

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu p. Witold Słowik – Podsekretarz Stanu w MR</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu p. Paweł Szaciłło, Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego kontakt: sekretariatDPA@mr.gov.pl; tel.: 22-273-79-50 oraz p. Marcin Jędrasik, naczelnik wydziału w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego marcin.jedrasik@mr.gov.pl; tel. (22) 273-79-55</p>	<p>Data sporządzenia 2017-05-24</p> <p>Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju / Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 215</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Głównym problemem, który ma być rozwiązany to niski stopień zaangażowania kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych oraz potrzeba zwiększenia efektywności inwestycji i świadczenia usług publicznych w Polsce.

Uwolnienie potencjału kapitału prywatnego zależy m.in. od usunięcia barier prawnych oraz wprowadzenia przepisów *expressis verbis* dopuszczających powszechnie przyjęte na świecie rozwiązania z zakresu PPP. Nadal utrzymują się obawy związane z PPP. Wynikają one z braku utrwalonych modeli współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Jako hamulec upowszechnienia PPP wymienia się także wysoki koszt przygotowania projektów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt

Najważniejsze, wybrane rozwiązania w projekcie:

- 1) wzmocnienie kompetencji ministra ds. rozwoju regionalnego, we wsparciu projektów PPP, co powinno rozwiązać obawy przed zaangażowaniem się w projekty PPP przez podmioty publiczne, zwłaszcza samorządy (utworzenie jednostki PPP na bazie departamentu MR, tzw. *PPP unit*),
- 2) wprowadzenie dwóch procedur: (1) dobrowolnej oceny mniejszych projektów przez MR oraz (2) obowiązkowej zgody na realizację projektów w innej formule niż PPP (projektów o wartości powyżej 300 mln zł z budżetu państwa),
- 3) wprowadzenie obowiązku przeprowadzania analizy efektywności realizacji przedsięwzięcia w PPP,
- 4) wprowadzenie regulacji ułatwiających monitoring rynku PPP,
- 5) umożliwienie realizacji projektów PPP na bazie istniejących spółek podmiotu publicznego, czego nie dopuszczają obecne przepisy (przy utrzymaniu ograniczenia czasowego umowy o PPP),
- 6) wprowadzenie wyraźnej podstawy do zawierania tzw. umów bezpośrednich,
- 7) dopuszczenie udzielania przez j.s.t. dotacji celowych dla partnerów prywatnych na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją zadań tej jednostki. Obecnie takie dotacje są dopuszczalne tylko dla podmiotów niedziałających dla zysku. Zmiana nie wpłynie na wielkość udzielanych dotacji, a ułatwi wykonywanie szeregu zadań publicznych w PPP. Należy zauważyć, że organizacje niedziałające dla zysku rzadko mają środki na inwestycje, a partnerzy prywatni mają możliwości dokonywania inwestycji. *Per saldo* zmiana może ułatwić wykonywanie zadań przez j.s.t.
- 8) proponuje się wyłączenie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości działalności gospodarczej polegającej na utrzymaniu dróg publicznych (obecnie takie wyłączenie przewidziane jest dla autostrad). Skutek tego rozwiązania będzie neutralny, skoro obecnie działalność gospodarcza w zakresie utrzymania dróg publicznych nie jest podejmowana (nie ma takich PPP), to gminy z tego tytułu nie uzyskują żadnych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Dopuszczenie PPP może mieć natomiast pozytywny skutek w postaci odciążenia budżetów zarządców dróg publicznych poprzez rozłożenie nakładów inwestycyjnych w czasie,
- 9) inną proponowaną zmianą jest umożliwienie rozliczenia kosztów budowy obiektu proporcjonalnie w całym okresie obowiązywania umowy PPP. Ponieważ obecnie możliwość jednorazowego rozliczenia (tzw. koszty bezpośrednie) albo

rozłożenia kosztów w czasie (tzw. koszty pośrednie) jest badana ad casu, celowe jest zwiększenie pewności prawnej w tej kluczowej kwestii dla kalkulacji każdego projektu PPP. Skutki dla sektora finansów publicznych w dłuższym okresie powinny być neutralne, bowiem partnerzy prywatni uwzględniają istniejącą strukturę opodatkowania projektów w swoich ofertach.

