



Partnerstwo publiczno-prywatne na progu zmian

**Efekty stosowania ustaw PPP i o koncesji z 2008 r.
oraz podsumowanie zmian wynikających z
nowelizacji ustawy PPP w 2018 r.**

DS CONSULTING Sp. z o.o.
Jaśkowa Dolina 11b/3
80 – 252 Gdańsk
www.dsconsulting.com.pl

Gdańsk, sierpień 2018

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	str. 3
Część 1: Efekty stosowania ustaw z 2008	str. 4
• Źródło informacji o umowach	str. 4
• Liczba i wartość podpisanych umów	str. 4
• Największe projekty	str. 5
• Okres, na jaki podpisywane są umowy	str. 5
• Rozkład wartości projektów	str. 5
• Dofinansowanie z UE w projektach PPP	str. 5
• Projekty wg sektorów	str. 6
• Podmioty publiczne inicjujące postępowanie	str. 6
• Rozkład terytorialny podpisanych umów	str. 7
• Nowe umowy podpisane w 2018 r.	str. 7
Część 2: Podsumowanie zmian wynikających z nowelizacji ustawy PPP w 2018	str. 8
Wprowadzenie	str. 8
• Analizy przedrealizacyjne	str. 8
• Tryb wyboru partnera prywatnego	str. 8
• Elastyczne kryteria wyboru ofert	str. 8
• Umowa ze spółką-córką partnera prywatnego	str. 8
• Przystąpienie partnera prywatnego do istniejącej spółki komunalnej	str. 9
• Wyłączenie odpowiedzialności podmiotu publicznego	str. 9
• Śródmiejskie strefy płatnego parkowania	str. 9
• Umowa bezpośrednia	str. 9
• Dotacje celowe dla partnerów prywatnych	str. 9
• Wyłączenie przepisów dotyczących należytego zabezpieczenia umowy	str. 9

Wprowadzenie

Szanowni Państwo



Przedstawiony raport ma dać czytelnikowi wgląd w rynek PPP w Polsce. Podpisywanych umów z roku na rok jest coraz więcej – w sumie 117 do końca 2017 r. - ale trudno mówić o boomie. Różnie definiuje się przyczyny faktu, że rynek ten jest wciąż we wstępnym stadium rozwoju. Niewątpliwie dostępność środków bezzwrotnych jest tym, co skutecznie hamuje liczbę projektów w partnerstwie. Skoro można mieć za darmo (lub prawie za darmo) to po co płacić?

Ja jednak zauważam wiele innych czynników o naturze głębszej, bo mentalnościowej. Wśród nich wymieniałbym nierzadko nierealistyczne oczekiwania strony publicznej, która definiuje przedsięwzięcie i inicjuje projekt. Te oczekiwania sprawiają, że w postępowaniach albo nie ma ofert albo są one nie do przyjęcia - wysoka cena jako efekt wyceny ryzyk, których partner prywatny nie może zaakceptować. W efekcie widzimy niski stopień skuteczności postępowań.

Z drugiej strony złożoność postępowań, długi czas wypracowania formuły akceptowalnej dla obu stron oraz często nieprzychylna atmosfera medialna wokół PPP sprawia, że jest to droga dla odważnych. Decydenci w sektorze publicznym muszą mieć dużo determinacji, by doprowadzić postępowanie do szczęśliwego końca.

Nowelizacja ustawy PPP, którą skrótowo prezentujemy w drugiej części opracowania niewątpliwie rozwiąże kilka problemów. Daje to nadzieję, że rynek będzie się rozwijał, a partnerstwo stanie się równorzędnym sposobem realizacji przedsięwzięć w sektorze publicznym, jak formuła tradycyjna.

Prezes Zarządu

DS Consulting Sp. z o.o.

Część 1 Efekty stosowania ustaw z 2008 r.

