



3

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2017



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



MINISTERSTWO
ROZWOJU

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny





Spis treści

1.1. Bartosz Korbus, <i>Słowo wstępne</i>	1
1.2. Bartosz Korbus, <i>Partnerstwo publiczno-prywatne - jako instrument realizacji polityki rządowej</i>	2
1.3. <i>Jak przygotować się do realizacji przedsięwzięć PPP na polu polityki lokalnej i organizacji urzędu – doświadczenia praktyków</i>	10
2.1. Ryszard Grobelny, <i>Budowanie potencjału podmiotu publicznego do stosowania PPP – programowanie polityki PPP, przygotowanie ram instytucjonalnych i kompetencyjnych</i>	12
3.1. Joanna Michalak, <i>Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do stosowania PPP? Doświadczenia Płocka</i>	26
3.2. Bartosz Korbus, <i>Budowanie konkurencyjności przedsiębiorców zainteresowanych uczestnictwem w przedsięwzięciach PPP</i>	42
4.1. Anna Wiktorczyk-Nadolna, <i>Podsumowanie jesiennej edycji szkoleń regionalnych w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”</i>	47
4.2. Bartosz Korbus, <i>Projekty hybrydowe w perspektywie finansowej 2014-2020</i>	51
4.3. Krzysztof Szymański, <i>Obraz rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce</i>	61
5.1. Krzysztof Wojtczak, <i>PPP w infrastrukturze transportowej (drogi)</i> ...	73
Marcin Maksymiuk, <i>Encyklopedia PPP</i>	

1.1. Słowo wstępne

Bartosz Korbus

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego odnosił się w poprzednich dwóch wydaniach do zaprezentowania istoty ekonomicznej partnerstwa publiczno-prywatnego, uwarunkowań prawnych realizacji przedsięwzięć oraz zasad na jakich podmioty publiczne mogą przy wdrażaniu tego typu projektów współpracować z doradcami zewnętrznymi. Zagadnieniem przewodnim trzeciego numeru Biuletynu PPP jest zaprezentowanie procesu budowy potencjału organizacyjnego podmiotu publicznego do wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego jako jednego z instrumentów realizacji zadań publicznych znajdujących się w gestii administracji publicznej. Przedstawiamy również PPP jako instrument realizacji polityki podmiotu publicznego, w tym polityki rządu. PPP wdrażane przez urzędników, wymaga bowiem swoistego zaprogramowania na poziomie zasad podejmowania decyzji i sposobu wykonywania poszczególnych zadań publicznych. W praktyce zadania administracji w obszarze planowania i wdrażania projektu PPP, prowadzi specjalnie powołany w tym celu zespół składający się z osób o kluczowych kompetencjach niezbędnych do przeprowadzenia tego zadania. Na pracę zespołu muszą mieć wpływ również politycy, odpowiadający za ostateczny wynik prac zespołu przed społeczeństwem. Cała struktura może współpracować z innymi jednostkami administracji publicznej posiadającymi kompetencje w obszarze poszczególnych aspektów wdrażanego projektu PPP, jak i być wspierana przez doradców zewnętrznych, jak również w miarę potrzeby przez krajową jednostkę koordynującą stosowanie PPP. Administracja i politycy (szczególnie centralnego jak i lokalnego) odpowiadający za realizację projektów PPP, przed wdrożeniem konkretnych przedsięwzięć muszą przygotować odpowiednie ramy strategiczne i metodologię dla oceny czy zastosowanie PPP w konkretnych przypadkach będzie korzystne dla interesu publicznego.

Poza zagadnieniami polityki w zakresie PPP, w numerze przedstawimy, zasady jakie obowiązują w zakresie realizacji projektów hybrydowych oraz zarys rynku PPP ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć w zakresie drogownictwa.

Zapraszamy do lektury kolejnego numeru Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego.

1.2. Partnerstwo publiczno-prywatne – jako instrument realizacji polityki rządowej

Bartosz Korbus

Partnerstwo publiczno-prywatne w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”



Źródło: Fotolia

Partnerstwo publiczno-prywatne wprowadzone po raz pierwszy do polskiego systemu prawnego w formie koncesyjnej jeszcze w 2004 r. a następnie specjalną ustawą z 28 lipca 2005 r., mimo uchwalenia ustaw z 2008 i 2009 r., nie doczekało się przez 12 lat ujęcia w oficjalnych politykach rządowych dotyczących rozwoju Polski¹. Sytuacja ta uległa zmianie 14 lutego 2017 r., gdy Rada Ministrów ostatecznie przyjęła „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (SOR)². Wśród zapisów SOR dotyczących zwiększe-

nia efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych, zaznaczono wagę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Główny dokument polityczny rządu jakim jest SOR ostatecznie przesądził o opracowaniu szczegółowej polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Polityka rządu w obszarze PPP, zgodnie z SOR obejmuje działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług i infrastruktury oraz zwiększenia zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne, dzięki stworzeniu lepszemu klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP.

Polityka rządu w zakresie PPP, rola Ministerstwa Rozwoju

Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, która rozwija założenia SOR w zakresie PPP, została formalnie przyjęta w drodze uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.³ (Polityka PPP). Polityka PPP już na wstępie wskazuje, że Rząd Polski jest zainteresowany dynamicznym rozwojem wykorzystania formuły PPP dla realizacji infrastruktury publicznej oraz świadczeniem wysokiej jakości usług publicznych⁴. Jest to stwierdzenie ważne dla administracji rządowej jak i pozostałych podmiotów publicznych podległych władzom centralnym. PPP może być zatem jednym

1 W 2009 roku weszła w życie nowa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) (ustawa koncesyjna), która została uchylona wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920).

2 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) Monitor Polski z 2017 r. poz. 260

3 Dokument dostępny jest na stronie www.ppp.gov.pl

4 W zakresie przedmiotowym Polityka PPP odnosi się do współpracy między podmiotem publicznym i prywatnym, w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wyboru partnera prywatnego dokonuje się zasadniczo w oparciu o procedurę ustawy prawo zamówień publicznych lub ww. ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

z narzędzi rozwoju infrastruktury i usług użyteczności publicznej oraz jednym z kluczowych elementów rozwoju gospodarczego Polski. Co więcej Polityka PPP, wyraźnie wskazuje w swych zapisach, że PPP powinno być rozważane przez jednostki sektora publicznego, jako alternatywna, równoważna z tradycyjnymi metodami realizacji zadań publicznych. Wydaje się, że zapis ten może być podstawą do rozwijania założeń polityki w zakresie zastosowania PPP, przez poszczególne podmioty publiczne, również nie podlegające bezpośrednio rządowi. Polityka PPP, wskazuje jednocześnie, że ocena zasadności wyboru formuły PPP powinna wykazywać korzyści, jakie dla konkretnej inwestycji oraz interesu publicznego wynikają z jej zastosowania. Celem Rządu, wyrażonym w zapisach poli-

tyki PPP, jest zwiększenie skali inwestycji przy jednoczesnym zapewnieniu ich optymalizacji oraz korzyści dla interesu publicznego, co możliwe jest dzięki zastosowaniu PPP, które uznano za jedną z form dostarczenia wysokiej jakości infrastruktury publicznej wraz z jej sfinansowaniem. Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego wprost uznane zostało za szansę na szybszy rozwój Polski, której nie wolno zmarnować, gdyż pozwala na wprowadzanie nowych rozwiązań zarządczych i organizacyjnych, wyższych standardów świadczenia usług lub rozwiązań technicznych i technologicznych służących obniżeniu kosztów świadczenia usług publicznych co może przyczynić się również do wzrostu efektywności wykorzystania funduszy UE.

Poza powyższym celem głównym Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP (Polityka) powinna przyczynić się do:

1. Zapewnienia lepszej jakości usług oraz dostarczanej infrastruktury publicznej.
2. Odciążenia budżetów jednostek publicznych w fazie inwestycyjnej poprzez zapewnienie finansowania przez podmioty prywatne. Jednym z kluczowych obowiązków partnera prywatnego w przedsięwzięciach PPP jest choćby częściowe pokrycie (prefinansowanie) wydatków koniecznych do realizacji powierzonego im zadania.
3. Zwiększenia efektywności wykorzystania istniejących aktywów strony publicznej, poprzez powierzenie ich rozwoju i utrzymania partnerowi prywatnemu, który realizując umowę o PPP, zarządza nimi zgodnie z zasadami przyjętymi w sektorze prywatnym. Często wdrażane są rozwiązania służące minimalizacji kosztów eksploatacji infrastruktury wykorzystywanej w ramach współpracy, nawet jeśli niesie to większe nakłady (podniesienie jakości) infrastruktury na etapie inwestycyjnym, gdyż jest to uzasadnione opłacalnością przedsięwzięcia w „całym cyklu jego życia”.
4. Wdrażania innowacyjnych rozwiązań w zakresie infrastruktury i jej utrzymania oraz w zakresie świadczenia usług publicznych.
5. Określenia przejrzystych zasad wykorzystania formuły PPP.
6. Zwiększenia świadomości jednostek publicznych w zakresie rozważania PPP jako równoważnej, alternatywnej metody dostarczania infrastruktury i wysokiej jakości usług publicznych.
7. Stworzenia warunków, w szczególności w przypadku dużych projektów rządowych, by PPP było jedną z opcji rozważanych w podejmowaniu decyzji o wyborze metody realizacji inwestycji.
8. Zwiększenia liczby zasadnych ekonomicznie inwestycji (w modelu tradycyjnym i w formule PPP) finansowanych z budżetu państwa.
9. Wspierania sektora jednostek samorządu terytorialnego w realizacji projektów PPP.

W zapisach omawianego dokumentu, podkreślono, że zawsze, nawet w przypadku nawiązania współpracy z sektorem prywatnym, to strona publiczna ponosi odpowiedzialność przed społeczeństwem za jakość świadczonych usług.

Ogólne zasady PPP – wskazówki poprawnego przygotowania przedsięwzięć PPP dla podmiotów publicznych

Co istotne dla podmiotów publicznych, planujących realizację własnych przedsięwzięć PPP, rządowa Polityka PPP, określa kluczowe zasady realizacji projektów, niezbędne działania na rzecz rozwoju PPP oraz odpowiedzialność właściwych instytucji za te działania. Wobec ustanowienia zasad na jakich opierać powinny się poszczególne przedsięwzięcia PPP, administracja rządowa jak i samorządowa może uszczegóławiać założenia lokalnej czy sektorowej polityki w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, jak również z większą pewnością prawidłowego działania, tworzyć założenia własnych projektów. Zapisy Polityki PPP wskazują, że metoda ta nie powinna być wykorzystywana wyłącznie dla realizacji konkretnej infrastruktury. Podobnie, głównym



Źródło: Fotolia

celem PPP, nie powinno być uniknięcie ponoszenia stosownych nakładów finansowych przez sektor publiczny. Umowy PPP powinny natomiast dotyczyć rezultatu w postaci usług dostępu do wytworzonej infrastruktury. W świetle zapisów Polityki PPP, model ten może być stosowany do wszelkich zadań jednostek publicznych w zakresie świadczenia usług publicznych, co do których zapewnienia podmioty te są zobowiązane ustawowo bądź statutowo. W szczególności pojęcie to odnosi się do infrastruktury gospodarczej, społecznej oraz infrastruktury administracji publicznej. Polityka PPP odnosi się zarówno do małych, jak i dużych projektów, przy czym wyraźnie wskazano, że celowe jest tworzenie przedsięwzięć o skali uzasadniającej ich wdrożenie a mniejsze projekty warto łączyć w większe przedsięwzięcia. Założenia omawianej polityki odnoszą się do wszystkich sektorów usług publicznych. **Polityka PPP jednoznacznie wskazuje, że podmioty publiczne na etapie podejmowania decyzji o realizacji inwestycji, również w formule PPP, powin-**

ny upewnić się czy projekt nie jest sprzeczny z szeroko rozumianym interesem publicznym, weryfikując czy założenia przedsięwzięcia odpowiadają rzeczywistym potrzebom społecznym oraz ustalić jakie są korzyści materialne oraz pozamaterialne wynikające dla społeczeństwa z jego realizacji. Definiując cel i zakres projektu PPP politycy odpowiedzialni za jego wdrożenie jak i obsługująca ten proces administracja muszą zadbać o udokumentowanie i uzasadnienie podejmowanych działań i decyzji, dla celów ewaluacji i ewentualnej kontroli.

Polityka PPP, wskazuje wprost, że podmioty publiczne (szczególnie rządowe) przystępując do realizacji określonej inwestycji w zakresie infrastruktury publicznej lub dotyczącej świadczenia usług publicznych **powinny poza potwierdzeniem celowości i zasadności realizacji samej inwestycji zweryfikować możliwość i korzyści zastosowania formuły PPP w porównaniu do innych metod realizacji takiej inwestycji.** Podkreślono jednocześnie, że PPP może być tańszą formą realizacji inwestycji publicznych niż tradycyjne zamówienia przy jednoczesnym stworzeniu ram do generowania oszczędności w całym cyklu życia projektu. Zapisy Polityki PPP, podkreślają jednocześnie wagę dokładnego określenia zakresu projektu, w tym również zakres niezbędnych działań do realizacji i ich harmonogramu wskazując na możliwość korzystania przez stronę publiczną ze wsparcia własnych ekspertów lub zewnętrznych doradców, tak by zakres i sposób realizacji ich planów inwestycyjnych był odpowiedni do potrzeb i dokładnie określony. Jednocześnie wskazano, że sprawdzenie czy realizacja danego projektu będzie bardziej efektywna w modelu tradycyjnym czy w modelu PPP powinna być prowadzona przy jednoczesnej weryfikacji wykonalności finansowej przedsięwzięcia. Wskazano również wagę przeprowadzenia analiz wykonalności rynkowej (testów rynkowych), które powinny wykazać potencjalną możliwość zaangażowania podmiotu prywatnego, optymalny mechanizm jego wynagrodzenia oraz podział zadań pomiędzy partnerem prywatnym i publicznym. W konsekwencji struktura projektu PPP, powinna być tak zdefiniowana, by (przy zachowaniu priorytetu, jakim jest interes publiczny) projekt wzbudzał zainteresowanie wśród podmiotów prywatnych i mógł uzyskać finansowanie ze strony banków. Zapisy Polityki PPP, odnoszą się bezpośrednio do zasad dokonywania oceny efektywności przedsięwzięć, pod kątem uzyskania maksymalnych korzyści ekonomiczno-społecznych. Podkreślono, że korzyści te powinny być wyliczane dla łącznych kosztów w całym cyklu życia projektu z uwzględnieniem kosztów projektowania i budowy, bieżącej realizacji usług, kosztów utrzymania i modernizacji oraz rozliczeń na koniec realizacji projektu. Ponadto, kluczowe jest, aby przy szacowaniu tych korzyści w ramach analiz opłacalności doszło do porównania tych samych pozycji kosztowych, poziomu usług, czasu świadczenia analizowanych usług wraz z kosztami wynikającym z przejścia danego

rodzaju ryzyka przez stronę publiczną i prywatną oraz innych korzyści pozafinansowych. Omawiany dokument odnosi się do kwestii odpowiedzialnego podziału ryzyka w ramach przedsięwzięcia, aby zadania podzielone były w sposób optymalny, zapewniający realizację zadania w najefektywniejszy sposób.

W procedurze wyboru partnera prywatnego szczególne znaczenie powinno się nadać ocenie elementów takich jak wiedza i innowacyjność sektora prywatnego oraz jakość i kreatywność proponowanych rozwiązań przy zapewnieniu przejrzystości i konkurencyjności postępowania. Nie mniej ważne dla powodzenia przedsięwzięcia jest w ocenie twórców Polityki PPP zapewnienie właściwego zarządzania umową PPP przez dedykowany do realizacji przedsięwzięć PPP zespół po stronie podmiotu publicznego. Jednym z zadań podmiotu publicznego jest również odpowiednia komunikacja ze społeczeństwem, użytkownikami i innymi interesariuszami projektów PPP, również w ramach ogólnych strategii inwestycyjnych zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym.

Działania na rzecz zniesienia barier PPP



Źródło: Fotolia

Bariery

(1) Brak czytelnej struktury instytucjonalnej i skoordynowanej polityki rozwoju PPP

Polityka PPP, charakteryzując polski rynek PPP⁵ stawia diagnozę co do barier rozwoju tej formuły realizacji zadań publicznych. Jako pierwszą przeszkodę rozwoju rynku PPP w Polityce PPP, wskazano dotychczasowy **brak czytelnej struktury instytucjonalnej i skoordynowanej polityki rozwoju PPP**. Konsekwencją braku polityki w zakresie PPP, był stan w którym mimo stosowania przez samorząd regulacji ustawowych, nie sformułowano

5 Por. tekst na temat badania rynku (na dzień 30 czerwca 2017).

no wizji co do zasad i celu wykorzystania formuły PPP przez administrację publiczną. Nie wyrażono też dotychczas jednoznacznego poparcia rządu dla stosowania modelu PPP, co skutkowało brakiem wsparcia dla instytucji zamawiających w przygotowaniu, ocenie zasadności i zarządzaniu umowami PPP. Kolejnymi przeszkodami w rozwoju rynku, w świetle diagnozy postawionej w Polityce PPP, jest brak optymalnych rozwiązań prawnych oraz brak bazy zamierzeń inwestycyjnych w tym zakresie.

(2, 3) Brak optymalnych rozwiązań prawnych oraz brak standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji.

O ile uznano, że **ramy prawne funkcjonujące w Polsce** nie uniemożliwiają realizacji tego typu projektów, o tyle **wymagają** one jednak **usystematyzowania**. W strukturyzacji i systematyzacji wsparcia dla rynku PPP pomocą przyjęcie wzorców zagranicznych w zakresie tworzenia bazy tego typu przedsięwzięć, co pomoże sektorowi prywatnemu i instytucjom finansowym na przygotowanie się do realizacji i finansowania zdiagnozowanych projektów.

(4, 5, 6) Niewielka liczba dużych projektów, brak dobrych praktyk i źródła wiedzy w obszarze PPP

Dodatkowo wskazano, że na rozwój rynku PPP w Polsce negatywnie zaważył **również brak dużych, a w szczególności rządowych projektów tego typu, w wyniku czego niezauważony pozostaje potencjał i korzyści płynące z zastosowania PPP**. Co więcej niewielki rynek projektów PPP nie sprzyjał również standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji. W konsekwencji braku dobrych praktyk PPP, podmiotom publicznym, zainteresowanym stosowaniem modelu PPP, trudno znaleźć odpowiednie źródło wiedzy na ten temat, co skutkuje niskim poziomem wiedzy nt. partnerstwa publiczno-prywatnego i niezajomością zasad realizacji tej formuły. Wobec nikłego zastosowania modelu PPP, brak wiedzy na temat dobrych praktyk PPP dotyczy również instytucji kontrolujących oraz finansujących. Wobec istnienia deficytów w wiedzy o PPP, zdiagnozowano kolejną barierę w rozwoju partnerstwa, jaką jest brak właściwie funkcjonujących zespołów ds. realizacji tego typu projektów wewnątrz struktury organizacyjnej podmiotów publicznych. W administracji brakuje specjalistycznych zespołów, które zajmują się nie tylko wdrażaniem poszczególnych przedsięwzięć PPP, ale i ich realizacją. Brak wiedzy, dobrych wzorców i przygotowanych do wdrażania urzędników skutkuje trudnościami i nierzetelnością w przygotowaniu projektów tego typu.

(7,8,9) Trudności we właściwym przygotowaniu projektów – błędne założenia przedsięwzięć zniechęcają sektor prywatny do udziału w postępowaniach.

Niestety, luki w wiedzy trudno uzupełnić w drodze doradztwa zewnętrznego. W Polityce PPP, wskazano, że koszty przedrealizacyjnych analiz prawnych, technicznych i finansowych, niekiedy przekraczają możliwości finansowe podmiotów publicznych. Wobec słabego przygotowania procedury wyboru partnera prywatnego, nierzadko wydłuża się czas trwania postępowania przetargowego, rosną jego koszty a w skrajnych sytuacjach, sektor prywatny wycofuje się z negocjacji przed ich zakończeniem. Na rozwoju PPP ciąży również ignorowanie przez podmioty publiczne realiów rynkowych i zbyt jednostronne nastawienie podmiotów publicznych do podziału ryzyk w ramach projektów, co ma zapewnić „neutralność budżetową” przedsięwzięcia, a skutkuje brakiem możliwości jego realizacji. Brak wiedzy na temat projektów PPP wśród administracji i decydentów powoduje, że również społeczeństwo nie wie prawie nic o PPP, co skutkuje negatywnymi stereotypami na temat tej formy realizacji zadań publicznych.

(10, 11) Złe doświadczenia i brak informacji o projektach PPP negatywnie nastawiają do tej formuły społeczeństwo i inwestorów.

Dodatkowo w polityce PPP, wskazano, że jeśli nawet poszczególne projekty PPP w ogóle są poddawane konsultacjom społecznym, następuje to zbyt późno, co prowadzi do wzrostu oporu wspólnoty lokalnej wobec ich wdrożenia. Katalog barier dla rozwoju PPP zamykają problemy z finansowaniem tego typu projektów. Instytucje finansujące zbyt późno włączane są w negocjacje umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, co często zamyka drogę do ich faktycznej realizacji. Niestety, złe przygotowanie projektów, szczególnie pod kątem możliwości ich finansowania zniechęca sektor finansowy do intensywniejszego angażowania się w tego typu przedsięwzięcia.

Działania na rzecz przetamania barier w rozwoju PPP



Źródło: Fotolia

a) Powołanie struktur administracyjnych odpowiedzialnych za realizację polityki PPP.

Odpowiedzią na zdiagnozowane w Polityce PPP błędy łączy rynku, jest ustanowienie na poziomie struktur rządowych centralnego systemu zarządzania Polityką PPP i jej wdrażania, co zapewnić ma spójne i skoordynowane działania rządu w tym zakresie. Centralną jednostką koordynująco-zarządzającą w zakresie PPP w świetle założeń Polityki PPP, jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MR).

Minister Rozwoju będzie pełnić funkcję centralnej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykorzystanie PPP w Polsce i koordynującej działania innych instytucji rządowych w tym zakresie.

Dedykowany departament MR ma współpracować z innymi jednostkami ds. PPP w ministerstwach oraz z innymi podmiotami publicznymi jak również z gremiami i zespołami powołanymi na szczeblu rządowym działającymi w zakresie PPP (jak Zespół ds. partnerstwa publiczno-prywatnego czy Platforma PPP). Ministerstwo Rozwoju ma współpracować w zakresie realizacji Polityki PPP również z podmiotami tzw. sektora pozarządowego (fundacje, stowarzyszenia) realizującymi zadania z zakresu PPP, pełniąc też funkcję centrum wiedzy nt. partnerstwa publiczno-prywatnego. Centralna jednostka koordynacyjno-zarządzająca będzie realizować kilka równoległych aktywności o charakterze wdrożeniowym – przede wszystkim nakierowanych na opracowanie sposobu wdrażania Polityki PPP i wykorzystywania formuły PPP do realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa oraz świadczenia usług publicznych. MR ma pełnić również działania koordynacyjne i monitoringowe – zapewniające spójność działań administracji państwowej w przedmiocie PPP oraz identyfikujące liczbę i strukturę oraz rezultaty realizowanych przedsięwzięć tego typu (np. ich efektywność, spełnianie założeń z fazy analitycznej oraz implikacje fiskalne). Centralna jednostka ds. PPP zajmie się również zadaniami analitycznymi w zakresie oceny wpływu regulacji prawnych i instytucjonalnych na przebieg procesów realizacji PPP oraz skuteczność i efektywność realizowanych projektów w odniesieniu do stawianych celów. Przedmiotem analiz MR będzie również transparentność i poprawność stosowania regulacji oraz zagadnienia legislacyjne, przede wszystkim w zakresie przygotowywania niezbędnych zmian regulacji prawno-instytucjonalnych oraz wnioskowanie o ich realizację. Ministerstwo zajmie się również działaniami edukacyjnymi (m.in. szkolenia i warsztaty). Rozwijane będą również działania wspierające rozwój rynku PPP poprzez udzie-

lanie wsparcia merytorycznego podmiotom publicznym przygotowującym i realizującym projekty PPP oraz opracowywanie wytycznych, standardów oraz wzorcowych dokumentów wspierających rozwój tej formuły. Centralna jednostka ds. PPP na wniosek podmiotów publicznych zapewni ocenę zasadności i jakości przygotowania projektów PPP podejmując również działania informacyjne, szczególnie poprzez prowadzenie platformy współpracy i wymiany informacji m.in. pomiędzy podmiotami publicznymi, przedstawicielami biznesu, banków, organizacji pozarządowych, instytucji międzynarodowych w zakresie wsparcia rozwoju rynku PPP w Polsce.

Zgodnie z zapisami Polityki PPP, niezależnie od powołania centralnej jednostki ds. PPP w obrębie Ministerstwa Rozwoju, w ramach poszczególnych ministerstw i centralnych organów administracji rządowej zaleca się dokonanie analizy zasadności wyznaczenia w ramach istniejących struktur komórek odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem PPP w ramach danego sektora lub regionu. Owe zespoły miałyby współpracować z centralną jednostką w zakresie rozwoju PPP. Zgodnie z założeniami Polityki PPP, wskazane jest również rozważenie powołania podobnych komórek w innych instytucjach publicznych, które mogą realizować swe zadania publiczne jako podmiot publiczny, takich jak np. jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli czy uczelnie.

b) Szczegółowe działania struktur odpowiedzialnych za realizację polityki PPP

(1,2) Lepsze regulacje i baza projektów PPP

Polityka PPP wyznaczając długoterminowe cele w obszarze rozwoju PPP, zakłada, że w najbliższych dwóch latach Ministerstwo Rozwoju dokona kompleksowego przeglądu otoczenia prawnego realizacji projektów PPP i zaproponuje niezbędne zmiany prawne, które pozwolą na wyeliminowanie niespójności i wdrożenie usprawnień dla rozwoju PPP w Polsce. MR przygotowuje również bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP a następnie prowadzić będzie ich bieżący monitoring we współpracy z podmiotami publicznymi/zamawiającymi. Podobnie prowadzone mają być bazy istniejących już projektów PPP i monitoring ich realizacji oraz efektów, co pozwoli na ocenę rezultatów projektów PPP, szacowanie korzyści stosowania tej formuły oraz skuteczności działań podjętych w ramach Polityki Rządu. Baza ta stanowić będzie podstawę do prowadzenia analiz rynku PPP, pozwalając np. na wyceny kosztów ryzyka oraz tworzenie podstaw dla wykonywania analiz opłacalności projektów PPP. Kolejnym zadaniem Ministerstwa Rozwoju będzie prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych w tym opracowanie i wdrożenie strategii komunikacji w zakresie poszerzenia wiedzy na temat

korzyści ze stosowania PPP. Celem strategii komunikacyjnej ma być akceptacja i poparcie przez różne grupy społeczne realizacji inwestycji w formule PPP.

(3,4) Edukacja i dobre praktyki

Zgodnie z założeniami polityki PPP, administracja rządowa przeprowadzi szereg szkoleń na poziomie podstawowym jak i zaawansowanym, tak by kadry podmiotów publicznych były przygotowane do realizacji projektów PPP. Wśród tych działań będą znajdować się szkolenia regionalne i szkolenia profilowane oraz warsztaty specjalistyczne. Odbiorcami szkoleń będą pracownicy instytucji publicznych szczebla lokalnego, regionalnego, centralnego, a także organów kontrolnych. Przeprowadzone zostaną również wizyty studyjne, celem upowszechnienia dobrych praktyk w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP. Istotne jest podniesienie kompetencji zarządczych i uzupełnienie wiedzy na temat PPP, jako narzędzia realizacji inwestycji publicznych. Równoległe prowadzone będą działania informacyjne w celu zbudowania pozytywnego nastawienia do PPP, głównie poprzez upowszechnianie wiedzy nt. korzyści, jakie mogą wynikać z wykorzystania formuły PPP jako równoważnej, transparentnej i nieprowadzącej do prywatyzacji bezpiecznej metody dostarczenia koniecznej infrastruktury oraz świadczeń niezbędnych usług publicznych.

Kolejnym działaniem Ministerstwa Rozwoju w celu realizacji założeń Polityki PPP jest opracowanie i szerokie upowszechnienie wytycznych, zaleceń, dobrych przykładów w zakresie np. przygotowania projektów (w tym oceny efektywności projektu), przeprowadzenia postępowania przetargowego, wzorcowych klauzul umownych dla różnych sektorów, monitoringu projektów PPP, metodologii obliczania stopy dyskontowej, zwrotu aktywów podmiotowi publicznemu oraz zarządzania umową PPP i zarządzania zmianami w projektach PPP. Stosowanie takich dokumentów będzie, co do zasady, dobrowolne, z wyjątkiem obowiązku ich stosowania w przypadku projektów otrzymujących doradcze wsparcie rządowe.

(5,6) Doradztwo i certyfikacja

W świetle zdiagnozowanych barier w rozwoju rynku PPP, ważne jest zapewnienie kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP, uzyskania finansowania dla przedsięwzięcia oraz realizacji zawartej umowy. Zgodnie z założeniami Polityki PPP, w ramach indywidualnego wsparcia dla projektów PPP, działania zapewniające doradztwo merytoryczne (finansowane przez Ministerstwo Rozwoju) zostaną zintensyfikowane.

Zmniejszeniu „ryzyka kontrolnego”, które ogranicza skłonność samorządu do realizacji zadań publicz-

nych w modelu PPP, sprzyjać ma wdrożenie dobrowolnego systemu certyfikacji (oceny) projektów PPP. W celu zwiększenia pewności podmiotów publicznych, co do prawidłowego wyboru modelu współpracy, korzyści realizacji projektu w formule PPP i jakości przygotowanych analiz poprzedzających realizację projektu stworzona zostanie możliwość potwierdzenia zasadności realizacji inwestycji w formule PPP i odpowiedniego jej przygotowania przez Ministerstwo Rozwoju. Jak zaznaczono w Polityce PPP, certyfikacja ta opierać będzie się w pełni na zasadzie dobrowolności, a jej wdrożenie będzie uzależnione od decyzji podmiotu publicznego realizującego projekt. Zakres certyfikacji obejmując dostatecznie już rozwinięte założenia analizowanych przedsięwzięć, będzie skupiony na ocenie poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz poprzedzających, poprawności przyjętego modelu prawno-organizacyjnego, mechanizmu wynagradzania podmiotu prywatnego oraz proponowanego podziału ryzyk w projekcie. W świetle wniosków z certyfikacji zostanie dokonana analiza zasadności przekazania działań certyfikacji projektów poza centralną jednostkę koordynującą do wyspecjalizowanego publicznego podmiotu doradczego powołanego specjalnie dla tego celu.

Co istotne, szereg działań przewidzianych w Polityce PPP, realizowanych jest w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”.⁶

(7) Więcej projektów rządowych

Zwiększeniu liczby projektów realizowanych przez administrację centralną ma służyć opracowanie i wdrożenie obligatoryjnej opinii nt. formuły realizacji dużych projektów planowanych do finansowania ze środków budżetu państwa. W przypadku projektów, w których zaangażowanie inwestycyjne budżetu państwa wynosić będzie nie mniej niż 300 mln zł, konieczne będzie przeanalizowanie ich realizacji z wykorzystaniem formuły PPP. Odpowiedzialna za projekt instytucja powinna przeprowadzić stosowną analizę oraz zasięgnąć niewiążącej opinii wyznaczonego podmiotu (np. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) przed podjęciem decyzji o sposobie realizacji (tzw. „test PPP”). Opinia ta będzie potwierdzała zasadność realizacji przedmiotowych projektów w formule tradycyjnej tylko w przypadku, gdy formuła ta będzie przynosiła większe korzyści w całym cyklu życia projektu niż formuła PPP. Mechanizm opiniowania nie będzie jednak

6 Założenia projektu omówiono w Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego nr 1, który w wersji elektronicznej dostępny jest na stronie <http://zpp.pl/kategoria/wydawnictwa-zwiazku> a szczegółowe, aktualne dane na temat projektu znajdują się na stronie ppp.gov.pl

dotyczył projektów współfinansowanych z funduszy UE, bezzwrotnych międzynarodowych instrumentów finansowych (np. Instrumentu Łącząc Europę (CEF)) a także projektów z sektora obronności oraz obejmujących dostawę sprzętu newralgicznego, newralgiczne usługi i roboty budowlane a także projektów, dla których proces przygotowania został już rozpoczęty.

(8) Wsparcie dla finansowania projektów

Przetłumieniu barier w obszarze związanym z finansowaniem projektów PPP, Polityka PPP dedykuje analizę i ustanowienie systemu gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego oraz prywatnego, a także utworzenie specjalnego funduszu dla PPP w oparciu o preferencyjne zasady i stopy procentowe. Zgodnie z założeniami Polityki PPP, fundusz taki powinien wspierać udzielanie przez banki komercyjne kredytów dla bardziej ryzykownych przedsięwzięć, bez zwiększania kosztownych zabezpieczeń i stosowania nadmiernie rygorystycznych warunków dla tego typu projektów. Dodatkowo opracowana zostanie analiza możliwości uruchomienia innych produktów wpływających na zmniejszenie kosztów finansowych w projektach PPP, które jednak nie mogą zaburzyć konkurencji na rynku finansowym.

Zgodnie z zapisami Polityki PPP, minister ds. rozwoju we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i ministrem właściwym ds. finansów, przeprowadzi analizę możliwości wdrożenia instrumentów wsparcia współfinansujących koszty przygotowania oraz realizacji inwestycji dla podmiotów publicznych (np. kredyty preferencyjne dla podmiotów publicznych).

Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zależny jedynie od podmiotów publicznych czy instytucji finansowych. Kluczową rolę dla powodzenia projektów przygotowanych przez podmioty publiczne odgrywa zainteresowanie i zdolność sektora prywatnego do podjęcia roli partnera w realizacji tych przedsięwzięć. Niestety wciąż większość, szczególnie mniejszych przedsiębiorstw, nie jest przygotowana do realizacji projektów PPP, które wymagają wieloletniej współpracy z sektorem publicznym, jak również umiejętności oferowania kompleksowej oferty, która często wymaga nawiązywania współpracy z konsorcjantami czy podwykonawcami.

