej aspekt prawny (najwięcej zawartych umów dotyczy doradztwa o wartości do 100 tys. PLN),
- najczęściej z doradztwa korzystano przy projektach „sport i rekreacja”, niewiele rzadziej przy projektach parkingów. Zaskakujące jest stosunkowo częste korzystanie z doradztwa dla budownictwa mieszkaniowego, niewiele mniej (1 pkt procentowy) niż przy projektach rewitalizacyjnych. Równie zaskakujące jest rzadkie korzystanie z doradztwa przy przygotowaniu projektów ppp dla stadionów,
- preferowany przez jednostki samorządu terytorialnego sposób wynagrodzenia doradcy to premia za skuteczność (success fee) oraz ryczałt,
- dla większości respondentów preferowanym kryterium wyboru jest doświadczenie. Tylko niespełna 30% wskazało na prymat kryterium ceny.

2. Rozwój ppp w wybranych krajach Europy i świata

Ostatnie 15 lat to okres bardzo szybkiego upowszechniania się ppp; rośnie liczba projektów realizowanych w formule ppp oraz ich łączna wartość. Poniższe wykresy obrazują dynamikę wzrostu realizacji ppp, wartość i jej strukturę rodzajową.

III. Ppp w praktyce

Wykres 19. Liczba projektów ppp, które osiągnęły zamknięcie finansowe w krajach europejskich w latach 1990–2009



--- Linia przerywaną oznaczono liczbę wszystkich projektów w Europie, wliczając w nią liczbę projektów w Wielkiej Brytanii (linia ciągła).

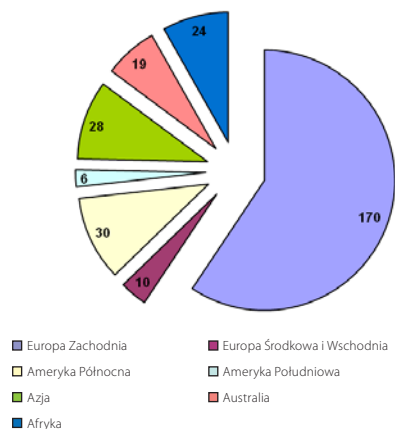
Źródło: European Investment Bank – Economic and Financial Report 2010/04, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS, Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, 2010, http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf str. 9.

W 2010 roku łączna wartość projektów ppp, które osiągnęły zamknięcie finansowe w Europie wyniosła 18,3¹⁰ miliarda euro.

Europa Zachodnia (UE – 15¹¹) od wielu lat pozostaje liderem, jeżeli chodzi o liczbę i wartość realizowanych projektów w formule ppp, aczkolwiek inne regiony światowe, zaczynają w ostatnich latach odgrywać coraz większą rolę na tym rynku.

Potwierdza to poniższy wykres ujmujący historycznie wartość projektów ppp na świecie.

Wykres 20. Wartość projektów ppp w latach 1994–2007 na poszczególnych kontynentach



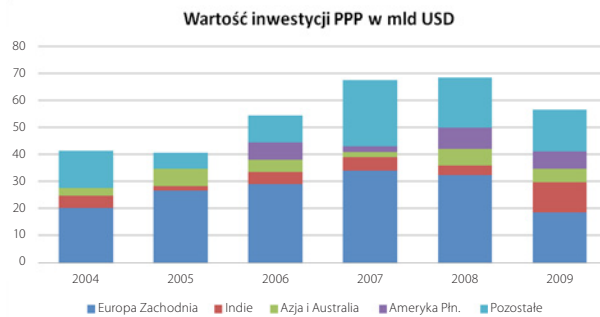
Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers, opracowanie Bartosz Mysiorski Uwarunkowania rozwoju ppp w Polsce, praca niepublikowana, s. 14.

Na drugim miejscu, po Europie, plasują się Indie, gdzie wartość projektów ppp wyniosła 11,1 mld USD (ok. 20% wartości całego rynku ppp w 2009 roku)

¹⁰ Market Update, Review of the European PPP Market in 2010, European PPP Expertise Centre European Investment Bank, 2010

¹¹ Kraje tworzące Unię Europejską przed akcesją nowych członków w 2004 roku. Są to: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania oraz Włochy. Państwa te określane są również jako kraje „Starej Unii”.

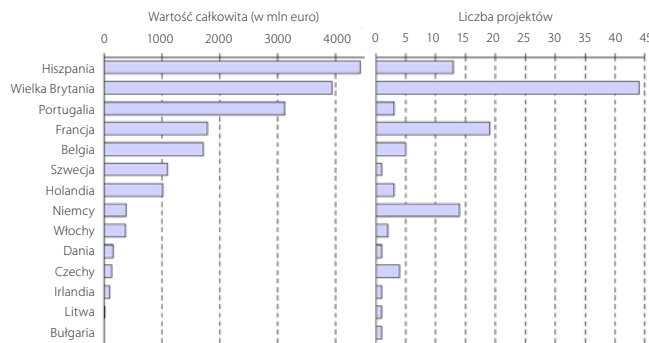
Wykres 21. Wartość (mld USD) zrealizowanych na świecie projektów ppp z podziałem na kontynenty w latach 2004–2009



Źródło: Dealogic Global Finance Project Review, styczeń 2010, slajd 2
<http://www.legalmediagroup.com/iflr1000/gifs/doc/DealogicGlobalProjectFinanceRev-2009.pdf>.

Udział Polski w europejskim rynku ppp ma charakter śladowy – w statystyce jednego roku (2010) niewidoczny (wykres 22); w latach 1990–2009 tylko 0,4% wszystkich projektów zrealizowano w Polsce.

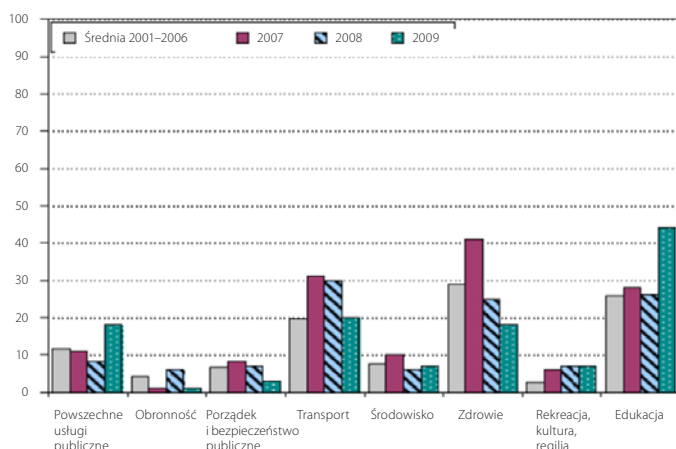
Wykres 22. Liczba i wartość projektów ppp w poszczególnych krajach Europy w 2010 r.



Źródło: Market Update – Review of the European PPP Market in 2010, European Investment Bank European PPP Expertise Centre, 2010, <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-market-update-2010-public.pdf>, s. 8.

Na tle innych krajów, Polskę wyróżnia nie tylko mała ilość i wartość projektów ppp, ale i wyraźnie odmienna struktura przedmiotu (sektora) ppp.

Wykres 23. Liczba projektów ppp realizowanych w Unii Europejskiej z podziałem na sektory



Źródło: European Investment Bank – Economic and Financial Report 2010/04, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPE – BEFORE AND DURING THE RECENT FINANCIAL CRISIS, Andreas Kappeler and Mathieu Nemoz, 2010, http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2010_v04_en.pdf, s. 11.

III. Ppp w praktyce

W Polsce dominującymi sektorami ppp są sport i rekreacja, parkingi oraz gospodarka komunalna; w krajach europejskich – edukacja, zdrowie, transport.

W świetle danych statystycznych, porównanie poziomu stosowania ppp w Polsce i na świecie wyraźnie widać, iż Polska znajduje się obecnie na samym początku drogi prowadzącej do upowszechnienia tej formy realizacji usług publicznych.

3. Stopień dojrzałości rynku partnerstwa publiczno-prywatnego

Należy wyraźnie podkreślić, że o dojrzałości rynku ppp w danym kraju decyduje nie tylko liczba realizowanych projektów czy tempo ich przyrastania, ale także rozwiązania instytucjonalno-prawne (jednostki ppp, zapisy ustawowe, procedury, weryfikacja korzyści, strategie implementacji ppp, wsparcie finansowe itp.), a więc te działania regulacyjno-interwencyjne, które decydują o przejrzystości uruchamianych procesów gospodarczych, konkurencyjności i rzeczywistej korzyści i efektywności projektów ppp. Dobrym przykładem są tu np. Indie, realizujące w ostatnich kilku latach znacznie więcej projektów ppp niż np. Niemcy, Hiszpania, a nawet Wielka Brytania czy Australia, ale nie dysponujące odpowiednio wykształconą infrastrukturą instytucjonalno-prawną zapewniającą optymalizowanie korzyści i efektywności stosowania formuły ppp.

Kryteria pomiaru dojrzałości rynku ppp. Ocena polskich uwarunkowań

Skuteczna implementacja ppp jest, jak pokazują doświadczenia innych krajów, determinowana spełnieniem dwóch zbiorów warunków: koniecznych i dostatecznych¹².

Do zbioru **warunków koniecznych** należy zaliczyć przede wszystkim:

- wolę polityczną – silne, aktywne poparcie polityczne struktur władzy wykonawczej dla idei ppp, jako formy realizacji infrastruktury niezbędnej do poprawy świadczenia usług publicznych,
- stabilne, przyjazne regulacje prawne umożliwiające realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych,
- przewidywalną sytuację makroekonomiczną,
- gotowość i dojrzałość organizacyjno-kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa,
- wiarygodnych i solidnych partnerów sektora prywatnego¹³.

Zbiór warunków dostatecznych to:

- opracowanie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki (strategii) wykorzystania formy ppp, w tym:
 - ✓ określenie preferowanych pól jego stosowania (sektory usług),
 - ✓ stworzenie systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzyści realizowanych projektów ppp wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje,
 - ✓ opracowanie koncepcji upowszechniania i promocji rozwoju stosowania ppp, w tym i adekwatnych dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań,
- opracowanie programu popularyzacji wiedzy o ppp – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty,
- opracowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz instytucji wspierających rozwój ppp: weryfikujących korzyść wyboru formuły ppp, programowo-koordynujących oraz monitorujących realizację i funkcjonowanie projektów ppp,

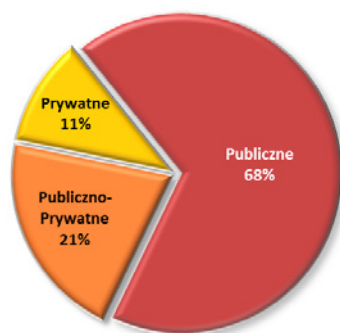
¹² I. Herbst, *Ppp jako forma publicznego zarządzania w warunkach kryzysu*, referat na konferencję „Raport o zarządzaniu. Lekcje z kryzysu”, data udostępnienia: 25.09.2010, Akademia Leona Koźmińskiego (http://www.kozminski.edu.pl/index.php/pl/referaty_konferencyjne/).

¹³ I. Herbst, *Ocena możliwości prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w formule ppp w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom VIII, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 158.

- uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji: weryfikujących korzystność wyboru formuły ppp, programowo-koordynujących oraz monitorujących rozwój ppp¹⁴.

W krajach, w których ppp jest szeroko stosowaną formą realizacji procesów świadczenia usług publicznych, warunki obu wymienionych wyżej zbiorów, konieczne i dostateczne, są dotrzymywane. Różnie ustalone są preferencje w zakresie przedmiotu ppp (np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa czy szpitale, a w Niemczech – szkoły, szpitale, rewitalizacja), ale we wszystkich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym wszystkich szczebli preferowany (korzystny w wymiarze krajowym) kierunek działania. We wszystkich krajach istnieją też specjalne instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w tym przedmiocie i promujące, w szerokim rozumieniu, wybór tej właśnie formy działania. W większości z nich istnieją też instytucje analizujące korzystność wyboru formuły ppp versus tradycyjna forma realizacji i świadczenia usługi publicznej. Jeżeli nie są częścią administracji publicznej, to podlegają jej nadzorowi – najczęściej wykonywanemu przez Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Transportu lub Skarbu, a ich działanie finansowane jest w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, ze środków publicznych. Obserwuje się wyraźny związek między występowaniem dedykowanych ppp regulacji ustawowych i tworzeniem na poziomie krajowym jednostek promujących ppp, a prowadzeniem skutecznej polityki upowszechniania ppp.

Wykres 24. Liczba i struktura jednostek ppp w Europie



Źródło: Instytucje promocji i rozwoju ppp w wybranych krajach Europy i Świata, praca zbiorowa, Centrum PPP,

W Polsce – nie są dotrzymywane wszystkie warunki zbioru pierwszego i znakomitej większości zbioru warunków dostatecznych, chociaż w porównaniu do okresu lat 2005–2008 sytuacja jest niewątpliwie lepsza. Podstawowym zadaniem jest obecnie dopełnienie warunku przybliżenia wiedzy na temat ppp (zbior pierwszy) oraz opracowanie polityki – strategii upowszechnienia ppp wraz z całą niezbędną infrastrukturą instytucjonalno-programową pozwalającą na zarządzanie realizacją strategii rozwoju ppp w Polsce.

Analiza rynku ppp w kategoriach spełnienia dwóch zbiorów warunków – koniecznych i dostatecznych, dobrze wpisuje się w konstrukcję analityczną funkcjonującą pod nazwą koncepcji „Krzywej dojrzałości rynków ppp” – została ona opracowana przez międzynarodową firmę doradczą Deloitte i opublikowana w raporcie¹⁵ „Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships” w 2006 roku. Poniżej zostały zaprezentowane 3 fazy rozwoju rynków ppp.

¹⁴ Ib., s. 158.

¹⁵ Closing the infrastructure gap – the role of public-private partnerships, Deloitte, 2006, s. 6.

III. Ppp w praktyce

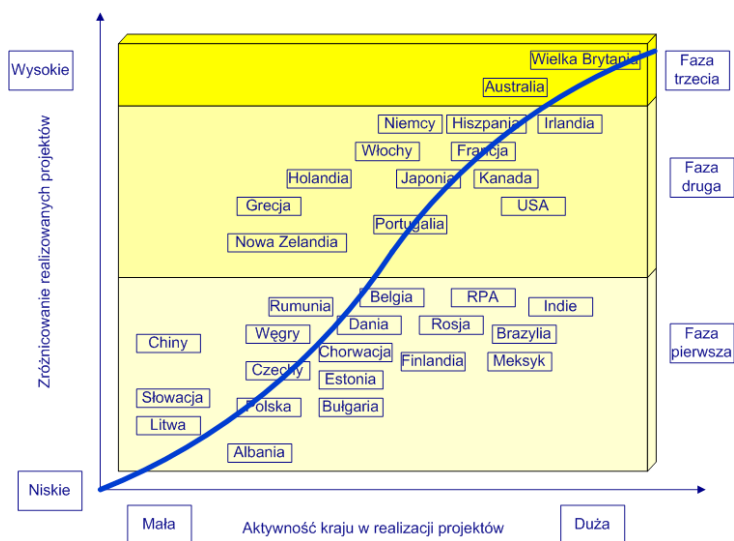
Rysunek 1. Opis faz krzywej dojrzałości rynków ppp

Faza pierwsza	Faza druga	Faza trzecia
<ul style="list-style-type: none"> • Ustanowienie szkieletu legislacyjnego dla ppp (regulacje prawne – w tym m.in. ustawa) • Zainicjowanie powstania centralnej jednostki zajmującej się ppp • Tworzenie i dopracowywanie struktur transakcji ppp • Prawidłowe przeprowadzanie transakcji ppp oraz opracowanie i wdrożenie metody porównującej ppp z tradycyjną formą realizacji inwestycji • Budowanie rynku ppp • Przenoszenie doświadczeń wdrożeniowych ppp w transporcie na inne sektory gospodarki 	<ul style="list-style-type: none"> • Utworzenie specjalnych zespołów ppp w poszczególnych organach państwowych • Rozpoczęcie opracowywania i wdrażania nowych hybrydowych modeli ppp • Ekspansja i pomoc w ukształtowaniu się rynku ppp • Wykorzystanie nowych źródeł finansowania dostępnych na rynku kapitałowym • Wykorzystanie ppp jako czynnika rozwoju innowacji • Pogłębienie się rynku ppp 	<ul style="list-style-type: none"> • Udoskonalanie nowych innowacyjnych modeli ppp • Stosowanie bardziej kreatywnego i elastycznego podejścia do ról partnerów • Używanie bardziej wyrafinowanych modeli zarządzania ryzykiem • Większa koncentracja na całościowym podejściu do projektu ppp • Wykształcony rynek infrastruktury z funduszami emerytalnymi i funduszami typu private equity • Partner publiczny uczy się od partnera prywatnego metod reagowania na zmiany w konkurencji na rynku

Źródło: *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP Deloitte Research Study, 2006, s. 6.*

Zgodnie z przyjętymi tu kryteriami oceny, liderami stosowania formuły ppp na świecie są Wielka Brytania oraz Australia i to właśnie te kraje znajdują się w trzeciej najbardziej zaawansowanej fazie rozwoju rynku ppp. Rozwój faz ppp w podziale na poszczególne państwa obrazuje poniższy rysunek.

Rysunek 2. Krzywa dojrzałości rynku ppp na świecie



Źródło: *Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP, Deloitte Research Study, 2006, s. 6, uaktualnione (na rok 2009) Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju ppp w Polsce, praca niepublikowana, Instytucje i jednostki ppp w wybranych krajach Europy i świata, 2011, Centrum PPP, praca zbiorowa.*

Najczęściej formułowane negatywne oceny systemu upowszechniania ppp w Polsce sprowadza się do następujących kwestii¹⁶:

- **poparcie dla ppp udzielane jest jedynie deklaratorywnie. Brak** jest realnych działań decydentów, na rzecz ppp: **projektów pilotażowych** czy **popierania dobrych praktyk**. Istnieją jedynie „wyspy” realnego poparcia ppp, przede wszystkim na poziomie samorządowym,
- brak jest strategii rozwoju ppp,
- **choć regulacje prawne w Polsce umożliwiają przeprowadzanie projektów** w formule **ppp**, można mieć zastrzeżenia do stabilności prawa w tym przedmiocie. Coraz wyraźniej jawi się też problem jednokrotnych uwarunkowań finansowych (zaliczanie zobowiązań do długu finansów publicznych, system podatkowy) dla projektów ppp i tradycyjnej metody realizacji usług publicznych,
- chęć uczestniczenia w projektach ppp jest wprost proporcjonalna do poparcia politycznego, które jest udzielane idei ppp. Jest ona większa na poziomie samorządowym niż na poziomie centralnym. Większa gotowość uczestnictwa w ppp wśród samorządów wynika w dużej mierze z możliwości niekwalifikowania części inwestycji w formule ppp do długu jednostki samorządowej. Niektóre gminy i powiaty, których dług zaczyna zbliżać się do ustawowej granicy 60% dochodów upatrują w ppp instrumentu finansowego, poprzez który będą mogły realizować największe inwestycje infrastrukturalne,
- wszystkie jak dotąd realizowane w Polsce projekty ppp to projekty samorządowe i ze względu na zakres ich kompetencji są to zazwyczaj projekty małe. Powoduje to wyższe ryzyko nieuzyskania oczekiwanej wartości wskaźnika Value for Money (VfM). Koszty przygotowania projektu, poprowadzenia procesu przetargowego oraz finansowania związanego z wybraną opcją ppp mogą nie być zrównoważone przez korzyści związane z wyższą efektywnością podmiotu prywatnego w całym cyklu życia projektu,
- sektor prywatny jest lepiej niż publiczny przygotowany do realizacji projektów ppp zarówno od strony wykonawczej jak i finansowej.

Perspektywy rozwoju rynku ppp w Polsce

Wartość polskiego rynku ppp, do czerwca 2011 roku, IPPP szacuje na ponad 3,5 mld PLN netto¹⁷. Po doliczeniu zidentyfikowanych, planowanych projektów samorządowych, jego wartość zwiększa się o kolejne 15 mld PLN¹⁸. Podobnie wyglądają przytaczane już szacunki Investment Support oraz Centrum PPP¹⁹.

Powyższe wyliczenia oparte są na informacjach o ogłoszonych formalnie postępowaniach poszukiwania partnera prywatnego i dotyczą w zasadzie jedynie samorządowych przedsięwzięć w zakresie ppp.

Potencjalny rynek ppp to jednak nie tylko domena usług publicznych znajdujących się kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego. Znaczne potrzeby występują niemal we wszystkich dziedzinach uznanych w Polsce za usługi publiczne, a zwłaszcza w:

- infrastrukturze transportowej (drogi, kolej, lotniska),
- ochronie zdrowia (szpitale i centra diagnostyczne),
- mieszkalnictwie (w tym przede wszystkim na wynajem o umiarkowanym czynszu),
- gospodarce odpadami, w tym utylizacji śmieci,
- energetyce, w tym energii odnawialnej,
- infrastrukturze teleinformatycznej (dostęp do Internetu),
- transporcie publicznym,
- więziennictwie,
- bazie bytowej szkolnictwa wyższego,
- sporcie i rekreacji,
- przedsięwzięciach rewitalizacyjnych,
- powietrznym transporcie strategicznym.

¹⁶ Opinie zebrane w oparciu o: Raport samorządowy PPP, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011 str. 14 „monitoring literatury tematu, bieżący monitoring prasowy Centrum PPP.

¹⁷ Raport samorządowy PPP, op. cit., s. 27.

¹⁸ *Ib.*, s. 27.

¹⁹ Wg szacunków Investment Support oraz wyliczeń własnych, szacunkowa wartość polskiego rynku ppp (na podstawie ogłoszeń) to 1,97 mld PLN w 2009 r., 1,88 mld PLN w 2010 r. oraz ok. 1 mld PLN na koniec III kw. 2011 r.

III. Ppp w praktyce



Według Witolda M. Orłowskiego, skala potrzeb inwestycyjnych w zakresie dostarczania dóbr publicznych w Polsce jest ogromna, znacznie wyższa niż w innych krajach Zachodniej Europy – „jak sugerują dane GUS i porównania międzynarodowe, majątek trwały służący temu celowi w Polsce jest z jednej strony stosunkowo skromny (stanowi on równowartość ok. 45% PKB, wobec typowego w Zachodniej Europie poziomu ok. 50% PKB), z drugiej zaś w ogromnym stopniu zużyty (według GUS skala zużycia to 46%). Dodatkowo, zapotrzebowanie na dobra publiczne będzie w najbliższych latach silnie wzrastać wraz z rozwojem gospodarczym”²⁰.

Witold M. Orłowski szacuje, iż łączne skumulowane nakłady inwestycyjne brutto w sektorze dostarczania dóbr publicznych (przy założeniu średniorocznego tempa wzrostu polskiego PKB w latach 2011–22 na poziomie ok. 4%), wynieść powinny w Polsce, w latach 2011–22, ok. 1150 mld PLN, czyli 323 mld EUR (ceny stałe 2009). Aby więc uzyskać (za 10 lat) zwiększenie majątku w tym sektorze do średniego obec-

nie poziomu zachodnioeuropejskiego, konieczny jest wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z poziomu 4,4% PKB obserwowanego w roku 2010, do poziomu 5,1% PKB w latach 2020–22.

Różnica między sformułowanymi powyżej potrzebami inwestycyjnymi a dostępnymi środkami publicznymi stanowi lukę finansową – jest to wartość środków inwestycyjnych, „których brakować będzie w sektorze publicznym na to, by uzyskać w roku 2022 pożądaną poziom majątku trwałego służącego dostarczaniu dóbr publicznych. Roczna luka finansowa w latach 2011–22 waha się pomiędzy 116 mld PLN a 197 mld PLN (w cenach stałych roku 2009). Oznacza to, że takiej właśnie kwoty zabraknie w sektorze publicznym (wraz ze środkami z UE) dla sfinansowania potrzebnych inwestycji”.

Problem luki finansowej można rozwiązać dwojako: poprzez ograniczenie tempa modernizacji kraju – podaż usług publicznych w roku 2022 kształtowałaby się poniżej potrzeb gospodarki i społeczeństwa, ale jak pisze cytowany tu autor: „w takiej sytuacji nie dałoby się jednak prawdopodobnie uzyskać założonego [...] tempa wzrostu PKB”. Drugim sposobem jest poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania niezbędnych inwestycji w sektorze prywatnym. Odbywać się to może albo w drodze prywatyzacji części sektora bądź, gdy taka prywatyzacja nie jest możliwa do przeprowadzenia, poprzez pozyskiwanie współpracy kapitału prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Według wyliczeń W.M. Orłowskiego, gdyby „luka finansowa miała być w całości pokryta projektami ppp, oznaczałoby to w latach 2011–22 konieczność sfinansowania w oparciu o ppp ok. 10–17% inwestycji w rozwój majątku trwałego służącego świadczeniu usług publicznych. Obecnie istniejąca luka finansowa (pokrywana przede wszystkim zobowiązaniami dłużnymi) wzrosła z poziomu 0,5–0,6% PKB w latach 2011–13 do 0,7–1,2% PKB w latach 2020–22, a więc z **2–3 mld PLN do 4–7 mld PLN**. Jest to więc zarazem szacunek rocznej wartości możliwych projektów ppp w Polsce”.

Konfrontacja planów samorządów terytorialnych z możliwościami finansowania nowych przedsięwzięć z zakresu usług publicznych wyraźnie ukazuje, iż w świetle wysokiego, sięgającego dopuszczalnego Ustawą o finansach publicznych limitu zadłużenia zarówno sektora samorządowego, jak i rządowego (55%),

²⁰ W.M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne korzyści stosowania ppp w Polsce*, Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE, Warszawa 2011, s. 10

możliwość realizacji zaplanowanych już przez samorządy inwestycji²¹ jest mało realna. Podobnie, jeśli nie bardziej drastycznie, ma się sprawa z możliwością realizacji potrzeb inwestycyjnych szczebla krajowego – poziom zadłużenia jest tu wyższy, a możliwości cięcia wydatków bieżących mniejsze (wymagające trudnych do zaakceptowania przez społeczeństwo zmian ustawowych). Oznacza to poważne ograniczenie możliwości dalszego zadłużania się państwa, a tym samym, dostępnych do wykorzystania na te cele, środków publicznych.

Realizacja przedsięwzięć w zakresie usług publicznych w formule ppp, jeśli jest ono realizowane pod rygorami decyzji 18/2004 Eurostatu (odpowiedni podział ryzyk), wydaje się zatem skuteczną metodą zacierania sprzeczności między potrzebami inwestycyjnymi sektora usług publicznych a realnymi możliwościami ich finansowania. Zastępując powszechnie stosowane w projektach realizowanych tradycyjnie (zamówienie usługi) instrumenty dłużne, pozwala bowiem uciec przed bolesną alternatywą: albo reforma finansów publicznych, albo poprawa poziomu i jakości świadczonych usług publicznych. Nie bez znaczenia jest też polityczno-społeczny wymiar zwiększenia dostępu do usług publicznych i wzrost standardu ich świadczenia – poprawa sytuacji w istotny sposób wpływać może na poziom przyzwolenia społecznego na przeprowadzenie niezbędnych reform, w tym reformy finansów publicznych i tym samym dostarczyć pozytywnych uwarunkowań stabilnego wzrostu gospodarczego. Jeśli zatem podtrzymana zostanie strategia gospodarcza zakładająca ok. 4% średni wzrost gospodarczy w najbliższych 5–10 latach, realizowany równoległe do obniżania deficytu finansów publicznych, jednym z ważniejszych narzędzi realizacji tej strategii będzie właśnie szybki rozwój rynku ppp.

Podsumowanie

- Formuła ppp jest coraz powszechniej na świecie stosowaną, skuteczną i efektywną metodą świadczenia usług publicznych, pozwalającą na adekwatną do rosnących oczekiwań społecznych poprawę standardu ich świadczenia. Podstawową zaletą ppp jest wykorzystanie w tym celu potencjału finansowego i umiejętności kapitału prywatnego. Pozyskanie dodatkowego kapitału i delegowanie do firm prywatnych ryzyk immanentnych dla działań gospodarczych zwiększa skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych; pozostawienie odpowiedzialności za poziom i jakość świadczonych usług po stronie publicznej (ryzyko polityczne) uruchamia skuteczny mechanizm stymulowania społecznie oczekiwanej dostępności do usług publicznych oraz standardu ich świadczenia.
- Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej regulacjami, odpowiedni podział ryzyk między partnerami ppp, pozwala na uniknięcie obciążania limitów zadłużenia (budżetów publicznych), mimo podejmowania

²¹ W świetle przytoczonej w dwóch kolejnych (2009 i 2010) raportach IPPP argumentacji i wycień, zamierzenia inwestycyjne miast wydają się nierealistyczne, zbyt wysokie w stosunku do rzeczywistych możliwości ich sfinansowania.



