

Partnerstwo publiczno-prywatne, czyli jak zadbać o rozwój miasta dzieląc się kosztami i ryzykiem

***dr hab. Dorota Rynio, prof. UEW – Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu***

Wrocław, 30 listopada 2023 r.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) zgodnie z **art. 1 ust. 2. ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tj. w Dz.U. z 2023 r. poz. 1637)** w swojej istocie odwołuje się do wspólnej realizacji przedsięwzięcia oraz podziału zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Co oznacza, że w drodze umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym „partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego” (art. 7 ust. 1 cyt. ustawy).

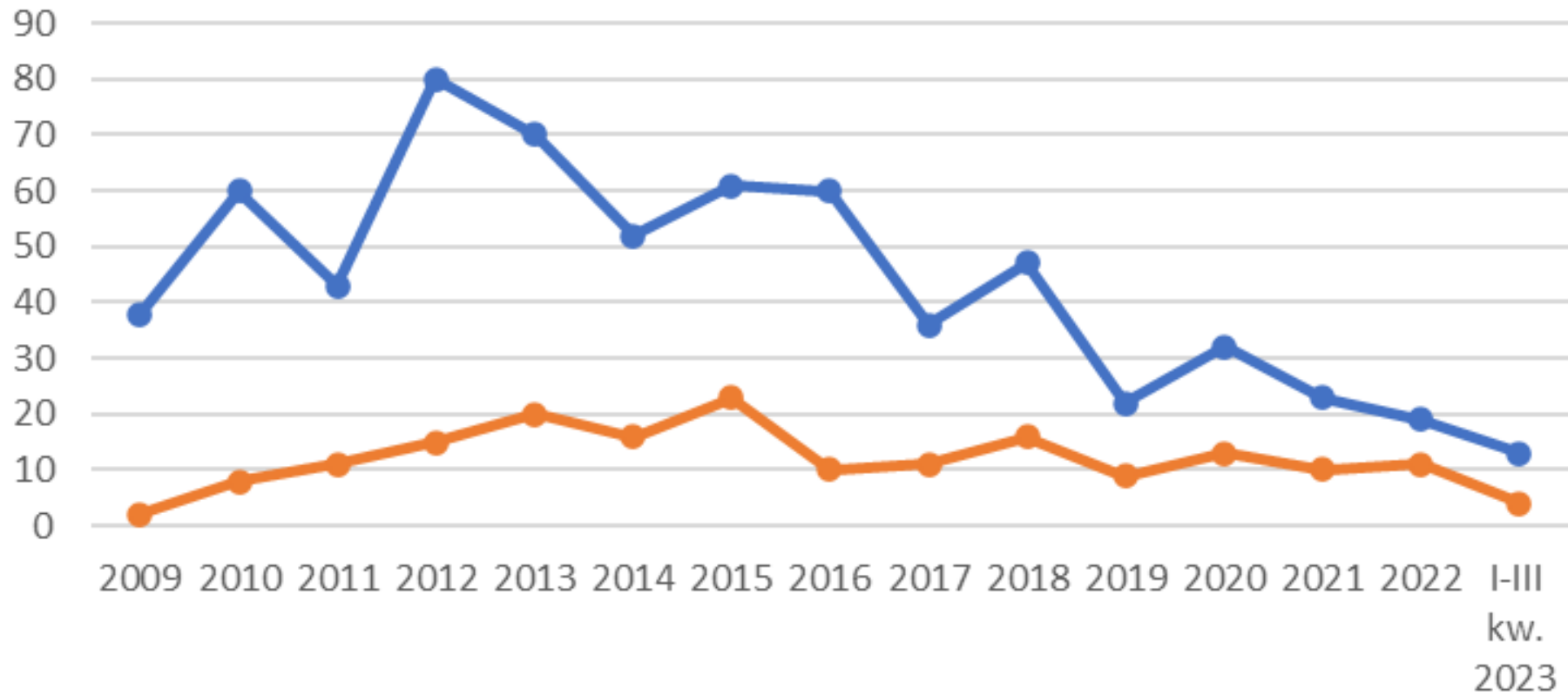
Kluczowe elementy współpracy w ramach PPP to: współpraca sektora publicznego i sektora prywatnego, umowny charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego), charakter celowy: realizacja przedsięwzięć (budowa infrastruktury, dostarczanie usług) tradycyjnie wykonywanych przez stronę publiczną, optymalny podział zadań, podział ryzyk, obustronna korzyść i długoterminowość kontraktów.