(9) Wsparcie również dla mniejszych inwestorów

W celu wzmocnienia potencjału przedsiębiorców do realizacji projektów PPP, w ramach Polityki PPP, przewidziano wsparcie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez szkolenia w zakresie przygotowania ich do udziału w postępowaniach na wybór partnera prywatnego oraz w zakresie doradztwa na etapie planowania, negocjacji i realizacji tego typu przedsię-

wzięć. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację tych działań jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.⁷ W celu lepszego przygotowania przedsiębiorców do podejmowania roli partnera prywatnego, szczególnie na etapie udziału w przetargu, również Prezes Urzędu Zamówień Publicznych we współpracy z mini

strem właściwym ds. rozwoju regionalnego powinien uwzględnić charakterystykę projektów PPP oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi w ramach realizowanych programów szkoleniowych z zakresu zamówień publicznych.

Przewidywane rezultaty Polityki PPP.

Podstawowymi rezultatami Polityki PPP do 2020 będzie:

- Wzrost liczby realizowanych inwestycji PPP – zawarcie co najmniej 100 nowych umów PPP.
- Wzrost udziału wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym do poziomu 5%.
- Wzrost liczby postępowań wszczętych przez sektor rządowy celem wyboru partnera prywatnego – w wyniku realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie zakładane jest wszczęcie co najmniej 10 takich postępowań.
- Wzrost liczby podpisanych umów PPP w relacji do liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego do 40 %.

⁷ Więcej o ofercie PARP skierowanej do MMSP na stronie 42

1.3. Jak przygotować się do realizacji przedsięwzięć PPP na polu polityki lokalnej i organizacji urzędu – doświadczenia praktyków



Źródło: Fotolia

Gdańsk

Czy koncepcja PPP obecna jest w dokumentach natury politycznej programującej działalność Państwa jednostki? W jaki sposób?

Grzegorz Kaczorowski, kierownik Centrum Partnerstwa i Biznesu Urzędu Miejskiego w Gdańsku: Działania związane z PPP są zawarte w „Strategii Rozwoju Miasta 2030+” a konkretnie wprowadzone wprost są do jednego z programów operacyjnych: „Atrakcyjność Inwestycyjna”. Możemy tam przeczytać m.in.: „(...)dużą rolę w tworzeniu nowoczesnej gospodarki miejskiej odgrywają projekty realizowane wspólnie z partnerami biznesowymi oraz instytucjami o charakterze publicznym, reprezentującymi inne gminy, powiaty czy wreszcie samorząd województwa. Innowacyjność polega na wysokiej atrakcyjności i funkcjonalności tworzonych projektów oraz na nowej formule partnerstwa. Zakłada się, że przedsięwzięcia i inwestycje realizowane w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-publicznego w dłuższej perspektywie będą miały ogromny wpływ na ilościowy i jakościowy portfel projektów miejskich.”

Dużą rolę przywiązujemy również do kształtowania procesów umożliwiających tworzenie pomysłów na projek-

ty partnerskie. Ale cele, które chcemy zrealizować dzięki projektom PPP zapisane są też w wielu innych programach.

Jak organizacyjnie przebiega przygotowanie projektu PPP? Czy powołano specjalne struktury ds. PPP np. zespół ds. PPP?

Grzegorz Kaczorowski: Zadania związane z przygotowaniem i koordynacją przedsięwzięć PPP powierzone są głównie referatowi „Centrum Partnerstwa i Biznesu” (CPiB) działającemu w ramach Wydziału Polityki Gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że przedsięwzięcia PPP muszą być realizowane wyłącznie przez ten zespół. Mamy przykłady przedsięwzięć PPP realizowanych np. przez spółki miejskie. Jednym z takich przedsięwzięć jest budowa spalarni przez zakład utylizacyjny. To spółka miejska prowadziła postępowanie, w wyniku którego wybrany został wykonawca – pochodzący z Niemiec koncern EEW. EEW zaprojektuje, wybuduje, a także przez 25 lat będzie operatorem gdańskiej spalarni.

Czy wpisano te struktury do zapisów regulaminu, jakoś inaczej formalnie?

Grzegorz Kaczorowski: Tak, oczywiście, zakres zadań referatu jest wpisany do regulaminu organizacyjnego.

Jak osoby zajmujące się sprawami PPP, w tym wdrażaniem projektów przygotowały się merytorycznie do swoich zadań?

Grzegorz Kaczorowski: Uczestniczymy w szkoleniach z zakresu PPP, ale też osoby działające przy projektach same się kształcą – dostępne są liczne opracowania z tego zakresu. Oczywiście bardzo istotna jest również praktyka, bo dzięki niej zyskujemy potrzebne doświadczenie. Korzystamy też z doradztwa zewnętrznego w takim zakresie, w jakim uznajemy to za niezbędne. Zdarza się nam konsultować napotkane problemy z Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (w ramach stałej współpracy w ramach Izby Podmiotów Publicznych) czy Ministerstwem Rozwoju.

Czy kierownictwo urzędu włącza się w pracę przy projektach PPP?

Grzegorz Kaczorowski: W pracach na etapie przygotowania projektu oraz przygotowania i prowadzenia postępowania poza zespołem CPIB oczywiście uczestniczą przedstawiciele wszystkich merytorycznych wydziałów urzędu. Wszelkie istotne decyzje na poszczególnych etapach zapadają na Kolegiach Prezydenta Miasta gdzie wnoszone są raporty z propozycjami rozstrzygnięć dotyczących problematyki projektu. Poza tym Prezydent i jego zastępcy podejmują decyzje w sprawach mniejszej wagi w ramach rozstrzygnięcia bieżących problemów. Radni otrzymują szersze informacje dotyczące projektu zgodnie ze swoimi wnioskami, założenia projektów i wyniki prac zespołu często przedstawiane są na komisjach Rady Miasta Gdańska.

Jakie miejsce PPP zajmuje w Państwa dokumentach strategicznych np. Lokalnych Programach Rewitalizacji, strategiach rozwoju, planach gospodarki niskoemisyjnej itp.?

Grzegorz Kaczorowski: PPP jest bardzo istotnym narzędziem realizacji strategii. Istnieje też duży związek przedsięwzięć PPP i przedsięwzięć przewidzianych w Gminnym Programie Rewitalizacji. Staramy się wykorzystywać tę formułę do realizacji kompleksowego zagospodarowania w obszarach podawanych działaniom rewitalizacyjnym. Można powiedzieć, że często działamy komplementarnie do wielu inwestycji miejskich realizowanych w oparciu o różne dokumenty.

Powiat Gostyński

Czy koncepcja PPP obecna jest w dokumentach natury politycznej programującej działalność Państwa jednostki?

Łukasz Burkiewicz: kierownik Biuro Promocji i Rozwoju Powiatu: Nie wpisywaliśmy PPP do dokumentów strategicznych. Wydaje nam się, że to po prostu dość oczywista droga przy realizacji inwestycji celu publicznego. Samorządy mają coraz więcej zadań własnych, a środków na ich realizację niestety nie przybywa. Jak pokazuje przykład krajów zachodnich, wsparcie sektora prywatnego przy realizacji różnych działań jest nie tylko możliwe, ale i konieczne. W planie rozwoju lokalnego powiatu mamy wpisaną modernizację i budowę dróg. Zarząd Powiatu zdecydował, że najlepszym rozwiązaniem będzie wybudowanie ich razem z partnerem prywatnym.

Jak organizacyjnie przebiega przygotowanie projektu PPP? Czy powołano specjalne struktury ds. PPP np. zespół ds. PPP?

Łukasz Burkiewicz: Początek każdej inwestycji jest w zasadzie podobny – zastanawiamy się, jak ją sfinansować... Bierzymy pod uwagę różne możliwości, środki krajowe, dotacje unijne. W przypadku dróg od początku Zarząd Powiatu miał na uwadze PPP. Inspiracją do tego była zrealizowana w modelu PPP inwestycja drogowa w Krobi. Tam projekt budowy dróg w PPP się udał, przetarli szlaki. Zarząd Powiatu uznał więc, że skoro gminie Krobia się udało, to warto zastosować tą samą formułę przy realizacji naszej inwestycji. Organizacją działań w początkowej fazie zajmuje się Biuro Promocji i Rozwoju Powiatu, potem angażowane są inne jednostki merytoryczne. W przypadku budowy dróg ściśle współpracujemy z Wydziałem Komunikacji i Dróg i z firmami konsultingowymi.

Jak osoby zajmujące się sprawami PPP, w tym wdrażaniem projektów przygotowały się merytorycznie do swoich zadań? (jak się szkolą, czy/jak korzystają z doradztwa w projektach, konsultują je z MR/Platformą PPP lub innymi instytucjami?, jak w pracach uczestniczy kierownictwo urzędu i/ewentualnie radni?)

Łukasz Burkiewicz: Oczywiście, staramy się być na bieżąco, uczestniczyć w szkoleniach i konferencjach dotyczących polskiego i zagranicznego rynku PPP. Wiemy, na co trzeba zwrócić uwagę, jak się przygotować etc. Oczywiście, korzystamy z doświadczenia firm zewnętrznych, bo nie mamy zespołu, który zajmowałby się tylko i wyłącznie PPP i śledził na przykład wszystkie zmiany w przepisach prawa w tym zakresie.

Myślicie o realizacji kolejnych zadań w PPP?

Łukasz Burkiewicz: Na razie skupiamy się na drogach – w ramach tego projektu chcemy przebudować 30 km dróg w ośmiu odcinkach. Ważne, że te drogi są połączone, tworzą swoistą sieć, dzięki czemu łatwiej będzie je utrzymywać i nimi zarządzać. No i niezwykle istotny jest fakt, że efekty, czyli poprawę komfortu poruszania się po powiecie, mieszkańcy odczują po stosunkowo niedługim czasie, w ciągu dwóch lat. Gdybyśmy zdecydowali się na inne rozwiązanie, nie PPP, to ten czas na pewno by się wydłużył. Na drogi najtrudniej zdobyć środki, dlatego formuła PPP wydaje się być szczególnie interesująca. Inicjatywę realizacji przebudowy dróg na terenie powiatu gostyńskiego w modelu partnerstwa publiczno – prywatnego podjął Starosta Gostyński. Dla powodzenia projektu ważne jest także przekonanie Zarządu i Rady Powiatu o zasadności jego realizacji w tej formule. W przedsięwzięcie zaangażowały się także cztery gminy z terenu powiatu gostyńskiego, na obszarze których drogi będą modernizowane. To, że władze samorządu powiatowego i samorządów gminnych, biorących udział w projekcie, są przekonane do przeprowadzenia inwestycji w formule PPP niewątpliwie ułatwia realizację całego zadania.

2.1. Budowanie potencjału podmiotu publicznego do stosowania PPP – programowanie polityki PPP, przygotowanie ram instytucjonalnych i kompetencyjnych

Ryszard Grobelny

Wprowadzenie

W poprzednich dwóch wydaniach „Biuletynu PPP” wiele uwagi poświęcono przedstawieniu istoty partnerstwa publiczno- prywatnego oraz uwarunkowaniom prawnym realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym. Omówiono również, w jaki sposób administracja publiczna i politycy wdrażający przedsięwzięcie PPP, mogą efektywnie współpracować z ekspertami zewnętrznymi wspierającymi ich w odpowiednim przygotowaniu projektu.

Nadszedł zatem czas, by szerzej omówić problematykę, jak strona publiczna powinna się przygotować do realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno- prywatnego. Jak przekonać siebie i swoje środowisko do realizacji zadań w formule PPP, jak zbudować odpowiedni potencjał umożliwiający przeprowadzenie analiz i całego projektu, jak pracować z poszczególnymi interesariuszami, przede wszystkim z odbiorcami usług i szerzej z mieszkańcami. Innymi słowy, co zrobić „aby się udało”. Jest to także próba zidentyfikowania podstawowych zagrożeń wewnętrznych, utrudniających lub wręcz uniemożliwiających realizację zadań w formule PPP.

Wskazana zostanie również rola PPP jako elementu, a zarazem instrumentu poszczególnych polityk podmiotu publicznego oraz omówiony zostanie proces przygotowania i funkcjonowania ram instytucjonalnych i kompetencyjnych dla stosowania PPP i to nie tylko od strony teoretycznej, ale przede wszystkim praktycznej z uwzględnieniem różnego rodzaju przedsięwzięć.

PPP jako nowy instrument realizacji zadań publicznych

Aby móc dobrze wykorzystać partnerstwo publiczno- prywatne, jako nowy instrument realizacji zadań, a szerzej realizacji polityk publicznych wymagane jest, aby dobrze rozumieć jego istotę. Nie wnikając w szczegóły definicyjne, PPP polega na wspólnym realizowaniu zadań publicznych przez podmiot publiczny i podmiot prywatny oraz na podziale ryzyk związanych z realizowanym zadaniem między współpracujące podmioty. Trzy elementy są tu zatem niezwykle istotne: **współpraca, podział zadań i podział ryzyk.**



Źródło: Fotolia

Bardzo ważne jest uświadomienie sobie, iż partnerstwo publiczno- prywatne może być stosowane wyłącznie do realizacji zadań publicznych. I choć niektórzy są przekonani, iż każde zadanie realizowane przez administrację, a szerzej stroną publiczną ma charakter pu-

bliczny, to tak nie jest. Nie jest na przykład zadaniem publicznym prowadzenie hotelu przez gminę. Jest nim natomiast rewitalizacja, a w jej ramach może pojawić się uzasadnienie do wprowadzenia na obszarze rewitalizowanym usług hotelarskich. Nie jest także (jak by mogło się to wydawać) zadaniem publicznym uzyskiwanie dochodów, które pozwalałyby dofinansowywać zadanie publiczne (tzw. finansowanie skośne)¹. Oznacza to także, że projektowane przedsięwzięcie musi być zgodne ze statutem jednostki i nie może wykraczać poza zakres jej zadań. Warto na to zwrócić uwagę szczególnie w przypadku spółek publicznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada **współpracę** między stronami. Oznacza to odejście od klasycznego modelu, w którym administracja ma władczą przewagę nad podmiotami realizującymi poszczególne zadania. W PPP strony stają się partnerami i ponoszą wspólną odpowiedzialność za uzyskiwane efekty. Jest to istotna zmiana filozofii, nie w pełni uświadomiana sobie przez stronę publiczną. Dotychczasowe „zlecam i wymagam” zastępowane jest przez „zapraszam i współpracuję”. Ta zmiana podejścia wymaga istotnego przekształcenia mentalności administracji i uświadomienia, iż ta nowa filozofia jest nie tylko możliwa i zgodna z prawem (oczywiście pod warunkiem stosowania narzędzi PPP), ale także w wielu przypadkach preferowana.

Jeśli współpraca, to opierać się ona musi na **podziale zadań**. Istotą PPP jest taki podział zadań, w którym każda ze stron przejmuje na siebie te zadania, które potrafi lepiej zrealizować niż partner. Strona publiczna najchętniej oddaje zadania, w stosunku do których nie ma odpowiednich zasobów do ich realizacji. Innymi słowami takie, w których odczuwa braki: kadrowe, organizacyjne, techniczno-technologiczne czy finansowe (kapitałowe). Są to najczęściej zadania jednorazowe, w stosunku do których nie wytworzono jeszcze odpowiednich zasobów lub istniejące zasoby zostały wyczerpane. Typowym przykładem może być tu termiczna utylizacja odpadów. Żadna z gmin nie ma w tym zakresie ani zasobu kadrowego (brak specjalistów mających doświadczenie w tym zakresie), ani organizacyjnego (brak struktur organizacyjnych świadczących tego rodzaju usługi), jak również doświadczeń ze stosowanymi technologiami (trudność wyboru odpowiedniej technologii, z uwzględnieniem procesów innowacyjnych), a ze względu na skalę przedsięwzięcia stosownych zasobów finansowych. Oczywiście gmina może odpowiednio zasoby pozyskać, zatrudniając właściwe kadry², bu-

dując struktury organizacyjne, pozyskując technologie i finansowanie. Wymaga to z reguły znacznego czasu i wysokich nakładów finansowych. Jest także obciążone znacznym ryzykiem (o czym w dalszej części). Nie zawsze jest to zatem racjonalne. Kolejnym przykładem jest sytuacja, w której nastąpiło wyczerpanie jednego z zasobów. Najczęściej dotyczy to możliwości finansowych – bieżące dochody nie pozwalają na realizację zadania, a zdolność kredytowa jest zbyt niska. Dla odmiany podmiot prywatny najchętniej podejmuje się realizacji tych zadań, w których posiada odpowiednie zasoby lub ma do nich stosunkowo łatwy dostęp. Dlatego najczęściej partnerami prywatnymi są przedsiębiorstwa branżowe, które analogiczne zadania już realizują. Innymi słowami, PPP może być realizowane wówczas, gdy strona publiczna przekazuje do realizacji stronie prywatnej te zadania, w stosunku do których pozyskanie zasobów niezbędnych do ich realizacji od partnera prywatnego jest tańsze niż samodzielne ich wytworzenie.

Konsekwencją podziału zadań między stroną publiczną i prywatną jest **podział ryzyk**. W ramach współpracy partnerzy dzielą się zadaniami zgodnie z tym, kto posiada większe kompetencje do ich realizacji, natomiast podział ryzyk przebiega zgodnie z zasadą, iż na siebie przejmuje ryzyko ten podmiot, w którym ryzyko jest mniejsze. Najczęściej wiąże się to bezpośrednio z podziałem zadań, w myśl zasady: im lepiej jestem przygotowany do realizacji zadania (im więcej mam doświadczenia i kompetencji), tym mniejsze ryzyko ponoszę. Dodatkowe ryzyka pojawiają się szczególnie wtedy, gdy zadanie podzielone jest na odrębne etapy (np. opracowanie koncepcji, projektowanie, budowa, operowanie), realizowane przez różne podmioty. Ponieważ w takim przypadku jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności nie jest łatwe, to w praktyce całkowite ryzyko przejmuje na siebie podmiot publiczny. Dlatego najczęściej partnerstwa publiczno-prywatne obejmują całe zadania lub potężone ich fazy, a nie tylko poszczególne ich części. Istnieje ponad 60 ryzyk, podzielonych na trzy grupy: budowlane, dostępności i popytu. Wszystkie one powinny zostać przeanalizowane przy realizacji projektu PPP.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż partnerstwo publiczno-prywatne, jako forma realizacji zadania publicznego **skupia się na całości tego zadania, a nie tylko na poszczególnych jej fazach**. Często podmioty publiczne o tym zapominają i traktują jedną z faz, jako cel sam w sobie. Najczęściej jest to budowa. Z tego powodu w wielu dokumentach strategicznych pojawia się cel do realizacji, którym jest wytworzenie określonego elementu infrastruktury (drogi, obiektu sportowego, obiektu kulturalnego, szkoły itp.). Takie podejście powoduje, iż skupiamy się na realizacji tego obiektu i uważamy, że zadanie jest wykonane gdy obiekt powstał.

1 Np. nie można uznać za zadanie publiczne prowadzenia przez spółkę wodno-kanalizacyjną sklepu spożywczego, ale oczywiście może ona wynająć na taki cel zbędne dla działalności podstawowej powierzchnie.

2 Choć często może to być trudne, ze względu na oczekiwany poziom wynagrodzeń i dużą fluktuację kadr specjalistycznych w strukturach samorządowych.

W ten sposób koszty dalszego jego funkcjonowania pozostają poza zadaniem pierwotnym. Co najwyżej pojawiają się, jako kolejne odrębne zadanie (utrzymanie drogi, prowadzenie szkoły, eksploatacja obiektu sportowego, funkcjonowanie instytucji kultury itp.). Utrudnia to (a często wręcz uniemożliwia) optymalizację zadania publicznego. A przecież infrastruktura nie jest celem samym w sobie – jest jedynie niezbędnym narzędziem realizacji celu (droga służy realizacji zadań komunikacyjnych, obiekt sportowy - sportowych, oświatowy - kształceniu itp.). Uświadomienie sobie tego faktu znacząco zmienia perspektywę podejścia do realizacji zadań publicznych. Przede wszystkim pozwala skupić się na istocie zadania – jego głównym celu. Jest nim świadczenie odpowiedniej usługi mieszkańcom. Wydłuża także okres niezbędnej analizy. Jest on związany z całym okresem świadczenia usługi. W podmiotach publicznych usługi muszą być świadczone ciągle, w tym znaczeniu perspektywa nie ma końca. Dlatego, za okres analizy przyjmuje się okres trwałości projektu, który najczęściej pokrywa się z okresem trwałości głównych elementów infrastruktury. Ale i wówczas należy przynajmniej zasygnalizować, jakie istnieją możliwości dalszej realizacji zadania. Podejście całościowe wymusza także pełną analizę ekonomiczną zarówno pożytków, jak i kosztów realizacji zadania. Jest to szczególnie trudne w przypadku podmiotów administracji publicznej, które zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej ewidencjonują znaczną część wydatków w oderwaniu od zadania podstawowego (np. koszty kredytu jako wydatki finansowe, spłatę kredytu jako rozchody budżetowe, koszty inwestycyjne jako wydatki majątkowe, często niezależne od jednostki, która będzie je wykorzystywała, koszty nadzoru jako koszty administracyjne itp.). Scalenie podejścia wymaga wytworzenia odpowiednich narzędzi analitycznych. Sytuacja jest nieco łatwiejsza w spółkach publicznych, które posiadają większą elastyczność w ewidencji zjawisk gospodarczych.

Budowanie potencjału podmiotu publicznego do stosowania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne, jako instrument realizacji polityki władz publicznych w zakresie wykonywania spoczywających na nich zadań, powinno być wprowadzone do praktyki administracyjnej poprzez świadome działania organizacyjne wewnątrz administracji obsługującej władzę publiczną. Działania te obejmować muszą przekonanie naczelnego kierownictwa, odpowiednie przygotowanie szczebla wykonawczego oraz uzyskanie akceptacji społecznej. W wielu przypadkach budowanie takiego potencjału winno przybrać formy zorganizowane, w postaci wykształcenia odpowiedniego centrum kompetencyjnego. Swój osta-

teczny wyraz winno przyjąć w szeregu dokumentów, przede wszystkim o charakterze strategicznym, ale także wykonawczym.

Przekonanie naczelnego kierownictwa

Partnerstwo publiczno-prywatne jest nową formą realizacji zadań publicznych, wymagających nie tylko posiadania odpowiednich kompetencji, ale przede wszystkim otwarcia na nowe idee i nowe rozwiązania. Jak to zostało wyżej podkreślone, wymaga zmiany mentalności, nastawienia na cel i podejścia całościowego. Dlatego kluczowe dla możliwości stosowania rozwiązań jest otwarcie naczelnego kierownictwa na tę nową formę. Jeśli bowiem główni decydenci „z góry” wykluczają możliwość realizacji zadania w formule PPP, to jakiegokolwiek działania w tym zakresie są bezcelowe. Innymi słowy, **pozytywne nastawienie naczelnego kierownictwa do partnerstwa publiczno-prywatnego jest kluczowe dla powodzenia poszczególnych projektów.**

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż naczelnym zadaniem administracji publicznej jest zaspokajanie potrzeb społecznych. Jednakże bezpośrednim motywem działalności kierownictwa sfery publicznej jest - w przypadku organów o charakterze politycznym (postów, ministrów, wójtów, burmistrzów, prezydentów, radnych) - uzyskanie poparcia wyborców, a w przypadku kierowników jednostek (prezesów, kierowników) akceptacja organów nadzorczych. Dlatego najistotniejsze jest uzyskanie przez decydentów przekonania, że realizacja zadań w formule PPP nie zagraża ich pozycji politycznej, a nawet może ją wzmocnić. Ma to miejsce wówczas, gdy zachodzi i jest w pełni uświadamiana, co najmniej jedna z następujących sytuacji.

PPP umożliwia realizację zadania, niemożliwego do zrealizowania w inny sposób. Jest to najczęstsza motywacja. Wynika ona z faktu, iż zasoby jakimi dysponuje jednostka sektora publicznego nie są wystarczające do realizacji zadania. Bez sięgnięcia do rozwiązań innowacyjnych zadanie nie będzie mogło być zrealizowane. W tej sytuacji oczekiwania społeczne nie zostaną zaspokojone. Typowym przykładem jest tu brak wystarczających zasobów kapitałowych.

PPP umożliwia realizację zadania efektywniej. Zadanie co prawda może być zrealizowane samodzielnie przez sektor publiczny, ale poprawa jego efektywności umożliwia uruchomienie części posiadanych zasobów do realizacji innych zadań. Jeśli np. gmina będzie dzięki PPP mogła efektywniej (taniej) zarządzać cementarniami, to uwolnione w ten sposób środki może przeznaczyć na budowę oczekiwanych przez mieszkańców dróg.

PPP przyczynia się do rozwoju lokalnego rynku gospodarczego. Dzięki współpracy z partnerem prywatnym, na lokalnym rynku rośnie zatrudnienie w sfe-

rze gospodarczej (czasami kosztem zatrudnienia w administracji). Pojawiają się nowe podmioty gospodarcze, np. świadczące usługi w zakresie PPP (spółki celowe, inwestorzy branżowi) lub lokalne podmioty nabywają nowe i co najistotniejsze, trwałe kompetencje (lokalne firmy świadczące usługi w ramach PPP). Rozwija się także rynek finansowy.

PPP buduje pozytywny obraz podmiotu publicznego. Każdorazowe sięganie do innowacyjnych form działalności może być wykorzystywane do budowania opinii o sektorze publicznym, jako o nowoczesnym, innowacyjnym, nastawionym na efektywność i wysoką jakość świadczonych usług. Z jednej strony działa tu „efekt pierwszeństwa” – PPP nie jest jeszcze zbyt popularne, a zatem robimy coś wyjątkowego, a z drugiej „efekt przenoszenia” – innowacyjni i otwarci w jednej dziedzinie, są też tacy w innych.



Źródło: Fotolia

Ponieważ nastawienie naczelnego kierownictwa jest kluczowe dla możliwości realizacji zadań z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, **dlatego konieczne jest uzyskanie przez decydentów niezbędnej wiedzy i kompetencji.** W tym zakresie najistotniejsze jest upowszechnianie pozytywnych przykładów. Nic tak bowiem nie działa jak przykład, z którym można zapoznać się w praktyce krajowej czy międzynarodowej, w myśl zasady jak inni mogą, to i ja mogę³. Dlatego w tym zakresie niezwykle istotna rola przypada takim organizacjom, jak Ministerstwo Rozwoju, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, związki firm użyteczności publicznej (ciepłownicze, wodno-kanalizacyjne, odpadowe, drogowe itp.). Szkolenia w tym zakresie powinny być stosunkowo krótkie (jednodniowe) i postugiwać się przykładami oraz kon-

3 Jednym z ciekawszych przykładów takiego rozumowania jest przypadek niewielkiego miasta Krobia, która realizuje w formule PPP budowę i utrzymanie dróg lokalnych. Wielu decydentów uważało, że PPP jest to formuła wyłącznie dla dużych i bogatych, przeznaczona do realizacji zadań wyjątkowych – jednorazowych. Innymi słowy „oni” mogą, a my nie. Ale skoro Krobia może, to przecież nie jesteśmy gorsi, czyli my też możemy.

centrować się na przewyciężaniu obaw. Oczywiście najistotniejsze jest wskazanie generalnych korzyści, jakie dla jednostki sektora publicznego może przynieść partnerstwo publiczno-prywatne. W dużym stopniu są to szkolenia o charakterze motywacyjnym. Szkoleniom takim powinni poddać się: główni decydenci (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie, marszałkowie, prezesi spółek publicznych, kierownicy jednostek organizacyjnych, radni) oraz ewentualnie ich zastępcy.

Kompetencje szczebla wykonawczego

O ile przekonanie naczelnego kierownictwa jest kluczowe dla realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, **to uzyskanie odpowiednich kompetencji przez szczebel wykonawczy jest niezbędne.** O ile bowiem podstawowym motywem działalności decydentów jest poparcie polityczne, to naczelnym motywem działania wykonawców jest stabilność, bezpieczeństwo. W tym kontekście wszystkie rozwiązania nowe niosą ze sobą znaczne ryzyko. Dlatego szczebel wykonawczy z reguły początkowo jest nastawiony do PPP negatywnie i „szuka” argumentów przeciwnych zastosowaniu tego rozwiązania. Dodatkowo, wśród urzędników istnieje obawa, że nowe zadanie (analiza możliwości PPP) odbędzie się kosztem realizacji zadań dotychczasowych, z których są rozliczani. Częstym bowiem błędem popełnianym przez decydentów jest wydanie polecenia przeprowadzenia dodatkowych analiz (możliwości realizacji zadań w formule PPP) bez przekazania dodatkowych zasobów, w myśl zasady „proszę jeszcze to dodatkowo wykonać”. Takie podejście skazane jest na niepowodzenie. Choć jest to truizmem, trzeba przypomnieć, **iz wyznaczenie dodatkowych zadań musi wiązać się z przyznaniem niezbędnych do realizacji tych zadań zasobów**, zarówno czasowych, organizacyjnych, jak i finansowych.

Podstawowym narzędziem podniesienia kompetencji przez szczebel wykonawczy są szkolenia. Z jednej strony winny one być nastawione na przekazanie idei partnerstwa publiczno-prywatnego, a z drugiej, na praktyczne rozwiązania najczęściej pojawiających się problemów. I w tym przypadku niezwykle przydatne są przykłady, zarówno te pozytywne, jak również te, które nie zakończyły się sukcesem. Szkolenia takie winny obejmować zarówno zagadnienia ogólne, problematykę prawną, organizacyjną, techniczną i finansową, kładąc szczególnie nacisk na rozwiązania możliwe do zastosowania w sektorze publicznym. Tego typu szkoleniom powinni podlegać przede wszystkim kluczowi urzędnicy. Najistotniejszą grupą są ci, do których należy przygotowywanie dokumentów strategicznych. Równie ważne jest przeszkolenie służb prawnych, finansowych (skarbników) i inwestycyjnych. W tym zakresie należy bardzo wysoko ocenić prowadzone szkolenia regionalne w ramach projektu Rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce.

Przeszkoleni pracownicy powinni stanowić w swoich jednostkach podstawy centrum kompetencji w zakresie PPP (o czym jest mowa w dalszej części).

Budowanie wsparcia środowiskowego

Możliwości realizacji zadań w formule PPP zależą nie tylko od przekonania naczelnego kierownictwa i kompetencji szczebla wykonawczego, ale także od akceptacji społecznej. Często słyszy się, iż mieszkańcy nie akceptują jakiegokolwiek prywatyzacji usługi publicznej i nie zgadzają się, aby na świadczeniu usług zarabiał podmiot prywatny. I choć pogląd taki nie ma uzasadnienia, to niewątpliwie jest zakorzeniony w świadomości publicznej i decydenci muszą brać go pod uwagę.

Ponieważ specyfika lokalnych społeczności jest bardzo różna i różne są motywy, którymi kierują się lokalne autorytety, to trudno jest wskazać uniwersalne metody oddziaływania na opinię publiczną. Metody te muszą być dostosowane do lokalnej specyfiki. W celu możliwie najpełniejszego uwzględnienia oczekiwań wspólnoty lokalnej co do zasad, na jakich odbywać się może współpraca typu PPP, władze powinny stworzyć odpowiednie kanały komunikacji ze społeczeństwem, umożliwiając konsultacje społeczne dotyczące tego typu przedsięwzięć z możliwie najszerszą grupą zainteresowanych. Konsultacje takie powinny objąć nie tylko mieszkańców jako wyborców, ale również grupy konsumentów usług, które mają być świadczone w formule PPP, przedstawiciele organizacji pracowniczych w zakładach, które mają być objęte zmianami organizacyjnymi, jak i lokalnych przedsiębiorców. Można w tym celu poprowadzić indywidualne rozmowy z przedstawicielami poszczególnych grup interesu. Wskazane mogą się również okazać bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Niekiedy zamiast spotkań otwartych, często o nieprzewidywalnym przebiegu, warto zorganizować rozmowy z indywidualnie zaproszonymi przedstawicielami: grup konsumentów, użytkowników infrastruktury i usług publicznych, a także z przedstawicielami sektora prywatnego. W celu zebrania opinii społeczeństwa i innych podmiotów, należy najpierw zapoznać te grupy z własnymi zamiarami i propozycjami. Powinno się upowszechniać informacje, przeznaczone dla wszystkich zainteresowanych, szczególnie pracowników zatrudnionych przy obsłudze infrastruktury, która będzie zaangażowana w poszczególne przedsięwzięcia. Informacje te mogą być rozpowszechniane pocztą, jak i za pośrednictwem własnych witryn internetowych umożliwiających utrzymywanie bieżącej łączności z odbiorcami. Niewątpliwie jednak i tu niezwykle pożyteczne są przykłady zrealizowanych przedsięwzięć i wyraźne wskazanie, jakie korzyści przyniosły one społeczności lokalnej. Można w tym celu wykorzystać wizyty studyjne, na które zaprasza się przedstawiciele społeczności lokalnej.

Wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz zarys polityki władz w zakresie nawiązywania współpracy typu PPP powinien być przybliżony wszystkim zainteresowanym przed ostatecznym przyjęciem tych założeń. Zrozumienie i akceptacja koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego przez mieszkańców mają bezpośrednie przełożenie na prawdopodobieństwo powodzenia nawet najprostszego przedsięwzięcia tego rodzaju. Jeżeli ostateczni użytkownicy usług publicznych nie są przekonani do formuły PPP, jako mechanizmu ich świadczenia lub jeżeli nowy system został oparty na powszechnie krytykowanych założeniach nie ma sensu go forsować, nawet jeśli przyniosłoby to teoretycznie korzyści w pewnych obszarach.

Komunikacja społeczna powinna mieć miejsce na wszystkich etapach przygotowywania partnerstwa publiczno-prywatnego. Innymi słowy, powinna być zapoczątkowana już na etapie budowania strategii podmiotu i kontynuowana przez wszystkie kolejne etapy.

Niezwykle ważne jest rzetelne i obiektywne prezentowanie wszystkich argumentów, zarówno tych „za”, jak i „przeciw” proponowanym rozwiązaniom oraz stosowanie zasady pełnej jawności i transparentności.

Tworzenie centrum kompetencji PPP

Sprawne wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego, wymaga nie tylko posiadania odpowiednich przekonań przez decydentów i kwalifikacji wykonawców, ale również potrzebuje stałej wymiany myśli, wiedzy, pomysłów i wspólnego rozwiązywania pojawiających się problemów. Dlatego w praktyce niezbędne jest powołanie zespołu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to zatem swoiste centrum kompetencji PPP. Zespół ten może mieć charakter odrębnej struktury organizacyjnej lub być tylko luźno wydzielony. Może mieć charakter stały lub stworzony wyłącznie do realizacji jednego zadania.