Powyższe i inne przewidziane zmiany mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawowej, ponieważ dotyczą praw i obowiązków podmiotów spoza sektora administracji rządowej, a zatem nie mogą być zrealizowane aktami wewnętrznymi organów administracji rządowej lub dokumentami pozalegisłacyjnymi.

Oczekiwanym efektem planowanych regulacji jest zwiększenie udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji publicznych, z jednoczesnym rozłożeniem w czasie obciążeń sektora finansów publicznych. Dzięki zastosowaniu ścisłych mierników efektywności realizacji zadań publicznych w ramach PPP (co jest regułą w sektorze prywatnym), podniesiona może być efektywność wydatkowania środków publicznych.

Ścisła współpraca sektora publicznego z partnerami prywatnymi będzie także skutkowała podniesieniem kompetencji kadr sektora publicznego (zwłaszcza w podmiotach wykonujących usługi publiczne), które będą mogły nabyć wiedzę i umiejętności od sektora prywatnego. W rezultacie, podniesiona będzie efektywność i jakość wykonywania zadań publicznych realizowanych także poza PPP.

Utworzenie jednostki odpowiedzialnej za politykę państwa w dziedzinie PPP ułatwi stymulowanie rynku (w tym prowadzenie baz projektów – ang. *project pipeline*, realizowanie programów sektorowych i inicjowanie programów pilotażowych). Jednostka PPP będzie centrum wiedzy dla sektora publicznego, co obniży koszty przygotowania projektów.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W państwach OECD problematyka ram prawnych PPP jest ujmowana bardzo różnie. Regulacja sfery publicznej (administracji publicznej) w bardzo wysokim stopniu jest efektem często wielowiekowej ewolucji. Konkretnie rozwiązania najczęściej nie poddają się porównaniom. Np. w polskim kontekście szczególnym obszarem jest prywatyzacja i komercjalizacja, będące spuścizną transformacji ustrojowej.

Ważnym dla PPP obszarem regulacji jest prawo zamówień publicznych, które w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) zostało zharmonizowane ww. dyrektywami. Przepisy unijne kształtują procedury wyboru partnera prywatnego w Polsce i innych państwach EOG w sposób bardzo podobny. Podobnie przedstawia się sytuacja w obszarze prawa finansowego (ubezpieczeniowego, bankowego itp.), które jest przedmiotem zbliżenia na forum unijnym i OECD. Umiedzyznarodowienie rynku finansowego prowadzi również do recepcji sprawdzonych rozwiązań pomiędzy państwami OECD.

Kwestie należące do prawa prywatnego, zwykle nie są odrębnie regulowane, a powszechne przepisy zwykle mają zastosowanie do PPP. Należy pamiętać, że różne tradycje prawne (*common law*, obszar oddziaływania prawa francuskiego czy prawa niemieckiego) regulują kwestie cywilnoprawne w sposób dla siebie charakterystyczny.

Podsumowując, wszelkie ogólne porównania mogą być mylące. Każde państwo dostosowuje swoje praktyki i prawo dotyczące PPP do potrzeb wynikających zarówno z bieżącej polityki, jak i systemu prawnego.

Zgodnie z danymi Europejskiego Centrum Wiedzy PPP, wyspecjalizowane publiczne jednostki PPP funkcjonują w wielu państwach UE (Establishing and Reforming PPP Units, sierpień 2014).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego	1	Akt normatywny	Projekt reguluje kompetencje oraz zadania ministra ds. rozwoju regionalnego
Zamawiający: jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego, związki tych jednostek lub podmiotów.	Ok. 35 000	Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r.	Projekt ustawy dotyczy podmiotów publicznych, które są zdefiniowane jako zamawiający „klasyczni”. Dzięki zniesieniu pewnych ograniczeń prawnych, rynek PPP powinien otrzymać impuls do wzrostu.
Duży przedsiębiorcy	Ok. 3792 w 2014 r.	Podmioty gospodarcze według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2014 roku. GUS 2015. Działalność przedsiębiorstw	Projektowana regulacja będzie dotyczyła przede wszystkim tych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność w większym rozmiarze. Takie podmioty mają bowiem potencjał do nawiązania wieloletniej
Średni przedsiębiorcy	Ok. 14 527 w 2014 r.		

