

**Publiczno-Prywatne Partnerstwo (PPP)
szanse i zagrożenia**

**Paweł Kolas
JODKA Consulting**

Zamek w Brzegu Opolskim, dn. 5 kwietnia 2006 roku

Koncepcja PPP

Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP) jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług

**Cel komercyjny
+ **Cel publiczny****

PPP

Dlaczego Polska jest ciekawa dla PPP?

Koncepcja PPP – pomiędzy sektorami

Koncepcja PPP

Sektor Prywatny

Powtarzalność
Skala
Standardy wykonywania
Kompetencje
Efektywność
Kapitał

Sektor Publiczny

Celowość
Jawność
Standardy użytkowania
Kontrola społeczna

Dlaczego Polska jest ciekawa dla PPP?

Kto siada przy stole PPP ?

Rola uczestników PPP

Sektor publiczny

Określić cel i dopilnować jego osiągnięcia w żądanym standardzie jakości

- Co to ma być?
- Jak to ma być?

Sektor prywatny

Określić kto i jak ma osiągnąć cel i dopilnować reżymu terminów i kosztów.

Zdobyć środki finansowe na realizację.

- Kto ma to zrobić?
- Jak to zrobić?
- Czym to sfinansować?

Rola komparatorów w procesie PPP

- 1. Niezależny 'organiczny' system z uczestnikami (firmy księgowe, pożyczkodawcy, kontraktorzy, firmy prawnicze)**
- 2. Grupy zadaniowe PPP (Centra koordynacyjne, monitorowanie, zinstytucjonalizowane, politycznie i kulturowo akceptowalne)**
- 3. Agencje Ratingowe**
- 4. Niezależne władze (UK: national audit office)**
- 5. Publiczne / demokratyczne konsultacje UE**

Opłacalność – perspektywa polska

Stworzenie polskich warunków opłacalności

Opłacalność z perspektywy oceny relacji:

ceny

jakości

wartości społeczno-ekonomicznej

wartości operacyjnej

W kontekście wyboru pomiędzy:

'zrób albo kup'

Zagraniczne doświadczenia w zakresie PPP

	Instytucja PPP	Ustawa o PPP?
Dania	tak	nie
Irlandia	tak	tak
Niemcy	nie	niektóre sektory
Hiszpania	nie	niektóre sektory
Holandia	tak	nie
Polska – prace przygotowawcze		p. przyg.
Portugalia	nie	tak
Wielka Brytania	tak	nie
Włochy	tak	niektóre sektory

Doktryna PPP

- Ewolucja koncepcji świadczenia usług publicznych w Europie i świecie
- Model prywatyzacji wykonywania usług publicznych (Wielka Brytania – pfi/ppp)
- Zainteresowanie Komisji Europejskiej PPP
 - Wytyczne na temat udanego PPP, 01.2003
 - *'Green Paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions'*, 04.2004

KE o PPP

- *'PPP oznacza współpracę pomiędzy sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przeprowadzenia przedsięwzięcia lub świadczenia usług tradycyjnie zapewnianych przez sektor publiczny'* (Wytyczne)
- *'PPP to forma współpracy pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, mająca na celu zapewnienia finansowania budowy, odnowienia, zarządzania lub utrzymania infrastruktury lub świadczenia usług publicznych'* (Green Paper)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym

- 28 lipca 2005 roku, Sejm RP uchwalił Ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420)
- vacatio legis – 30 dni
- pojawienie się aktów wykonawczych (rozporządzeń) warunkuje wejście w życie ustawy

Cele podstawowe ustawy:

- pobudzenie inwestycji infrastrukturalnych przy udziale partnerów prywatnych;
- redukcja (usunięcie) części barier prawnych;
- usunięcie barier psychologicznych.

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

PPP w rozumieniu Ustawy to:

- oparta na umowie o PPP,
- współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego,
- służąca realizacji zadania publicznego,
- odbywająca się na zasadach określonych w Ustawie.

