



PROGRAM REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Unia Europejska

Załącznik nr 9 do Przewodnika Beneficjenta RPO WP 2007-2013 dla Działań 1.4 - 1.6

**WYTYCZNE DO PROJEKTÓW
PRZYGOTOWYWANYCH PRZEZ PARTNERSTWA
W RAMACH DZIAŁAŃ 1.4 – 1.6 RPO WP 2007-2013**

wersja z 31 lipca 2008 r.

Spis treści

1. Projekty przygotowywane przez partnerstwa krajowych podmiotów publicznych	2
1.1. Podmioty współpracy	2
1.2. Formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-publicznego	3
1.3. Rodzaje partnerstw publiczno-publicznych	4
1.4. Zalecane postanowienia umów	7
2. Partnerstwo publiczno–prywatne	10
2.1. Ustawa o partnerstwie publiczno prywatnym	11
2.2. Podsumowanie	13
3. Współpraca podmiotów publicznych z organizacjami sektora non profit	14
3.1. Sposób wyłaniania partnera	15
3.2. Podstawa prawna i forma przekazywania środków	16

1. Projekty przygotowywane przez partnerstwa krajowych podmiotów publicznych

Zgodnie z Uszczegółowieniem RPO WP beneficjentami w ramach Działów 1.4 – 1.6 OP1 są m.in. jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty, województwo, ich związki i stowarzyszenia oraz pozostałe podmioty sektora finansów publicznych. W celu zwiększenia zakresu oddziaływania realizowanych przez te podmioty przedsięwzięć oraz zapewnienia kompleksowego rozwiązywania konkretnych problemów społeczno-gospodarczych na obszarze województwa, w OP1 RPO WP preferowana jest realizacja projektów w partnerstwie. Tworzenie partnerstw może być istotne także w przypadku braku możliwości zapewnienia potrzebnego współfinansowania przez jednego beneficjenta. Sposób ubiegania się o dofinansowanie realizacji projektu w ramach OP1 RPO WP, polegający na refundacji poniesionych wydatków, powoduje, że ubiegający się o finansowanie projektodawcy powinni przedstawiać do konkursu wniosków projekty dojrzałe pod względem operacyjnym. W wypadku projektodawcy - partnerstwa, oznacza to, że partnerstwa powinny mieć określony kształt organizacyjny i być przygotowane do podjęcia realizacji projektu z dniem udzielenia zobowiązania przez IP II.

1.1. Podmioty współpracy

Instytucje sektora publicznego, jako potencjalni beneficjenci środków z OP1 RPO WP, to zgodnie z polskim systemem prawnym osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, zaliczone do sektora finansów publicznych na podstawie art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹, tzn.:

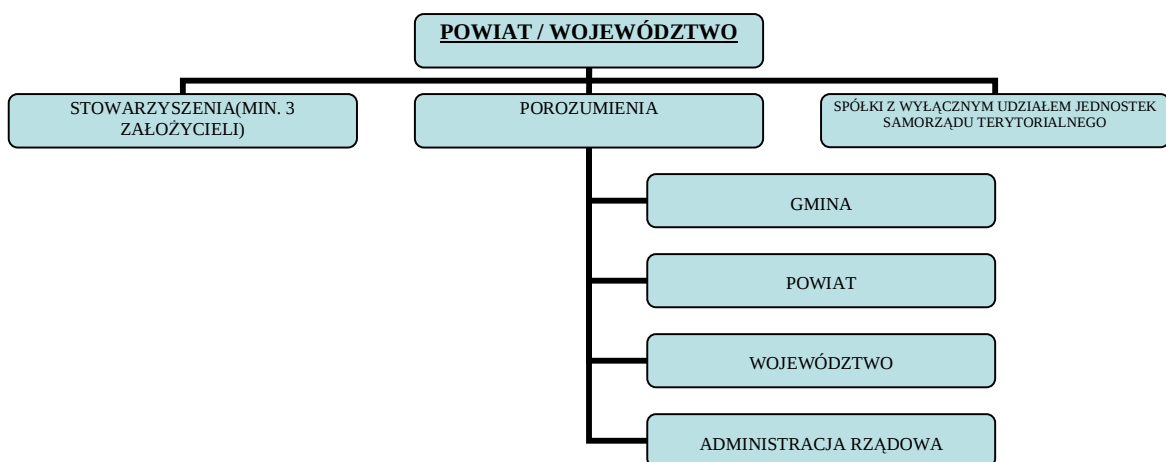
- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
- 2) gminy, powiaty i samorząd województwa, zwane dalej "jednostkami samorządu terytorialnego", oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- 4) państwowe i samorządowe fundusze celowe;
- 5) uczelnie publiczne;
- 6) jednostki badawczo-rozwojowe;
- 7) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 8) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 9) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze;
- 10) Narodowy Fundusz Zdrowia;

¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

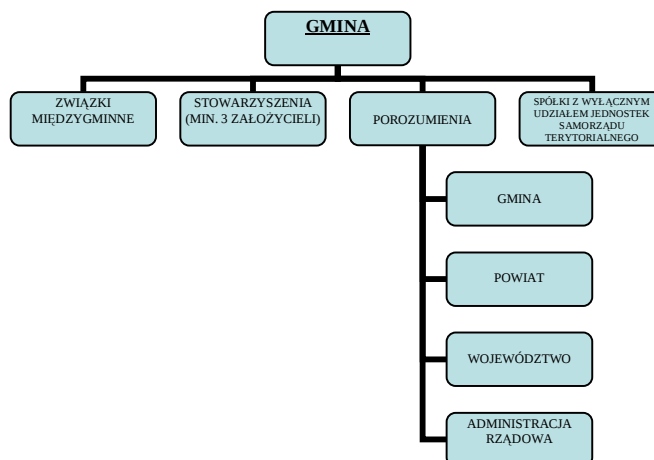
- 11) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 12) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw
w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

1.2. Formy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-publicznego

W ramach partnerstwa podmiotów publicznych gminy mogą zawierać:



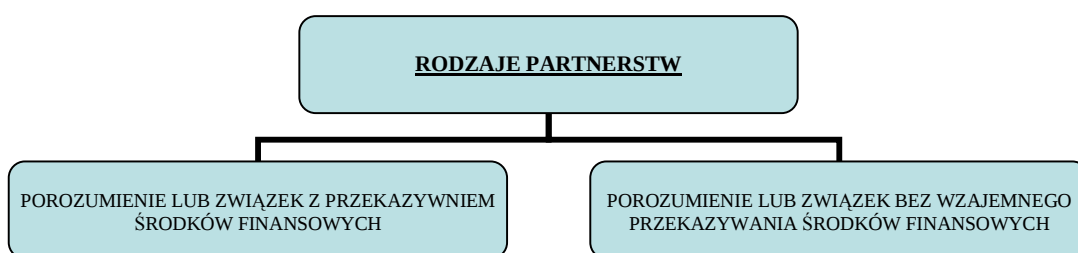
Zarówno powiat, jak i województwo, mogą w ramach partnerstwa publiczno-publicznego współpracować w następujących formach:



Ponadto miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami (art. 74 ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.²). Możliwa jest także współpraca między samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, zakładami i jednostkami budżetowymi, w formie porozumień.

1.3. Rodzaje partnerstw publiczno-publicznych

Wyróżnia się dwa rodzaje partnerstw zawieranych przez krajowe podmioty publiczne:



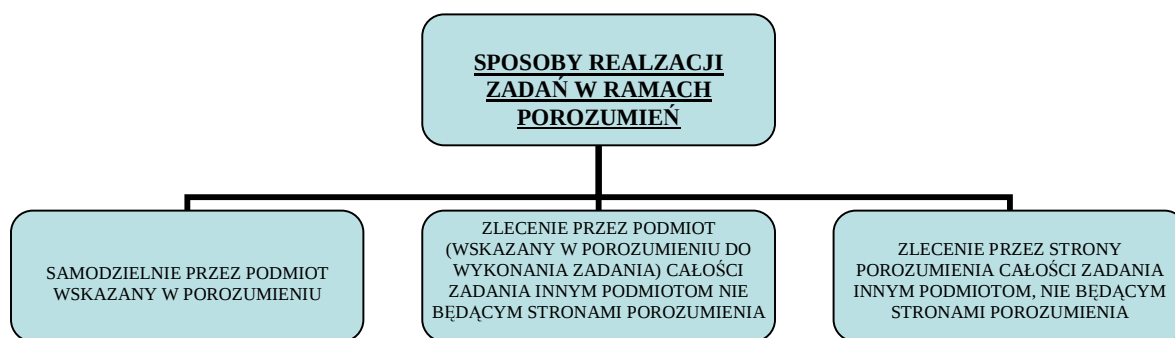
a) Porozumienie lub związek z przekazaniem środków finansowych

W celu podjęcia wzajemnej współpracy jednostki sektora finansów publicznych mogą zawierać porozumienie administracyjne, które określa sposób wykonania i finansowania zadania oraz jednostki odpowiedzialne za jego realizację.