III. Ppp w praktyce

przez partnera publicznego – w stosunku do partnera prywatnego – zobowiązań finansowych. W sytuacji konieczności zmniejszenia deficytu finansów publicznych jest to dodatkowy argument (obok większej efektywności wynikającej z samej formuły współpracy) przemawiający za działaniami prowadzącymi do upowszechnienia ppp w Polsce.

- Potrzeby w zakresie usług publicznych w Polsce są ogromne, a możliwości finansowe ich realizacji – ograniczone. Zwiększenie (w okresie 10 lat) majątku w tym sektorze do średniego obecnie poziomu zachodnioeuropejskiego oznaczałoby wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z poziomu 4,4% PKB w roku 2010, do poziomu 5,1% PKB w latach 2020–22²². Luka finansowa w latach 2011–22 szacowana jest na kwotę **116–197 mld PLN**²³. Gdyby miała być ona w 17% finansowana projektami ppp, oznaczałoby to, w latach 2011–22, konieczność poniesienia z tego tytułu rocznych nakładów rzędu **4–7 mld PLN**. Jest to zarazem szacunek potencjalnej wartości rynku ppp w Polsce w analizowanym okresie²⁴.
- Polski rynek ppp dopiero powstaje. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o ppp z 2005 r. nie powstał żaden projekt. Przepisy nowej ustawy weszły w życie w lutym 2009 r. Trzy lata działania nowych regulacji zaowocowały 118 ogłoszeniami o poszukiwaniu partnera prywatnego, z tego 24 zakończyły się podpisaniem umowy – tzw. zamknięcie komercyjne (dane na koniec III kw. 2011 r.). Wartość rynku ppp, obliczaną w oparciu o ogłoszenia, szacuje się na ok. 2,5 mld PLN netto²⁵. Szacunki robione w oparciu o plany zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększają tę wielkość do 15 mld PLN – okres realizacji tych planów nie jest określony²⁶. Porównanie tych liczb z liczbami opisującymi wartość rzeczywistego, rocznego portfela projektów ppp (kilka razy mniejszymi), potrzebnego dla pokrycia luki finansowej, jasno pokazuje, że Polska jest nadal na początku drogi prowadzącej do szerokiego, adekwatnego do potrzeb, stosowania ppp.
- Jak się wydaje, istnieje duża zgodność poglądów środowisk eksperckich i władz publicznych w zakresie pilnej potrzeby implementacji ppp do polskiej praktyki realizacji zadań publicznych. Wskazuje się przy tym na nieuchronną konieczność większej aktywności administracji rządowej przy opracowywaniu i wdrażaniu niezbędnych rozwiązań systemowych. Bardziej podzielone są opinie w ocenie istniejących regulacji prawnych, a także niezbędnych działań, o charakterze instytucjonalno-finansowym, wspierających upowszechnianie ppp.

Poniżej przedstawiono kompleksową propozycję takich rozwiązań, opracowaną w oparciu o kilkuletnią, szeroko prowadzoną dyskusję z podmiotami prywatnymi, przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Propozycje rozwiązań systemowych w zakresie upowszechniania ppp w Polsce



1. Opracowanie rządowej polityki stosowania ppp, jako formy realizacji usług publicznych

Cel: Przełożenie woli politycznej na język świadomych, planowanych działań praktycznych – **gdzie** (w jakim sektorze, branży), **kiedy i jak stosować ppp**.

Co należy zrobić?

- a. Opracować długookresową, do roku 2030²⁷, politykę stosowania ppp w Polsce;
- b. Powołać komórkę organizacyjną w Ministerstwie Gospodarki (ewentualnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwie Finansów), odpowiedzialną za opracowanie ww. polityki.

²² W.M. Orłowski, *Potencjalne makroekonomiczne...*, op. cit., s. 15.

²³ Ib., s. 14.

²⁴ Ib., s. 18.

²⁵ Ib., s. 14.

²⁶ Raport samorządowy PPP op. cit., s. 27.

²⁷ Ten sam horyzont czasowy, który został przyjęty w strategicznych dokumentach rządowych: „Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”. KPRM, Warszawa 2009; Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2030 roku. Cel strategiczny – wzrost społecznego kapitału rozwoju i zaufania między ludźmi KPRM, Warszawa 2011 (<http://zds.kprm.gov.pl/raport-polska-2030-wyzwania-rozwojowe>, <http://zds.kprm.gov.pl/raporty>).

2. Opracować strategię implementacji ppp do polskiej praktyki

Cel: Stworzenie struktury organizacyjno-wykonawczej (w tym i koordynującej działania podmiotów publicznych) niezbędnej dla urzeczywistnienia polityki stosowania ppp w Polsce; opracowywanie średniookresowych programów upowszechniania wiedzy i umiejętności stosowania ppp w Polsce.

Co należy zrobić?

- a. Powołać pełnomocnika rządu ds. ppp (umieszczonego w Ministerstwie Gospodarki lub w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), odpowiedzialnego za sformułowanie strategii stosowania i upowszechniania ppp, w tym koordynację działań poszczególnych resortów i samorządów terytorialnych, a także współpracę z podmiotami rynkowymi,
- b. Opracować i skoordynować²⁸ strategię upowszechniania wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie wykorzystywania formuły ppp dla świadczenia usług publicznych w Polsce,
- c. Opracować i uruchomić systemowe rozwiązania pozwalające na zmniejszenie poziomu ryzyk ponoszonych przy realizacji projektów w formule ppp.

3. Rozwiązania instytucjonalne

Cel: Uruchomienie struktury organizacyjnej pozwalającej na realizację celów programowych określonych w polityce stosowania ppp i strategii upowszechnienia tej formuły realizacji usług publicznych, uruchomienie instytucji zmniejszających poziom ryzyk związanych ze stosowaniem formuły ppp.

Co należy zrobić?

- a. Utworzyć w Ministerstwie Gospodarki jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za implementację ppp w Polsce, nadzorowaną bezpośrednio przez Pełnomocnika,
- b. Utworzyć w poszczególnych ministerstwach jednostki organizacyjne ds. ppp – tych nadzorujące sektory wskazane w dokumencie programowym rządu (patrz pkt.1), jako szczególnie predysponowane do stosowania formuły ppp,
- c. Uruchomić systemowe wsparcie ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania ppp (np. na wzór – Ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych²⁹: kredyt preferencyjny finansujący część kosztów przygotowania projektu ppp),
- d. Uruchomić system poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć ppp³⁰,
- e. Uruchomić instytucję oceniającą korzystność wyboru formuły ppp w porównaniu do formuły tradycyjnej.

Instytucje wymienione w punktach c, d, e powinny zostać zlokalizowane w BGK. Prace nad jednostką punktu e są zaawansowane; instytucje punktów c i d wymagają – jak się wydaje – rozwiązań ustawowych.

4. Regulacje prawne

Cel: zachowanie przyjaznych dla stosowania formuły ppp uwarunkowań prawnych, standaryzacja analiz i procedur aplikacyjnych.

Co należy zrobić?

- a. Inkorporować do prawa polskiego, na drodze ustawowej, ww. decyzję EUROSTATU,
- b. Znowelizować regulacje kwalifikujące, odpowiednio do specyfiki ppp, wydatki podmiotu publicznego (majątkowe, bieżące) z tytułu wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu,
- c. Opracować podstawowe zasady i normy postępowania w procesie przygotowania przedsięwzięcia ppp,
- d. Stale i aktywnie monitorować proponowane zmiany w regulacjach prawnych (sejm, ministerstwa) – w zakresie pełnomocnika ds. ppp.

²⁸ Obecnie poszczególne resorty (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji PARP dysponują środkami finansowymi (środki unijne), które mogą być na ten cel wydatkowane. Z wyjątkiem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – platforma współpracy z samorządami terytorialnymi – nie istnieje jednak żaden ośrodek programowo-koordynujący; w większości przypadków brak wyodrębnionych jednostek wewnętrznych dysponujących programem działania, wiedzą i kwalifikacjami; brak też komunikacji między resortami.

²⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 223, poz. 2218 z późn. zm.).

³⁰ 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, np.: Niemcy, Francja, Brazylia, USA, Indie.



Adam Jędrzejewski
Instytut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

3.2. Aktualne zestawienie zawartych umów*

Wraz z końcem lutego bieżącego roku minęły dokładnie trzy lata, odkąd w polskim porządku prawnym zaczęły obowiązywać dwa zupełnie nowe akty prawne dotyczące współpracy sektora publicznego z prywatnym przy realizacji zadań publicznych: ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Obydwie regulacje prawne zostały skierowane do podmiotów publicznych, w szczególności do jednostek samorządu terytorialnego, mając na względzie **uwolnienie wykonywania zadań publicznych w Polsce** poprzez współdziałanie obydwu sektorów.

W dniu trzech urodzin polskich ram prawnych w zakresie ppp i koncesji mieliśmy do czynienia z **26 ważnymi umowami typu ppp**, tj. umowami o ppp lub o koncesji. Liczba ta byłaby wyższa, jednak dwa kontrakty zostały rozwiązane. Pełne zestawienie przedmiotowych umów znajdują Państwo w tabeli na str. 48–50. Łączna wartość wszystkich zawartych umów to ok. **790 mln zł**, z czego aż 2/3 wartości stanowią tylko dwa przedsięwzięcia, które do dziś nie zostały zamknięte finansowo – projekt „Term Gostynińskich” oraz budowy i eksploatacji szpitala powiatowego w Żywcu.

Model ppp znalazł w przeciągu ostatnich trzech lat zastosowanie przy realizacji zadań publicznych różnego typu, do tego w bardzo zróżnicowanych sektorach gospodarki. Wśród obszarów, w których najczęściej wdrażano formułę ppp, znalazły się **„sport i rekreacja”** (4 umowy) oraz **„sieci: ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna”** i **„służba zdrowia”**, w których to przypadkach zawarto po trzy umowy.

Zestawienie umów ppp/koncesji zawartych w ciągu 3 lat od wejścia w życie ustaw: o ppp i o koncesjach

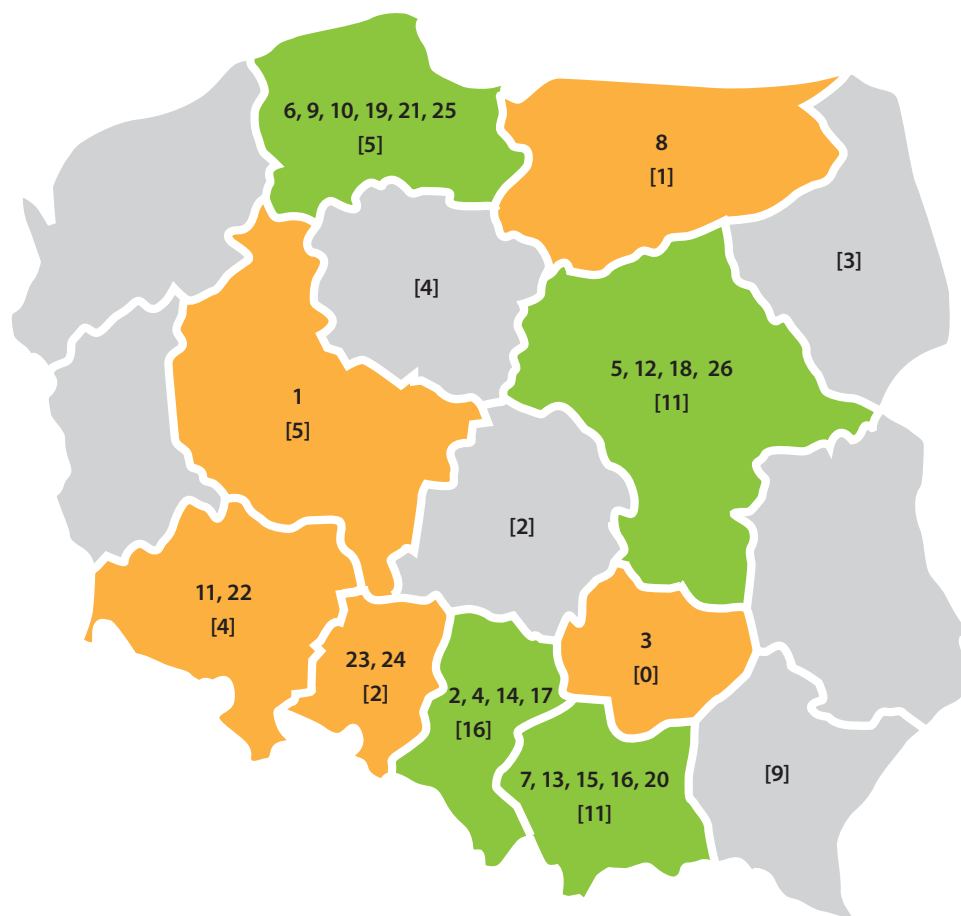
	Skrócona nazwa / zakres projektu	Rok zawarcia umowy	Tryb postępowania	Podmiot publiczny	Sektor gospodarki	Wartość projektu (PLN)	Czas trwania umowy
1*	Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków na terenie gminy	2009	Koncesja na usługi	Gmina Kiszkowo	Sieci: ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna	3 000 000	3 lata
2	Zaprojektowanie, wykonanie i wyposażenie w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego (stacji dializ z poradnią nefrologiczną)	2009	Koncesja na roboty budowlane	SPZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	Służba zdrowia	4 000 000	15 lat
3	Kompleks basenów mineralnych	2009	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Solec-Zdrój	Sport i rekreacja	16 109 730 (w tym ok. 6,8 mln ze środków UE)	27 lat
4	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych	2010	Model PPP / PZP roboty budowlane	Gmina Radzionków	Efektywność energetyczna	8 977 574	10 lat
5	Zaprojektowanie i budowa obiektu: Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”	2010	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Gostynin	Sport i rekreacja	285 000 000 (w tym ok. 72 mln ze środków UE)	30 lat

III. Ppp w praktyce

6	Przebudowa Domu Opieki Społecznej na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym	2010	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Kobylnica	Służba zdrowia	4 295 128	25 lat
7	Rewitalizacja budynku teatralnego przy ul. Radziwiłłowskiej 3	2010	Model PPP / Koncesja na roboty budowlane	Teatr im. Juliusza Słowackiego w Krakowie	Kultura	6 461 396	20 lat
...	Obsługa przewozów w transporcie zbiorowym na terenie gminy (umowa rozwiązana w grudniu 2010 roku)	2010	Koncesja na usługi	Gmina Łazy	Transport publiczny	14 980	do końca 2011 roku
8	Budowa kotłowni na biomasę	2010	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Piecki	Produkcja energii cieplnej	4 000 000	30 lat
9	Uruchomienie linii przewozów regularnych dzieci do szkoły i innych osób w gminie	2010	Model PPP / PZP usługi	Gmina Ustka	Transport Publiczny	596 271	do końca 2013 roku
10	Przebudowa dróg gminnych oraz skrzyżowania z drogą wojewódzką wraz z budową oświetlenia	2010	Model PPP / PZP roboty budowlane	Gmina Ustka	Drogi	2 178 816	25 lat
11	Budowa parkingu podziemnego pod pl. Nowy Targ wraz z niezbędną infrastrukturą	2010	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Wrocław	Parkingi	38 731 429	40 lat
12	Skład, druk, kolportaż wydania papierowego oraz przygotowanie wydania internetowego, sprzedaż i obsługa prenumeraty wersji papierowej i abonamentu wydania internetowego Biuletynu Skarbowego Ministerstwa Finansów	2011	Koncesja na usługi	Ministerstwo Finansów	Usługi wydawnicze	585 600	2 lata
13	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parkingu wraz z myjnią samochodową	2011	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Sucha Beskidzka	Parkingi	861 000	15 lat
14	Zarządzanie krytą pływalnią „Neptun”	2011	Koncesja na usługi	Gmina Gliwice	Sport i rekreacja	12 500 000	2 lata
15	Obsługa i administrowanie Zbiornym Punktem Gromadzenia Odpadów	2011	Koncesja na usługi	Gmina Kraków	Gospodarka odpadami	6 500 000	10 lat
16	Budowa cmentarza wraz z obiektem ceremonialnym i spoielarnią	2011	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Kraków	Cmentarz	24 500 000	30 lat
17	Budowa i eksploatacja szpitala powiatowego	2011	Model PPP / Koncesja na roboty budowlane	Powiat Żywiecki	Służba zdrowia	240 000 000	30 lat
18	Organizacja Konferencji Euroanalysis XVII planowanej na 25–29.08.2013	2011	Model PPP / Koncesja na usługi	Politechnika Warszawska	Imprezy masowe	569 083	ok. 2 lata
...	Zagospodarowanie i zarządzanie kąpieliskiem nad jeziorem Niesłysz w Niesulicach (umowa rozwiązana po 3 miesiącach za porozumieniem stron)	2011	Model PPP / Koncesja na usługi	Gmina Skąpe	Sport i rekreacja	320 000	10 lat

III. Ppp w praktyce

19	Zarządzanie gospodarką energetyczną i wodno-kanalizacyjną osiedla mieszkaniowego w Siemirowicach	2011	Koncesja na usługi	Wojskowa Agencja Mieszkania, Oddział w Gdyni	Sieci: ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna	17 710 000	15 lat
20	Przebudowa przejścia podziemnego Lubicz-Basztowa w Krakowie wraz z infrastrukturą komercyjną	2011	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Kraków	Infrastruktura transportowo-komercyjna	2 300 000	12 lat
21	Zarządzanie siecią wodno-kanalizacyjną w gminie	2011	Koncesja na usługi	Gmina Smołdzino	Sieci: ciepłownicza, wodociągowa, kanalizacyjna	654 200	1 rok
22	Zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną	2011	Koncesja na usługi	Gmina Kamienna Góra	Sport i rekreacja	3 750 000	15 lat
23	Adaptacja budynku na klub dziecięcy	2011	Model PPP / Koncesja na usługi	Gmina Krapkowice	Żłobki i kluby dziecięce	1 440 548	5 lat
24	Adaptacja budynku na żłobek	2011	Model PPP / Koncesja na usługi	Gmina Krapkowice	Żłobki i kluby dziecięce	931 498	5 lat
25	Zagospodarowanie okolic dworca PKP	2012	Koncesja na roboty budowlane	Gmina Sopot oraz PKP S.A.	Infrastruktura transportowo-komercyjna	100 000 000	10 lat
26	Pasażerska żegluga śródlądowa statkiem bocznookołowym Lubecki	2012	Model PPP / Koncesja na usługi	Gmina Warszawa	Transport publiczny	4 700 000	15 lat



W poszczególnych województwach umieszczone zostały numery odpowiadające numeracji projektów z powyższej tabeli oraz w nawiasie liczbę pomysłów na ppp zgłoszonych do bazy ministerstwa gospodarki.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

4.1. Konferencja inauguracyjna projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”

Dawid Zalewski
Instytut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego



fot. Łukasz Sybicki
Polska Agencja Rozwoju
Przedsiębiorczości

W dniu 2 marca 2012 r. odbyła się w Warszawie konferencja inauguracyjna projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Konferencję otworzyła Pani Ilona Antoniszyn-Klik, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, zachęcając ponad 100 zgromadzonych na sali samorządowców do partycypacji w działaniach przewidzianych w ramach projektu systemowego PARP.

Następnie Wiceminister Gospodarki Pani Ilona Antoniszyn-Klik podziękowała, że tak wiele osób poświęciło swój czas, aby zmierzyć się z trudnym tematem, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, i wyrażając nadzieję, że trud ten – na drodze do wiedzy absolutnej na temat ppp – zostanie wynagrodzony. Na zakończenie swojego przemówienia Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki podziękowała zarówno PARP za



fot. Łukasz Sybicki
Polska Agencja Rozwoju
Przedsiębiorczości

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

promocję ppp, jak i samorządom za to, że odważnie podchodzą do tego tematu, prosząc jednocześnie, aby nie traciły tego rozpędu.

W kolejnej prezentacji Prezes PARP Pani Bożena Lublińska-Kasprzak podkreśliła, że, pomimo iż jest w zakresie ppp wiele w Polsce do zrobienia, to warto tą drogą podążać, gdyż ten model współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i podmiotami prywatnymi jest od wielu lat uznawany za niezwykle korzystny model realizacji zadań publicznych.

Zachęcamy do lektury tekstów autorstwa Pani Minister Ilony Antoniszyn-Klik i Pani Prezes Bożeny Lublińskiej-Kasprzak przedstawiających główne tezy wystąpienia konferencyjnego na str. 54 oraz 55.

W pierwszej części konferencji głos zabrał również przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Pan Michał Piwowarczyk, Zastępca Dyrektora Departamentu Przygotowania Projektów Indywidualnych, który zaprezentował perspektywy rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, kiedy to rosnąć powinno znaczenie tzw. projektów hybrydowych, czyli przedsięwzięć ppp dofinansowanych ze środków UE (szczegóły wystąpienia na str. 56).

O poszanowanie autonomii i specyfiki gmin w wyborze najlepszego wariantu realizacji ich zadań apelował Pan Andrzej Porawski, Dyrektor Związku Miast Polskich, który zachęcał samorządowców do wymiany doświadczeń w zakresie ppp, zwracając uwagę na konieczność jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych co do natury zobowiązań finansowych wynikających z zawieranych umów ppp, szczególnie pod względem ich wpływu na limity zadłużenia podmiotów publicznych (szczegóły wystąpienia na str. 63).

Następnie, warszawskimi doświadczeniami w realizacji projektów ppp podzielił się z uczestnikami konferencji Pan Michał Olszewski, Zastępca Prezydenta Warszawy, zachęcając jednocześnie do zapoznania się z podręcznikiem realizacji projektów ppp wydanym w ramach projektu NOVUS. Przedstawiciel stołecznego samorządu zwrócił uwagę na znaczenie dobrego przygotowania projektów ppp oraz na rolę kompetentnej administracji samorządowej i dobrze dobranej ekipy doradców, który wspiera ją w realizacji przedsięwzięć ppp. Pan Wiceprezydent Warszawy, wspominając trzecią rocznicę uchwalenia aktów prawnych regulujących ppp w Polsce, zwrócił uwagę na konieczność rozwijania rodzimej praktyki w obszarze ppp, czemu sprzyjać będzie wymiana doświadczeń między polskimi samorządowcami w ramach projektu systemowego PARP. Z treścią całego wystąpienia Wiceprezydenta Warszawy mogą się Państwo zapoznać na str. 59.

Szczegóły na temat działań podejmowanych w ramach realizacji projektu systemowego PARP, realizowanego w partnerstwie z Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, przedstawili we wspólnej prezentacji Pani

fot. Łukasz Sybicki
Polska Agencja Rozwoju
Przedsiębiorczości



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



fot. Consulting & More

Joanna Nowakowska p.o. Dyrektora Departamentu Kapitału Ludzkiego oraz fundator Instytutu PPP Bartosz Korbus. Prezes Fundacji Centrum PPP, Pani Irena Herbst, przedstawiła natomiast podsumowanie wyników analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorców do realizacji projektów ppp na podstawie danych zebranych przez wykonawców badań, zleconych w tym zakresie w ramach projektu systemowego przez PARP.

Na zakończenie części plenarnej konferencji inauguracyjnej dr Aleksandra Jadach-Sepioło, ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zapoznała uczestników z możliwościami, jakie otwiera przed samorządami i przedsiębiorcami realizacja projektów typu ppp przy wsparciu programu JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Uczestnicy konferencji mogli m.in. zapoznać się z projektami rewitalizacyjnymi, jakie realizowane są dzięki wsparciu preferencyjnych środków zwrotnych udostępnianych przez Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich, które w przyszłości mogą odegrać istotną rolę w finansowaniu projektów ppp. Artykuł dr Aleksandry Jadach-Sepioło mogą Państwo przeczytać na str. 64.

Druga część konferencji przebiegła w formie panelu prezentującego praktyczne doświadczenia samorządów i partnerów prywatnych w realizacji projektów ppp w Polsce.



fot. Łukasz Sybicki
Polska Agencja Rozwoju
Przedsiębiorczości

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Pan Paweł Pawłowski p.o. Dyrektora Biura Obsługi Inwestora wraz z Panem Tomaszem Gamdzykiem, Naczelnikiem Wydziału Estetyki Przestrzeni Publicznej, przedstawili doświadczenia Urzędu m.st. Warszawy we wdrażaniu projektów parkingowych i koncesji na realizację wiat przystankowych w całym mieście. Przedstawiciele stołecznego ratusza przedstawili najważniejsze problemy związane z realizacją tego typu projektów, wskazując jednocześnie, że nowe regulacje, choć nieco bardziej skomplikowane od poprzednich ram prawnych tego typu współpracy, pozwoliły władzom miasta dostrzec bardzo wiele zagadnień związanych z realizacją przedsięwzięć, które wymagając uregulowania, przedłużają nieco wdrożenia przedsięwzięć, ale za to pozwalają na kompleksowe i zgodne z prawem nawiązanie efektywnej współpracy.

Interesujący projekt hybrydowego ppp w formie koncesji przedstawił Pan Piotr Kalita, Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju w Urzędzie Gminy Solec-Zdrój. Przedstawiciel świętokrzyskiej gminy zaprezentował historię projektu „Kompleks Basenów Mineralnych”, który gmina realizuje z lokalnym przedsiębiorcą przy wsparciu środków dotacyjnych pozyskanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego. Projekt mimo swej pionierskości jest realizowany bez przeszkód i wszystko wskazuje, że niebawem wejdzie już w etap eksploatacji infrastruktury, w trakcie którego koncesjonariusz rozpocznie odzyskiwanie środków, jakie zainwestował w projekt, w uzupełnieniu do dotacji, jaką do przedsięwzięcia wniosła gmina.

Drugim praktycznym przykładem udanego wdrożenia ppp w warunkach polskich zainteresował słuchaczy Pan Marek Tobiacelli, Dyrektor Działu Efektywności Energetycznej Siemens Sp. z o.o., który przedstawił założenia i przebieg wdrożonego projektu termomodernizacji pięciu budynków oświatowych w Radzionkowie (artykuł szczegółowo omawiający projekt przeczytacie Państwo na str. 68).



4.1.1. Ilona Antoniszyn-Klik, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Gospodarki

Duża frekwencja na konferencji otwierającej realizację projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” świadczy, w mojej ocenie, że choć realizacja przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego jest związana z licznymi trudnościami, przed instytucją tą rysują się obiecujące perspektywy. Konferencja otwarcia, jak i wszystkie działania w ramach realizacji projektu ma na celu upowszechnianie wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego wszystkim zainteresowanym, a szczególnie administracji samorządowej. Jest to cel zbieżny z zadaniami ustawowymi ministra gospodarki, jako ministra właściwego do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego.

Kierownictwo Ministerstwa Gospodarki analizuje właśnie zakres potencjalnych zadań, które stoją przed nami, w zakresie jak najszerszej promocji partnerstwa publiczno-prywatnego z myślą o jego faktycznym, jak najszerszym zastosowaniu w Polsce. Zarówno Premier, jak i kierownictwo resortu gospodarki są przychylni idei współpracy między sektorem prywatnym i publicznym w formule ppp i koncesji. W ocenie rządu najistotniejsze dla powodzenia tej instytucji jest jednak wyjaśnienie, w jaki sposób zobowiązania finansowe zaciągane na mocy umów o ppp będą wpływać na limity zobowiązań administracji rządowej, szczególnie samorządowej. Przed wszystkimi zainteresowanymi rozwojem ppp w Polsce otwiera się kwestia, czy aktualne prawodawstwo w zakresie ppp jest wystarczające czy wymaga jeszcze zmian. Mam nadzieję, że konferencja otwarcia, jak i realizacja projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, pozwoli odpowiedzieć na pytanie: Czy musimy jeszcze zmieniać prawo? Jeśli okazałoby się, że konieczne są zmiany legislacyjne należy zastanowić się nad skalą zmian w prawie. Czy powinny być to zmiany korygujące obecny system, czy też powinny iść znacznie dalej niż zmiana zapisów już obowiązujących regulacji połączona z wyjaśnieniami niejasnych wciąż kwestii.

