

Załącznik
do uchwały nr 116/2017
Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.
(RM-111-83-17)

POLITYKA RZĄDU W ZAKRESIE ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Lipiec 2017

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
1. Wyzwania rozwojowe PPP	5
2. Cele Polityki PPP	10
3. Zakres Polityki PPP	11
4. Kluczowe zasady realizacji projektów PPP	13
5. Działania, rola i odpowiedzialność poszczególnych instytucji	16
6. Monitoring i ewaluacja Polityki PPP	20

WSTĘP

Rozwój infrastruktury oraz zgodny z oczekiwaniami społecznymi standard świadczonych usług są jednym z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego Polski. Jednym z narzędzi ich realizacji może być partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Rząd RP w celu zapewnienia efektywnego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce podejmie szereg działań mających na celu zwiększenie skali inwestycji przy jednoczesnym zapewnieniu ich optymalizacji oraz korzyści dla interesu publicznego. Niezbędne są również działania wspierające podmioty publiczne w przygotowaniu i realizacji projektów PPP. Potrzebę rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego podkreślają zapisy „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. *Strategia* identyfikuje potrzebę włączenia posiadanego przez sektor prywatny doświadczenia w zarządzaniu i utrzymywaniu infrastruktury, przygotowaniu i realizacji projektów oraz kapitału prywatnego w realizację zadań publicznych. Społeczeństwo oczekuje szerszej dostępności oraz coraz lepszej jakości usług oferowanych przez sektor publiczny.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest szansą na szybszy rozwój Polski, której nie wolno zmarnować. PPP jest jedną z form dostarczenia wysokiej jakości infrastruktury publicznej wraz z jej sfinansowaniem. Partner prywatny inwestując w świadczenie usług publicznych udostępnia zasoby umożliwiające wprowadzanie nowych rozwiązań zarządczych i organizacyjnych, wyższych standardów świadczenia usług lub rozwiązań technicznych i technologicznych służących obniżeniu kosztów świadczenia usług publicznych. PPP może przyczynić się również do wzrostu efektywności wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (UE) poprzez realizację projektów łączących środki unijne i prywatne.

Szacuje się, że utrzymanie dotychczasowego tempa rozwoju infrastruktury w Polsce wymaga zaangażowania do 2030 r. kapitału o wartości 1,5 bln PLN. Duże potrzeby inwestycyjne dotyczą wielu kluczowych sektorów gospodarki. Przykładowo plan inwestycyjny sektora ochrony środowiska zakłada wybudowanie 21,8 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 16,9 tys. km po roku 2015 oraz zmodernizowanie 4,2 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 3,5 tys. km po roku 2015. W ramach sektora kolejowego planowana jest przebudowa 8500 km linii kolejowych. Zgodnie z danymi na koniec 2015 roku, aby pokryć istniejący deficyt w sektorze mieszkaniowym konieczne jest wybudowanie 0,5 mln mieszkań. Zakładana jest również znacząca modernizacja dróg śródlądowych, której koszty będą wynosić od 24,6 mld PLN do ok. 90,6 mld PLN. Na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 -2023 konieczne będzie przeznaczenie ponad 200 mld PLN.

Dodatkowo budżety jednostek publicznych, w tym budżet państwa, nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi do zrealizowania przedsięwzięć w zakresie infrastruktury gospodarczej (np. transport, środowisko, energia) i społecznej (np. zdrowie, edukacja, kultura, sport i turystyka). Niezbędne jest więc większe zaangażowanie środków prywatnych do realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych.

W kontekście regionalnym, realizacja projektów we współpracy sektora prywatnego i publicznego może mieć pozytywny wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. W perspektywie makroekonomicznej, rozwój PPP przyczyni się do zwiększenia liczby i wartości inwestycji oraz świadczonych usług publicznych i rozwoju gospodarczego kraju.

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego może w przypadku określonych przedsięwzięć przynieść wymierne korzyści podmiotom publicznym i ostatecznym odbiorcom usług. Należy jednak mieć na uwadze, że zawsze zależy to od konkretnych uwarunkowań i okoliczności. Właściwie zastosowane partnerstwo może przede wszystkim skutkować większymi oszczędnościami kosztów związanych ze świadczeniem usług w długoterminowej perspektywie. Odpowiedzialność nie tylko za budowę, ale także za projektowanie, utrzymanie i zarządzanie powoduje, że partner prywatny zainteresowany jest zastosowaniem optymalnych rozwiązań (w tym także w zakresie najnowszych technologii i materiałów oraz sposobu zarządzania projektem), zmniejszających koszty eksploatacyjne. Ważnym aspektem korzyści jest także podwyższenie standardu świadczonych usług i utrzymywanie go pod rygorem kar na umówionym poziomie przez cały okres wieloletniej współpracy

i w uzależnieniu od efektów realizacji umowy, a nie od samego faktu zrealizowania inwestycji. Mając na względzie, że tradycyjny sposób zamawiania usług publicznych niesie ze sobą ryzyko, które pozostaje po stronie podmiotu publicznego, to formuła PPP daje możliwość przeniesienia części tego ryzyka na partnera prywatnego według zasady, że każdy z partnerów przejmuje rodzaj ryzyka, którym lepiej zarządza. Należy jednak podkreślać, że przekazanie całego ryzyka na stronę partnera prywatnego wypacza ideę partnerstwa, podnosi niepotrzebnie koszty projektu ponoszone przez stronę publiczną lub może powodować brak zainteresowania takim projektem ze strony podmiotów prywatnych.

Z punktu widzenia zarządzania finansowego formuła PPP daje podmiotowi publicznemu możliwość zrealizowania inwestycji bez znaczącego angażowania środków publicznych na etapie budowy lub modernizacji. Stwarza także możliwość lepszego planowania wydatków i równoczesnej realizacji większej liczby inwestycji oraz usług publicznych i w tym kontekście stanowi również konkurencyjną metodę wobec tradycyjnej formuły finansowania zadań publicznych.

Formuła PPP daje też dużo większą pewność realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz w ramach wcześniej zakładanego budżetu niż jest to w przypadku inwestycji publicznych, a to głównie ze względu na zastosowanie kompleksowego i systematycznego podejścia przez sektor prywatny do przygotowania i realizacji danego przedsięwzięcia. Dodatkowo partner prywatny jest wynagradzany po zakończeniu budowy infrastruktury i na podstawie jakości świadczonych usług z wykorzystaniem tej infrastruktury. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe w przypadku tradycyjnych zamówień istnieje większe ryzyko, że projekt będzie droższy, niezrealizowany w terminie, a nawet w sytuacjach skrajnych przerwany lub zaniechany.

Nie należy również zapomnieć, że realizacja projektów w formule PPP może mieć także duże korzyści dla podmiotów prywatnych, w tym przede wszystkim za sprawą stabilnych źródeł dochodów w ramach wieloletnich umów z sektorem publicznym, pozwalających na długofalowe planowanie działalności biznesowej.

Warto podkreślić, że kwestia możliwości ujęcia transakcji PPP w sposób neutralny dla bilansu podmiotu publicznego nie powinna być jedynym lub głównym motywem dla zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ w takim przypadku może nie dojść do powodzenia projektu z uwagi na wysokie koszty realizacji inwestycji i niezyskanie wartości dodanej PPP definiowanej przez wzrost efektywności, krótszy czas realizacji czy wyższy poziom świadczonych usług.