Co to przedsięwzięcie PPP

- realizacja zadania publicznego przez podmiot prywatny
- za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu prywatnego,
- przy założeniu, że ta forma działania przyniesie *„przeważające korzyści dla interesu publicznego”*.

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Przedmiot przedsięwzięcia PPP

- Definicja inwestycji w ustawie o PPP (art. 4 ust. 1)
- Katalog przedsięwzięć PPP (art. 4 pkt 4)
 - zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego,
 - świadczenie usług publicznych powyżej 3 lat (eksploatacja, utrzymanie, zarządzanie składnikiem majątkowym),
 - działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego (wynagrodzenie nie będzie zapłatą sumy pieniężnej),
 - przedsięwzięcia pilotażowe, promocyjne, naukowe (wynagrodzenie w przeważającej części nie ze źródeł publicznych)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Zakres obowiązywania Ustawy (1/2)

- Stosowana generalnie do wykonywania zadań publicznych o charakterze *dominium* (związanych z zarządzaniem majątkiem) z zastrzeżeniem:
 - wyłączeń wynikających z ustaw szczegółowych, znowelizowanych ustawą o PPP,
 - ustaw zawierających odrębne regulacje (np. ustawa o przewozach kolejowych, autostradach płatnych),
 - rozwiązań szczegółowych z ustaw dotyczących poszczególnych dziedzin (sektorów).
- PPP a funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej o charakterze *imperium* (uprawnienia władcze)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Zakres obowiązywania Ustawy (2/2)

- Ustawa o PPP a Ustawa Prawo Zamówień Publicznych
 - zagadnienia koncesji budowlanej (art. 118)
- Przedsięwzięcia w toku
 - odnowienie umowy (art. 506 Kc)
 - powództwo o ustalenie (art. 189 Kpc)?
 - ale
 - przesłanki o nieważności umowy o PPP
 - brak przepisów przejściowych

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Podmioty PPP (1/2) art. 4

- **Podmioty publiczne:**

- organ administracji publicznej
- jst i ich związki
- fundusze celowe
- państwowe szkoły wyższe
- jednostki badawczo-rozwojowe
- samodzielne publiczne ZOZ-y
- państwowe lub samorządowe instytucje kultury
- PAN i jej jednostki organizacyjne
- państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Podmioty PPP (2/2) art. 4

- **Partnerzy prywatni:**

- przedsiębiorcy
- organizacje pozarządowe
- kościół i związki wyznaniowe
- podmioty zagraniczne (o ile są przedsiębiorcami w rozumieniu kraju rejestracji i spełniają warunki do wykonywania działalności gospodarczej w Polsce)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Spółka PPP (spółka celowa) art. 19

- Spółka do wykonania umowy PPP
- Cel i zakres działania określony umową
- Prawo pierwokupu akcji/udziałów spółki dla podmiotu publicznego

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Przygotowanie PPP

- Przeprowadzenie analizy korzyści
- Zgoda Ministra Finansów na PPP, jeśli finansowanie z budżetu państwa
- Publikacje w BZP i BiP
- Pytanie o to, kto może zainicjować PPP?

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Zasada korzyści dla interesu publicznego (art. 3 ust. 2)

- PPP musi przynosić **przeważającą korzyść** w stosunku do innych sposobów realizacji przedsięwzięcia,
 - Korzyść to nie tylko parametr 'tańszy' projekt:
 - oszczędność w wydatkach
 - podniesienie standardu usług
 - obniżenie uciążliwości dla otoczenie
- = wyższa jakość + debata publiczna o wykorzystaniu PPP**

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Porównanie korzyści dla interesu publicznego