■ Źródło informacji o umowach

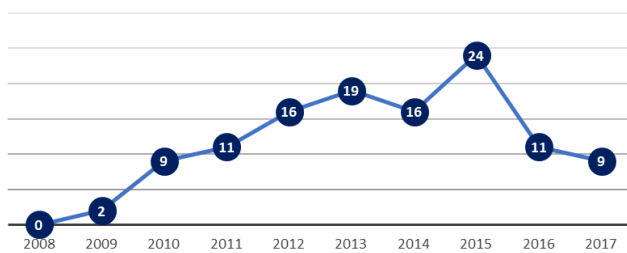
Część 1 prezentuje sytuację na rynku PPP na podstawie danych statystycznych udostępnionych na portalu www.ppp.gov.pl (Baza projektów PPP z zawartymi umowami).

■ Liczba i wartość podpisanych umów

Uchwalona w listopadzie 2008 ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym była znacznym krokiem w rozwoju rynku PPP w Polsce biorąc pod uwagę, że pod rządami poprzedniej ustawy regulującej tą problematykę nie podpisano żadnej umowy o partnerstwie.

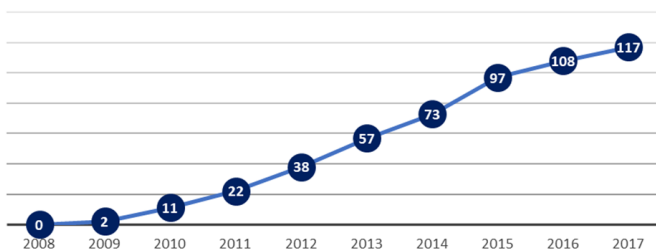
Jednakże ilości umów PPP podpisywanych w poszczególnych latach nie można uznać za oszałamiającą biorąc po uwagę choćby liczbę potencjalnych podmiotów publicznych, wśród których samych JST jest około 3000.

Ilość podpisanych umów w latach 2008-2017



Nie sposób nie zauważyć również pewnego wyhamowania w liczbie podpisywanych umów PPP w ostatnich dwóch latach, czyli po wyborach parlamentarnych.

Ilość podpisanych umów w latach (narastająco)



PODSUMOWANIE



117

Tyle umów podpisano w latach 2008-2017



26%

Taka była relacja podpisanych umów do prowadzonych postępowań

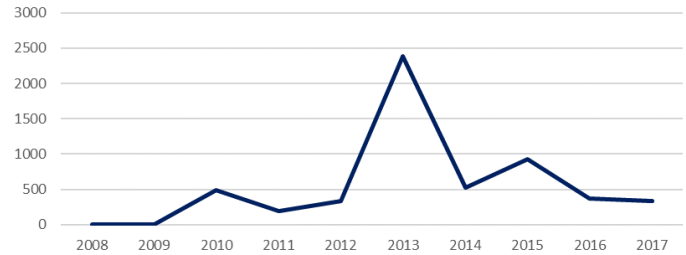


5,5 miliarda PLN

Taka jest wartość umów rozumiana jako wartość nakładów inwestycyjnych lub usług netto

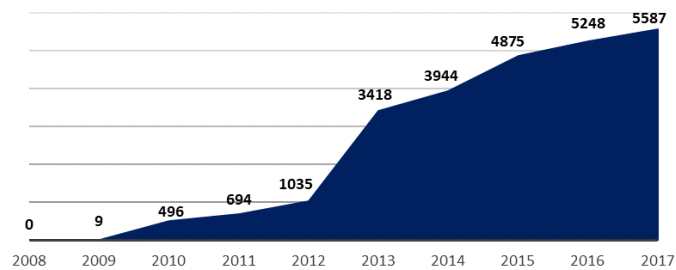
W sumie w analizowanym okresie podpisano 117 umów, co stanowiło 26% wszystkich wszczętych postępowań.

Wartość podpisanych umów w latach (mln PLN)



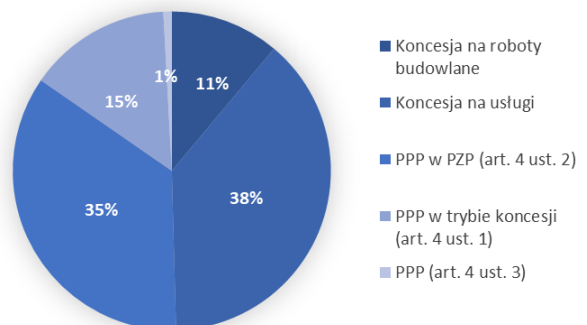
Na wartość umów - rozumianą jako wartość nakładów inwestycyjnych lub usług netto - w dużej mierze wpłynęło kilka spektakularnych inwestycji. Ogółem do końca 2017 r. suma projektów w ramach PPP to 5,5 miliarda PLN.