Rząd Polski jest zainteresowany dynamicznym rozwojem wykorzystania formuły PPP dla realizacji infrastruktury publicznej oraz świadczeniem wysokiej jakości usług publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być rozważane przez jednostki sektora publicznego, jako alternatywna, równoważna z tradycyjnymi metodami realizacji zadań publicznych. Należy mieć jedynie na uwadze, że ocena zasadności wyboru formuły PPP powinna wykazywać korzyści, jakie dla konkretnej inwestycji oraz interesu publicznego wynikają z jej zastosowania.

1. WYZWANIA ROZWOJOWE PPP

RYNEK PPP W POLSCE

Przed rokiem 2005 w Polsce nie było regulacji ustawowych dedykowanych partnerstwu publiczno-prywatnemu (poza trybem koncesji w Prawie Zamówień Publicznych), jednak formułę tę wykorzystywano sporadycznie posługując się innymi przepisami prawa np. ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573, z późn. zm.) czy ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 641, z późn. zm.).

Od roku 2005 zaczęła w Polsce funkcjonować ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. poz. 1420, z późn. zm.), jednak zbytnia restrykcyjność i duże obciążenie regulacyjne wynikające z jej przepisów i jednoczesny długotrwały brak przepisów wykonawczych spowodowały, że w czasie obowiązywania tej ustawy nie został zawarty żaden kontrakt PPP. Dodatkowo należy wskazać, że rynek nie był wówczas gotowy na realizację przedsięwzięć w tej formule, niewystarczające były również środki finansowe na sporządzenie niezbędnych analiz poprzedzających zawarcie umowy i realizację projektów PPP.

W 2009 roku weszła w życie nowa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) (ustawa koncesyjna), która została uchylona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920), która rozpoczyna nową fazę funkcjonowania rynku PPP w Polsce. Od 2009 roku liczba ogłoszeń dotyczących wyboru partnera prywatnego oraz zawartych umów systematycznie wzrasta, choć wzrost ten nie jest nadal satysfakcjonujący, a skuteczność prowadzonych postępowań jest wciąż na niskim poziomie.

W latach 2009 – 2016 ogłoszono ponad 460 postępowań na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, jednak zawarto niewiele ponad 110 umów. Skuteczność, zatem wyniosła mniej niż 25%, jeszcze mniej projektów po podpisaniu umowy PPP pozyskało środki finansowe na realizację. Tak niski odsetek wskazuje albo na nieatrakcyjną z różnych przyczyn dla sektora prywatnego ofertę (zły podział ryzyka, przychody partnera prywatnego niepokrywające poniesionych nakładów finansowych, źle przygotowany projekt), albo na brak zasobów w sektorze prywatnym do realizacji zadań oczekiwanych przez sektor publiczny.

Jednostki samorządu terytorialnego (w tym podmioty nadzorowane i utworzone) są zdecydowanie dominującym zamawiającym, który stosuje formułę PPP w Polsce gdyż ponad 90% wszczętych postępowań zostało ogłoszonych przez te jednostki. Na szczeblu krajowym (rządowym) w Polsce realizowana jest obecnie tylko jedna umowa PPP (nie wliczając projektów autostradowych zrealizowanych w oparciu o ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym). Partnerami prywatnymi w małych projektach koncesyjnych są najczęściej podmioty reprezentujące rodzimy sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

MŚP nierzadko muszą się jednak mierzyć z trudnościami dotyczącymi zabezpieczenia odpowiednich zasobów organizacyjnych do realizacji większych przedsięwzięć PPP, nie posiadają możliwości pozyskania odpowiednich środków na bardziej ryzykowne w opinii instytucji finansowych przedsięwzięcia, a także nie dysponują wystarczającą ilością środków własnych. Brak jest również wystarczającego wsparcia ze strony sektora publicznego dla tych podmiotów.

Do rozpoczęcia perspektywy finansowej UE 2014 – 2020 zasady wdrażania projektów PPP łączących środki UE i prywatne źródła finansowania (projekty hybrydowe PPP) nie sprzyjały ich szerszej realizacji, co spowodowało, że takich projektów nie było zbyt wiele pomimo dużej dostępności funduszy unijnych w Polsce. Dopiero Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320—469, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217, z późn. zm.) wprowadziły szereg ułatwień w tym zakresie dla podmiotów publicznych zainteresowanych realizacją takich projektów.

Najwięcej umów PPP podpisano z wykorzystaniem procedury określonej w ustawie koncesyjnej, co wynika m.in. z faktu, że model ten zakłada przeniesienie większej części ryzyka ekonomicznego projektu na stronę prywatną. Trzeba jednak zauważyć, że wartość umów zawartych na podstawie ustawy koncesyjnej jest mniejsza niż wartość projektów, dla których podpisano umowy PPP z wykorzystaniem trybów przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.) (ustawa PZP).

Polski rynek charakteryzuje duże zróżnicowanie sektorów, w których formuła PPP jest wykorzystywana. Od roku 2009 na podstawie ustawy PZP i ustawy koncesyjnej najwięcej umów podpisano dla przedsięwzięć sportowo – rekreacyjnych (ok. 20% wszystkich umów), sieci szerokopasmowych (ok. 15%), sektora wodno-kanalizacyjnego (ok. 10%), efektywności energetycznej (ok. 10%) oraz obiektów użyteczności publicznej (ok. 10%). Ponadto realizowane są projekty z zakresu budowy i utrzymania parkingów, rewitalizacji, transportu, energetyki i wyposażenia szpitali. Pod względem wartości umów największy udział reprezentuje sektor gospodarki odpadami, głównie z uwagi na jeden z projektów, o wartości nakładów inwestycyjnych wynoszącej 925 mln PLN (powyższa statystyka nie uwzględnia projektów budowy autostrad z uwagi na fakt, że były one realizowane przed 2009 r.).

Około 20% umów ma wartość do 1 mln PLN, 57% stanowią projekty o wartości od 1 mln PLN do 100 mln PLN. Zaledwie 13 umów zostało zawartych dla projektów o wartości powyżej 100 mln PLN. Analizując tę sytuację należy wskazać, że strona publiczna (najczęściej jednostki samorządu terytorialnego), decydując się na PPP, wybierała najbardziej neutralną dla swojego budżetu formułę koncesji a dodatkowo o niewielkiej wartości umownej. Głównym motywatorem była chęć przeniesienia na partnera prywatnego nie tylko ryzyka budowy, ale przede wszystkim ryzyka popytu i finansowania. Model PPP wykorzystujący mechanizm wynagradzania oparty na płatnościach za dostępność był tylko w niewielkim zakresie wykorzystywany przez podmioty publiczne.

BARIERY RYNKU PPP W POLSCE

Brak czytelnej struktury instytucjonalnej i skoordynowanej polityki rozwoju PPP

Działania w zakresie kreowania rozwoju PPP na poziomie krajowym miały dotychczas wycinkowy i nieskoordynowany charakter. Brak jasnej wizji dla funkcjonowania formuły PPP w Polsce utrudniał realizację planów działań poszczególnych podmiotów w zakresie PPP. Pomimo istnienia regulacji ustawowych dotychczas nie została sformułowana wizja czy jednoznaczne poparcie rządu w zakresie wykorzystania formuły PPP w realizacji przedsięwzięć i usług publicznych.

Dodatkowo zadania z zakresu PPP w Polsce były wykonywane przez różne instytucje, bez zastosowania wyróżnienia na funkcje: planistyczną/polityczną, programową/monitoringową czy certyfikującą. W efekcie działania różnych instytucji były rozproszone, niektóre z nich były nadmiernie zintensyfikowane, czy wręcz się dublowały, natomiast inne prowadzone były zbyt wolno lub wcale. Brakowało również wystarczającego wsparcia dla instytucji zamawiających w przygotowaniu, ocenie zasadności i zarządzaniu umowami PPP.