Porozumienie może wyznaczać spośród jednostek podejmujących współpracę jednostkę, której zadanie zostaje powierzone do wykonania, wówczas będą miały zastosowanie przepisy kompetencyjne o możliwości powierzenia zadania.

Obok powierzania zadań publicznych przedmiotem porozumienia administracyjnego zawartego przez organy administracji publicznej może być również postanowienie o wspólnym wykonywaniu określonego zadania, jeżeli wykonanie tego zadania służy wykonaniu zadań każdego z organów administracji publicznej. Poniższy diagram obrazuje sposób w jaki partnerzy mogą realizować zadania zawarte w porozumieniu:

² Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.



Przepisy ustaw samorządowych (o samorządzie: gminnym z dnia 8 marca 1990 r.³, powiatowym, województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.⁴) dopuszczają realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego przekazywanych w drodze porozumienia. Jeżeli gmina wykonuje zadania publiczne objęte porozumieniem, to przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin – stron porozumienia związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy – strony porozumienia mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Jeżeli porozumienie jednostek sektora finansów publicznych o powierzeniu zadania do wykonania wskaże jedną z nich, jako podmiot zobowiązany do wykonania tego zadania, pozostałe będą zobligowane do przekazania tej jednostce określonych środków finansowych (w przypadku porozumień jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli stanowią o tym następujące przepisy: art. 8 ust. 3, art. 5 ust. 4 oraz art. 8 ust. 3 odpowiednio ustaw o samorządzie: gminnym, powiatowym, województwa). Do wykonania zadania będącego przedmiotem porozumienia wykorzystane zostaną środki finansowe wszystkich stron porozumienia i zasoby ludzkie jednostki, której zadanie zostało powierzone.

Jeżeli natomiast w celu wspólnego wykonania zadania gminy utworzyły związek międzygminny, związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w ramach celu statutowego, dla którego został powołany zgodnie z art. 65 ustawy o samorządzie gminnym. Z dniem ogłoszenia statutu związku, prawa i obowiązki gmin w nim uczestniczących związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek, który prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych przez ustawę o finansach publicznych dla gospodarki finansowej gmin.

W przypadku realizacji zadań polegających na zakupie usługi, dostawy lub roboty budowlanej wymienione podmioty, działając jako zamawiający będą prowadzić postępowania o udzielenie

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

zamówienia publicznego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP)⁵.

W przypadku zawarcia przez jednostkę sektora finansów publicznych porozumienia z inną jednostką tego sektora, dotyczącego realizacji zadań tych jednostek przekazywanie środków na ich realizację następuje zgodnie z art. 130 w związku z art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. a lub c ustawy o finansach publicznych.

b) Porozumienie lub związek bez przekazania środków finansowych

Jednostki sektora finansów publicznych zainteresowane współpracą przy wykonaniu określonego zadania mogą zawrzeć porozumienie o wspólnej realizacji zadań należących do ich kompetencji bez przekazywania środków postanawiając, iż każda z nich będzie je finansować ze środków własnych. W przypadku przyjęcia tej formy współpracy realizacja zadania wspólnego może przyjąć następujące formy:

- każda z jednostek może samodzielnie udzielać zamówień publicznych,
- umawiające się jednostki mogą postanowić o wykonaniu tego zadania poprzez udzielenie zamówienia wspólnego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W myśl tego przepisu podmioty zobowiązane do zastosowania procedur zamówień publicznych dla nabycia dostawy, usługi lub roboty budowlanej mogą się porozumieć i wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie jednostkę upoważnioną do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Udzielenie zamówienia wspólnego może mieć miejsce w przypadku każdego zamawiającego i zamówienia – zastosowanie tego przepisu nie wymaga spełnienia żadnych warunków, na podstawie porozumienia jednostek może być udzielone w każdych okolicznościach. Jednostka upoważniona do przeprowadzenia postępowania działa jako pełnomocnik pozostałych jednostek zainteresowanych wspólnym wykonaniem zadania, zaciągając zobowiązanie ze skutkiem dla wszystkich. Wymieniony sposób wykonania zadania wspólnego nie wymaga przemieszczania środków pomiędzy budżetami jednostek. Podmiot upoważniony zawiera umowę w imieniu każdej z jednostek, a każda z nich udzielając zamówienia wspólnego wypłaca wykonawcy przypadającą na nią część wynagrodzenia. Udzielając zamówienia wspólnego dla uproszczenia czynności kontraktowania jednostki mogą postanowić, że każda z nich przystąpi do czynności zawarcia umowy osobiście oraz żądać wystawienia faktur częściowych za wykonanie zadania, na kwoty przypadające na każdą z nich, zgodnie z ustalonymi w porozumieniu zasadami współfinansowania zadania.