Zadaniem zespołu ds. partnerstwa publiczno-prywatnego jest skupienie wiedzy i odpowiedzialności w zakresie realizacji przedsięwzięć PPP w jednym ośrodku decyzyjnym. Zespół taki powinien mieć jednoznacznie określone: zadania, odpowiedzialność, strukturę (skład) i sposób działania. Powinien mieć również przydzielone wystarczające zasoby, aby mógł zrealizować stawiane przed nim cele.

Podstawowym zadaniem zespołu ds. PPP jest **przygotowanie lokalnej strategii realizacji zadań publicznych z uwzględnieniem możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego i nadzór nad realizacją tej strategii**. Oczywiście w zależności od wielkości podmiotu, jego struktury i szerzej specy-

fiki, strategia taka może znaleźć swój wyraz w odrębnym dokumencie strategicznym nazwanym np. strategią wdrażania PPP. Może to być także zestaw zapisów w innych dokumentach strategicznych np. w strategii rozwoju, w strategiach branżowych (komunikacyjnej, rewitalizacyjnej itp.) lub dokumentach o podobnym charakterze. W niewielkich jednostkach wystarczy dokument określający cele stawiane przed PPP oraz przewidywane sposoby postępowania. Niewątpliwie jednak niezwykle istotne jest aby idea partnerstwa publiczno-prywatnego znalazła swoje formalne odzwierciedlenie w stosownych dokumentach. Z jednej strony pozwala to na uporządkowanie prac, z drugiej, ze względu na długotrwałość projektów, pozwala nawet po latach sięgnąć do idei i motywacji nawiązania współpracy. Last but not list – jest spełnieniem warunku transparentności i jawności, a tym samym poprawia bezpieczeństwo współpracy, a taka dokumentacja stanowi podstawę do prowadzenia działalności kontrolnej i znacząco ułatwia rozwianie wszelkich wątpliwości. W praktyce, zespół powinien dokonać przeglądu istniejących dokumentów strategicznych i zadbać, aby stosowne zapisy dotyczące PPP znalazły w nich odpowiednie miejsce.

Kolejnym zadaniem zespołu jest **upowszechnianie wiedzy wewnątrz organizacji** o celach, zasadach i możliwościach partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym celu powinny być inicjowane szkolenia wewnętrzne, dyskusje o sposobie realizacji zadań, a także programowane uzyskiwanie niezbędnych kwalifikacji przez grupy pracownicze.

Do realizacji zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego niezbędne jest **przygotowanie odpowiednich narzędzi**. Z jednej strony takim narzędziem jest sam zespół, a z drugiej, konieczne jest określenie wymaganej dokumentacji, zasad jej sporządzania, udostępniania itp., przygotowanie odpowiednich planów finansowych (budżetowych), zaprogramowanie zasobów osobowych, technicznych i organizacyjnych. Oczywiście zestaw tych narzędzi wynikać musi ze specyfiki danej jednostki. Może on być szerszy lub bardzo uproszczony. W optymalnej wersji może on przybrać postać swoistego regulaminu stosowania PPP oraz wzoru dokumentów, które będą wykorzystywane przy zastosowaniu tej formuły realizacji zadań (wzory raportów, notatek, umów, sprawozdań itp.).

Niezwykle istotnym zadaniem zespołu ds. PPP jest **dokonanie przeglądu przedsięwzięć realizowanych przez daną instytucję** i wytypowanie spośród jej zadań tych, które mogą być realizowane z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego. Wymaga to od takiego zespołu wiedzy o całości działań podmiotu, o jego założeniach rozwojowych oraz o przyjętych zasadach realizacji zadań. Jest to w zasadzie uniwersalna wiedza o funkcjonowaniu podmiotu. Zestawienie

zadań instytucji z możliwościami, jakie niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne oraz analiza przez pryzmat celów strategicznych i możliwości ich realizacji, pozwala wytypować przedsięwzięcia, które w danej instytucji mogą być analizowane pod kątem wykorzystania tej nowej formuły realizacji zadań publicznych.

Kolejną grupą zadań zespołu ds. PPP jest **wsparcie na wszystkich etapach realizacji przedsięwzięcia z zastosowaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego**. Przede wszystkim dotyczy to fazy wstępnej i planowania. Zespół powinien **monitorować i wspierać wszystkie działania instytucji publicznej w tej fazie**. Innymi słowy winien on uczestniczyć w wyborze przedsięwzięć, ustalaniu celów, jakie mają zostać osiągnięte oraz wstępnych założeń projektowych. Powinien także **uczestniczyć w opracowywaniu analiz przedrealizacyjnych**. Jeśli analizy takie zlecane są na zewnątrz (co najczęściej ma miejsce), to uczestniczyć w przygotowaniu takiego zlecenia oraz dyskusji nad wnioskami z niego płynącymi. Podobny udział zespołu winien być przy badaniu rynku i wyborze partnera. Niezwykle ważne jest opracowanie zasad monitorowania projektu realizowanego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Z reguły realizacja składa się z dwóch części inwestycyjnej i eksploatacyjnej (operacyjnej). O ile monitorowanie efektów w tej pierwszej fazie jest dość oczywiste (czy coś powstanie, czy nie, czy są opóźnienia itp.), to monitorowanie fazy operacyjnej jest znacznie bardziej skomplikowane i długotrwałe. Wymaga określenia wskaźników jakościowych oraz sposobu ich kontrolowania. Dlatego bardzo korzystne jest przygotowanie swoistej instrukcji zarządzania umową PPP⁴. Przygotowanie takiej instrukcji i nadzór nad jej stosowaniem również mogą być zadaniem zespołu.

Zespół ds. PPP ma **charakter strategiczny i dlatego powinien być odpowiednio umiejscowiony w strukturze organizacyjnej instytucji**. Najczęściej zatem jest on zespołem wspomagającym naczelnego kierownictwo. Takie rozwiązanie dominuje w strukturach administracji. Jeśli zespołowi przydziela się własne kompetencje (prawo do podejmowania decyzji i własną odpowiedzialność), to często przyjmuje charakter macierzowy, nadzorujący poszczególne przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie częściej przyjmowane jest w strukturach gospodarczych (spółki, szpitale), stosujących zasady zarządzania projektowego.

⁴ Instrukcja taka zawiera plan określający, w jaki sposób efektywnie zarządzać projektem, służący każdemu, kto ze strony podmiotu publicznego będzie bezpośrednio lub pośrednio zaangażowany w ten proces. Opracowując Instrukcję należy określić zadania wraz z terminami ich realizacji oraz osobami odpowiedzialnymi za poszczególne czynności. Instrukcja winna zawierać wskazane informacje z podziałem na poszczególne etapy realizacji przedsięwzięcia. Instrukcja nie zastępuje umowy PPP. Jest punktem odniesienia, który zawiera odwołania do konkretnych zapisów umowy o PPP.

Skład zespołu i jego forma zależy od zasobów, jakimi dysponuje jednostka administracji publicznej, w ramach której zespół funkcjonuje. Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju PPP w Polsce, w **skład takiego kolegium mogą wchodzić specjaliści już zatrudnieni na stanowiskach związanych z realizacją inwestycji publicznych**. Korzystne jest również aby w jego skład powołać także przedstawicieli służb finansowych (skarbnika) i audytu wewnętrznego. Szczególnie ta ostatnia grupa jest dość często pomijana – nieśluszenie, gdyż audyt wewnętrzny powołany jest między innymi do oceny ryzyk w działalności podmiotu. Tym samym, powinni być to urzędnicy lepiej rozumiejący pojęcia i procedury stosowane w partnerstwie publiczno-prywatnym⁵. Urzędnicy mogą być uzupełnieni przez przedstawicieli lokalnej społeczności i sektora prywatnego (środowiska przedsiębiorców). Ważne jest aby większość zespołu stanowili swoiści „ambasadorzy” partnerstwa publiczno-prywatnego, ludzie zafascynowani tą formą realizacji zadań publicznych i już przekonani o jej celowości. Możliwe jest powołanie do zespołu także „sceptyków”. Dzięki zdobytej wiedzy mogą oni zmienić swoje poglądy. Należy natomiast uważać, by nie zdominowali oni zespołu, bo wówczas mogą doprowadzić do paraliżu jego prac. Z doświadczeń krajów szeroko stosujących PPP wynika, iż wśród członków zespołu powinni znaleźć się specjaliści z zakresu „tradycyjnych” dziedzin, jak prawnicy czy analitycy finansowi oraz specjaliści z zakresu marketingu, reklamy, wizerunku itd. Doradcy zewnętrzni powinni być jednak angażowani w miarę potrzeby, gdy stale zatrudnieni w danej jednostce członkowie zespołu nie są w stanie poradzić sobie z konkretnym zagadnieniem. Warto również rozważyć nawiązanie współpracy z ekspertami na zasadzie ryczałtu, który nie będzie zbyt obciążał budżetu, jakim dysponuje zespół. Zastanawiając się nad optymalną strukturą zespołu ds. PPP, władze zamiast powołania nowej struktury, mogą rozszerzyć zadania jednostki organizacyjnej już istniejącej w ramach urzędu. Może być to wydział zajmujący się opracowaniem dokumentów natury strategicznej w dziedzinie gospodarczej (inwestycyjnej), czy też jednostki zajmujące się współpracą z inwestorami, podobnie jak obsługą projektów unijnych. W pracach zespołu powinni na bieżąco brać udział zarówno urzędnicy, jak i członkowie ciała stanowiących (radni i przynajmniej jeden z członków kierownictwa, tj. wójt, burmistrz, prezydent lub członek zarządu powiatu czy województwa). W każdym przypadku, członkom zespołu ds. PPP należy zapewnić dostęp do wiedzy stosownej dla realizacji zadań. Dotyczy to również informacji będących w zasobach urzędu, związanych z gospodarką gruntami, inwestycjami, kadrami, planowaniem przestrzennym, finansami, obsługą prawną, gospodarką komunalną, audytem, kon-

trolą itd. Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak poprzestać na tym, aby w zespole znaleźli się specjaliści z najważniejszych dziedzin istotnych dla realizacji przedsięwzięć PPP. Zasadniczy skład zespołu powinien mieć w razie potrzeby możliwość kontaktowania się ze specjalistami z zakresu finansów publicznych i bankowości, projektów PPP, prawa i administracji, zarządzania nieruchomościami, podatków, wyceny majątku i innych. Wiedza specjalistów zewnętrznych będzie szczególnie ważna w początkowym okresie działania, a potem stosownie do zdobywanego doświadczenia, w przypadku specyficznych, niestandardowych projektów. Członkowie zespołu do spraw PPP powinni stale doskonalić swoje umiejętności oraz dbać o dostęp do doświadczeń innych jednostek administracyjnych wdrażających projekty PPP. Cenne będzie uzyskanie umiejętności, które nie są rutynowo rozwijane przy wykonywaniu zadań administracji, jak zarządzanie przedsiębiorstwem, negocjacje, mediacje, arbitraż, prawo zobowiązań.



Źródło: Fotolia

Kierowanie zespołem ds. PPP należy powierzyć osobie odpowiednio usytuowanej w strukturze instytucji. Może to być osoba z naczelnego kierownictwa lub przedstawiciel wydziału strategicznego dla wyboru formy realizacji zadań, cieszący się dużym zaufaniem u przełożonych i posiadający autorytet wśród pracowników. Najczęściej jest to zatem albo przedstawiciel zarządu albo kierownik działu: opracowującego strategię (rozwoju), nadzorującego inwestycje, zarządzający projektami unijnymi, czy też realizujący zamówienia publiczne.

Sposób działania zespołu może być bardzo różnorodny, w zależności od oczekiwań. Najczęściej zespół działa kolegialnie na organizowanych spotkaniach. Może również wyznaczać zadania poszczególnym członkom lub tworzyć wewnętrzne podzespoły. Efektem tej działalności powinny być z jednej strony dokumenty (ich projekty) o charakterze strategicznym oraz wdrożeniowym, z drugiej zaś opinie na te-

5 Takie jak ryzyko, rodzaje ryzyk, ich alokacja i wycena.

mat przygotowywanych zewnętrznie lub poprzez inne jednostki dokumentów i procedur. Nie mniej istotną sferą działalności zespołu jest upowszechnianie wiedzy o PPP, przede wszystkim w ramach organizacji oraz kontaktowanie się z otoczeniem. W pierwszym z tych zadań dobrą praktyką jest organizowanie szkoleń wewnętrznych, szczególnie dla tych działów, które mogą być zainteresowane partnerstwem publiczno-prywatnym, inicjowanie wyjazdów studyjnych oraz omawianie na spotkaniach wewnętrznych przygotowywanych projektów. W ten sposób istnieje możliwość pozyskania do współpracy kolejnych cennych i kompetentnych osób. Komunikowanie się z otoczeniem powinno wykorzystywać tradycyjne w danej organizacji kanały komunikacyjne. Pamiętać należy, iż ta komunikacja powinna dotyczyć zarówno lokalnej sfery gospodarczej – przedsiębiorców, jak i mieszkańców – odbiorców usług oraz obejmować zarówno informacje „do”, jak i „od” otoczenia. Jeśli jest to uzasadnione, można przeprowadzić ankiety, spotkania z mieszkańcami, warsztaty itp.

Jak już zostało to wcześniej zaznaczone, bardzo istotną sprawą jest przydzielenie zespołowi odpowiednich zasobów. Nie chodzi tu tylko o skład (zasoby osobowe), ale i odpowiednie uwzględnienie obciążeń pracą w zespole w rozkładzie czasu pracy i systemie wynagrodzenia. Innymi słowy, jeśli w skład zespołu wchodzi osoby, mające jeszcze inne obowiązki, to ich aktywność musi być możliwa do pogodzenia z dotychczasową działalnością. W innym przypadku zawsze bieżąca działalność, z której pracownik jest stale rozliczany „wygra” z działalnością dodatkową i jego aktywność i zaangażowanie w pracę zespołu nie będą wystarczające. Także praca w zespole musi znaleźć swój wyraz w systemie wynagrodzenia i systemie motywacyjnym. Oznacza to, iż na działanie zespołu winny być przeznaczony odpowiednie środki finansowe. Powinny one obejmować obok systemu wynagrodzeń, ewentualne środki na zatrudnienie ekspertów, uzyskanie ekspertyz, szkolenia, współpracę z otoczeniem itp. Budżet winien być dostosowany do szczegółowych zadań zespołu. Dodatkowo może być niezbędne wydzielenie zasobów rzeczowych (np. system informatyczny, pomieszczenia, kanały komunikacji itp.) i organizacyjnych (sekretariat, protokolant, itp.). W zespołach, posiadających uprawnienia do zarządzania projektem jest również niezbędne jednoznaczne określenie uprawnień decyzyjnych i zakresu odpowiedzialności.

Programowanie polityki PPP

Warunkiem udanych działań podmiotu publicznego w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie władzy politycznej i na poziomie administracyjnym jest wypracowanie odpowiednich politycznych zasad i celów wdrażania przedsięwzięć tego typu. Wypracowanie spójnej polityki w zakresie PPP powinno być głównym

zadaniem. Chodzi bowiem o to, by ten nowy model realizacji zadań publicznych nie był stosowany od przypadku do przypadku, ale był świadomie i konsekwentnie wdrażany. Dlatego podstawowym zadaniem polityki w obszarze PPP, jest ustalenie celu, jaki zamierza osiągnąć władza lokalna dzięki stosowaniu partnerstwa, a konkretnie – korzyści, jakich po tego rodzaju przedsięwzięciach należy oczekiwać z perspektywy strony publicznej. Wyznaczeniu tych celów powinno towarzyszyć określenie sposobu ich osiągnięcia w ramach możliwych wariantów współpracy z sektorem prywatnym.

Polityka w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego nie powinna bazować na założeniu, że jest to uniwersalny sposób realizacji zadań publicznych, nawet jeśli formalnie istnieje możliwość szerokiego stosowania PPP. Celem powinno być raczej stworzenie strategii pozwalającej na systematyczne podejście do oceny, czy w poszczególnych obszarach usług użyteczności publicznej możliwe i celowe będzie zastosowanie partnerstwa, jako alternatywy dla tradycyjnych form ich świadczenia.

Czym zatem jest polityka partnerstwa publiczno-prywatnego? Jest to rodzaj „mapy drogowej” – wskazówek, jak postępować, aby wybrać projekty możliwe do realizacji w formie PPP, przeprowadzić ich właściwą analizę i sprawnie przeprowadzić cały proces wdrożenia konkretnego przypadku współpracy. Polityka w zakresie PPP powinna ustanawiać ogólne zasady, dzięki którym partnerstwo będzie mogło być wdrażane w sposób uczciwy, otwarty, a przede wszystkim zapewniający ochronę interesu publicznego, ograniczając tym samym ryzyko kontrolne i polityczne tego typu przedsięwzięć. Założenia polityki w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego powinny być zharmonizowane z założeniami politycznymi, przyjętymi przez władze w innych obszarach zadań, które mogą być realizowane w tej formule (rozwój przestrzenny, gospodarka odpadami, polityka mieszkaniowa, rewitalizacja itd.) tak, aby założenia wszystkich dokumentów były spójne i wzajemnie się uzupełniały. Polityka dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego powinna określać, które dziedziny ze sfery realizacji usług publicznych można wykonywać w formule PPP. **W przypadku polskich jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie gminnych, polityka ta powinna odwoływać się do polityk określonych przez organy wyższego rzędu.**⁶ Jej założenia powinny wskazywać, że PPP jest możliwą formą dostarczania usług już świadczonych, jak i tych, których organizacja przewidywana jest w przyszłości. Dokument powinien wyznaczać ramy stosowania tej formy realizacji zadań publicznych, wskazując uzasadnienie strategiczne dla przyjmowanych rozwiązań.

⁶ Por. uwagi dotyczące polityki rządowej w zakresie PPP str. 2

Wobec potrzeby wypracowania systematycznego podejścia do analizy elementów ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć PPP (w zakresie ryzyka budowy, podaży i dostępności) warto już na etapie wypracowywania strategicznych założeń uzasadniających podjęcie partnerstwa, wskazać podstawowe zasady współpracy. Mogą to być założenia wynikające z generalnych oczekiwań władz co do korzyści ze stosowania PPP. Chodzi o ustalenie wytycznych dla urzędników, na których mogą oprzeć się w swym działaniu, na etapie prowadzenia analiz przedrealizacyjnych, etapie wyboru partnera prywatnego (kryteria wyboru najlepszej oferty), czy oceny skutków powstałych w trakcie i po zakończeniu projektów (odniesienie realnych efektów współpracy do pierwotnych założeń i postanowień umowy).

Lokalna polityka dotycząca PPP powinna odzwierciedlać główne cele i kryteria efektywności, jakie w swych działaniach wyznacza sobie dana wspólnota lokalna. Oczekiwania w zakresie zasad, na jakich mogłoby się odbywać partnerstwo powinny być spójne z założeniami innych polityk.

Przygotowanie dokumentów strategicznych

Prace nad programowaniem polityki partnerstwa publiczno-prywatnego należy **rozpocząć od przeglądu i analizy istniejących dokumentów strategicznych**. Dotyczy to zarówno strategii o charakterze ogólnym np. strategia rozwoju gminy, czy strategii rozwoju przedsiębiorstwa (szpitala, spółki itp.), jak i strategii szczegółowych – branżowych, np. strategia rozwiązywania problemów społecznych, plan transportowy, plan gospodarki odpadami itp.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ustalenia celów strategicznych oraz na określenie zasobów, które są niezbędne do realizacji tych celów. Jak już zostało to we wstępie zaznaczone, partnerstwo publiczno-prywatne może pojawić się przede wszystkim w tych obszarach, w których można zapewnić spójność (a niekiedy zgodność) celów podmiotu publicznego i prywatnego oraz tam, gdzie strona publiczna nie ma wystarczających zasobów do zrealizowania zadania publicznego. Innymi słowy, jeśli w dokumentach strategicznych są wskazane obszary czy też przedsięwzięcia nie dysponujące wystarczającymi zasobami, głównie finansowymi, technologicznymi czy organizacyjnymi, tam jest pole do zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie podejście oznacza, że poszukujemy możliwego sposobu realizacji zdefiniowanych (niezbędnych lub pożądaných) zadań publicznych, a nie poszukujemy zadania, w którym możemy zastosować PPP. Istotne jest również, by dokonać przeglądu zapisów dotyczących sposobów realizacji zadań, czy nie wykluczają one zastosowania współpracy z partnerem prywatnym.

Kolejnym etapem jest **przegląd dokumentów strategicznych otoczenia**, które mogą oddziaływać na realizację naszych zadań. Jest to oczywiście także odniesienie do dokumentów krajowych. W tym znaczeniu niezwykle cenne jest, iż partnerstwo publiczno-prywatne pojawia się w ogólnokrajowych strategiach, jako jeden z istotnych modeli realizacji zadań publicznych. **Ważny jest również przegląd dokumentów sektorowych i regionalnych, przede wszystkim tych, które programują pomoc publiczną**. Należy bowiem określić, czy w poszczególnych programach partnerstwo publiczno-prywatne jest dopuszczone, czy nie i czy może jest preferowane. Trudno jest bowiem rozwijać PPP w tych obszarach, w których można uzyskać środki pomocowe, a wykluczona jest współpraca z partnerem prywatnym. Oczywiście najkorzystniej jest, jeśli w dokumentach strategicznych otoczenia pojawiają się wprost zapisy o możliwości realizacji zadań w systemie PPP. **Dla spółek komunalnych niezwykle istotna jest dokładna analiza strategii właściciela (miasta, gminy, powiatu, województwa). Tam bowiem zawarte mogą być istotne wskazówki lub ograniczenia**.

Podstawowym celem przeglądu dokumentów strategicznych, zarówno własnych jak i otoczenia, jest zapewnienie spójności programowania i dokonanie jednoznacznego zidentyfikowania celów i zasobów pozostających do dyspozycji oraz dopuszczalnych metod działania.

Znając dokumenty strategiczne można przystąpić do właściwego przygotowania polityki partnerstwa publiczno-prywatnego. Może ona przyjąć formę jednolitego dokumentu lub być ujęta w kilku szczegółowych opracowaniach. Wydaje się, że to pierwsze podejście powinno być zalecane. Oczywiście w większych jednostkach – realizujących wiele projektów - dokument ten powinien być rozbudowany, w mniejszych – realizujących kilka projektów – może być znacznie uproszczony.

Szczegółowe założenia polityki dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego będą zależne od lokalnych uwarunkowań. Można jednak wyodrębnić pewne stałe elementy, które dadzą się usystematyzować w formie odrębnych części dokumentu: „Wprowadzenie”, „Główne zasady PPP”, „Strategia komunikacji społecznej”, „Strategia zarządzania zasobami”, „Procedura realizacji przedsięwzięć PPP”. Naturalnie, omawiana materia nie jest przedmiotem żadnej regulacji, a zaproponowana kolejność jest przykładowa. „Wprowadzenie” obejmuje informacje o celach, jakim ma służyć zapisana w dokumencie polityka, przywołać podstawową definicję przyjętą przez władze, przedstawić dobrodziejstwa, jakich po tej formie realizacji zadań spodziewa się władza publiczna, wskazać rolę (zadania), jaką w ramach procesu świadczenia usług władze skłonne są powierzyć partnerowi pry-

watnemu. W części tej powinno też znaleźć się wskazanie form PPP, na jakie gotowa jest się zgodzić wspólnota lokalna oraz opis podstawowych wymagań, stawianych podmiotom pretendującym do odgrywania roli partnera prywatnego. Wstępna część zawierać może także informacje na temat zagadnień, które w zamiarze władz powinny być stałym elementem konsultacji społecznych, obejmujących wdrażanie projektów PPP. W części dotyczącej wiodących zasad, na jakich powinno być oparte akceptowane przez władzę publiczne partnerstwo ważne są zasady ogólne istotne z punktu widzenia interesu publicznego, uznanego przez lokalne władze. Ich przestrzeganie obowiązuje niezależnie od tego, w jakiej branży nawiązywana jest współpraca z sektorem prywatnym. Przykładowe obszary, w których obowiązują ustalone zasady w planowaniu, jak i we wdrażaniu PPP to:

- *odpowiedzialność za poziom i jakość usług użyteczności publicznej* zawsze spoczywa na władzach, które muszą zapewnić odpowiedni ich standard, bez względu na wybrany model ich świadczenia,
- *konieczność spełnienia wszelkich wymogów formalnych* pracy nad przedsięwzięciami wskazanymi w strategii,
- *zasady zapewnienia pracownikom uczestniczącym w przedsięwzięciu odpowiednich zasobów*, umożliwiających prace przy projektach PPP; przede wszystkim czasu⁷ i wynagrodzenia, np. jako wyraźnie ustalony element systemu motywacyjnego,
- *zasady tworzenia warunków konkurencji* w ramach przyjętych rozwiązań, dzięki którym monopol publiczny świadczenia usług użyteczności publicznej nie zostanie zastąpiony monopolem prywatnym; podstawowym wymogiem PPP jest wybór partnera w trybie konkurencyjnym; w tym przypadku nie chodzi jednak tylko o to, aby spełnić wymogi formalne, ale aby rzeczywista konkurencja przyczyniła się do uzyskania usługi w sposób możliwie efektywny,
- *wskazanie procedur zapewniających przejrzystość i otwartość procesu*; partnerstwo powinno być wprowadzone w sposób zabezpieczający poszanowanie interesu publicznego (szczególnie finansowego), m.in. za sprawą wypracowania takich warunków przetargowych, które zagwarantują udział wszystkim zainteresowanym⁸,
- *konieczność zapewnienia równego dostępu mieszkańców do usług* świadczonych w ramach PPP,

7 W praktyce oznacza to, że pracownicy delegowani do wsparcia działań PPP muszą mieć odpowiednio zmniejszony dotychczasowy zakres obowiązków.

8 Walka konkurencyjna często przybiera dość ostre formy (protesty, wykorzystywanie mediów itp.). Jedynym skutecznym sposobem obniżenia napięć jest prowadzenie procesu w sposób maksymalnie przejrzysty i w pełni jawny. Społeczna kontrola tego procesu i wzajemne „patrzenie sobie na ręce” przez potencjalnych partnerów jest jednym z warunków sukcesu.

- *uzyskanie wysokiego poziomu usług*; pożądaną jest uzyskanie wyższej jakości usług niż miałyby to miejsce w razie świadczenia usług metodą tradycyjną (samodzielnie), co najmniej jednak poziom usług świadczonych przez partnera prywatnego nie może być niższy niż dotychczasowy,
- *zapewnienie efektywności wydatków publicznych*; partnerstwo powinno zmierzać do obniżki wydatków władz związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej, w relacji do ich jakości (wyższa efektywność wydatków) w całym cyklu życia projektu; wynagrodzenie partnera powinno być jednak analizowane również z uwzględnieniem tego, jaka część tych wydatków przerzucona zostanie na mieszkańców w formie opłat ponoszonych przez konsumentów; efektywność winna zatem obejmować całość płatności, zarówno ze strony podmiotu publicznego, jak i rynku,
- *zasady podziału zadań i ryzyk*; określenie, które zadania i ryzyka strona publiczna jest skłonna przejąć na stronę prywatną i dlaczego,
- *zasady postępowania z pracownikami dotychczas realizującymi zadania, które mają być objęte partnerstwem*; ta grupa pracowników może się obawiać, że jej interesy zostaną naruszone (zwolnienia, zmiany warunków pracy itp.), dlatego niezwykle istotne jest zawarcie w polityce PPP zapisów chroniących interesy pracownicze; zapisy te powinny ujmować jeśli oczywiście jest to możliwe, w poszczególnych przedsięwzięciach: przejście do nowego pracodawcy (z uwzględnieniem ochrony zatrudnienia i wynagrodzeń, utrzymania przywilejów socjalnych), szkolenia, a jeśli to niezbędne, ułatwienia w rozpoczęciu nowej aktywności⁹,
- *zasady zachowania odpowiedzialności stron współpracujących za zadania i rodzaje ryzyka*, które są związane ze świadczeniem usług w formule PPP; ustalenie jednoznacznie, że w całym okresie funkcjonowania projektu podstawowe jego ramy są niezmiennicze; jakkolwiek ich modyfikacja musi być dopuszczona w umowie PPP i wiązać się ze zmianą wynagrodzenia,

9 W praktyce, założenia polityki PPP w obszarze pakietów socjalnych, związanych z wdrożeniem partnerstwa powinny być pomocne na etapie rozmów z potencjalnym partnerem prywatnym podczas negocjacji umowy (przetargu), ponieważ sektor prywatny powinien partycypować w kosztach wdrażania zmian w administracji związanych z uzyskaniem zamówieniem. Wspomniane rozwiązania, choć mogą okazać się kosztowne, powinny ułatwić wdrażanie PPP w tych obszarach świadczenia działalności władz publicznych, które są już realizowane. Wydatki pracownicze wdrożenia PPP, w zakresie jaki ponoszony jest przez podmiot publiczny, powinny być uwzględniane przy analizie kosztów partnerstwa na etapie analiz przedrealizacyjnych. Spory ze związkami zawodowymi bardzo zwiększają ryzyko niepowodzenia procesu wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego i ich ryzyko polityczne.

- *zasady nadzoru i kontroli przedsięwzięć PPP;*
- *zasady zakończenia realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.*

W zakresie strategii komunikacji społecznej niezbędne jest **oparcie się na zasadzie pełnej transparentności i jawności**. Jest to jeden z kluczowych czynników prawidłowej realizacji zadań w formule PPP. Tylko w ten sposób można ograniczyć napięcia, jakie powstają w czasie procedur realizacji zadania w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Komunikacja ta winna obejmować zarówno własnych pracowników, jak i mieszkańców (odbiorców usług) oraz środowisko gospodarcze. Należy dokładnie opisać zasady tej komunikacji i możliwe do wykorzystania kanały. Należy zaznaczyć, że taktyczne cele polityki informacyjnej będą się zmieniać zależnie od etapu realizacji procesu. Odpowiednio skonstruowana strategia winna wskazywać, jakie podmioty powinny być na danym etapie partnerem dyskusji i jakie informacje powinny być im udostępniane przez stronę publiczną. Podobnie należy wskazać, jakich informacji zwrotnych na danym etapie wdrażania zapisów polityki PPP i poszczególnych przedsięwzięć oczekuje władza. Liczba kanałów komunikacji, jakie należy uruchomić w celu informowania społeczeństwa o zasadach, na jakich odbywać mają się projekty PPP, zależy od tego, jakie usługi są w ich ramach świadczone. Wydaje się, że większego zaangażowania i rozgłosu publicznego wymagać będą te przedsięwzięcia realizowane w formie partnerstwa, które zakładają transfery własności publicznej (wkłady) lub zmiany w sytuacji zawodowej pracowników zatrudnionych dotąd w sektorze publicznym. Doświadczenia zebrane w trakcie wdrażania przedsięwzięć wskazują, że pracownicy już zajmujący się realizacją zadań publicznych, mających być przedmiotem partnerstwa, mogą być grupą najbardziej wrogą wobec tego rozwiązania. Ich dotychczasowy status jako pracowników sektora publicznego może ulec zmianie, zatem dotychczasowe warunki socjalne pracy mogą być zagrożone w odczuciu zainteresowanych. Dość często obawiają się oni najgorszego wariantu rozwoju sytuacji, czyli zwolnień.

Odpowiednia strategia informacyjna oraz towarzysząca jej polityka kadrowa, odnosząca się bezpośrednio do tych niepokojów mogą zredukować obawy pracowników, co ułatwi wdrożenie planowanego przedsięwzięcia. Dla prawidłowej realizacji komunikacji w zakresie PPP niezwykle istotne jest stworzenie lokalnego biuletynu partnerstwa. Jego celem jest regularne publikowanie informacji o podejmowanych działaniach, prezentowanie przykładów z innych instytucji, prezentowanie poglądów kluczowych uczestników procesu. Biuletyn taki może przyjąć formę elektroniczną i może mieć nieco inny zakres, jeśli jest przeznaczony do odbioru wewnątrz instytucji (nieco bardziej fachowy, nastawiony bardziej na prezentację proble-

matyki administracyjnej), a inny gdy jest przeznaczony dla mieszkańców (bardziej ogólny, skupiający się na problematyce społecznej, głównie jakości, terminowości i kosztach dla odbiorców).



Źródło: Fotolia

Jednym z istotnych elementów polityki PPP, jest określenie jakie zasoby i na jakich zasadach strona publiczna przeznaczy na realizację zadań. Przede wszystkim dotyczy to zasobów finansowych. Konieczne jest określenie, jak duże środki i w jakiej formie mogą być przeznaczone na realizację zadania. Czy środki te pochodzą będą z budżetu podmiotu publicznego czy z odpłatności za usługi. Istotne jest także określenie, jaki wpływ na stan finansów publicznych będzie miało partnerstwo, w tym w szczególności na dług publiczny. Brak wystarczających zasobów finansowych jest najczęstszą motywacją podejmowania współpracy z partnerem prywatnym. Jeśli PPP pozwala na uwolnienie środków, które dotychczas są zaangażowane w realizację przedsięwzięcia (dzięki temu, iż jest ono realizowane bardziej efektywnie), to korzystne jest wskazanie, jak te uwolnione rezerwy zostaną wykorzystane.

Kolejnym zasobem są zasoby osobowe. Jak to zostało wyżej zaznaczone, szczególnie istotne jest określenie, czy pracownicy, którzy dotychczas są zatrudnieni przy świadczeniu usługi publicznej utrzymają swoje miejsca pracy. Na etapie przygotowania PPP wymagania strony publicznej powinny być w tym zakresie jednoznacznie określone. Najczęściej dąży się do tego, by partner prywatny przejął co najmniej kluczową część pracowników wraz z ich dotychczasowym uposażeniem i przywilejami socjalnymi. W innym przypadku konieczna jest pomoc w znalezieniu alternatywnego zatrudnienia i ewentualnej zmiany kwalifikacji. Taka sytuacja zdarza się jednak rzadko, gdyż rodzi duże napięcia społeczne. Pamiętać również należy o wydzieleniu zasobów osobowych i organizacyjnych niezbędnych do monitorowania prawidłowego przebiegu realizacji zadania (monitoring i kontrola). Innymi słowy, konieczne jest przypisanie tego zadania w strukturze organizacyjnej podmiotu publicznego.