Wartość podpisanych umów w latach w mln PLN (narastająco)



Najwięcej umów (38%) zawarto w trybie koncesji na usługi, a zaraz potem w trybie przewidzianym dla projektów PPP w artykule 4 ust. 2 ustawy Prawo Zamówień Publicznych (35%).

Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego



Największe projekty

Największym projektem zrealizowanym w formule PPP był projekt poznańskiej spalarni odpadów. Wartość podpisanej w 2013 roku umowy to ponad 1 miliard zł. W ramach projektu zawarto umowę na 25 lat z Sita Zielona Energia. Na podium znalazły się też projekty dotyczące wojewódzkich sieci szerokopasmowego dostępu do internetu w województwie mazowieckim oraz wielkopolskim.

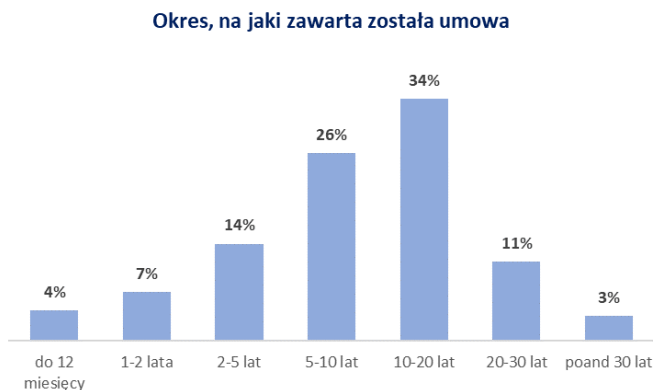


Inne projekty, które można zaliczyć do dużych, biorąc pod uwagę wartość umowy (ponad 250 mln zł) to:

- Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku – Miasto Gdańsk (rok podpisania umowy: 2015 r.)
- Wyłonienie partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna (2012 r.)
- Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie (2013 r.)
- Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo podkarpackie (2013 r.)

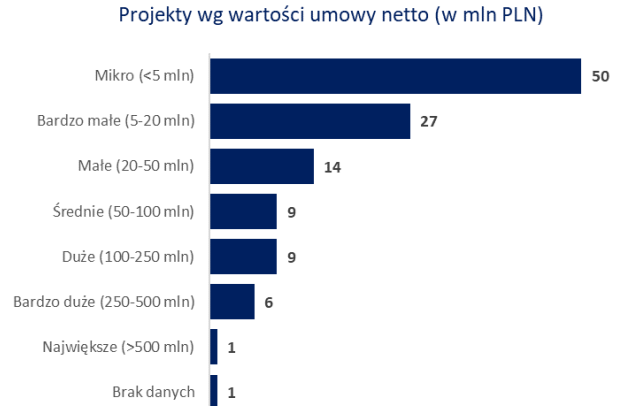
Okres, na jaki podpiswane są umowy

Na rynku dominują umowy zawierane na średnie okresy. Umów długoterminowych – powyżej 30 % było zaledwie kilka (3%).



Rozkład wartości projektów

Jak widać na wykresie najczęściej zawartych umów dotyczyło projektów stosunkowo niedużych.

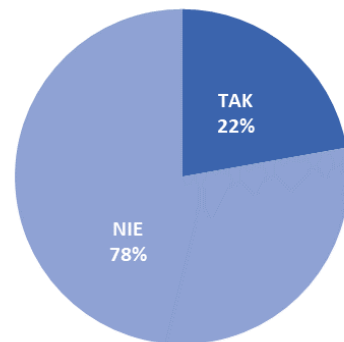


Projekty mikro – definiowane jako poniżej 5 mln zł – stanowiły 43% (50 umów), bardzo małe blisko ¼ (27 umów) a małe, tj. w przedziale 20-50 mln zł - 12%.