⁵tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655

Rekomendacje:

- 1) Jeśli podmioty publiczne mogą zawrzeć porozumienie lub związek, wówczas, np. w razie realizacji zadania wspólnego przez kilka jednostek samorządu gminnego, rozwiązaniem rekomendowanym dla wykonania projektu finansowanego ze środków RPO WP jest wykonywanie zadania w oparciu o porozumienie międzygminne, które jest nieskomplikowaną formą współpracy, ale wystarczającą dla utworzenia Partnerstwa w celu wspólnej realizacji zadania z jasno zdefiniowanym sposobem finansowania jego części przez poszczególnych partnerów.
- 2) Jeżeli projekt jest długoterminowy, skomplikowany lub oparty o zasadę *project finance* tzn. wymaga wspólnych działań zmierzających do uzyskiwania środków zewnętrznych i rodzi trudności w rozliczaniu środków własnych przeznaczanych na wspólnie realizowane zadanie wówczas rozwiązaniem optymalnym jest utworzenie związku międzygminnego. W takim przypadku to związek staje się podmiotem realizującym zadanie i na nim spoczywa obowiązek prawidłowego dysponowania środkami i ich rozliczania.
- 3) W wypadku współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli zawsze dopuszczalną formą podejmowania współpracy jest stowarzyszenie, gdyż kompetencja do tworzenia stowarzyszeń znajduje się w każdej z ustaw samorządowych. W przypadku stowarzyszeń z uczestnictwem gmin należy jednak pamiętać o ograniczonych celach ich tworzenia – wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów. Należy wówczas rozważyć, czy cele te odpowiadają celom tworzenia partnerstw zawieranych w ramach RPO WP.

1.4. Zalecane postanowienia umów

W przypadku projektów partnerskich ubiegających się o dofinansowanie w ramach Działów 1.4 – 1.6 RPO WP, stroną umowy jest wyłącznie beneficjent (Partner Wiodący) i to on ponosi odpowiedzialność wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją projektu.

W celu przygotowania i realizacji wspólnego projektu, partnerzy będą mieli możliwość wyboru spośród dwóch modeli rozliczania przepływów finansowych:

- **scentralizowanego** – w umowie o dofinansowanie wskazany jest tylko numer rachunku bankowego beneficjenta pełniącego rolę Partnera Wiodącego, na który przekazywane są refundowane środki,
- **zdecentralizowanego** – w umowie o dofinansowanie zawarte są numery rachunków bankowych wszystkich partnerów, a środki są przekazywane w zależności od postanowień umowy.

Umowa partnerstwa dla realizacji wspólnego projektu w ramach Działań 1.4 – 1.6 RPO WP

powinna:

- określać strony i przedmiot umowy, jak i zakres planowanych prac w ramach wspólnego przedsięwzięcia,
- ustanawiać beneficjenta (Partnera Wiodącego), który złoży wniosek do IP II o dofinansowanie projektu oraz podpisze z nią umowę,
- ustalać wspólną strategię dla realizacji projektu i w sposób wyczerpujący regulować stosunki wewnętrzne partnerstwa, w tym zakres współdziałania i odpowiedzialności w ramach projektu,
- określać kwotę zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu dla poszczególnych partnerów przy uwzględnieniu, że za złożenie zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu odpowiada Partner Wiodący,
- określać zadania Partnera Wiodącego w szczególności takie jak:
 - reprezentowanie wszystkich partnerów w zakresie przygotowania, a następnie realizacji projektu (podmiot praw i obowiązków projektu wynikających z umowy o dofinansowanie),
 - złożenie zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie projektu,
 - rozliczenie kwestii finansowych - przedkładanie IP II, odpowiednich dowodów poniesionych wydatków, dopilnowanie poprawnego rozliczenia przedsięwzięcia,
 - przestrzeganie procedur sprawozdawczości i monitoringu - opracowywanie i przekazywanie raportów do IP II,
 - zarządzanie środkami finansowymi, zapewnienie płynności finansowej przedsięwzięcia oraz kontroli ich wydatkowania (zapewnienie współfinansowania, jak również wydatkowanie i rozliczanie środków uzyskanych z funduszy strukturalnych).
- formułować zasady odpowiedzialności za środki publiczne przekazane na realizację projektu, w szczególności wówczas, gdy partnerstwo przewiduje zlecenie zarządzania finansami na zewnątrz lub zobowiązanie jednego z partnerów do ponoszenia odpowiedzialności za sprawy finansowe projektu,
- określać, który z modeli został zastosowany przy rozliczaniu przepływów finansowych pomiędzy partnerami a Partnerem Wiodącym,
- w sposób precyzyjny określać metodę i terminy wykonywania zadań objętych partnerstwem i przekazywania środków na ich realizację – finansowanie wspólnego przedsięwzięcia oraz w zależności od przyjętego modelu:

1. wskazać nazwę banku i numer wspólnego konta bankowego dla realizowanego przedsięwzięcia,

2. wskazać rachunki wszystkich partnerów zaangażowanych finansowo w projekt.

Ustawodawstwo pozostawia w tym zakresie stosunkowo dużo swobody stronom umowy. Bezwzględnie należy jednak przyjąć obowiązek takiego skonstruowania umów, aby środki przekazane w oparciu o nią mogły być wykorzystane wyłącznie na cele w niej określone. Należy więc również zabezpieczyć obowiązek zwrotu przekazanych środków, gdyby nie zostały wykorzystane zgodnie z umową.

- wskazywać na zobowiązanie partnerów do:
 - prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji projektu, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶,
 - prowadzenia ewidencji zdarzeń księgowych w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację kosztów ponoszonych na realizację projektu oraz powiązanie płatności z dokonywanymi wydatkami z projektu, a także identyfikację dowodów, na podstawie których dokonano płatności,
 - rzetelnego dokumentowania wydatków za pomocą oryginałów rachunków, faktur i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych płatności,
 - wskazania konta/kont, na które umawiające się strony będą przekazywać środki finansowe na współfinansowanie inwestycji oraz za pomocą którego/których obsługiwać będą płatności związane z projektem.
- określać własność majątku uzyskanego w ramach projektu:
 - czyją własnością będą produkty zrealizowane w ramach projektu,
 - zobowiązanie o zachowaniu celów projektu zgodnych z wnioskiem o dofinansowanie w ciągu 5 lat od daty zakończenia realizacji projektu oraz zobowiązanie beneficjenta i partnerów do zachowania trwałości projektu rozumianej jako nie poddanie projektu „znaczącej modyfikacji” w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (w przypadku projektów objętych zasadami pomocy publicznej - przy uwzględnieniu 10-letniego okresu przedawnienia windykacji pomocy od dnia decyzji w sprawie dofinansowania).
- zawierać załączniki:

⁶ Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

- obowiązkowy załącznik przedstawiający zaangażowanie finansowe, dla poszczególnych partnerów wg wzoru jak poniżej:

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6	7=5+6	8(1/5)	9(2/5)	10(3/5)	11(7/Σ7)
Beneficjent	Kwota EFRR dla własnej części przedsięwzięcia	Kwota dofinansowania z budżetu państwa*	Łączna kwota dofinansowania [#]	Kwota wkładu własnego	Całkowite wydatki kwalifikowane	Kwota wydatków niekwalifikowanych	Wartość przedsięwzięcia	% dofinansowania z EFRR	% dofinansowania z budżetu państwa*	% łącznej kwoty dofinansowania [#]	% całości projektu
Partner 1											
Partner 2											
Partner X											
	Suma	Suma		Suma			Suma	% Średni	% Średni		100%

- dotyczące współfinansowania projektu, np. kopie uchwał intencyjnych w kwestii współfinansowania podjętych przez poszczególne organy statutowe uprawnionych do tego instytucji.
- regulować postanowienia określające zakres zmian w projekcie objętym dofinansowaniem, w tym zmian w obowiązkach lub podziale zadań partnerów,
- określać zasady korzystania i własność praw autorskich i innych praw do utworów powstających przy realizacji projektu, a jeżeli projekt tego wymaga, zasady finansowania i nabywania praw autorskich od partnerów.