Ostatnim z istotnych zasobów w stosunku, do których należy zdefiniować politykę PPP są zasoby rzeczowe. Najczęściej dotyczy to gruntów. Podmiot publiczny powinien określić, czy dysponuje odpowiednimi terenami, obiektami, które może i jest skłonny przeznaczyć na realizację zadania publicznego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Jeśli tak, to na jakich zasadach może odbywać się transfer tych nieruchomości do projektowanego przedsięwzięcia. Czy ma to być wkład strony publicznej, czy odpłatny, czy nie i w jakiej formie (sprzedaż, aport, dzierżawa, użytkowanie). Najczęściej przedsięwzięcia PPP realizowane są na nieruchomościach pozostających własnością publiczną. Taka sytuacja rodzi mniejsze opory społeczne. Jednak trzeba pamiętać, że jeśli partnerstwo nie w pełni dysponuje nieruchomościami, to może utrudniać domknięcie finansowania projektu.

Należy również zdefiniować, co powinno stać się z zasobami wytworzonymi w czasie realizacji projektu po jego zakończeniu. Czy zostaną one przekazane stronie publicznej, co jest najczęstszym rozwiązaniem i na jakich zasadach (czy odpłatnie, czy nie, w jakim stanie technicznym itp.), czy też pozostaną w dyspozycji partnera prywatnego jako element jego wynagrodzenia.

Procedura realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje ustalenie konkretnych czynności, jakie powinny być podejmowane w celu realizacji przedsięwzięcia w tym trybie, łącznie z przypisaniem odpowiedzialności do konkretnych komórek organizacyjnych czy też osób. Może to przyjąć postać swobodnego podręcznika „krok po kroku” opisującego szczegółowe zasady i czynności podejmowane przez urzędników odpowiedzialnych za projektowanie, negocjowanie, wdrażanie i nadzór projektów PPP. Ta część polityki partnerstwa powinna obejmować również zestaw procedur eliminacji konfliktów interesu oraz wskazanie trybu postępowania w przypadku prób korupcyjnych oraz innych nieuczciwych praktyk, występujących w trakcie realizacji przedsięwzięć.

Wybór przedsięwzięć możliwych do realizacji w formule PPP

Elementem polityki partnerstwa publiczno-prywatnego może być wybór konkretnych przedsięwzięć możliwych do realizacji w tej formie. Dotyczy to szczególnie mniejszych jednostek administracji publicznej, zamierzających realizować jedno lub co najwyżej kilka projektów z formule PPP. O ile bowiem w dużych strukturach realizujących wiele zadań¹⁰ ważne jest przyjęcie reguł,

¹⁰ Np. duże miasta realizują setki zadań teoretycznie mogących podlegać partnerstwu, w różnorodnych dziedzinach.

którymi będą się posługiwać, o tyle dla małych samorządów ważne są konkretne przedsięwzięcia i trochę szkoda zasobów (czasu, pracy i środków) aby opracowywać ogólne zasady, które miałyby tylko jednokrotne (lub co najwyżej kilkukrotne) zastosowanie. **W takim przypadku polityka PPP konkretyzuje się w realizacji pojedynczego projektu. Ale i wówczas warto zdawać sobie sprawę - i co najważniejsze - stosować powyżej opisane ogólne zasady. Istotne jest zatem, jakie przedsięwzięcie i dlaczego zostanie wybrane.**

Przed wszystkim należy dokonać przeglądu już świadczonych usług oraz tych, które zgodnie z planami mają być realizowane. **Niewątpliwie partnerstwa łatwiej jest budować dla nowych przedsięwzięć¹¹.** Przed wszystkim dlatego, że wymagają one zaangażowania przez stronę publiczną nowych zasobów, których z reguły brakuje. Dlatego przegląd ten winien się skupić na analizie nowych projektów, takich które dopiero mają być wprowadzone do realizacji. Aby uznać, że przedsięwzięcie nadaje się do realizacji w formule PPP, musi być spełnionych kilka warunków:

- przede wszystkim należy zbadać czy w danej dziedzinie partnerstwo publiczno-prywatne jest dopuszczalne przez prawo lub czy nie istnieją istotne prawne przeciwwskazania do świadczenia usługi przez podmiot prywatny; jest to pytanie ważne w kontekście usług obejmujących w swej istocie funkcje władcze, z zakresu bezpieczeństwa, czy wymagających prowadzenia rejestrów publicznych, wydawania decyzji administracyjnych itp.; ważne jest również sprawdzenie, jaka jest możliwość legalnego ustalania i pobierania opłat za te usługi, jeśli świadczyłby je bezpośrednio partner prywatny¹²,
- równie istotne jest zbadanie, czy usługi, które mogłyby być dostarczane w formule PPP mogą być świadczone w sposób konkurencyjny, dotyczy to zarówno usług świadczonych w warunkach dotychczasowego (publicznego) monopolu, jak i nowych; należy przeanalizować, czy istnieje możliwość ich otwarcia na konkurencję,
- bezpośrednio z tym wiąże się konieczność analizy, czy istnieją podmioty posiadające odpowiedni potencjał i doświadczenie, a zainteresowane świadczeniem usług w tym zakresie; jeśli nie istnieje rynek tego typu usług, to partnerstwo publiczno-prywatne nie ma sensu,
- kolejnym istotnym warunkiem wyboru przedsię-

¹¹ Trudno jest przeprowadzić PPP np. dla prowadzenia już istniejącego żłobka, a łatwiej dla żłobka, który dopiero ma powstać.

¹² Mimo, iż w zasadzie PPP jest bardzo szeroko dopuszczone, to jednak są sfery wyłączone z możliwości zastosowania tego modelu, np. centra usług wspólnych obsługujące jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być tworzone z udziałem partnera prywatnego, choć w innych krajach (np. Wielka Brytania) jest to praktyka powszechna.

wzięcia jest *możliwość określenia pełnych kosztów realizacji usługi, zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i operacyjnym*, a także zdefiniowanie sposobu pokrycia tych kosztów – czy pokrywane są one z budżetu czy z opłat odbiorców usług; nie jest to łatwe w systemach budżetowych, które prowadzą ewidencję zjawisk gospodarczych zgodnie z klasyfikacją budżetową; jest to łatwiejsze wówczas, gdy podobne usługi już są świadczone, trudniejsze natomiast, gdy podmiot takich usług nie świadczył i musi opierać się na doświadczeniach innych; niemożność określenia pełnych kosztów świadczenia usługi, w praktyce uniemożliwia prawidłowe zastosowanie partnerstwa publiczno-privatnego,

- analizie należy poddać również to, czy dana usługa realizowana w formie PPP może być *świadczona efektywniej*; na tym etapie może to być zupełnie wstępne rozeznanie, ważna jest konstatacja, czy nie istnieją inne możliwości poprawienia efektywności świadczenia usługi, np. restrukturyzacja, outsourcing itp.,
- w przypadku nowych usług istotne jest czy mogą być one dzięki PPP *świadczone szybciej* niż w tradycyjny sposób; czy zatem proces przygotowawczy i inwestycyjny dzięki temu może zostać skrócony,
- potencjalna *jakość świadczonej usługi (infrastruktury) powinna być wyższa* (a co najmniej równa) niż przy zastosowaniu modelu tradycyjnego,
- *nakład pracy na przygotowanie PPP nie może być nadmierny*, partnerstwo nie jest proste w przygotowaniu, dlatego spodziewane efekty muszą uzasadniać koszty przygotowania procedury; nie zawsze oznacza to, że do PPP nadają się wyłącznie bardzo duże projekty – w przypadku małych projektów niezbędne analizy muszą być prowadzone w sposób uproszczony,
- *musi istnieć społeczna i polityczna akceptacja świadczenia usługi w formie PPP*.

Jak widać są to warunki przede wszystkim eliminujące. Jeśli po ich zastosowaniu pojawi się możliwość realizacji kilku przedsięwzięć w formule PPP, a zachodzi konieczność wyboru jednego lub kilku z nich, albo ich uszeregowania, to wówczas można zastosować dwa kryteria. Pierwszym jest spodziewana efektywność. **Należy w pierwszej kolejności wybrać te przedsięwzięcia, w stosunku do których wzrost efektywności dzięki zastosowaniu PPP będzie prawdopodobnie największy. Drugim kryterium jest zakres uwalnianych zasobów podmiotu publicznego – należy wybrać te przedsięwzięcia, które w najmniejszym stopniu angażować będą zasoby publiczne, przede wszystkim finansowe.**

Wybór przedsięwzięć możliwych do realizacji jest działaniem w dużym stopniu intuicyjnym, nie poprzedzonym głębszymi analizami. Co oczywiste, nie przesądza on jeszcze o tym, czy dane przedsięwzięcie zostanie zrealizowane w formie partnerstwa publiczno-privatnego. Ostateczna decyzja w tym zakresie może zapaść dopiero na podstawie przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych.

Wstępnego wyboru przedsięwzięć powinno dokonać naczelne kierownictwo przy współpracy zespołu ds. PPP.

Dokumentacja polityki PPP

Przyjęta polityka partnerstwa publiczno-privatnego powinna znaleźć swój wyraz w odpowiednich dokumentach. Jak to zostało wyżej zaznaczone, **korzystne jest przygotowanie odrębnego dokumentu definiującego tę politykę. Winien on zostać przyjęty przez organ stanowiący lub wykonawczy.** W pierwszym przypadku staje się on swoistym dokumentem o charakterze politycznym, wyrażającym z jednej strony akceptację polityków lokalnych (a pośrednio i mieszkańców) do tej formy realizacji zadania, a z drugiej ustalając powszechne zasady, jakimi należy kierować się przy wyborze i realizacji partnerstwa. Takie rozwiązanie ma swoje istotne zalety, bo pozwala już na wstępnym etapie uzyskać akceptację lokalnego czynnika politycznego. Analogicznie, w spółkach korzystne jest przyjęcie polityki PPP przez przedstawicieli właściciela (zgromadzenie lub radę nadzorczą). Czasami polityka PPP przyjmowana jest wyłącznie przez szczebel wykonawczy. Oznacza to wówczas, iż jest dokumentem wewnętrznym, określającym działania administracji. W takim przypadku korzystne jest, aby przed realizacją konkretnego projektu uzyskać akceptację organu uchwałodawczego.

Niezależnie od przyjęcia dokumentu określającego politykę PPP, stosowne zapisy powinny znaleźć się również w dokumentach strategicznych, zarówno w ogólnej strategii rozwoju, jak i strategiach szczegółowych. Wymagać to może ponownego opracowania tych strategii lub ich modyfikacji. Należy dokonywać tego w trybie przewidzianym dla tych dokumentów.

Pamiętać również należy, że przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-privatnego muszą znaleźć swój stosowny wymiar w dokumentach operacyjnych, jakimi są: budżet jednostki, a szczególnie wieloletnia prognoza finansowa i zestawienie programów wieloletnich. Ponieważ dokumenty te przyjmowane są przez organ uchwałodawczy, stanowią one faktyczną akceptację podjętych działań. Należy przy tym pamiętać, że przedsięwzięcia te powinny znaleźć się w wieloletniej

prognozie finansowej i w zestawieniu programów wieloletnich już na etapie ich projektowania, a nie dopiero na etapie podpisywania umowy¹³. Często się o tym zapomina i dokonuje się zmian w dokumentach wieloletnich już po przeprowadzeniu całego postępowania. Taka sytuacja często rodzi napięcia w organie uchwałodawczym i może utrudnić lub wręcz uniemożliwić realizację przedsięwzięcia.

Pamiętać również należy, iż wszelkie działania związane z przygotowaniem i prowadzeniem partnerstwa publiczno- prywatnego powinny być należycie dokumentowane, a dokumenty starannie przechowywane i archiwizowane.

Jest to szczególnie istotne we wstępnych fazach projektu, które często nie mają w pełni sformalizowanego charakteru, np. wybór przedsięwzięcia, wnioski potencjalnego partnera jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnej procedury, nieformalne badania rynku, wizyty studyjne. Dokumentowanie także tych, nie zawsze w pełni formalnych działań jest niezwykle ważne dla transparentnego przeprowadzenia całego procesu realizacji partnerstwa. Jest również niezwykle istotne dla prawidłowego przebiegu przyszłych procesów kontrolnych.

Podsumowanie

Wprowadzenie partnerstwa publiczno- prywatnego do tradycyjnego zestawu instrumentów realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne (polityków, jak i pracującą pod ich kierownictwem administrację) jest związane ze znacznym ograniczeniem możliwości dalszego działania podmiotów publicznych w tradycyjnych ramach budżetowych i organizacyjnych. Ograniczone zasoby wymagają lepszej efektywności (relacji wydatków budżetowych do ich efektu) w wymiarze infrastrukturalnym jak i usługowym. Renesans zainteresowania metodami działania sektora prywatnego i możliwego włączenia przedsiębiorców do procesu realizacji zadań publicznych jest związany z generalnie korzystnymi doświadczeniami prywatyzacyjnymi, które wykazały, że sektor prywatny, działając w warunkach konkurencji rynkowej, może wywiązywać się z przejętych od sektora publicznego zadań w sposób zapewniający oszczędne gospodarowanie zasobami ekonomicznymi bez uszczerbku dla jakości świadczonych usług. Sektor prywatny w czasach globalnej ekonomii dysponuje na tyle dużymi zasobami kapitałowymi oraz organizacyjnymi (w tym ludzkimi i know-how), że z powodzeniem może realizować największe i najbardziej złożo-

ne zamówienia publiczne, a władze publiczne (podmioty publiczne) mogą ograniczyć się w swych działaniach do wyznaczania celów, jakie zrealizować ma sektor prywatny, a swoje zasoby przeznaczać na realizację kolejnych, oczekiwanych przez mieszkańców zadań.

Partnerstwo publiczno- prywatne jest formą realizacji zadań publicznych stosunkowo trudną do zastosowania zarówno od strony prawnej, ekonomicznej jak i społecznej. Wymaga zatem dogłębnego przemyślenia, przygotowania i przeprowadzenia licznych analiz. Aby sprawnie, z korzyścią dla odbiorców i społeczności lokalnej przeprowadzić realizację zadań w formule PPP, administracja publiczna musi zbudować odpowiedni potencjał do ich realizacji w nowej formule, czyli musi nabyć odpowiednie kompetencje i wdrożyć właściwe procedury. Kompetencje winny z jednej strony obejmować przekonanie, że partnerstwo jest zarówno możliwe, jak również, w wielu przypadkach (choć nie zawsze), efektywne, a z drugiej wiedzę fachową umożliwiającą przeprowadzenie stosownych analiz, wybór partnera i wspólną realizację przedsięwzięcia. Wiedza ta jest stosunkowo szeroka, obejmująca wiele dziedzin. Dlatego niezwykle korzystne jest wytworzenie w instytucji zamierzającej realizować zadania w formule PPP stosownego centrum kompetencji, odpowiedzialnego za upowszechnienie wiedzy o partnerstwie i wsparcie całego procesu. Może ono przyjąć postać stałego, formalnego zespołu ds. PPP (co jest wskazane w dużych organizacjach realizujących wiele projektów) lub luźnej grupy osób, realizującej konkretne, okresowo przydzielane zadania (w małych organizacjach realizujących niewiele projektów). Kolejnym warunkiem powodzenia realizacji partnerstwa publiczno- prywatnego jest wprowadzenie odpowiednich procedur postępowania, które znajdują swój wyraz w polityce PPP. Najkorzystniejsza jest sytuacja, gdy polityka ta ma swoje ramy formalne w postaci stosownych dokumentów, znanych wszystkim potencjalnym zainteresowanym (administracji, przedsiębiorstwom prywatnym, ale również mieszkańcom), a nie tylko uzewnętrznia się w postaci konkretnie podejmowanych czynności.

¹³ Bez wpisania ich do tych dokumentów umowa nie powinna być zawarta.

3.1. Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do stosowania PPP? Doświadczenia Płocka

Joanna Michalak

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się coraz bardziej popularnym i docenianym sposobem realizacji inwestycji samorządowych. PPP nie jest już traktowane jako czasochłonna i ryzykowna fanaberia bardziej odważnych miast. W sytuacji topniejących zasobów budżetowych PPP to często konieczność. Wiele samorządów bez pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania nie miałyby szans na realizację niezbędnych inwestycji. Finansowanie unijne przestaje być atrakcyjne, zdolności kredytowe się kurczą, a przecież samorządy chcą się rozwijać! Chcą przyciągać mieszkańców i inwestorów nowoczesną infrastrukturą drogową, oświatową, medyczną czy sportowo-rekreacyjną. Chcą być „smart” i szybko reagować na wciąż rosnące potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Partnerstwo publiczno-prywatne wydaje się być bardzo atrakcyjnym rozwiązaniem w niemal każdej dziedzinie usług publicznych. Nie tylko ze względu na wykorzystanie zewnętrznego finansowania, ale przede wszystkim ze względu na know-how partnera prywatnego, który potrafi dostarczyć usługę nie tylko wyższej jakości, ale często też taniej, szybciej i efektywniej.

Do partnerstwa publiczno-prywatnego jednak należy się właściwie przygotować. Jedynie dobrze zorganizowany zespół może zaplanować, przygotować, wynegocjować i realizować udane przedsięwzięcie PPP. Współpraca z sektorem prywatnym wymaga właściwego współdziałania w ramach administracji (urzędu) podmiotu publicznego, jak również właściwej współpracy między politykami a administracją, która musi działać nie tylko zgodnie z prawem ale i jasnymi wytycznymi co do celów partnerstwa publiczno-prywatnego – generalnych jak i wyznaczonych dla konkretnego przedsięwzięcia.

Historia PPP w Płocku

Płock rozpoczął swoją „przygodę” z PPP już w 2004 roku. Miasto zostało wybrane przez ONZ na siedzibę centrum szkoleniowego CIFAL (Międzynarodowe Centrum Szkoleniowe dla Władz Lokalnych (franc. Centre International de Formation des Autorites/Acteurs Locaux), którego celem jest szkolenie miast z Europy środkowej i wschodniej właśnie w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego.



Źródło: Fotolia

CIFAL Płock jest ośrodkiem szkoleniowym UNITAR - Instytutu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Szkoleń i Badań (United Nations Institute for Training and Research). Ta autonomiczna agenda ONZ została założona w 1965 roku w celu zwiększenia efektywności działania ONZ poprzez szkolenia i badania. Jednym z obszarów działania UNITAR jest Program Współpracy Lokalnej (Decentralized Cooperation Programme), który ma na celu budowanie zdolności władz lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego. Program ten jest realizowany poprzez sieć centrów szkoleniowych CIFAL, która obecnie składa się z 15 ośrodków rozlokowanych na niemal wszystkich kontynentach świata:

- CIFAL Atlanta w USA
- CIFAL Bengaluru w Indiach
- CIFAL Jeju w Korei Południowej
- CIFAL Durban w RPA
- CIFAL Flandria w Belgii
- CIFAL Kurytyba w Brazylii
- CIFAL Maghreb w Algierii
- CIFAL Manila w Filipinach
- CIFAL Merida w Meksyku
- CIFAL Newcastle w Australii
- CIFAL Quito w Ekwadorze
- CIFAL Salwador
- CIFAL Szanghaj w Chinach
- CIFAL Szkocja
- CIFAL Wagadugu w Burkina Faso

Sieć CIFAL, założona w 2002 roku jest uznawana przez UN-HABITAT oraz nową światową organizację UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (Zjednoczone Miasta i Samorządy Lokalne) za główny ośrodek szkoleniowy dla władz lokalnych na świecie.

Płock jest pierwszym miastem w Europie Środkowej i Wschodniej, w którym ONZ, 29 czerwca 2004 roku, zdecydował się założyć centrum szkoleniowe CIFAL. CIFAL Płock służy samorządom z Polski oraz krajów Europy Centralnej i Wschodniej. Program szkoleń umożliwia wymianę wiedzy i doświadczeń pomiędzy pracownikami samorządów. Dla niektórych krajów w okresie transformacji gospodarczej, sesje warsztatowe koncentrują się na kwestiach prawnych, instytucjonalnych i finansowych, związanych z zapewnieniem podstawowych usług komunalnych dla ludności, dla pozostałych państw na ustanowieniu trwałego partnerstwa z przedsiębiorcami.

Sesje szkoleniowe przyjmują zazwyczaj formę kilkudniowych warsztatów, podczas których obok wykładów teoretycznych, prezentowane są także przykłady ciekawych i funkcjonujących już z sukcesem rozwiązań. Oprócz tego, uczestnicy według metodologii „City-Share”, dokonują samooceny, wymiany doświadczeń i kontaktów podczas pracy grupowej, a także na koniec przedstawiają konkretny plan działania (action plan). Najczęściej poruszonymi zagadnieniami w ramach prowadzonych warsztatów są:

- partnerstwo publiczno-prywatne
- zrównoważony transport miejski
- zarządzanie usługami komunalnymi (woda, odpady, itp.)

- edukacja ekologiczna
- e-administracja
- obsługa podmiotów zainteresowanych inwestowaniem w mieście
- szkolenia w zakresie zintegrowanego zrównoważonego rozwoju i innych globalnych celów ONZ (tzw. *Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i Cele Zrównoważonego Rozwoju*)

Warsztaty były prowadzone m.in. na przykładach projektów PPP realizowanych w Europie zachodniej przez przedstawicieli miast i firm zagranicznych specjalizujących się w tego typu współpracy. Płock stał się wówczas bazą informacji i doświadczeń z dziedziny PPP i sam bardzo z tej wiedzy skorzystał.

2008 – pierwsze próby realizacji projektów w formule PPP – 4 projekty, analizy, testy rynku, wygrana konkursu Dobre praktyki PPP, zmiana władz i rezygnacja z realizacji projektów w 2010 roku

Jako jedno z pierwszych polskich miast pod koniec 2008 roku, tuż po wejściu w życie nowej ustawy o PPP, Płock podjął próbę realizacji inwestycji w tym modelu. Wyłoniono cztery projekty inwestycyjne:

Projekt 1 – 2 parkingi wielopoziomowe w centrum miasta;

Projekt 2 – Park wodny;

Projekt 3 – Stok narciarski;

Projekt 4 – Hotel ekonomiczny przy hali sportowo – widowiskowej.

W grudniu 2009 roku została zawarta umowa z firmą doradcą na wykonanie kompleksowych usług doradczych i analitycznych dla Miasta Płocka, mających doprowadzić do wyboru oraz pozyskania partnera prywatnego dla przygotowania, zaprojektowania, budowy i eksploatacji inwestycji.

W połowie 2010 roku rozpoczęto testy rynku i... skończyła się kadencja władz miasta. Nowe władze zdecydowały, iż projekty nie będą kontynuowane. Ujawniło się jedno z poważniejszych ryzyk w projektach PPP, tzw. „ryzyko polityczne”, które należy wziąć pod uwagę planując wykorzystanie modelu PPP.

Niemniej jednak doświadczenia z przygotowania tych projektów były dla urzędników bezcenne, którzy do tej pory korzystają z wypracowanych wówczas rozwiązań. Wysiłek miasta doceniła w 2009 roku jury III Edycji Konkursu Dobre Praktyki PPP organizowanego pod patronatem Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury oraz Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ), które przyznało główną nagrodę płockiemu projektowi parkingów wielopoziomowych. Celem Konkursu było upowszechnienie wiedzy i standardów, dotyczących realizacji przedsięwzięć za pomocą formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, przygotowanie wzorcowego projektu PPP oraz ukaza-

nie istniejących możliwości rozwoju infrastruktury oraz realizacji zadań publicznych za pomocą PPP. W werdykcie jury podkreślano, iż: „Projekt Płocka jest bardzo dobrze przygotowany, na uwagę zasługuje jego realizm i pragmatyzm, a w efekcie duże szanse powodzenia. W przypadku realizacji, projekt będzie łatwy do naśladowania przez inne podmioty publiczne, więc wypełnia ideę konkursu – stworzenie projektów modelowych partnerstwa”.

2013 – decyzja o realizacji pilotażowego projektu termo w formule ESCO bazująca na doświadczeniach innych miast - Przygotowania do realizacji projektu PPP „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku”

Nowe władze miasta szybko jednak przekonały się do zasadności wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji inwestycji. Już w 2013 roku Płock rozpoczął przygotowania do realizacji pilotażowego projektu modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w formule ESCO, bazując na dość ograniczonych wówczas doświadczeniach innych polskich miast.

Opis projektu

Przedmiotem projektu była realizacja inwestycji obejmującej zaprojektowanie i wykonanie kompleksowej modernizacji energetycznej 24 obiektów użyteczności publicznej Gminy-Miasta Płock, mającej na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej. Wstępnie rozważano termomodernizację 26 budynków, jednak w toku analiz i dialogu konkurencyjnego zredukowano tę liczbę do 24, aby zachować założenia projektu. Zakres prac objął roboty budowlane związane z modernizacją instalacji centralnego ogrzewania, źródeł ciepła, instalacji wentylacji, instalacji ciepłej wody użytkowej, ocieplenie budynków, oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, jak również wdrożenie systemu zarządzania energią w obiektach. Projektem zostały objęte budynki użyteczności publicznej, znajdujące się w dysponowaniu jednostek organizacyjnych Gminy – Miasta Płock, w tym:

- żłobek miejski,
- przedszkola miejskie,
- szkoły podstawowe,
- gimnazja,
- zespoły szkół,
- basen miejski,
- kompleks budynków Urzędu Miasta Płocka (ratusz).

Zgodnie z Umową PPP Partner Prywatny zobowiązał się do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia, tj. do pokrycia kosztów prac projektowych, robót budowlanych, zakupu, montażu i obsługi odnawialnych źródeł energii, zarządzania energią i usuwania awarii

powstałych w okresie utrzymania obiektów w zakresie przeprowadzonej modernizacji. Partner Prywatny realizuje przedsięwzięcie w ramach Etapu Budowy oraz Etapu Zarządzania.

Zakres prac w poszczególnych obiektach określa Program Funkcjonalno-Użytkowy będący załącznikiem do umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Szczegółowy zakres prac w budynkach został wskazany w dokumentacji projektowej, która została opracowana przez partnera prywatnego w toku etapu robót. Dokumentacja była każdorazowo weryfikowana i zatwierdzana przez podmiot publiczny. Zakres prac obejmował m.in.:

1. Wykonanie kompleksowej termomodernizacji budynków.
2. Montaż paneli fotowoltaicznych.
3. Montaż powietrznej pompy ciepła.
4. Montaż zaworów termostatycznych wraz z głowicami oraz blokadę nastaw głowic termostatycznych.
5. Montaż zdalnego systemu zarządzania energią:
 - a. wymiana zaworów trójdrogowych w istniejących obiegach mieszania pompowego,
 - b. instalacja sterownika i urządzeń AKPiA do sterowania mieszaniem pompowymi za kotłem,
 - c. instalacja systemu pomiarowego.
 - d. Instalacja systemu sterowania pomieszczeniowego.
6. Wymianę opraw oświetlenia wewnętrznego i zewnętrznego.
7. Wymianę central basenowych.

Partner prywatny zobowiązał się do uzyskania oszczędności energii cieplnej i elektrycznej, których wartość przedstawił w ofercie. Oszczędności będą wynikiem realizacji prac budowlanych oraz zarządzania energią w okresie 17 lat na zasadach określonych w umowie PPP. Oszczędności będą obliczane na podstawie raportów dotyczących faktycznych zużyć energii elektrycznej i cieplnej, w stosunku do danych bazowych obliczonych na podstawie średnich zużyć z lat ubiegłych, w poszczególnych obiektach zgodnie z metodologią obliczania oszczędności wskazaną w umowie w skali roku rozliczeniowego i wyniosą średnio dla całego projektu:

- a) 12.184,0 GJ, tj. 25,4 % rocznie na energii cieplnej
- b) 582.680,0 kWh, tj. 32,7 % rocznie na energii elektrycznej.

Przyjęto na podstawie doświadczeń w analogicznych projektach, że wynagrodzeniem partnera prywatnego są cykliczne płatności przekazywane przez podmiot publiczny zgodnie z określonymi w umowie PPP zasadami. Płatność jest rozłożona na dwie części – wy-

nagrodzenie za wykonanie etapu robót oraz wynagrodzenie za realizację etapu zarządzania.

Najważniejszym założeniem strategicznym (politycznym) przedsięwzięcia było przyjęcie, że środki pieniężne na wynagrodzenie partnera prywatnego będą pochodzić w całości z oszczędności wygenerowanych w wyniku przeprowadzonej modernizacji energetycznej. Miasto nie przewidywało innych płatności na rzecz partnera prywatnego. Podmiot publiczny nie gwarantuje partnerowi prywatnemu zysku z przedsięwzięcia ani odzyskania zainwestowanego w przedsięwzięcie kapitału, co może nastąpić w przypadku, gdy partner prywatny nie osiągnie zagwarantowanych oszczędności lub niedokładnie oszacował zakres prac niezbędnych do ich uzyskania.

Podpisanie umowy z doradcą: 31 marca 2013 r.
Data podpisania umowy: 4 listopada 2015 r.
Zakończenie etapu robót: 28 lutego 2017 r.
Okres trwania umowy: 17 lat
Wartość projektu: 32 979 684,96 zł. brutto
Finansowanie projektu: 100 % z oszczędności
Roczny poziom zagwarantowanych oszczędności – ok 1,9 mln zł.

Determinacja i zrozumienie idei PPP przez decydentów, odwaga i cierpliwość

Z perspektywy czasu, najważniejszym czynnikiem powodzenia realizacji projektu w formule PPP jest determinacja władz. Przynajmniej jedna osoba decyzyjna w samorządzie musi być szczerze przekonana o słuszności wykorzystania tego modelu, musi dobrze rozumieć ideę partnerstwa i przede wszystkim mieć dużo odwagi aby wejść na tę nietatwą ścieżkę. Potrzebna jest także duża dawka cierpliwości i wytrwałości, gdyż postępowanie PPP trwa zazwyczaj znacznie dłużej niż tradycyjna realizacja inwestycji. W przypadku opisanego wyżej projektu przygotowanie analiz przedrealizacyjnych zabrało cały rok, dialog konkurencyjny trwał niemal półtora roku – nie wszystkie samorządy są w stanie przebrnąć przez ten proces.

Wybór doradcy – w większości przypadków konieczność ze względu na brak doświadczenia podmiotów publicznych, niewielkiej bazy dostępnych analiz i studiów przypadków

Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem powodzenia projektu jest wybór właściwego doradcy, który umie sprawnie poruszać się w zawitościach prawnych, finansowych i ekonomicznych, a także technicznych zarówno z punktu widzenia samorządu jak i sektora biznesu. Najbardziej pożądane jest tu oczywiście wieloletnie doświadczenie w obsłudze projektów PPP.

Profesjonalne wsparcie doradcy i rzetelne analizy były dla miasta kluczowe w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do projektu. Głównym założeniem projektu była całkowita spłata nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego z oszczędności uzyskanych dzięki realizacji prac termomodernizacyjnych. Trzeba było wiele wysiłku aby zakres techniczny projektu spełnił te oczekiwania i jednocześnie wciąż był atrakcyjny dla potencjalnych partnerów prywatnych.

W Płocku doradca miał również jeszcze jedno trudne zadanie – musiał stworzyć instrukcję realizacji projektu angażującą wszystkie niezbędne do tego procesu wydziały ratusza.

Utworzenie zespołu zadaniowego

Zarządzeniem prezydenta powołano międzywydziałowy zespół zadaniowy. Ten sposób organizacji prac nad projektem PPP obecnie jest standardem w każdym przedsięwzięciu tego typu realizowanym w Płocku. Wynika to z faktu, iż zarządzanie przedsięwzięciem PPP wymaga kompleksowej współpracy zarządu oraz poszczególnych komórek merytorycznych.

Aby właściwie dobrać członków zespołu należy przede wszystkim:

- przeprowadzić analizę struktury organizacyjnej i wewnętrznych procedur komunikowania się z inwestorami prywatnymi w ramach procesu budowlanego bądź świadczenia usług na rzecz samorządu;
- przeprowadzić analizę kompetencji pracowników celem wyboru osób zdolnych do zarządzania projektem PPP. Konieczne jest wyselekcjonowanie osób ambitnych oraz kreatywnych, a także dążących do stałego doskonalenia się w zakresie realizacji przedsięwzięć innowacyjnych;
- przeprowadzić szkolenia z zasad realizacji projektu PPP. Warto zapewnić członkom zespołu możliwość korzystania z dostępnych na rynku szkoleń, udziału w seminariach i konferencjach oraz odbywania wizyt studyjnych do jednostek realizujących podobne projekty w celu wymiany doświadczeń.

Przykładowa struktura zespołu zadaniowego może obejmować:

- Kierownika projektu (głównego koordynatora) – najlepiej, aby był nim członek zarządu osobiście zaangażowany w realizację projektu. W Płocku rolę tę pełni Zastępca Prezydenta ds. Rozwoju i Inwestycji.
- Koordynatora ds. prawnych – odpowiadającego za zgodność proponowanych przez doradcę rozwiązań ze specyficznymi dla danej jednostki aktami prawa lokalnego i procedurami. W Płocku za aspekty prawne odpowiedzialny jest Kierownik Oddziału Umów i Regulacji Prawnych wraz z Dyrektorem Wydziału Zamówień Publicznych.

- Koordynatora ds. finansowych – analizującego projekt pod kątem możliwości finansowych. W płockim ratuszu rolę tę pełni Skarbnik Miasta.
- Koordynatora ds. technicznych – odpowiedzialnego za analizę proponowanych rozwiązań technicznych i koordynowanie procesu budowlanego na etapie realizacji inwestycji. W Płocku zajmuje się tym Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów.
- Koordynatora ds. promocji i kontaktów z mediami – zajmującego się polityką informacyjną w zakresie projektu. W Płocku do tej funkcji powołano Dyrektora Wydziału Promocji i Informacji.
- Koordynatora ds. organizacyjnych – odpowiedzialnego za organizację i koordynację prac zespołu, bieżący kontakt z partnerem prywatnym i sprawną komunikację oraz przepływ informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami przedsięwzięcia. W Płocku rola ta przypadła w naturalny sposób Dyrektorowi Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, bowiem w strukturze tego wydziału znajduje się komórka odpowiedzialna za przygotowanie projektów PPP.

Jednak samo utworzenie zespołu nie sprawia, iż dalsze prace przebiegają sprawnie i efektywnie. W przypadku Płocka pomysł na realizację przedsięwzięcia w formule PPP powstaje w Wydziale Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, ale jego realizacją zajmują się inne wydziały, np. Wydział Inwestycji i Remontów, czy Wydział Zamówień Publicznych. Bardzo ważna jest tutaj rola kierownika projektu, który musi zmobilizować te wszystkie wydziały do współdziałania.