Kwestią zasadniczą związaną z zakresem stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest przede wszystkim to, jakie korzyści z realizacji zadań publicznych w tej formule odniosą obywatele. Analizujemy doświadczenia zagraniczne, w tym kanadyjskie, z których wynika, że system ppp działa z pożytkiem dla tamtejszych społeczeństw. Jeśli działa w innych krajach, powinien również u nas zacząć działać na większą skalę, abyśmy mogli dościsnąć pod względem rozwojowym naszych partnerów i sąsiadów w Unii Europejskiej. Biorąc pod

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

uwagę aktualny stan rozwoju naszego kraju, konieczne jest znalezienie takich metod rozwoju, żebyśmy szybciej osiągnęli to, co inni osiągnęli przez bardzo wiele lat systematycznego rozwoju. Celem działań Ministerstwa Gospodarki jest to, aby system ppp był w miarę łatwy w zastosowaniu i zamiast utrudniać działania rozwojowe, pomógł je ułatwiać. Pan Premier Waldemar Pawlak postanowił poddać debacie pomysł na stworzenie zestawu umów ppp, które my, jako Ministerstwo Gospodarki przedyskutowalibyśmy zarówno z Ministerstwem Finansów, jak i z innymi ministerstwami i urzędami, w takim zakresie, jaki pozwoliłby na bezpieczne prawnie i zgodne z interesem publicznym stosowanie ppp. Mam nadzieję, że odpowiedź na to pytanie uda się znaleźć również w ramach działań podejmowanych w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, ponieważ jesteśmy gotowi zainicjować prace, które na poziomie systemowym ewentualnie wdrożą takie rozwiązanie. Bardzo dziękuję Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości za to, że zaangażowała się w realizację projektu systemowego „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Dzięki temu promocja partnerstwa publiczno-prywatnego nabrała dużej dynamiki. Dziękuję również samorządom za to, że odważnie podchodzą do tej tematyki i zwracam się do nich z prośbą, by nie traciły rozpędu we wdrażaniu projektów ppp. Dziękuję także partnerom społecznym i życzę wytrwałości w ich działaniach na rzecz ppp, ponieważ w naszym kraju wytrwałość na dłuższą metę się opłaca. Ministerstwo będzie wspierać ze swej strony tego typu aktywność.

4.1.2. **Bożena Lublińska-Kasprzak**, Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

W konferencji oficjalnie rozpoczynającej realizację projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” uczestniczy szerokie grono przedstawicieli różnych instytucji, administracji publicznej, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Stanowimy zatem dobre grono dla przemyślenia kwestii, jakie w celu efektywniejszego wykorzystania ppp w warunkach polskich postawiła Pani Minister Ilona Antoniszyn-Klik. Wszyscy możemy się zgodzić, że w zakresie pełniejszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest w Polsce dużo do zrobienia. Warto podjąć wysiłek, bo wspomniany model współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i podmiotami prywatnymi od wielu lat jest uznawany za korzystny sposób realizacji zadań publicznych. Liczne analizy, w tym badania Banku Światowego, wskazują, że model ppp cieszy się na świecie coraz większą popularnością. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości podjęła działania w celu promocji ppp w Polsce i rozpoczęła realizację projektu systemowego „Partnerstwo publiczno-prywatne”, który jest finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt będzie realizowany do końca 2014 r., wartość budżetu, którym dysponujemy to ponad 10 milionów złotych.



Projekt jest tak przygotowany, aby odnieść się do wszystkich problemów, które można napotkać w realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych w Polsce. Celem projektu jest odniesienie się do barier dla wdrażania ppp, począwszy od barier formalno-prawnych, proceduralnych poprzez ograniczenia organizacyjne czy bariery o charakterze promocyjno-informacyjnym do problemów o charakterze świadomościowym, również barier w postaci braku dobrych praktyk. Realizując nasz projekt, w którym przewidzieliśmy do realizacji pięć zadań, będziemy się starali odnieść do wspomnianych problemów i mam nadzieję, przynajmniej po części, je rozwiązać. W ramach projektu realizujemy między innymi pierwsze tak kompleksowe w Polsce badanie dotyczące potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć w formule ppp. W ramach tego badania odniesiemy się do kwestii zidentyfikowania barier w rozwoju ppp i rekomendacji dotyczących stosownych rozwiązań na płaszczyźnie formalno-prawnej i instytucjonalno-prawnej. Wyniki badań będą szeroko dostępne, opublikowane w drugim kwartale roku 2012. W ramach projektu realizujemy również cykl seminariów regionalnych, o charakterze edukacyjno-informacyjnym dla przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego. Będziemy organizować konkursy na projekty ppp, ponieważ staramy się pokazywać dobre praktyki w zakresie ppp z jednej strony, a z drugiej strony promować tą ideę. Naszym celem jest wsparcie realizacji dobrych projektów ppp i informowanie o dobrych praktykach w tym obszarze.

Ważną częścią projektu systemowego są działania informacyjno-promocyjne oraz publikacje dotyczące problematyki ppp, w tym kwartalny „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego”. Pierwsza publikacja z tego

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

cyklu, opracowana we współpracy z partnerem projektu Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, jest dostępna i zasługuje w mojej ocenie na rekomendację. Ponadto pragnę poinformować, iż uruchomiliśmy specjalną stronę internetową projektu, www.ppp.parp.gov.pl, na której na bieżąco informujemy o postępach realizacji projektu, ale także zamieszczamy informacje dotyczące ważnych kwestii dotyczących stosowania partnerstwa publiczno-privatnego.

Chciałam podkreślić, że w ramach naszego projektu systemowego, bardzo ściśle współpracujemy z Ministerstwem Gospodarki. Wspieramy działanie i wdrażamy rekomendacje ministra gospodarki. Współpracujemy również z ministrem rozwoju regionalnego i jesteśmy otwarci na współpracę ze wszystkimi instytucjami, partnerami, którzy będą chcieli się w realizację tego projektu włączyć. Naszym formalnym partnerem w tym projekcie jest Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Polska Agencja Przedsiębiorczości wraz z Ministerstwem Gospodarki prowadzi portal <http://www.bazappp.gov.pl/>, który również w miarę postępów ppp w Polsce powinien stać się źródłem dobrych praktyk w zakresie partnerstwa publiczno-privatnego.



4.1.3. Michał Piwowarczyk, Zastępca Dyrektora Departamentu Przygotowania Projektów Indywidualnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Artykuł na podstawie wystąpienia podczas konferencji otwierającej projekt systemowy PARP dot. wsparcia rozwoju ppp w dn. 02.03.2012.

Partnerstwo publiczno-privatne jest rozwijającą się formą współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym, gdyż zwiększa efektywność usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Obecnie, w sytuacji kryzysu na europejskich rynkach finansowych i konieczności ścisłego przestrzegania w dyscypliny finansowej, zarówno na szczeblu samorządowym, jak i rządowym, obserwujemy rosnące zainteresowanie projektami ppp, zwłaszcza ze strony samorządów.

Dotychczasowe doświadczenia skłaniają do zastanowienia nad możliwością ich wdrażania w latach 2014–2020, czyli w ramach najbliższego, wieloletniego budżetu Unii Europejskiej. Kwestię tę można przeanalizować w trzech obszarach, tj. w odniesieniu do uwarunkowań prawnych, uwarunkowań rynkowych oraz uwarunkowań mających znaczenie dla konkretnego projektu, czyli tego, co odnosi się do specyfiki, jaka towarzyszy wdrażaniu przedsięwzięcia w ramach modelu partnerstwa publiczno-privatnego.

Jestem przekonany, że od strony regulacyjnej, w Polsce funkcjonuje odpowiednia baza prawna. Mam na myśli w szczególności ustawę o partnerstwie publiczno-privatnym i ustawę o koncesjach na roboty budowlane lub usługi. Nie można rzecz jasna zapominać o regulacjach w zakresie zamówień publicznych, bo one też mają tutaj swoje zastosowanie, w szczególności, gdy chodzi o kluczowy proces, jakim jest wybór partnera prywatnego. Także zagadnienia dotyczące finansowania inwestycji, w tym jak zaliczane powinny być zobowiązania finansowe podmiotów publicznych z umów ppp, są uregulowane w ustawie o finansach publicznych i jej aktach wykonawczych. Jednocześnie wydaje się, że w tym zakresie potrzebne jest ugruntowanie określonej praktyki interpretacyjnej, która ułatwi stosowanie regulacji. Analizując uwarunkowania prawne realizacji projektów ppp, należy również odnieść się do poszczególnych sektorów, w których są realizowane. Trzeba mieć na uwadze, że w każdym przypadku indywidualne projekty będą uwarunkowane regulacjami sektorowymi, które determinują możliwość realizacji inwestycji z udziałem partnera prywatnego.

Uwarunkowania rynkowe realizacji projektów ppp mieszczą się w tych, które dotyczą polityki inwestycyjnej władz publicznych. Skala potrzeb w kluczowych sektorach gospodarki polskiej w przyszłym okresie programowania (2014–2020) będzie stymulowała nie tylko określoną politykę inwestycyjną, ale także zainteresowanie

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

poszczególnych jednostek odpowiedzialnych za wdrożenie inwestycji, tj. programów inwestycyjnych czy też poszczególnych projektów, ewentualnymi modelami ich realizacji. Zainteresowaniu partnerstwem publiczno-prywatnym będzie sprzyjać ograniczona dostępność środków inwestycyjnych, z którymi już dzisiaj borykamy się i problem ten może występować w przyszłej perspektywie. W tym kontekście trzeba mieć na uwadze, że dziś w trakcie procesu negocyjnego zauważalny jest podział państw członkowskich na dwie grupy: państwa zainteresowane utrzymaniem polityki spójności, wysokiej alokacji środków na nią przeznaczonych i państwa, które są temu przeciwnie.

Druga bardzo istotna kwestia, wpływająca na przyszłą skalę zastosowania ppp to kwestia limitów dotyczących zadłużenia jednostek publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Być może część samorządów będzie upatrywać w ppp metody zaciągania zobowiązań, które są relatywnie liberalniej traktowane w zakresie rachunkowości niż klasyczne kredyty. Trzeba jednak mieć na uwadze, że motywacja władz publicznych do zastosowania ppp odnosząca się tylko do kwestii długu publicznego nie powinna być wystarczająca.

Jeśli chodzi o uwarunkowania odnoszące się do specyfiki projektów ppp, to warto zaznaczyć, że w tego typu przedsięwzięciach mamy do czynienia przede wszystkim z zupełnie innym procesem przygotowania inwestycji niż w tradycyjnie prowadzonych inwestycjach publicznych. Jest to o wiele bardziej skomplikowany proces i wymaga odniesienia do wielu zagadnień, których nie spotykamy w tradycyjnym modelu zamówień publicznych. Wynika to przede wszystkim stąd, że relacja tradycyjnego zamówienia obejmuje dwa, trzy sezony budowlane, natomiast w ramach ppp nawiązujemy relację kilkunasto- czy kilkudziesięcioletnią. W związku z tym umowa, która reguluje współpracę musi odnosić się do wszystkich aspektów przedsięwzięcia, w całym okresie współpracy. Warto w tym kontekście podkreślić, że koszt przygotowania transakcji typu partnerstwa publiczno-prywatnego jest wyższy niż zamówień tradycyjnych. Z obserwacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że nie zawsze deklarujący potencjalne zainteresowanie tą formą realizacji inwestycji zdają sobie sprawę, że przygotowanie transakcji ppp jest kosztowne. Brak doświadczeń w odniesieniu do różnych kluczowych aspektów realizacji przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje, że należy, w naszej ocenie, zrobić wiele w zakresie edukacji potencjalnych uczestników projektów typu ppp.

Oceniając perspektywy wdrażania projektów ppp w nowej perspektywie finansowej można powiedzieć, że od strony programowej po stronie Unii Europejskiej jak najbardziej istnieje zainteresowanie tą formułą. Świadczą o tym różne komunikaty i stanowiska Komisji Europejskiej, które były publikowane w poprzedniej dekadzie. Gdybyśmy mieli spojrzeć na realną sferę regulacyjną, np. rozporządzeń dot. wdrażania polityki spójności, to nie ustanowiono takich aktów prawnych, które w jakiś odrębny szczególny sposób dotyczyłyby przedsięwzięć typu ppp, uwzględniając ich specyfikę i odnoszących się do możliwości ich wdrażania jako alternatywy dla tradycyjnych mechanizmów realizacji inwestycji.

Można wyrazić nadzieję, że zmieni się to w nowym okresie programowania. Polska jest jednym z głównych beneficjentów polityki spójności i aktualnie jesteśmy na etapie negocjacji, a pierwotne założenia, z którymi się zapoznaliśmy na początku tego procesu na pewno ulegną zmianie. Niektóre polskie postulaty zostały przez Komisję uwzględnione w szczególności, w zakresie uelastycznienia podejścia do projektów generujących dochód, co jest bardzo ważne w odniesieniu do zasad dofinansowania projektów ppp.

Korzystną zmianą w stanowisku Komisji Europejskiej jest przyjęcie propozycji, by poziom przewidywanego przyszłego dochodu w ramach dofinansowanych projektów określać stałym współczynnikiem. Jest to duża różnica w stosunku do obecnej praktyki, gdzie należy opracować prognozę poziomu dochodu i na tej podstawie wyliczyć należny poziom dofinansowania w okresie inwestycyjnym i operacyjnym projektu. Jest to obarczone bardzo wieloma ryzykami i z punktu widzenia partnera prywatnego te kalkulacje, często mogą zniechęcać do inwestycji w formule ppp.

Głównym problemem jest niepewność co do tego, jak zachowają się audytorzy, którzy w wyniku kontroli projektu mogą stwierdzić, że w okresie odniesienia, czyli w okresie operacyjnym, dana inwestycja generuje inne przychody i zyski niż było to zakładane na etapie podejmowania decyzji o dofinansowaniu. Niestety nie jest to sfera do końca uregulowana praktyką, bo to jest pierwsza perspektywa, w której, w tak szerokiej skali, funkcjonuje omawiany mechanizm.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Polska postuluje, aby w nowej perspektywie finansowej uelastyczyć zasady dotyczące tzw. dużych projektów, tj. inwestycji o wartości przekraczające 200 mln zł. Być może w nowym okresie kwota ta ulegnie podwyższeniu, ale jednym z naszych postulatów jest w ogóle zmiana definicji dużego projektu tak, aby władze krajowe przejęły od Komisji Europejskiej część kompetencji związanych z zatwierdzaniem takich inwestycji wdrażanych także w formule ppp. Kolejnym naszym postulatem jest wprowadzenie przepisów, które bardziej szczegółowo będą regulowały instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego. Dzisiaj takich przepisów nie ma, zatem szukając rozwiązań tego, jak uwzględnić status partnera prywatnego, w ramach dofinansowanego projektu musimy posługiwać się definicją podmiotów upoważnionych do ponoszenia wydatków. Konstrukcja ta ma szansę sprawdzić się, jest to jednak pewna zastępcza formuła formalno-prawna, z którą wiążą się pewne ryzyka, których przy konstruowaniu stabilnych transakcji ppp powinno być jak najmniej.

Ponadto warto zwrócić uwagę na zasadność pełniejszego uregulowania w nowej perspektywie możliwości uzyskania warunkowych decyzji KE o dofinansowaniu, do zawarcia kontraktu, zmiany beneficjenta w trakcie realizacji umowy ppp, zagadnień trwałości projektu i szeregu zagadnień szczegółowych dotyczących zasad kwalifikowalności wydatków.

Na gruncie krajowym w dokumencie programowym pn. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, przyjętym przez Radę Ministrów w 2010 r., odniesiono się do zagadnienia ppp, mając na uwadze potrzebę rozwoju nowych form inwestycyjnych, w tym coraz większe zastosowanie trybu ppp.

W zakresie prawodawstwa krajowego dotyczącego ppp, postulaty zmian formułowane są z punktu widzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i bazują na praktycznych kontaktach z beneficjentami, głównie samorządowcami, którzy albo już proces negocjacyjny ppp zaczęli i pewne ścieżki przetarli, albo noszą się z takim zamiarem i mają określone uwagi do regulacji prawych. Samorządowcy identyfikują określone zagrożenia. Szczegółowe postulaty zmian przedstawiamy na naszej stronie internetowej www.ppp.gov.pl, mamy nadzieję, że będą one przedmiotem dyskusji w gronie tych resortów, które są zainteresowane tematyką regulacji. Chcielibyśmy zmodyfikować te przepisy, które dotyczą w szczególności wyboru partnera prywatnego, co ma znaczenie dla kwalifikowalności wydatków ponoszonych w ramach projektów hybrydowych ppp.

-
1. Dopuszczalność stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, także w wypadku, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo pobierania pożytków albo przede wszystkim to prawo wraz z płatnością (dziś właściwa w takich przypadkach jest jedynie ustawa o koncesjach na roboty budowlane lub usługi)
 2. Możliwość powoływania spółki projektowej przez partnera prywatnego na etapie po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej
 3. Umożliwienie podmiotom finansującym przedsięwzięcie ppp wstępowanie w miejsce niesolidnego partnera prywatnego
 4. Zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert
 5. Zniesienie obowiązku informowania UZP o zamiarze zawarcia umowy o ppp dłuższej niż 4 lata
 6. Zagadnienia dotyczące uwzględnienia w umowie o ppp wcześniejszego jej rozwiązania i doprecyzowanie zasad rozliczeń między jej stronami
 7. Większa elastyczność w zakresie ustanawiania zabezpieczenia wykonania umowy o ppp
 8. Dwuetapowość dialogu konkurencyjnego zgodnie z art. 29 ust. 4 dyrektywy klasycznej
-

W obszarze przygotowania konkretnych projektów zasadna jest analiza doświadczeń we wdrażaniu projektów hybrydowych, które miały miejsce w kończącej się perspektywie finansowej, z uwzględnieniem podziału na sektory, ponieważ synteza doświadczeń wszystkich projektów jest bardzo utrudniona, ze względu na specyficzne branżowe regulacje. Powinny one jednak być odniesione do wymogów wspólnotowych, które są zewnętrznymi determinantami zasad, jakie przyjęte zostaną w zakresie wdrażania przedsięwzięć ppp.

Wiedząc jaka jest perspektywa wdrożenia określonych regulacji, harmonogram zmian powinien uwzględniać planowanie i identyfikację potrzeb inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020. Równoległe programowaniu zasad systemowych powinna towarzyszyć głęboka refleksja nad zakresem analiz

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

przedrealizacyjnych, czyli przebiegiem kluczowego momentu wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego, uzasadniającego nawiązanie współpracy jako alternatywy dla samodzielnej realizacji projektu przez władzę oraz diagnozy korzyści, jakie wynikać mogą z tego faktu dla podmiotu publicznego. Jest to bardzo skomplikowane zagadnienie komparatora sektora publicznego. Podmioty publiczne powinny ustalić, jakie koszty i korzyści ekonomiczne i finansowe zostaną uzyskane poprzez zastosowanie ppp w porównaniu do kosztów i korzyści uzyskanych poprzez tradycyjną metodę realizacji przedsięwzięcia. Dopiero po takiej głębokiej analizie można powiedzieć, że decyzja o zaangażowaniu w ppp jest uzasadniona.

W mojej ocenie, projekt systemowy popularyzujący ppp, który zaproponowało Ministerstwo Gospodarki we współpracy z PARP, jest bardzo dobrym instrumentem ku temu, by wszyscy potencjalnie zainteresowani mogli zrozumieć, czym faktycznie jest partnerstwo publiczno-prywatne.

Również Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło stosowne działania promujące ppp, uruchamiając portal www.ppp.gov.pl. Zachęcamy wszystkie podmioty zainteresowane nie tylko do wizyty na naszej stronie, ale i do udziału w pracach Platformy PPP działającej pod egidą resortu rozwoju regionalnego. Platforma ma formułę otwartą dla wszystkich organizacji publicznych, zaś głównym jej celem jest wymiana informacji i dobrych praktyk oraz zapewnienie dostępu do szeregu materiałów informacyjnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego.

4.1.4. Michał Olszewski, Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy

Konferencja inicjująca projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” przypadła w wyjątkowym dla rozwoju ppp czasie. Początek marca br. to trzecia rocznica wejścia w życie przepisów regulujących ppp i koncesję na roboty budowlane i usługi. Na początku tego tygodnia odbyło się również w tym samym centrum konferencyjnym spotkanie w ramach projektu NOVUS, realizowanego również z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przez Warszawę, Poznań, Łódź, Lublin i Elk. W jego ramach powstał podręcznik *PPP krok po kroku*, który został przekazany wszystkim gminom w Polsce, jak również zebrany na dzisiejszym spotkaniu.



W imieniu Miasta Warszawy, największego samorządu w Polsce, mogę zadeklarować, że cieszy nas fakt realizacji projektu wdrażanego przez PARP. Od pierwszych sygnałów o jego realizacji wychodzimy z założenia, że im więcej wiedzy na temat ppp zostanie przekazane samorządom, tym większej profesjonalizacji działań można oczekiwać w zakresie realizacji tego typu przedsięwzięć.

Jest coraz więcej polskich przykładów ppp, które warto popularyzować. Założeniem wydanego przez nas podręcznika było zwalczenie postrzegania partnerstwa publiczno-prywatnego jako mechanizmu całkowicie importowanego z zagranicy. Wielu krytyków partnerstwa publiczno-prywatnego właśnie dlatego wskazywało, że jest to koncepcja trudna do adaptowania na rynek polski, niełatwa do porównywania w zakresie warunków finansowych i prawnych. Pamiętajmy, że wszystkie dobre przykłady ppp, które były popularyzowane, to przykłady z bardzo dojrzałych gospodarek opartych na bardzo silnym kapitale i tą słabość kapitałową rynku polskiego również wskazywano często jako argument braku możliwości stosowania tej formuły w Polsce.

Bardzo się cieszę, że rozpoczyna się realizacja projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”, stworzy to możliwość dzielenia się rodzimymi doświadczeniami pomiędzy miastami, jak i pomiędzy partnerami prywatnymi realizującymi wspólne przedsięwzięcia.

Niezależnie od oceny obecnej sytuacji makroekonomicznej wydaje się, że jest to dobry moment na rozwijanie ppp. Co prawda, zdania są podzielone. Część osób twierdzi, że czas dla ppp jest dobry, bo zmusza do oszczędności i poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań w zakresie aktywności administracji. Sceptycy natomiast zwracają uwagę, że aktualnie dostęp do kapitału jest trudniejszy, przez co trudniej znaleźć partnerów do niektórych przedsięwzięć.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Jak pokazują przykłady Warszawy, Poznania i Łodzi, z którymi mamy bliższą współpracę w ramach kolejnych projektów europejskich, możliwe jest dzisiaj dobre ułożenie transakcji ppp. Specyficznymi okolicznościami dla wdrażania projektów ppp jest konieczność funkcjonowania samorządu w nowych uwarunkowaniach limitów zobowiązań budżetowych, ale również możliwość elastycznego kształtowania umów ppp. Nawet jeśli obecnie wysoki koszt kapitału przekreśla plany na realizację niektórych przedsięwzięć, to warto ten czas przeznaczyć na naukę realizacji projektów ppp. Gdy nadejdzie czas, w którym zapanują o wiele lepsze warunki dla realizacji projektów, będzie można pełniej wykorzystać zdobyte dzisiaj doświadczenie.

Wierzę, że lepsze czasy dla ppp nadejdą, ponieważ obserwuję, że z roku na rok ta sytuacja się poprawia, a korelacja między rozwojem partnerstwa publiczno-prywatnego a sytuacją na rynku finansowym nie jest jednoznaczna. Postrzegam partnerstwo publiczno-prywatne jako naturalny element rozwoju sektora usług publicznych i zlecenia ich świadczenia na zewnątrz.

Niezależnie od tego, czy jesteśmy w dobie kryzysu czy prosperity, prawda jest taka, że zawsze sektor publiczny powinien szukać rozwiązań, które umożliwiają realizowanie części zadań publicznych przez podmioty spoza administracji samorządowej, jeśli przemawia za tym racjonalność i efektywność spodziewanych działań. Taka była idea przewodnia wspomnianego projektu NOVUS. Partnerstwo publiczno-prywatne obok zlecenia zadań organizacjom pozarządowym, było jednym z komponentów analizowanych wspólnie z czterema innymi miastami: Poznaniem, Lublinem, Elkiem i Łodzią.

Pamiętajmy, że miasto ma bardzo szeroki wachlarz zadań do realizacji i tylko część z nich może zlecać podmiotom zewnętrznym. Nie każdą formę takiej współpracy możemy formalnie nazwać partnerstwem publiczno-prywatnym, choć warto pamiętać, że jest cała sfera sposobów realizacji zadań publicznych, która funkcjonuje na podstawie różnych przepisów, chociażby Kodeksu cywilnego, czy Kodeksu spółek handlowych, gdzie również dochodzi do transakcji, które angażują partnera prywatnego.

Przed wejściem w życie aktualnej ustawy o ppp, przedsięwzięć ppp w sensie szerokim było bardzo dużo. Zwłaszcza przed wejściem w życie pierwszej ustawy w 2005 roku, która trochę ten proces zawierania umów przyhamowała z uwagi na bardzo skomplikowany charakter przepisów. Natomiast warto pamiętać, że w przypadku Warszawy przedsięwzięć ppp w sensie szerokim było wówczas sporo. Przykładem partnerstwa realizowanego na mocy Kodeksu cywilnego były np. Złote Tarasy. Podobnie przedsięwzięcie deweloperskie realizowane wzdłuż alei Jana Pawła, tzw. Rondo Waza. To były przedsięwzięcia, które zrealizowano właśnie jako



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

przedsięwzięcie szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego, podobnie parking pod Placem Wolności w Poznaniu.

Wspominam o tych przykładach, żeby wskazać, że nie jest prawdą twierdzenie, jakoby o partnerstwie publiczno-prywatnym zaczęło się mówić dopiero trzy lata temu. Partnerstwo de facto się rozwijało, w tym kontekście należy sobie zadać pytanie rozważane w Ministerstwie Gospodarki, na ile regulacje prawne mają być pomocne w określeniu pewnego schematu postępowania w ppp. Z punktu widzenia samorządu bardzo cenna jest odpowiednia praktyka stosowania prawa. Warto w tym miejscu wspomnieć, że największą wartością projektu systemowego PARP jest nie tyle tłumaczenie tego, jak ważny jest przepis, ile jak go stosować w taki sposób, żeby skutecznie realizować tego typu transakcje.

Przyznam, że w momencie, kiedy pierwszy raz spotkaliśmy się z przedstawicielami Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, dochodziliśmy do tego samego wniosku. Zgadaliśmy się, że najważniejszy jest praktyczny wymiar partnerstwa publiczno-prywatnego niezależnie od tego, o ilu transakcjach mówimy. Ciekawe zestawienie umów ppp zawartych zgodnie z ustawą o ppp i ustawą o koncesjach na roboty budowlane i usługi znajduje się w pierwszym wydaniu „Biuletynu ppp”. Tabela pokazuje, że tych transakcji przybywa i można się spodziewać, że będzie ich coraz więcej. Każda nowa transakcja musi być jednak bardzo dokładnie przeanalizowana pod kątem zasadności jej wdrożenia z punktu widzenia interesu publicznego.

Z własnego doświadczenia wiem, że bardzo wiele transakcji ppp ostatnio nie wychodzi, głównie z uwagi na wprowadzone ograniczenia dotyczące limitów zadłużania budżetów publicznych. Dzisiejsze czasy nie sprzyjają domknięciu finansowemu transakcji tego typu. Dla Warszawy rok bieżący jest obiecujący, skończyliśmy przygotowywanie kilku przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego. Prowadzi je Biuro Obsługi Inwestora, którym kieruje dzisiejszy prelegent – Pan Dyrektor Paweł Pawłowski, realizując umowę ramową, zawartą z doradcami na kilka lat. Przedsięwzięcia te dotyczą parkingów podziemnych i wiat przystankowych. To przedsięwzięcia, które pierwotnie wydawały nam się proste do wdrożenia, aczkolwiek w trakcie analiz okazywało się, że jest bardzo wiele zagadnień, na które wcześniej nie zwracaliśmy uwagi.

To pokazuje swoiście edukacyjny charakter nowych przepisów, które zwracają uwagę na konieczność bardziej szczegółowego uregulowania wielu kwestii, jak również zmuszają do zapewnienia większej konkurencji na etapie wyboru partnera. Nowe regulacje zachęcają również do poszukiwania możliwości podniesienia efektywności tych transakcji. W najbliższych dniach będziemy zawierali umowę koncesji na usługi w zakresie statku turystycznego, który ma pływać po Wiśle w Warszawie. Mowa o statku Lubbecki. Jest to też przykład projektu, który podobnie jak wiele przywołanych w „Biuletynie ppp” wydawałby się drobny. Jednak inwestycyjnie jest to przedsięwzięcie o wartości ponad 8 milionów złotych.