Jeżeli umowa partnerstwa łączy się z przekazaniem dotacji, to musi ona spełniać wymagania określone w art. 130 ustawy o finansach publicznych.

2. Partnerstwo publiczno–prywatne

Ze względu na skuteczność inwestowania, szybsze i sprawniejsze wdrożenie inwestycji, jednostki samorządowe będą coraz częściej sięgać po alternatywne metody wdrażania projektów, co łączy się z pozyskaniem finansowania z instytucji finansowych, inwestorów prywatnych oraz środków pochodzących z funduszy europejskich. Jedną z takich metod, dopiero zaczynającą nabierać znaczenia w Polsce, jest Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP), czyli realizowanie zadań spoczywających na

* Jeżeli projekt objęty jest pomocą publiczną

Jeżeli pomoc publiczna nie występuje: 3=1i 10=8

władzach publicznych przez podmioty prywatne. Realizacja projektów z wykorzystaniem formuły PPP została przewidziana w zapisach zarówno samego RPO WP, jak i jego Uszczegółowienia. Wśród wskazanych typów beneficjentów znajdują się podmioty działające w oparciu o umowę o PPP. Aby umożliwić realizację jak największej liczby projektów w formule PPP, przy jednoczesnym wsparciu ich środkami EFRR, przyjmuje się na potrzeby RPO WP szerokie rozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego, tzn. obejmujące realizację zadań publicznych nie tylko w formie opisanej w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (UPPP)⁷, ale również te formy współpracy sektora publicznego z prywatnym, które wykraczają poza zapisy UPPP, jak na przykład koncesje na roboty budowlane udzielane na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

2.1. Ustawa o partnerstwie publiczno prywatnym

Partnerstwo Publiczno-Prywatne, w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, **to oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, w ramach której partner prywatny w całości albo w części poniesie nakłady na wykonanie przedsięwzięcia będącego przedmiotem współpracy lub zapewni ich poniesienie przez osoby trzecie, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w tej ustawie.** Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia.

Zarządzanie projektem przystosowanym do wdrożenia w trybie UPPP opiera się na najważniejszym jego elemencie, jakim jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Podpisanie umowy poprzedzone jest:

- analizą ekonomiczną, finansową i prawną projektu zapewniającą później optymalne finansowanie inwestycji oraz korzyść dla interesu publicznego, jaką musi wykazać się każdy zaakceptowany projekt PPP w ciągu swojego cyklu życia. Korzyścią dla interesu publicznego, zgodnie z UPPP, jest w szczególności oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia.
- analizą ryzyk związanych z realizacją projektowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem różnych sposobów ich podziału między podmiot publiczny i partnera prywatnego oraz wpływu na poziom długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych – strony w umowie dzielą się poszczególnymi elementami ryzyka związanego ze wspólnie realizowanym przedsięwzięciem, wyznaczając sobie poszczególne zadania;

⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

- porównaniem korzyści i kosztów związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z korzyściami i kosztami oraz zagrożeniami społecznymi związanymi z realizacją przedsięwzięcia w inny sposób. W szczególności korzyścią dla interesu publicznego, uzasadniającą (i konstruującą) współpracę określaną jako PPP jest oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia. Zapis art. 3 ust. 2 UPPP, nie wyczerpuje jednak katalogu wszystkich korzyści dla interesu publicznego możliwych (i jednocześnie koniecznych) do osiągnięcia dzięki wyborowi formuły PPP dla realizacji określonego zadania publicznego;
- procedurą wyboru partnera prywatnego w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych (z wskazanymi enumeratywnie wyjątkami).

Podczas przeprowadzenia powyższych analiz należy stosować następujące akty wykonawcze do UPPP:

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego⁸,
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹,
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁰.

Przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego. Istotnym elementem współpracy, określanej mianem PPP jest obowiązek poniesienia przez partnera prywatnego nakładów na realizację przedsięwzięcia będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, czyli przedmiotem partnerstwa nawiązanego w celu realizacji danego zadania publicznego. Zgodnie z ustawą, partner prywatny powinien ponieść całość, a przynajmniej część nakładów koniecznych dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia ze środków znajdujących się w jego dyspozycji (samodzielnie). Partner prywatny w zamian za wynagrodzenie (i możliwość korzystania z wkładu własnego podmiotu publicznego) otrzymywane z tytułu zaangażowania w PPP, obowiązany jest pokryć przynajmniej część nakładów koniecznych dla jego realizacji nawet jeśli w tym celu „zapewni ich poniesienie przez inne podmioty”, co rozumieć należy jako podkreślenie roli sektora finansowego w realizacji projektów typu PPP.