Korzyści wynikające z PPP:

- wzmocnienie potencjału inwestycyjnego w sektorze infrastruktury i usług publicznych
- możliwość skierowania zaoszczędzonych środków publicznych na inne zadania lub inwestycje (w przypadku projektów finansowanych opłatą za dostępność PPP umożliwia realizację przedsięwzięcia wtedy, gdy podmiotowi publicznemu brakuje całości środków)
- realizacja projektu w ramach PPP wiąże się ze zwiększoną efektywnością wydatków, przy ograniczonych kosztach całkowitych
- przedsięwzięcia PPP, z zakresu świadczenia usług odnoszących się do funkcjonowania i utrzymania (np. projekty drogowe), są dla sektora prywatnego zachętą do minimalizacji kosztów w całym okresie projektu (np. poprzez zastosowanie oszczędnych technologii na etapie eksploatacji), jest to trudne do osiągnięcia w ramach tradycyjnego budżetowania sektora publicznego (odrębne zamówienia na budowę drogi, odrębne na jej remonty).
- dla obu stron jest to lepsza alokacja ryzyka - podstawową zasadą PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim, przy jak najmniejszych kosztach (cel – optymalizacja ryzyka) - pozwala zmniejszyć koszty przedsięwzięcia dla podmiotu publicznego
- szybsze wdrożenie projektów - obarczenie podmiotu prywatnego odpowiedzialnością za projekt i budowę, w połączeniu z płatnościami związanymi z dostępnością usług, to zachęty dla sektora prywatnego do realizacji przedsięwzięć w krótszym terminie
- przy projektach koncesyjnych zachęty do szybszego wdrożenia stanowi ryzyko utraconych zysków w związku z opóźnieniami w oddaniu projektu do użytku
- generowanie dodatkowych przychodów - sektor prywatny może generować dodatkowe przychody od stron trzecich, jednocześnie ograniczane są koszty wymaganych subwencji ze strony sektora publicznego. Partner prywatny, wykorzystując potencjał marketingowy przedsięwzięcia, tworzy dodatkowe towary i usługi, zwiększając przepływy pieniężne w ramach projektu
- lepsza jakość usług - jakość usługi świadczonej w ramach PPP jest często lepsza z niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego
- zwiększenie zarządu publicznego przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych - koncentracja na planowaniu oraz monitorowaniu procesu wdrażania usług, zamiast codziennego zarządzania ich świadczeniem
- poprzez stworzenie konkurencji w zakresie usług publicznych, PPP umożliwia porównywalność usług publicznych z standardami rynkowymi
- współpraca w formule PPP daje perspektywę zabezpieczenia wkładu własnego strony publicznej w projektach współfinansowanych przez UE i umożliwia autonomiczną realizację inwestycji, często w całości przez partnera prywatnego
- neutralność zobowiązań wynikających z umów PPP wobec długu publicznego.

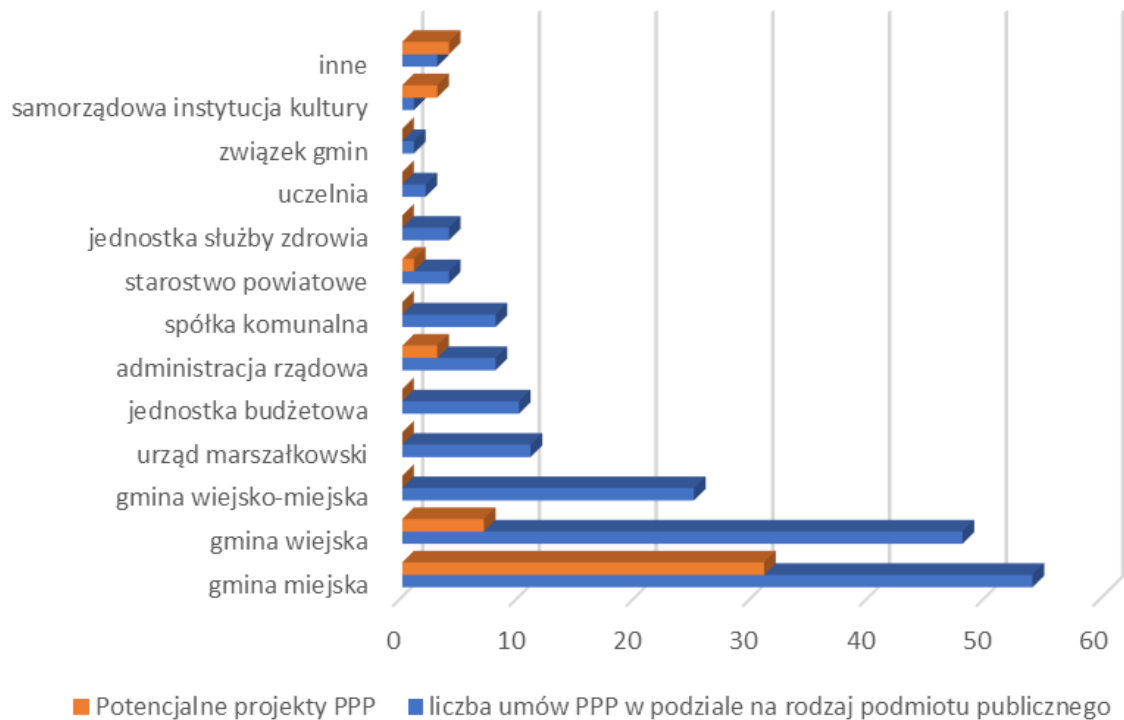
W dniu 25 września 2023 r. Rada Ministrów przyjęła **Politykę PPP do roku 2030**, której **celem strategicznym** jest „upowszechnianie formuły PPP na rzecz zapewnienia efektywności, jakości oraz trwałości inwestycji publicznych przy założeniu długoterminowej maksymalizacji korzyści społeczno-ekonomicznych” (uchwała nr 177 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia „Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030” z dnia 25 września 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1131)).

