

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	Z.03
Data aktualizacji wpisu:	16.03.2021
Autorzy:	Michał Cichocki, Aleksandra Jadach-Sepiolo (na podstawie dyskusji grupy, szczególnie Elżbiety Rablin-Szubert i Bartosza Mysiorskiego)
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Oddziaływanie z poziomu krajowego na politykę inwestycyjną miast

1. Nazwa wyzwania:**Niski udział PPP w działaniach inwestycyjnych miast**

Zbyt rzadkie zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w strategiach inwestycyjnych samorządów.

2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):

W ubiegłym roku (2020) minęło dwanaście lat funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2020 poz. 711). Zgodnie z uzasadnieniem zmian, wprowadzonych na mocy ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1693), interwencja ustawodawcza miała na celu stworzenie lepszych warunków dla rozwoju rynku PPP, szczególnie poprzez zwiększenie jakości prac przygotowawczych i prowadzonych postępowań. Celem zmian miała być większa skuteczność postępowań na wyłonienie partnera prywatnego. Ze statystyk wynikało, że dotychczas zaledwie co czwarte postępowanie kończyło się zawarciem umowy. Dodatkowym celem nowelizacji ustawy było wyeliminowanie niespójności legislacyjnych i wdrożenie usprawnień pobudzających rozwój tego rynku. Nowelizacja była konsekwencją działań zaplanowanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i jest jednym z działań zawartych w Polityce rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, której głównym celem było zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP.

Aktualnie ze statystyk wynika, że na mocy ustawy o PPP oraz regulacji koncesyjnych podmioty publiczne, głównie samorządy, wszczęły łącznie 600 postępowań, z których zawarły 154 umowy z czego jedynie w przypadku 78 umów podstawą prawną wyboru partnera prywatnego było PPP zgodnie z artykułem 4 ust. 1,2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na dzień 11.02.2021, zgłoszonych do Bazy zamierzeń inwestycyjnych MFiPR jest 129 inwestycji z 99 podmiotów publicznych, z czego 50 jest w fazie pomysłu z 43 gmin (zsumowano gminy starające się o realizację pakietowego PPP).

Liczba zawieranych umów o PPP oraz zamierzeń inwestycyjnych nie odpowiada faktycznemu potencjałowi tej instytucji. Pomimo ustanowienia szeregu zmian w ramach prawnych dla inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego, samorządy dalej nie koncentrują się na realizacji w tej formule. Z wywiadów telefonicznych przeprowadzonych przez Forum PPP wynika, że jedną z pojawiających się barier w realizacji inwestycji jest brak funduszy w fazie przygotowawczej na ekspertyzy, badania, analizy popytu, dokumentacje techniczne, koncepcje, w tym Program Funkcjonalno-Użytkowy początkujące proces realizacji inwestycji PPP, niezbędne podczas procesu przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych czy podczas wnioskowania o wsparcie doradcze Ministerstwa. O ile Ministerstwo w zakresie działań wspierających rynek PPP wspiera samorządy o doradztwo, o tyle wsparcie dotyczy tylko dużych projektów. Mniejsze projekty nie mają szans na powodzenie ze względu na ograniczone

zasoby finansowe wśród samorządów niezbędnych na proces przygotowawczy oraz analizy przedrealizacyjne.

Problemem dla skarbników gmin jest niejednoznaczność wpływu zobowiązań wynikających z umów o PPP na poziom zadłużenia gminy. Zapisy o podziale ryzyk są na tyle elastyczne, iż istnieją obawy (wynikające z doświadczeń samorządów), że nawet jeśli wraz z doradcami nastąpi wydawałoby się właściwy podział ryzyk, to i tak kontrola NIK czy RIO ma tak szeroką skalę interpretacji przepisów, że zaneguje zastosowany podział i zaliczy przedsięwzięcie jako wpisujące się w poziom zadłużenia publicznego. Ponadto, z dotychczasowych doświadczeń wynika, że różne RIO miały różne opinie.

Najczęściej, do zadań związanych z PPP oddelegowywany jest pracownik lub pracownicy Urzędu, posiadający inne zadania do wykonania. Ze względu na optymalizację czasu przygotowania projektu, który powinien być jak najkrótszy ze względu na zmienność nieprzewidzianych sytuacji rynkowych oraz zasobów osobowych zaangażowanych w przygotowanie projektu, w zakresie realizacji zadań w formule PPP zasadne jest stworzyć minimum dwuosobowy zespół ds. PPP, a w większych gminach minimum 3 osobowy zespół osób, które będą specjalizowały się w tych zagadnieniach.

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

Formuła partnerstwa publiczno- prywatnego może obejmować różne spektrum inwestycji w związku z czym dotyczy wszystkich celów KPM.

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

Wyzwanie dotyczy ogólnej kwestii realizacji inwestycji i dotyczy każdej z grup miast.

5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

Wyzwanie ograniczające równoważenie korzyści rozwojowych generowanych przez metropolie przez rozwój miast drugiego i trzeciego rzędu oraz kompleksowość wizji zrównoważonej urbanizacji.

Powiązanie z kierunkami 2 i 3, tj. (2) Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne oraz (3) Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Ważne.

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

www.forumppp.pl

Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020). Raport rynku PPP 2009- I kw. 2020. Warszawa.

8. Powiązane akty prawne:

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

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

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym oraz niektórych innych ustaw

9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego może obejmować różne spektrum inwestycji. Wyzwanie związane z celami:

3. Dobre zdrowie i jakość życia.
4. Dobra jakość edukacji.
6. Czysta woda i warunki sanitarne.
7. Czysta i dostępna energia.
8. Wzrost gospodarczy i godna praca.
9. Innowacyjność. Przemysł. Infrastruktura.
11. Zrównoważone miasta i społeczności.
17. Partnerstwo na rzecz celów.