Mali i mikroprzedsiębiorcy	Ok. 1 900 000 podmiotów	niefinansowych w 2015 r. GUS 2016.	<p>współpracy w ramach PPP i mają odpowiednie możliwości finansowe. Tym samym proponowane zmiany będą miały ograniczony wpływ na sektor MŚP. Należy przyjąć, że średnie małe i mikroprzedsiębiorstwa będą mogły uczestniczyć w realizacji inwestycji PPP w charakterze podwykonawców lub na etapie przygotowawczym wykonując analizy przedrealizacyjne.</p> <p>Ewentualne podwyższenie maksymalnego limitu opłat za parkowanie pozwoli na zmniejszenie ruchu kołowego w centrach miast, który negatywnie wpływa na poziom zanieczyszczenia powietrza. Obecne stawki pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego nie były zmieniane od 14 lat.</p> <p>Projekt ustawy nie zakłada jednak zmiany art. 14b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, który upoważnia radę gminy (miasta) do wprowadzania abonamentów za parkowanie. Nie można zatem ocenić, czy ustawa będzie miała wpływ a jeśli tak to jaki, na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania. Faktyczny skutek zależy bowiem od decyzji władz lokalnych.</p>
----------------------------	-------------------------	------------------------------------	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W pracach nad projektem, w ramach tzw. pre-konsultacji wykorzystano ustalenia i konkluzje z prac Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego (organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego ds. PPP) i działającej w jego strukturach grupy roboczej, powołanego na podstawie Zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. W skład Zespołu wchodził przedstawiciel: samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, administracji rządowej, świata nauki i rynku PPP. Pre-konsultacje obejmowały szereg spotkań, w wyniku których ustalono listę najważniejszych postulowanych zmian w ustawie o PPP i innych ustawach. Pre-konsultacje miały istotny wpływ na kształt projektu.

Przebieg prac Zespołu ds. PPP, prowadzący do wypracowania przedmiotowych propozycji:

8 czerwca 2016 r. – zwołanie Zespołu ds. PPP .

4 lipca 2016 r. – posiedzenie Zespołu ds. PPP. Kierunkowa zgoda na powołanie dwóch grup roboczych.

13 lipca 2016 r. – Minister Witold Słowik – przewodniczący Zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego powołał grupę roboczą ds. przeglądu prawa w celu zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W skład grupy wchodziło ponad 50 ekspertów reprezentujących stronę rządową, samorządową, doradców, wykonawców oraz środowiska naukowe i instytucje finansowe.

28 lipca 2016 r. – posiedzenia grupy roboczej (konsultacje roboczych wersji dokumentów).

29 lipca– 6 września 2016 r. – wymiana poglądów i uwag z ekspertami grupy.

7 września 2016 r. – posiedzenie grupy roboczej (konsultacje kolejnych wersji dokumentów).

13 października 2016 r.: - Zespół ds. PPP przyjął na posiedzeniu dokument: Propozycje zmian legislacyjnych wypracowane w ramach prac grupy roboczej do spraw przeglądu prawa w celu zwiększenia efektywności inwestycji publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedłożony projekt ustawy został opracowany z wykorzystaniem dorobku grupy roboczej działającej w ramach Zespołu ds. PPP.

24 października 2016 r. – przedstawienie projektów ww. dokumentów Kierownictwu MR.

24 października – 2 grudnia 2016 r. - uzgodnienia propozycji zmian legislacyjnych z MF.

Formalne konsultacje i uzgodnienia były prowadzone po przygotowaniu projektu ustawy. Konsultacje obejmowały przede wszystkim, sektor samorządowy i przedsiębiorców. Zaproszenie do konsultacji społecznych skierowano do następujących

podmiotów:

1. Business Centre Club; 2. Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Klasy Średniej – Unicorn; 3. Forum Związków Zawodowych; 4. Fundacja im. Stefana Batorego; 5. Fundacja Instytutu Rozwoju Regionalnego; 6. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw; 7. Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej; 8. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym; 9. Izba Projektowania Budowlanego; 10. Komitet Polityki Naukowej; 11. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich; 12. Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych; 13. Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich; 14. Krajowa Izba Gospodarcza; 15. Krajowa Rada Izby Architektów RP; 16. Krajowa Rada Spółdzielcza; 17. Kujawsko – Pomorska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa; 18. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność 80”; 19. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”; 20. Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa; 21. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych; 22. Polska Akademia Umiejętności; 23. Polska Izba Inżynierów Budownictwa; 24. Polska Izba Ubezpieczeń; 25. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan; 26. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji; 27. Polska Rada Biznesu; 28. Polski Związek Pracodawców Budownictwa; 29. Polski Związek Producentów Kruszyw; 30. Pracodawcy RP; 31. Rada Główna Instytutów Badawczych; 32. Stowarzyszenie - Polski Kongres Drogowy; 33. Śląska Izba Budownictwa; 34. Związek Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa; 35. Związek Rzemiosła Polskiego; 36. Unia Metropolii Polskich; 37. Unia Miasteczek Polskich; 38. Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie; 39. Związek Pracodawców Przedsiębiorstw Przemysłu Obronnego i Lotniczego; 40. Polska Izba Producentów na Rzecz Obronności Kraju; 41. Stowarzyszeń Dostawców na Rzecz Służb Mundurowych; 42. Stowarzyszenie Polskiego Przemysłu Lotniczego; 43. Polski Holding Obronny; 44. Polskie Linie Kolejowe; 45. Polskie Koleje Państwowe S.A.; 46. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji; 47. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców; 48. Fundacja CentrumCSR.PL; 49. Francusko-Polska Izba Gospodarcza; 50. Śląska Izba Architektów; 51. Związek Województw RP; 52. Związek Miast Polskich; 53. Związek Powiatów Polskich; 54. Związek Gmin Wiejskich RP; 55. Polski Fundusz Rozwoju; 56. Bank Gospodarstwa Krajowego; 57. Fundacja Centrum PPP; 58. Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego; 59. Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”; 60. Krajowa Izba Gospodarki Odpadami; 61. Polska Izba Gospodarki Odpadami; 62. Krajowa Rada Izby Architektów RP; 63. Związek Banków Polskich; 64. Fundacja Inwenty; 65. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Swoje uwagi do projektu z własnej inicjatywy zgłosiły osoby fizyczne oraz następujące podmioty: Fundacja Polska Parkuje, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Krajowa Rada Spółdzielcza, Polska Organizacja Branży Parkingowej, Polskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych, Urząd Miasta Oświęcim, Urząd Miasta Szczecin, Okręg Poznański Partii Wolność, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni, Zielone Mazowsze, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, Związek Polskiego Leasingu.

W ramach uzgodnień międzyresortowych, projekt został przekazany do zaopiniowania ministrom kierującym działami administracji rządowej jak również pozostałym członkom Rady Ministrów, UOKiK, PARP, Prokuraturii Generalnej RP, UZP i CBA.

Projekt ustawy był przedmiotem konsultacji z członkami Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego działającej przy Ministerstwie Rozwoju (obecnie 184 podmiotów – pełna lista członków dostępna jest na stronie <http://www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/CzlonkowiePlatformy/Strony/glowna.aspx>) oraz z Zespołem ds. PPP i działających w jego ramach w 2016 r. dwóch grup roboczych tj. grupy ds. opracowania dokumentu nt. Polityki PPP i grupy ds. wypracowania propozycji zmian prawnych.

Termin zgłaszania uwag w formie pisemnej w ramach konsultacji wyniósł 21 dni (tj. pomiędzy 14 marca i 5 kwietnia 2017 r.). Stanowiska podmiotów, mających zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych zagwarantowany inny termin na konsultacje (NSZZ Solidarność i OPZZ) oraz pozostałych zainteresowanych podmiotów, które wpłynęły w terminie późniejszym, nawet w dniu 15 maja 2017 r. zostały poddane analizie merytorycznej i uwzględnione w tabeli uwag.

Z uwagi na znaczenie wprowadzanych nowelizacją zmian dla samorządu terytorialnego, projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i Radę Dialogu Społecznego. W ramach KWRiST w dniu 24 kwietnia 2017 r. odbyło się spotkanie Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych na którym projekt zaopiniowano pozytywnie. Projekt będzie jeszcze przedmiotem obrad Zespołu do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska KWRiST. W dniach 5 i 16 maja 2017 r. projekt był przedmiotem obrad doraźnego zespołu problemowego ds. zamówień publicznych przy Radzie Dialogu Społecznego.