Dofinansowanie z UE w projektach PPP

Wśród wymienionych największych projektów większość to projekty ze wsparciem UE, a więc tzw. projekty hybrydowe. Jednak w większości przedsięwzięć nie było przewidzianego dofinansowania ze środków europejskich.

Czy projekt otrzymał wsparcie unijne?



PODSUMOWANIE

1,04 miliarda PLN

Taka jest wartość największego projektu PPP w analizowanym okresie – poznańskiej spalarni odpadów

22%

To udział projektów PPP z dofinansowaniem UE w ogólnej liczbie podpisanych umów

Projekty wg sektorów

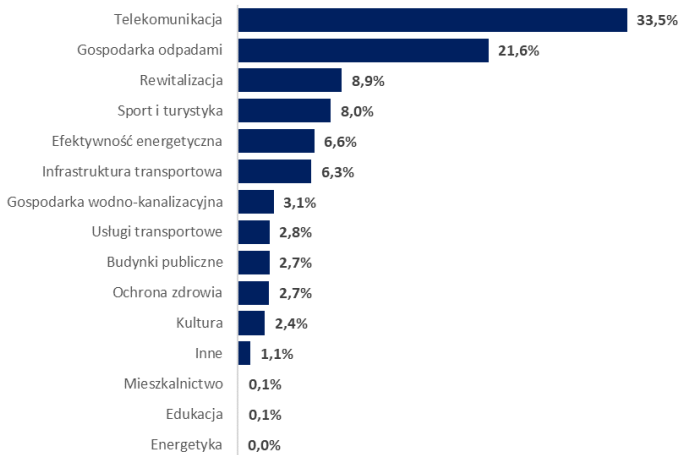
Nie we wszystkich sektorach formuła PPP stosowana jest równie często. Najwięcej umów podpisano w obszarze efektywności energetycznej, gdzie nakłady w fazie inwestycyjnej finansowane są częściowo z oszczędności stąd nie obciążają nadmiernie budżetów publicznych. Sporo umów podpisano także w obszarze sportu i turystyki oraz infrastruktury transportowej.

Ilość podpisanych umów wg sektorów



Z kolei najmniej projektów realizowanych jest w obszarach, gdzie w grę wchodzi prawie wyłącznie opłata za dostępność.

Struktura wartościowa projektów wg sektorów



PODSUMOWANIE

Najważniejsze sektory z uwagi na wartość nakładów inwestycyjnych lub usług:



Telekomunikacja



Gospodarka odpadami



Rewitalizacja



47,8 mln PLN

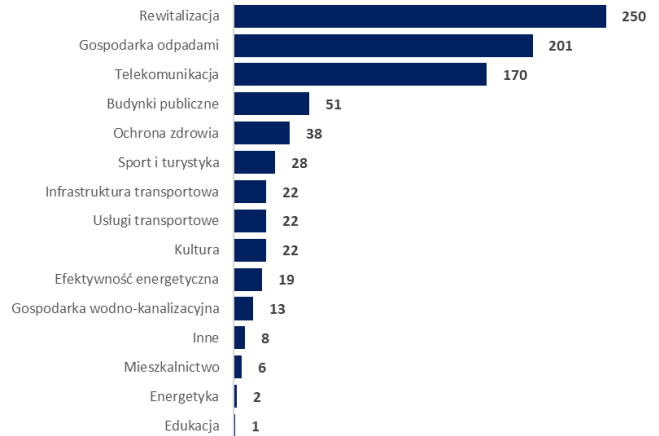
Taka jest średnia wartość umowy rozumianej jako wartość nakładów inwestycyjnych lub usług netto



W 38% umów korzystano ze wsparcia doradców

W ujęciu wartościowym 1/3 przedsięwzięć to projekty z zakresu telekomunikacji a więc przywołane już umowy dotyczące sieci szerokopasmowych o zasięgu wojewódzkim realizowane w kilku regionach.