- wyliczenie kosztu realizacji przedsięwzięcia metodą tradycyjną,
- Porównanie wyniku z potencjalnymi kosztami zastosowania metody PPP
- Koszt uwzględnia wszystkie koszty realizacji przedsięwzięcia z uwzględnieniem m. innymi przejęciem przez partnera publicznego ryzyk, które nie są ponoszone przez podmiot publiczny
- Wartości innych, niż wielkości nakładów finansowych

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Kryteria opłacalności dla partnerów



Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Analiza przedsięwzięcia (art. 11)

Podmiot publiczny ma obowiązek przeprowadzenia analizy:

- podział ryzyka oraz wpływ kontraktu PPP na dług publiczny,
- kosztów realizacji metodą PPP lub inną metodą,
- korzyści i zagrożeń społecznych,
- stanu prawnego składników majątkowych.

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Analiza – dług publiczny

- Podział ryzyk, wpływ na dług publiczny
- Decyzja Eurostatu z 11 lutego 2004 roku
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki dotyczące podziału ryzyk (jeszcze nie ma)
- Rozporządzenie Ministra Finansów dotyczące elementów analizy (jeszcze nie ma)

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Uczestnictwo podmiotu publicznego w PPP – wkład własny, wynagrodzenie

- Wniesienie wkładu własnego lub uiszczenie wynagrodzenia
- Wkład przekazywany partnerowi lub spółce,
- Wkład własny to:
 - sfinansowanie części kosztów / dopłata
 - Wniesienie przedsiębiorstwa, nieruchomości, rzeczy ruchomej, licencji lub innego prawa itp.

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Wkład własny – przekazanie i zwrot (art. 9 ust.1)

- Przekazanie wkładu własnego (katalog zawarty w ustawie)
 - sprzedaż (z zastrzeżeniem odkupu),
 - użyczenie, użytkowanie, najem, dzierżawa,
 - darowizna.
- Zwrot wkładu własnego:
 - jeśli jest wykorzystywany niezgodnie z przeznaczeniem,
 - po zakończeniu umowy

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Wynagrodzenie partnera prywatnego (art. 4 pkt 7, art. 6 ust. 3)

- pobieranie pożytków lub
- Uzyskiwania innych korzyści z przedsięwzięcia, lub
- zapłata sumy pieniężnej przez podmiot publiczny, jednakże
-wynagrodzenie może być kwotą pieniężną płaconą z budżetu w całości tylko wówczas, gdy dopuszczają to odrębne przepisy.

Zasada neutralności podatkowej PPP

- Ustawa o podatku od osób fizycznych oraz o podatku od osób prawnych:
 - zwolnienie w zakresie opodatkowania przy przekazaniu wkładu własnego przez podmiot publiczny do realizacji przedsięwzięcia,
 - zwolnienie w zakresie opodatkowania przy przekazaniu składników majątkowych przez partnera prywatnego po wykonaniu umowy PPP

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Umowa PPP – zagadnienia ogólne

- PPP – umowa, czy kontrakt publiczno-prywatny
- zasada swobody umów – Kc
 - zasada swobody umów, a regulacje ustawowe i kompetencje regulacyjne rządu
- umowa PPP, jako nowa umowa nazwana (?)
- główne elementy umowy (art. 18)
- zmiana umowy, rozwiązywanie sporów z umowy
- nieważność umowy

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Umowa PPP – dalsze postępowanie

- Przekazanie informacji o umowie do Ministra Gospodarki
- PPP a ustawa (uchwała) budżetowa:
 - zabezpieczenie środków na realizację PPP oraz na wypadek zaniechania kontynuacji lub rozwiązania umowy (odszkodowanie)
 - ograniczenie w ustawie budżetowej kwoty zobowiązań administracji rządowej z tytułu PPP
 - od stycznia 2006, wykaz umów PPP jako załącznik do budżetu jst lub budżetu Państwa

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Nadzór administracyjny na PPP (art. 28)

- Na zasadach ogólnych
- Rola Ministra Gospodarki
 - analizy i oceny funkcjonowania PPP
 - ze szczególnym uwzględnieniem stanu i perspektyw zaangażowania finansowego sektora prywatnego
 - opracowanie i upowszechnienie wzoru umów

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

I co dalej z PPP...?