Projekt ustawy został opublikowany na stronie BIP RCL w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz na stronie BIP Ministerstwa Rozwoju. Dodatkowo projekt został zamieszczony na Rządowym Portalu Konsultacji Publicznych (<http://www.konsultacje.gov.pl>) i na stronie Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (<http://www.ppp.gov.pl>).

Żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.

Projekt został skierowany do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o wydanie opinii o jego zgodności z prawem UE.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2015 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	3,1
budżet państwa	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	3,1
Budżet środków europejskich:													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-3,1
Budżet państwa	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-3,1
Budżet środków europejskich													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania	Budżet państwa, budżety j.s.t. i budżet środków unijnych												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Rozwój rynku PPP zależy od wielu czynników. Jednym z najważniejszych jest dostępność źródeł finansowania na odpowiednio atrakcyjnym poziomie. Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki rynek PPP w Polsce, można przyjąć, że w pierwszych latach obowiązywania przepisów dynamika rozwoju rynku będzie rosła, zwłaszcza, że PPP znalazło umocowanie prawne w przepisach rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące funduszy unijnych w perspektywie 2014-2020. Należy się jednak spodziewać, że z czasem poziom inwestycji na rynku PPP ustabilizuje się. Doświadczenia innych państw wskazują na dużą rozbieżność udziału PPP w sumie inwestycji publicznych, co utrudnia prognozowanie rozwoju tego rynku w Polsce, a co za tym idzie – także wpływ na finanse publiczne.</p> <p>Wymóg przeprowadzenia przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego przez promotorów (zamawiających) oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, będzie rodzić pewne koszty dla sektora publicznego. Koszty te będą ponoszone wyłącznie, jeśli podmiot zdecyduje się na realizację projektu w formule PPP oraz gdy do wykonania oceny zostanie zaangażowany ekspert zewnętrzny. Ocena efektywności realizacji inwestycji w formule PPP może być też wykonana zasobami wewnętrznymi zamawiającego. Na podstawie danych zgromadzonych w MR szacuje się, że średnia wartość tego rodzaju analizy wykonana przez eksperta zewnętrznego wynosi ok. 60 000 zł. dla jednego projektu. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z obowiązującym art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane (1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: (a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, (b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; (2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; (3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Biorąc pod uwagę ww. przepis ufp należy stwierdzić, że projektowany obowiązek przeprowadzenia oceny efektywności realizacji projektu w formule PPP stanowi wyłącznie doprecyzowanie już obowiązujących regulacji. Każdy zamawiający powinien wykonać przedmiotową ocenę biorąc pod uwagę obowiązujący art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Taka ocena jest szczególnie istotna w wypadku projektu PPP choćby z uwagi na jej rolę w procesie wyboru partnera prywatnego i w większości przypadków jest już obecnie wykonywana. Można tym samym stwierdzić, że koszty dla sektora publicznego wprowadzenia tego wymogu nie będą znaczące (będą dotyczyły tylko nielicznych projektów).</p> <p>Przeprowadzenie oceny efektywności realizacji inwestycji w formule PPP będzie obowiązkowe również w przypadku tzw. „negatywnego testu PPP” w związku z planowaniem wydatków z budżetu państwa na inwestycje lub zakupy inwestycyjne o wartości równej lub większej niż 300 000 000 zł. Jednakże zakłada się, że „negatywny test PPP” nie będzie dotyczyć projektów współfinansowanych z funduszy europejskich, a obecnie znaczna część inwestycji w Polsce jest współfinansowana z tych funduszy. Z danych zawartych w zestawieniu „Programów wieloletnich</p>												

w układzie zadaniowym” (załącznik nr 10 do Ustawy budżetowej z 2017 r.) wynika, że liczba „inwestycji” spełniających ww. kryteria waha się w przedziale 10- 15 projektów. Liczba ta nie uwzględnia tzw. liniowych inwestycji drogowych i kolejowych. Przyjmując do dalszych szacunków liczbę 15 projektów podlegających testowi, koszt dla sektora finansów publicznych w okresie pierwszych trzech lat szacuje się na ok. 300 tys. zł. rocznie. Analogicznie, zakładając, że rocznie test negatywny będzie przeprowadzany dla 5 inwestycji, wydatki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian powinny zmieścić się w kwocie 3 100 000 zł.