Średnia wartość projektu wg sektorów w mln PLN

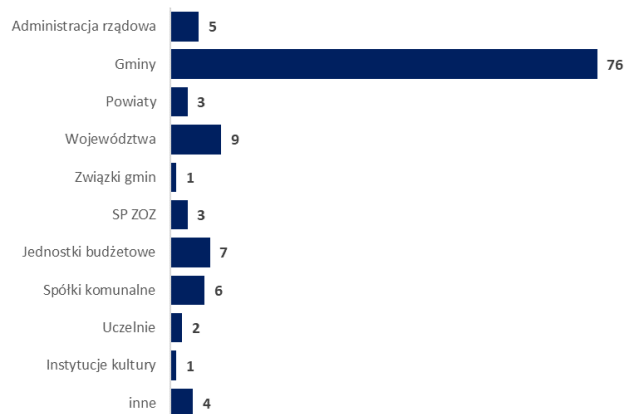


W rewitalizacji, telekomunikacji i gospodarce odpadami realizowane są średnio największe projekty.

Podmioty publiczne inicjujące postępowanie

Zdecydowanie największą aktywność na rynku PPP wykazują JST w tym gminy. W kategorii tej ujęto też miasta na prawach powiatu.

Ilość zawartych umów wg podmiotów inicjujących postępowanie



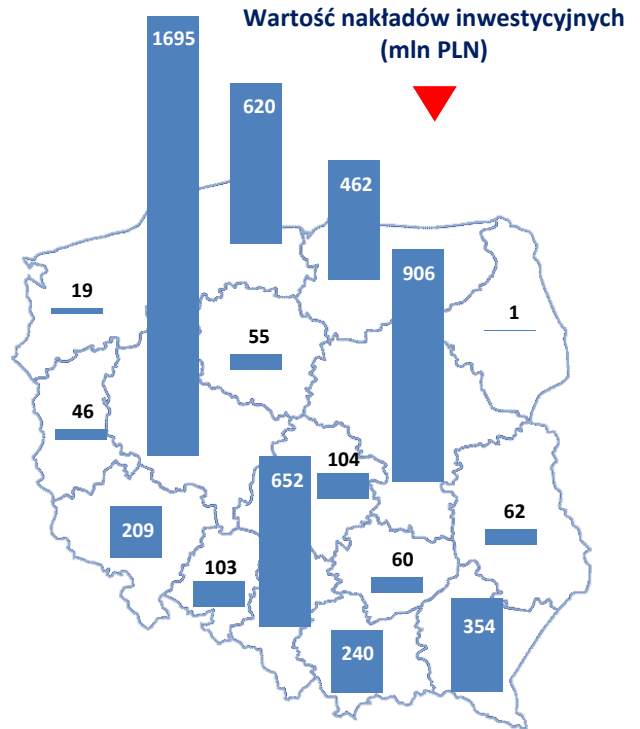
■ Rozkład terytorialny podpisanych umów

Regiony, które są najsilniejsze gospodarczo charakteryzują się największą ilością podpisanych umów.



Ilość zrealizowanych projektów wg. województw (szt.)

W województwie mazowieckim podpisane były 22 umowy a drugie w kolejności województwo śląskie to 19 umów PPP i umów koncesji. Najsłabiej sytuacja wygląda na ścianie wschodniej: tu pozytywnie wyróżnia się warmińsko-mazurskie z 6 umowami.



Pod względem wartości umów przodowało wielkopolskie. To przede wszystkim zasługa dwóch dużych projektów: spalarni odpadów oraz projektu z zakresu dostępu do sieci szerokopasmowego Internetu.

Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku w trakcie realizacji
Fot. autora



■ Nowe umowy podpisane w 2018 r.

Po okresie analizowanym w niniejszym raporcie zostało zamkniętych kilka postępowań PPP. Na uwagę zasługuje umowa dotycząca nowego zakładu termicznego przekształcania odpadów w Gdańsku o przepustowości nominalnej 160 tys. Mg/rok. Całkowity koszt przedsięwzięcia oszacowano na sumę prawie 644 mln zł.

Z kolei w Sopocie w kwietniu br. zawarto umowę na kompleksową modernizację energetyczną budynków użyteczności publicznej. Koszt przedsięwzięcia to około 21,5 mln zł.