Postępowania PPP i zawarte umowy



Źródło: na podstawie *Raport rynku PPP 2009 – III kw. 2023*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023, s.3

Liczba zawartych umów i projektów w przygotowaniu w podziale na rodzaj podmiotu publicznego



Źródło: na podstawie *Raport rynku PPP 2009 – III kw. 2023*, Ministerstwo Funduszy i Polityk Regionalnej, 2023, s.5, 10

Współczesne wyzwania stojące przed miastami w Polsce:

- dostosowanie do zmian klimatycznych,
- przeciwdziałanie polaryzacji, rozwój niewykluczający,
- zmiany demograficzne (depopulacja, srebrne tsunami, migracje),
- konieczność zmian i dostosowywania się do turbulentnego otoczenia,
- zaspokojenie rosnących potrzeb mieszkańców,
- rewitalizacja przestrzeni niezagospodarowanych, nieefektywnie zagospodarowanych, przemysłowych, powojennych, pokolejowych, w drodze do budowy zwartości miasta,
- wykorzystanie AI, innowacyjnych rozwiązań technologicznych, technicznych, komunikacyjnych w kreowaniu rozwoju,
- utrzymanie bioróżnorodności i dbanie o środowisko,
- koncentracja na zielono-niebieskiej infrastrukturze,
- budowa przyjaznych, multifunkcyjnych przestrzeni, itp.

Realizacja tych wyzwań wymaga dużych nakładów finansowych, zasobów ludzkich i kapitału ludzkiego. W celu realizacji tych wyzwań można wykorzystać współpracę między władzami miasta, jednostkami publicznymi działającymi w ośrodkach miejskich a podmiotami prywatnymi w ramach PPP. Władze miast i podmioty publiczne funkcjonujące w miastach z tego korzystają zgłaszając własne projekty PPP. Największe podpisane umowy PPP skoncentrowane zostały w ośrodkach miejskich.

Tabela 1: Największe podpisane umowy PPP w ośrodkach miejskich

| Największe podpisane umowy PPP w ośrodkach miejskich | Wartość umowy w mln zł | Rok |
|---|------------------------|------|
| Budowa elektrociepłowni w Olsztynie | 850 | 2019 |
| System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania | 783 | 2013 |
| Sfinansowanie, zaprojektowanie, budowa i utrzymanie linii tramwajowej KST, Krakowskiego Szybkiego Tramwaju, etap IV | 660 | 2020 |
| System gospodarki odpadami dla metropolii trójmiejskiej | 625 | 2018 |
| Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku | 491 | 2015 |

Źródło: na podstawie *Raport rynku PPP 2009 – III kw. 2023*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2023, s.6

Wnioski:

1. Miasta, stojąc przed wieloma wyzwaniami, powinny realizować przedsięwzięcia przy wykorzystaniu PPP, przyczyni się to do odniesienia wielu korzyści i zbuduje efekt synergii.
2. PPP pozwala na dostęp szerszy do ekspertów, doświadczeń i know how podmiotów prywatnych z którymi podpisywane są umowy.
3. Zastosowanie PPP pozwala władzom miasta na skupieniu się na zarządzaniu i nadzorze, zamiast samodzielnej realizacji inwestycji, świadczeniu usług.
4. Partnerzy prywatni mają często większą wiedzę o potrzebach i możliwościach tworzących się w ramach zakresu tematycznego związanego z daną inwestycją, bądź usługą.
5. Oszczędności wygenerowane na skutek zastosowania PPP mogą zostać efektywnie zagospodarowane.
6. Mniejsze koszty, które miasto musi ponieść w ramach działania PPP (zamiast samodzielnych postępowań) oraz podział ryzyk potwierdzają skuteczność tego instrumentu.
7. Polityka PPP do roku 2030 – dokument przyjęty w 2023 r. wzmacnia podstawy budowy PPP w ośrodkach miejskich i wskazuje na potrzebę realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i usług tą ścieżką.

Dziękuję za uwagę