Brak optymalnych rozwiązań prawnych

Nie identyfikuje się barier prawnych uniemożliwiających realizację inwestycji PPP w Polsce. Jednak polskie przepisy prawne regulujące funkcjonowanie PPP są postrzegane jako nie do końca jasne i spójne. Stwierdza się pewne braki obowiązujących regulacji w wybranych obszarach np. w zakresie właściwej procedury dot. wyboru partnera prywatnego, podatków, finansowania inwestycji czy zarządzania umową. W efekcie część projektów PPP nie miała szansy powodzenia z uwagi na obawy sektora publicznego przed popełnieniem błędów formalnych.

Brak bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP

W Polsce nie funkcjonowała do tej pory miarodajna baza planowanych przedsięwzięć PPP zarówno w ujęciu sektorowym, jak i regionalnym. Brakowało strukturyzacji i systematyzacji obecnych na rynku narzędzi w zakresie identyfikacji i udostępniania bazy zamierzeń inwestycyjnych. Nie były również wykorzystywane i adaptowane wzorce zagraniczne w tym zakresie. Taka sytuacja uniemożliwiała sektorowi prywatnemu i instytucjom finansowym właściwe i kompleksowe oraz przeprowadzone z odpowiednim wyprzedzeniem przygotowanie się do realizacji i finansowania projektów w tej formule.

Niewielka liczba dużych projektów

Istotną cechą polskiego rynku PPP jest brak dużych, a w szczególności rządowych projektów, które były zrealizowane z sukcesem. Oznacza to, że strona publiczna swoje największe potrzeby inwestycyjne finansuje ze źródeł własnych, funduszami Unii Europejskiej bądź środkami pozyskanymi od instytucji finansujących. To powoduje, że niezauważony pozostaje potencjał i korzyści płynące z wykorzystania formuły PPP i stanowi jednocześnie negatywny sygnał dla pozostałych podmiotów publicznych stojących przed koniecznością zapewnienia społeczeństwu odpowiedniej infrastruktury i usług publicznych.

Brak standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji (wzorcowa dokumentacja gotowa do wykorzystania)

Ponieważ w Polsce została dotychczas podpisana niewielka liczba umów PPP nie można uznać, że wytworzyły się w tym zakresie powszechne standardy. Należy jednak uznać, iż chociażby ze względu na kosztochłonność przygotowania projektu PPP takie standardy byłyby pożądane dla rozwoju rynku PPP w Polsce.

Luka w zakresie rozpowszechnienia i poszukiwania dobrych praktyk dotyczących projektów PPP

Z uwagi na brak (lub niewielką liczbę) projektów pilotażowych w niektórych sektorach, nie ma w Polsce wystarczającej bazy przykładów dobrych praktyk. Dotyczy to szczególnie projektów rządowych zakończonych sukcesem. Nie istnieje tym samym lista działań, jakie należy podjąć, by efektywnie zrealizować projekt w formule PPP w danym sektorze. Brakuje również skuteczniejszych narzędzi rozpowszechniania dobrych praktyk oraz wytycznych w zakresie oceny, przygotowania, wyboru partnera prywatnego i realizacji projektów PPP.

Niski poziom wiedzy nt. PPP i zasad realizacji formuły PPP

Ostrożność, bądź też unikanie sięgania po ten bardziej wymagający sposób realizacji projektów powodowane jest nadal brakiem wiedzy i doświadczeń w obszarze przygotowania i realizacji projektów PPP. Taka sytuacja występuje zarówno na poziomie podmiotów publicznych realizujących projekty, instytucji kontrolujących działalność tych podmiotów, jak i samego sektora prywatnego oraz instytucji finansujących.

Brak dedykowanych zespołów projektowych po stronie publicznej i doświadczenia w zakresie realizacji projektów PPP po stronie publicznej

Strona publiczna często nie uwzględnia faktu, że przygotowanie projektu PPP oraz procedura wyboru partnera prywatnego są czasochłonne i kosztowne. Do realizacji takiego zadania nie powołuje się odrębnych komórek/jednostek organizacyjnych lub nie wyznacza się zespołu w ramach już istniejącej struktury wskazując osoby o odpowiednich kompetencjach i realnych możliwościach czasowych dla zaangażowania się w projekt PPP. Brak lub zła organizacja zespołu projektowego (np. zbyt mała liczba osób o właściwych kompetencjach, brak decyzyjności zespołu, nadmierne obciążenie innymi obowiązkami) powodują, że istotnie maleją szanse na pomyślne zakończenie projektu. W takich sytuacjach wydłuża się bowiem znacząco nie tylko faza przygotowania projektu, ale również czas trwania wyboru partnera prywatnego co często wpływa na postrzeganie i zainteresowanie projektem przez sektor prywatny i na całkowity koszt przedsięwzięcia. Należy również podkreślić, że zespoły projektowe odgrywają istotną rolę nie tylko na etapie przygotowania projektu i wyboru partnera prywatnego, ale również w fazie realizacji projektu i zarządzania kontraktem.

Trudności w przygotowaniu projektów PPP oraz nierzetelne przygotowanie projektów

Strona publiczna często rezygnuje z opracowania stosownych analiz poprzedzających realizację projektów PPP lub nie wyciąga wniosków wynikających z takich analiz. W wielu wypadkach nie dochodzi do weryfikacji zasadności zastosowania formuły PPP dla danego projektu poprzez dokonanie oceny opłacalności stosowania tej formuły i porównanie do metody tradycyjnej realizacji przedsięwzięcia. Przyczyną takiej sytuacji jest między innymi fakt, iż koszty analiz prawnych, technicznych i finansowych na etapie przygotowania projektu przekraczają możliwości finansowe podmiotów publicznych lub też wśród podmiotów publicznych brak jest zrozumienia wymogów z jakimi wiąże się przygotowanie projektów. Problem ten w szczególności odnosi się do projektów małych, gdzie koszty analiz są niewspółmiernie wysokie w porównaniu do wartości zamierzonego przedsięwzięcia.

Często problemem nie jest tylko brak lub złe przeprowadzanie fazy przygotowawczej projektu PPP, ale również brak podstawowych dokumentów przetargowych na etapie rozpoczęcia postępowania przetargowego, co wpływa na zmienność zakresu lub koncepcji projektu w trakcie trwania wyboru partnera prywatnego. Przez to w efekcie wydłuża się czas trwania postępowania przetargowego, zwiększają się jego koszty i czasami dochodzi do rezygnacji podmiotów prywatnych z uczestniczenia w takim postępowaniu, a podmiot publiczny traci wiarygodność.

W sytuacji, kiedy główną motywacją podmiotów publicznych dla realizacji projektów PPP jest niepowiększanie długu publicznego, dochodzi częstokroć do wyboru nieadekwatnych modeli tej formuły. Przykładowo próbuje się przerzucić ryzyko popytu na partnera prywatnego, choć brak jest możliwości komercyjnego powodzenia danego przedsięwzięcia. W konsekwencji niedostosowania modelu realizacji inwestycji do wymagań rynkowych, partner prywatny może nie wyrazić zainteresowania współpracą w formie PPP i ostatecznie przedsięwzięcie może zostać niezrealizowane.