PODSUMOWANIE



1,69 miliarda PLN

Taka jest wartość umów PPP i koncesji podpisanych w województwie wielkopolskim



22 projekty

To liczba umów PPP i koncesji podpisanych w województwie mazowieckim

Część 2

Podsumowanie zmian wynikających z nowelizacji ustawy PPP w 2018

■ Wprowadzenie

Oto lista głównych zmian przewidzianych w Ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw:

1. obowiązek przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych;
2. dobór trybu wyboru partnera prywatnego;
3. elastyczne kryteria wyboru ofert;
4. możliwość zawarcia umowy PPP ze spółką partnera prywatnego, niebiorącą udziału w postępowaniu;
5. możliwość przystąpienia partnera prywatnego do istniejącej spółki komunalnej;
6. wyłączenie odpowiedzialności podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcom;
7. wprowadzenie śródmiejskich stref płatnego parkowania;
8. wyłączenie zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczących należytego zabezpieczenia umowy;
9. dopuszczenie do zawarcia umowy bezpośredniej pomiędzy podmiotem publicznym a instytucją finansującą PPP;
10. dopuszczenie do udzielania przez samorzady dotacji celowych dla partnerów prywatnych;

Poniżej omawiamy w skrócie każdą z ww. zmian.

■ Analizy przedrealizacyjne

Każdy podmiot publiczny, przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, będzie miał obowiązek przeprowadzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach ppp, w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Ustawodawca ustalił przykładowy katalog elementów przedsięwzięcia, które mogą powinny zostać uwzględnione przy opracowywaniu oceny, m.in. zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy stronami, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji, wysokość opłat pobieranych od użytkowników (jeżeli takie opłaty są planowane) oraz warunki ich zmiany. Jak wynika z uzasadnienia do nowelizacji ustawy o ppp, sporządzenie analiz przedrealizacyjnych ma służyć podniesieniu jakości przygotowywanych projektów tak, aby budziły większe zainteresowanie sektora prywatnego.

■ Tryb wyboru partnera prywatnego

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o PPP podstawowym aktem prawnym regulującym procedurę wyboru partnera prywatnego będzie ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm., dalej: uPzp). Podmiot publiczny będzie mógł w każdym przypadku dokonać wyboru partnera prywatnego w trybie uPzp, także wówczas, gdy umowa zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania będzie umową koncesji. Dopuszczalnym będzie również wybór partnera na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920), o ile zostaną spełnione przesłanki określone we wskazanej ustawie.

Zmiana ma na celu wyeliminowanie ryzyka doboru nieprawidłowej procedury wyboru partnera prywatnego. Dopuszczenie stosowania uPzp w każdym przypadku ma uchronić podmiot publiczny przed powtarzaniem postępowania w przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonego postępowania w oparciu o przepisy uPzp wynegocjowana umowa przybierze kształt umowy koncesji.

■ Elastyczne kryteria wyboru ofert

Na gruncie znowelizowanej ustawy o PPP najkorzystniejszą będzie ofertą przedstawiająca najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia partnera prywatnego lub spółek PPP lub kosztu przedsięwzięcia dla podmiotu publicznego i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Ustawodawca zrezygnował z obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, które powinny mieć zastosowanie w każdym postępowaniu. W zmienionej ustawie o PPP zawarto jedynie otwarty katalog kryteriów przykładowych.

■ Umowa ze spółką-córką partnera prywatnego

W nowelizacji ustawy o PPP ustawodawca przewidział możliwość zawarcia umowy PPP ze spółką-córką partnera prywatnego, która została utworzona dopiero po wyborze jego oferty. Należy podkreślić, iż skorzystanie ze wskazanego rozwiązania nie zwalnia partnera prywatnego z odpowiedzialności za przedsięwzięcie, m.in. w zakresie zasobów wskazanych w ofercie czy wynagrodzenia należnego podwykonawcom. Dotychczas jeśli partner prywatny zamierzał zrealizować projekt w oparciu o spółkę celową musiała być ona oferentem w postępowaniu.