Kwoty przeznaczone na przeprowadzenie oceny efektywności realizacji inwestycji w formule PPP po 2020 r. mogą jednakże ulec zwiększeniu z uwagi na fakt, że prawdopodobnie nastąpi ograniczenie dostępnych funduszy europejskich na realizację inwestycji infrastrukturalnych w kolejnej perspektywie finansowej i inwestycje będą w większym niż obecnie stopniu współfinansowane z budżetu państwa.

Na obecnym etapie nie można również oszacować wpływu planowanych zmian podatkowych na sektor finansów publicznych. Skutek podatkowy dla sektora finansów publicznych powinien być jednak neutralny, ponieważ partnerzy prywatni uwzględniają poziom opodatkowania w swoich ofertach. Wszelkie obciążenia podatkowe, zatem per saldo są pokrywane ze środków publicznych albo przez użytkowników budowanej w formule PPP infrastruktury i/lub korzystających z danych usług świadczonych w ramach PPP. Zmniejszenie opodatkowania projektów PPP może mieć pozytywny skutek dla sektora finansów publicznych, bowiem zmniejszy kwotę niezbędną do sfinansowania przez sektor prywatny a to przełoży się na oszczędności na kosztach ponoszonych przez stronę publiczną. Z kolei impuls inwestycyjny wynikający z PPP pobudzi rozwój gospodarczy i w ten sposób powiększy wpływy podatkowe do budżetu państwa.

Projektowane rozwiązania prawne związane ze wzmocnieniem kompetencji ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, obejmujące m.in.: przygotowywanie i upowszechnianie dobrych praktyk, wytycznych, wzorów umów, analiz i ocen funkcjonowania ppp, czy też prowadzenie baz partnerstw publiczno-prywatnych (koszt prowadzenia takich baz wyniesie 92 250 zł w okresie 2016-18), są ściśle związane z równoległe procedowaną „Polityką Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”. Na realizację zadań związanych z Polityką, a wynikających również z projektowanych przepisów przewiduje się wydatki określone w ocenie skutków regulacji do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”. Na realizację części zadań, jakie w „Polityce” przewidziane są dla Ministerstwa Rozwoju w latach 2017 – 2019 zaplanowane są środki w wysokości:

-11,8 mln zł Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014 - 2020 (w tym 10 dotacja z UE, 1,8 wkład budżetu państwa)

-10,9 mln zł Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (w tym 9,2 mln zł dotacja z UE, 1,7 mln zł wkład budżetu państwa)

-350 tys. zł budżet państwa w 2017 r.

Biorąc pod uwagę, że planowane wydatki odnoszą się do realizacji zadań związanych z przygotowywaniem przez podmioty zewnętrzne analiz obejmujących oceny efektywności przedsięwzięć ppp, których kosztów nie można precyzyjnie określić, do ich ustalenia w dłuższej tj. kilkuletniej perspektywie czasowej nie wprowadzono mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych. Wartość takich wydatków będzie uzależniona od rodzaju i liczby postępowań w celu realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Niezależnie jak to opisano w ocenie skutków regulacji do uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” pełnienie roli centralnej jednostki PPP przez MR, skuteczna realizacja działań wynikających z projektu „Polityki” oraz proponowanych zmian prawnych będzie pociągała za sobą konieczność zapewnienia dodatkowych środków z budżetu państwa i funduszy UE np. PO PT (jeżeli będą one dostępne) w wysokości 16 mln PLN.

Na podstawie danych MR, zebranych w trakcie realizowanych umów o zamówienia publiczne na usługi doradcze, oszacowana została kwota 16 mln zł obejmująca wydatki głównie związane z negatywnym testem PPP, certyfikacją, prowadzeniem baz projektów ppp i dalszym rozwijaniem wsparcia doradczego opłacanego przez MR. Certyfikacją planuje się objąć około 100 projektów. Cenę jednostkową tej certyfikacji szacuje się na 35.000 zł tj. 1 mln zł w 2018 r. 1,25 mln zł w 2019 i 1,25 mln zł w 2020 r. Koszt wsparcia doradczego szacowana jest na kwotę 11,6 mln w okresie najbliższych 3 lat tj. 2,5 mln w 2018 r. 3,5 mln w 2019 i 5,6 mln w 2020 r. Zakłada się, że znaczna część zadań w tym zakresie będzie wykonywana przez podmioty zewnętrzne.