To wszystko pokazuje jak ważny jest rozwój ppp w metropoliach, ponieważ to w dużych miastach dochodzi do zawierania największych umów. To w dużych miastach możliwe jest korzystanie z kompleksowych usług doradczych, co jest bardzo ważne dla rozwoju praktyki ppp. Warszawa jeszcze w roku 2007 zdecydowała się na zakontraktowanie czterech dużych doradców na mocy umowy ramowej przy poszczególnych postępowaniach ppp. To rozwiązanie pozwoliło nam nauczyć się wiele o tym, kiedy faktycznie doradcy są potrzebni, a kiedy można się obyć bez ich pomocy – kiedy musimy samodzielnie określić nasze oczekiwania, a kiedy powinni nas wesprzeć doradcy, np. wskazać co jest istotne w planowanej transakcji. Nasza praktyka wskazuje, że nie we wszystkich transakcjach rozbudowane doradztwo na etapie analiz przedrealizacyjnych jest absolutnie konieczne. W wielu przypadkach analizy przedrealizacyjne nie muszą mieć takiego szerokiego charakteru, jak w przypadku bardziej skomplikowanych inwestycji infrastrukturalnych.

Podsumowując nasze doświadczenia w zakresie ppp, można powiedzieć, że o ile praktyka zweryfikowała początkowo bardzo optymistyczne przewidywania co do zakresu stosowania ppp w naszej działalności, dzisiaj widzimy dokładnie miejsca, w których współpraca tego rodzaju może funkcjonować, a w których, mimo pozytywnych doświadczeń innych państw, w warunkach polskich nigdy nie nastąpi. Przykładem mogą być podstawowe przedsięwzięcia z zakresu tworzenia prostej infrastruktury, w których nie opłaca się nawiązywać partnerstwa ze względu na brak możliwości transferu ryzyk, które zawsze praktycznie pozostaną po stronie sektora publicznego. W tym kontekście przykładem takiej branży, w której trudno uzasadnić celowość partnerstwa publiczno-prywatnego jest transport publiczny. Biorąc pod uwagę liczbę przepisów

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Projekt partnerski pod nazwą: „NOVUS – program rozwoju administracji samorządowej Warszawy, Poznania, Lublina, Ełku i Łodzi” współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Jest to już drugi projekt, jaki Warszawa realizuje wspólnie z Miastami Partnerskimi, pierwszy realizowany był wspólnie z Łodzią i Poznaniem, tym razem do projektu dołączył jeszcze Lublin i Ełk. Zarówno poprzedni projekt, jak i obecny mają na celu usprawnienie funkcjonowania urzędów miast, poprawę jakości i terminowości obsługi mieszkańców i inwestorów.

Realizacja zadań w ramach projektu przewidziana jest na dwa lata – działania rozpoczęły się 1 kwietnia 2010 r., a zakończą się 31 marca 2012 r.

Obecnie wszystkie zadania zostały już zakończone. W ramach projektu powstały:

- Kompetencyjne opisy stanowisk pracy w Urzędzie m. st. Warszawy.
- Systemy rozwoju kompetencji kadr w Urzędzie m. st. Warszawy i Urzędzie Miasta Ełku.
- Podręcznik optymalizacji zarządzania zasobami ludzkimi.
- Koncepcja usprawnienia procedury konsultacji społecznych.
- Mapa Aktywności organizacji pozarządowych w każdym mieście Partnerskim oraz Generator Wniosków aplikacyjnych dot. zadań zleczanych przez miasta.
- System monitorowania poziomu satysfakcji klientów w Urzędzie Miasta Łodzi.
- Podręcznik „Partnerstwo Publiczno-Prywatne krok po kroku”.
- Zestaw szablonów umów koncesyjnych i materiałów przetargowych dot. partnerstwa publiczno-privatnego do wykorzystania przez podmioty publiczne.

Jednym z produktów, którym chcemy podzielić się z innymi samorządami w Polsce jest podręcznik *PPP krok po kroku*. Jest to publikacja, która powstała dzięki zaangażowaniu miast partnerskich oraz wsparciu doradców posiadających doświadczenie w prowadzeniu inwestycji w formule ppp po stronie samorządu.

Podręcznik składa się z trzech części:

1. ogólnej omawiającej przepisy prawne,
2. szczegółowej, która odpowiada na pytanie jak przygotować się do realizacji inwestycji w partnerstwie publiczno-privatnym,
3. praktycznej prezentującej wybór partnera prywatnego do dwóch rodzajów inwestycji: stadionu z infrastrukturą towarzyszącą oraz rewitalizacji budynków komunalnych.

Do podręcznika dodane zostały również wzory umów do ww. rodzajów inwestycji, a także inne dokumenty niezbędne w procedurze wyboru partnera prywatnego.

Podręcznik można pobrać na stronie projektu: <http://projekt-novus.eu/>.

i ograniczeń w dziedzinie transportu publicznego w aglomeracjach miejskich, trudno jest wytransferować ryzyko finansowe do partnera prywatnego. Sytuacja może być zupełnie inna w przypadku np. przewozów regionalnych. U nas de facto współpraca z sektorem prywatnym w transporcie sprowadzać się będzie do partnerstwa, które nie jest ppp w sensie ścisłym, a jedynie zlecaniem przewozów np. prywatnym przewoźnikom autobusowym.

Biorąc pod uwagę wartość praktycznych doświadczeń w zakresie ppp, zachęcam do zdobywania wiedzy prezentowanej w trakcie seminariów przewidzianych w projekcie systemowym PARR.

4.1.5. Andrzej Porawski, Dyrektor Związku Miast Polskich

Zagadnienie szerszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest wielowątkowe.

Na początek rozważmy aspekt prawny. Zauważalna jest pewna nieufność samorządu do nowej ustawy o ppp z 2008 roku, spowodowana złymi doświadczeniami z pierwszą ustawą z 2005 roku, której wejście w życie spowodowało tak negatywną reakcję ze strony samorządów, że odrobienie tej straty zaufania nie jest i nie będzie łatwe. Analizy przygotowawcze projektów ppp przestały już być barierą.

Promując koncepcję partnerstwa, warto w mojej ocenie skupić się na aspekcie korzyści, jakie ze sobą niesie partnerstwo publiczno-prywatne dla władz samorządowych, które zdecydują się na zastosowanie tej metody. Warto skupić się na powodach, dla których warto stosować ppp. Takie podejście będzie o wiele lepiej przemawiać do samorządu, który na pewno nie zaakceptuje narzucania określonych z góry sposobów realizacji zadań publicznych. Jednym z kluczowych elementów przedsięwzięcia jest zrozumienie zakresu pojęcia „przedsięwzięcie” ppp. Przedsięwzięcie na gruncie prawnym nie ma zamkniętej definicji na tyle precyzyjnej, aby ograniczyć zakres działań samorządu w formule ppp. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na taki zabieg legislacyjny, to jest oczywiste, że to sam samorząd ustala, jak rozumie zakres przedsięwzięcia. Zakres przedsięwzięć ppp będzie różny zależnie od obszaru działania samorządu, w którym współpraca jest nawiązywana.

Podejście do natury przedsięwzięcia ppp nie jest jedynie zagadnieniem prawnym, ale także społecznym. Partner prywatny całkowicie inaczej ocenia efektywność rozwiązań niż partner publiczny, który uwzględnia społeczne oddziaływanie projektu ppp. Warunkiem koniecznym do zbudowania trwałej współpracy jest zrozumienie oczekiwań partnera. Ale dotyczy to, oczywiście, również partnera prywatnego, który musi próbować przynajmniej zrozumieć cele i uwarunkowania działania partnera publicznego. Z punktu widzenia gmin zagadnieniem kluczowym, niemniej istotnym niż efektywność działania w ramach ppp, jest zagadnienie wpływu zobowiązań finansowych z umów o ppp na limity zadłużenia. Jest to kwestia fundamentalna, w której, niestety, jest wiele niejasności i dość często wizja samorządu nie zgadza się z wizją Ministerstwa Finansów. Są, niestety, wciąż przypadki przedsięwzięć, w których choć umawiające się strony umowy ppp uznały, że większość ryzyka jest po stronie partnera prywatnego, a Regionalna Izba Obrachunkowa po jakimś czasie informuje, że całkiem inaczej ocenia tę kwestię i dokonany podział ryzyka, obciąża przede wszystkim stronę publiczną. Taka sytuacja miała swoje konsekwencje w tym, że samorząd nagle, na skutek złego podziału ryzyka związanych z realizacją przedsięwzięcia, znacząco przekroczył dostępny limit zadłużenia. Niestety, trzeba wiedzieć, że polskie organy nadzoru generalnie słabo rozumieją specyfikę działania samorządu, podobnie organy wymiaru sprawiedliwości, tym bardziej istotne jest poinformowanie tych organów o zasadach podziału ryzyka w przedsięwzięciach typu ppp. Wydaje się, że również mentalnościowo nie wszyscy jesteśmy przygotowani do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, brak u nas kultury budowania tego typu projektów, mimo że samorządy budują to partnerstwo począwszy od roku dziewięćdziesiątego.

Pionierem w realizacji tego typu projektów był Gdańsk, realizujący przedsięwzięcie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Potrzeba było wiele czasu, aby współpraca ostatecznie się ułożyła. Szlaki ppp przecierał również Sopot, którego prezydent był oskarżany o wiele nieprawidłowości, a sąd ostatecznie odrzucił wszystkie zarzuty związane z realizowanym projektem rewitalizacyjnym. Niestety, przykład Sopotu uprawdopodobnia, że wiele zarzutów związanych z realizacją ppp może mieć charakter polityczny, a nie merytoryczny, co pokazuje, że nie jesteśmy jeszcze przygotowani do tego, żeby z definicji nie upatrywać w partnerstwie publiczno-prywatnym korupcji. Centrum Haffnera w Sopocie jest tylko jednym z przykładów bardzo trudnych projektów, w którym źródłem kłopotów nie były relacje między samorządem a sektorem prywatnym, tylko postawa opozycji politycznej, media i różne środowiska. Nie ma się co dziwić, że w takich warunkach samorządowcy myślą o zastosowaniu prostego trybu Prawa zamówień publicznych, które nie jest najlepsze, ale daje pewną stabilność prawną. Łatwiej iść utartą drogą niż ćwiczyć jakieś trudniejsze modele, zwłaszcza jeżeli dany samorząd wie, że nie jest jeszcze do tego dobrze przygotowany. Samorządy potrafią być krytyczne wobec samych siebie oraz ocenić, że nie są jeszcze gotowe do prawidłowego przygotowania przedsięwzięć i do prawidłowego wynegocjowania umowy ppp. Krytyczne podejście do własnego przygotowania jest powodem rezerwy do stosowania ppp.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Na koniec warto wskazać kilka dziedzin, w których można próbować wypracować polską praktykę partnerstwa publiczno-prywatnego, obiecującą dla samorządu. Są to szpitale powiatowe, w mojej ocenie bardzo dobry materiał do zawarcia partnerstwa publiczno-prywatnego, co może być alternatywą dla prywatyzacji szpitali powiatowych. Zwłaszcza że odczuwalny jest nacisk społeczny, żeby nie prywatyzować całkowicie służby zdrowia. Kolejną dziedziną, która w najbliższym czasie stwarza szanse budowania partnerstwa publiczno-prywatnego, jest sektor gospodarki odpadami komunalnymi, w którym miała właśnie miejsce znaczna zmiana legislacyjna. Kolejna dziedzina - mieszkalnictwo wydaje się być dziedziną, w której partnerstwo jest możliwe, ale na pewno będzie to trudne ze względu na narzucone odgórnie standardy dotyczące domów komunalnych. Skoro obowiązujący standard mieszkania socjalnego jest wyższy niż średni, występujący w realiach polskich, to samorząd będzie próbował za wszelką cenę pozyskać mieszkania socjalne w swoim starym zasobie.

Na pewno warto pogłębiać swoją wiedzę w zakresie ppp i korzystać z doświadczenia innych samorządów, które już przeszły tę drogę.



4.1.6. dr Aleksandra Jadach-Sepiolo Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Inwestycji i Nieruchomości

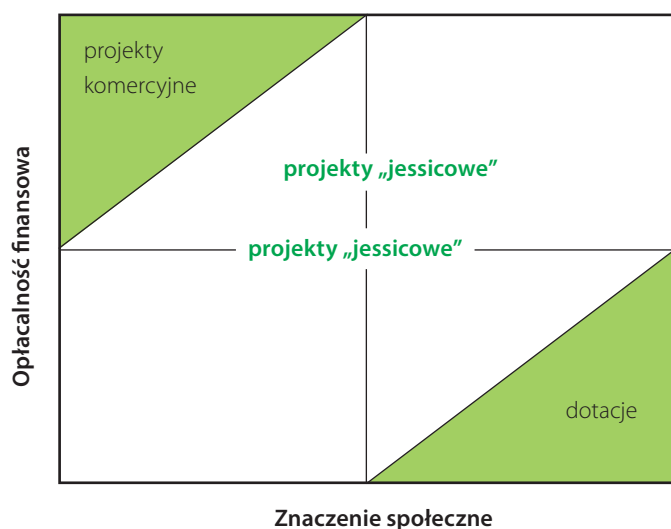
Inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) została uruchomiona w 2005 r. jako wspólne przedsięwzięcie Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. Jej głównym celem jest wsparcie finansowe, organizacyjne i merytoryczne rozwoju miast europejskich. Wsparcie ze strony podmiotów, które wspólnie angażują się w uruchomienie Inicjatywy JESSICA polega na nie tylko na uruchomieniu środków finansowych, ale również pomocy merytorycznej. Znaczenie EBI jest tu nieodzowne ze względu na to, że EBI od dłuższego czasu poprzez kredytowanie projektów rewitalizacyjnych w linii kredytowej zdobył duże doświadczenie w tym zakresie. Zgodnie z art. 43 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 Inicjatywa JESSICA finansuje inwestycje w partnerstwa publiczno-prywatne oraz inne projekty miejskie objęte Zintegrowanymi Planami Rozwoju Obszarów Miejskich.

Celem artykułu jest przedstawienie nowych możliwości dla Polski wynikających z nowego spojrzenia na rewitalizację w ramach Inicjatywy JESSICA oraz odpowiedź na pytanie, czy w obecnej perspektywie istnieje możliwość efektywnego wykorzystania instrumentów oferowanych w tej Inicjatywie do wspierania przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inicjatywa JESSICA jest inicjatywą pilotażową, jeżeli chodzi o zastosowanie zwrotnych instrumentów w finansowaniu projektów rewitalizacyjnych w Europie. Instrumenty zwrotne w tym przypadku to preferencyjnie oprocentowane pożyczki udzielane na projekty rewitalizacyjne.

Dotychczas, zwłaszcza w polskich warunkach, istniał wyraźny podział na stricte dotacyjne projekty rewitalizacyjne realizowane przez podmioty publiczne oraz projekty komercyjne (np. łódzka Manufaktura czy poznański Stary Browar). Projekty dotacyjne traktowane są najczęściej jako niedochodowe z założenia, np. remont lub modernizacja obiektów użyteczności publicznej, infrastruktury, estetyzacja przestrzeni publicznej, otworzenie świetlicy dla młodzieży z rodzin zagrożonych wykluczeniem. Komercyjne były natomiast nastawione na zysk, chociaż – jak pokazuje przykład Starego Browaru – mogły realizować również cele niekomercyjne (kulturalne czy społeczne). Pomiędzy nimi istnieje wyraźna luka – projekty o ograniczonej dochodowości.

Rys. 1. Projekty „jessicowe” a rynek rewitalizacyjny



Jak wynika z wykresu, część projektów, mimo istotnego znaczenia społecznego, nie znajdzie komercyjnego finansowania, ponieważ dochody, które można z nich uzyskać, nie pozwolą na domknięcie finansowe projektu i w konsekwencji na sfinansowanie jego realizacji. Z drugiej strony, mimo tego znaczenia społecznego, mają one na tyle wysoki potencjał dochodowy, że nie ma możliwości również uzyskania na nie dotacji. Tego typu projekty mają właśnie wspierać środki finansowe przeznaczone na Inicjatywę JESSICA.

Dlaczego projekty „jessicowe” są ważne dla miast? Dlaczego warto je wspierać? Przede wszystkim dlatego, że poprzez ograniczoną – ale jednak – dochodowość ożywiają zdegradowany obszar. Łatwiej w ich wyniku stymulować przełamanie negatywnych trendów w lokalnej gospodarce niż poprzez dotacje. Co oznacza w tym przypadku znaczenie społeczne projektów? Może to być włączenie do projektu takich komponentów jak aktywizacja osób bezrobotnych poprzez organizację w ramach projektu szkoleń umożliwiających im powrót na rynek pracy, zatrudnienie w obiekcie zrewitalizowanym przede wszystkim osób z obszaru rewitalizowanego lub przeznaczenie w obiekcie pomieszczeń na przedszkole bądź miejsce opieki dziennej dla osób starszych. Można również założyć, że z części nieruchomości będą korzystać organizacje pozarządowe lub spółdzielnie socjalne. Katalog działań jest szeroki i nie warto go ograniczać.



IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Warto pamiętać również o komercyjnym komponencie „jessicowych” projektów. Ponieważ wsparcie ma charakter pożyczki, projekt powinien przynosić dochody pozwalające na jej spłatę w całym okresie kredytowania. W polskich warunkach pożyczek udzielają banki (Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Ochrony Środowiska S.A., BZ WBK S.A.) pełniące rolę funduszy rozwoju obszarów miejskich. W poniższej tabeli zestawiono podstawowe informacje z regionów, gdzie fundusze uruchomiły już nabór na projekty:

Województwo	wielkopolskie	zachodniopomorskie	pomorskie		śląskie	
Bank	BGK	BZ WBK S.A.	BOŚ S.A.	BGK	BOŚ S.A.	BOŚ S.A.
Zakres przestrzenny działalności	całe województwo	SOM (Szczeciński Obszar Metropolitalny)	obszar poza SOM	miasta na prawach powiatu	pozostałe miasta	całe województwo
Data podpisania umowy	29.09.2010	29.03.2011	29.12.2010	13.10.2011	13.10.2011	24.10.2011
Data uruchomienia naboru	29.10.2010	28.07.2011	21.03.2011	18.11.2011	listopad 2011	5.12.2011
Okres naboru	do wyczerpania alokacji lub do końca czerwca 2015 r. (31 grudnia 2014)					
Dostępna kwota	ok. 293 mln zł	ok. 77 mln zł	ok. 64 mln zł	ok. 154 mln zł	ok. 65 mln zł	ok. 242 mln zł
Wysokość pożyczki	do 75% kosztów kwalifikowanych					
Partner merytoryczny		KARR S.A.	ZARR S.A.	Agencja Rozwoju Pomorza S.A.	AMT Partner S.A.	Centrum Projektów Rewitalizacji S.A.
Dźwignia banku	brak danych (zakładana)	brak danych (zakładana)	100 mln zł	brak danych (zakładana)	100 mln zł	375 mln zł

Źródło: opracowanie własne.

Połączenie podejścia nastawionego na umiarkowany dochód i społecznych efektów sprawiło, że jako głównych beneficjentów Inicjatywy JESSICA w dokumentach programowych wskazano partnerstwa publiczno-prywatne. W polskich warunkach jednak utarło się, że projekty rewitalizacyjne to projekty strony publicznej. Teraz otwiera się możliwość włączenia podmiotów prywatnych w działania rewitalizacyjne. Zanim powstaną przedsięwzięcia w formule ppp początkowo będą realizowane w ramach Inicjatywy zarówno projekty publicznych i prywatnych inwestorów, jak pokazują pierwsze projekty wybrane do dofinansowania w województwie wielkopolskim.

Pierwszy projekt to projekt galerii handlowej w Lesznie. Jest to nie tylko galeria handlowa, ale rzeczywiście projekt zintegrowany z dużymi możliwościami oddziaływania na tereny okalające. Dlaczego? Jeśli powstanie tutaj galeria handlowa zostaną także zaadaptowane sąsiednie kamienice na bibliotekę, muzeum oraz zostanie poprawiona estetyka tego obszaru. Jest to jedna z dwóch inwestycji całkowicie prywatnych w „JESSICE”.

Kolejny projekt to drugi etap tworzenia Poznańskiego Parku Technologiczno-Przemysłowego. Na tym przykładzie dobrze widać wartość dodaną Inicjatywy JESSICA. To jest projekt adaptacji, modernizacji na cele parku technologicznego w Poznaniu, kolejnego budynku spośród zabudowań parku. Pierwszym elementem realizacji tej inwestycji był projekt dotacyjny (dotacja z działania 4.1. Rewitalizacja obszarów miejskich w ramach WRPO). Kolejny „jessicowy” projekt pozwala już na osiągnięcie zysków. Kolejne budynki C i D to projekty, które mają być całkowicie komercyjne. Widać tutaj wyraźnie drogę do wyciągnięcia obszaru zdegradowanego z kryzysu poprzez kolejne etapy inwestycji. Działania prowadzone są przez spółkę miejską.

Trzecim przykładem jest modernizacja budynku biurowego przy ulicy Małachowskiego w Poznaniu. Projekt to nie tylko remont i modernizacja biurowca, ale również utrzymanie parku na sąsiadującej działce miejskiej. Tutaj partnerstwo nie w rozumieniu ustawowym, ale partnerstwo w realizacji myślenia o rozwoju obszaru. Dodatkowo zakłada się monitoring wizyjny oraz estetyzację tego fragmentu miasta. Najistotniejszym elementem społecznym tutaj są szkolenia oraz warsztaty dla osób bezrobotnych z tego obszaru. Ten projekt jest również całkowicie prywatny.

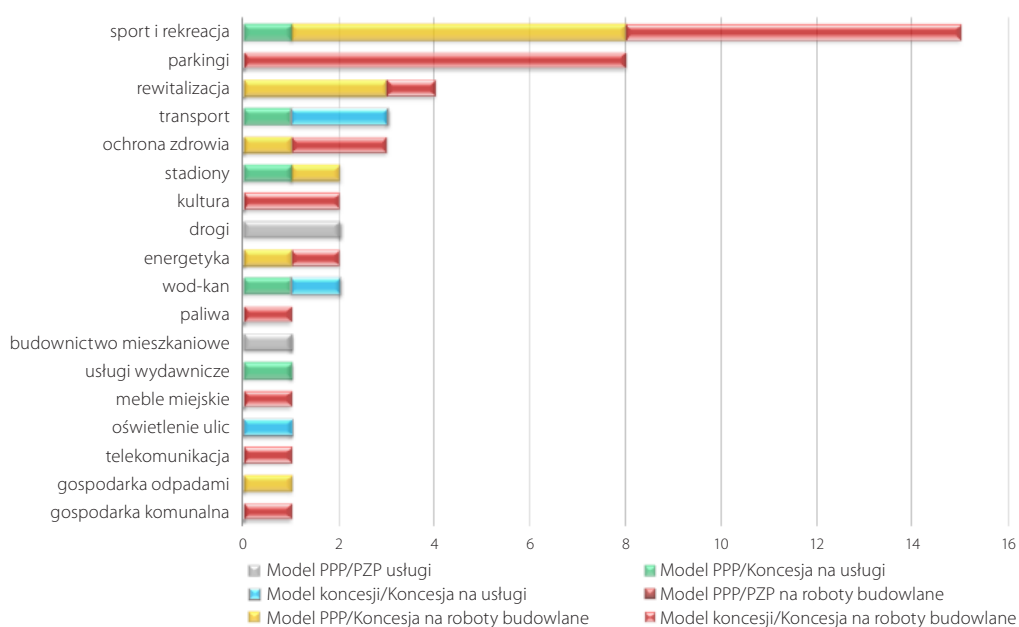
Czwarty projekt wart jest uwagi nie tylko ze względu na niewielką z poprzednimi wartość całkowitą (1,3 miliona zł) projektu, ale i ze względu na istotny komponent społeczny (Centrum kultury). Jest to projekt polegający

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

na rekonstrukcji budynku w Koźminie Wielkopolskim i przeznaczeniu go na cele kulturalne, realizowany przez samorząd lokalny.

Podsumowując prezentację projektów wybranych do dofinansowania, trzeba stwierdzić, że projektów ppp w tej puli nie ma. Równolegle toczą się projekty prywatne i publiczne. Na etapie studiów ewaluacyjnych poprzedzających uruchomienie Inicjatywy JESSICA widać było, że polskie regiony mają ogromny potencjał do wdrażania projektów rewitalizacyjnych w ppp. Natomiast jeżeli miałyby szczególnie wskazać projekty, to brakowało deklaracji. Np. w województwie pomorskim były wskazywane projekty z Sopotu i Gdańska jako potencjalnie „jessicowe”, ale ruszyły one innym torem. Tymczasem na rynku ppp projekty, które ogłaszane są do realizacji jako projekty rewitalizacyjne to głównie projekty koncesyjne, co pokazuje, że w dużym zakresie projekty te mogą być dochodowe na tyle, by pozwalać inwestorom prywatnym (partnerom prywatnym) czerpać dochody z samego projektu, a nie z dodatkowych dopłat podmiotów publicznych.

Wykres 34. Podział ogłoszeń wg modelu współpracy w poszczególnych sektorach gospodarki w 2010 r.



Źródło: Raport samorządowy ppp, wydanie specjalne Forum PPP nr 2 (15)/2011, s. 15.

Jest to sygnał do tego, że projekty rewitalizacyjne mogą być również atrakcyjnymi projektami dla potencjalnych partnerów prywatnych. Zwłaszcza w kontekście realizacji projektów rewitalizacyjnych w formule ppp niezależnie od Inicjatywy JESSICA. Najbardziej aktualny jest projekt Wyspy Spichrzów. Dwie duże instytucje, które prowadziły dialog konkurencyjny nie wywiązały się ze swoich wcześniejszych uzgodnień z miastem. Doświadczenia w zakresie dużych projektów pokazują, że polskiemu rynkowi partnerstwa publiczno-prywatnego potrzebna jest Inicjatywa JESSICA jako pilotaż nowego podejścia do zintegrowanych projektów (inwestycyjnych z komponentami społecznymi i kulturalnymi). To również dobra okazja do wdrożenia tego typu projektów w mniejszych miejscowościach i w mniejszej skali.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



4.1.7. Marek Tobiacelli

Dyrektor Działu Efektywności Energetycznej Siemens Sp. z o.o.

Wobec rosnących oczekiwań co do efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i problemów finansowych samorządów, rozsądne rozwiązania w zakresie finansowania przedsięwzięć energooszczędnych mogą być atrakcyjne dla władz borykających się ze znacznymi wydatkami i ograniczeniami w zakresie zaciągania kredytów, które przeznaczone na termomodernizację mogłyby przyczynić się do redukcji wydatków bieżących.

Kierując się chęcią uzyskania oszczędności, bez konieczności samodzielnego doraźnego finansowania inwestycji termomodernizacyjnych, władze gminy Radzionków ogłosiły postępowanie, którego głównym założeniem było zmniejszenie wydatków na energię ciepłą i elektryczną w obiektach oświatowych na terenie tej gminy, przy jednoczesnym podniesieniu komfortu użytkowników obiektów.

Choć sama koncepcja współpracy z sektorem prywatnym przy przedsięwzięciach ESCO nie jest nowa, w Radzionkowie po raz pierwszy zastosowano ustawę o ppp. Zgodnie z zapisami ustawy i zawartą na jej podstawie umową, przedsięwzięcie ppp nie jest samo w sobie zadaniem inwestycyjnym polegającym na ociepleniu budynków, czy też jedynie usługą w zakresie zarządzania, jaką zazwyczaj kontraktuje samorząd. W ppp chodzi raczej o zrealizowanie celów założonych przez podmiot publiczny, tj. obniżenia zużycia energii na określonych warunkach, mierzonego w oparciu o ustalone parametry, nawet jeśli władze nie do końca wiedzą jak osiągnąć ten efekt w konwencjonalny sposób, tzn. po kolei zlecając projekt, wykonawstwo i eksploatację instalacji i budynku. Władze Radzionkowska postanowiły zlecić sektorowi prywatnemu zmodernizowanie obiektów, ale jednocześnie postawić warunek zagwarantowanej przez partnera oszczędności zużycia energii i przynajmniej częściowego sfinansowania przedsięwzięcia. Długość kontraktu determinowała w tych założeniach wielkość wynagrodzenia.

Przedsięwzięcie realizowano w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, a partnera prywatnego wybrano w trybie dialogu konkurencyjnego. Kryteriami oceny ofert były: cena ryczałtowa za wykonanie umowy, podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym oraz terminy i wysokości płatności podmiotu publicznego.

W wyniku postępowania wybrano ofertę Siemens Sp. z o.o.

Przedmiot zamówienia obejmował kompleksową termomodernizację czterech szkół oraz przedszkola publicznego wraz z zarządzaniem energią i utrzymaniem obiektów przez wykonawcę przez okres 10 lat.