- Kontrola i dyskusja społeczna – ex-ante, midddterm i ex-post
- Wzory umów, dobre praktyki
- Zmiany w ustawie o PPP – wynik doświadczeń
- Prace nad zagadnieniem PPP na poziomie prawa wspólnotowego

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

‘Przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach publiczno-prywatnego podmiot publiczny sporządza analizę tego przedsięwzięcia oraz zagrożeń związanych z jego realizacją...’

Wykonanie analiz stanowi obowiązek ustawowy !!!

Artykuł 11 ustawy o PPP

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Elementy analizy wg ustawy - ryzyko

Ust 1)

'Analiza ryzyk związanych z realizacją projektowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem różnych sposobów ich podziału między podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz wpływu na poziom długu publicznego i deficytu zadłużenia finansów publicznych...

W analizie ryzyk chodzi o takie negocjowanie kontraktu PPP, w którym zapewniona zostanie optymalna korzyść kosztowa, oraz możliwie niski wpływ przedsięwzięcia na poziom długu publicznego i deficyt sektora finansów publicznych.

Rozkład ryzyk jest 'operatorem' dla innych analiz w kontrakcie PPP

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Analiza ryzyk – ryzyko jako operator innych analiz



Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Ust 2)

'Analiza aspektów ekonomicznych i finansowych projektowanego przedsięwzięcia, w tym porównanie kosztów realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z kosztami jego realizacji w inny sposób;

Ustawa o PPP – nowe otwarcie

Ust 3)

'Analiza porównania korzyści związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z korzyściami i zagrożeniami społecznymi związanymi z realizacją przedsięwzięcia w inny sposób.

- konsekwencją jest przeprowadzanie 'konsultacji' społecznych w fazie przygotowującej kontrakt PPP

Warunki powodzenia projektów PPP

Wyzwania wobec samorządów

- **Przekonanie co do sensowności prowadzenia projektów, których efekty przyjdą w następnych kadencjach;**
- **Uznanie bariery 'opłacalności inwestycji' wiążących inwestorów;**
- **Zapoznanie społeczności lokalnych z zasadnością rozpoczęcia projektu PPP (przygotowanie medialne inwestycji);**
- **Wymagania formalne długotrwałego kontraktu wiążącego gminę z inwestorem;**

Potencjalne zalety PPP

PPP dla samorządów

Potencjalne zalety partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP):

- obniżenie kosztów (inwestycyjnych i operacyjnych – wynik zastosowanych innowacji, nowych technologii, efekt skali etc.);
- transfer zaawansowanych technologii;
- podział ryzyka pomiędzy gminę i przedsiębiorcę;
- poprawa jakości świadczonej usługi;
- podniesienie efektywności gromadzenia przychodów;
- możliwość odniesienia do innych podobnych inwestycji;
- korzyści ogólnoeconomiczne;
- aktywizacja sektora prywatnego (wzrost zatrudnienia i przyspieszenie wzrostu gospodarczego).

Potencjalne zagrożenia PPP

PPP dla samorządów

Potencjalne zagrożenia w wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP):

- ryzyko ograniczenia wpływu samorządu na rynek użyteczności publicznych (proporcjonalnych do zainwestowanych pieniędzy prywatnych i poniesionego ryzyka udział w decydowaniu);
- wzrost opłat (urealnienie kosztu usługi – brak uwzględnienia kosztów zarządzania i amortyzacji środków trwałych);
- gorsza pozycja negocjacyjna gminy np. wynikająca z większego doświadczenia przedsiębiorcy;
- brak możliwości zwiększenia konkurencji – specjaliści w danych dziedzinach;

Dziękuję za uwagę...

Paweł Kolas
JODKA Consulting
www.jodka.pl