⁸ Dz. U. z 2006 r., Nr 125, poz. 868

⁹ Dz. U. z 2006 r., Nr 125, poz. 867

¹⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 125, poz. 866

2.2. Podsumowanie¹¹

Wszystkie przedsięwzięcia realizowane w formie PPP posiadają pewien zestaw cech charakterystycznych. PPP jest to współpraca:

- długoterminowa łącząca w sobie zróżnicowane wymiary danego projektu, w ramach której zazwyczaj wymagany jest wysoki kapitał początkowy;
- skonstruowana w oparciu o "produkt końcowy";
- oparta na montażu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu np. pochodzącym od instytucji finansujących, ale i również niekiedy od podmiotu publicznego (należy jednak podkreślić, iż to partner prywatny ponosi zazwyczaj ryzyko kapitałowe w trakcie realizacji projektu);
- w ramach której to partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości i mechanizmie cenowym rządzącym projektem oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia;
- bazująca na optymalnym podziale ryzyk pomiędzy partnerów, czyli takim, który zapewnia że określonym ryzykiem obciąża się ten podmiot, który nim potrafi najbardziej efektywnie zarządzać.

UWAGA: Value for Money - opłacalność, "wartość dodana": jej udowodnienie powinno być żelazną zasadą przy realizacji każdego projektu PPP. Formuła PPP powinna być wykorzystana w celu realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy przynosi ona określone korzyści w porównaniu z realizacją zadania metodą tradycyjną. *Value for Money* jest definiowana jako "optymalna kombinacja całościowego cyklu życia projektu z odpowiednim poziomem jakości, w której efekcie realizowane są oczekiwania użytkownika". Podmiot publiczny nie powinien bazować na ofertach, które zakładają minimalny czas wykonania przedsięwzięcia przy minimalnym koszcie, gdyż korzyści wynikające z takiego sposobu realizacji przedsięwzięcia są krótkotrwałe. Punktem wyjścia dla podmiotu publicznego powinna być rzeczywista wartość danego projektu (jego całościowego cyklu życia), na którą składają się nie tylko elementy finansowe, ale również społeczno - ekonomiczne, operacyjne i jakościowe.

¹¹ Na podstawie „Partnerstwo publiczno – prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych” – Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005 r. oraz Wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących udanego partnerstwa publiczno – prywatnego z 2003 r.

3. Współpraca podmiotów publicznych z organizacjami sektora *non profit*

Jeżeli przyjmiemy zasadę, iż zdefiniowanie podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego powinno się odbywać na podstawie przepisu art. 4 ustawy o finansach publicznych, podmioty w nim wymienione będą uznawane za publiczne, zaś wszystkie pozostałe będą traktowane jako podmioty prywatne. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 4 UPPP, który jako partnera prywatnego wymienia:

- a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,
- b) organizację pozarządową,
- c) kościół lub inny związek wyznaniowy,
- d) podmiot zagraniczny, jeżeli jest przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełnia warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej.

Ze względu na specyfikę rozwiązań w zakresie współpracy podmiotów publicznych i prywatnych z sektora *non profit* zasady tworzenia przez nie Partnerstw zostaną przedstawione poniżej.

Z uwagi na typy obszarów priorytetowych RPO WP nie we wszystkich obszarach RPO WP będzie możliwa realizacja projektów przez tego typu partnerstwa publiczno-prywatne. Wynika to z faktu, że taka forma realizacji projektu musi zawierać się zarówno w obszarach priorytetowych określonych w RPO WP, jak i w zakresie zadań możliwych do zlecenia podmiotom trzeciego sektora wskazanym w prawie polskim.

Jako podmioty niekomercyjne (*non profit*) ustawa o finansach publicznych wymienia nie należące do sektora finansów publicznych podmioty niedziałające w celu osiągnięcia zysku, podając jako przykład fundacje i stowarzyszenia. Ponadto ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² dodatkowo jako takie wymienia organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców; samorząd zawodowy i spółki sportowe, działające na podstawie przepisów o kulturze fizycznej i inne. Organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego mogą, o ile spełniają warunki określone w art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ubiegać się o nadanie im statusu organizacji pożytku publicznego.