Podstawową różnicą w stosunku do typowych realizacji było odpowiednie postawienie celu przedsięwzięcia. Zwykle zarządcy/właściciele budynków podążają przetartymi szlakami, tzn. decydują się na wykonanie audytu, który ma określić optymalne kierunki termomodernizacji i na jego bazie zlecają wykonanie dokumentacji projektowej, a następnie powierzają wykonanie prac wykonawcy w oparciu o tę dokumentację. Wadą takiego podejścia jest brak podmiotów odpowiedzialnych za końcowy efekt działań, trudno też oczekiwać od zamawiającego, żeby posiadał wiedzę niezbędną do zweryfikowania przyjętych rozwiązań (choć jest to oczywiście ogromna zaleta). Dominuje tutaj obiegowa opinia „ocieplimy ściany, będzie taniej”. Tymczasem bardzo często efekty podjętych działań nie są optymalne, a zamawiający pozbawiony jest narzędzi do ich kontroli i egzekwowania. W skrajnych przypadkach uzyskane oszczędności są na tyle znikome, że brak jest uzasadnienia ekonomicznego dla przeprowadzonych działań i zainwestowanych środków finansowych.

Rozwiązaniem tych problemów jest wybór całkowicie odmiennej koncepcji realizacji przedsięwzięcia, do czego wymagana jest zmiana podejścia do problematyki efektywności energetycznej. Tylko zrozumienie przez zamawiającego celu podjętych działań pozwoli przeprowadzić je prawidłowo i uzyskać zamierzone efekty. Tym celem jest przede wszystkim uzyskanie oszczędności tak wysokich, jak to tylko możliwe (oczywiście bez pogorszenia komfortu użytkowników, odstępowania od obowiązujących norm czy też technicznej degradacji budynku).

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Jak już wspomniano wcześniej, zamawiający nie musi dysponować wiedzą techniczną pozwalającą na szczegółowe zdefiniowanie rozwiązań. Dlatego powinien oprzeć się na wiedzy i doświadczeniu firm realizujących takie projekty, jednocześnie wybierając taki model przedsięwzięcia, aby wykonawcy zależało na uzyskaniu jak największych oszczędności tak samo, a nawet bardziej niż zamawiającemu. Takie rozwiązanie zawiera w sobie formuła *Performance Contracting*, wykorzystana przez Siemens przy realizacji projektu w Radzionkowie.

Kluczem do sukcesu całego przedsięwzięcia i zapewnienia zamawiającemu realnych korzyści jest gwarancja efektu energetycznego (oszczędności) udzielana przez wykonawcę. Dzięki temu elementowi oferty zamawiający uzyskuje pewność, że uzyska środki na spłatę zobowiązania z wygenerowanych oszczędności, a przy ich braku lub niedostatecznej wysokości różnicę pokryje wykonawca. Mechanizm ten jest opisany w umowie w postaci wypłaty na rzecz zamawiającego odszkodowania wliczanego w prosty i jednoznaczny sposób. Oczywiście wymagane jest wiarygodne raportowanie uzyskiwanych efektów, a to umożliwia jedynie zdalny system monitorowania (i zarządzania), zapewniający m.in. pamięć zdarzeń, awarii, parametrów, danych.

Takie ujęcie zagadnienia zmienia całkowicie podejście do kwestii realizacji inwestycji energooszczędnych. Odpowiedzialność wykonawcy nie ogranicza się jedynie do poprawnego (tzn. zgodnego z projektem) wykonania prac na etapie modernizacji, ale obejmuje również utrzymanie efektywności energetycznej przedmiotu modernizacji w długiej perspektywie czasowej. Zamawiającego i wykonawcę łączy wspólny cel – uzyskiwanie na rzecz zamawiającego długofalowych oszczędności.

W opisanym projekcie w Radzionkowie zakres wykonanych prac inwestycyjnych objął:

- wykonanie niezbędnych projektów (ocieplenia, modernizacji instalacji c.o., wymiany oświetlenia),
- uzyskanie pozwolenia na budowę,
- wykonanie ocieplenia ścian i stropodachów wraz z pracami dodatkowymi (wykonaniem nowych obróbek blacharskich, zabudową nowych rynien i rur spustowych, wykonaniem nowej instalacji odgromowej, remontem pokrycia dachowego),
- wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej,
- wymianę węzłów cieplnych wraz z układami automatyki i sterowania,
- modernizację trzech kotłowni gazowych wraz z układami automatyki i sterowania,
- przebudowę i regulację instalacji c.o. z podziałem na strefy grzewcze,



fot. Siemens Sp. z o.o.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



fot. Siemens Sp. z o.o.

- zastosowanie automatyki pomieszczeniowej, pozwalającej na utrzymywanie temperatury zadawanej automatycznie wg harmonogramu czasowego – w zależności od funkcji i wykorzystania pomieszczeń w ciągu doby,
- wymianę oświetlenia w celu dostosowania do obowiązujących norm w zakresie natężenia oświetlenia wraz z wymianą wszystkich opraw i źródeł światła¹.

Ponadto Siemens wyposażył budynki w automatyczne opomiarowanie wszystkich mediów, systemy do pomieszczeniowej regulacji temperatury oraz automatykę pozwalającą wykonawcy w sposób zdalny optymalizować pracę obiektu. Odczyt danych i wizualizacja pracy systemów realizowane są dzięki specjalnym programom z dostępem przez Internet. Oprogramowanie to umożliwia nie tylko automatyczne zbieranie danych pomiarowych, ale przede wszystkim pozwala na ich przetwarzanie i generowanie użytecznych dla użytkownika zestawień i wykresów, umożliwiających analizę ogromnej liczby pomiarów, wyciąganie odpowiednich wniosków co do charakterystyki obiektów i realnego, zdalnego zarządzania energią.

Wszelkie prace wykonywane były przez Siemens z zachowaniem ciągłości zajęć dydaktycznych i z uwzględnieniem koniecznych przerw w robotach w czasie egzaminów gimnazjalnych i maturalnych.

W zakresie prac utrzymania obiektów zamawiający wymagał, aby wykonawca po zakończeniu robót budowlanych utrzymywał wykonaną inwestycję przez 10 lat, tj. do 31.12.2020 r., w stanie pozwalającym na utrzymanie poziomu gwarantowanych przez niego oszczędności zużycia energii cieplnej i elektrycznej. Siemens przejął na siebie obowiązek utrzymywania obiektów w należyтым stanie technicznym i estetycznym w pełnym zakresie objętym projektowaniem i rzeczową realizacją inwestycji. Przejął także odpowiedzialność za naprawę instalacji obiektów, na które bezpośrednio lub pośrednio miała wpływ zrealizowana przez niego inwestycja.

Utrzymanie obiektów przez 10 lat obejmuje w szczególności:

- dokonywanie przez wykonawcę okresowych przeglądów budynków objętych zamówieniem, nie rzadziej niż raz do roku,
- sprawdzenie stanu sprawności technicznej elementów budynków i instalacji,
- badanie instalacji: elektrycznej (wraz z instalacją odgromową), centralnego ogrzewania, gazowej w zakresie i formie zgodnej z wymaganiami obowiązującymi w danym roku,
- przygotowywanie raportów z dokonanych przeglądów,

¹ Więcej szczegółów dotyczących projektu znajduje się na stronie <http://www.bazapp.gov.pl/project/details/general/2166/>.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

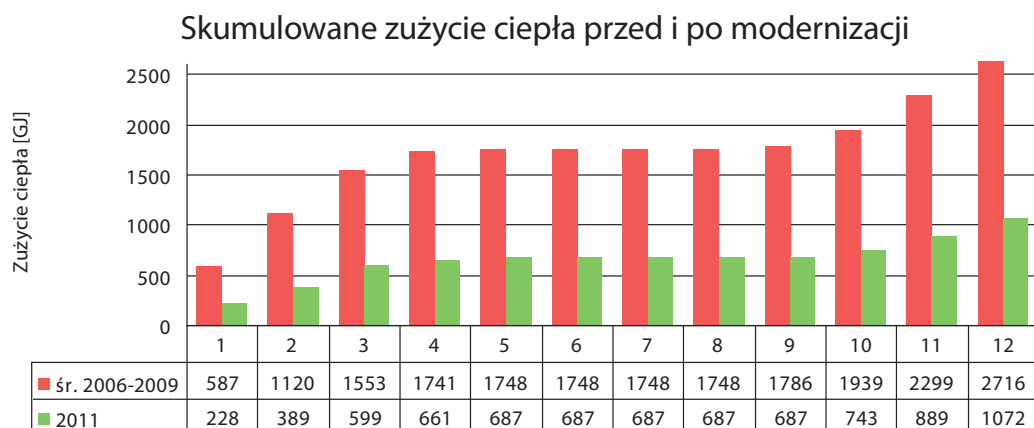
- bieżące utrzymanie i usuwanie stwierdzonych wad, usterek i uszkodzeń związanych lub wynikających z przeprowadzonych działań termomodernizacyjnych,
- dokonywanie corocznej rewizji zawartych umów na dostawę mediów (energii elektrycznej, gazu ziemnego, energii ciepłej) do każdego z budynków w celu ich optymalizacji wraz z przygotowaniem protokołu z rewizji,
- sporządzenie świadectw charakterystyki energetycznej każdego z budynków po wykonaniu termomodernizacji do końca 2010 r., a następnie do ich ponownego opracowywania z taką częstotliwością, aby były ważne przez cały okres obowiązywania umowy.

Oferta Siemens z ceną 8 977 574,00 okazała się najkorzystniejsza. Oszczędności polegają na obniżeniu zużycia energii ciepłej o 54,03% i zużycia energii elektrycznej o 39,76%, co odpowiada zmniejszeniu zużycia ciepła o 4540 GJ oraz mocy zainstalowanej oświetlenia o 51 kW. Tak wysoki poziom oszczędności można osiągnąć tylko łącząc zakres robót budowlanych z cykliczną regulacją systemów wytwarzania i dystrybucji energii oraz przy aktywnym zarządzaniu energią. Dodatkowe oszczędności (ponad ustalone limity) stanowią dodatkowy zysk zamawiającego i są częściowo dzielone z administratorami budynków, co stanowi dla nich zachętę do oszczędzania.

Raport sporządzony po pierwszym roku zarządzania energią, omówiony szczegółowo na corocznym spotkaniu z zamawiającym, potwierdził utrzymanie oszczędności na zagwarantowanym poziomie.

W efekcie opisanych powyżej działań, w tym dzięki zarządzaniu energią, już po pierwszym roku uzyskano np. w gimnazjum oszczędności na poziomie 60%.

Poniższy wykres przedstawia skumulowane zużycie ciepła przed i po modernizacji w Gimnazjum im. O. Ludwika Wrodarczyka w Radzionkowie w 2011 r.



Źródło: Siemens Sp. z o.o.

Wart podkreślenia jest również harmonogram realizacji przedsięwzięcia. Całość prac obejmująca wykonanie projektów, uzyskanie pozwolenia na budowę, a w końcu realizację robót, została przeprowadzona przez Siemens w czasie niewiele dłuższym niż 7 miesięcy (od 4.03.2010 do 15.10.2010 r.), co jest ewenementem przy tej skali inwestycji. Tak sprawna realizacja to dla zamawiającego niższe koszty nadzoru, mniejsze kłopoty organizacyjne i niższe koszty energii od razu dla wszystkich budynków.

Finansowanie inwestycji i rozłożona w czasie spłata skorelowana z uzyskiwanymi oszczędnościami sprawiają, że przy odpowiednich założeniach przedsięwzięcie może być dla Inwestora neutralne kosztowo, tzn. inwestycja może być w całości spłacana z uzyskanych oszczędności.

Osoby zarządzające jednostkami samorządu terytorialnego rozważając zasadność realizacji przedsięwzięcia ppp, w którym występuje opłata za dostępność wypłacana partnerowi jako wynagrodzenie bezpośrednio z budżetu zadają sobie pytanie, czy przypadkiem nie lepiej byłoby przedsięwzięcie zrealizować samodzielnie,

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

zaciągając kredyt. Wydaje się, że analizując pytanie o zasadność wdrożenia w takiej sytuacji formuły ppp warto zwrócić uwagę, że w takiej sytuacji istnieje możliwość przerzucenia na partnera odpowiedzialności za całość prac, finansowanie i osiągnięcie celu projektu. W takiej sytuacji gmina, nie martwiąc się o źródła finansowania przedsięwzięcia, etap projektowania i robót, może jedynie kontrolować spełnienie standardu dostępności założonego w umowie z partnerem. Co więcej to partner ponosi odpowiedzialność za realne ograniczenie kosztów eksploatacji budynku zgodnie z umową, a tego typu odpowiedzialność rozmywa się w tradycyjnie zorganizowanych strukturach urzędowych.

Bartosz Korbus
Instytut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

4.2. Seminaria regionalne

Za nami półmetek w przeprowadzeniu seminariów regionalnych poświęconych zagadnieniom partnerstwa publiczno-privatnego. Spotkania z przedstawicielami administracji publicznej i przedsiębiorców odbyły się już w Warszawie, Poznaniu, Kielcach, Krakowie, Szczecinie, Opolu, Wrocławiu, Gdańsku, Katowicach, Zielonej Górze. Łącznie ponad 80% uczestników to osoby zajmujące się na co dzień ppp w jednostkach samorządowych, 1/5 uczestników to przedstawiciele firm prywatnych zaangażowanych w realizację projektów w formule ppp, ale także rozpoczynających działania w tym zakresie.

Jak pokazują wyniki ankiet ewaluacyjnych sporządzanych po każdym seminarium, uczestnicy oceniają je bardzo wysoko i nie szczędzą dobrych ocen poziomowi przekazywanej wiedzy i informacjom, a także za umożliwienie wymiany doświadczeń między podmiotami realizującymi projekty ppp i możliwość zainicjowania relacji między podmiotami publicznymi i potencjalnymi partnerami.

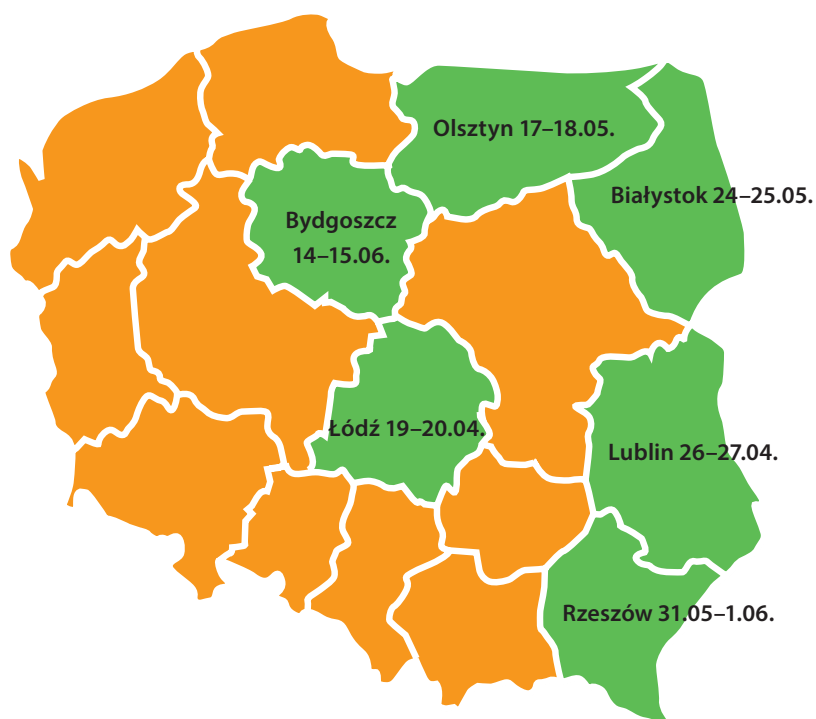
Na zakończenie każdego seminarium wszyscy zainteresowani mogą skorzystać z bezpłatnych konsultacji własnych projektów ppp i koncesyjnych bądź materiałów stanowiących dopiero założenia do projektu ppp.

Zapraszamy do udziału w seminariach i do dzielenia się doświadczeniami z realizacji projektów ppp. Każde seminarium to okazja nie tylko do rozwinięcia wiedzy teoretycznej z zakresu ppp i koncesji, ale również możliwość uzyskania praktycznych informacji o tym, jak skutecznie realizować tego typu przedsięwzięcia. Podczas każdego seminarium chętni uczestnicy mogą zaprezentować publicznie swoje doświadczenia z przeprowadzonego projektu ppp, dzieląc się sukcesami, ale także wskazując na bariery w jego przeprowadzeniu i podjęte środki zaradcze. Zachęcamy do skorzystania z tej możliwości promocji swojej instytucji w ramach naszego projektu.

Wszelkie informacje dotyczące uczestnictwa wraz z rejestracją na seminarium regionalne zamieszczone są na stronie internetowej projektu www.ppp.parp.gov.pl.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Przed nami jeszcze seminaria w następujących regionach:



Tematyka seminariów

Cykl seminariów w ramach projektu obejmie łącznie 16 dwudniowych seminariów (do końca marca 2012 roku odbyły się już seminaria w 10 województwach). Pierwszy dzień seminarium będzie mieć charakter wykładowy z omówieniem ogólnych zasad i form realizacji projektów ppp oraz legislacji dotyczącej ppp. Będzie prowadzony dla wszystkich 55 uczestników danego seminarium. Drugi dzień przyjmie charakter warsztatowy, podczas którego uczestnicy, podzieleni na 2 grupy, zapoznają się ze szczegółowymi zagadnieniami związanymi z wdrażaniem projektów ppp. Założeniem projektu jest, aby jedna z grup zajmowała się zagadnieniami wynikającymi z zdań spoczywających na podmiocie publicznym, a druga na zadaniach przedsiębiorców ubiegających się o status partnera prywatnego/koncesjonariusza. Łącznie każde seminarium będzie trwać 13 godzin: dzień pierwszy – 7 godzin, dzień drugi – 6 godzin.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Program seminarium

DZIEŃ 1

9.30–10.00	Rejestracja uczestników i rozpoczęcie seminarium
10.00–11.30	Zasady i uwarunkowania rozwoju ppp i koncesji <ul style="list-style-type: none">• Geneza i cele ppp;• Kto jest uczestnikiem przedsięwzięć ppp?• Dlaczego władze publiczne potrzebują wsparcia przedsiębiorców prywatnych w realizacji zadań publicznych?• Dlaczego przedsiębiorców interesuje tego typu współpraca?• Jaki jest cel udanej współpracy?• Kiedy władze publiczne mogą stosować ppp i koncesję?• Jakie są kroki do nawiązania współpracy?• Definicja ppp;• Jakie elementy współpracy typu ppp/koncesyjnego wyróżniają ją na tle innych instrumentów realizacji zadań publicznych?• Dyskusja
11.30–11.40	Przerwa
11.40–13.10	Źródła prawa, obowiązki stron zamierzających zawrzeć umowę o ppp <ul style="list-style-type: none">• Ppp jako zamówienie publiczne na tle tradycyjnych instrumentów realizacji zadań administracji publicznej;• Czy ppp to zamówienie publiczne?• Źródła prawa (polskiego i unijnego) z zakresu ppp i koncesji;• Jakie akty prawne regulują zagadnienia współpracy typu ppp w UE i w Polsce?• Jakie są między nimi powiązania?• Dyskusja
13.10–13.50	Obiad
13.50–15.20	Doświadczenia i perspektywy regionalne na tle doświadczeń innych krajów i całej Polski <ul style="list-style-type: none">• Rynek ppp na świecie;• Rynek ppp w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem regionu, w którym odbywa się dane seminarium;• Doświadczenie podmiotu publicznego i/lub prywatnego z regionu, w którym odbywa się dane seminarium, w realizacji projektów ppp;• Dyskusja
15.20–15.30	Przerwa
15.30–17.00	Zagadnienia związane z nawiązaniem współpracy publiczno-prywatnej <ul style="list-style-type: none">• Proces przygotowania ppp – zakres analiz przygotowawczych;• Ppp a dług publiczny;• Możliwość wykorzystania funduszy UE do realizacji projektów ppp;• Przebieg procedury koncesyjnej i przetargowej (wprowadzenie);• Dyskusja;• Podział uczestników na 2 grupy do pracy podczas drugiego dnia seminarium

DZIEŃ 2

Każda z dwóch grup prześledzi, jak przebiega cykl realizacji przedsięwzięć ppp i koncesyjnych oraz jakie są specyficzne zadania uczestników tego typu współpracy. W jednej grupie uwypuklone zostaną zagadnienia dotyczące podmiotów publicznych, a w drugiej zagadnienia dotyczące przedsiębiorców.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Uczestnikami seminariów mogą być przedstawiciele administracji publicznej oraz sektora prywatnego (dużych i średnich przedsiębiorstw, których zakres obowiązków służbowych jest zbieżny z tematem seminariów i dotyczy w szczególności ppp, ale również pozyskiwania partnerów do realizacji wspólnych przedsięwzięć czy też zewnętrznych źródeł finansowania.

Jak się zapisać na seminarium?

Zgłoszenia uczestnictwa w seminarium będą odbywać się elektronicznie, poprzez wypełnienie formularza zgłoszeniowego zamieszczonego na stronie internetowej www.ppp.parp.gov.pl lub przez wysłanie formularza zgłoszeniowego pocztą elektroniczną na adres michal.lizewski@ipp.pl lub faxem na numer **22 482 10 50**.

Po wysłaniu wypełnionego formularza zgłoszeniowego, najpóźniej na 7 dni przed planowanym terminem seminarium, osoby zgłoszone na seminarium otrzymają na adres poczty elektronicznej wskazany w formularzu zgłoszeniowym informację o wynikach rekrutacji. Po uzyskaniu informacji o zakwalifikowaniu się na seminarium, uczestnik w terminie do 4 dni przed datą rozpoczęcia seminarium zobowiązany jest wydrukować otrzymane pocztą elektroniczną potwierdzenie uczestnictwa, czytelnie podpisać, opatrzyć pieczętką pracodawcy i uzyskać podpis przełożonego, a następnie przesłać pocztą elektroniczną na adres michal.lizewski@ipp.pl lub faxem na numer **22 482 10 50**, a oryginał wysłać na adres: **Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, ul. Noakowskiego 24, 00-668 Warszawa**.

Tylko przesłanie kompletnego i podpisanego potwierdzenia jest warunkiem wzięcia udziału w seminarium regionalnym.

Seminaria odbędą się po jednym w każdym województwie. **Udział w nich jest bezpłatny. Uczestnikom zapewnione są:** udział w seminarium, materiały seminaryjne, wyżywienie, nocleg – w miarę potrzeb uczestników.

Zapraszamy do udziału w seminariach organizowanych w Państwa regionach.

V. ABC ppp



Joanna Jaroch
Wicedyrektor Francuskiej
Izby Przemysłowo-
Handlowej w Polsce

5.1. Co pomaga, a co szkodzi w rozwoju ppp w Polsce? – postulaty przedsiębiorców dotyczące nowelizacji ustawy o ppp

Nieczytelny podział ryzyk, niejasne przepisy podatkowe, skomplikowane i długotrwałe procedury administracyjne, brak jednego, wzorcowego projektu w ppp przeprowadzonego przez administrację centralną to główne problemy hamujące rozwój inwestycji w formule ppp w Polsce. Takie ogólne wnioski wynikają z prac Komisji ds. ppp Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce (CCIFP). Przedsiębiorcy zrzeszeni w CCIFP zaproponowali szereg rozwiązań, które mogą znacznie ułatwić rozwój ppp w Polsce.

Firmy z kapitałem francuskim posiadają wieloletnie doświadczenie w zakresie realizacji inwestycji publicznych i wspierają samorządy w całej Europie. Dlatego też Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Polsce od kilku już lat włącza się w inicjatywy mające na celu promocję i rozwój ppp w naszym kraju. Dzieląc się wiedzą i doświadczeniami, firmy stowarzyszone w CCIFP przyczyniają się do rozwoju całej polskiej gospodarki. Warto przy tym przypomnieć, że Francja jest trzecim inwestorem zagranicznym w Polsce, silnie reprezentowanym w sektorach m. in. takich, jak: telekomunikacja, przemysł, usługi dla środowiska, budownictwo, energetyka.

Partnerstwo publiczno-prywatne zarówno we Francji, jak i w Polsce ma wielowiekową tradycję. We Francji pierwsze partnerstwo publiczno-prywatne zostało podpisane w 1554 roku na wybudowanie kanału de Craponne. Rozkwit formuły nastąpił w XIX wieku poprzez realizowane projekty, takie jak plan barona Hausmanna dotyczący planowania przestrzennego, projekty zaopatrzenia w wodę, gaz i ogrzewanie oraz komunikacyjne: metro i kolej. W Polsce również w XIX wieku nastąpił rozwój ppp, w Warszawie dotyczyło to projektów: wodociągów miejskich i telekomunikacji. Doświadczenia francuskie i polskie są bardzo podobne.

Działania Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce na rzecz rozwoju formuły ppp rozpoczęliśmy osiem lat temu od projektów edukacyjnych. Organizowaliśmy seminaria i konferencje skierowane do przedstawicieli samorządów oraz firm, podczas których dzieliliśmy się dobrymi praktykami w zakresie realizacji projektów ppp w całej Europie przez przedsiębiorstwa z kapitałem francuskim. Przygotowaliśmy również cykl konferencji pod wspólnym hasłem: „PPP - Potrzeba, Planowanie, Projekt”. Były to konferencje oparte na konkretnych projektach, które polskie miasta chciały zrealizować w formule ppp. W panelach dyskusyjnych uczestniczyli wszyscy partnerzy, co pozwoliło zastanowić się jak najlepiej przygotować dany projekt z punktu widzenia każdej ze stron. Analizowaliśmy takie obszary, jak parkingi w Warszawie czy budynki użyteczności publicznej w Krakowie.

Ppp jest w Polsce stosunkowo nowym modelem realizacji inwestycji w ramach obecnie istniejących uwarunkowań prawnych, dlatego też podstawowym utrudnieniem dla rozwoju tej instytucji jest brak doświadczenia przy realizacji tego typu przedsięwzięć oraz niejasne lub zbyt sformalizowane regulacje prawne powodujące przewlekłość procedur. Firmy stowarzyszone w CCIFP wyraziły potrzebę zebrania i spisania tych obszarów, które sprawiają największą trudność zarówno stronie prywatnej, jak i publicznej. Wzorując się na rozwiązaniach stosowanych w innych krajach europejskich, eksperci zaproponowali także szereg pomysłów ułatwiających stosowanie ppp w praktyce. Dwa lata temu CCIFP powołała Komisję ds. PPP, która działa pod przewodnictwem mecenas Agnieszki Ferek z kancelarii Hogan Lovells. Rezultatem prac Komisji było stworzenie rozdziału

Białej Księgi CCIFP, który wskazuje na obszary wymagające dalszych prac i dostosowania przepisów do potrzeb zarówno strony publicznej, jak i prywatnej.

Biała Księga CCIFP po raz pierwszy wydana została w 2010 roku. Poza rozdziałem o ppp zawiera ona szereg postulatów w takich dziedzinach, jak: akcjonariat pracowniczy, kształcenie zawodowe, nieruchomości, podatki, czy implementacja prawa wspólnotowego do prawa polskiego. Biała Księga powstała przy udziale ekspertów z firm stowarzyszonych oraz prawników z kancelarii Kocharński, Zięba, Rąpała i Partnerzy, Wardyński i Wspólnicy, Hogan Lovells, Kancelaria Prawna Sołtysiński, Kawecki & Szlęzak, White & Case, Gide Loyrette Nouel.



Nasze postulaty przedyskutowaliśmy z członkami Platformy PPP, która prowadzona jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warto w tym miejscu podkreślić, że we Francji dopiero utworzenie komórki rządowej MAPPP (Misja Wsparcia PPP), która certyfikowała projekty przygotowywane w formule ppp, umożliwiło ich realizację na szeroką skalę. Jest to komórka umiejscowiona przy Ministerstwie Gospodarki, będąca jednocześnie organem międzyresortowym. Potwierdza podmiotom publicznym, że projekt jest dobrze przygotowany pod względem prawnym i biznesowym, dając zielone światło na jego realizację. Utworzenie tej komórki było przełomem we Francji. Dlatego też uważamy, że powołanie podobnej instytucji w Polsce ułatwi stosowanie ppp, ponieważ widzimy, że ma to również pozytywny wpływ na budowanie zaufania między partnerem publicznym a prywatnym.

Od 2011 roku na ręce Dyrektora Krzysztofa Siwka z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego regularnie przesyłamy nasze postulaty w zakresie nowelizacji ustawy. W 2012 roku Komisja Francuskiej Izby ds. PPP kontynuuje działania mające na celu nowelizację ustawy o ppp. Uważamy, że kluczowe jest wypracowanie nowych rozwiązań m.in. w obszarach opracowanych przez ekspertów w ramach Komisji ds. PPP, które przedstawiamy poniżej.



Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Polsce (CCIFP) jest stowarzyszeniem pracodawców zrzeszającym ponad 350 firm francuskich i polskich. Od 1994 roku CCIFP działa na rzecz interesów polskich i francuskich inwestorów, pełniąc rolę platformy współpracy i wymiany doświadczeń biznesowych oraz najlepszych praktyk pomiędzy przedsiębiorcami. CCIFP podejmuje działania wpływające na przemiany polskiej gospodarki oraz współtworzy korzystne warunki dla rozwoju biznesu w Polsce.