Można też mówić o braku świadomości strony publicznej, co do kosztów, jakie niesie za sobą niewłaściwy podział ryzyka w danym przedsięwzięciu (a zwłaszcza przerzucanie znaczącej większości ryzyka na partnera prywatnego), co istotnie wpływa na efektywność projektu i w konsekwencji zaniechanie jego realizacji.

Niewystarczające informowanie społeczeństwa

Innym istotnym problemem, który napotykają podmioty publiczne jest opór społeczny przeciwko danej inwestycji, a w przypadku projektów PPP w szczególności przeciwko zaangażowaniu podmiotów prywatnych w zadania publiczne. Wynika to z faktu, że decydenci i interesariusze nie posiadają wystarczającej wiedzy nt. zasad PPP oraz informacji o konkretnym sposobie zrealizowania planowanej inwestycji. Strona publiczna prowadzi konsultacje i informuje o planowanej formule wdrażania projektu zbyt późno lub wcale, jak również

w okrojonym zakresie, co wpływa na fakt, że społeczeństwo w wyniku braku informacji wykorzystuje wszelkie możliwe środki prawne i społeczne mające na celu doprowadzenie do zaniechania inwestycji, co utrudnia realizację i zniechęca partnerów prywatnych do zaangażowania się w dany projekt.

Problemy z finansowaniem projektów

Znaczna część projektów w Polsce napotyka problemy z uzyskaniem finansowania. Instytucje finansujące są włączane w prace nad danym projektem zbyt późno, bez możliwości lub z bardzo ograniczoną możliwością wpływu na kształt umowy PPP. Dochodzi wówczas do sytuacji, że nie są one skłonne zaakceptować wcześniej dokonanych uzgodnień pomiędzy stroną publiczną i prywatną i tym samym przyznać finansowanie.

Z drugiej strony, instytucje finansowe czasami nie wykazują zainteresowania włączeniem się w prace nad danym przedsięwzięciem już na wczesnym jego etapie, gdyż relatywnie niski procent zawartych ostatecznie umów PPP w stosunku do liczby ogłoszeń, zniechęca te instytucje do takiego zaangażowania.

Niewystarczający jest również poziom wiedzy obu stron umowy PPP nt. możliwych struktur finansowania projektu, źródeł finansowania i zabezpieczenia tego finansowania. Nie istnieje też system poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć PPP a „pozabankowe” źródła finansowania są w Polsce rzadko stosowane.

2. CELE POLITYKI PPP

Rządowa „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” wskazuje, iż jednym z celów Rządu jest zachęcenie przedsiębiorców i instytucji finansowych do angażowania się i przeznaczania swoich środków finansowych na realizację nowych projektów inwestycyjnych, które zapewnią rozwój gospodarczy i podniosą jakość usług publicznych.

PPP jest jednym z narzędzi do realizacji „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zwłaszcza w ramach obszaru – Kapitał dla rozwoju, ale tylko wtedy, jeśli korzyści PPP będą wyższe niż w tradycyjnej formule dostarczania infrastruktury i zapewnienia usług publicznych. Bardziej upowszechnione stosowanie PPP może przyczynić się do trwałego zwiększenia stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie.

Celem Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP jest zwiększenie skali i efektywności inwestycji w formule PPP, przy założeniu, że wybór tej formuły realizacji zadań i usług publicznych powinien prowadzić do uzyskania maksymalnych korzyści ekonomiczno-społecznych.

Poza powyższym celem głównym Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP (Polityka) powinna przyczynić się do:

- **zapewnienia lepszej jakości usług oraz dostarczanej infrastruktury publicznej,**
- **odciążenia budżetów jednostek publicznych w fazie inwestycyjnej poprzez zapewnienie finansowania przez podmioty prywatne,**
- **zwiększenia efektywności wykorzystania istniejących aktywów strony publicznej,**
- **wdrażania innowacyjnych rozwiązań w zakresie infrastruktury i jej utrzymania oraz w zakresie świadczenia usług publicznych,**
- **określenia przejrzystych zasad wykorzystania formuły PPP,**
- **zwiększenia świadomości jednostek publicznych w zakresie rozważania PPP jako równoważnej, alternatywnej metody dostarczania infrastruktury i wysokiej jakości usług publicznych,**
- **stworzenia warunków, w szczególności w przypadku dużych projektów rządowych, by PPP było jedną z opcji rozważanych w podejmowaniu decyzji o wyborze metody realizacji inwestycji,**
- **zwiększenia liczby zasadnych ekonomicznie inwestycji (w modelu tradycyjnym i w formule PPP) finansowanych z budżetu państwa,**
- **wspierania sektora jednostek samorządu terytorialnego w realizacji projektów PPP.**

3. ZAKRES POLITYKI PPP

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP określa kluczowe zasady realizacji projektów PPP, niezbędne działania na rzecz rozwoju PPP oraz odpowiedzialność właściwych instytucji.

W zakresie przedmiotowym Polityka odnosi się do współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym, w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wyboru partnera prywatnego dokonuje się zasadniczo w oparciu o procedurę ustawy PZP lub ww. ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Przedmiotem PPP jest dostarczenie i utrzymanie przez umowny okres infrastruktury lub też świadczenie usług połączone z zarządzaniem udostępnioną infrastrukturą publiczną. Kompleksowy charakter inwestycji PPP obejmuje projektowanie, finansowanie, budowę (przebudowę), utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą lub tylko świadczenie usług i zarządzanie powierzoną partnerowi prywatnemu infrastrukturą.

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest metodą prywatyzacji, najpóźniej po okresie umownym wszelkie aktywa będące przedmiotem umowy PPP przekazywane są (zwracane) podmiotowi publicznemu, chyba że umowa stanowi inaczej. W PPP to strona publiczna ponosi odpowiedzialność przed społeczeństwem za jakość świadczonych usług.

Dla celów Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP przyjmuje się, że infrastruktura, która jest przedmiotem umów PPP, dotyczy wszelkich zadań jednostek publicznych w zakresie świadczenia usług publicznych, co do których zapewnienia podmioty te są zobowiązane ustawowo bądź statutowo. W szczególności pojęcie to odnosi się do infrastruktury gospodarczej, społecznej oraz infrastruktury administracji publicznej i uczelni.

Modele PPP

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP dotyczy różnych form współpracy sektora publicznego i prywatnego. Taka współpraca może być oparta na podstawie umowy (tzw. „PPP kontraktowe”) i wówczas w zależności od przyjętego mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego można wyróżnić:

- Umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdy partner prywatny pobiera głównie wynagrodzenie bezpośrednio od odbiorców usług/użytkowników infrastruktury ewentualnie uzupełnianą o dopłaty strony publicznej. Koncesja na roboty budowlane lub usługi to specyficzny rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym zamawiający (strona publiczna) powierza koncesjonariuszowi (strona prywatna) wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem stanowiącym wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub wykonywania usług będących przedmiotem tej umowy albo takie prawo wraz z płatnością. Zasadniczą cechą wyróżniającą koncesję od PPP z wykorzystaniem opłaty za dostępność jest więc sposób pobierania wynagradzania partnera prywatnego – w przypadku koncesji są one pobierane przede wszystkim bezpośrednio w formie opłat od użytkowników, natomiast w drugim ww. przypadku wynagrodzeniem partnera prywatnego jest w głównej mierze opłata za dostępność uiszczana przez podmiot publiczny ew. uzupełniona o wpływy z opłat bezpośrednich użytkowników.
- Umowę PPP zawartą z zastosowaniem ustawy PZP, gdy partner prywatny otrzymuje głównie wynagrodzenie od podmiotu publicznego tzw. „opłatę za dostępność” ewentualnie uzupełnianą o wpływy uzyskiwane z opłat pobieranych od bezpośrednich odbiorców usług/użytkowników infrastruktury. Opłata za dostępność to cykliczna zapłata dla podmiotu prywatnego za zapewnienie dostępności, zarządzanie i utrzymywanie infrastruktury najczęściej zbudowanej lub zmodernizowanej oraz sfinansowanej przez partnera prywatnego. Chociaż do zawarcia umowy PPP mogą być stosowane

różne tryby ustawy PZP, to z punktu widzenia specyfiki i kompleksowości trybem najbardziej odpowiednim do wyboru partnera prywatnego jest dialog konkurencyjny.