W ciągu ostatnich 8 lat w Polsce podpisano 112 umów PPP o wartości 5,6 mld PLN. Zakładając, że w okresie kolejnych czterech lat (2017-2020 – okres wdrażania Polityki PPP) Rząd nie podejmie

żadnych działań, to można przyjąć, że wartość podpisanych umów PPP w okresie najbliższych 4 lat wzrosłyby o 2,8 mld PLN. W Polityce PPP przyjęto założenie, że w okresie 4 lat (2017-2020), podpisanych zostanie 100 nowych umów PPP, które będą stanowiły 5% nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym, co powinno wygenerować kwotę 23,3 mld PLN. Podjęte działania spowodują więc wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym o 20,5 mld PLN, tj. jest. 5,125 mld PLN rocznie (przy założeniu, że wpływ umów PPP na nakłady inwestycyjne w sektorze publicznym zwiększy się ponad 8-krotnie). Zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych umożliwi zwiększenie wydatków publicznych w zakresie realizacji inwestycji publicznych, w optymistycznym scenariuszu, o „zaoszczędzoną” kwotę 20,5 mld PLN. Rynek zamówień publicznych w okresie 2012-2015 wynosił 525,4 mld PLN. Jeśli wartość rynku zamówień publicznych zostanie utrzymana na podobnym poziomie w latach 2017-2020 to umowy PPP będą stanowiły niecałe 4% tego rynku. Szacowane 20,5 mld PLN brutto umów PPP spowoduje wzrost PKB, co powinno przełożyć się na wzrost konsumpcji i dodatkowe przychody z tytułu podatku od towarów i usług.

Dodatkowo w pakiecie projektowanych zmian planowane jest podwyższenie limitu opłat za parkowanie w centrach dużych miast. Limit ten jest na niezmiennym poziomie od 14 lat. Podniesienie limitu będzie stwarzało możliwość uzyskania dodatkowych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego, niestety niemożliwe do oszacowania choćby z uwagi na fakultatywny a nie obowiązkowy charakter proponowanych podwyżek opłat.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa		5125	5125	5125	5125	5125	51250
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	Duże i średnie przedsiębiorstwa	Rozwój rynku PPP otworzy przed przedsiębiorcami, zwłaszcza średnimi i dużymi, nowe możliwości rozwoju. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw z branży budowlanej i sektora usług (zwłaszcza usług dotyczących zarządzania nieruchomościami, medycznych, opiekuńczych a także handlu i rekreacji itp.).						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Nowe projekty PPP, będą szczególnie ciekawą propozycją dla średnich polskich przedsiębiorstw. Natomiast tylko w ograniczonym zakresie będą dotyczyć sektora małych i mikroprzedsiębiorców. Takie podmioty będą mogły uczestniczyć w realizacji ppp w charakterze podwykonawców partnerów prywatnych i spółek projektowych, aczkolwiek ich udział nie będzie zapewne duży (kompleksowe umowy obsługi nieruchomości (<i>facility management</i>) zwykle obejmują także drobne prace utrzymaniowe). Na etapie przedrealizacyjnym mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zamówienia w zakresie opracowania oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia ppp oraz analiz wymaganych w procedurze tzw. testu negatywnego ppp. W związku ze zwiększeniem kompetencji i zadań ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego mali i mikroprzedsiębiorcy będą mogli ubiegać się o zlecenia obejmujące przygotowanie ekspertyz i analiz przydatnych w realizacji nowo nałożonych zadań.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Rozwój PPP będzie oznaczał zwiększoną podaż usług społecznych, np. w zakresie edukacji, opieki, czy infrastruktury. Zwiększyć się może także popyt na pracę w zawodach związanych z sektorem publicznym (opieka, edukacja, ochrona zdrowia).						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym o dodatkowe 20,5 mld zł w okresie najbliższych czterech lat powinien wygenerować średniorocznie obroty dla przedsiębiorców w wysokości 5,125 mld zł.						