Agnieszka Ferek
Senior Associate
w kancelarii Hogan
Lovells (Warszawa) LLP



5.1.1. Propozycje w zakresie nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi

1. Konieczność wzmocnienia pozycji spółki holdingowej w zakresie możliwości wykazywania referencji (zdolności) występujących w danej grupie kapitałowej

Postulat taki wynika z faktu, że w przeważającej liczbie przypadków zarówno doświadczenie, jak i inne zdolności, których wykazanie w postępowaniu przetargowym wymagane jest przez zamawiającego, występują w grupach kapitałowych na poziomie spółek projektowych (lokalnych) działających w różnych jurysdykcjach. W konsekwencji w sytuacji, gdy o kwalifikacji do dalszej części postępowania przetargowego decyduje liczba punktów uzyskanych za wykazane zdolności techniczne i finansowe, wszystkie te spółki przekazują swój potencjał konkretnej spółce projektowej biorącej udział w danym postępowaniu. Wiąże się to z „poszukiwaniem” referencji w różnych krajach i sztucznym ich udostępnianiu jednemu podmiotowi. Tymczasem bez wątplenia wola realizacji określonych inwestycji w Polsce i „siła sprawcza”, a więc również zdolność uruchomienia konkretnych zasobów, pochodzi od spółki-matki (spółki dominującej w danej grupie kapitałowej). To właśnie ta spółka, jako mająca kontrolę nad wszystkimi aktywami znajdującymi się w grupie kapitałowej oraz, poprzez pośredni tytuł prawny do tych aktywów, mająca najsilniejszą pozycję ekonomiczną w grupie, konsoliduje wszelkie zdolności i potencjał występujący w danej grupie. W przypadku takiego wymogu będzie zdolna ten potencjał uruchomić, a posiadany przez tę spółkę majątek zapewnia należyte wykonanie tego zobowiązania. Dlatego należałoby wprost dopuścić możliwość polegania przez wykonawcę na zdolnościach występujących w grupie kapitałowej, do której wykonawca należy. Powinien on mieć możliwość wykazania się referencjami i innymi zdolnościami, które posiadają różne spółki w danej grupie kapitałowej bez konieczności dokonywania ich transferu.

2. Umożliwienie wstąpienia spółki projektowej w miejsce dotychczasowego uczestnika postępowania lub oferenta

Powszechną praktyką jest powoływanie do każdego przedsięwzięcia ppp spółki projektowej (SPV) przez sektor prywatny. Spółkę powołuje jednak tylko podmiot, którego oferta okazała się najkorzystniejsza lub też podmiot, który zaproszony został do ostatniego etapu dialogu (możliwość eliminacji uczestników dialogu patrz – pkt 4 poniżej). Nie jest bowiem uzasadnione, aby wszyscy oferenci ponieśli koszty związane z założeniem takich spółek w sytuacji, kiedy nie wiadomo komu udzielone zostanie zamówienie. W konsekwencji o udzielenie zamówienia ubiega się istniejąca spółka grupy (spółka-matka) i dopiero w sytuacji, gdy jej oferta uznana zostanie za najkorzystniejszą, powoływana jest spółka-córka, która zawiera umowę o ppp.

Na gruncie polskiego prawa sytuacja taka jest niemożliwa. Zdarza się, iż przedsiębiorcy zagraniczni przyzwyczajeni do odmiennych rozwiązań prawnych, przystępują do przetargu poprzez spółkę-matkę, zakładając utworzenie spółki na etapie postępowania. Zgodnie z polskim Prawem zamówień publicznych na założenie takiej spółki jest już jednak za późno.

Wynika to z jednej z podstawowych zasad Prawa zamówień publicznych wyrażonej w art. 7 ust. 3, zgodnie z którą zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Doktryna i orzecznictwo zgodnie przyjmują zakaz dokonywania zmian podmiotowych po stronie wykonawców. SN w wyroku (V CK 97/03) uznał, że „Zmiana podmiotowa umowy zawartej w następstwie przetargu, umożliwiająca przejęcie zamówienia publicznego przez podmiot nieuprawniony, jest nieważną czynnością prawną”.

W konsekwencji zgodnie z regulacjami Prawa zamówień publicznych, które znajdują zastosowanie do większości projektów ppp, niezbędna jest tożsamość podmiotu, który wygrał przetarg i podmiotu, który podpisał umowę z zamawiającym. Wykluczona jest zmiana podmiotowa w trakcie prowadzonego postępowania przetargowego, jak również po zawarciu umowy o ppp. Podmiot, który złożył wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu uczestniczy w nim aż do podpisania umowy o ppp. Nie jest możliwe zawarcie takiej umowy przez utworzoną przez ten podmiot spółkę-córkę.

Jeżeli partner prywatny zamierza realizować przedsięwzięcie poprzez SPV, niezbędne jest jej powołanie przed przystąpieniem do przetargu. Tu z kolei pojawia się problem wymaganego przez zamawiającego potencjału, którego taka spółka posiadać nie będzie. Problem ten rozwiązują co prawda zapisy PZP (art. 26b), zezwalające na posłużenie się doświadczeniem osób trzecich, niemniej jednak z rozwiązaniem takim wiążą się niepotrzebne problemy praktyczne. Po pierwsze, wszyscy oferenci muszą założyć spółki, co wymaga czasu i wiąże się z poniesieniem pewnych kosztów. Spółki te mogą nigdy później nie zostać wykorzystane. Po drugie, zamawiający muszą uwzględnić czas niezbędny na utworzenie i zarejestrowanie spółek w KRS. Po trzecie, konieczne jest przekazanie SPV przez spółkę-matkę wymaganego potencjału. Dotyczy to referencji, potencjału technicznego, osób zdolnych do wykonania zamówienia oraz potencjału technicznego i ekonomicznego (patrz pkt 1). Pojawiają się także wątpliwości prawne np. co do możliwości skorzystania z potencjału ekonomicznego (pozytywny wyrok KIO 269/11), zasad udziału w postępowaniu podmiotów przekazujących referencje (UZP – konieczny udział jako podwykonawców, KIO – wystarczy umowa o świadczenie usług). Wszystkie te problemy nie powstawałyby, gdyby w przetargu startowała spółka-matka, która zazwyczaj posiada wymagany potencjał, a umowę o zamówienie (ppp) podpisywała jej 100% SPV.

Spółka projektowa powinna być uprawniona zarówno do zawarcia umowy ppp po wygraniu przetargu przez spółkę-matkę, jak i do wstąpienia w miejsce spółki-matki do projektu na każdym jego etapie (100% spółka-córka oferenta).

Warto przytoczyć korzystny dla partnerów Wyrok ETS – C-454/06:

„Pojęcie »udzielać« zawarte w art. 3 ust. 1, art. 8 i 9 dyrektywy 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono sytuacji, takiej jaka wystąpiła w sprawie przed sądem krajowym, w której usługi świadczone na rzecz instytucji zamawiającej przez pierwotnego usługodawcę zostają przeniesione na innego usługodawcę działającego w formie spółki kapitałowej, w której pierwotny usługodawca jest jedynym akcjonariuszem, posiadającym kontrolę nad nowym usługodawcą i udzielającym mu poleceń, jeżeli pierwotny usługodawca w dalszym ciągu przyjmuje odpowiedzialność za poszanowanie zobowiązań umownych”.



V. ABC ppp

3. Wprowadzenie czytelnych zasad wyboru trybu postępowania i zniesienie negatywnych konsekwencji dokonanego wyboru w przypadku zmiany formuły wynagrodzenia

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy o ppp w zależności od planowanego przez podmiot publiczny modelu wynagrodzenia partnera prywatnego, do wyboru partnera stosuje się przepisy Ustawy o koncesjach lub przepisy Prawa zamówień publicznych. Wskazać należy, że niekiedy podział ryzyka w umowie i ostateczny kształt wynagrodzenia partnera prywatnego nie jest ewidentny. Podmiot publiczny często nie będzie w stanie ustalić, czy przedsięwzięcie leżące u podstaw ppp może być realizowane na zasadach komercyjnych, gwarantujących zwrot poniesionych nakładów z korzyści ze świadczenia usług. Wiedzą taką będzie natomiast dysponował prywatny przedsiębiorca biorący udział w postępowaniu. Dychotomiczny podział procedur wyboru partnera prywatnego wymusza jednak każdorazowe ustalenie przez podmiot publiczny z góry modelu wynagrodzenia kontrahenta i zastosowanie właściwej ustawy proceduralnej.

W świetle obowiązującego prawa zmiana źródeł wynagrodzenia partnera prywatnego w toku procedury zmierzającej do zawarcia umowy o ppp, prowadzonej w oparciu o Prawo zamówień publicznych, w ten sposób, że większa część wynagrodzenia strony prywatnej miałaby pochodzić z korzyści z przedmiotu partnerstwa, wiąże się z koniecznością unieważnienia postępowania. W praktyce może się zdarzyć, że w toku negocjacji kandydaci do zawarcia umowy o ppp zaproponują przejście na siebie większej części ryzyka ekonomicznego wykonywania przedsięwzięcia, pomimo tego, że postępowanie jest prowadzone w oparciu o Prawo zamówień publicznych. Zawarcie umowy na warunkach „koncesyjnych” w takiej sytuacji oznaczałoby narażenie się podmiotu publicznego na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie bowiem z art. 17a pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest „zawarcie umowy koncesji z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi”. Unieważnienie postępowania w sytuacji, gdy z ofert wynikać będzie wola oferentów do „koncesyjnego” ukształtowania wynagrodzenia partnera prywatnego byłoby bezzasadne ze względów ekonomicznych.

Konieczna jest zmiana analizowanej regulacji w taki sposób, aby możliwe było kontynuowanie postępowania w trybie Prawa zamówień publicznych. Ustawa o ppp powinna dopuszczać zastosowanie trybu Prawa zamówień publicznych w każdej sytuacji. Tryb koncesyjny powinien być fakultatywny w sytuacji, gdy spełnione są warunki dla jego zastosowania.

4. Wprowadzenie możliwości stopniowej eliminacji uczestników postępowania w trakcie dialogu/negocjacji

Na gruncie Prawa zamówień publicznych dialog konkurencyjny składa się z trzech etapów, tj. prekwalfikacji formalnej (wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu), dialogu z zaproszonymi wykonawcami, opracowania SIWZ i złożenia ofert. Zamawiający zobowiązany jest do prowadzenia dialogu ze wszystkimi wykonawcami, którzy zostali do dialogu zaproszeni. Musi także wszystkich zaprosić do złożenia ofert. Nie jest to rozwiązanie praktyczne. W jurysdykcjach zagranicznych funkcjonują rozwiązania polegające na możliwości eliminacji z postępowania wykonawców, którzy nie uczestniczą w dialogu, nie przedstawiają rozwiązań lub też proponowane przez nich rozwiązania nie są dla zamawiającego interesujące. Zazwyczaj ostatni etap negocjacji prowadzony jest tylko z dwoma uczestnikami „preferred bidder”. W przypadku gdy zamawiający zaprosił do dialogu kilkunastu wykonawców, konieczność prowadzenia dialogu ze wszystkimi i przekazywania wszystkim informacji na równych zasadach może prowadzić do niepotrzebnego przedłużania procedury. W konsekwencji zachodzi konieczność ograniczenia liczby wykonawców już na etapie prekwalfikacji (min. 5). W przypadku gdy eliminacja dopuszczona byłaby w trakcie dialogu, zamawiający miałby możliwość poznania większej liczby rozwiązań i podejmowania decyzji o eliminacji podwykonawców dopiero po ich przeanalizowaniu.

Wprowadzenie analizowanego rozwiązania wiąże się z koniecznością opracowania odpowiedniej procedury, w ramach której uczestnicy, w trakcie trwającego dialogu, składałoby oferty wstępne, a zamawiający miałby prawo ograniczyć dalszy dialog tylko do tych oferentów, którzy złożyli najlepsze oferty, a przede wszystkim zawierające odpowiadające mu rozwiązania. Tym samym, prowadzony dialog byłby szybszy i bardziej efektywny dla zamawiającego, a także dla samych uczestników. Należałoby również rozważyć możliwość przyznania zamawiającemu prawa do eliminowania z dialogu tych uczestników, którzy w nim aktywnie nie uczestniczą



(w szczególności, gdy ich udział ma jedynie charakter obstrukcyjny i jedynym celem ich uczestnictwa jest uzyskanie statusu strony w postępowaniu w celu zaskarżenia postępowania i opóźnienia realizacji inwestycji).

5. Eliminacja wynagrodzenia jako obowiązkowego kryterium wyboru oferty/umożliwienie określenia kryteriów na etapie opracowywania SIWZ

Należałoby rozważyć, czy w tak złożonych projektach, jakie realizowane są pod postacią partnerstwa publiczno-privatnego, wysokość wynagrodzenia powinna być obligatoryjnym elementem oceny ofert. Należy również zlikwidować wątpliwości dotyczące wagi i sposobu wyliczenia wynagrodzenia w takim partnerstwie publiczno-privatnym, w którym głównym źródłem przychodów partnera prywatnego jest prawo pobierania korzyści. Zwłaszcza bowiem w takim przypadku wynagrodzenie nie powinno być obligatoryjnym kryterium oceny ofert. Dotychczasowa praktyka zdominowana ceną, jako podstawowym kryterium wyboru, prowadzi często do wyboru wykonawcy, który jest zarówno najtańszy, jak i najgorszy.

W dialogu konkurencyjnym warto byłoby również uwzględnić, jako jedno z kryteriów wyboru oferty, stopień zaangażowania danego uczestnika w toku postępowania, pozwalający zamawiającemu na wypracowanie najbardziej korzystnych dla zamawiającego rozwiązań. Takie dodatkowe kryterium umożliwiłoby zamawiającemu zmotywowanie uczestników do aktywnej współpracy przy ustalaniu rozwiązań technicznych i prawnych, zwłaszcza przy nowatorskich projektach partnerstwa publiczno-privatnego, a takie aktywne uczestnictwo partnerów prywatnych zapewne przyczyniłoby się do zwiększenia efektywności prowadzonych postępowań.

Ponadto, zgodnie z Prawem zamówień publicznych, zamawiający zobowiązany jest do wskazania kryteriów oceny ofert już w ogłoszeniu o zamówieniu. W przypadku projektów ppp, gdzie udział sektora prywatnego ma bardzo istotne znaczenie w kształtowaniu struktury projektu, a co za tym idzie w wyniku przeprowadzonego dialogu zamawiający może być zainteresowany zmianą przyjętych pierwotnie założeń, kryteria oceny ofert powinny być formułowane dopiero na etapie opracowywania SIWZ (po zakończeniu dialogu) lub też zamawiający powinien być uprawniony do dokonania ich zmiany.

6. Zmiana zasad prowadzenia dialogu

W obecnym stanie prawnym brak jest określenia praktycznych i technicznych zasad prowadzenia negocjacji przez zamawiającego z uczestnikami postępowania w dialogu konkurencyjnym i w postępowaniu o udzielenie koncesji. Teoretycznie, negocjacje mogą rozpocząć się niemal „od czystej kartki”, a o kształcie akceptowanej przez zamawiającego umowy uczestnicy dowiedzą się po złożeniu ofert. W przypadku partnerstwa publiczno-privatnego i negocjacji prowadzonych w celu ustalenia treści łączącej przez wiele lat umowy taka praktyka nie jest właściwa. Zamawiający powinien na bieżąco, w trakcie dialogu, informować uczestników o swoim stanowisku w zakresie proponowanych rozwiązań, dostarczając na bieżąco zmieniany projekt umowy, aby z jednej strony uczestnicy zaangażowali się w proces negocjacji, widząc w tym zaangażowaniu

V. ABC ppp

obustronne korzyści, a z drugiej strony, aby zamawiający na bieżąco weryfikował akceptowalność określonych rozwiązań przez uczestników postępowania i w razie potrzeby odpowiednio je modyfikował. Taka formuła bardziej odpowiada koncepcji negocjacji i praktyce zagranicznej.

7. Wprowadzenie czytelnej regulacji dotyczącej wyboru podwykonawców przez partnera prywatnego

W określonych okolicznościach prawo zamówień publicznych wymaga, aby partner prywatny wybrany w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, dobierał sobie podwykonawców również w trybie Prawa zamówień publicznych. Nie kwestionując tej zasady w przypadku zawierania przez partnera prywatnego umów z podwykonawcami, którzy nie byli znani zamawiającemu (tj. zamawiający nie wiedział o zamiarze takiego podwykonawstwa), na etapie składania oferty i zawierania umowy ppp, w przypadku podwykonawców, których istnienie zostało w postępowaniu przetargowym notyfikowane, a niekiedy wręcz było warunkiem zawarcia umowy ppp, stosowanie tych przepisów prowadzi do absurdu. Taką sytuację mamy bowiem wówczas, gdy dążąc do spełnienia warunków udziału w postępowaniu, partner prywatny przedstawia zobowiązania innych podmiotów do udostępnienia wymaganych przez zamawiającego zasobów, a następnie zobowiązany jest, po podpisaniu umowy ppp, wybrać tych podwykonawców w trybie zamówień publicznych (zob. art. 131 Prawa zamówień publicznych oraz art. 26 Ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi). Gdyby wspomniane przepisy stosować literalnie, może okazać się, że partner prywatny, który podparł się referencjami podmiotu X, które być może przesądziły o wyborze jego oferty, nie będzie mógł skorzystać z zasobów podmiotu X, gdyż w procedurze wyboru podwykonawcy przeprowadzonej zgodnie ze wspomnianymi przepisami po prostu wygra inny podmiot (który da niższą cenę, ale niekoniecznie będzie miał wystarczające doświadczenie do wykonania przedmiotu zamówienia). Nie bez znaczenia jest też oczywiście czynnik czasu, który uległby dramatycznemu wydłużeniu, gdyby partner prywatny miał stosować procedury zamówień publicznych do wyboru swoich podwykonawców dopiero po zawarciu umowy ppp. Dlatego rozsądniej byłoby przyjąć, że zamawiający, wybierając konkretną ofertę, wybiera w trybie zamówień publicznych nie tylko samego wykonawcę, ale pośrednio wybiera też podwykonawców, na których zdolnościach dany wykonawca zdecydował się polegać (o ile podmioty te zostały wskazane przez wybranego wykonawcę w ramach prowadzonego postępowania przetargowego i zamawiający miał możliwość zapoznania się z tymi zdolnościami, których podwykonawstwo będzie dotyczyć).



Ponadto, warto byłoby na gruncie art. 131 ust. 3 Prawa zamówień publicznych wyjaśnić, że umową zawartą w celu wspólnego ubiegania się o udzielenie koncesji jest nie tylko umowa konsorcjum, ale także jakakolwiek umowa dotycząca podwykonawstwa (udostępnienia zasobów), którą strony zawierają, by dane zdolności wykazać w postępowaniu (w ten sposób niejako wspólnie ubiegają się o udzielenie zamówienia).

8. Zniesienie zamkniętego katalogu zabezpieczeń

W odniesieniu do partnerstwa publiczno-prywatnego należałoby znieść ograniczenia wynikające z art. 148 Prawa zamówień publicznych. Nie ma uzasadnienia dla limitowania rodzajów zabezpieczeń, skoro na gruncie art. 147 Prawa zamówień publicznych zamawiający może nie żądać żadnych zabezpieczeń. Skoro więc może nie być zabezpieczeń, dlaczego nie dopuścić swobody w doborze ich rodzaju (także innych niż przewidziano w art. 148). W szczególności,



w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego korzystne mogą być poręczenia i gwarancje udzielone przez spółki-matki. Wydaje się, że w przypadku dopuszczenia spółek celowych do realizacji projektów takie zabezpieczenia są wręcz konieczne, w celu ochrony zamawiających. Wówczas nawet gwarancje bankowe, jeśli będą ograniczone kwotą stanowiącą 10% wartości zamówienia, nie stanowią równie satysfakcjonującego zabezpieczenia, jak gwarancja spółki holdingowej dotycząca całości zobowiązań danego wykonawcy (100% wartości zamówienia), udzielona przez spółkę holdingową o potwierdzonej i mocnej pozycji ekonomicznej.

9. Dopuszczenie zmian umowy ppp w trakcie jej wykonywania

Nierealistycznym oczekiwaniem jest, aby przewidzieć szczegółowo okoliczności, jakie mogą implikować konieczność zmiany umowy ppp w perspektywie 30 lat współpracy. Taki wymóg nakłada obecnie na strony umowy art. 144 Prawa zamówień publicznych i art. 13 ustawy o ppp. Postulowane byłyby takie zmiany prawne, które umożliwiałyby dostosowanie wieloletniej umowy do zmieniających się realiów. Rozwiązania implementowane za granicą pozwalają zmieniać umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w trakcie ich wykonywania, m.in. w przypadku zmian w prawie, a także zmian istotnych uwarunkowań technicznych lub ekonomicznych dotyczących realizacji projektu (np. innowacyjne rozwiązania, które mogą pojawić się w przyszłości). Za każdym razem procedura wprowadzania takich zmian wymaga jednak, aby były one wzajemnie akceptowane przez strony partnerstwa, a także, aby sytuacja ekonomiczna partnera prywatnego w ramach umowy, po wprowadzeniu postulowanej zmiany, pozostawała niezmieniona. Jeśli więc w trakcie realizacji umowy zamawiający żądałby zmiany np. technologii, w związku z okolicznościami, których strony nie mogły przewidzieć (np. zmiana prawa lub odkrycia naukowe), wówczas partner prywatny miałby obowiązek takie żądanie zrealizować, na koszt i ryzyko partnera publicznego (z uwzględnieniem odpowiednich korzyści), a pozycja partnera prywatnego w związku z taką zmianą nie mogłaby ulec ani pogorszeniu, ani poprawie. Tego typu rozwiązania dużo lepiej chronią interesy stron, które należy rozpatrywać w wieloletniej perspektywie, a jednocześnie zmiany takie, o ile spowodowane są okolicznościami, których strony nie mogły przewidzieć w chwili wyboru oferty, nie naruszają zasady równego traktowania uczestników postępowania. Możliwość wprowadzenia takich zmian powinna być dopuszczona przepisami prawa.

10. Dopuszczenie zmian podmiotowych po stronie partnera prywatnego

Z opisaną w pkt 2 powyżej zasadą wynikającą z art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, a polegającą na braku możliwości zmian podmiotowych po stronie partnera prywatnego, wiąże się także problem braku możliwości „przejęcia” projektu ppp przez bank. W sytuacji, gdy partner prywatny nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, co uprawnia podmiot publiczny do wstrzymania wypłaty wynagrodzenia, obniżenia jego wysokości lub też w skrajnych sytuacjach wypowiedzenia umowy o ppp, banki mogą nie mieć wystarczającego zabezpieczenia spłaty kredytu.

V. ABC ppp

Z uwagi na specyfikę przedsięwzięć ppp, podmiot finansujący ma stosunkowo niewielką możliwość zaspokojenia się z ustanowionych na jego rzecz zabezpieczeń. Partner prywatny będzie prawdopodobnie spółką projektową, zawiązaną przez wspólników dla realizacji przedsięwzięcia, która w związku z tym nie będzie dysponować majątkiem innym niż wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia. W konsekwencji finansowanie przedsięwzięcia opierać się będzie na dokładnej analizie przepływów pieniężnych, które wygenerowane zostaną przez wybudowaną infrastrukturę i które powinny umożliwić spłatę kredytu. Dodatkowo zobowiązania partnera prywatnego wobec podmiotu finansującego mogą zostać zabezpieczone umowami cesji praw z umów zawartych w ramach przedsięwzięcia oraz polis ubezpieczeniowych, zabezpieczeniami na rachunkach bankowych oraz, jeśli to możliwe, na składnikach majątkowych wykorzystywanych do realizacji przedsięwzięcia.

Wobec powyższego, w praktyce zagranicznej zawierane są zazwyczaj umowy trójstronne, pomiędzy podmiotem publicznym, partnerem prywatnym oraz podmiotem finansującym realizację przedsięwzięcia. Podstawowym celem umowy jest określenie praw i obowiązków stron w sytuacji zagrożenia projektu w związku z zaistnieniem okoliczności uzasadniających wypowiedzenie umowy przez podmiot publiczny. Umowa umożliwić ma podmiotowi finansującemu „uratowanie” przedsięwzięcia. W tym celu podmiot publiczny zobowiązuje się nie wypowiedzieć umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w danym okresie, pomimo zaistnienia określonych w umowie przesłanek wypowiedzenia. Okres ten niezbędny jest dla wdrożenia programu naprawczego przez partnera prywatnego. Podmiot publiczny zobowiązuje się także do zawiadomienia podmiotu finansującego o wystąpieniu okoliczności uprawniających do rozwiązania umowy, w tym o wysokości wymagalnych zobowiązań partnera prywatnego (np. z tytułu naliczonych kar umownych).

W praktyce zagranicznej, w określonych sytuacjach, podmiot finansujący uprawniony jest także do „przejęcia” przedsięwzięcia. Bank w takiej sytuacji powołuje spółkę celową, która wstępuje w prawa dotychczasowego partnera prywatnego lub wskazuje podmiot trzeci, który kontynuować będzie przedsięwzięcie jako partner prywatny. Polska ustawa o ppp nie przewiduje takiej możliwości. Z uwagi na konieczność dokonywania wyboru partnera prywatnego w trybie PZP oraz braku możliwości przeniesienia praw z umowy o zamówienie publiczne, rozwiązanie takie nie jest dopuszczalne na gruncie polskiego prawa.

11. Umożliwienie podmiotowi publicznemu dokonania „sprzedaży” projektu

Rozwiązania zagraniczne dopuszczają także „sprzedaż” umowy przez podmiot publiczny, jeśli bank nie wykonuje „*step in right*”. Nie jest konieczne zawarcie nowej umowy o ppp, tylko podmiot publiczny zaprasza do składania ofert na „przejęcie” umowy i jej kontynuację. Podmiot, który zaproponuje najwyższą cenę wstępuje do umowy w miejsce dotychczasowego partnera prywatnego i kontynuuje projekt na tych samych zasadach. Rozwiązanie takie nie wydaje się dopuszczalne w prawie polskim, niemniej jednak warto by go rozważyć, ponieważ jest korzystne dla wszystkich uczestników transakcji.

12. Umożliwienie podmiotowi publicznemu przejęcia umów partnera prywatnego z podwykonawcami

W praktyce zagranicznej dopuszczalne jest rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku wypowiedzenia umowy o ppp podmiot publiczny uprawniony jest do przejęcia umów partnera prywatnego zawartych z podwykonawcami. Dzięki takiemu rozwiązaniu podmiot publiczny nie musi rozpisywać nowego przetargu w celu wyboru wykonawcy, który ukończy roboty budowlane lub też kontynuować będzie zarządzanie infrastrukturą, lecz może podjąć bezpośrednio współpracę z podwykonawcami partnera publicznego, którzy de facto wykonywali te usługi (zgodnie z zasadą *back to back* partner prywatny powierza świadczenie wszelkich usług podwykonawcom).

13. Projekty hybrydowe – dostępność finansowania

W projektach hybrydowych, czyli takich, w których finansowanie projektu następuje nie tylko ze środków partnera prywatnego i publicznego, ale także z funduszy unijnych, kluczową kwestią jest odpowiedni podział ryzyka związany z zapewnieniem finansowania unijnego. Nie należy oczekiwać, że całość ryzyka związane go z finansowaniem unijnym poniesie partner prywatny, zwłaszcza wtedy, gdy beneficjentem finansowania



unijnego jest (lub ma być) partner publiczny. Dlatego, rozpoczynając przygotowanie takich projektów, a w szczególności rozpoczynając postępowanie zmierzające do wyboru partnera prywatnego, zamawiający powinien wyraźnie określić poziom finansowania obciążający partnera publicznego (w tym ze środków unijnych). Udział środków publicznych w projekcie realizowanym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest kluczowym elementem decydującym o atrakcyjności oferty składanej przez partnera prywatnego, a także niekiedy elementem decydującym w ogóle o jej złożeniu lub niezłożeniu. Z oczywistych względów oferta partnera prywatnego będzie inna, jeśli udział środków publicznych kształtował się będzie na poziomie 0%, a inna, jeśli ten udział będzie na poziomie 50%. Dlatego element ten nie może być niepewny na etapie składania oferty. Jeśli niemożliwe jest uzgodnienie z Komisją Europejską takich procedur, które umożliwiłyby zapewnienie (zagwarantowanie) określonej kwoty dotacji dla konkretnego projektu przed wyborem partnera prywatnego (oczywiście przy spełnieniu wszelkich przesłanek wymaganych dla kwalifikowalności projektu i konkretnych wydatków), to ryzyko związane z finansowaniem wkładu partnera publicznego (bez względu na to, czy środki pochodzą z dotacji EU, krajowej czy z budżetu zamawiającego), powinno pozostać po stronie partnera publicznego i element ten powinien być precyzyjnie określony w SIWZ.