Płocka inwestycja spotkała się z dużym oporem głównie Wydziału Inwestycji i Remontów, który nie miał przekonania do formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Bazując na swoich doświadczeniach zarówno kierownictwo wydziału jak i pracownicy uważali, że projekt jest znacznie droższy od tradycyjnej formy realizacji inwestycji i niepotrzebnie skomplikowany, że samodzielnie zrobiliby to lepiej i taniej. Wydział Inwestycji został mocno obciążony dodatkowymi projektami – inspektorzy otrzymali 24 obiekty do nadzoru inwestycyjnego w ciągu jednego roku, poza zadaniami które wynikały z realizacji zadań budżetowych. Należało podzielić obowiązki, ustalić harmonogram prac na etapie projektowania i realizacji inwestycji. Dodatkowe trudności sprawiał również charakter umowy – w projektach PPP nie mówimy o wykonawcy i zamawiającym, ale o partnerach, którzy mają wspólny cel do zrealizowania i współpracują na partnerskich zasadach. Procedury realizacji zadań inwestycyjnych funkcjonujące w Wydziale Inwestycji i Remontów nie przewidywały partnerskiej współpracy i pracownicy początkowo nie umieli odnaleźć się w nowej roli. Wiele wysiłku kosztowało zaangażowanie wydziału do efektywnej pracy, nie mówiąc już o wzniesieniu entuzjazmu dla tego zadania. A bez niego trudno mówić o dobrym projekcie PPP.

Kierownik projektu powinien dbać o to, by przedstawiciele wszystkich zaangażowanych wydziałów aktywnie uczestniczyli w spotkaniach z doradcami już na etapie analiz, szczególnie w testach rynku. Przedstawiciele poszczególnych wydziałów powinni brać aktywny udział we wszystkich turach dialogu konkurencyjnego z potencjalnymi partnerami.

Bardzo istotna jest tu również kwestia przeszkolenia pracowników biorących udział w przygotowaniu projektu, procesie wyboru partnera i dalszej realizacji inwestycji. Szkolenia muszą nie tylko przedstawić idee partnerstwa publiczno-prywatnego ale przede wszystkim wykazać, że w określonych przypadkach jest ono bardziej korzystne od innych form realizacji inwestycji miejskich. Przytaczany wcześniej przykład Wydziału Inwestycji mógłby wyglądać zupełnie inaczej, gdyby jego kierownictwo potrafiło docenić know-how wnoszone przez partnera prywatnego i umiało porównać koszty realizacji projektu w formule tradycyjnej i PPP w całym cyklu życia projektu, z uwzględnieniem zmiany wartości pieniądza w czasie. Przykładem jest sytuacja związana z dokumentacją techniczną dla trzech obiektów, którą miasto przekazało partnerowi prywatnemu w ramach wkładu własnego do projektu. Składając ofertę partner prywatny wycenił roboty budowlane w tych budynkach zgodnie z kosztorysem zawartym w dokumentacji. Po podpisaniu umowy, w trakcie etapu projektowania partner prywatny doszedł do wniosku, iż wskazane w projektach technologie i atrybuty materiałów nie są wystarczające do uzyskania zagwarantowanych przez niego oszczędności. Dokumentacja została zmieniona – do budowy wykorzystano lepsze parametry okien, grubszy styropian, inne technologie dociepleń. Zmiany te nie spowodowały wzrostu wynagrodzenia partnera prywatnego.

Dzięki udziałowi w testach rynku i specjalistycznych szkoleniach członkowie zespołu zadaniowego powinni zyskać przekonanie o korzyściach płynących z realizacją projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W innym przypadku opór pracowników może narastać i skutecznie blokować sprawną realizację projektu.

Test rynku

Zwrócić tu należy szczególną uwagę na konieczność przeprowadzenia wspomnianego testu rynku lub dialogu technicznego. Jest to chyba najbardziej efektywny sposób weryfikacji przyjętych przez miasto i doradcę założeń projektu. Po przygotowaniu wstępnych analiz podmiot publiczny zaprasza grupę potencjalnych wykonawców oraz instytucje finansowe do dyskusji na temat planowanego przedsięwzięcia. Do zainteresowanych podmiotów przesyłane jest tzw. memorandum informacyjne zawierające wstępny zakres założeń finansowych, prawnych i technicznych planowanego przedsięwzięcia.

Nawet w przypadku mniej kosztownych czy z pozoru „łatwych” warto odbyć spotkania z potencjalnymi wykonawcami. W toku testu rynku (w przypadku mniejszych projektów) czy dialogu technicznego (duże i skomplikowane inwestycje) wykonawcy przedstawiają propozycje rozwiązań technicznych, technologicznych, finansowych, organizacyjnych, prawnych lub innych, istotnych z punktu widzenia planowanego zamówienia publicznego. Pozwala to urzędnikom zobaczyć projekt z biznesowego punktu widzenia i przede wszystkim daje możliwość bezpośredniej promocji przedsięwzięcia. Podczas takich spotkań pozyskujemy często wiele praktycznych informacji związanych ze szczegółami technicznymi inwestycji, ze strukturą prawno-finansową projektu, jego tzw. bankowością i realnością realizacji. Dyskusja z praktykami pozwala na wykrycie błędów i niedo-

skonałości przyjętych założeń i ich ewentualną modyfikację jeszcze przed ogłoszeniem postępowania.

Wyniki analiz przedrealizacyjnych

Przeprowadzone przez firmę doradczą analizy organizacyjno-prawne oraz finansowe, w tym porównanie modeli realizacji płockiego projektu pod kątem ich efektywności realizacyjnej, wskazała, iż realizacja projektu w modelu PPP przyniesie miastu większe korzyści niż jego realizacja w modelu tradycyjnym.

W celu porównania analizowanych modeli zestawiono kluczowe kryteria, odzwierciedlające najistotniejsze cele przedsięwzięcia i porównano je pod kątem efektywności realizacji projektu w odniesieniu do oczekiwań i założeń Miasta.

Porównanie modelu tradycyjnego z modelem PPP¹:

Model tradycyjny	Model PPP
Finansowanie	
<ul style="list-style-type: none"> W modelu tradycyjnym za zapewnienie środków na sfinansowanie inwestycji w całości będzie odpowiedzialne Miasto. Miasto będzie zobowiązane do uregulowania wynagrodzenia partnera prywatnego z własnych środków budżetowych 	<ul style="list-style-type: none"> Z art. 7 ust. 1 u.p.p. partner prywatny jest zobowiązany sfinansować termomodernizację z środków własnych i/lub dłużnych. W konsekwencji Miasto nie musi ponieść wydatków budżetowych, ani zaciągać zobowiązań kredytowych/pożyczkowych.
Wynagrodzenie	
<ul style="list-style-type: none"> Co do zasady zapłata wynagrodzenia powinna nastąpić jednorazowo bezpośrednio po zakończeniu poszczególnych etapów realizacji Projektu – projektowania, budowy (termomodernizacji). Z uwagi na brak fazy zarządzania, w modelu tradycyjnym nie ma możliwości sfinansowania Projektu z oszczędności wypracowanych w związku z przeprowadzoną termomodernizacją. 	<ul style="list-style-type: none"> W modelu PPP wynagrodzenie płatne jest przez okres obowiązywania umowy „w ratach”, a jego wysokość uzależniona jest od faktycznie uzyskanych oszczędności w zużyciu energii (efekt ekonomiczny). Miasto spłaci wynagrodzenie partnera prywatnego w okresie kilkunastoletnim wyłącznie z środków zaoszczędzonych w wyniku zmniejszenia zużycia mediów w obiektach, bez konieczności angażowania dodatkowych środków budżetowych.
Współpraca stron	
<ul style="list-style-type: none"> W modelu tradycyjnym, zadanie przekazywane jest wykonawcy do realizacji wyłącznie na etapie inwestycyjnym, bez dalszego udziału strony prywatnej w fazie zarządzania inwestycją. 	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja Projektu w modelu PPP ma charakter kompleksowy, bowiem zamówienie obejmuje łącznie sfinansowanie, zaprojektowanie, przeprowadzenie termomodernizacji oraz eksploatację infrastruktury (utrzymanie/zarządzanie gospodarką energetyczną).

¹ Źródło: Przedrealizacyjna analiza prawno-finansowa realizacji przedsięwzięcia pn. „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz sp. j., Płock 2014 r.

Efektywność	
<ul style="list-style-type: none"> W przypadku klasycznych zamówień publicznych, zadanie przekazywane jest wykonawcy do realizacji wyłącznie na etapie inwestycyjnym, bez dalszego udziału strony prywatnej w fazie zarządzania inwestycją. 	<ul style="list-style-type: none"> Model PPP zakłada ścisłą współpracę stron i kompleksową realizację przedsięwzięcia obejmującą również utrzymanie i zarządzanie inwestycją Możliwość bieżącego monitorowania realizacji inwestycji oraz uzależnienia wysokości wynagrodzenia partnera od faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa.
Czas	
<ul style="list-style-type: none"> Przeprowadzenie oddzielnych procedur na: wykonanie dokumentacji projektowo-technicznej, wykonanie robót budowlanych oraz na powierzenie usługi zarządzania zmodernizowaną infrastrukturą wydłuży łączny czas realizacji Projektu 	<ul style="list-style-type: none"> Jedna procedura w ramach, której zostaje wybrany partner prywatny do kompleksowej realizacji Projektu, tj. sfinansowania, zaprojektowania, przeprowadzenia termomodernizacji, utrzymania i zarządzania

Do najistotniejszych korzyści wynikających z zastosowania tego modelu zaliczono²:

1	<p>Zakładany montaż finansowy Projektu:</p> <p>1) 100% nakładów zostanie sfinansowanych z oszczędności wygenerowanych w Projekcie.</p> <p>Korzyści:</p> <ul style="list-style-type: none"> możliwość prefinansowania Projektu przez partnera prywatnego
2	<p>Zakładany model wynagrodzenia partnera prywatnego:</p> <p>2) rozłożenie płatności wynagrodzenia w czasie, 3) uzależnienie wysokości wynagrodzenia od osiągnięcia oczekiwanych rezultatów Projektu, 4) udział w strukturze wynagrodzenia środków uzyskanych z oszczędności finansowych w związku ze zmniejszeniem zużycia mediów.</p> <p>Korzyści:</p> <ul style="list-style-type: none"> stosowany w praktyce realizacji przedsięwzięć z sektora efektywności energetycznej PPP model „opłaty za dostępność” zakłada rozłożenie płatności wynagrodzenia partnera prywatnego w czasie trwania umowy PPP (w okresie wieloletnim). „generowane” są oszczędności finansowe związane ze zmniejszeniem zużycia mediów w związku z przeprowadzoną modernizacją energetyczną, a które to stwarzają możliwość przeznaczenia ich na pokrycie wynagrodzenia partnera prywatnego (korzyść zintegrowania w modelu PPP etapu inwestycyjnego z etapem zarządzania). Miasto otrzyma usługę zarządzania gospodarką energetyczną na wyższym poziomie niż realizując ww. zadanie samodzielnie, w związku z uzależnieniem wysokości wynagrodzenia partnera prywatnego od jej jakości. Możliwość zastosowania mechanizmu wynagrodzenia motywującego partnera prywatnego do osiągania zagwarantowanych oszczędności (np. kary umowne).

² Źródło: Przedrealizacyjna analiza prawno-finansowa realizacji przedsięwzięcia pn „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz sp. j., Płock 2014 r.

<p>3.</p>	<p>Zakładany model organizacyjny Projektu:</p> <p>5) kompleksowa realizacja Projektu obejmująca etap inwestycyjny i etap zarządzania</p> <p>6) realizacja Projektu przez jednego partnera prywatnego (ew. konsorcjum partnerów prywatnych)</p> <p>Korzyści:</p> <ul style="list-style-type: none"> • model PPP zakłada kompleksowy charakter realizowanego zadania – Projekt obejmuje łącznie wykonanie, sfinansowanie, zaprojektowanie, wykonanie termomodernizacji oraz eksploatację infrastruktury (utrzymanie/zarządzanie gospodarką energetyczną). • zastosowane przez partnera prywatnego technologie, urządzenia i systemy zarządzania energią będą miały wyższą jakość i będą musiały zachować sprawność przez wieloletni okres obowiązywania umowy, w związku udzieleniem przez partnera prywatnego gwarancji dostępności przedmiotu partnerstwa (w celu uzyskania przez Projekt efektu energetycznego i ekonomicznego).
<p>4.</p>	<p>Zakładany model organizacyjny Projektu:</p> <p>7) przeprowadzenie jednej procedury przetargowej na wybór podmiotu prywatnego do realizacji całości Projektu</p> <p>Korzyści:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cechą charakterystyczną modelu PPP jest wybór partnera prywatnego do realizacji całości zadania w ramach jednego kontraktu (zadanie nie jest dzielone na etapy, w związku z czym nie następuje dywersyfikacja ryzyka rezultatów przedsięwzięcia pomiędzy kilka podmiotów) • stosowany w praktyce projektów PPP tryb dialogu konkurencyjnego, umożliwia przeprowadzenie z zainteresowanymi podmiotami negocjacji w zakresie wszystkich warunków realizacji Projektu – technicznych, prawnych i finansowych. Minimalizuje to ryzyko nieprawidłowego określenia modelu realizacyjnego przedsięwzięcia.

Oczywiście to jedynie wycinek analiz, podsumowujący znacznie szersze opracowanie. Nie mniej jednak jego wyniki jednoznacznie wskazywały, iż najkorzystniejszym modelem realizacji projektu był model partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym (tzw. kontraktowe PPP). Wszyscy członkowie zespołu zadaniowego po etapie analiz i testach rynku powinni być przekonani o tym, że PPP jest optymalnym modelem realizacji inwestycji i go rekomendować. Ważne aby ta rekomendacja została jasno przedstawiona organowi uchwałodawczemu i opinii publicznej. W Płocku przygotowaniem zwięzłej i klarownej informacji zajmuje się Zespół ds. kontaktów z mediami. **Na posiedzeniu Rady Miasta głos powinien zabrać odpowiedzialny za projekt członek zarządu**, czyli w przypadku Płocka zastępca prezydenta miasta i zarazem kierownik projektu. **Dobrą praktyką na przekazanie informacji członkom rady miasta jest przedstawienie raportu i rekomendacji z analiz przez doradcę. Jako instytucja zewnętrzna i niezależna jest on bardziej wiarygodny dla politycznie zróżnicowanej rady.**

Jeśli, tak jak w przypadku omawianego projektu, wszystkie powyższe czynności zakończą się pozytywnym rezultatem, władze podejmą decyzje o przyjęciu przedsięwzięcia do realizacji lub o jego odrzuceniu. W przypadku decyzji o przystąpieniu do wdrażania przedsięwzięcia wskazane jest przyjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący. Uchwała może mieć bardzo ogólną formułę i dotyczyć np. podjęcia działań zmierzających do przygotowania realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Nie jest to jednak konieczne na tym etapie, gdyż tę czynność można pozostawić na koniec dialogu konkurencyjnego, gdy poznamy rzeczywiste szczegóły finansowe projektu. Dopiero po zakończeniu negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi podmiot publiczny ma wiedzę na temat najistotniejszych założeń dotyczących realizacji przedsięwzięcia PPP oraz przyszłych zobowiązań jednostki. W sytuacjach, w których podmiot publiczny zobowiązuje się do spełnienia na rzecz partnera prywatnego świadczeń finansowych tytułem wynagrodzenia lub wkładu własnego w formie pieniędzy-

nej, rada powinna podjąć uchwałę udzielającą zgody na jej zawarcie oraz uwzględnienie wynikających z niej wydatków w wieloletniej prognozie finansowej. Formalnie, umowa powinna być zaakceptowana przez doradców prawnych miasta i skarbnika (kontrasygnata).

Przygotowanie wyboru partnera prywatnego

Oszacowanie wartości zamówienia

Oszacowanie wartości zamówienia może nastroić pewnych trudności. Nie znamy końcowego zakresu projektu i nie jesteśmy w stanie precyzyjnie wycenić usług partnera prywatnego. W Płocku podczas ustalania wartości zamówienia korzystano z oszacowanych w analizach nakładów inwestycyjnych oraz szacowanych oszczędności. Do wyliczenia został przyjęty średni koszt opłat ponoszonych na energię elektryczną i ciepłą za okres ostatnich czterech lat, pomnożony przez szacowany poziom wypracowywanych w tego rodzaju projektach oszczędności (np. z audytów UMP wynikał średnio 40% oszczędności, z innych projektów PPP – do 30%), oraz dalej pomnożony przez planowany okres trwania projektu tj. np. 15 lat.

W związku z tym, że wysokość przyjętych wypracowywanych oszczędności stanowiła ogólną (zaokrągloną) średnią z innych już zrealizowanych w Polsce projektów tego rodzaju, ostatecznie wypracowany poziom oszczędności może być mniejszy bądź większy. Skumulowana wartość oszczędności przewyższała zakładaną wartość projektu wyliczoną na podstawie wstępnego zakresu prac, stąd do szacowania wartości zamówienia przyjęto wartość wyższą, przewidując możliwość rozszerzenia lub zmiany zakresu robót. Wskazana w obliczeniach wartość była bliska tzw. „progom unijnym”, stąd dla zachowania zasady konkurencyjności i otwartości postępowania we wniosku została wskazana kwota odzwierciedlająca wysokość prognozy unijnej, tj. ok. 22 mln. zł.

Powyższy szacunek jest istotą samego dialogu konkurencyjnego, jako jednego z trybów prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne.

Opracowanie SIWZ

Szczegóły specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) przygotowuje na podstawie wyników analiz doradca we współpracy z Zespołem ds. prawnych, w przypadku Płocka z Wydziałem Zamówień Publicznych.

Jednak opis przedmiotu zamówienia oraz warunki i kryteria dopuszczenia do udziału w postępowaniu zainteresowanych partnerów prywatnych, jako kluczowe elementy postępowania, powinny być bardzo skrupulatnie przedyskutowane z całym zespołem zadaniowym. Bardzo istotna jest użyta w opisie nomenklatu-

ra. Wszelkie niejasności spowodują konieczność udzielania późniejszych wyjaśnień, bądź mogą wprowadzać w błąd, co niepotrzebnie wydłuży procedurę wyboru partnera.

Jak pokazuje przykład innego postępowania prowadzonego przez miasto Płock dotyczącego wyboru partnera do budowy centrum sportowo-rekreacyjnego. Opisując kryteria koniecznego doświadczenia wykonawców w SIWZ zapisano m.in., iż firmy muszą posiadać na swoim koncie budowę obiektu rekreacji wodnej o określonych parametrach takich jak np. powierzchnia lustra wody. Jedno z pytań zainteresowanych firm dotyczyło zakresu sformułowania „obiekt rekreacji wodnej z nieckami basenowymi” – czy definicja ta obejmuje obiekty typu oceanarium. Przygotowując opis nie przewidziano, iż oceanarium ma podobny charakter rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych i technologicznych stosowanych przy budowie basenu pływackiego oraz, iż musi ono spełniać analogiczne wymagania systemowe np. w zakresie systemów filtracji wody. Można zatem uznać obiekt oceanarium, składający się z kilku dużych basenów dla ryb i innych organizmów żywych spełnia kryteria „obiektu rekreacji wodnej z nieckami basenowymi”, jeśli powierzchnia lustra wody oceanarium będzie nie mniejsza niż wymagana w ogłoszeniu o zamówieniu. Tego typu niuanse zawsze mogą się przydarzyć, ale warto przemyśleć każdy zapis SIWZ na etapie jego przygotowywania – czy dla wszystkich jest jasny i czytelny, czy jednoznacznie określa oczekiwania podmiotu publicznego i nie budzi żadnych wątpliwości.

Podobnie wnikliwie należy rozpatrzyć złożone przez potencjalnych partnerów wnioski o udział w postępowaniu aby właściwie je ocenić. Warto m.in. zweryfikować oświadczenia o doświadczeniu, np. kontaktując się z właścicielami bądź kierownictwem opisanych we wniosku inwestycji.

Dialog konkurencyjny

Wyboru partnera prywatnego dokonuje się w oparciu o Ustawę Prawo Zamówień Publicznych lub Ustawę o Koncesji na Roboty Budowlane lub Usługi. Najczęściej wykorzystywaną formułą jest jednak dialog konkurencyjny pozwalający na dopracowanie szczegółów przedmiotu zamówienia z potencjalnymi wykonawcami.

Dialog konkurencyjny, uregulowany w u.p.z.p., to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Podstawową różnicą między negocjacjami a dialogiem jest więc brak ofert wstępnych w dialogu.

Podręcznik dialogu konkurencyjnego

Przygotowanie i przeprowadzenie dialogu konkurencyjnego nie jest procesem prostym i wymaga ścisłej współpracy członków zespołu zadaniowego z doradcą. Sprawdzonym narzędziem ułatwiającym prowadzenie dialogu jest tzw. Podręcznik dialogu konkurencyjnego, zawierający ujednolicone zasady prowadzenia negocjacji z uczestnikami dialogu.

Dokument powinien zostać przygotowany przez doświadczonego doradcę we współpracy z komórką podmiotu publicznego odpowiedzialną za zamówienia publiczne i powinien zawierać co najmniej:

- podstawowe zasady prowadzenia dialogu konkurencyjnego,
- zakres poufności obowiązujący podczas dialogu,
- zasady komunikacji stron w trakcie dialogu konkurencyjnego,
- procedury porządkujące przebieg dialogu konkurencyjnego,
- zasady dokumentowania przebiegu dialogu konkurencyjnego,
- procedury organizacji, trybu pracy i składu komisji przetargowej,
- wstępny harmonogram dialogu konkurencyjnego.

Potencjalni partnerzy powinni otrzymać taki podręcznik najpóźniej na pierwszym spotkaniu w ramach dialogu i oczywiście obydwie strony muszą stosować się do jego zapisów.

Przebieg dialogu

Dialog konkurencyjny nie jest szybką metodą wyboru wykonawcy. W zależności od złożoności projektu i liczby uczestników postępowania może trwać od kilku miesięcy do nawet kilku lat! W przypadku projektów termomodernizacyjnych procedura trwa zazwyczaj nie dłużej niż półtora roku – tak było w Płocku.

W przypadku płockiego projektu wniosek złożyła tylko jedna firma więc wydawać by się mogło, że negocjacje to formalność - będą przebiegać bez zakłóceń i szybko. W praktyce tak nie było. Trzeba jednak uwzględnić fakt, iż był to pierwszy projekt realizowany w formule PPP i pierwszy dialog konkurencyjny dla pracowników płockiego ratusza. Dodatkowo w trakcie dialogu zmieniały się osoby decyzyjne, zmieniały się funkcje budynków objętych wstępnym zakresem przedsięwzięcia, zmieniał się zakres prac w poszczególnych budynkach itp. Wszystkie tego typu nieprzewidziane sytuacje powodują wydłużenie negocjacji.

Niestety nie zawsze udaje się dotrzymać terminów wyznaczonych w harmonogramie spotkań, nie można też do końca przewidzieć zmian jakie zachodzą w otoczeniu mających wpływ na przebieg dialogu. Można jednak poczynić pewne kroki pozwalające na ograniczenie tego ryzyka. Przykładowo **warto już w SIWZ ograniczyć liczbę podmiotów uczestniczących w dialogu bazując na obiektywnych kryteriach takiej selekcji, np. udokumentowanym doświadczeniu w realizacji podobnych projektów, czy realizacji projektów o odpowiedniej skali.**

Wbrew obustronnym chęciom do szybkiego zakończenia negocjacji nie należy się jednak spieszyć. Każdy zapis umowy PPP powinien być przeanalizowany we wszystkich możliwych aspektach, w całym cyklu życia projektu. Nie należy się bezkrytycznie wzorować na umowach, które zostały wytworzone przez inne samorządy. Warto je przeanalizować i wybrać te elementy, które są optymalne dla naszego przedsięwzięcia. Umowa PPP w płockim projekcie ma niemal 70 stron i drugie tyle załączników. Próbowano przewidzieć w niej wszystkie możliwe do zaistnienia sytuacje. Rzeczywistość okazała się być jednak bardziej twórcza. Przykładem może być tu włączenie jednego z obiektów objętego projektem do majątku nowoutworzonej miejskiej spółki prawa handlowego, czego nie przewidziano w umowie. Spowodowało to konieczność zasięgnięcia odrębnej opinii prawnej, na podstawie której zdecydowano o wyłączeniu obiektu z zakresu projektu i wcześniejszej spłacie związanych z nim zobowiązań.

Program funkcjonalno-użytkowy

Podobnie należy bardzo dokładnie przemyśleć wszelkie aspekty techniczne projektu, zarówno na etapie robót - uwzględniając etap projektowania i zakres dokumentacji jaki chcemy otrzymać od partnera, jak i etapie zarządzania projektem – dokładnie analizując m.in. zakres gwarancji, koszty usuwania awarii, czy procedury ich zgłaszania i usuwania. Powstający w ramach dialogu ostateczny program funkcjonalno-użytkowy (PFU) powinien dokładnie określać oczekiwania podmiotu publicznego. Trudno powiedzieć w jakim stopniu szczegółowości powinien być przygotowany dokument. W Płocku z jednej strony Wydział Inwestycji i Remontów naciskał na bardzo szczegółowe PFU, które standardowo przygotowuje się przy realizacji inwestycji. Dawało to możliwość weryfikacji dokumentacji projektowej pod względem spełniania oczekiwań podmiotu publicznego. Z drugiej strony partner prywatny sugerował przygotowanie bardzo ogólnego dokumentu dającego mu możliwość dopasowania technologii i zakresu prac do efektu jaki miał uzyskać. Obydwa stanowiska trzeba umiejętnie połączyć wpisując np. przedziały bądź przybliżone ilości instalowanych urządzeń. W przypadku płockiego projektu zbyt duża szczegółowość PFU doprowadziła do sytuacji,

że każde odstępstwo od np. liczby instalowanych opraw, niezależnie od tego czy w górę czy w dół, nawet o jedną sztukę, generowało konieczność spisania wyjaśnienia i zawarcia stosownego aneksu do umowy.

Nie należy też nadmiernie rozszerzać zakresu prac poza te, które partner wskazał w dialogu jako konieczne do uzyskania gwarantowanych oszczędności. Każda z dodatkowych robót zwiększa nakłady inwestycyjne, które partner prywatny musi skalkulować. Jeśli partner uzna, iż opisany w PFU projekt nie wygeneruje odpowiedniego zysku - po prostu nie złoży oferty bądź złoży ofertę droższą. Każdą z dodatkowych prac partner wyceni, zazwyczaj znacznie drożej od cen rynkowych, gdyż policzy również związane z kolejnymi nakładami koszty finansowania i ryzyko gwarancji na wykonane prace.

Współpraca z użytkownikami budynków

Zakres techniczny projektu powinien być też szczegółowo przedyskutowany z użytkownikami budynków objętych projektem. Zespół zadaniowy powinien przede wszystkim poinformować kierownictwo placówek o formule realizacji projektu, o jego spodziewa-

nych efektach i obowiązkach jakie będą im przydzielone na etapie zarządzania projektem. Tu też często można napotkać opór. Dyrektorzy placówek oświatowych, które dzięki projektowi zyskały oczekiwaną od lat termomodernizację podchodzili do projektu z entuzjazmem i bardzo chętnie uczestniczyli w całym procesie realizacji projektu. Sytuacja wyglądała inaczej w przypadku placówek już termomodernizowanych bądź stosunkowo nowych, w których zakres prac ograniczał się do instalacji systemu zarządzania energią. Tutaj pojawiły się obawy o zmianę warunków ogrzewania w budynku czyli obniżenie komfortu termicznego użytkowników – co, było jednym z podstawowych warunków uzyskania oszczędności. W większości placówek ogrzewanie nie było sterowane i budynki były przegrzane. Mimo braku docieplenia budynku w okresie zimowym temperatura w niektórych szkołach przekraczała 26 stopni! Projekt jest oczywiście zgodny z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, i zakłada utrzymanie temperatur zgodnie z tabelą poniżej:

Lp.	Rodzaj pomieszczenia	Temperatury wewnętrzne [°C] podczas użytkowania obiektu - nie niższe niż:	Temperatury wewnętrzne [°C] podczas przerw, nocy, weekendów – nie niższy niż:
1.	Sale gimnastyczne	18	12
2.	Korytarze, szatnie odzieży wierzchniej	16	12
3.	Sale dydaktyczne	20	16
4.	Pomieszczenia administracyjne	20	16
5.	Sale w przedszkolach	20	16
6.	Sale w żłobku	24	16
7.	Sanitariaty	20	16
8.	Piwnice, pomieszczenia nie używane	8	8
9.	Magazyny i składy wymagające stałej obsługi	12	12
10.	Pływalnia Miejska „Podolanka”, Hala basenowa	30	18
11.	Pływalnia Miejska „Podolanka”, Natryski basenowe	27	18
12.	Pływalnia Miejska „Podolanka”, Zaplecze szatni basenowych	25	18

Argumentem, który pozwolił przekonać opierającą się dyrekcję była przewidywana przez partnera nadwyżka oszczędności, która w całości zostawała w budżecie szkoły. Dodatkowo uspokoił ich zakres gwarancji na urządzenia zainstalowane przez partnera prywatnego, który w płockim projekcie został rozszerzony na cały czas trwania umowy PPP. W rozmowach z użytkownikami ważna jest współpraca z partnerem prywatnym, który może podzielić się doświadczeniami z podobnych, realizowanych przez niego projektów: zdemonstrować rzeczywiste efekty zainstalowania określonych systemów, przedstawić opinie użytkowników.

Wieloletnia Prognoza Finansowa

Tuż po wybraniu najkorzystniejszej z ofert, ale jeszcze przed jej podpisaniem, podmiot publiczny musi zabezpieczyć w budżecie środki finansowe na cały okres obowiązywania umowy, zgodnie z harmonogramem ewentualnych płatności. Warto więc wcześniej przekonać radę miasta o korzyściach z realizacji projektu w formule PPP, aby wprowadzenie zapisów do wieloletniej prognozy finansowej było jedynie formalnością.

Podpisanie umowy

Moment finalizowania umowy PPP z partnerem prywatnym był w Płocku bardzo uroczysty i niewątpliwie satysfakcjonujący, połączone z konferencją prasową. Przez półtora roku obydwie strony umowy zdążyły się bardzo dobrze poznać i samo podpisanie umowy, wieńczące tę wielomiesięczną współpracę, przebiegało w podniosłej, ale bardzo przyjacielskiej i entuzjastycznej atmosferze. Po tak długim okresie wspólnego przygotowywania projektu obie strony były prawdziwymi partnerami i to jest bodaj największa pozytywna różnica w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w formule PPP i metodą tradycyjną.

Realizacja projektu

Etap robót

- Zaangażowanie zespołu ds. technicznych – przygotowanie szczegółowego harmonogramu projektu – organizacja prac inspektorów nadzoru, ewentualna konieczność zatrudnienia specjalistów zewnętrznych, weryfikacja dokumentacji projektowej, pilnowanie terminów i procedur, jakości realizacji prac podwykonawców, kontrola zakresu prac określonego w Planie funkcjonalno-użytkowym.
- Rola zespołu ds. organizacyjnych i zespołu ds. prawnych – kontrola realizacji zapisów umowy, reagowanie na zmiany wprowadzane w trakcie realizacji robót, przygotowanie ewentualnych aneksów, prowadzenie rozmów i negocjacji z partnerem prywatnym.

Na etapie robót główny ciężar obsługi projektu przejmują Zespół ds. technicznych, czyli w przypadku Płocka Wydział Inwestycji i Remontów. Prace projektowe i ich fizyczne wykonanie przebiegały pod nadzorem inspektorów, którzy są pracownikami urzędu miasta. Jedynie w przypadku branży automatyki zatrudniono dodatkową osobę tylko do realizacji tego projektu.

Nie można zlekceważyć wagi etapu projektowania – warto dopilnować, aby partner prywatny przedstawił szczegółowe projekty budowlane dla każdej z wykonywanych prac – oczywiście należy wcześniej zawrzeć stosowne zapisy w umowie. Właściwie przygotowane projekty umożliwiają sprawny nadzór inspektorów nad prowadzonymi pracami i skłaniają podwykonawców partnera prywatnego do rzetelnej pracy.

Niebagatelną rolę odgrywa tu Koordynator zespołu ds. technicznych ze strony podmiotu publicznego i Kierownik projektu ze strony partnera prywatnego, którzy przygotowują harmonogram narad koordynacyjnych i opracowują zasady organizacji pracy przy realizacji całego etapu. Mimo, iż partner prywatny jest bardzo kompetentnym i doświadczonym wykonawcą, niezbędny jest jego ciągły kontakt z zespołem ds. technicznych podmiotu publicznego. Każdą zmianę zakresu prac, technologii wykonania czy występujących trudności partner prywatny powinien z odpowiednim wyprzedzeniem sygnalizować podmiotowi publicznemu. Pozwoli to uniknąć opóźnień przy realizacji etapu robót i związanych z nimi ewentualnymi karami.

Wszelkie uzgodnione z podmiotem publicznym odstępowania od PFU czy harmonogramu realizacji prac powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w aneksach do umowy PPP. Wprowadzanie jakichkolwiek zmian do umowy wchodzi do zakresu zadań zespołu ds. organizacyjnych oraz zespołu ds. prawnych, oczywiście we współpracy z firmą doradcą. Warto utrzymywać stały kontakt z doradcą, który przygotowywał projekt. Każdy bardziej skomplikowany aneks do umowy powinien być poprzedzony opinią prawną wskazującą na możliwość jego zawarcia i podstawy prawne pozwalające na wprowadzenie danej zmiany. Jest to szczególnie istotne w przypadku ewentualnych kontroli zewnętrznych, które mogą pojawić się na każdym etapie realizacji projektu PPP.

Etap zarządzania

- zakres etapu zarządzania
- powołanie koordynatora etapu zarządzania – przed rozpoczęciem etapu
- zadania koordynatora

Końcowy odbiór etapu robót automatycznie rozpoczyna etap zarządzania energią, który w przypadku płockiego projektu będzie trwał przez 17 lat.