Współpraca w ramach PPP może być również nawiązana poprzez stworzenie spółki celowej (tzw. „PPP instytucjonalne”) i wówczas wynagrodzenie spółki może również przyjąć podobne formy jak w wypadku PPP kontraktowego.

Wielkość projektów

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP odnosi się zarówno do małych, jak i dużych projektów. Wysokie koszty przygotowania projektu PPP mogą jednak przewyższyć korzyści z realizacji projektu. W szczególności dotyczy to małych projektów z modelem opłaty za dostępność. Małe projekty, przewidziane do realizacji w formule PPP powinny być wcześniej odpowiednio zweryfikowane przez realizujące je podmioty publiczne. Zaleca się również łączenie spójnych ze sobą czy też jednorodnych małych projektów w większe grupy lub programy, tak by koszty ich przygotowania były mniejsze, a efekty realizacji większe.

Sektory

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP odnosi się do wszystkich sektorów usług publicznych, które mogą być przedmiotem PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne może być wykorzystywane w szczególności do realizacji zadań publicznych w sektorach takich jak: ochrona środowiska (gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami), transport (drogowy, kolejowy, miejski, dworce, centra logistyczne, porty), edukacja (np. szkoły, przedszkola, żłobki, uczelnie, obiekty naukowo-badawcze), infrastruktura miejska (np. rewitalizacja, parkingi, mieszkalnictwo), kultura, sport, turystyka i rekreacja, ochrona zdrowia (infrastruktura, wyposażenie), budynki administracyjne i użyteczności publicznej (np. sądy, ratusze, budynki ministerialne, muzea, komendy policji, jednostki straży pożarnej), telekomunikacja i infrastruktura informatyczna (np. sieci szerokopasmowe), efektywność energetyczna (np. termoizolacja budynków, modernizacja systemów grzewczych) i inne.

Długość kontraktu

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP odnosi się do umów o różnych okresach obowiązywania. Każda umowa wiąże się z indywidualną oceną okresu jej obowiązywania z uwzględnieniem regulacji prawnych. Współpraca podmiotu publicznego i prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powinna być, co do zasady, długoletnia, gdyż tylko wówczas możliwe będzie osiągnięcie spodziewanych korzyści wynikających z formuły PPP. W praktyce najczęściej kontrakty PPP są zawierane na okres od 10 do 30 lat. Długość kontraktu nie może być jednak krótsza niż okres zwrotu nakładów partnera prywatnego.

Strony kontraktu

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP odnosi się do projektów, w których podmiot publiczny jest zobowiązany do świadczenia usług publicznych na mocy stosownych przepisów, natomiast partnerem prywatnym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niepowiązany i nienadzorowany przez podmiot publiczny. Przy czym poprzez podmiot publiczny rozumie się wszystkie jednostki sektora publicznego, sektor rządowy, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie i pozostałe podmioty należące do sektora publicznego.

4. KLUCZOWE ZASADY REALIZACJI PROJEKTÓW PPP

Zabezpieczenie interesu publicznego

Podjmując decyzję o realizacji projektu inwestycyjnego, również w formule PPP, podmiot publiczny powinien upewnić się czy projekt nie jest sprzeczny z szeroko rozumianym interesem publicznym. Dlatego przygotowując projekt należy zweryfikować czy odpowiada on na rzeczywiste potrzeby społeczne i jakie korzyści materialne oraz pozamaterialne dla społeczeństwa wiązać się będą z jego realizacją. Już od pierwszych czynności związanych z określeniem potrzeb projektowych, definiowaniu celu i zakresu projektu PPP należy zadbać o udokumentowanie i uzasadnienie podejmowanych działań i decyzji, dla celów późniejszej ewaluacji i ewentualnej kontroli.

Właściwa strategia realizacji inwestycji

Podmioty publiczne przystępując do realizacji określonej inwestycji w zakresie infrastruktury publicznej lub dotyczącej świadczenia usług publicznych powinny poza potwierdzeniem celowości i zasadności realizacji samej inwestycji zweryfikować możliwość i korzyści zastosowania formuły PPP w porównaniu do innych metod realizacji takiej inwestycji. W szczególności powinno to dotyczyć dużych inwestycji, w tym inwestycji sektora rządowego.

Należy podkreślić, że PPP może być tańszą formą realizacji inwestycji publicznych niż tradycyjne zamówienia publiczne i może generować oszczędności w całym cyklu życia projektu.

Właściwe ustrukturyzowanie procesu - etapy realizacji projektu

Podmiot publiczny przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, niezależnie od wybranej formuły, powinien dokładnie określić zakres projektu, w tym również zakres niezbędnych działań do realizacji i ich harmonogram. Podmioty publiczne realizujące projekty PPP powinny korzystać ze wsparcia własnych ekspertów lub zewnętrznych doradców, tak by zakres i sposób realizacji ich planów inwestycyjnych był odpowiedni i dokładnie określony. Po sprecyzowaniu zakresu projektu zalecana jest weryfikacja czy realizacja danego projektu będzie bardziej efektywna w modelu tradycyjnym czy w modelu PPP oraz weryfikacja wykonalności finansowej projektu. Na tym etapie powinien być również dokonany właściwy podział ryzyka oraz zaproponowany model finansowania projektu oraz istotniejsze postanowienia umowy. Analizy takie powinny być wsparte testami rynkowymi, które powinny wykazać potencjalną możliwość zaangażowania podmiotu prywatnego, optymalny mechanizm jego wynagradzania oraz podział zadań pomiędzy partnerem prywatnym i publicznym. W ramach analiz należy dążyć do określenia struktury projektu tak, by przy zachowaniu priorytetu, jakim jest interes publiczny, projekt miał szanse wzbudzić zainteresowanie wśród podmiotów prywatnych i uzyskać finansowanie. Następnym krokiem powinno być przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego i zapewnienie finansowania przedsięwzięcia albo odstąpienie od formuły PPP. W tych działaniach podmiot publiczny powinien korzystać z własnych wyspecjalizowanych zespołów PPP lub doradców zewnętrznych (w szczególności prawnych i finansowych, a także technicznych).

Ocena efektywności

Podmiot publiczny powinien tak ustrukturyzować projekt, aby w wyniku jego realizacji uzyskać maksymalne korzyści ekonomiczno-społeczne. Korzyści powinny być wyliczane dla łącznych kosztów w całym cyklu życia projektu z uwzględnieniem kosztów projektowania i budowy, bieżącej realizacji usług, kosztów utrzymania i modernizacji oraz rozliczeń na koniec realizacji projektu. W takich działaniach zasadnym wydaje się uwzględnienie zarówno finansowej jak i społecznej stopy dyskontowej. Analizy takie powinny być opracowane na podstawie rzetelnych danych, gdyż przyjmowanie pewnych sztywnych, niezwyfikowanych założeń może skutkować błędnymi wnioskami. Ocena taka może też być oparta o jakościowe wskaźniki efektywności.