14. Zawiadomienie Prezesa UZP o zawarciu umowy

Stosowanie Prawa zamówień publicznych do wyboru partnera prywatnego zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ppp oznacza konieczność stosowania również art. 142 ust. 3, nakazującego zawiadamiać Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata, wraz z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania. Podmiot publiczny będzie musiał w powyższym zawiadomieniu uzasadnić, że zachodzi przynajmniej jedna z przesłanek, określonych w ust. 2 art. 142 Prawa zamówień publicznych.

Wymóg zawiadamiania Prezesa UZP o zamiarze zawarcia umowy o ppp na okres dłuższy niż 4 lata należy uznać za uciążliwy i sprzeczny z naturą ppp. O ile jego zastosowanie do zamówień publicznych, jako umów krótkoterminowych, jest uzasadnione (umowy zawierane na czas dłuższy niż 4 lata stanowiąc będą wyjątek od reguły), o tyle stosowanie art. 142 ust. 3 Prawa zamówień publicznych do umów o ppp, a więc co do istoty umów długoterminowych, nie znajduje uzasadnienia.

Zasadne jest wyłączenie stosowania art. 142 Prawa zamówień publicznych w zakresie wyboru partnera prywatnego.

V. ABC ppp

15. Spółka ppp

Ze względu na specyfikę przedsięwzięcia ppp strony umowy mogą utworzyć spółkę celową o kapitale mieszanym, która realizować będzie przedsięwzięcie. Redakcja art. 14 ust. 1 ustawy o ppp sugeruje, że spółką celową ppp może być jedynie spółka utworzona w wyniku wcześniej zawartej umowy o ppp.

Tymczasem w praktyce często podmiotem publicznym będzie spółka komunalna. Ponadto, często usługi publiczne, które w drodze umowy o ppp mają zostać powierzone partnerowi prywatnemu, świadczone będą przez już istniejące spółki komunalne. Nierzadko również już istniejąca spółka partnera prywatnego będzie podmiotem świadczącym usługi w branży związanej z przedmiotem umowy o ppp. Tworzenie nowych spółek celowych ppp w takiej sytuacji stanowić może niepotrzebne utrudnienie i komplikowanie struktury podmiotowej przedsięwzięcia.

Za spółkę celową ppp, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o ppp, powinny być również uznawane spółka komunalna lub spółka partnera prywatnego, których współnikami, w wyniku zawarcia umowy o ppp, stanie się odpowiednio partner prywatny lub podmiot publiczny.

Przystąpienie do już istniejącej spółki, jako spółki celowej ppp, uczestniczącej w postępowaniu, powinno być wynikiem wcześniej zawartej umowy o ppp, a cel i przedmiot działania spółki nie powinien wykraczać poza zakres określony umową o ppp. W konkretnych przypadkach oznaczałoby to konieczność dostosowania umowy lub statutu spółki do umowy o ppp.

Ponadto, zalecane jest wyłączenie stosowania w przypadku, jak wyżej, przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, np. poprzez dodanie w art. 14 ustawy o ppp ust. 5 w brzmieniu: „Do sprzedaży akcji lub udziałów w spółce podmiotu publicznego, w której akcje lub udziały obejmuje partner prywatny na zasadach określonych w ust. 4, nie ma zastosowania ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji”.

16. Prekwalifikacja kandydatów w procedurze koncesyjnej

Ustawa o koncesjach nie przewiduje możliwości zaproszenia do negocjacji określonej liczby kandydatów. Koncesjodawca zobowiązany jest zatem do ich prowadzenia ze wszystkimi podmiotami, które zgłosiły udział w postępowaniu.

Celowe jest wprowadzenie do ustawy o koncesjach rozwiązania analogicznego do przyjętego w Prawie zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający może zaprosić do dialogu tylko niektórych wykonawców, którzy uzyskali najwyższe punkty w ramach prekwalifikacji, nie mniej niż 5. Rozwiązanie takie pozwoli skrócić postępowanie i zmniejszyć jego koszty.

17. Wynagrodzenie koncesjonariusza

Zgodnie z Ustawą o Koncesjach wynagrodzenie koncesjonariusza, obok prawa do eksploatacji przedmiotu koncesji, pochodzić może z płatności koncesjodawcy. W myśl art. 1 ust. 3 zd. 1 Ustawy o Koncesjach, „*płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza*”. Koncesjonariusz, ponadto, ponosi „*w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji*”. Zagadnienia płatności koncesjodawcy oraz ryzyka ekonomicznego mają kluczowe znaczenie ze względu na odróżnienie koncesji od zamówień publicznych.

Wykładnia logiczna tego przepisu pozwala przyjąć, że płatność koncesjodawcy może pokrywać nawet większość nakładów poniesionych przez koncesjonariusza (np. 99 %), jednak nigdy nie może równoważyć całości wydatków koncesjonariusza. Wobec takiej interpretacji dozwolona byłaby sytuacja, w której koncesjonariusz mógłby mieć zapewniony zwrot niemal wszystkich poniesionych nakładów związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej objętej koncesją.

Powyższa interpretacja nie jest uprawniona w świetle prawa europejskiego. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (por. sprawa C-458/03 Parking Brixen z 13 października 2005 r.) wskazuje, że „wynagrodzenie koncesjonariusza nie pochodzi (co do zasady) od danego organu władzy publicznej, lecz z kwot pieniężnych wpłacanych przez osoby trzecie z tytułu korzystania z danej usługi (infrastruktury). Ten sposób wynagrodzenia oznacza, że koncesjonariusz bierze na siebie ryzyko związane z korzystaniem z usług”. Wobec powyższego stwierdzić należy, że art. 1 ust. 3 zd. 1 w zakresie, w jakim pozwala uznać za koncesję umowę, w której płatność koncesjodawcy znacznie przekracza 50% nakładów związanych z wykonywaniem koncesji, jest niezgodny z prawem UE. W związku z powyższym odczytywać należy art. 1 ust. 3 zd. 2, w świetle którego koncesjonariusz ma ponosić *w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji*.



Wg powyższej wykładni, zd. 1 i 2 art. 1 ust. 3 ustawy o koncesjach są ze sobą częściowo sprzeczne, tj. zakres przepisu ze zd. 1 wykracza poza dyspozycję zd. 2 i obejmuje takie sytuacje, których nie można zakwalifikować jako koncesje.

Celowe jest wyjaśnienie pojęcia „ryzyka ekonomicznego” na gruncie ustawy o koncesjach oraz wykreślenie w art. 1 ust. 3 ustawy o koncesjach sformułowania, że „Płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza”.

18. Wejście w życie nowelizacji

Należałoby rozważyć możliwość stosowania nowelizacji również do postępowań będących w toku, w dniu wejścia w życie tej nowelizacji, a zwłaszcza do umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawieranych w wyniku ofert złożonych po wejściu w życie planowanej nowelizacji. Zakaz retroaktywności prawa nie jest zakazem bezwzględny. Jeśli nie narusza praw nabytych, nowelizowane prawo może mieć również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed jego wejściem w życie.

Andrzej Dębiec
Partner w kancelarii Hogan
Lovells (Warszawa) LLP



5.1.2. Wybrane zagadnienia podatkowe w zakresie podatku dochodowego powstające w związku z realizacją projektów w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) to forma współpracy podmiotów prywatnych z podmiotami sektora publicznego, usankcjonowana w ramach regulacji prawnych większości rozwiniętych gospodarek, gdzie traktowana jest jako skuteczny instrument służący rozwojowi inwestycji w infrastrukturę oraz w świadczenie usług o charakterze „pożytku publicznego”.

W Polsce, realizacja projektów w modelu ppp możliwa jest w szczególności na podstawie Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (**ustawa o ppp**), jakkolwiek przedsięwzięcia o zbliżonym charakterze mogą być wdrażane także na innych podstawach prawnych – w tym, w ramach ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi czy też na bazie długoterminowych kontraktów zawieranych w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.

Należy podkreślić, że choć ustawa o ppp obowiązuje już od kilku lat, to jej uregulowania nie przełożyły się jeszcze na praktykę gospodarczą; jak dotąd, podmioty prywatne i publiczne zainteresowane wspólnym inwestowaniem wybierały raczej inne formy współpracy. Jednym z istotnych powodów owej „niechęci” do wdrażania inwestycji na podstawie przepisów ustawy o ppp są wątpliwości o charakterze zarówno prawnym, jak i praktycznym.

W niniejszym artykule zajmujemy się problematyką projektów realizowanych na podstawie ustawy o ppp w kontekście podatków dochodowych, poprzez przedstawienie wybranych wątpliwości podatkowych powstających dla inwestorów. Aby jednak nadać niniejszemu opracowaniu charakter bardziej praktyczny, poza nazwaniem i wyjaśnieniem kluczowych kwestii podatkowych, staramy się także zaproponować kierunki zmian w ramach obowiązujących ustaw podatkowych, które pozwoliłyby na rozwiązanie lub przynajmniej złagodzenie tych kwestii.

Zakres podmiotowy

Poniżej przedstawiono wybrane zagadnienia podatkowe powstające dla inwestorów zaangażowanych w projekt ppp na gruncie ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (**ustawa PDOP**) oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (**ustawa PDOF**). Ze względu na zbliżoną konstrukcję obu ustaw w zakresie omawianych zagadnień, odpowiednie propozycje zmian zostały omówione łącznie, z odniesieniami do konkretnych regulacji tych ustaw.

Jednocześnie trzeba przypomnieć, że problemy podatkowe w zakresie podatku dochodowego dotyczą w głównej mierze sektora prywatnego; na podstawie bowiem przepisu art. 6 ust. 1 ustawy PDOP, zwolnieniu od podatku podlega m.in. Skarb Państwa, jednostki budżetowe oraz jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów określonych w przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od powyższego warto zaznaczyć, że nieefektywność podatkowa po stronie partnera prywatnego może przekładać się na uwarunkowania finansowe projektu ppp, co wpłynie na sytuację podmiotu publicznego jako uczestnika takiego projektu.

Możliwość rozliczenia kosztów poniesionych przez partnera prywatnego w ramach projektu ppp przed utworzeniem spółki celowej

Projekty ppp charakteryzują się znacznym skomplikowaniem, wysokimi kryteriami oceny oraz wieloetapowością. Dlatego, od momentu podjęcia decyzji o przystąpieniu do przetargu w zakresie projektu ppp, podmiot prywatny ponosi znaczące koszty z tym związane, dotyczące różnego rodzaju ekspertyz, usług doradczych, przygotowania dokumentacji itp. Niejednokrotnie koszty te ponoszone są przez podmiot zagraniczny lub podmiot krajowy inny niż ten, który w przypadku wygrania przetargu będzie ostatecznie realizował inwestycję jako partner prywatny. Wynika to przede wszystkim z faktu, że proces przetargowy jest długi, a jego wynik obciążony znaczną niepewnością. W konsekwencji podmiot przystępujący do przetargu może zdecydować się na utworzenie spółki celowej dopiero na późniejszym etapie procesu przetargowego; do tego momentu finansuje koszty tego procesu we własnym zakresie.

Na określonym etapie procesu przetargowego podmiot prywatny tworzy zazwyczaj spółkę celową. O ile spółka celowa jest odrębnym podatnikiem podatku dochodowego, powstaje problem przeniesienia na spółkę celową poniesionych kosztów i rozliczenia ich dla celów podatkowych.

Zgodnie z ustawą PDOP (art. 15 ust. 1) oraz ustawą PDOF (art. 22 ust. 1), kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wyraźnie wskazanych w przepisach. Obowiązujące przepisy podatkowe nie odnoszą się do możliwości rozliczenia kosztów ponoszonych przed powstaniem podatnika przez jego podmiot założycielski. Zgodnie z powszechną praktyką organów podatkowych, w przypadku takich kosztów ponoszonych na założenie spółki, podmiot-założyciel może rozliczyć poniesione koszty założenia spółki dopiero w momencie zbycia udziałów (akcji) w tej spółce. Natomiast w świetle art. 15 ust. 1 ustawy PDOP oraz art. 22 ust. 1 ustawy PDOF, wątpliwe jest prawo podmiotu-założyciela do rozliczenia dla celów podatkowych poniesionych kosztów przystąpienia do przetargu w sytuacji, gdy przychody z tytułu projektu ppp będą generowane przez spółkę celową będącą odrębnym podatnikiem. Poniesionych kosztów nie może także w sposób bezpośredni rozliczyć sama spółka celowa, gdyż w momencie ich poniesienia nie istniała jeszcze jako podatnik podatku dochodowego.



W tych okolicznościach przeniesienie kosztów na spółkę celową dokonywane jest na podstawie różnych umów cywilnoprawnych, co stanowi niepotrzebną komplikację w zakresie prowadzonego projektu ppp.

W takim stanie rzeczy, warto rozważyć rozwiązanie omawianego problemu poprzez wprowadzenie do ustaw podatkowych regulacji dotyczących możliwości zaliczenia do kosztów spółki celowej wydatków ponoszonych na projekt ppp przed powstaniem tej spółki. Nowelizacja przepisów w tym zakresie wymagałaby jednak nie tylko wprowadzenia zapisów o uprawnieniu do rozliczenia kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego przed powstaniem spółki celowej, ale także uregulowania sposobu przypisania takich kosztów spółce celowej oraz doprecyzowania sposobu ich rozliczenia. Co więcej, niezbędne byłoby ustalenie warunków uznania wydatków poniesionych przed powstaniem spółki celowej za jej koszt podatkowy, w tym poprzez wskazanie wymaganej dokumentacji oraz ewentualnie ram czasowych dla dokonania rozliczenia wydatków.

Obowiązujące regulacje w zakresie rozliczania kosztów poniesionych przed powstaniem podatnika

Propozycja rozwiązań podatkowych

V. ABC ppp

Wprowadzenie postulowanej zmiany stanowiłoby odzwierciedlenie ekonomicznej natury nakładów, które są w istocie ponoszone w interesie spółki celowej. Skutkiem tej zmiany byłoby uproszczenie rozliczeń w ramach podmiotu prywatnego, co w znaczący sposób zwiększyłoby atrakcyjność projektów ppp dla prywatnych inwestorów.

Warto także zaznaczyć, że w przypadku przegrania przez podmiot prywatny przetargu, Skarb Państwa nie zostałby „obciążony” poniesionymi przez niego kosztami – o ile spółka celowa nie wygeneruje przychodów, w praktyce nie rozliczy także kosztów.

Możliwość pełnego rozliczenia kosztów środków trwałych wytworzonych lub nabytych w ramach inwestycji ppp poprzez podatkowe odpisy amortyzacyjne

Obowiązujące regulacje w zakresie dokonywania odpisów amortyzacyjnych w kontekście projektów ppp

Zgodnie z art. 16a ustawy PDOP oraz art. 22a ustawy PDOF, amortyzacji podlegają środki trwałe stanowiące własność lub współwłasność podatnika. Przepisy obu ustaw podatkowych zawierają szczegółowe zasady dokonywania amortyzacji podatkowej, jak również zestawienie ustawowych stawek amortyzacyjnych.

Na podstawie art. 16h ust. 1 pkt 1 ustawy PDOP oraz art. 22h ust. 1 pkt 1 ustawy PDOF, odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ten środek lub wartość wprowadzono do ewidencji, do końca tego miesiąca, w którym następuje zrównanie sumy odpisów amortyzacyjnych z ich wartością początkową lub w którym postawiono je w stan likwidacji, zbyto lub stwierdzono ich niedobór.

Umowa w zakresie projektu ppp zawierana jest na określony czas, przykładowo 20 lub 25 lat. W pierwszym okresie trwania umowy, partner prywatny ponosi znaczące wydatki inwestycyjne, w tym związane z nabyciem lub wytworzeniem środków trwałych podlegających zaliczeniu w koszty poprzez systematycznie dokonywane odpisy amortyzacyjne. Odpowiednie wydatki ponoszone przez podmiot prywatny są kapitalizowane do wartości początkowej środków trwałych.

Po zakończeniu umowy ppp inwestycja jest przekazywana podmiotowi publicznemu. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy, w ramach których określono maksymalne stawki amortyzacji, może się zdarzyć, że okres umowy ppp nie będzie wystarczający dla pełnego zamortyzowania środka trwałego (tj. zaliczenia całości kosztów poniesionych na jego nabycie lub wytworzenie do kosztów podatkowych). Problem ten dotyczy zwłaszcza wznoszonych przez partnera prywatnego budynków i budowli, w przypadku których okresy amortyzacji podatkowej są najdłuższe. Zakładając, że projekt ppp realizowany jest przez spółkę celową będącą odrębnym podatnikiem, który zasadniczo przestaje generować przychody wraz z zakończeniem umowy ppp, niezamortyzowana część środka trwałego nigdy nie zostanie zaliczona w koszty podatkowe takiej spółki. W konsekwencji, wartość ta dodatkowo obciąży finansowo partnera prywatnego.

Propozycje rozwiązań podatkowych

Warto rozważyć wprowadzenie zmian w ustawach podatkowych pozwalających na dostosowanie okresu amortyzacji środków trwałych wytworzonych lub nabytych przez podmiot prywatny do okresu trwania umowy ppp, przykładowo poprzez umożliwienie podatnikom wyboru stawek amortyzacyjnych na bardziej elastycznych zasadach. Takie rozwiązanie prawne powinno dodatkowo uwzględniać sytuacje, w których partnerzy w ramach danego projektu ppp zdecydują się na skrócenie lub wydłużenie okresu umowy.

Wspomniane rozwiązanie pozwoliłoby na zwiększenie efektywności rozliczeń podatkowych partnera prywatnego, a tym samym bezpieczeństwa ekonomicznego projektu, dzięki możliwości odzyskania, w rachunku podatkowym, poniesionych nakładów.

Uwzględniając fakt zwolnienia partnera publicznego z podatku dochodowego od osób prawnych, proponowane rozwiązanie nie skutkowałoby „podwójną” korzyścią podatkową (nie obciążałoby dodatkowo Skarbu Państwa) – po przekazaniu inwestycji po okresie umowy o ppp, jej podatkowa amortyzacja nie byłaby już kontynuowana przez podmiot publiczny.



Możliwość rozliczenia kosztów pośrednich na zasadzie współmierności

Znaczącą część kosztów ponoszonych przez partnera prywatnego w ramach projektu ppp stanowią tzw. koszty pośrednie. Zgodnie z art. 15 ust. 4d ustawy PDOP oraz art. 22 ust. 5c ustawy PDOF, koszty uzyskania przychodów, inne niż koszty bezpośrednio związane z przychodami (tzw. „koszty pośrednie”), są potrącane w dacie ich poniesienia. Jeżeli jednak koszty te dotyczą okresu przekraczającego rok podatkowy, a nie jest możliwe określenie, jaka ich część dotyczy danego roku podatkowego, w takim przypadku stanowią koszty uzyskania przychodów proporcjonalnie do długości okresu, którego dotyczą.

Praktyczna wykładnia wskazanego powyżej przepisu rodzi liczne wątpliwości; nie jest do końca jasny zakres rozliczenia kosztów pośrednich w przypadku ich związku z okresem przekraczającym rok podatkowy ani też wymagany charakter takiego związku. Niemniej jednak, w praktyce, organy podatkowe skłaniają się do rozwiązania polegającego na potrącaniu kosztów pośrednich w dacie ich poniesienia, a więc w dniu, na który ujęto koszt w księgach rachunkowych (zaksięgowano) na podstawie otrzymanej faktury czy innego dokumentu.

W praktyce oznacza to, że jeżeli partner prywatny na początku inwestycji ponosi wysokie koszty, które nie zwiększają wartości początkowej środka trwałego, to w wielu przypadkach powinien takie koszty rozpoznać jednorazowo w dacie ich poniesienia. Tym samym, jeżeli partner prywatny w pierwszych latach inwestycji ppp nie osiąga dochodu, to poniesiony przez niego wydatek powiększa stratę podatkową, która z kolei podlega rozliczeniu tylko przez pięć kolejnych lat. W ten sposób, poniesione koszty pośrednie mogą nigdy nie zostać w pełni „zamortyzowane”.

Warto rozważyć nowelizację przepisów art. 15 ustawy PDOP oraz art. 22 ustawy PDOF w taki sposób, aby ich zapisy odzwierciedlały związek pomiędzy ponoszonym przez partnera prywatnego kosztem o charakterze pośrednim a prowadzoną inwestycją. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie do ustaw podatkowych rozwiązań analogicznych do zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którymi na wynik podatkowy danego okresu powinny wpływać jedynie te koszty, które można bezpośrednio przyporządkować przychodom osiągniętym przez podatnika w danym okresie.

Natomiast w zakresie kosztów, które można jedynie w sposób pośredni przyporządkować przychodom lub innym korzyściom osiąganym przez podatnika w danym okresie, podatnik byłby uprawniony do rozliczenia ich na zasadach zbliżonych do amortyzacji. W ten sposób, przedmiotowe koszty wpływałyby na wynik

Obowiązujące regulacje w zakresie rozliczania kosztów pośrednich

Propozycja rozwiązań podatkowych

V. ABC ppp

podatkowy danego okresu jedynie w tej części, w której dotyczą danego okresu, albo proporcjonalnie do długości jego trwania, o ile w równym stopniu dotyczą całego okresu prowadzenia danego przedsięwzięcia.

Wprowadzenie powyższego rozwiązania pozwoliłoby na bardziej racjonalne odzwierciedlenie relacji pomiędzy ponoszonym przez podatnika kosztem pośrednim a prowadzonym przez niego przedsięwzięciem gospodarczym.

Możliwość rozliczenia przez partnera prywatnego strat podatkowej związanej z realizacją inwestycji w zakresie projektu ppp

Obowiązujące regulacje w zakresie rozliczania strat podatkowych i ich wpływ na efektywność projektów ppp

W świetle obowiązujących przepisów o podatku dochodowym, strata podatkowa powstaje, gdy w danym roku podatkowym koszty uzyskania przychodów przekraczają sumę przychodów podatkowych. Zgodnie z przepisami art. 7 ust. 5 ustawy PDOP oraz art. 9 ust. 3 ustawy PDOF, o wysokość straty poniesionej w roku podatkowym podatnik może obniżyć dochód w najbliższych, kolejno po sobie następujących, pięciu latach podatkowych, z tym, że wysokość obniżenia w jednym roku nie może przekroczyć 50% kwoty tej straty.

Projekty ppp charakteryzują się długim i kosztownym procesem inwestycyjnym. W początkowym etapie projektu ppp, w związku z prowadzeniem inwestycji, partner prywatny ponosi znaczące koszty jej realizacji, natomiast przychody zaczyna osiągać dopiero po kilku latach. W związku z tym, w pierwszych latach inwestycji partner prywatny wykazuje wyłącznie straty podatkowe. Dodatkowo, ze względu na długi okres trwania projektu ppp i zasady rozliczania przyjęte przez strony, dochody osiągnane w danym roku eksploatacji mogą okazać się stosunkowo niskie w relacji do wartości strat poniesionych na wcześniejszym etapie inwestycji.

Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, strata może zostać rozliczona tylko w trakcie kolejnych 5 lat podatkowych. W praktyce oznacza to możliwość wystąpienia sytuacji, w której partner prywatny w ogóle nie będzie miał możliwości rozliczenia poniesionych przez siebie strat podatkowych (jeżeli pierwszy dochód osiągnie po upływie pięciu lat od wykazania straty), albo rozliczy poniesione w pierwszych latach straty jedynie w części (jeżeli dochody uzyskane przez niego w okresie eksploatacji inwestycji nie będą wystarczające dla wykorzystania całej kwoty straty).

Oczywiście skala tego problemu jest różna w odniesieniu do różnych projektów ppp i zależy od takich czynników, jak wysokości nakładów inwestycyjnych, charakter tych nakładów (w tym ich alokacja do środków trwałych podlegających amortyzacji oraz do wydatków bieżących), długości procesu inwestycyjnego czy wreszcie



relacji pomiędzy wysokością dochodów osiągniętych w pierwszych latach eksploatacji inwestycji oraz wygenerowanych strat podatkowych.

W kontekście opisanego zagadnienia, warto rozważyć nowelizację obowiązujących przepisów art. 7 ust. 5 ustawy PDOP oraz art. 9 ust. 3 ustawy PDOF poprzez wskazanie, że w przypadku realizacji projektów ppp, partner prywatny ma prawo do rozliczania straty podatkowej w okresie dłuższym niż obowiązujący obecnie okres 5 lat. Wprowadzenie takiego rozwiązania powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności, a przez to atrakcyjności projektów ppp.

Ustawowe wydłużenie okresu rozliczania strat mogłoby zostać dokonane na kilka sposobów. Przykładowe opcje to uprawnienie do rozliczenia straty przez założony przez strony okres trwania umowy ppp, uprawnienie do rozliczenia straty w okresie pięciu lat od końca roku podatkowego, w którym inwestycja została oddana do użytkowania czy wreszcie uprawnienie do rozliczenia straty przez określenie konkretnego, preferencyjnego terminu, który w przypadku długoterminowych projektów byłby dłuższy niż obowiązujący obecnie okres 5 lat.

Oczywiście, jak każde nowe rozwiązanie, również i to wymagałoby rozważenia i uregulowania w sposób szczegółowy, w tym poprzez określenie zakresu dostępnej preferencji oraz doprecyzowanie pojęć „straty podatkowej związanej z prowadzeniem długoterminowego projektu” czy „dochodu” z takiego projektu – co ma kluczowe znaczenie w przypadku inwestycji realizowanych przez podmioty inne niż spółki celowe (które byłyby zaangażowane także w inne projekty) lub przez spółki celowe zorganizowane w formie spółek osobowych.

Konieczność wprowadzenia rozwiązań podatkowych regulujących sposób rozliczenia stron umowy w odniesieniu do koncesji na roboty budowlane lub usługi

Aktualne brzmienia ustaw podatkowych, ustawy PDOP oraz ustawy PDOF, nie zawiera regulacji odnoszących się specyficznie do opodatkowania rozliczeń dokonywanych pomiędzy stronami umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi: istniejące rozwiązania podatkowe odnoszą się wyłącznie do projektów realizowanych na podstawie ustawy o ppp. W praktyce kreuje to szereg wątpliwości przy realizacji tego rodzaju projektów, co bez wątpienia wpływa na zmniejszenie zainteresowania nimi inwestorów.

Istniejąca praktyka w zakresie rozliczania umów koncesji na roboty budowlane lub usługi bazuje na „dowolnych” i różnicowanych rozwiązaniach prawno-podatkowych, niemających oparcia w przepisach. Taka praktyka nie może stanowić stabilnej i wiarygodnej podstawy dla planowania i wdrażania przedmiotowych inwestycji.

Problemy i wątpliwości podatkowe mają zróżnicowany charakter i dotyczą zarówno charakteru świadczeń realizowanych przez każdą ze stron umowy, jak i ich wyceny. Podmioty zainteresowane realizacją projektów w oparciu o model koncesji zgłaszają swoje obawy co do ewentualnych ryzyk podatkowych. Po stronie przychodowej obawy inwestorów dotyczą możliwości rozpoznania przez organy podatkowe przychodu do opodatkowania po stronie partnera prywatnego z tytułu uzyskania „świadczeń nieodpłatnych” (jak świadczenie z tytułu koncesji czy nieodpłatnego użytkowania gruntu udostępnionego pod inwestycję). Brak jest także pewności co do możliwości rozliczenia kosztów podatkowych (np. w postaci prawa do amortyzacji środka trwałego wytworzonego przez partnera prywatnego czy nakładów na inwestycję realizowaną na gruncie udostępnionym przez podmiot publiczny).

W tych okolicznościach niezbędne wydaje się znowelizowanie ustaw o podatkach dochodowych w sposób adresujący wątpliwości inwestorów prywatnych co do sposobu rozliczenia pozycji przychodowych i kosztowych.

Jedną z propozycji jest wprowadzenie zapisu o możliwości amortyzacji przez podmiot prywatny środka trwałego wytworzonego w ramach umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi w sposób podobny, jak uczyniono to w odniesieniu do amortyzacji inwestycji na cudzym gruncie.

Propozycja rozwiązań podatkowych

Obecny stan prawny i praktyka gospodarcza

Zakres wymaganych zmian przepisów podatkowych

V. ABC ppp

Po wtóre, warto byłoby w sposób jednoznaczny wyłączyć określone „świadczenia” z zakresu przychodów podatkowych podmiotu prywatnego, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do umowy ppp.