	<p>Faktyczne zmiany w zakresie inwestycji publicznych i usług publicznych zależą od okoliczności wykraczających poza zakres projektowanej ustawy. Przyjęte w projekcie i wynikające z Polityki PPP rozwiązania mają na celu zmotywowanie sektora publicznego do bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych, ale rzeczywisty rozmiar stosowania formuły PPP jest uzależniony od wielu czynników np. od sytuacji na rynku kapitałowym, na co regulacja nie ma wpływu.</p> <p>Ewentualne podwyższenie maksymalnego limitu opłat za parkowanie pozwoli na zmniejszenie ruchu kołowego w centrach miast, który negatywnie wpływa na poziom zanieczyszczenia powietrza. Projekt ustawy nie zakłada jednak zmiany art. 14b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, który upoważnia radę gminy (miasta) do wprowadzania abonamentów za parkowanie. Nie można zatem ocenić, czy ustawa będzie miała wpływ a jeśli tak to jaki, na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania. Faktyczny skutek zależy bowiem od decyzji władz lokalnych, z uwagi na fakultatywny charakter podwyżek tych opłat. Wpływu podwyżek nie można więc aktualnie oszacować.</p> <p>Skutki projektowanych rozwiązań na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe są mierzalne, ale trudne do oszacowania ze względu na szereg niewiadomych.</p>
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

<p>Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).</p>	<p><input type="checkbox"/> tak (sfera PPP nie jest szczególnie regulowana prawem UE)</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy</p>
<p><input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów</p> <p><input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur</p> <p><input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy</p> <p><input type="checkbox"/> inne:</p>	<p><input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów</p> <p><input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur</p> <p><input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> inne: wprowadzenie monitoringu wykonywania umowy PPP</p>
<p>Wprowadzane rozwiązania są przystosowane do ich elektroniczności.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> tak</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p><input type="checkbox"/> nie dotyczy</p>

Komentarz: Wykonywanie projektowanych przepisów będzie wywoływać skutki prawne w postaci np. obowiązku przekazywania informacji nt. realizacji projektów PPP czy wykonywania analiz dla projektów planowanych w formule PPP, projektów finansowanych z budżetu państwa w kwocie pow. 300 mln PLN.

9. Wpływ na rynek pracy

Rozwój PPP i zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych doprowadzi do utworzenia nowych miejsc pracy. Obecnie popyt na niektóre usługi nie jest zaspokojony z uwagi na brak obiektów, w których te usługi mogłyby być świadczone. Impulsem do wzrostu zatrudnienia na obszarach miejskich mogą być projekty rewitalizacyjne.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<p><input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> inne: zatrudnienie, innowacyjność</p>	<p><input type="checkbox"/> demografia</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> zdrowie</p>
--	--	--

<p>Omówienie wpływu</p>	<p>Rozwój rynku PPP będzie miał pozytywny wpływ na ochronę środowiska, informatyzację i sektor ochrony zdrowia, ponieważ szereg projektów PPP dotyczy właśnie tych dziedzin. Kierując się doświadczeniami innych państw, jednym z bardziej atrakcyjnych obszarów PPP może być rewitalizacja obszarów miejskich.</p> <p>Wzrost inwestycji pozytywnie wpłynie na rozwój regionalny i efektywniejsze wykorzystanie mienia państwowego, zwłaszcza gruntów, które nie są obecnie zagospodarowane. Realizacja projektów PPP przyczyni się bowiem do powstawania nowej bądź modernizowania istniejącej infrastruktury (podwyższenie ilości infrastruktury oraz jej jakości) oraz wzrostu ilości i jakości świadczonych usług.</p>
-------------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Nie przewiduje się wydania aktów wykonawczych. Projekt ustawy zostanie skierowany do procesu legislacyjnego styczeń/lutym 2017 r. Przewiduje się, że projektowa ustawa może wejść w życie w III lub IV kwartale 2017 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektowanych przepisów nastąpi w ramach ewaluacji uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, która powinna zostać przeprowadzona po pierwszych czterech latach od zatwierdzenia tego dokumentu. Wyniki ewaluacji będą przedstawione Radzie Ministrów przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Mierniki:

- 1) Wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP
- 2) Wzrost wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym
- 3) Liczba postępowań PPP wszczętych przez sektor rządowy.
- 4) Wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)