Formuła PPP powinna być stosowana dla takich projektów i w takim modelu, by przy przewidzianych nakładach finansowych PPP przynosiła dodatkowe korzyści (np. wzrost efektywności, wzrost innowacyjności rozwiązań itd.) w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji. Kwestią kluczową jest, aby przy szacowaniu tych korzyści w ramach analiz opłacalności doszło do porównania tych samych pozycji kosztowych, poziomu usług, czasu świadczenia tych usług wraz z kosztami wynikającym z przejścia danego rodzaju ryzyka przez stronę publiczną i prywatną oraz innych korzyści pozafinansowych.

Ukierunkowanie na usługi, a nie inwestycje

Przygotowując się do realizacji projektu PPP podmiot publiczny powinien przyjmować za cel określoną jakość i wolumen świadczonych w wyniku realizacji projektu usług. PPP nie powinno być wykorzystywane wyłącznie dla powstania konkretnej infrastruktury, a głównym celem nie powinno być uniknięcie ponoszenia stosownych nakładów finansowych przez sektor publiczny. Umowy PPP w takiej sytuacji powinny dotyczyć rezultatu w postaci usług dostępu do wytworzonej infrastruktury.

Ukierunkowanie podmiotu publicznego realizującego projekt na usługi pozwoli na: zapewnienie dostosowania działań do potrzeb, lepsze wykorzystanie posiadanych bądź powstałych w ramach projektu składników majątkowych, maksymalizację efektywności przyjętych rozwiązań oraz zapewnienie innowacyjności projektu. Partner prywatny będzie bowiem, już w trakcie projektowania i wykonywania usług, a potem w fazie operacyjnej, skupiał się na wyborze najlepszych sposobów świadczenia usług.

Odpowiedzialny podział ryzyka

Analiza i zarządzanie ryzykiem muszą być zawsze obecne w procesie realizacji projektów PPP, ponieważ:

- pozwalają na przyporządkowanie ryzyka tej stronie, która będzie nim najlepiej zarządzać,
- wpływają na całkowity koszt projektu, odgrywają istotną rolę w analizach dotyczących zasadności zastosowania modelu PPP na różnych etapach przygotowania i wdrożenia projektu,
- pozwalają na stwierdzenie, czy projekt PPP jest zaliczany do długu oraz deficytu publicznego, sprzyjają w uzyskaniu finansowania dla projektów,
- wpływają na zainteresowanie sektora prywatnego realizacją projektu PPP,
- mają wpływ na zasady współpracy oraz postanowienia umowy o PPP.

Wykorzystanie wiedzy, innowacyjności i umiejętności sektora prywatnego

Partner prywatny powinien być wybierany z myślą o jego wiedzy i doświadczeniu, dlatego w procedurze jego wyboru szczególne znaczenie powinno się nadać ocenie elementów takich jak wiedza i innowacyjność sektora prywatnego oraz jakość i kreatywność proponowanych rozwiązań.

Zapewnienie przejrzystości i konkurencyjności

Proces wyboru partnera prywatnego powinien być zrealizowany przy zachowaniu przejrzystości i konkurencyjności, czyli z wykorzystaniem otwartej, jawnej, konkurencyjnej procedury przetargowej. W praktyce oznacza to realizację wyboru zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem. Zwraca się szczególną uwagę na unikanie nadinterpretacji i nadmiernego wykorzystywania możliwości ograniczenia jawności w procedurze zawierania PPP (tajemnica przedsiębiorstwa, poufność dialogu konkurencyjnego). Dodatkowo warto jest dołożyć wszelkich starań, by działania zespołu projektowego i decyzje podmiotu publicznego były zrozumiałe dla potencjalnych partnerów prywatnych oraz społeczeństwa.

Zapewnienie właściwego zarządzania umową PPP

Umowy PPP, a w przypadku PPP instytucjonalnego również umowy wspólników, będące z natury umowami długoterminowymi, wymagają aktywnego zarządzania. Dla zapewnienia efektywnego zarządzania kontraktami przez cały cykl życia projektu niezbędne jest właściwe określenie wskaźników i określenia poziomu jakości realizacji usług.

Strona publiczna musi mieć świadomość, że zlecając świadczenie pewnych usług partnerowi prywatnemu lub świadcząc usługi w formie spółki PPP z udziałem partnera prywatnego, zachowuje ustawową odpowiedzialność za ich świadczenie, w związku z tym zaleca się, by dokładnie określać w trakcie przygotowania projektu oczekiwaną jakość usług, mierniki, jakimi jakość będzie oceniana oraz częstotliwość i formę weryfikacji i wskazywać je w dokumentach przetargowych i umowie PPP.

Konieczne jest wskazanie dedykowanych jednostek/zespołów odpowiedzialnych za realizację wskazanych zadań związanych z zarządzaniem umową i za wykorzystanie poszczególnych składników majątkowych projektu.

Zasadnym jest również, by każda umowa PPP zachowała elastyczność, tak by kontrakt mógł być dostosowany, zgodnie z prawem, do zachodzących zmian, a jego cel osiągnięty z uwzględnieniem zmian gospodarczych czy społecznych.

Komunikacja ze społeczeństwem, użytkownikami, interesariuszami

Skuteczna komunikacja pozwala m.in. wzbudzić zainteresowanie rynku, zmniejszyć opór społeczny. Otwarty dialog z interesariuszami i staranne rozważanie ich opinii oraz uwag już na wczesnym etapie zwiększa szansę na udaną realizację projektu. W procesie dialogu należy brać pod uwagę decydentów politycznych, instytucje finansowe, potencjalnych partnerów prywatnych, przyszłych użytkowników/usługobiorców. Taką komunikację ułatwia również tworzenie strategii PPP w ramach ogólnych strategii inwestycyjnych zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym.

Zaangażowanie instytucji finansujących

Należy dążyć do włączania zainteresowanych instytucji finansowych i banków już na wczesnym etapie w proces przygotowania projektu. Może się to odbyć w ramach prowadzonych konsultacji rynkowych lub w drodze indywidualnych rozmów z takimi instytucjami. Pozwoli to na ograniczenie ryzyka braku akceptacji przez te instytucje dokonanych wcześniej uzgodnień pomiędzy stroną publiczną i prywatną, a tym samym braku ich zgody na finansowanie projektu. Dodatkową korzyścią takiego działania będzie możliwość poznania przez podmiot publiczny projektu, możliwych struktur finansowania projektu, źródeł finansowania i dostępnych instrumentów gwarancyjnych.

Zespoły projektowe

Elementem wpływającym na sukces projektu PPP jest kadra podmiotu publicznego. Stabilny zespół projektowy o odpowiednio dostosowanych kompetencjach i zasobach czasowych oraz osobowych, jak również dedykowany zadaniu, ułatwia przygotowanie, wdrożenie i realizację projektu PPP oraz jego zarządzanie na etapie operacyjnym. Pozwala podmiotowi publicznemu na zachowanie kontroli nad projektem i odpowiedzialne nim zarządzanie. Wpływa też na efektywną współpracę z doradcami oraz partnerem prywatnym zapewniając, że zdobyte doświadczenia i wiedza będą wykorzystywane w kolejnych fazach realizacji projektu PPP, jak również zwiększając szanse powodzenia kolejnych przedsięwzięć realizowanych w tej formule.