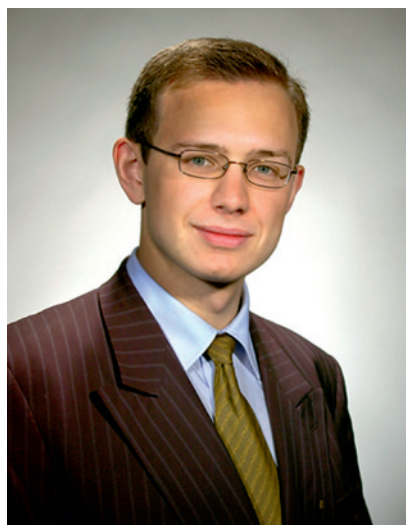
Również w pozostałym zakresie warto wprowadzić rozwiązania postulowane w relacji do umów ppp, takie jak możliwość rozliczenia kosztów poniesionych przez partnera prywatnego przed utworzeniem spółki celowej, racjonalizacja rozliczenia nakładów poczynionych w trakcie inwestycji czy wydłużenie okresu na rozliczenie straty podatkowej.

Wprowadzenie takich narzędzi powinno znacznie ułatwić rozliczenia pomiędzy stronami umowy koncesji na roboty budowlane, a tym samym zwiększyć ekonomiczną atrakcyjność wdrażania takich umów.

Uwaga końcowa

Przedstawione powyżej koncepcje zmian podatkowych mają charakter wstępny i ogólny; jak każda inna propozycja zmiany legislacyjnej, również i koncepcje tu zaprezentowane wymagają szczegółowego zbadania pod kątem zgodności z przepisami innych aktów prawnych obowiązujących w Polsce (np. z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji czy przepisami o pomocy publicznej), jak też z aktami unijnymi.

Warto także zaznaczyć, że przedstawione powyżej zestawienie istotnych zagadnień podatkowych jest w pewnym stopniu subiektywne: wynika ono z dotychczasowych doświadczeń autorki przy strukturyzowaniu projektów inwestycyjnych w kontekście przepisów ustawy o ppp. Należy uwzględnić, że schematy stosowane w kolejnych takich projektach mogą się różnić, a tym samym nie można wykluczyć, że przy odmiennym modelu współpracy inwestorów, zmieni się również waga niektórych powstających dla niego problemów podatkowych.



Marcin Wawrzyniak
Instytut Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego

5.1.3. Propozycja nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie wpływu zobowiązań z umów typu partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp) na deficyt sektora finansów publicznych, państwowy dług publiczny oraz nadwyżkę operacyjną jednostek samorządu terytorialnego

Cechą charakterystyczną umów typu partnerstwa publiczno-prywatnego jest zaciąganie przez podmiot publiczny wobec partnera prywatnego wieloletnich zobowiązań do płatności na jego rzecz tytułem wniesienia wkładu własnego lub wynagrodzenia. Zagadnienie wpływu zobowiązań z tego typu kontraktów na deficyt sektora finansów publicznych oraz państwowy dług publiczny, a także nadwyżkę operacyjną jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) omówione zostało w pierwszym numerze „Biuletynu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” (*Wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego na zadłużenie sektora publicznego i dług JST na przykładzie projektu budowy mieszkań komunalnych w Krakowie*, „Biuletyn PPP”, Nr 1(1), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 54–69). Uwagi podniesione w powołanym artykule należy uzupełnić o wyrażone w literaturze stanowisko, zgodnie z którym zobowiązania z umów o ppp zwiększają dług publiczny tylko o tyle, o ile są wymagalne i wynikają z prawomocnych orzeczeń sądów albo były już wymagalne i zostały uznane za bezsporne przez jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem (stosownie do art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz.U. z 2009 r.,

Nr 157, poz. 1240 – z późn. zm., dalej „UFP”)¹. Jakkolwiek powyższe stanowisko jest uzasadnione na gruncie aktualnego brzmienia przepisów UFP, to pozostaje w całkowitym oderwaniu od zasad oceny wpływu zobowiązań z umów typu ppp na dług sektora ogólnorządowego, zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA95), wynikającymi z rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. oraz decyzji nr 18/2004 EUROSTAT z dnia 11 lutego 2004 r., zwanej dalej „Decyzją”². Przyjęcie powyższego stanowiska może w praktyce prowadzić do powstania znacznych rozbieżności pomiędzy wielkością państwowego długu publicznego obliczanego na potrzeby krajowe, zgodnie z UFP, a wielkością długu sektora ogólnorządowego ustalanego przez Komisję Europejską i EUROSTAT. Związane z tym rozbieżności mogą nie sprzyjać angażowaniu się przez jednostki sektora finansów publicznych we współpracę z sektorem prywatnym w ramach ppp.

W niniejszym artykule przedstawione zostaną wybrane postulaty *de lege ferenda* z zakresu relacji ppp do długu publicznego wraz z ich uzasadnieniem. Przedstawione poniżej propozycje legislacyjne wypracowane zostały przez ekspertów Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce. Przedstawione poniżej postulaty należy traktować jako zaproszenie do dyskusji nad optymalnymi zapisami gwarantującymi możliwą w świetle standardów europejskich (ESA95) neutralność zobowiązań z ppp dla deficytu i długu publicznego, a także prawidłowe zasady klasyfikacji wydatków jednostek sektora finansów publicznych z tytułu takich umów. Niżej przedstawione propozycje opracowane zostały przy założeniu pewnych różnic terminologicznych w zakresie definicji państwowego długu publicznego w prawie polskim i w prawie europejskim (ESA95)³. Autorzy niniejszego artykułu są świadomi wynikających z tego problemów, jednakże ze względu na istniejącą na rynku pilną potrzebę przedstawienia konstruktywnych rozwiązań legislacyjnych zdecydowali się już teraz zaprezentować efekt swoich prac. Zachęcamy zatem do lektury i zgłaszania uwag na adres redakcji „Biuletynu PPP”.

Istotą projektu nowelizacji jest implementacja do prawa polskiego wymogów ESA95 w zakresie, w jakim dotyczą one zasad kwalifikacji zobowiązań z umów typu ppp w rachunkach narodowych, wynikających z Decyzji i Podręcznika. Decyzja została niewłaściwie implementowana do polskiego prawa. W chwili obecnej odesłanie do Decyzji uregulowane zostało jedynie w załączniku nr 41 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) – „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań z tytułu umów ppp”. Takie umiejscowienie Decyzji w prawie polskim utrudnia bezpośrednio powoływanie się na nią w procesie klasyfikacji aktywów z umowy ppp do aktywów podmiotu publicznego lub aktywów partnera prywatnego⁴. Dotychczasowe unormowanie Decyzji w prawie polskim redukuje możliwość jej stosowania jedynie do zakresu wykonania obowiązków planistycznych i informacyjnych państwa polskiego wobec Rady i Komisji Europejskiej – zgodnie z Paktem Stabilności i Rozwoju. Próby rozszerzającej interpretacji zastosowania Decyzji do klasyfikacji aktywów tworzonych w ramach umów o ppp pod kątem długu publicznego na potrzeby krajowe, formułowane m.in. w pismach ministra finansów (zob. pismo ministra finansów nr MRB 345/11 z dnia 10 marca 2011 r.), są oparte na kruchych podstawach prawnych. Ponadto, okolicznością istotnie utrudniającą stosowanie Decyzji przez polskie jednostki sektora finansów publicznych jest różnica pomiędzy definicją długu sektora finansów publicznych w polskich przepisach a kategorią długu sektora ogólnorządowego (*general government*) w Decyzji. Jednocześnie zauważyć należy, że pomimo ciężącego na jednostkach sektora finansów publicznych obowiązku obliczania wpływu transakcji ppp na dług publiczny na potrzeby sprawozdania Rb-Z-PPP brak w tym zakresie szczególnej metodologii oceny stopnia obciążenia stron umowy o ppp ryzykiem.

¹ M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1-2/2011, s. 60–61

² Zgodnie z ESA95 szczegółową podstawą oceny wpływu zobowiązań z umów typu ppp na deficyt i dług sektora rządowego jest Decyzja. Dokumentem wyjaśniającym stosowanie Decyzji w praktyce jest wydany przez EUROSTAT podręcznik *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA95 – 2010 edition*, zwany dalej „Podręcznikiem”. Celem obu dokumentów jest ujednoclenie na szczeblu europejskim zasad klasyfikacji statystycznej aktywów tworzonych w wykonaniu umowy typu ppp, jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych (co ma tym samym natychmiastowy wpływ na deficyt i dług sektora) lub aktywów partnera prywatnego (co powoduje rozłożenie wpływu na deficyt sektora na czas obowiązywania umowy). EUROSTAT rekomenduje, aby aktywa zaangażowane w umowy typu ppp były klasyfikowane jako aktywa niebędące aktywami sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w następstwie tego rejestrowane poza bilansem sektora publicznego, jeżeli występują łącznie dwa następujące uwarunkowania: 1) partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne (budowy) oraz 2) partner prywatny ponosi co najmniej ryzyko dostępności lub ryzyko popytu.

³ Szerzej na temat różnic pomiędzy definicją państwowego długu publicznego w prawie polskim i w prawie europejskim w kontekście ppp w M. Bitner, op. cit., s. 62-65

⁴ Zob. M. Bitner, op. cit., s. 64-65

V. ABC ppp

Stosownie do § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767) zobowiązania z umów o ppp zakwalifikowane zostały do kategorii kredytów i pożyczek, jeżeli mają wpływ na poziom długu publicznego. Przedmiotowe rozporządzenie nie rozstrzyga jednak, kiedy zobowiązania z umów o ppp będą miały wpływ na poziom długu publicznego. Wskazywana m.in. przez Ministerstwo Finansów (pismo ministra finansów nr MRB 345/11 z dnia 10 marca 2011 r.) wykładnia systemowa, zgodnie z którą podstawą do klasyfikacji zobowiązań z umów o ppp do długu publicznego ma być załącznik nr 41 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz Decyzja, również oparta jest na słabych podstawach prawnych. Wskazać przy tym należy, że w świetle art. 216 ust. 4 Konstytucji RP **zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie**. Tymczasem klasyfikacja zobowiązań z umów o ppp do długu publicznego w oparciu o Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego stanowić może niezgodne z Konstytucją RP rozszerzenie w drodze rozporządzenia ustawowego katalogu tytułów dłużnych z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), dalej „UFP”. W świetle powyższych problemów celem projektowej nowelizacji jest zatem prawidłowa implementacja postanowień Decyzji do prawa polskiego i ujednolicenie zasad sprawozdawczości budżetowej jednostek sektora finansów z tytułu zawieranych umów typu ppp z zasadami wynikającymi z ESA95. Z uwagi na art. 216 ust. 4 Konstytucji RP zasady dotyczące klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do długu publicznego, a także postanowienia wynikające z Decyzji powinny być implementowane na szczeblu ustawowym.

Ze względu na powyższe, autorzy projektu nowelizacji proponują dodanie do art. 72 UFP nowego ustępu 1a, zgodnie z którym zobowiązania wynikające z długoterminowej umowy wymagającej poniesienia nakładów inwestycyjnych, zawieranej przez jednostkę sektora finansów publicznych z podmiotem niebędącym jednostką sektora finansów publicznych, polegającej na wytworzeniu środka trwałego i świadczeniu usług z jego wykorzystaniem, których jedynym albo głównym nabywcą jest ta jednostka sektora finansów publicznych, w szczególności zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, nie mają wpływu na poziom państwowego długu publicznego, jeżeli podmiot niebędący jednostką sektora finansów publicznych:

1. ponosi większość ryzyk związanych z budową oraz
2. ponosi większość ryzyk związanych z dostępnością lub większością ryzyk związanych z popytem.

Projektowany przepis odzwierciedla metodologię EUROSTAT wynikającą z Decyzji, zgodnie z którą o wpływie zobowiązań z umów typu ppp decyduje podział pomiędzy kontrahentów ryzyk związanych z budową, ryzyk związanych z dostępnością oraz ryzyk związanych z popytem. Stosowanie do zaproponowanego projektu przepisu przejście w kontrakcie przez jednostkę sektora finansów publicznych większości ryzyk związanych





z budową oraz większości ryzyk związanych z dostępnością lub większości ryzyk związanych z popytem oznaczać będzie, że środki trwałe (aktywa) i związane z ich sfinansowaniem dług księgowane będą w bilansie kontrahenta niebędącego jednostką sektora finansów publicznych (co oznaczać będzie brak natychmiastowego wpływu zobowiązań z umowy na deficyt sektora finansów publicznych i państwowy dług publiczny). Z kolei przejęcie przez jednostkę sektora finansów publicznych większości ryzyk związanych z budową albo większości ryzyk związanych z budową i większości ryzyk związanych z dostępnością lub większości ryzyk związanych z popytem, albo większości ryzyk związanych z dostępnością i większości ryzyk związanych z popytem, albo większości wszystkich wyżej wymienionych grup ryzyk oznaczać będzie, że środki trwałe (aktywa) i związane z ich sfinansowaniem dług księgowane będą w bilansie jednostki sektora finansów publicznych (co oznaczać będzie natychmiastowy wpływ zobowiązań z umowy na deficyt sektora finansów publicznych oraz państwowy dług publiczny). Projektowany przepis odchodzi od bezpośredniego posługiwania się pojęciem „partnerstwa publiczno-prywatnego” i przyjmuje definicję umów typu ppp zgodną z definicją tego rodzaju kontraktów zawartą w Decyzji. W świetle Decyzji „umowami typu ppp” będą wszelkie długoterminowe umowy wymagające poniesienia nakładów inwestycyjnych, zawierane przez jednostkę sektora finansów publicznych z podmiotem niebędącym jednostką sektora finansów publicznych, polegające na wytworzeniu środka trwałego (ale także np. jego remoncie, przebudowie, nadbudowie, odbudowie) i świadczeniu usług z jego wykorzystaniem, których jedynym albo głównym nabywcą jest ta jednostka sektora finansów publicznych. Z punktu widzenia EUROSTAT-u bowiem nie ma znaczenia nazwa instytucji prawnej w prawie państw członkowskich, ale jej charakter ekonomiczny i prawny. Wobec powyższego projektowany przepis znajdzie zastosowanie nie tylko do umów o ppp, ale również do umów na budowę i eksploatację autostrad płatnych, a także umów koncesji na roboty budowlane lub innych umów o zbliżonym charakterze ekonomicznym.

Specyfika języka ustawy i drobiazgowość zagadnienia szczegółowej metodologii oceny stopnia obciążenia ryzykami budowy, dostępności i popytu stron umów, o których mowa w projektowanym przepisie art. 72 ust. 1a (tj. szeroko rozumianych umów typu ppp), wiąże się z koniecznością wydania przez ministra finansów na podstawie projektowanego przepisu art. 72 ust. 1b rozporządzenia implementującego w pełni zasady metodologiczne wskazane w Decyzji, w szczególności definiującego poszczególne kategorie ryzyka i wskazującego podstawowe zasady dokonywania oceny ich alokacji w umowie. Ze względu na charakter przedmiotowego rozporządzenia uzasadnione jest wydanie go przez ministra finansów w porozumieniu z Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki. Wydanie przedmiotowego rozporządzenia nie powinno stać na przeszkodzie wydania przez Główny Urząd Statystyczny bardziej szczegółowej metodologii oceny stopnia obciążenia ryzykami stron umów, o których mowa w art. 72 ust. 1a, uwzględniającej opracowania metodologiczne instytucji międzynarodowych, w tym EPEC (European PPP Expertise Center)⁵.

⁵ Zob. m.in. *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*, EPEC, grudzień 2011, źródło: http://www.eib.org/epec/resources/epec_risk_distribution_and_balance_sheet_treatment_pl.pdf.

V. ABC ppp



Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne dotyczące wpływu zobowiązań z umów typu ppp na nadwyżkę operacyjną j.s.t., proponuje się zmianę art. 236 ust. 4 UFP (zawierającego enumeratywny katalog wydatków majątkowych budżetu j.s.t.) poprzez rozszerzenie punktu 1) tego przepisu w ten sposób, że do kategorii „inwestycji i zakupów inwestycyjnych” dodane zostaną wydatki na zakup nakładów poniesionych przez podmiot niebędący jednostką sektora finansów publicznych na wytworzenie środków trwałych, w tym wniesienie pieniężnych wkładów własnych, w wykonaniu umowy, o której mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a, jeżeli zobowiązania z tytułu tej umowy nie mają wpływu na poziom państwowego długu publicznego.

Powyższa propozycja oznacza zmianę definicji wydatków majątkowych budżetu j.s.t. w zakresie zaliczenia wprost do tej kategorii wydatków na zakup nakładów poniesionych przez podmiot niebędący jednostką sektora finansów publicznych na wytworzenie środków trwałych (infrastruktury publicznej), w tym wniesienie pieniężnych wkładów własnych, w wykonaniu umowy typu ppp. Proponowana zmiana ma na celu wyjaśnienie wątpliwości dotyczących charakteru tej części wydatków j.s.t. z tytułu umów typu ppp, która stanowi płatność związaną z tworzeniem lub nabywaniem środków trwałych dokonywaną tytułem wynagrodzenia wykonawcy lub jako pieniężny wkład własny j.s.t. W świetle projektowanego przepisu ta część wydatków poniesionych przez j.s.t. z tytułu umów, o których mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a, która płatność związaną z tworzeniem lub nabywaniem środków trwałych w sytuacji, kiedy j.s.t. będzie inwestorem, będzie wydatkiem majątkowym jako wydatek inwestycyjny. Z kolei ta część wydatków poniesionych przez j.s.t. z tytułu umów, o których mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a, która stanowi płatność związaną z nabywaniem środków trwałych w sytuacji, kiedy inwestorem będzie jednostka niebędąca jednostką sektora finansów publicznych, będzie wydatkiem majątkowym, jeżeli poniesione tym tytułem wydatki j.s.t. stanowiąc będą dotacją celową udzieloną podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych na finansowanie (dofinansowanie) kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Zarysowana powyżej propozycja odpowiada wyrażonej w literaturze racjonalnej koncepcji klasyfikacji wydatków j.s.t. z tytułu umów ppp⁶, która w ten sposób zyskiwać będzie ustawowe potwierdzenie. Jednocześnie, z uwagi na próbę dostosowania polskich przepisów do zasad klasyfikacji wydatków z umów typu ppp zgodnie z Decyzją oraz podręcznikiem *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA95 – 2010 edition* (rozdział 4.2 w części IV) proponuje się, aby ostateczna klasyfikacja wydatków j.s.t. z tytułu umów, o których mowa w art. 72 ust. 1a, dokonywana była rachunkowo w zależności od sposobu klasyfikacji aktywów. Z związku z tym, jeżeli aktywa wytworzone w ramach umów, o których mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a, nie są zaliczane do aktywów jednostki sektora finansów publicznych (zobowiązania z umowy będą w takiej sytuacji neutralne dla państwowego długu publicznego), to uznaje się, że jednostka niebędąca jednostką sektora finansów publicznych świadczy na rzecz jednostki sektora finansów publicznych usługę klasyfikowaną jako zużycie pośrednie (P.2) wycenianą wielkością płatności (wydatki j.s.t. z tytułu takiej umowy w zakresie pieniężnego wkładu własnego będą wydatkiem

majątkowym, pozostałe zaś wydatki, w szczególności wynagrodzenie jednostki niebędącej jednostką sektora finansów publicznych, będą wydatkami bieżącymi). Jeżeli jednak aktywa wytworzone w ramach umów, o których mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a, będą zaliczane do aktywów jednostki sektora finansów publicznych (zobowiązania z umowy będą w takiej sytuacji wywoływać natychmiastowy wpływ na deficyt sektora finansów publicznych i wielkość państwowego długu publicznego), to zaliczeniu tych aktywów do aktywów jednostki sektora finansów publicznych ([P.51] – nakłady brutto na środki trwałe) towarzyszyć będzie przypisanie jednostce sektora finansów publicznych pożyczka. W efekcie powyższego zabiegu płatności dokonywane przez jednostkę sektora finansów publicznych w okresie trwania umowy powinny być rozdzielone pomiędzy: spłatę kapitału przypisanej pożyczki ([F.4] – kapitał pożyczki) i płatność odsetkową ([D.41] – koszty obsługi zadłużenia) oraz opłatę za usługę nabywaną przez jednostkę sektora finansów publicznych ([P.2] – zużycie pośrednie). Skutkiem tego pierwsza z trzech wymienionych kategorii wydatków stanowić będzie rozchód budżetu, dwie ostatnie kategorie wydatków będą wydatkami bieżącymi.

Ostatnią istotną zmianą w projektowanej ustawie jest przeniesienie do UFP przepisów art. 17 i 18 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), zwanej dalej „UPPP”. Wskazać przy tym należy, że przepis art. 17 UPPP reguluje sposób ustalania górnej sumy zobowiązań, które zaciągać mogą organy administracji rządowej w danym roku na finansowanie zobowiązań z umów o ppp. Przepis art. 18 UPPP reguluje natomiast zasady finansowania z budżetu państwa zobowiązań wynikających z umów o ppp w kwocie przekraczającej 100 000 000 zł. W ocenie autorów projektu nowelizacji właściwym miejscem dla obu przepisów jest projektowany art. 44a i 44b UFP (rozdział 5 – zasady gospodarowania środkami publicznymi). W związku z projektowanym art. 72 ust. 1a proponuje się dostosować oba przepisy do proponowanych zmian. Ponadto, proponuje się dodatkowo dokładne określenie terminu składania wniosku o udzielenie zgody przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na zawarcie umowy, o której mowa w projektowanym art. 72 ust. 1a (przedmiotowy wniosek powinien być złożony bezpośrednio przed zamiarem zawarcia umowy – a zatem na etapie, w którym znany jest już szczegółowy model finansowy projektu, po negocjacjach z podmiotem niebędącym jednostką sektora finansów publicznych) oraz sprecyzowanie, że środki z budżetu, państwa przeznaczone w poszczególnych okresach budżetowych na realizację przedsięwzięcia, obejmują zarówno wydatki inwestycyjne, jak i wydatki bieżące.

W związku z projektowanym przepisem art. 72 ust. 1a UFP konieczne są zmiany o charakterze porządkowym, które dostosowują UFP do rozszerzonej definicji kontraktów typu w projektowanym przepisie art. 72 ust. 1a UFP. Przyjęcie nowelizacji w proponowanym kształcie oznaczać będzie konieczność dostosowania do nowych przepisów trzech Rozporządzeń Ministra Finansów: Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767); Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103) oraz Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. 2010 r., Nr 43, poz. 247).

Pomimo potencjalnych wad proponowanych zmian w przepisach, ich autorzy są przekonani o konieczności ich wprowadzenia. Ze względu na coraz większe zainteresowanie jednostek sektora finansów publicznych, w tym szczególnie j.s.t., realizacją zadań publicznych przy wykorzystaniu formuły ppp brak dostatecznej jasności co do wpływu zobowiązań z tytułu zawieranych kontraktów na poziom długu publicznego może całkowicie zablokować rozwój ppp w Polsce. Dotychczasowe uregulowania w tym przedmiocie są powszechnie oceniane jako niewystarczające oraz budzą wątpliwości co do ich konstytucyjności. Dlatego zachęcamy do poparcia proponowanych zmian oraz ich konstruktywnej krytyki. Ambicją autorów projektu nowelizacji jest to, aby kwestia długu publicznego przestała być wreszcie „hamulcowym” ppp w naszym kraju.

Propozycje konkretnych, ewentualnych zmian w prawie wypracowanych przez CCIFP zamieszczamy ze względu na ich rozległą formę i specjalistyczny charakter na stronie projektowej www.ppp.parp.gov.pl. – mamy nadzieję, że będą realnym przyczynkiem do dyskusji nad jak najszybszym rozwiązaniem tej palącej kwestii przez uprawnione do tego podmioty. Będziemy wdzięczni za wszelką merytoryczną krytykę – zachęcamy do podzielenia się opiniami na ten temat na łamach „Biuletynu ppp”, jak i na stronie projektu systemowego www.ppp.parp.gov.pl.

5.2. Baza Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki – właściwe miejsce dla projektów ppp

Adam Jędrzejewski, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Nowe przepisy o ppp nakładają na ministra właściwego do spraw gospodarki **ustawowy obowiązek upowszechniania i promowania partnerstwa publiczno-privatnego** (art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym). Temu celowi służy m.in. uruchomienie przez resort gospodarki Bazy Projektów PPP, dostępnej pod adresem www.bazappp.gov.pl oraz zachęcanie podmiotów publicznych, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania danych o swoich przedsięwzięciach.

Zamieszczanie informacji w bazie jest dobrowolne, ale podanie danych o projektach, a następnie ich bieżąca aktualizacja leży w interesie podmiotów publicznych, które realizują bądź zamierzają realizować przedsięwzięcia w modelu ppp. Baza Projektów PPP jest bowiem jedynym miejscem, dzięki któremu inwestorzy będą mogli bez problemu zapoznać się z planami inwestycyjnymi polskich samorządów – **w językach polskim, angielskim, niemieckim oraz chińskim**. Dotarcie ze swoją ofertą do szerokiego grona potencjalnych partnerów prywatnych jest jednym z kluczowych czynników dalszego powodzenia przedsięwzięć typu ppp.



Z punktu widzenia polskich i zagranicznych przedsiębiorstw oraz całego rynku ppp w Polsce bardzo **ważne jest, aby projekty ppp gromadzone były w jednym miejscu**. Łatwy dostęp do kompletnej informacji w ww. zakresie jest tym, co bez wątpienia wspomaga rozwój inwestycji publicznych realizowanych przez poszczególne samorządy. Mechanizm taki doskonale sprawdził się w Wielkiej Brytanii, która jest światowym liderem we wdrażaniu formuły ppp. Jasny i czytelny komunikat, który Baza Projektów PPP chce wysłać rynkowi, potwierdza fakt, iż szereg instytucji publicznych w Polsce zamierza rozwijać się dzięki współpracy z sektorem prywatnym – w ramach partnerstwa publiczno-privatnego.

Szanowni przedstawiciele administracji samorządowej, w tym podległych im jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych, oraz administracji centralnej – **jedna Baza Projektów PPP leży w Państwa interesie**. Spełni ona swoje zadanie tylko przy Państwa zaangażowaniu w bieżące jej aktualizowanie. Prosimy o poświęcenie czasu na uzupełnienie bazy pod adresem www.bazappp.gov.pl, a inwestycja ta z pewnością się zwróci.

Ministerstwo Gospodarki wypełniając swój ustawowy obowiązek zorganizuje również misje studyjne, podczas których przedstawiciele zainteresowanych gmin będą mieli możliwość zaprezentowania swoich zamierzeń potencjalnym zagranicznym inwestorom.

Operatorem merytorycznym i technicznym Bazy Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki jest **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości**. Na portalu internetowym, oprócz samej Bazy Projektów PPP, dostępne są również aktualności rynkowe oraz szereg publikacji na temat partnerstwa publiczno-privatnego.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową podlegającą Ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy ustawy z 9 listopada 2000 roku. Zadaniem Agencji jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich.

Od ponad dekady PARP wspiera przedsiębiorców w realizacji konkurencyjnych i innowacyjnych przedsięwzięć. Celem działania Agencji, jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii.

Misją PARP jest tworzenie korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki poprzez wspieranie innowacyjności i aktywności międzynarodowej przedsiębiorstw oraz promocja przyjaznych środowisku form produkcji i konsumpcji.

W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007-2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej**.

Jednym z priorytetów Agencji jest promowanie postaw innowacyjnych oraz zachęcanie przedsiębiorców do stosowania nowoczesnych technologii w swoich firmach. W tym celu Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prowadzi portal internetowy poświęcony tematyce innowacyjnej www.pi.gov.pl, a także corocznie organizuje konkurs **Polski Produkt Przyszłości**. Przedstawiciele MSP mogą w ramach **Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw** uczestniczyć w cyklicznych spotkaniach. Celem portalu edukacyjnego **Akademia PARP** (www.akademiaparp.gov.pl) jest upowszechnienie wśród mikro, małych i średnich firm dostępu do wiedzy biznesowej w formie e-learningu. Za pośrednictwem strony internetowej web.gov.pl PARP wspiera rozwój e-biznesu. W Agencji działa ośrodek sieci **Enterprise Europe Network**, który oferuje przedsiębiorcom informacje z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej na Wspólnym Rynku.

PARP jest inicjatorem utworzenia **Krajowego Systemu Usług**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W ponad 150 ośrodkach KSU (w tym: Punktach Konsultacyjnych KSU, Krajowej Sieci Innowacji KSU, funduszach pożyczkowych i poręczeniowych współpracujących w ramach KSU) na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także uzyskać pożyczkę lub poręczenie. PARP prowadzi również portal KSU: www.ksu.parp.gov.pl. Partnerami regionalnymi PARP we wdrażaniu wybranych działań są **Regionalne Instytucje Finansujące (RIF)**.

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (IPPP), jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnianiu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-privatnego. Celem statutowym Instytutu PPP jest krzewienie idei ppp w Polsce. Instytut PPP jest partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-privatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.
Więcej informacji: www.ippp.pl