

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.03-1
Typ instrumentarium (a do f) ¹	d
Kategoria rozwiązania (a do f):	C
Data aktualizacji wpisu:	23.04.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Niski udział PPP w działaniach inwestycyjnych miast
Autorzy:	dr Irena Herbst, Bartosz Mysiorski
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Oddziaływanie z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.²]:

Promowanie rekomendacji MliR z 2019 r. w zakresie sposobu konstrukcji projektów PPP pozwalającego na korzystny dla finansów jst wpływ zobowiązań wynikających z umów o PPP na poziom długu publicznego.

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Podjmując zobowiązania finansowe jst muszą być w pełni świadome ich wpływu na poziom długu i prawidłowo interpretować wydatki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Jest ważnym by postanowienia zawartych przez nich umów nie pozwalały na inną interpretację zobowiązań, w kontekście ich zaliczania do długu publicznego niż były przez nich zakładane w trakcie przygotowania i negocjowania warunków przedsięwzięć.

Problematyka związana z określeniem charakteru zobowiązań finansowych zaciąganych przez jst jest skomplikowana i trudna. Nadal nie ma pełnej zgody opinii w tym przedmiocie; w szczególności różnice stanowisk występują między Ministerstwem Finansów, GUS (prowadzącym statystykę na rzecz Eurostatu), RIO, a JST, a także ekspertami.

Na zlecenie MliR sporządzony został przewodnik³ po meandrach tych uwarunkowań prawnych i finansowych. Racjonalnym wydaje się przyjęcie wniosków sformułowanych w ww. opracowaniu jako wytycznych w identyfikowaniu i klasyfikowaniu podjętych przez jst zobowiązań finansowych przeprowadzenie szkoleń w tym przedmiocie.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

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

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

f) Inne

² Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

³ „Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik”. dr hab. Michał Bitner, Radca prawny Marcin Wawrzyniak MliR 2019

Kluczowe znaczenie dla oceny tego czy zobowiązania wynikające z umowy o PPP oraz umowy bezpośredniej zawieranej z bankiem finansującym projekt, wpływają na poziom długu publicznego ma przyjęty w umowie podział ryzyk (budowy, dostępności oraz popytu) między podmiot publiczny i partnera prywatnego – wg. klasyfikacji określonej w art. 18a Ustawy o PPP oraz kierunkowo, stosując się do metodologii Rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Nie oznacza to jednak, iż tak określony podział ryzyk dostatecznie wyczerpuje warunki pełnej klarowności sytuacji finansowej.

Koniecznym jest także w szczególności:

- prawidłowe wyliczenie Indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia JST (art. 243 Ustawy o finansach publicznych),
- prawidłowy podział wydatków na wydatki majątkowe i bieżące i ich odpowiednie uwzględnienie przy obliczaniu wyniku operacyjnego (nadwyżki operacyjnej) budżetu (art. 242 UFP),
- upewnienie się, by zobowiązania JST wynikające z umowy bezpośredniej zawieranej z bankiem finansującym projekt nie stanowiły tytułu dłużnego w rozumieniu art. 72 Ustawy o finansach publicznych
- potwierdzenie, że zawarcie umowy warunkowej umowy cesji wierzytelności z umowy o PPP nie będzie miało wpływu na państwowy dług publiczny, a wydatki podmiotu publicznego klasyfikowane będą według zasad ogólnych,
- dopełnienie wszystkich procedur prawnych przy zaciąganiu zobowiązań, ogłoszeniu postępowania o wyborze partnera prywatnego, przebiegu negocjacji i zawarciu umowy PPP,
- prawidłowa ocena wpływu zobowiązań z umów o PPP oraz umowy bezpośredniej zawieranej z bankiem finansującym projekt na dług publiczny tzn. przyjęcie, iż jednostka sektora finansów publicznych posługuje się jedynie przepisami krajowymi (art. 18a UPPP i Rozporządzeniem ws. Ryzyk), a nie zasadami określonymi w ESA 2010,
- uznanie, iż ujęcie środka trwałego w bilansie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia czy zobowiązania z umowy o PPP wpływają na państwowy dług publiczny w rozumieniu art. 18a UPPP.

Proponuje się:

- szeroką promocję opracowanego na zlecenie MliR w.w. przewodnika z uwagi na skomplikowanie materii w tym przedmiocie,
- podjęcie działań edukacyjnych, przede wszystkim warsztatów skierowanych do skarbników, pracowników jst zaangażowanych w przygotowanie projektów PPP, decydentów oraz członków Regionalnych Izb Obrachunkowych.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

MFIPR

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Organizacja szkoleń i warsztatów pokazujących jak w praktyce stosować rekomendacje zawarte w opracowaniu „Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik” autorstwa M. Bitnera i M. Wawrzyniaka – II kw. 2021 r. Beneficjenci – skarbnicy jst, pracownicy zaangażowani w przygotowanie projektu PPP, decydenci

Warsztaty praktycznego użycia w.w. wytycznych, skarbnicy jst, pracownicy Jednostek administracji rządowej odpowiedzialni za realizację przedsięwzięć z zakresu urbanizacji na poziomie krajowym, członkowie Regionalnych Izb Obrachunkowych

Począwszy od III kwartału 2021 r.

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

Ułatwienie, poprzez upowszechnienie prawidłowego sposobu strukturalizowania Projektów PPP, tak by podejmowane zobowiązania nie zwiększały długu finansów publicznych, może w istotnym stopniu zwiększyć zainteresowanie wykorzystaniem formuły PPP w przedsięwzięcia umożliwiające poprawę jakości życia w miastach.

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

Analiza „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny”
Praktyczny przewodnik dr hab. Michał Bitner, Radca prawny Marcin Wawrzyniak MIIR 2019

Pismo RIO w Olsztynie z dnia 22 października 2019 r. stanowiące odpowiedź na pismo z dnia 30 września 2019 r. w sprawie budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych w formule PPP.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Brak koniecznych zmian legislacyjnych.

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

Powszechne stosowanie wytycznych krajowych lub poradników EPEC.