Zakres etapu zarządzania

Gwarancja jakości

Zgodnie z umową PPP przedstawianego płockiego projektu, w ramach etapu zarządzania partner prywatny udzielił miastu gwarancji jakości na cały okres obowiązywania umowy na wszystkie zainstalowane przez niego elementy systemu zarządzania energią niezależnie od liczby urządzeń w poszczególnych obiektach. Są to między innymi:

- zawory przygrzejnikowe z głowicami termostatycznymi;
- oprawy oświetleniowe wewnętrzne i zewnętrzne;
- sterowniki do AKPiA węzłów ciepłych, kotłowni i systemu pomieszczeniowego wraz z modułami;
- czujniki temperatury w źródłach ciepła oraz czujniki referencyjne;
- liczniki energii;
- moduły wejść wyjść do sterowników;
- siłowniki termiczne do systemu pomieszczeniowego;
- regulatory pomieszczeniowe;
- kondensacyjne kotły gazowe;
- pompy ciepła;
- panele fotowoltaiczne;
- centrale wentylacyjne;
- instalacje elektryczne
- instalacje CO.

Gwarancja jakości na wykonane roboty budowlane została określona w umowie na okres 3 lat, a na zainstalowane świetlówki liniowe we wszystkich obiektach na okres 2 lat od dnia odbioru końcowego.

Szczegółowe warunki gwarancji powinny zostać opisane w umowie lub powinny określać sposób zgłaszania awarii i usterek oraz terminy ich usuwania. Umowa powinna również określać ewentualne kary za niedotrzymanie warunków gwarancji. Placówki objęte projektem to głównie szkoły i przedszkola więc nawet niewielka awaria instalacji CO lub elektrycznej może powodować znaczne utrudnienia w funkcjonowaniu obiektów, a nawet uniemożliwić jego działanie. Nie może być więc sytuacji, że jakkolwiek awaria nie zostanie usunięta w trybie pilnym.

Gwarancja jakości nie obejmuje usterek oraz szkód spowodowanych jedynie w wyniku:

- a) wykonania przez użytkowników czynności niezgodnych z Instrukcją Gospodarowania Energią;
- b) ingerencji w system zarządzania energią przez podmiot publiczny bez zgody partnera prywatnego;
- c) zmiany napięcia w sieci publicznej przekraczającej dopuszczalną normę (nie dotyczy wyłączeń prądu).

W ramach Zarządzania Energią, Partner Prywatny w trakcie trwania Umowy będzie realizował zadania służące optymalizacji i zmniejszeniu zużycia energii polegające głównie na:

1. Zdalnym monitorowaniu parametrów energetycznych budynku - parametry, nastawy, aktualną i bazową efektywność, kalendarze pracy, algorytmy pracy, zużycia i inne dane w regularnych interwałach.
2. Współpracy w opracowaniu planu optymalizacji parametrów energetycznych – zarządzanie energią jest procesem wymagającym ciągłego współdziałania stron w celu dostosowywania parametrów systemu do zmieniających się warunków w obiektach objętych projektem.
3. Optymalizacji energetycznej - partner prywatny będzie realizował ciągły proces optymalizacji energetycznej polegający na cyklicznym monitorowaniu i analizowaniu danych. W efekcie analizy danych partner prywatny będzie identyfikował nieefektywne działanie systemu ogrzewania i za pomocą dostępu do systemu zarządzania energią będzie optymalizował pracę systemów grzewczych. Podmiot publiczny zobowiązany jest zapewnić partnerowi prywatnemu konieczny dostęp on-line do wszystkich portów wejścia urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych (ciepłomierzy) znajdujących się w obiektach.
4. Zdalnym wsparciu - partner prywatny będzie odpowiadał na pytania podmiotu publicznego dotyczące lub związane z systemem zarządzania energią w obiektach. Nawet po okresie gwarancji, w sytuacjach awaryjnych urządzeń, partner prywatny udzieli zdalnego wsparcia technicznego podmiotowi publicznemu celem usunięcia usterek urządzeń siłami personelu.

Ponadto miasto może zażądać od partnera prywatnego nie częściej niż raz w roku przeprowadzenia weryfikacji zawartych przez kierownictwo budynków umów na dostawę energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu w celu ich optymalizacji z punktu widzenia oszczędności w zużyciu przedmiotu dostaw dla każdego z obiektów.

Partner prywatny wykonując obowiązki z zakresu utrzymania i zarządzania energią, zobowiązany jest dokonywać odpowiednich wpisów do książki danego obiektu oraz przekazywać podmiotowi publicznemu każdą inną niezbędną dokumentację związaną z realizacją ww. obowiązków.

Instrukcja Gospodarowania Energią

W związku z tak długim okresem współpracy etap ten jest narażony na wiele czynników mogących wpłynąć na jego efektywną realizację. Aby zminimalizować ryzyko nieosiągnięcia efektu jakim jest uzyskanie gwa-

rantowanych w umowie oszczędności, partner prywatny w uzgodnieniu z podmiotem publicznym i użytkownikami poszczególnych budynków powinien przeprowadzić szkolenia dla wszystkich osób zaangażowanych w techniczną obsługę obiektów i przygotować tzw. Instrukcję Gospodarowania Energią. Partner prywatny zobligowany jest do przeprowadzenia szkoleń na podstawie opracowanego przez niego i zaakceptowanego przez podmiot publiczny programu szkolenia, dla wybranych przez podmiot publiczny osób z zakresu Instrukcji Gospodarowania Energią w obiektach oraz bieżącego użytkowania zainstalowanych urządzeń w tym systemu zarządzania energią.

Instrukcja Gospodarowania Energią określa podstawowe wymagania zapewniające prawidłową eksploatację, trwałość i ekonomiczność pracy zmodernizowanych elementów obiektów w tym dachu, elewacji oraz węzła cieplnego, układów hydraulicznych, automatyki, jak również zasad zapewniających bezpieczną pracę nadzoru. Instrukcja zawiera szczegółowy opis najważniejszych czynności eksploatacyjnych i konserwacyjnych oraz określa częstotliwość przeprowadzania związanych z tym prac.

Ważnym elementem instrukcji jest Procedura zgłaszania awarii i usterek, które mogą pojawić się podczas 17-letniego okresu eksploatacji obiektów. W przypadku płockiego projektu taka procedura wygląda następująco:

Procedura zgłaszania i usuwania awarii (wersja skrócona):

1. W przypadku wystąpienia awarii strony dążą do jej niezwłocznego usunięcia, zgodnie z zasadami określonymi w umowie i poniższej procedurze.
2. W razie wystąpienia awarii Koordynator Etapu Zarządzania dokona weryfikacji zasadności zgłoszenia awarii do partnera prywatnego.
3. W przypadku nieuzasadnionego wezwania serwisu, zgłaszający zobowiązuje się do pokrycia kosztów przejazdu serwisu na trasie siedziba wykonawcy-miejsce naprawy-siedziba wykonawcy oraz wykonanych prac serwisowych w ustalonej przez strony kwocie.
4. W przypadku gdy awaria dotyczy prac prowadzonych w ramach umowy Koordynator etapu zarządzania przesyła drogą elektroniczną wypełniony i podpisany formularz zgłoszenia awarii wraz z załączonym zdjęciem uszkodzonego elementu.
5. Jeżeli miejsce wystąpienia awarii jest nieznane, obie strony zobowiązują się zapewnić, aby ich służby techniczne niezwłocznie poczyniły starania w celu ustalenia tego miejsca, ze strony partnera prywatnego będzie to sprawdzenie stanu połączenia internetowego i alarmów w systemie zarządzania energią.

6. Zawiadomienia o awarii, a także inne oświadczenia i ustalenia dotyczące awarii będą dokonywane pomiędzy stronami przez osoby uprawnione do kontaktu.

7. Po usunięciu awarii partner prywatny zawiadamia drogą elektroniczną Koordynatora Etapu Zarządzania o zakończeniu awarii.

Procedura powinna wskazywać imiennie osoby odpowiedzialne za realizację procedury, ich dane kontaktowe i godziny, w których są dostępne.

Cały dokument instrukcji powinien być wnikliwie przedyskutowany z użytkownikami wszystkich obiektów, aby uwzględnić specyfikę ich pracy i funkcjonujące umowy na konserwację poszczególnych budynków a także, aby uniknąć nieporozumień i zamieszania przy usuwaniu awarii w przyszłości.

Koordynator Etapu Zarządzania

W celu ułatwienia prowadzenia nadzoru nad projektem na etapie zarządzania miasto powołało Koordynatora Etapu Zarządzania, który przejął obsługę całego projektu od momentu zakończenia etapu robót do zakończenia umowy. Zakres zadań Koordynatora obejmuje m.in.:

1. Zdalne monitorowanie funkcjonowania systemu zarządzania energią za pomocą panelu online (bez możliwości ingerencji w system zarządzania energią);
2. Bieżący kontakt z placówkami objętymi projektem w celu monitorowania zużycia energii cieplnej i elektrycznej, funkcjonowania systemu zarządzania energią i przestrzegania Instrukcji Gospodarowania Energią;
3. Bieżący kontakt z przedstawicielami partnera prywatnego w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania energią i przestrzegania instrukcji gospodarowania energią, w tym monitorowanie wszelkich zmian technicznych i organizacyjnych dokonywanych przez strony umowy w ramach systemu;
4. Przyjmowanie zgłoszeń awarii, wad i usterek systemu zarządzania energią z placówek objętych projektem;
5. Weryfikację ww. zgłoszeń pod kątem zgodności z zakresem prac objętych gwarancją partnera prywatnego;
6. Zgłaszanie awarii, wad i usterek systemu zarządzania energią przedstawicielowi partnera prywatnego;
7. Monitorowanie terminowości i jakości usuwania awarii, wad i usterek systemu zarządzania energią;
8. Weryfikację raportów rocznych partnera prywatnego zgodnie z zapisami umowy ppp;

9. Obsługę księgowo-finansową projektu w zakresie objętym umową ppp, w tym:
- przygotowywanie propozycji zmian w budżecie miasta Płocka w części dotyczącej realizacji umowy ppp,
 - przygotowywanie półrocznej i rocznej informacji do sprawozdania z wykonania budżetu miasta Płocka w zakresie realizacji umowy ppp,
 - kontrola pod względem merytorycznym rachunków związanych z obsługą umowy ppp,
 - kontrola terminowego obiegu dokumentów finansowo-księgowych w zakresie realizacji umowy ppp,
 - obsługa elektronicznego systemu finansowo-księgowego urzędu miasta Płocka w zakresie realizacji umowy ppp.
10. Opracowywanie dokumentów, informacji sprawozdań i raportów związanych z realizacją etapu zarządzania umową ppp, w szczególności Rady Miasta Płocka i instytucji kontrolujących wewnętrznych i zewnętrznych.
11. Wykonywanie innych poleceń Kierownika Projektu związanych z realizacją umowy ppp.

Najlepiej, aby Koordynatorem została osoba z odpowiednimi kwalifikacjami technicznymi, zaangażowana w realizację projektu już na etapie robót. Znajomość zakresu i technologii realizacji prac przeprowadzonych w ramach projektu znacznie ułatwia nadzór nad etapem zarządzania.

Kontrole organów zewnętrznych

Na każdym etapie realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego należy się liczyć z ewentualnością kontroli przeprowadzanych przez instytucje nadzoru finansowego i państwowe służby kontrolne.

Mając to na uwadze należy przywiązywać szczególną wagę do zachowania poprawności procedur, na podstawie których realizujemy projekt. Już od momentu wyboru doradcy aż do zakończenia etapu zarządzania. Każde odstępstwo od obowiązujących instytucje zasad, niedopatrzenie czy uproszczenie może skutkować nieprzyjemnymi konsekwencjami.

W Płocku Regionalna Izba Obrachunkowa kontrolowała projekt pod kątem występowania długu publicznego. Ten aspekt przedsięwzięcia powinien zostać szczegółowo zbadany przez doradcę już na etapie analiz. O zaliczeniu danej umowy o ppp do długu publicznego decyduje alokacja ryzyka budowy, dostępności lub popytu. Właściwy podział ryzyka wskazany w analizach i odzwierciedlony w zapisach umowy ppp skutkuje niezaliczaniem zobowiązań miasta do długu publicznego.

Centralne Biuro Antykorupcyjne kontroluje płócki projekt niemalże od momentu podpisania umowy. Począwszy od sprawdzania poprawności trybu wyboru doradcy, poprzez treść analiz, przebieg dialogu konkurencyjnego, poszczególne zapisy umowy aż do szczegółów realizacji projektu na etapie budowy i zarządzania. Kontroli podlegała cała korespondencja pisemna i elektroniczna związana z projektem. Służby weryfikowały nawet kwalifikacje osób prowadzących projekt. Trudno powiedzieć czemu projekt przeszedł aż tak drobiazgową kontrolę, i czy każde postępowanie PPP będzie takiej kontroli podlegać. Należy jednak mieć świadomość możliwości pojawienia się służb i warto przygotować się do takiej sytuacji.

Przed wszystkim należy:

- Prowadzić skrupulatną dokumentację przedsięwzięcia we wszystkich komórkach organizacyjnych zaangażowanych w realizację projektu na każdym jego etapie;
- Korzystać z doświadczeń innych miast w realizacji projektów PPP w danej branży – prowadzić rozmowy, odbywać wizyty studyjne i analizować dostępne dokumenty;
- Bardzo dokładnie przygotować projekt we współpracy z doradcą i zapewnić sobie wsparcie doradcy również na etapie realizacji projektu;
- Dokładnie protokołować negocjacje podczas dialogu konkurencyjnego, uzasadniając wprowadzenie każdego zapisu do umowy;
- W korespondencji mailowej unikać zbyt poufalitych zwrotów – cała korespondencja powinna być prowadzona w oficjalnym tonie;
- W trakcie realizacji umowy sumiennie stosować się do jej zapisów, a wszelkie zmiany poprzedzać stosowną opinią prawną.

Mimo zachowania powyższych zasad, każda kontrola może być stresującym przeżyciem. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że projekty PPP są dla większości samorządów nowością i pracownicy mają często uzasadnione obawy, że nie wszystkiego udało się dopilnować zgodnie z przyjętymi założeniami. Nawet mając wsparcie doradcy nie sposób ustrzec się przed błędami. Każda kontrola to również konieczność poświęcenia sporej ilości czasu na przygotowanie kopii dokumentów i przygotowanie wyjaśnień. Wszystkie przygotowywane w toku kontroli informacje należy gruntownie przemyśleć i najlepiej skonsultować z doradcą. Nie należy przygotowywać materiałów w pośpiechu i bez zastanowienia. Jeśli to konieczne warto przedłużyć czas na udzielenie odpowiedzi, aby zebrać niezbędne informacje.

Jak się finalnie okazało płocki projekt, mimo wszystkich drobnych niedoskonałości, był dobrze przygotowany i dobrze realizowany. Doceniła go rada konsultacyjna szóstej edycji konkursu Top Inwestycje Komunalne, organizowanego przez Grupę PTWP i Portal-Samorządowy.pl. Celem konkursu Top Inwestycje Komunalne 2017 – Edycja Specjalna było wskazanie najlepszych praktyk inwestycyjnych oraz docenianie tych, którzy osiągnęli inwestycyjny sukces realizując projekty w formule ppp. Przy ocenie projektów zwracano uwagę na szereg kryteriów:

- montaż finansowy (w tym skala udziału partnera prywatnego),
- efekt prorozwojowy inwestycji,
- rozmach inwestycji w odniesieniu do budżetu i możliwości samorządu,
- nowatorstwo,
- współpraca z lokalną społecznością na etapie projektowania inwestycji,
- aktywne gospodarowanie majątkiem.

Ta edycja konkursu dotyczyła inwestycji oddanych do użytku w latach 2006-2016. Płocki projekt „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” został jednym z dziesięciu laureatów tej konkurencji, co stawia go w gronie najlepszych inwestycji ppp dziesięciolecia.

Podsumowanie

Podsumowując, proces przygotowania i realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego nie może być oceniony jako łatwy i bezproblemowy. Jednak dzięki przyjętym założeniom organizacyjnym, proceduralnym i politycznym udało się przygotować przedsięwzięcie i rozpocząć jego realizację. Za 17 lat będzie można z większą pewnością stwierdzić, czy projekt spełnił wszystkie założenia, ale już teraz można z pełnym przekonaniem potwierdzić, że warto było podjąć ten wysiłek. Dwadzieścia cztery obiekty użyteczności publicznej zyskały nowy wygląd i nową jakość. Miasto nie wydatkuje niepotrzebnie środków inwestycyjnych, nie zwiększa długu publicznego, może przeznaczyć środki budżetowe na inne cele, chroni środowisko, a użytkownicy obiektów będą zdrowsi. Miasto zyskało cennego partnera, z którym będzie współpracować przez cały czas trwania projektu.

Sukces pierwszego pilotażowego projektu PPP pozwolił włodarzom miasta dostrzec potencjał tej formuły realizacji przedsięwzięć publicznych. Płock planuje przeprowadzenie kolejnych inwestycji w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Trwa dialog konkurencyjny związany z wyborem partnera, który ma wybudować centrum sportowo rekreacyjne z basenem. Roz-

poczęto analizy przedrealizacyjne do kolejnego etapu termomodernizacji niemal 40 budynków użyteczności publicznej. Miasto planuje zmodernizować oświetlenie uliczne. Toczą się prace nad inwentaryzacją i audytem energetycznym dla ponad 14 tysięcy punktów świetlnych. Płock chce wykorzystać formułę koncesji do pozyskania partnera do budowy kolejnego centrum sportowego a także kolumbarium.

Nie należy się obawiać partnerstwa publiczno-prywatnego. PPP to wyłącznie jedna z wielu możliwości finansowania inwestycji publicznych o odrobinę bardziej skomplikowanych procedurach. Warto je poznać i stosować aby realizować strategiczne dla samorządów, kosztowne i trudne do realizacji inwestycje przy wsparciu wiedzy i doświadczenia partnerów prywatnych. Podmiot publiczny zyskuje dzięki temu infrastrukturę i usługi o nowej, lepszej jakości, dostosowanej do potrzeb mieszkańców i zmieniającego się otoczenia.

3.2. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorców zainteresowanych uczestnictwem w przedsięwzięciach PPP

Bartosz Korbus

Pomoc PARP dla potencjalnych partnerów prywatnych

Z przeprowadzonych badań rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce zrealizowanych na przełomie 2011/2012 roku w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” (PO KL) wynika, że 40% badanych przedsiębiorców nie słyszało o możliwości nawiązania współpracy z sektorem publicznym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród badanych przedsiębiorców, którzy byli świadomi, czym jest PPP, jedynie 2% posiada jakiegokolwiek doświadczenia w tym obszarze. Większość przedsiębiorców, którzy słyszeli o PPP i koncesji na roboty budowlane lub usługi, nie czuje się dobrze poinformowanymi, co do natury tej formuły, tym samym przedsiębiorcy nie rozpoznają tej metody współpracy z sektorem publicznym, jako szansy budowania swojej przewagi konkurencyjnej na rynku. Partnerstwo publiczno-prywatne to wciąż innowacyjna metoda realizacji zadań publicznych w Polsce, rozwijająca się zbyt wolno do potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Po stronie MMSP odczuwalny jest brak wiedzy o możliwościach wykorzystania modelu PPP do budowania pozycji firmy na rynku, brak specjalistycznej wiedzy pozwalającej skutecznie przejść przez procedurę wyboru partnera prywatnego, w końcu brak umiejętności budowania konsorcjów czy partnerstw na rzecz realizacji tego typu przedsięwzięć w wieloletnich kontraktach. Przykład firm posiadających doświadczenie w realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych wskazują, że tego typu projekty stabilizują pozycję firmy na rynku i budują potencjał na przyszłość. Cechą polskiego rynku PPP jest jego samorządowy charakter. Głównymi inicjatorami przedsięwzięć PPP są samorządy lokalne, które zainteresowane są realizacją relatywnie niewielkich przedsięwzięć (w zdecydowanej większości nie przekraczających skali 50 mln zł nakładów inwestycyjnych)¹. W świetle założeń Polityki

rządu w zakresie PPP², o jakości projektów przygotowywanych przez podmioty publiczne zadba Minister Rozwoju, natomiast PARP i UZP, skupić mają się na wsparciu przedsiębiorców w procesie ubiegania się o tego typu zamówienia.



Źródło: Fotolia

Słabość polskiego rynku PPP nie może być jednak wiązana jedynie ze stroną publiczną. Po stronie prywatnej często brakuje gotowych do podjęcia współpracy przedsiębiorców. Przetargi, dotyczące szczególnie mniejszych przedsięwzięć, kończą się często brakiem ofert współpracy ze strony przedsiębiorców, którzy mimo sensownych założeń projektów przygotowanych przez podmioty publiczne, nie są gotowi podejmować wieloletniej współpracy z sektorem publicznym, szczególnie jeśli wymaga ona zaangażowania finansowego i zarządzania infrastrukturą powstałą w ramach przedsięwzięcia, szczególnie przy ryzyku ekonomicznym/popytu. Czy mniejsi przedsiębiorcy mogą jednak być partnerami prywatnymi? W świetle analizy rynku PPP, zdecydowanie tak – szczególnie w mniejszych projektach z zakresu sportu i turystyki oraz infrastruktury transportowej. Duże przedsięwzięcia, szczególnie zakładające model wynagrodzenia za dostępność, znajdują zainteresowanie największych firm specjalizujących się w zarządzaniu ryzykiem budowy i dostępności. Brakuje partnerów do mniejszych projektów koncesyjnych, które stanowią główną pulę propo-

¹ Por. tekst nt. rynku PPP

² Por. tekst o polityce rządu 1.2

zycji. Wydaje się również, że dużym firmom potrzebni są lokalni konsorcjanci i podwykonawcy, którzy działają lokalnie na miejscu fizycznej realizacji projektu. Podstawowym celem szkoleń przygotowanych przy wsparciu PARP, jest uświadomienie mniejszym przedsiębiorstwom, że dzięki zaangażowaniu w przedsięwzięcia PPP, mogą oni uzyskać dostęp do nowego obszaru rynku, który obejmuje nie tylko dostawy i roboty, ale i długotrwałe świadczenie usług, co istotnie może polepszyć ich sytuację w okresach dekoniunktury. Szkolenia mają również pomóc w nawiązaniu współpracy z innymi firmami, które świadczą usługi komplementarne, co umożliwi złożenie oferty w postępowaniu typu PPP samodzielnie, w konsorcjum lub jako podwykonawca większych podmiotów. Szkolenia te są również szansą na przygotowanie się do konkretnych postępowań PPP ale również na nawiązanie relacji z doradcami i instytucjami finansującymi. Co istotne, ze szkoleń mogą korzystać również przedsiębiorcy, którzy pełnią funkcje usługowe na rzecz „właściwych” partnerów prywatnych np. architekci czy prawnicy, doradcy finansowi jeśli swoją przyszłość wiążą z obsługą rynku PPP. Niekiedy doradcy techniczni, w mniejszym stopniu ekonomiczni czy prawni mogą być również zaangażowani na etapie realizacji umowy o PPP a zależnie od rozliczeń z pozostałymi uczestnikami przedsięwzięcia również uczestniczyć w nim jako partnerzy i współinwestorzy.

Jakie działania wspiera PARP?

Przedmiotem wsparcia objęte są działania szkoleniowe i/lub doradcze skierowane do przedstawicieli MMSP w zakresie zasad realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz przygotowania oferty do przedsięwzięcia realizowanego w partnerstwie publiczno-prywatnym oraz procesu negocjacji.

O dofinansowanie bezpośrednio w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości ubiegać mogły się podmioty działające na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich lub potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw; podmioty działające na rzecz rozwoju gospodarczego oraz partnerzy społeczni. O dotację ubiegać mogli się również przedsiębiorcy, posiadający doświadczenie w realizacji szkoleń i doradztwa z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego skierowanych do przedsiębiorców oraz przedsiębiorcy z sektora MMSP, którzy chcieliby zbudować własny potencjał do realizacji przedsięwzięć PPP poprzez zwiększenie kompetencji pracowników, budowania konsorcjów czy partnerstw na rzecz realizacji konkretnego przedsięwzięcia PPP oraz tych, którzy potrzebują specjalistycznego wsparcia w postępowaniach o wybór partnera prywatnego.

Ostateczni odbiorcy działań projektowych, tzn. podmioty, które mogą uczestniczyć w dofinansowanych szkoleniach to mikro, małe i średnie firmy, a maksy-

malny poziom dofinansowania projektu wynosi 90% jego wartości. Wnioskodawca zobowiązany jest do zapewnienia wkładu własnego (zebranego od przedsiębiorców lub zabezpieczonego samodzielnie lub przez partnerów projektu) w pieniądzu w wysokości, co najmniej 10 % wartości kosztów kwalifikowanych projektu.

Mikro przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 2 milionów euro.

Małe przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo zatrudniające od 10-49 pracowników i którego roczny obrót i/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 milionów euro.

Średnie przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo zatrudniające od 50 do 249 pracowników i którego roczny obrót nie przekracza 50 milionów euro a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów euro.

Duże przedsiębiorstwo – przedsiębiorstwo, które nie kwalifikuje się do żadnej z ww. kategorii przedsiębiorstw.

Przegląd oferty szkoleniowej w zakresie PPP

Poniżej przedstawiono informacje o ofercie szkoleniowej instytucji, które uzyskały wsparcie na świadczenie usług szkoleniowych dla MMSP:

Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Trustcon sp. z o.o.

Fundacja Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Trustcon sp. z o.o. wspólnie realizują projekt pn. PPP - budowanie konkurencyjności MMSP, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Działanie 2.2.

Głównym celem projektu realizowanego przez wskazane wyżej podmioty jest zbudowanie przewagi konkurencyjnej 315 mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMSP) poprzez przeszkolenie 357 pracowników tychże przedsiębiorstw, w ramach 6720 godzin szkoleniowych z wiedzy z zakresu zasad realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i praktycznych umiejętności w obszarze PPP, w okresie od 01.01.2017-31.03.2019.

W ramach projektu zostaną przeprowadzone 2 rodzaje szkoleń z zasad realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego: szkolenia ogólne oraz szkolenia dedykowane.

Udział w szkoleniach mogą brać pracownicy³ mikro, małych lub średnich firm (MMSP)⁴, posiadających siedzibę na terenie Polski, zainteresowanych wejściem na rynek PPP, którzy to pracownicy:

(1) dotychczas zajmowali się m.in. tworzeniem strategii firmy i zarządzaniem, relacjami z sektorem publicznym i innymi przedsiębiorcami, pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, opracowaniem oferty inwestycyjnej firmy od strony ekonomicznej lub prawnej, zarządzaniem sprzedażą oraz marketingiem, obsługą wykonania umowy o zamówienie publiczne,

(2) będą zaangażowani w postępowania o wybór partnera prywatnego zgodnie z ustawą z dn.19.12.2008 o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.z2015 poz.696 ze zm.), jak również w realizację tego typu umów po stronie partnera prywatnego, na które firma planuje złożyć ofertę.

Szkolenia będą prowadzone przez ekspertów z wieloletnim doświadczeniem we wdrażaniu przedsięwzięć PPP i prowadzeniu szkoleń. Głównym trenerem prowadzącym szkolenia jest Bartosz Korbus z Instytutu PPP.

Każde szkolenie trwa 2 dni (16 h).

Uczestnicy szkolenia mają zapewnione materiały szkoleniowe, wyżywienie (poczęstunek podczas przerw kawowych oraz obiad) każdego dnia szkolenia. Na zakończenie szkolenia otrzymują zaświadczenie o ukończeniu szkolenia.

Udział w szkoleniu jest częściowo odpłatny – odpłatność za udział w szkoleniu ogólnym wynosi 117,12 zł/za 1 os., za udział w szkoleniu dedykowanym - 191,88 zł/z 1os.

Rejestracji na szkolenie należy dokonywać poprzez stronę www.poznajPPP.pl, gdzie znajdują się wymagane dokumenty zgłoszeniowe na szkolenie.

W ramach projektu świadczone są szkolenia ogólne i dedykowane poszczególnym przedsięwzięciom PPP.

Korzyści z udziału w szkoleniu ogólnym

Poprzez udział w szkoleniach ogólnych pracownicy MMSP nabędą teoretyczną wiedzę i praktyczne umie-

3 Osoba związana z przedsiębiorcą na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę lub na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia albo umowy o dzieło, jeżeli umowę taką zawarto z pracodawcą, z którym pozostaje się w stosunku pracy, lub jeżeli w ramach takiej umowy wykonuje pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy.

4 Klasyfikacja wielkościowa przedsiębiorstwa powinna być również zgodna z klasyfikacją MŚP w rozumieniu załącznika I do Rozporządzenia (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z dnia 26.06.2014 r.)

jętności z zakresu realizacji przedsięwzięć w formule PPP. W trakcie tych szkoleń zostaną zaprezentowane informacje m.in. na temat: ram prawnych wdrażania projektów PPP - ogólnych dla wszystkich branż, najważniejszych uniwersalnych dla każdego typu przedsięwzięć zadań stojących przed podmiotami publicznymi i przedsiębiorcami na etapie procedury wyboru partnera prywatnego i realizacji przedsięwzięcia PPP, rodzajów ryzyka, zasad finansowania, w tym realizacji projektów hybrydowych (finansowanych z funduszy europejskich).

W trakcie szkolenia uczestnicy będą pracowali w grupach analizując przykładową dokumentację dotyczącą ogłoszenia o koncesji, postępowania o zawarcie umowy o PPP oraz test rynku dla przedsięwzięcia PPP (z opłatą za dostępność) i osobno test rynku dla postępowania koncesyjnego.

Dzięki nabytym umiejętnościom i wiedzy uczestnicy szkoleń będą mogli w swej praktyce zawodowej uczestniczyć w istotnym obszarze zamówień publicznych niedostępnych dla nich przed uczestnictwem w projekcie ze względu na barierę dostępu do wiedzy o PPP i koszty doradztwa specjalistycznego. Ponadto, dzięki nabytym umiejętnościom będą mogli nawiązywać relacje z innymi przedsiębiorcami jako inicjatorzy (członkowie) konsorcjów i podwykonawcy, uczestnicząc w rynku niedostępnym dla podmiotów nie rozumiejących natury PPP. Grupy szkoleniowe liczą od 12 do 16 osób.

Korzyści z udziału w szkoleniu dedykowanym

Poprzez udział w szkoleniach dedykowanych pracownicy MMSP nabędą w szczególności praktyczne umiejętności, ale i teoretyczną wiedzę z zakresu realizacji przedsięwzięć w formule PPP w obszarze, który jest zbliżony z obszarem działalności ich firmy, gdyż zapoznają się z kluczowymi elementami umowy PPP negocjowanymi w trakcie postępowania na wybór partnera prywatnego i poznają najtrudniejsze kwestie negocjacyjne pojawiające się w praktyce (m in. dotyczące finansowania projektów, sposobu kontroli ze strony podmiotu publicznego i oceny wykonania umowy).

W trakcie tychże szkoleń zostaną zaprezentowane w sposób syntetyczny informacje na temat ram prawnych wdrażania projektów PPP oraz najważniejszych zadań stojących przed podmiotem publicznym i przedsiębiorcami na etapie procedury wyboru partnera prywatnego i realizacji przedsięwzięcia PPP - stosownie do specyfiki zadania publicznego zrealizowanego w ramach omawianych przedsięwzięć.

Uczestnicy szkolenia otrzymają specjalnie opracowane memorandum negocjacyjne (tzn. dokumenty wykorzystywane w trakcie negocjacji) oraz SIWZ (tzn. wzór umowy i formularz oferty).

W trakcie szkolenia uczestnicy pracując w grupach będą analizować ww. dokumentację i dyskutować o mocnych i słabych stronach oferty jaką w zadanych warunkach mogliby złożyć. Wiedzę tę następnie uczestnicy będą mogli wykorzystać ćwicząc w grupach warianty rozwiązań możliwe do przyjęcia w ramach negocjacji z podmiotem publicznym. Na zakończenie pracy w grupach trener przedstawi kompromisowe rozwiązania stosowane w praktyce, które uczestnicy będą mogli wykorzystać w przyszłości.

Grupy szkoleniowe liczą od 8 do 12 osób.

W celu poznania aktualnych terminów szkoleń zapraszamy na strony:

www.poznajPPP.pl oraz www.iPPP.pl

Fundusze Europejskie Wiedza Edukacja Rozwój

PARP

Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny

Szkolenie "Zasady realizacji przedsięwzięć w formule PPP" odbywa się w ramach projektu "Partnerstwo publiczno-prywatne - budowanie konkurencyjności MMSP".
Projekt realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Działanie 2.2, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Gmina Świecie nad Osą, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Trustcon Sp. z o.o. zapraszają na szkolenie z zakresu

PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

28-29 września 2017r.

Gminny Ośrodek Kultury w Świecie nad Osą

Adresaci szkolenia: mikro, małe, średnie przedsiębiorstwa; właściciele i pracownicy (również osoby samozatrudnione)

OMAWIAMY INWESTYCJE PLANOWANE W REGIONIE!

Zapisy i informacje:
Biuro Rekrutacji - Trustcon Sp. z o.o.
tel: 502 318 715
e-mail: biuro@poznajppp.pl
Przemysław Szczepanowski - Z-za Wójta Gminy Świecie nad Osą
tel: 535 480 150

PPP INSTYTUT

TRUSTCON

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej i Kancelaria M. Mazurek i Partnerzy

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej we współpracy z partnerem projektu Kancelarią M. Mazurek i Partnerzy realizują projekt „PPP dla MMSP”. Jest on współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Priorytet II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edu-

cji, Działanie 2.2 Wsparcie na rzecz zarządzania strategicznego przedsiębiorstw oraz budowy przewagi konkurencyjnej na rynku.

Szkolenia skierowane są do MMSP posiadających siedzibę na terenie całego kraju. Partnerzy projektu oferują:

1. Szkolenia ogólne, mające na celu nabycie wiedzy na temat podstawowych zagadnień dotyczących PPP, 4 dni szkoleniowe (8 godzin każdy dzień), łącznie 32 godziny.
2. Szkolenia dedykowane, mające na celu pogłębienie kompetencji pracowników w obszarze przygotowania oferty przetargowej z obszaru PPP, 4 dni szkoleniowe (8 godzin każdy dzień), łącznie 32 godziny.

Udział Przedsiębiorstwa w Projekcie jest odpłatny i wynosi 12,5 procent wartości szkolenia:

1. Za szkolenie ogólne wynosi 257,03 PLN od osoby.
2. Za szkolenia dedykowane wynosi 267,28 PLN od osoby.

Zachęcamy do kontaktu z kierownikiem projektu Panią Katarzyną Łukomską, pod nr telefonu: 22 518 87 44, e-mail: k.lukomska@pracodawcyrp.pl

Więcej informacji na stronie:

www.ppp.pracodawcyrp.pl,
rekrutacjaPPP@pracodawcyrp.pl

Fundusze Europejskie Wiedza Edukacja Rozwój

PARP

Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny

PRACODAWCY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
oraz
KANCELARIA M. MAZUREK I PARTNERZY

zapraszają do udziału w szkoleniach:

PARTNERSTWO PUBLICZNO - PRYWATNE DLA MIKRO, MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

Szkolenia obejmują m.in.:

- ★ Jak pozyskać partnera publicznego?
- ★ Jak nawiązać współpracę publiczno - prywatną?
- ★ Możliwość wykorzystania funduszy UE przy realizacji projektów.
- ★ Zadania praktyczne dla uczestników szkolenia.