¹² Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873

Zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego i korzystania z niej przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych regulują przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przedmiotem współpracy pomiędzy organem administracji publicznej a organizacją prowadzącą działalność pożytku publicznego jest wykonywanie przez taką organizację zadań publicznych organu administracji - własnych, zleconych lub powierzonych mu w drodze umowy.

W przypadku tworzenia partnerstw do realizacji projektów wspieranych w ramach Działań 1.4 – 1.6 RPO WP podmioty publiczne mogą wybierać partnerów prywatnych w drodze przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdy zadania objęte partnerstwem są tożsame z zadaniami podmiotu publicznego (własnymi, zleconymi lub powierzonymi) oraz gdy organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego jest w stanie prawidłowo to zadanie wykonać. Powierzenie zadania organizacji pożytku publicznego nie może bowiem, zgodnie z art. 11 ust. 4 powyższej ustawy, powodować pogorszenia sposobu wykonywania tych zadań w stosunku do innych form ich wykonania. Jednocześnie wraz z powierzeniem zadania w drodze umowy, tą samą umową organizacji udzielana jest dotacja na wykonanie zadania.

3.1. Sposób wyłaniania partnera

Wyłanianie partnera – podmiotu trzeciego sektora odbywa się po przeprowadzeniu **otwartego konkursu ofert**, złożonych przez podmioty zainteresowane wykonaniem zadania, w trybie art. 13-17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Organizacja pozarządowa oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych, także tych, które są realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej (art. 12 ust. 1 ustawy).

W razie złożenia takiej oferty organ administracji publicznej ma obowiązek ją rozpatrzyć i jeżeli stwierdzi celowość powierzenia lub wspierania wykonywania zadania organizuje otwarty konkurs.

Otwarty konkurs ofert musi być poprzedzony publicznym ogłoszeniem, które powinno zawierać informacje m. in. o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania (art. 13 ust. 2 ustawy). Oferta o konkursie powinna zawierać m.in. szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego

proponowanego do realizacji, termin i miejsce realizacji zadania publicznego, kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego, informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie zadania oraz deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania (art. 14 ustawy). Organ administracji publicznej rozpatrując oferty ma obowiązek ocenić możliwość realizacji zadania przez organizację pozarządową, w tym wziąć pod uwagę przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania.

W wyniku przeprowadzenia otwartego konkursu ofert przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, organizacja prowadząca działalność pożytku publicznego zawiera z organem administracji umowę o powierzenie zadania lub umowę o wsparcie realizacji zadania, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania odpowiednich środków publicznych w formie dotacji (art. 16 ustawy). Zgodnie z art. 131 ust. 2 ustawy o finansach publicznych umowa powinna określać szczegółowy opis zadania i termin jego wykonania, dotację celową należną jednostce wykonującej zadanie, tryb płatności, tryb kontroli wykonywania zadania i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej oraz zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

W otwartym konkursie poza ustawą o działalności pożytku publicznego zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹³.

3.2. Podstawa prawna i forma przekazywania środków

Dotację celową dla podmiotu prowadzącego działalność pożytku publicznego, który zawarł z właściwym organem administracji publicznej umowę o powierzenie zadania lub umowę o wsparcie realizacji zadania, organ administracji przyznaje na podstawie art. 131 w związku z art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. d oraz art. 176 w zw. z art. 131 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tak jak to wskazuje art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego.

W przypadku realizacji przez organizację *non profit* innych zadań niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego zastosowanie ma art. 176 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 176 ust. 2 zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań publicznych niż określone w tej ustawie to zlecenie

¹³ Dz. U. z 2005 r., Nr 264, poz. 2207

zadania i udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, który będzie wykonywał zadanie. W przypadku zawarcia takiej umowy tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania musi zostać określony w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, której zadań dotacja dotyczy.

Należy mieć również na uwadze fakt, iż RPO WP przewiduje najbezpieczniejszy z punktu widzenia minimalizowania ryzyka niewłaściwego wykorzystania przekazanych środków tryb przekazywania środków finansowych jakim jest refundacja poniesionych, udokumentowanych wydatków kwalifikowalnych. W projektach realizowanych przez partnerstwa publiczno-prywatne z udziałem organizacji *non profit* może to powodować trudności z utrzymaniem płynności projektu - podmioty trzeciego sektora mogą nie dysponować wystarczającą ilością środków własnych, żeby realizować bieżące płatności niezbędne dla realizacji zadania będącego przedmiotem umowy.