5. DZIAŁANIA, ROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ POSZCZEGÓLNYCH INSTYTUCJI

W rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego kluczową kwestią jest ustanowienie na poziomie struktur rządowych centralnego systemu zarządzania Polityką PPP i jej wdrażania. Podejście takie zapewni spójne i skoordynowane działania, jednoznaczną odpowiedzialność za skuteczność Polityki PPP oraz wyeliminowanie dublowania się działań przez administrację rządową.

Centralna jednostka koordynująco-zarządzająca w zakresie PPP

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie pełnił funkcję centralnej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykorzystanie PPP w Polsce i koordynującej działania innych instytucji rządowych w tym zakresie. Dedykowany departament będzie współpracował z innymi jednostkami PPP w ministerstwach oraz z innymi podmiotami publicznymi, z gremiami i zespołami powołanymi na szczeblu rządowym działającymi w zakresie PPP (np. Zespół ds. partnerstwa publiczno-prywatnego, Platforma PPP) i podmiotami tzw. sektora pozarządowego (fundacje, stowarzyszenia) realizującymi zadania z zakresu PPP. Departament będzie też pełnił funkcję centrum wiedzy nt. PPP. Do najważniejszych zadań centralnej jednostki koordynacyjno-zarządzającej można zaliczyć działania:

- *wdrożeniowe* – w tym przede wszystkim opracowanie sposobu wdrażania Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP i wykorzystywania formuły PPP do realizacji polityki społeczno- gospodarczej państwa i świadczenia usług publicznych,
- *koordynacyjne* – zapewniające spójność działań administracji państwowej w przedmiocie PPP,
- *monitoringowe* – identyfikujące liczbę i strukturę oraz rezultaty realizowanych przedsięwzięć PPP (np. ich efektywność, spełnianie założeń z fazy analitycznej oraz implikacje fiskalne),
- *analityczne* – oceniające wpływ regulacji prawnych i instytucjonalnych na przebieg procesów realizacji PPP oraz skuteczność i efektywność realizowanych projektów w odniesieniu do stawianych celów, jak również ocenę transparentności i poprawności stosowania regulacji,
- *legislacyjne* – przygotowywanie niezbędnych zmian regulacji prawno-instytucjonalnych i wnioskowanie o ich realizację,
- *edukacyjne* – organizowanie szkoleń, warsztatów i innych inicjatyw zwiększających wiedzę i świadomość przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w zakresie PPP,
- *wspierające* – udzielanie wsparcia merytorycznego podmiotom publicznym przygotowującym i realizującym projekty PPP oraz opracowywanie wytycznych, standardów oraz wzorcowych dokumentów wspierających rozwój formuły PPP,
- *oceniające* – na wniosek podmiotów publicznych ocenianie zasadności i jakości przygotowania projektów PPP,
- *informacyjne* - prowadzenie platformy współpracy i wymiany informacji m.in. pomiędzy podmiotami publicznymi, przedstawicielami biznesu, banków, organizacji pozarządowych, instytucji międzynarodowych w zakresie wsparcia rozwoju rynku PPP w Polsce.

Rola jednostek rządowych, samorządowych i pozostałych instytucji publicznych w zakresie PPP

W ramach poszczególnych ministerstw i centralnych organów administracji rządowej zaleca się dokonanie analizy zasadności wyznaczenia w ramach istniejących struktur komórek odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem PPP w ramach danego sektora lub regionu oraz za współpracę z centralną jednostką w zakresie rozwoju PPP. W innych instytucjach publicznych takich jak jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, uczelnie, itp. wskazane jest również rozważenie powołania podobnych komórek.

Działania dla dalszego rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP identyfikuje szereg działań niezbędnych dla zapewnienia właściwego rozwoju i wykorzystania formuły PPP w Polsce do wykonania w okresie nie dłuższym niż dwa lata (poza działaniami o charakterze długoterminowym):

1. **zaproponowanie niezbędnych zmian prawnych** w wyniku kompleksowego przeglądu otoczenia prawnego PPP, przygotowanie i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w zakresie niezbędnych zmian w celu wyeliminowania niespójności i wdrożenia usprawnień dla rozwoju PPP w Polsce. Nowe regulacje powinny być stabilne (bez narażania ich adresatów na ryzyko niepewności prawnej, częstych zmian). Powinny też uwzględniać zarówno stronę publiczną, jak i prywatną i stanowić zabezpieczenie dla każdej z nich.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

2. **opracowanie i monitoring bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP.** Potrzeba rynku w zakresie wiedzy o planowanych do realizacji projektach powinna być zrealizowana za pomocą ogólnodostępnej bazy zamierzeń projektowych PPP. Baza ta będzie zawierać zidentyfikowane, co najmniej wstępnie przygotowane zamierzenia inwestycyjne, będące na etapie przed podpisaniem umowy, które mają potencjał na realizację w formule PPP.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy ze wszystkimi instytucjami publicznymi działającymi jako zamawiający;**

3. **prowadzenie bazy istniejących projektów PPP i monitoring ich realizacji oraz efektów.** W celu oceny rezultatów projektów PPP, szacowania korzyści stosowania tej formuły, skuteczności działań podjętych w ramach Polityki Rządu w zakresie rozwoju PPP stworzona zostanie, ogólnodostępna, kompleksowa baza realizowanych projektów PPP (z podpisanymi umowami). Baza ta stanowić będzie podstawę do prowadzenia różnego rodzaju cyklicznych analiz m.in. w celu dalszego określania kierunków działań na rzecz PPP lub wyceny kosztów ryzyka oraz tworzenia podstaw dla wykonywania analiz opłacalności projektów PPP.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy ze wszystkimi instytucjami publicznymi działającymi jako zamawiający;**

4. **prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w tym opracowanie i wdrożenie strategii komunikacji** w zakresie poszerzenia wiedzy na temat korzyści ze stosowania PPP, akceptacji i poparcia przez różne grupy społeczne realizacji inwestycji w tej formule. Rząd przeprowadzi szeroką gamę działań szkoleniowych obejmujących zarówno stronę prywatną jak i publiczną, oraz zarówno na poziomie podstawowym jak i zaawansowanym, tak by kadry podmiotów publicznych były przygotowane do realizacji projektów PPP. Wśród tych działań będą znajdować się szkolenia regionalne i szkolenia profilowane oraz warsztaty specjalistyczne. Odbiorcami szkoleń będą pracownicy instytucji publicznych szczebla lokalnego, regionalnego, centralnego, a także organów kontrolnych (Centralne Biuro Antykorupcyjne, regionalne izby obrachunkowe, urzędy skarbowe,

urzędy kontroli skarbowej, prokuratury, Najwyższa Izba Kontroli). Przeprowadzane zostaną również wizyty studyjne, których celem będzie upowszechnienie dobrych praktyk w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP w Polsce. Istotne jest wzmocnienie potencjału podmiotów publicznych poprzez podniesienie kompetencji zarządczych i uzupełnienie wiedzy na temat PPP, jako narzędzia realizacji inwestycji publicznych. Równoległe powinny być prowadzone działania informacyjne w celu zbudowania pozytywnego nastawienia do partnerstwa publiczno-prywatnego przede wszystkim poprzez propagowanie wiedzy nt. korzyści, jakie mogą wynikać z wykorzystania formuły PPP. Celem działań w tym obszarze powinno być również postrzeganie PPP, jako równoważnej, transparentnej i nieprowadzącej do prywatyzacji bezpiecznej metody dostarczenia koniecznej infrastruktury oraz świadczeń niezbędnych usług publicznych.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