Szkolenia organizowane są na terenie całej Polski do końca 2017 roku

Dofinansowanie projektu z UE: 582 918,75 PLN

SZCZEGÓŁY: www.ppp.pracodawcyrp.pl
Kontakt: 22 518 87 47, 22 518 87 72
e-mail: rekrutacjaPPP@pracodawcyrp.pl

KORZYŚCI:

- ★ Wzmocnienie własnej pozycji na rynku
- ★ Budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku
- ★ Zwiększenie szans na nawiązanie wieloletniej współpracy z sektorem publicznym
- ★ Uczestnictwo w procesie wdrożenia projektów o wyższym poziomie innowacyjności

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

M. MAZUREK I PARTNERZY

Eurokreator

Eurokreator realizuje szkolenia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Kompleksowo przygotowując przedsiębiorców do realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Tworzą program szkoleniowy dostosowany do indywidualnych potrzeb. Inspirują i pomagają kreować nowe projekty. Warsztaty prowadzą praktycy z wieloletnim doświadczeniem w przygotowywaniu projektów PPP, eksperci od zagadnień prawnych, finansowych i branżowych, doradcy jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji centralnej, profesjonalni trenerzy i wykładowcy akademicy.

Czas trwania: szkolenia ogólne: 16 godzin (2 dni), szkolenia dedykowane: 32 godziny dydaktyczne (2 x 2 dni).

Forma zajęć: wykłady, prezentacje, sesje pytań i odpowiedzi, dyskusje, podczas szkoleń dedykowanych dodatkowo: warsztaty i praca w grupach mająca na celu rozwiązywanie konkretnych zadań i problemów.

Z uczestnictwem w warsztatach wiąże się częściowa odpłatność (szkolenie współfinansowane przez UE).

Więcej informacji:

www.eurokreator.eu/partnerstwo-publiczno-prywatne

Kontakt:

eurokreator@eurokreator.eu

tel. 504 382 929



Chcesz się przygotować do realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego?

Zapraszamy na szkolenia dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Kompleksowo przygotowujemy przedsiębiorcę do realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Tworzymy program szkoleniowy dostosowany do indywidualnych potrzeb. Inspirujemy i pomagamy kreować nowe projekty.

Prowadzenie: **praktycy** z wieloletnim doświadczeniem w przygotowywaniu projektów PPP, **ekspert** od zagadnień prawnych, finansowych i branżowych, **doradcy** jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji centralnej, profesjonalni **trenerzy** i wykładowcy akademicy.

Czas trwania: szkolenia ogólne: **16 godzin** (2 dni), szkolenia dedykowane: **32 godziny** dydaktyczne (2 x 2 dni).

Forma zajęć: wykłady, prezentacje, sesje pytań i odpowiedzi, dyskusje, podczas szkoleń dedykowanych dodatkowo: warsztaty i praca w grupach mająca na celu rozwiązywanie konkretnych zadań i problemów.

Koszt: częściowa odpłatność (szkolenie współfinansowane przez UE)

Więcej informacji: <http://www.eurokreator.eu/partnerstwo-publiczno-prywatne>

Kontakt: eurokreator@eurokreator.eu tel. 504 382 929



4.1. Podsumowanie jesiennej edycji szkoleń regionalnych w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Łącznie prawie 740 osób, w tym 410 samorządowców przeszkolonych w samej tylko jesiennej turze szkoleń regionalnych, to efekt cyklu 16 szkoleń z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedstawicieli samorządów, realizowanych w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*.

Tak jak w rundzie wiosennej, szkolenia regionalne prowadzone były przez dwoje trenerów z wieloletnim doświadczeniem praktycznym w dziedzinie PPP w Polsce, które z wyjątkiem spotkania lubelskiego zostało wsparte spojrzeniem z perspektywy eksperta samorządowego. W rundzie jesiennej udział wzięło łącznie trzech praktyków samorządowych z dwóch polskich miast, którzy zrealizowali różne przedsięwzięcia w tej formule, a ich różnorodne doświadczenia były szczególnie cenne dla uczestników, którzy usłyszeli o zastosowanych lokalnie rozwiązaniach i mogli wspólnie przeanalizować to, jakich błędów się wystrzeżać.

Sposób organizacji szkoleń – w tym przede wszystkim połączenie wiedzy trenerów z praktycznym spojrzeniem na procedurę PPP okiem praktyka z JST, szczególnie ciekawym dla uczestniczących samorządowców – okazał się wielkim sukcesem realizacji tej części projektu. Taka formuła szkoleń pozwoliła skutecznie „odczarować” projekty PPP z mitów i niedomówień, które wokół nich narosły.

W szesnastu przeprowadzonych szkoleniach udział wzięło 738 osób, w tym ponad 54% kobiet, reprezentujących 212 instytucji z całej Polski. Co prawda, co do zasady spotkania miały charakter regionalny, aby ułatwić dojazd zainteresowanym uczestnikom, jednak, szczególnie w przypadku ostatniego spotkania odbywającego się w Toruniu, zdarzali się uczestnicy z odległych nawet regionów. Każde spotkanie gromadziło wójtów, burmistrzów, skarbników, osoby merytorycz-

nie zajmujące się inwestycjami, prawników, specjalistów zamówień publicznych, dyrektorów szpitali, szefów spółek komunalnych i innych.



Szkolenie w Szczecinie, 2-3 października 2017, hotel Vulcan



Szkolenie w Krakowie, 16-17 października 2017, hotel Best Western Efekt Express Kraków

Szkolenia prowadził doświadczony zespół trenerski w składzie: Magdalena Wojciechowska - trener ds. uwarunkowań prawnych PPP, Bartosz Korbus – trener ds. wymiaru finansowego PPP oraz Tomasz Kayser i Mirosław Kruszyński – eksperci-praktycy samorządowi.

Merytoryka szkolenia i jakość pracy zespołu trenerskiego zostały przez uczestników szkoleń wysoko ocenione. Mimo dużej objętości materiałów i stopnia skomplikowania tematyki PPP, spotkania przyczyniły się do znaczącego podniesienia kompetencji i wiedzy uczestników w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – w testach wiedzy przeprowadzonych pod koniec każdego szkolenia uczestnicy uzyskiwali wyniki o ponad 50% wyższe niż w testach wypełnianych na początku spotkania.

Jak się okazało, ocena o wysokiej jakości cyklu szkoleń regionalnych była przekazywana przez uczestników kolejnym osobom. Wielokrotnie zdarzało się, że jeden pracownik danej instytucji, który uczestniczył w szkoleniu regionalnym, zachęcił do udziału w kolejnych takich spotkaniach inne osoby zainteresowane tematyką PPP w swojej jednostce. W ten sposób realizacja szkoleń w rzeczywistym wymiarze przyczyniła się do trudnego zadania budowania kompetencji i zespołów ds. partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego lub ich jednostkach podległych. W ocenie organizatorów takie modelowe podejście ma szansę wesprzeć sprawne przygotowywanie poszczególnych projektów w formule PPP.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż znalazły się jednostki, które w oparciu o doświadczenia i wiedzę zgromadzoną podczas szkoleń regionalnych stworzyły odpowiednie zespoły i już obecnie rozpoczęły procedury PPP. Jako przykład może posłużyć Rumia, która szkoliła kolejne osoby z urzędu w ramach szkoleń regionalnych, w ich trakcie równolegle rozpoczęła procedurę, której efektem będzie budowa nowego ratusza w mieście. Obserwuje się również rosnące zainteresowanie urzędów marszałkowskich formułą PPP, zwłaszcza w zakresie projektów hybrydowych, dla których samorząd wojewódzki pełni rolę instytucji pośredniczącej.

Jesienną rundę szkoleń otworzyło spotkanie w Lublinie, w którym wzięło udział 48 osób, reprezentujących urzędy miast i gmin, lubelski urząd marszałkowski oraz jednostki podległe JST. Średnio w spotkaniach organizowanych w okresie wrzesień-październik 2017 uczestniczyło 46 osób, przy czym szkolenie białostockie zgromadziło jedynie 19 osób, a szczecińskie blisko 60.

Każdorazowo uczestników w imieniu organizatorów witał przedstawiciel Związku Miast Polskich (ZMP), podkreślając znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w planowaniu inwestycji w JST oraz aktywną rolę Związ-



Szkolenie w Toruniu, 26-27 października 2017, hotel Filmar



Szkolenie w Szczecinie, 2-3 października 2017, hotel Vulcan

ku Miast Polskich i współpracę z resortem rozwoju w tym zakresie.

Agenda każdego szkolenia kształtowała się co do zasady podobnie. Ze względu na intensywność cyklu szkoleniowego, zmieniały się osoby reprezentujące Ministerstwo Rozwoju w obu dniach spotkania.

Pani Beata Matejczuk, główny specjalista, na zmianę z panią Katarzyną Vitkovską, specjalistką w Departamencie PPP Ministerstwa Rozwoju, przedstawiały założenia realizacji samego projektu oraz Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie PPP.

W drugim dniu szkolenia pan dr Marcin Jędrasik, naczelnik, na zmianę z panem Krzysztofem Chmielińskim, starszym specjalistą w tym samym departamencie, przedstawiali przygotowane przez EPEC narzędzie oceny stanu przygotowania projektu PPP.

Pozostały czas szkolenia to intensywny przekaz praktycznej wiedzy dotyczącej różnych aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego: od idei i zasadności stosowania tej formuły, poprzez uwarunkowania prawne i finansowe, do samej procedury wyboru partnera prywatnego i realizacji umowy: wybór źródeł finan-

sowania projektu PPP, analiza przedrealizacyjna, wybór partnera prywatnego aż do etapu umowy ze stroną prywatną, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień praktycznych.

Program drugiego dnia szkolenia zawierał również czas na indywidualne konsultacje z ekspertami, z czego część uczestników chętnie korzystała, omawiając pomysły swoich jednostek na projekty w formule PPP. Co więcej, dla większości samorządowców okazją do konsultacji i indywidualnych rozmów był zasadniczo cały czas szkolenia, w tym przerwy kawowe i wspólne posiłki.

Tym, co definiowało specyfikę każdego spotkania, był zakres zainteresowań danej grupy uczestników i zadawane podczas sesji pytania. Postępując się przykładem, uczestników krakowskiego spotkania najbardziej interesowały zagadnienia dotyczące sposobu porównania efektywności realizacji zadań publicznych w modelu tradycyjnym z modelem PPP oraz przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Szkolenie w Szczecinie to przede wszystkim pytania o przedsięwzięcia z sektora turystycznego i sportowego, a grupę katowicką najbardziej interesowała tematyka związana z rachunkowością budżetową zobowiązań wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W Zielonej Górze zainteresowanie wzbudzały projekty z zakresu infrastruktury edukacyjnej i przedsięwzięcia dotyczące efektywności energetycznej.

Ekspertem-praktykiem samorządowym na spotkaniach w Łodzi, Zielonej Górze, Szczecinie i Toruniu był pan Tomasz Kayser, zaangażowany samorządowiec z powołania, wieloletni zastępca prezydenta Poznania ds. rozwoju i zarządzania strategicznego, natomiast w przypadku szkoleń w Białymstoku, Katowicach i Krakowie rolę tę pełnił pan Mirosław Kruszyński, którego praca dla lokalnej społeczności ma równie długą historię, a przez wiele lat pełnił funkcję zastępcy prezydenta Poznania ds. infrastruktury, gospodarki komunalnej i nieruchomości.

W przypadku szkolenia w Warszawie, w roli eksperta samorządowego i praktyka wystąpił pan Jacek Terebus, zastępca prezydenta Płocka, który wraz z towarzyszącym mu płockim zespołem ds. PPP w ciekawy sposób opowiedział zgromadzonym o swoich doświadczeniach w realizacji projektu przeprowadzenia modernizacji energetycznej w obiektach użyteczności publicznej miasta.

Każdy z ekspertów, mimo zróżnicowanego doświadczenia, jednoznacznie definiował partnerstwo publiczno-prywatne jako doskonałe narzędzie nowego zarządzania publicznego, którego stosowanie stanowi nie tylko odpowiedź na część stojących przed samorządami wyzwań, ale również pozwala w długiej perspektywie budować strategiczny rozwój lokalny we współpracy z partnerami prywatnymi i lokalną społecznością.

W oparciu o doświadczenia z rundy wiosennej, nieco zmodyfikowane zostały materiały szkoleniowe, przygotowane dla uczestników również w formie drukowanej broszury, w której zawarto wszystkie slajdy omawiane podczas spotkań. Ich szeroki zakres i szczegółowość była celowym zabiegiem organizatorów, aby uczestnicy po powrocie do swoich jednostek mogli w dowolnym momencie wrócić do omówionego materiału.



Cykl szkoleń regionalnych było pierwszym z zadań projektu *Rozwój Partnerstwa Publiczno Prywatnego w Polsce*. Te dwudniowe spotkania w zakresie PPP skierowane były do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i jednostek podległych, a za ich organizację odpowiedzialne było konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich we współpracy z Ministerstwem Rozwoju. Celem szkoleń było przybliżenie tematyki i procedur partnerstwa publiczno-prywatnego osobom mającym w tym zakresie niewielkie doświadczenie. Cykl 16 szkoleń, w 16 miastach Polski, odbywał się w dwóch turach – wiosennej i jesiennej.

Aby umożliwić udział w szkoleniu możliwie największej liczbie osób, w ramach projektu organizatorzy pokrywali koszty udziału, materiałów szkoleniowych, wyżywienia i noclegu, zaś uczestnicy opłacali jedynie koszt dojazdu na miejsce szkolenia. W większości przypadków zarówno noclegi uczestników, jak i sala szkoleniowa zlokalizowane były w tym samym obiekcie. Wyjątkiem było spotkanie w Warszawie, podczas którego udostępniona została sala konferencyjna w Ministerstwie Rozwoju.

Do udziału w szkoleniu zapraszane były osoby zainteresowane tematyką PPP w jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych, w tym w szczególności decydenci, osoby zajmujące się inwestycjami, pozyskiwaniem środków unijnych, zamówień publicznych, obsługi prawnej oraz wszystkich wydzia-

łów zainteresowanych inwestycjami w formule PPP i takich właśnie uczestników gromadziły obie rundy – wiosenna i jesienna – szkoleń regionalnych.

W miarę realizacji kolejnych spotkań, szkolenia regionalne cieszyły się rosnącą popularnością, a dostępny od początku czerwca formularz zgłoszeniowy na je-

sienna rundę, dostępny online na stronie internetowej projektu www.ppp.gov.pl, zappełnił listy uczestników na większość spotkań jeszcze przed wakacjami.

Wszyscy uczestnicy szkoleń regionalnych będą w najbliższym czasie zapraszani do udziału w kolejnych działaniach edukacyjnych w ramach projektu.

Wybrane zdjęcia ze szkoleń:



Szkolenie w Katowicach, 9-10 października 2017, hotel Diament



Szkolenie w Toruniu, 26-27 października 2017, hotel Filmar



Szkolenie w Warszawie, 23-24 października 2017, sala konferencyjna w Ministerstwie Rozwoju

4.2. Projekty hybrydowe w perspektywie finansowej 2014-2020

Bartosz Korbus

Wprowadzenie

Projekty hybrydowe odgrywają istotną rolę na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Niniejszy tekst przygotowany został na podstawie prezentacji wygłoszonych 14 czerwca 2017 r. w Ministerstwie Rozwoju podczas konferencji poświęconej projektom łączącym formułę partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem ze środków UE, która odbyła się w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, współfinansowanego ze środków Programu Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Głównym celem konferencji była wymiana wiedzy i doświadczeń w obszarze projektów hybrydowych.

Pan Paweł Szaciłło, Dyrektor Departamentu PPP w Ministerstwie Rozwoju (MR), otwierając konferencję zaznaczył, że resort rozwoju w swej polityce silnie wspiera formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym model projektów hybrydowych. Wyrazem tego założenia są zapisy w „Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju”, zgodnie z którymi polski rząd postanowił traktować formułę PPP, w tym formułę hybrydową, jako alternatywny sposób finansowania inwestycji i realizacji usług publicznych. Działania wspierające rozwój PPP znajdują również swoje uszczegółowienie w dokumencie „Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” (zapowiadanej na czerwcowej konferencji, a ostatecznie przyjętej 26 lipca br.). Szef Departamentu PPP wskazał jednocześnie, że oprócz dziewięciu projektów hybrydowych realizowanych na podstawie umów PPP dofinansowanych ze środków dostępnych w perspektywie finansowej 2007-2013, w trakcie perspektywy finansowej 2014-2020 można spodziewać się nawiązania kolejnych, co najmniej 22 projektów hybrydowych.

Realizacja projektów hybrydowych 2014-2020 z perspektywy Ministerstwa Rozwoju

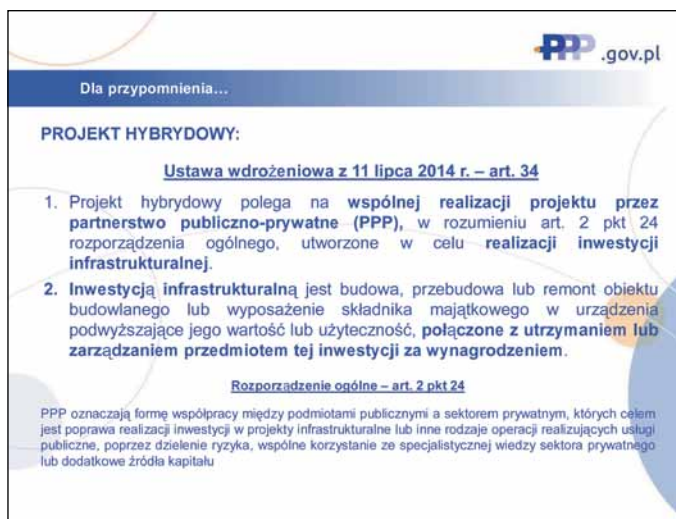
Pan Michał Piwowarczyk, zastępca dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Minister-

stwa Rozwoju, swoje wystąpienie poświęcił kwestii nowelizacji „Wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 18 marca 2015 r. w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014 – 2020” (dalej wytyczne). Wytyczne obejmują szeroki zakres zagadnień, a w odniesieniu do projektów hybrydowych stanowią podstawę działania beneficjentów, jak i instytucji zarządzających środkami UE. Dokument odnosi się zarówno do przygotowania projektu inwestycyjnego jako takiego, traktując o różnych aspektach związanych ze studium wykonalności, wykonania analiz finansowych, ekonomicznych, jak również do kwestii generowania dochodu w projekcie. W maju 2017 znowelizowano wytyczne pod kątem uwzględnienia w nich dodatkowych regulacji UE, m.in. odnoszących się do wykorzystania instytucji rachunku powierniczego¹. Inspiracją do dokonanych zmian były również pytania zgłaszane do Ministerstwa Rozwoju przez podmioty planujące wdrażanie przedsięwzięć hybrydowych. Dokument podsumowujący owe „najczęściej zadawane pytania” liczy obecnie kilkanaście stron opinii, stanowisk, odpowiedzi wydanych przez Ministerstwo Rozwoju w sprawach projektów hybrydowych. Jest on dostępny na stronie internetowej resortu, jako dokument powiązany z wytycznymi.

MR uznało za stosowne odnieść się również do pewnych kwestii związanych z programem funkcjonalno-użytkowym (PFU) przygotowanym dla przedsięwzięć hybrydowych. Konieczne było uwypuklenie różnic między klasycznym modelem realizacji projektów inwestycyjnych a postępowaniem w przypadku wdrażania przedsięwzięć PPP. Wskazano, jak dokumenty występujące w modelu klasycznym wdrażania projektów UE (np. PFU) należałoby wykorzystywać w przypadku wdrażania projektów hybrydowych.

¹ Potrzeba nowelizacji wytycznych związana była z wejściem w życie aktów prawnych UE regulujących tematykę wytycznych MR, w tym rozporządzeń delegowanych Komisji Europejskiej nr 2015/1076 z 28 kwietnia 2015 r. (wymogi dot. umów PPP, głównie w zakresie rachunku powierniczego) oraz 2015/1516 z 10 czerwca 2015 r. (określenie stawek zryczałtowanych dla sektora B+R+I).

Następnie Pan Krzysztof Mierkiewicz z Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju przedstawił, jak w obecnym stanie prawnym, w ramach systemu wdrażania funduszy UE, regulowane są projekty hybrydowe. Prelegent zaprezentował przepisy i wytyczne mające zastosowanie przy wdrażaniu projektów hybrydowych w poszczególnych fazach cyklu życia projektu, jak również podejście stosowane przez instytucje biorące udział w zarządzaniu środkami UE, w tym doświadczenia Ministerstwa Rozwoju.



Definicja projektu hybrydowego zawarta w art. 34 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020² tzw. „ustawy wdrożeniowej” skupia się na 3 podstawowych aspektach: (1) Przedmiotem projektu jest realizacja inwestycji infrastrukturalnej, co więcej, (2) inwestycja ta musi być realizowana poprzez partnerstwo publiczno-privatne, a (3) przedsięwzięcie powinno zawierać obowiązkowy komponent w postaci zarządzania, czy też eksploatacji powstałej w wyniku fazy inwestycyjnej infrastruktury przez partnera prywatnego.

Projekt hybrydowy, w znaczeniu, jakie nadała mu ustawa wdrożeniowa, obejmuje w ramach jednego przedsięwzięcia wszystkie wskazane wyżej aspekty. Na gruncie prawa polskiego projektami hybrydowymi są projekty realizowane nie tylko w oparciu o ustawę o partnerstwie publiczno-privatnym³, ale także m.in. na podstawie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁴. W perspektywie finansowej 2007-2013 większość projektów była realizowana w oparciu o „starą” ustawę koncesyjną⁵.

2 Dz.U.2017.1460 t.j.

3 Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym. Dz.U.2009 Nr 19 poz. 100.

4 Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2017 poz 1920.

5 Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2009 nr 19 poz. 101.

W latach 2007-2013 praktycznie występowało kilka form łączenia kapitału prywatnego z dofinansowaniem unijnym w projektach PPP.

Pierwszym z modeli zaangażowania środków UE w projekt PPP, zaproponowanym w metodologii przygotowanej przez Inicjatywę JASPERS⁶ jest model Eksploatacja i Utrzymanie ze Środków Prywatnych, czyli DB+O⁷. W nim etap budowy wyraźnie oddzielony jest od etapu eksploatacji, a każdy z nich realizowany jest na mocy osobnej umowy. Stroną dwóch umów opisujących model DB+O może być ten sam podmiot. Pierwsza umowa jest tradycyjną umową na roboty budowlane, a druga to umowa PPP na eksploatację powstałej infrastruktury.

Model Projektuj-Buduj-Eksploatuj (DBO), charakteryzuje się tym, że relacje między stronami współpracującymi opisuje jedna umowa o partnerstwie publiczno-privatnym na część dotyczącą budowy i jedna na część dotyczącą eksploatacji. Co ważne, nakłady w całości ponosi podmiot publiczny.

Trzecim modelem jest koncepcja realizacji równoległe dwóch projektów, gdzie mamy dwie uzupełniające się inwestycje. Jedna jest realizowana w ramach tradycyjnej umowy na roboty budowlane i to na nią przypada dofinansowanie ze środków UE. Drugi etap przedsięwzięcia jest realizowany w ramach umowy PPP, na mocy której partner prywatny zobowiązuje się do eksploatacji zarówno części objętej pierwszą umową, jak i inwestycji objętej drugą umową.

Czwarty model, Projektuj-Buduj-Finansuj-Eksploatuj, czyli DBFO, jest zbliżony z modelem DBO z tą różnicą, że to partner prywatny ponosi część lub całość nakładów inwestycyjnych.

Zestawiając omówione modele hybrydowe z wytycznymi i przepisami europejskimi oraz krajowymi, wiadć, że zarówno model DB+O, jak i model równoległej

6 JASPERS to porozumienie o udzielaniu wsparcia zawarte pomiędzy trzema partnerami (Komisją Europejską, EBI i EBOR). Zapewnia ono zainteresowanym państwom członkowskim wsparcie konieczne do przygotowania szeroko zakrojonych projektów wysokiej jakości, które będą współfinansowane z funduszy strukturalnych UE i funduszy inwestycyjnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności). Celem inicjatywy JASPERS jest wspieranie projektów infrastrukturalnych określanych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów jako projekty „główne”, dotyczących np. dróg, kolei, gospodarki wodnej, odpadowej, energetycznej oraz projektów transportu miejskiego.
Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/funding/special-support-instruments/jaspers/

7 Więcej na temat metodologii modeli hybrydowych zaproponowanych przez inicjatywę JASPERS w publikacji (dokumencie roboczym) „Wyniki realizacji zadania horyzontalnego w ramach JASPERS, Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-privatnym (PPP) na rzecz infrastruktury Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady” dostępnej na stronie platformy PPP.
http://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/PPP_fundusze_UE/Dokumenty/Documents/Jaspers%202_100311.pdf

realizacji nie stanowią projektu hybrydowego w znaczeniu formalnym. Wynika to z faktu, iż są to formy łączenia dotacji Unii Europejskiej z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak nie stanowią projektu hybrydowego w świetle aktualnych regulacji, ponieważ współpraca w formule PPP pojawia się po zakończeniu fazy inwestycyjnej.

Modele drugi i czwarty (tj. DBO i DBFO) spełniają definicję projektu hybrydowego, jednak w świetle zapisów rozporządzenia ogólnego (nr 1303/2013)⁸ pewne elementy właściwe projektom hybrydowym w pełni wdrożyć można tylko w przypadku realizacji projektu hybrydowego w wariantcie DBFO, tj. w modelu, w którym partner prywatny ponosi nakłady inwestycyjne, bądź też w przypadku modelu mieszanego, w którym część nakładów inwestycyjnych ponosi partner prywatny, a część podmiot publiczny (wariant DBO plus DBFO).⁹

Istotny wpływ na etap przygotowania projektów hybrydowych mają zapisy wspomnianych już wytycznych które odnoszą się również do analizy finansowej tych projektów. Analiza finansowa dla projektu hybrydowego musi mieć postać skonsolidowaną, podobnie jak analiza trwałości finansowej. Kwestiami kluczowymi dla ustanowienia założeń projektu jest zdefiniowanie statusu podatku VAT w montażu finansowym projektu oraz ujęcie opłaty za dostępność jako przychód projektu w sytuacji, kiedy beneficjentem projektu jest partner prywatny będący operatorem infrastruktury, dla którego opłata za dostępność stanowi wynagrodzenie. Zgodnie z art. 61 Rozporządzenia 1303, w sytuacji takiej opłata za dostępność stanowi przychód projektu.

W projekcie hybrydowym istnieje również możliwość zastosowania wyższej finansowej stopy dyskontowej, wyższej niż 4% dla cen stałych i 6% dla analizy w cenach bieżących. Przygotowując założenia projektu hybrydowego, istnieje konieczność prezentowania wewnętrznej stopy zwrotu z kapitału zainwestowanego

przez partnera prywatnego w przedsięwzięcie – projekt (FRR). Wskaźnik ten pokazuje, jak wygląda relacja dochodów partnera prywatnego z przedsięwzięcia do wysokości kapitału, jaki zainwestował w jego realizację. Na jego podstawie instytucja zarządzająca może ocenić, czy partner prywatny nie zarabia za dużo na inwestycji, która uzyskała wsparcie dotacyjne UE. Dzięki interwencji Ministerstwa Rozwoju na etapie przygotowywania Rozporządzenia 2015/207¹⁰ dotyczącego analizy finansowej wskazano, że taki wymóg może zniechęcić partnerów prywatnych do zaangażowania w projekt. W konsekwencji wymóg podawania wskaźnika FRR obowiązuje tylko w tych przypadkach, w których partner prywatny nie został wybrany w przejrzystej i otwartej procedurze konkurencyjnej. W polskiej praktyce wspomniany wymóg nie będzie obowiązywał.

W świetle regulacji dotyczących zasad realizacji projektów hybrydowych, pierwszym istotnym etapem jest analiza przedrealizacyjna. Jest ona obowiązkowa dla wszystkich projektów hybrydowych i służy ustaleniu, czy PPP może być korzystniejszą od tradycyjnej formuły opcją realizacji analizowanego przedsięwzięcia. Wobec wielości metodologii owych analiz Ministerstwo Rozwoju postanowiło stworzyć własny dokument określający przygotowywanie tego typu analiz. Obecnie trwają prace nad jego opracowaniem. Resort wska-



8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Dziennik Urzędowy UE z 20.12.2013 r. L 347/320 (dalej: rozporządzenie ogólne lub rozporządzenie 1303).

9 Więcej na temat metodologii modeli hybrydowych zaproponowanych przez inicjatywę JASPERS w publikacji (dokumencie roboczym) „Wyniki realizacji zadania horyzontalnego w ramach JASPERS, Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady” dostępnej na stronie platformy PPP.

http://www.ppp.gov.pl/Dzialania_platfomy/PPP_fundusze_UE/Dokumenty/Documents/Jaspers%20_100311.pdf

10 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 38/1, 13.2.2015

zuje w wytycznych na 4 elementy/etapy, które muszą się znaleźć w analizach przedrealizacyjnych.

Dla beneficjentów planujących wdrożenie projektu hybrydowego zobowiązanych do przeprowadzenia analiz istotną informacją jest możliwość uznania za kwalifikowane do refundacji w ramach projektu kosztów przygotowania tych analiz, w tym wynajęcia profesjonalnego doradcy. Przy ocenie poprawności wdrożonych analiz można również skorzystać z narzędzia wspierającego przygotowanie projektów PPP, dostępnego na stronie ppp.gov.pl.¹¹

Na etapie koncepcji i analizy opcji samej inwestycji, należy wskazać pośrednie i bezpośrednie cele projektu. Podmiot publiczny określa, co zamierza zrobić dzięki dofinansowaniu i partnerstwu. Na drugim etapie analiz należy przygotować wstępną koncepcję planowanej do zastosowania formuły PPP. Badane są m.in. wykonalność przedsięwzięcia, popyt oraz dostępne opcje. Szczegółowy zakres tych analiz wskazano w rozdziale 6 wytycznych. Trzecim z etapów jest test rynku, czy też konsultacje rynkowe, które mają dwa zasadnicze cele. Pozwalają ustalić, czy wypracowana i przyjęta przez podmiot publiczny w ramach etapu drugiego koncepcja jest interesująca dla rynku (partnerów prywatnych i instytucji finansujących) oraz jak podmioty prywatne oceniają jej założenia. Czwartym etapem analiz jest porównanie samodzielnej koncepcji realizacji przedsięwzięcia z modelem partnerstwa publiczno-prywatnego.

Kolejną fazą wdrażania projektu hybrydowego, który jest przedmiotem regulacji, jest szeroko pojęty proces wnioskowania o dofinansowanie. Istotne jest, że wniosek o dofinansowanie może być złożony jeszcze przed zawarciem umowy PPP. Ministerstwo Rozwoju odnotowało sygnały, że niektóre instytucje regionalnych programów operacyjnych wymagały zawarcia umowy PPP przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, co jest niezgodne z rozporządzeniem 1303/2013 i wytycznymi. Wniosek o dofinansowanie można składać zarówno przed wyborem partnera prywatnego – wtedy siłą rzeczy wniosek składa podmiot publiczny – jak i po tym wyborze. W drugim przypadku, w zależności od woli stron, wniosek może złożyć podmiot publiczny bądź partner prywatny.

Kolejnym etapem jest zawarcie umowy o dofinansowanie. Umowa ta wiąże beneficjenta i instytucję systemu wdrażania funduszy UE. Umowa o dofinansowanie projektu hybrydowego może mieć charakter warunkowy. Zawiera wtedy warunki, których spełnienie jest przesłanką ostatecznego wykonania umowy, czyli dofinansowanie projektu. Koniecznym, przyszłym zdarzeniem, od którego uzależnione jest ostateczne dofinan-

11 Więcej o narzędziu wspierającym przygotowanie projektów PPP oraz o samych analizach przedrealizacyjnych pisaliśmy w Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego nr 2.

sowanie projektu jest wybór partnera prywatnego. Na mocy aneksu do umowy o dofinansowanie może nastąpić zmiana beneficjenta projektu – w miejsce podmiotu publicznego wstępuje partner prywatny. Ale konieczne jednak jest uprzednie sprawdzenie przez instytucję zarządzającą, czy wybór partnera prywatnego nastąpił w sposób prawidłowy i czy może on przejąć prawa i obowiązki beneficjenta (co zresztą warunkowane jest również jego zgodą). W przypadku, gdyby projekt planowany pierwotnie jako hybrydowy nie mógł być wdrożony w tej formule ze względu na brak nawiązania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zależnie od woli wnioskodawcy objęty dofinansowaniem projekt może być zrealizowany jako klasyczny nie-hybrydowy projekt dofinansowany ze środków UE. Scenariusz ten może napotkać jednak przeszkody, jeśli o przyznaniu dofinansowania dla niedosłego projektu hybrydowego zdecydowało właśnie uwzględnienie ewentualnych preferencji dla projektów hybrydowych. Wytyczne wskazują, że możliwe jest, aby instytucja zarządzająca i dotychczasowy beneficjent (podmiot publiczny) pozostawały ze sobą w bieżącym kontakcie dla realizacji projektu hybrydowego. Możliwe jest zawarcie umowy trójstronnej, w której podmiot publiczny będzie informowany o postępach w realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego.¹²

Kolejnym ważnym etapem jest rozliczenie projektu. Możliwość zastąpienia partnera prywatnego w roli beneficjenta ma ograniczać ryzyko utraty dofinansowania na skutek niewłaściwego działania strony prywatnej. Warunkiem takiego rozwiązania jest jednak stan zagrożenia projektu, na przykład sytuacja, kiedy partnerowi prywatnemu grozi bankructwo i nie jest on w stanie dokończyć inwestycji. Wariant ten powinien być przewidziany w zapisach umowy o dofinansowanie, w której wskazane są również przestanki takiego rozwiązania.