■ Przystąpienie partnera prywatnego do istniejącej spółki komunalnej

W celu realizacji umowy ppp dopuszczono możliwość przystąpienia partnera prywatnego do istniejącej spółki podmiotu publicznego, w drodze objęcia akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Ma to ograniczyć koszt realizacji ppp (brak konieczności powoływania nowej SPV) oraz ułatwić skorzystanie z zasobów spółki komunalnej. W opinii prawodawcy jest to jedna z najważniejszych zmian wprowadzanych nowelizacją.

■ Wyłączenie odpowiedzialności podmiotu publicznego

Umowa PPP może wyłączyć odpowiedzialność podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcom partnera prywatnego. W takim przypadku, zgodnie z zapisami zmienionej ustawy o PPP, odpowiedzialność za wynagrodzenie ponosić będzie spółka celowa realizująca PPP albo partner prywatny. Jeżeli umowa PPP zostanie zawarta z nową spółką-córką partnera prywatnego (utworzoną po wyborze jego oferty), odpowiedzialność partnera ma charakter subsydiarny i aktualizuje się w przypadku bezskuteczności egzekucji z majątku spółki-córki.

■ Śródmiejskie strefy płatnego parkowania

Przepisy nowelizacji objęły również ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.). Obok „zwykłej” strefy płatnego parkowania (dalej ZSP), wprowadzono możliwość ustanawiania śródmiejskich stref płatnego parkowania (dalej ŚSP). ŚSP można utworzyć na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, gdzie brakuje miejsc postojowych, a ustanowienie ZSP może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska. Maksymalne stawki parkowania zarówno w ŚSP, jak i ZSP, zostały uzależnione od minimalnego wynagrodzenia w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 847 z późn. zm.). Koszt postoju auta w ŚSP będzie ok. trzykrotnie wyższy od postoju w ZSP. Ostateczną wysokość opłat będzie ustanawiać rada gminy (rada miasta). Decyzja władz odnośnie wysokości opłat oraz konkretnych stawek musi uwzględniać wyniki obligatoryjnych analiz, do sporządzenia których zobowiązany będzie gmina. Analizy powinny określać rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej ŚSP oraz zakładany poziom rotacji przy uwzględnieniu różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie.

■ Umowa bezpośrednia

Prawodawca usankcjonował praktykę zawierania umów bezpośrednich (z j. angielskiego direct agreements), służących ratowaniu przedsięwzięć, których realizacja jest poważnie zagrożona. Od wejścia w życie nowelizacji nie będzie wątpliwości, iż podmiot publiczny jest uprawniony do zawarcia umowy z osobą trzecią finansującą PPP (np. z bankiem), na mocy której podmiot publiczny przeniesie na instytucję finansującą całość lub część obowiązków partnera prywatnego wraz ze związanymi z nimi prawami. Następnie, za zgodą podmiotu publicznego, osoba finansująca będzie uprawniona do powierzenia realizacji przedsięwzięcia innemu podmiotowi. Zawieranie umów bezpośrednich ma umożliwić ukończenie zagrożonych przedsięwzięć realizowanych w formule PPP oraz zabezpieczenie interesów instytucji finansujących.

■ Dotacje celowe dla partnerów

W wyniku nowelizacji ustawy o PPP oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), dopuszczono możliwość udzielania przez samorzady dotacji celowych dla partnerów prywatnych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadań samorządowych. Obecnie jest to możliwe wyłącznie dla podmiotów niedziałających dla zysku.

■ Wyłączenie przepisów dotyczących należytego zabezpieczenia umowy

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o PPP, do odpowiedzialności za wykonanie umowy PPP i zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie będą miały zastosowania art. 140, art. 150 oraz art. 151 uPzp. Oznacza to m.in.

- brak ograniczenia wysokości zabezpieczenia do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie;
- brak obowiązku zamawiającego do zwrotu zabezpieczenia w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane;
- brak limitu kwoty pozostawionej na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady (obecnie nie może przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia).

Wskazane kwestie każdorazowo będą ustalane w ramach swobody umów, zgodnie z uwarunkowaniami danego przedsięwzięcia.



Opracowanie części 2
Joanna Kierul, prawnik
jkierul@dslex.pl