- 5. opracowanie i szerokie upowszechnienie wytycznych, zaleceń, dobrych przykładów** w zakresie np. przygotowania projektów (w tym oceny efektywności projektu), przeprowadzenia postępowania przetargowego, wzorcowych klauzul umownych dla różnych sektorów, monitoringu projektów PPP, metodologii obliczania stopy dyskontowej, zwrotu aktywów podmiotowi publicznemu oraz zarządzania umową PPP i zarządzania zmianami w projektach PPP. Stosowanie takich dokumentów będzie, co do zasady, dobrowolne, z wyjątkiem obowiązku ich stosowania w przypadku projektów otrzymujących doradcze wsparcie rządowe.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

- 6. zapewnienie kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych** na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP, uzyskania finansowania oraz realizacji umowy. Konieczne jest zapewnienie przez Rząd wsparcia doradczego dla wybranych przedsięwzięć PPP. W ramach tego wsparcia powinny być podejmowane działania zapewniające doradztwo merytoryczne (finansowane przez Ministerstwo Rozwoju) w większej skali niż dotychczas.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

- 7. certyfikacja (ocena).** W celu zwiększenia pewności, co do wybranego modelu, korzyści realizacji projektu w formule PPP i jakości przygotowanych analiz poprzedzających realizację projektu zapewniona zostanie możliwość potwierdzenia zasadności realizacji inwestycji w formule PPP i odpowiedniego jej przygotowania przez centralną jednostkę koordynująco-zarządzającą w zakresie PPP. Certyfikacja będzie w pełni dobrowolna, uzależniona od decyzji podmiotu publicznego realizującego projekt i dedykowana projektom odpowiednio zaawansowanym. Zakres certyfikacji będzie dotyczył głównie oceny poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających realizację danego projektu, przyjętego w ich wyniku modelu prawno-organizacyjnego oraz mechanizmu wynagradzania podmiotu prywatnego jak również proponowanego podziału ryzyk w projekcie.

Na podstawie wniosków z prowadzonej certyfikacji zostanie dokonana analiza zasadności wydzielenia działań certyfikacji projektów, wzorem innych krajów europejskich poza centralną jednostkę koordynującą do wyspecjalizowanego publicznego podmiotu doradczego powołanego specjalnie dla tego celu.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

- 8. opracowanie i wdrożenie obligatoryjnej opinii nt. formuły realizacji dużych projektów planowanych do finansowania ze środków budżetu państwa.** W przypadku dużych projektów (powyżej 300 mln PLN nakładów inwestycyjnych z budżetu państwa) planowanych do realizacji w formule tradycyjnej należy przeanalizować także wykorzystanie formuły PPP. Odpowiedzialna za projekt instytucja powinna przeprowadzić stosowną analizę oraz zasięgnąć niewiążącej opinii wyznaczonego podmiotu (np.

ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji (tzw. „test PPP”). Opinia ta będzie potwierdzała zasadność realizacji przedmiotowych projektów w formule tradycyjnej tylko w przypadku, gdy formuła ta będzie przynosiła większe korzyści w całym cyklu życia projektu niż formuła PPP. Z ww. opinii wyłączone będą projekty współfinansowane z funduszy UE, bezzwrotnych międzynarodowych instrumentów finansowych (np. Instrumentu Łącząc Europę (CEF)) a także z sektora obronności oraz obejmujące dostawy sprzętu newralgicznego, newralgiczne usługi i roboty budowlane a także projekty, dla których proces przygotowania został już rozpoczęty.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;**

9. analiza i ustanowienie systemu gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego oraz dla prywatnego - utworzenie specjalnego funduszu dla PPP w oparciu o preferencyjne zasady i stopy procentowe. Fundusz taki powinien wspierać udzielanie przez banki komercyjne kredytów dla bardziej ryzykownych przedsięwzięć, bez zwiększania kosztownych zabezpieczeń i stosowania nadmiernie rygorystycznych warunków dla tego typu projektów. Dodatkowo opracowana zostanie analiza możliwości uruchomienia innych produktów wpływających na zmniejszenie kosztów finansowych w projektach PPP. Prowadzone działania nie mogą jednak zaburzyć konkurencji w tym zakresie. W tym kontekście należy dokładnie przeanalizować możliwości powołania i zasady funkcjonowania takiego funduszu.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych przy współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszem Rozwoju;**

10. analiza możliwości wdrożenia instrumentów wsparcia współfinansujących koszty przygotowania oraz realizacji inwestycji dla podmiotów publicznych (np. kredyty preferencyjne dla podmiotów publicznych). Analiza taka powinna odnieść się zarówno do potrzeb, jak i możliwości budżetu państwa w kontekście korzyści, jakie może przynieść zwiększony poziom inwestycji.

- **odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych przy współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszem Rozwoju;**

11. wsparcie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez szkolenia w zakresie przygotowania do udziału w postępowaniach na wybór partnera prywatnego oraz w zakresie doradztwa na etapie planowania, negocjacji i realizacji przedsięwzięć PPP.

- **odpowiedzialny: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości;**

12. uwzględnienie charakterystyki projektów PPP oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi w ramach realizowanych programów szkoleniowych z zakresu zamówień publicznych.

- **odpowiedzialny: Prezes Urzędu Zamówień Publicznych we współpracy z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego;**

13. opracowanie i wdrożenie sektorowych/regionalnych strategii rozwoju PPP, jako dedykowanych dokumentów lub jako części szerszych sektorowych/regionalnych strategii inwestycyjnych w tym przygotowanie sektorowych/regionalnych baz zamierzeń inwestycyjnych. Takie podejście pozwoli usystematyzować priorytety inwestycyjne na poziomie sektorowym i lokalnym oraz wzbudzi szersze zainteresowanie partnerów prywatnych inwestycjami PPP (działanie fakultatywne).

- **odpowiedzialny: zainteresowane ministerstwa i centralne organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego.**

6. MONITORING I EWALUACJA POLITYKI PPP

Realizacja działań przewidzianych w niniejszym dokumencie i ich rezultatów powinna być monitorowana i podlegać ewaluacji. Taka ewaluacja powinna obejmować okres od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2020 r. Wyniki ewaluacji będą przedstawione Radzie Ministrów przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Podstawowymi miernikami, które powinny pozwolić ocenić efektywność działań Polityki do 2020 będą:

- **Wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP** - zawarcie co najmniej **100 nowych umów PPP**.
- **Wzrost udziału wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym** do poziomu **5%**.
- **Wzrost liczby postępowań wszczętych przez sektor rządowy celem wyboru partnera prywatnego** - w wyniku realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie zakładane jest wszczęcie **co najmniej 10 takich postępowań**.
- **Wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego** do **40 %**.

Wynikiem ewaluacji powinny być wnioski dotyczące kontynuacji/wzmocnienia bądź zmiany działań wskazanych w Polityce. Ewaluacja powinna stanowić podstawowe narzędzie do projektowania zmian w Polityce Rządu w zakresie rozwoju PPP w Polsce.

Źródła danych:

dane własne MR; „Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce. Doświadczenia i szanse na przyszłość” – Instytut Sobieskiego, 2016 r, RAPORT RYNKU PPP - Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” – Ministerstwo Gospodarki, 2013; Program budowy dróg krajowych i autostrad na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.); Krajowy Program kolejowy do 2023; Uchwała w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030; Program „Mieszkanie plus”; Aktualizacja „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych 2015.