Możliwość kwalifikowania wydatków poniesionych przez partnera prywatnego nie będącego beneficjentem, występująca w projektach hybrydowych, stanowi odstępstwo od generalnej zasady zdefiniowanej w rozporządzeniu nr 1303/2013, zgodnie z którą kwalifikowalne są tylko wydatki poniesione przez beneficjenta. W perspektywie 2007-2013 instytucje zarządzające, wobec braku ww. przepisu rozporządzenia, stosowały instytucję podmiotu upoważnionego do ponoszenia wydatków. Obecnie dla zapewnienia choćby częściowej refundacji wydatków partnera prywatnego należy zastosować model hybrydowy typu DBFO.

Warunkiem kwalifikowalności wydatków dokonywanych w ramach operacji hybrydowych jest, by wydatek dokonany w ramach realizacji projektu został faktycznie poniesiony (co dokumentowane jest fak-

12 Więcej na temat wejścia partnera prywatnego w prawa i obowiązki beneficjenta – patrz: podrozdział 13.4 Wytycznych.

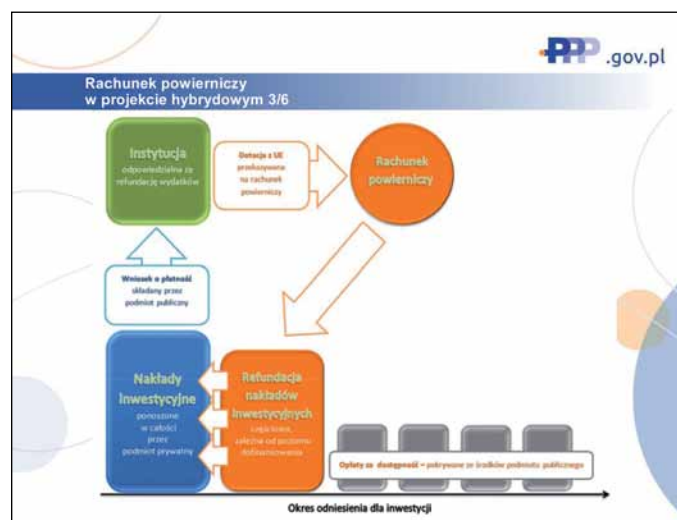
turą albo innym równorzędnym dokumentem księgowym) przez partnera prywatnego. Wydatek musi być uwzględniony we wniosku o płatność oraz pozytywnie zweryfikowany przez instytucje systemu wdrażania danego programu operacyjnego. Tu może pojawić się problem - partner prywatny może być zainteresowany realizacją części zadań przewidzianych w projekcie przy wykorzystaniu własnych zasobów, co utrudnia mu udokumentowanie tego typu działań za pośrednictwem faktur i rachunków. W tego typu sytuacjach Ministerstwo Rozwoju radzi, aby podmioty publiczne już na etapie poszukiwania partnera prywatnego zalecały potencjalnym uczestnikom procedury wyboru partnera, aby przystępowali do przetargu (i umowy PPP) w formie spółki specjalnego przeznaczenia (z ang. SPV – *Special Purpose Vehicle*).

Taka spółka, formalnie stroną umowy o PPP, może zlecić wykonanie prac spółce matce, która za swoje działania na rzecz projektu wystawi fakturę. SPV opłacając faktury, będzie mogła przedstawić dokument będący podstawą do refundacji wydatków kwalifikowalnych w ramach realizowanego projektu hybrydowego. Po zatwierdzeniu kwalifikowalności wszystkich tak poniesionych wydatków partnera prywatnego, środki z refundacji są przekazywane na rachunek powierniczy beneficjenta.

Celem działania rachunku powierniczego jest przekazywanie partnerowi środków pochodzących z refundacji. Co istotne, przekazanie środków z refundacji na rachunek powierniczy powoduje, że możliwe jest wynagrodzenie partnera w ramach umowy o PPP z opłatą za dostępność już po okresie kwalifikowalności wydatków perspektywy 2014-2020, tj. po końcu roku 2023.

W przypadku projektu hybrydowego, w którym wy-

stępnie jest składany wniosek o płatność do instytucji zarządzającej, która przekazuje pieniądze na rachunek powierniczy zarządzany przez podmiot publiczny. W zależności od woli stron umowy o PPP, rachunek powierniczy może służyć przez cały okres odniesienia do tego, żeby współfinansować opłatę za dostępność. Rachunek powierniczy pozwala zachować kwalifikowalność wydatków związanych z wynagrodzeniem partnera prywatnego wypłacanym mu już po formalnej realizacji projektu hybrydowego, ponieważ środki, które do niego trafiają w okresie kwalifikowalności wydatków, a dopiero potem do partnera prywatnego, pod warunkiem wywiązania się przez niego z obowiązków zawartych w umowie o PPP.



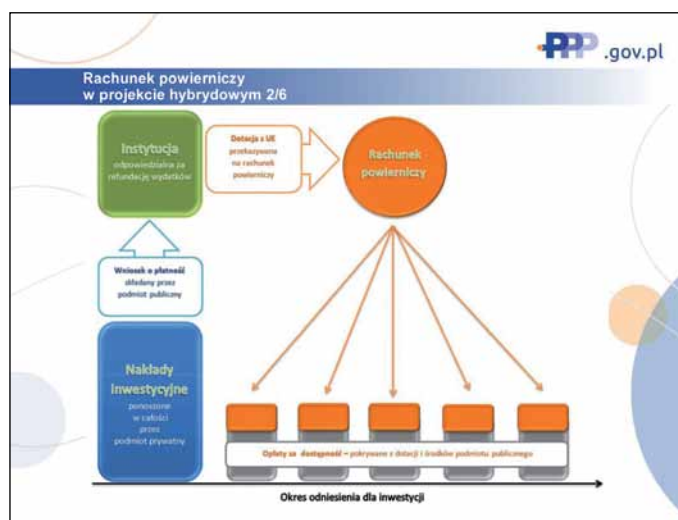
Możliwy jest też inny model zarządzania środkami zgromadzonymi na rachunku powierniczym (schemat powyżej). Bezpośrednio po wpływie refundacji na rachunek powierniczy, podmiot publiczny może przelać na konto partnera prywatnego całość refundacji bądź jej część, zależnie od postanowień umowy o PPP.

Wszelkie sprawy dotyczące funkcjonowania rachunku powierniczego muszą zostać uregulowane w umowie o PPP i uzyskać akceptację instytucji zarządzającej środkami, które współfinansują przedsięwzięcie. Instytucja zarządzająca musi bowiem wiedzieć, jak wykorzystana będzie refundacja po jej przekazaniu na rachunek powierniczy.

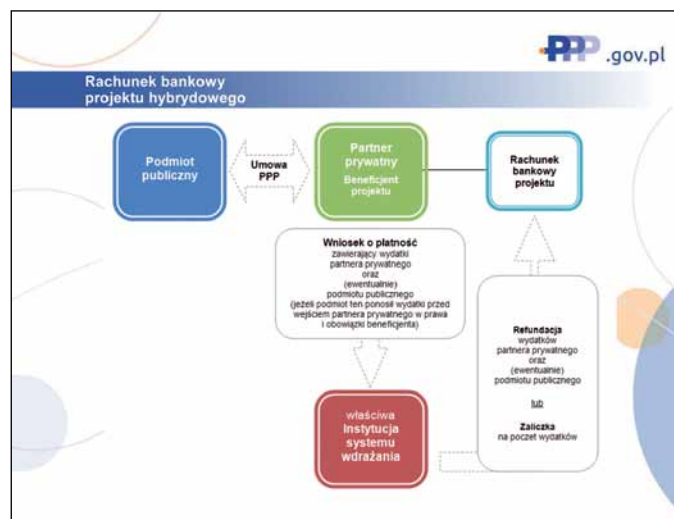
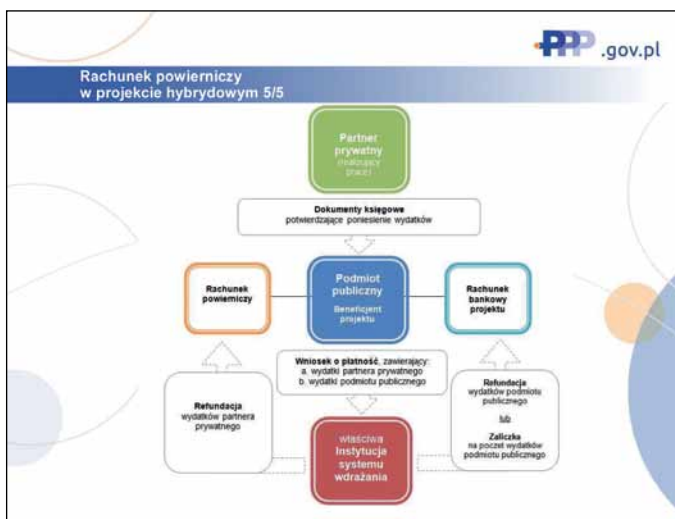
Należy przy tym pamiętać, że strony umowy PPP mają pełną swobodę w wyborze jednego z dwóch przedstawionych powyżej modeli, w tym również zastosowania rozwiązania łączącego oba modele.

Odsetki wygenerowane na rachunku powierniczym należą do podmiotu publicznego i mogą być przekazane na realizację przedsięwzięcia PPP.

W procesie rozliczania projektu hybrydowego mogą zaistnieć sytuacje, w których na rachunek powierniczy wpływa wyłącznie refundacja kosztów poniesionych przez partnera prywatnego, a na rachunek



stępnie wynagrodzenie partnera prywatnego w formie opłaty za dostępność (schemat powyżej), najpierw partner prywatny ponosi nakłady inwestycyjne, na-



bankowy projektu - pozostałe środki związane z realizacją projektu.

Mogą również wystąpić w praktyce sytuacje, w których beneficjentem w ramach projektu hybrydowego będzie partner prywatny. W takim przypadku nie występuje instytucja rachunku powierniczego, a wszystkie przepływy związane z refundacją projektu (i wynagrodzeniem partnera prywatnego) obsługuje tradycyjny rachunek bankowy.

Przedstawiciel Departamentu PPP, omawiając bieżącą współpracę z instytucjami zarządzającymi poszczególnymi programami operacyjnymi, wskazał na ich aktywność w konsultowaniu zagadnień dotyczących projektów hybrydowych z Ministerstwem Rozwoju oraz pozytywną praktykę w przygotowaniu wzorów umów o dofinansowanie, uwzględniających postanowienia związane ze specyfiką projektów hybrydowych. Umowy te, czy też dokumenty programowe zawierają właściwe odwołania do Rozporządzenia 2015/1076¹³ oraz zapisów wytycznych.

Prelegent zwrócił też jednak uwagę na występujące w instytucjach zarządzających, a niewłaściwe, utożsamianie projektów hybrydowych z projektami partnerskimi. Partnerstwo publiczno-prywatne jako podstawa projektu hybrydowego zakłada, że partner prywatny jest wykonawcą zamówienia publicznego, realizującym inwestycję będącą przedmiotem dofinansowanego projektu, za co pobiera wynagrodzenie. Głównym składnikiem tego wynagrodzenia jest zrefundowanie przez podmiot publiczny nakładów inwestycyjnych, które poniósł partner prywatny w fazie inwestycyjnej.

13 Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2015/1076 z dnia 28 kwietnia 2015 r. ustanawiające na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 dodatkowe przepisy dotyczące zastąpienia beneficjenta i stosownych obowiązków oraz minimalne wymogi, które mają być zawarte w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Dziennik Urzędowy UE, L 175/1, z 4.7.2015r.

cyjnej. Kolejną różnicą projektu hybrydowego (regulowanego przez art. 34 ustawy wdrożeniowej) w relacji do projektu partnerskiego (regulowanego przez art. 33 ustawy wdrożeniowej) jest fakt wyboru partnera prywatnego w procedurze zamówienia publicznego, natomiast partner w projekcie partnerskim wybierany jest na innej podstawie prawnej.

Kolejną nieprawidłowością negatywnie wpływającą na proces wdrażania projektów hybrydowych jest - podnoszony niekiedy przez instytucje zarządzające - wymóg przedstawienia zawartej umowy o PPP przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu, bądź też złożenia wraz z wnioskiem aplikacyjnym programu funkcjonalno-użytkowego (PFU) określającego techniczny aspekt projektu (jak ma to miejsce zazwyczaj w tradycyjnych projektach ubiegających się o dotację) na zbyt wczesnym etapie, poprzedzającym dialog z partnerem prywatnym, co nie uwzględnienia specyfiki projektów PPP, w których aspekty techniczne przedsięwzięcia powinny być ustalane na etapie wyboru wykonawcy. Wytyczne dotyczące przygotowania inwestycji opracowywane obecnie przez Ministerstwo Rozwoju powinny skorygować to niewłaściwe podejście. W ocenie przedstawiciela resortu nieuzasadnione są również oczekiwania instytucji zarządzających co do obowiązku zatwierdzania wszystkich postanowień umowy PPP w sytuacji, gdy zgodnie z przepisami instytucje te mają jedynie umocowanie do badania (i ewentualnego zatwierdzania) kwestii odnoszących się do kwalifikowalności wydatków partnera prywatnego i rachunku powierniczego.

Ponadto wskazano, że nie jest uzasadniony spory w praktyce wymóg ponownej oceny wniosku o dofinansowanie po wyborze partnera prywatnego. W przypadku umowy warunkowej, gdy pojawi się partner, który ma być beneficjentem projektu, instytucja zarządzająca powinna zbadać jedynie zdolność tego partnera do przyjęcia statusu beneficjenta dotacji zasilającej projekt. Zgodnie z kompetencjami instytucji

zarządzającej nie powinna ona dokonywać ponownej oceny tego wniosku, ponieważ był on już oceniony na etapie aplikowania o dofinansowanie przez stronę publiczną. Wnioskodawca (podmiot publiczny) opisał całą inwestycję w ramach analizy przedrealizacyjnej udostępnionej instytucji zarządzającej, zatem jeśli w tym zakresie nie nastąpiły zmiany, instytucja zarządzająca powinna jedynie zbadać, czy zgodnie z kryteriami kwalifikowalności określonymi w danym programie operacyjnym partner prywatny może być beneficjentem.

Doświadczenia beneficjenta projektu hybrydowego – przedsięwzięcie realizowane w Mieście Zgierz

Pan **Przemysław Staniszewski**, Prezydent Miasta Zgierza, przedstawił doświadczenia z realizacji projektu dotyczącego termomodernizacji obiektów publicznych w modelu PPP z udziałem środków Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Jak tłumaczył, wdrożenie projektu wymagało blisko dwuletniego okresu przygotowawczego, uzgodnień z instytucją zarządzającą oraz przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego. W trakcie negocjacji umowy PPP pojawiało się wiele pytań ze strony wykonawców, jak i kwestii koniecznych do rozwiązania w związku z zastosowaniem modelu hybrydowego.

Umowa partnerstwa publiczno-prywatnego zawarta została z końcem stycznia 2017 roku, przy czym była to umowa warunkowa do czasu zawarcia umowy o dofinansowanie, co wiąże się z koniecznością zaakceptowania przez partnera prywatnego ryzyka związanego z pewnymi działaniami podejmowanymi do czasu ostatecznego przyznania dofinansowania.

Prezydent podkreślił, że dzięki zaangażowaniu kapitału partnera prywatnego w modelu hybrydowym, miasto może realizować wszystkie zamierzenia inwestycyjne. W tradycyjnym postępowaniu nie byłoby możliwe zrealizowanie planowanych inwestycji zaledwie w ciągu roku, a ponadto konieczne byłoby uruchamianie dodatkowych procedur dotyczących pozyskania środków inwestycyjnych przez gminę. Przewaga partnerstwa publiczno-prywatnego nad modelem samodzielnej realizacji przedsięwzięcia polega również na możliwości zrealizowania istotnej inwestycji bez obciążania budżetu podmiotu publicznego. Istotną jest gwarancja wykonania robót budowlanych w sposób zapewniający uzyskanie oszczędności w kosztach eksploatacji budynków objętych umową, co daje podstawy do spłaty zobowiązań wobec partnera prywatnego w okresie trwania projektu. Pani **Małgorzata Łuszczynska** z Wydziału Inwestycji i Rozwoju, w Urzędzie Miasta Zgierza,

przybliżyła podstawowe dane na temat przedsięwzięcia obejmującego 24 placówki oświatowe, w tym żłobek, 11 przedszkoli, 8 szkół podstawowych, 3 gimnazja i liceum. W zakres inwestycji weszła też termomodernizacja budynku basenu, który stanowi część kompleksu budynków jednego z gimnazjów. Partner prywatny ponosi wszystkie koszty niezbędne do realizacji projektu, na własne ryzyko, przygotowywał również dokumentację projektową, aby z końcem czerwca 2017 r. możliwe było rozpoczęcie prac budowlanych związanych z podniesieniem efektywności energetycznej budynków.

Co ważne, zakres umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, oraz zakres prac objętych umową o dofinansowanie nie pokrywają się całkowicie. Umowa o PPP obejmuje rozbudowę budynku jednej ze szkół, co nie jest objęte dofinansowaniem z funduszy UE. Natomiast we wniosku o dofinansowanie, jak i w umowie zawarto elementy, które nie są objęte umową o PPP, np. nadzór nad inwestycją.

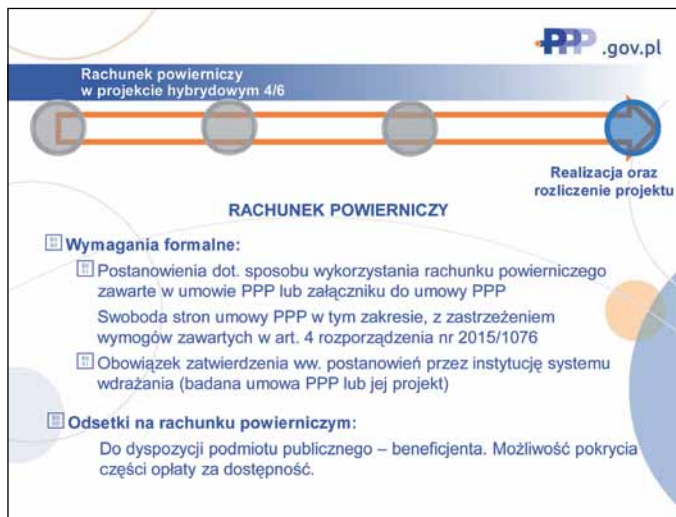
W ocenie przedstawicielki Urzędu, PPP było jedyną szansą na przeprowadzenie zakładanego zakresu prac w krótkim czasie i w sposób kompleksowy. Istotną była również możliwość skorzystania z nowoczesnych rozwiązań, które zaproponował podmiotowi publicznemu partner prywatny, jak również status zobowiązań finansowych zaciągniętych przez podmiot publiczny w ramach umowy o PPP, które nie wchodzi w zadłużenie budżetu podmiotu publicznego. Co więcej, procedura wyboru partnera prywatnego jest przejrzysta, gwarantując osiągnięcie rezultatów określonych w ofercie i ustalonych w umowie z partnerem, pod rygorem kar umownych. Model PPP daje podmiotowi publicznemu gwarancję, że założone efekty przedsięwzięcia zostaną osiągnięte. Miasto Zgierz złożyło 31 marca br. dokumentację aplikacyjną na dofinansowanie projektu hybrydowego pn.: „Kompleksowa termomodernizacja budynków na terenie Miasta Zgierza” w ramach instrumentu ZIT RPO WŁ na lata 2014-2020. Wniosek przeszedł ocenę strategiczną dokonaną przez instytucję pośredniczącą, czyli Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny. Po uzyskaniu pozytywnej oceny formalnej został skierowany do oceny merytorycznej w trybie pozakonkursowym. Formalnie wnioskodawcą, jak i beneficjentem jest Gmina Miasto Zgierz.

Planowany zakres prac został podzielony na prace podstawowe i roboty dodatkowe. Te pierwsze zostały objęte dofinansowaniem. Natomiast roboty dodatkowe wykonywane przez partnera prywatnego nie będą zaliczane do kosztów kwalifikowanych projektu.

Strukturę prawną przedsięwzięcia omówił **Rafał Cieślak**, radca prawny będący doradcą podmiotu publicznego. Jak wskazał, rozwiązanie zastosowane w Zgierzu odpowiada pełnemu modelowi hybrydowemu wskazanemu w typologii JASPERS, jako model spełniający wymogi struktury hybrydowej przyjętej

przez Ministerstwo Rozwoju (DBFO). Projekt jest realizowany w tego typu strukturze zgodnej z założeniami Wytycznych Ministerstwa Rozwoju.

W przyjętym rozwiązaniu, partner prywatny dostarcza usługę kompleksową, od projektowania poprzez remonty, modernizacje, finansowanie przedsięwzięcia i jego eksploatację. Cechą przedsięwzięć z zakresu



efektywności energetycznej jest to, że są to projekty w części samofinansujące się. W ocenie doradcy, choć projekty hybrydowe wiążą się z pewnym ryzykiem na etapie wyboru partnera prywatnego czy pozyskiwania dotacji, przynieść mogą podwójną korzyść finansową stronie publicznej. Partner przeprowadza cały proces inwestycyjny, gwarantuje pewien zakres utrzymania infrastruktury, a przede wszystkim efektywne zarządzanie energią ciepłą w obiektach. W ocenie mecenas Cieślaka trudność w realizacji tego projektu hybrydowego wynikała z ogólnej redakcji przepisów Rozporządzenia 1303/2013 i braku stosownych wytycznych MR, które były opracowane po rozpoczęciu prac nad przedsięwzięciem w Zgierzu, a zawierają rozwiązania, które zostały opracowane między innymi na bazie tego przedsięwzięcia.

Istotną rolę spełnia zespół projektowy, w skład którego powinny wchodzić osoby posiadające szereg kompetencji w obszarze prowadzenia inwestycji, zamówień publicznych, finansów i pozyskiwania środków zewnętrznych (UE). Zespół będąc odpowiedzialny za wdrażanie projektu, współpracuje z doradcą wspierającym podmiot publiczny w przedsięwzięciu.

Jednym z wyzwań w realizacji projektu hybrydowego zgodnie z wytycznymi MR, jest prawidłowe przeprowadzenie testu rynkowego przedsięwzięcia. Może się zdarzyć, że udziałem w badaniu rynku zainteresowany będzie tylko jeden potencjalny partner, wówczas pojawia się pytanie: czy instytucja zarządzająca uzna należyta staranność testu rynku na etapie formalnej oceny wniosku dotyczącego projektu hy-

brydowego. Nie całkiem jasne było też czy instytucja zarządzająca może wymagać wglądu w wyniki testu rynkowego czy analizy przedrealizacyjne projektu PPP, które muszą być co do zasady zamknięte już przed etapem wyboru partnera prywatnego. W ocenie doradcy, zasadniczą kwestią dla powodzenia projektu hybrydowego jest ustalenie możliwości realizacji projektu z instytucją zarządzającą. Jest to o tyle trudny proces, że niestandardowe podejście budzi naturalny opór instytucji nakierowanej głównie na rozpatrywanie tradycyjnych aplikacji. Jest on jednak powoli przelamywany wraz z dostarczaniem instytucji zarządzającej informacji na temat struktury i uwarunkowań przedsięwzięcia. Przykładowo, specjalne zasady realizacji projektów hybrydowych wypracowało województwo zachodniopomorskie. Postanowiono tam zebrać w jednym dokumencie wszystkie kwestie dotyczące projektów hybrydowych, co powinno ułatwić pracę nad tego typu inicjatywami. Niestety wciąż instytucje zarządzające (urzędy marszałkowskie) nie wypracowały jednolitego podejścia do projektów hybrydowych. W praktyce skłonne do realizacji projektów tego typu są województwa: łódzkie i pomorskie, ale zdarzają się też regiony, które nie chcą realizować tego typu projektów, nawet wbrew przepisom powszechnie obowiązującym, jak i wytycznym MR. W tych uwarunkowaniach nieco łatwiej wdrażać projekty indykatywne, gdyż projekty konkursowe zależne są od zapisów regulaminów konkursowych oraz nastawienia stosującej je instytucji zarządzającej.

Teoretycznie, w celu realizacji projektu hybrydowego możliwe jest, by najpierw wybrać partnera prywatnego a następnie starać się o dofinansowanie, dopuszczalna jest też odwrotna kolejność - zawarcie umowy o dofinansowanie i rozpoczęcie procesu wyłonienia partnera prywatnego. Jednak warunki finansowania dotacyjnego muszą być uzgodnione z instytucją finansującą. Dialog konkurencyjny umożliwia uzgadnianie sposobu realizacji zamówień, co jest rozwiązaniem korzystnym. Ważne mogą się też okazać postanowienia dotyczące harmonogramu realizacji prac, co przekłada się na rozwiązania w zakresie zaliczek lub refundacji, które muszą być uzgodnione z instytucją zarządzającą. Dlatego, w ocenie Rafała Cieślaka, najkorzystniej jest równoległe prowadzić procedury wyboru partnera i uzgadniania umowy o dofinansowanie lub nieco szybciej wybrać partnera prywatnego, a następnie ubiegać się o dofinansowanie. Jeżeli proces przebiega równoległe, należy zadbać o to, żeby możliwie szybko wypracować rozwiązania techniczne, tym bardziej, że zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju, instytucje zarządzające naborem wniosków nie powinny od beneficjentów planujących realizację projektów hybrydowych wymagać dostarczenia na etapie ubiegania się o dofinansowanie pełnego PFU, ograni-

czając się do analizy zakresu przedsięwzięcia wskazanego w analizie przedrealizacyjnej. Z drugiej strony, bez doprecyzowania zakresu rzeczowego przedsięwzięcia instytucja zarządzająca może mieć wątpliwości co do jego wykonalności, a beneficjent nie może liczyć na dodatkowe punkty na etapie oceny wniosków, jeśli ich przyznanie związane jest z tym aspektem ocenianego projektu (trudno o pozwolenie na budowę, jeśli nie ma jeszcze PFU). Problemem w rozmowach pomiędzy beneficjentem a instytucją zarządzającą może być też jasne ustalenie, jaki zakres późniejszych zmian w stosunku do wstępnej koncepcji technicznej uznaje się za na tyle istotny, by wymagał ponownej oceny wniosku. W kontekście utrzymywania stałego kontaktu z urzędami marszałkowskimi (instytucjami zarządzającymi), doradca wskazał, że wiele zależy od indywidualnego podejścia w konkretnej instytucji zarządzającej – część z nich nie jest szczególnie skłonna do tego rodzaju pomocy, inne natomiast chętnie udzielają nawet bardzo szczegółowych konsultacji już na etapie składania wniosku o dofinansowanie, jak miało to miejsce w przypadku Zgierza. W kontekście zapisów umowy o dofinansowanie dla projektu hybrydowego należy mieć na względzie, że partnerzy prywatni mogą niechętnie podchodzić do projektów, w których występują środki unijne, uznając je za dodatkowy czynnik ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia. Jeśli partner prywatny ma ponieść i pokryć wydatki kwalifikowane, udokumentować te wydatki, przedstawić dokumentację podmiotowi publicznemu (beneficjentowi), aby ten mógł rozliczyć realizowany projekt z instytucją dokonującą wypłaty refundacji, znaczenia nabiera odpowiedzialność partnera prywatnego za proces rozliczenia dotacji. Sektor prywatny ponosi tu bardzo duże ryzyko, którym nie bardzo potrafi zarządzać i w związku z tym nie chce go przyjąć. Zamawiający musi jednak zobowiązać partnera prywatnego (wykonawcę) do odpowiedniego udokumentowania poniesionych wydatków w zakresie, jaki jest konieczny do rozliczenia projektu. W świetle doświadczeń projektu zgierskiego jest to bardzo ważny aspekt negocjacji i umowy o PPP, w której należy dokonać sensownego podziału tego ryzyka między strony umowy, co następuje wiele problemów negocjacyjnych. Istotne jest, aby w umowie bardzo precyzyjnie określić sposób dokumentowania wydatków związanych z realizacją projektu tak, aby partner prywatny dokładnie wiedział, za co odpowiada w tym obszarze. W przeciwnym razie, ze względu na duże ryzyko może odmówić ostatecznego zawarcia umowy o PPP. Również problematyczne może się okazać odpowiednie ustalenie sposobu dokonywania zaliczek, związanych z wykorzystaniem dotacji. Jeśli partner prywatny nie jest beneficjentem, nie może otrzymać żadnej zaliczki na poczet realizowanych zgodnie z umową o PPP działań. To podmiot publiczny - jako beneficjent - jest

uprawniony do wystąpienia o zaliczkę, która trafia na rachunek powierniczy lub konto techniczne stworzone w celu rozliczenia zaliczki. Obydwu stronom zależy, by zapłacić partnerowi jak najszybciej, bo wiąże się to z obniżeniem kosztów finansowania całego przedsięwzięcia. Jednak trzeba być świadomym, że również proces refundacji nie jest wolny od pewnych ryzyk. Po zakończeniu procesu inwestycyjnego i złożeniu wniosku o płatność następuje jego weryfikacja (kontrola), która może potrwać dłuższy czas. W tym kontekście, zdaniem mecenasa Cieślaka, warto szerzej zastosować system zaliczek, który pozwala szybko skonsultować 80-90% refundacji i jest najbardziej efektywną i najszybszą ścieżką wprowadzania środków dotacyjnych do projektu hybrydowego.

Na zakończenie omawiania doświadczeń Zgierza pani Małgorzata Łuszczynska podkreśliła, że należy przygotować się na to, iż w projekcie hybrydowym procedura nie jest łatwa i wymaga sporo pracy. Zawarcie umowy o PPP poprzedzone było w tym przypadku przeprowadzeniem 5 tur dialogu konkurencyjnego, z których każda była poświęcona innemu obszarowi współpracy. Dużo czasu zajęła też konsultacja treści umowy o PPP z instytucją zarządzającą.

Zgodnie z informacjami udzielonymi Biuletynowi PPP w połowie listopada 2017 r. przez Panią Ewę Lefik-Babiasz, z Urzędu Miasta Zgierza, umowa o dofinansowanie projektu została zawarta w ostatnim dniu czerwca 2017 a na koniec stycznia 2018 r. planowane jest zakończenie realizacji prac pierwszego etapu tj. 14 budynków objętych przedsięwzięciem.

Wdrożenie projektu hybrydowego z punktu widzenia instytucji zarządzającej.

Pan **Marcin Pawlak**, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego, przedstawił proces wdrażania projektu hybrydowego Miasta Zgierza z punktu widzenia instytucji zarządzającej. Istotnym argumentem przemawiającym za realizacją zgierskiego projektu jest jego wdrażanie w formule ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). W województwie łódzkim, w przypadku projektów ZIT, finansowane projektów infrastrukturalnych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przebiega w trybie pozakonkursowym. W konsekwencji Zgierz mógł samodzielnie określić termin, kiedy będzie gotowy i kiedy instytucja pośrednicząca, czyli Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny będzie wzywał beneficjenta do złożenia wniosku o dofinansowanie. Było to dużym ułatwieniem dla beneficjenta, ponieważ w trybie kon-

kursowym potencjalni wnioskodawcy często nie są w stanie przygotować wszystkich elementów koniecznych dla przeprowadzenia projektu hybrydowego, w terminach konkursowych.

Projekt jako część puli projektów indykatorywnych był nieco niepokojący ze względu na wolne tempo wdrażania, co przekłada się na certyfikację środków i powstanie rezerw wykonania zadań przez Urząd Marszałkowski. Budziło to obawy zwłaszcza w kontekście obecnej perspektywy budżetowej, która została uruchomiona z opóźnieniem. Ostatecznie uznano, że skala przedsięwzięcia zgierskiego nie jest na tyle duża, aby istotnie opóźnić prace związane z certyfikacją wydatków w skali RPO. We wczesnej fazie przygotowania dokumentacji instytucja zarządzająca widziała kilka problemów przy realizacji omawianego projektu. Istotną przeszkodą był brak doświadczenia z poprzednich perspektyw finansowych w realizacji przedsięwzięć hybrydowych, co budziło wątpliwości, jakimi dokumentami musi dysponować beneficjent i instytucja zarządzająca przy realizacji projektu, a na początek do złożenia wniosku aplikacyjnego. Problem braku dobrych praktyk dotyczył też innych regionów. Co więcej, ówczesne przepisy były na tyle nieprecyzyjne, że nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jak będzie przebiegało przygotowanie projektu i ile czasu potrzeba na wypracowanie dokumentów umożliwiających poprawną aplikację o środki.

W tej sytuacji pomocne okazały się wytyczne opracowane przez MR w 2016 r., jak również bezpośredni kontakt z resortem i wspólne szukanie rozwiązań, umożliwiających złożenie aplikacji. Urząd Marszałkowski przygotował umowę o dofinansowanie zawierającą szereg rozwiązań umożliwiających przygotowanie projektu hybrydowego. Ostatecznie okazało się, że konieczna była znacznie mniejsza niż przewidywano interwencja w już istniejącą dokumentację (standardową) - wystarczyło wprowadzenie 8 paragrafów. Najważniejszą zmianą w zapisach umowy o dofinansowanie było wprowadzenie zapisów umożliwiających warunkowe zawarcie umowy. Jest to istotne z punktu widzenia zgodności z obowiązującymi przepisami w zakresie terminów wynikających z harmonogramu przygotowania projektu hybrydowego. Harmonogram dołączony do wniosku stanowi istotny element kontrolny dla instytucji zarządzającej, pozwalający sprawdzać, czy projekt jest realizowany zgodnie z określonymi terminami i czy w ogóle jest szansa na jego realizację. Ponadto wprowadzono warunek dotyczący oświadczenia o wynagrodzeniu partnera, co pozwala na uniknięcie ponownych szczegółowych analiz w tym zakresie. Określono również sytuacje i terminy, w których umowa o PPP miała być dostarczona instytucji zarządzającej. Mimo sceptycznego nastawienia co do faktycznego wykorzystania tej opcji wprowadzono zapisy umożliwiające zmia-

nę beneficjenta będącego podmiotem publicznym na partnera prywatnego przy spełnieniu określonych wymagań, w szczególności związanych z uprzedzeniem instytucji zarządzającej o takim zamiarze. Wprowadzono ponadto rozwiązania umożliwiające zastąpienie partnera prywatnego, po przeprowadzeniu jego ponownego wyboru. Zastosowano również zapisy dotyczące możliwości wycofania się z modelu hybrydowego i powrotu przez beneficjenta do tradycyjnej formuły dofinansowania projektu planowanego pierwotnie do wdrożenia jako PPP, po przeprowadzeniu jego ponownej oceny w zmodyfikowanej formule.

We wzorze umowy o dofinansowanie uwzględniono również kwestię rachunku powierniczego. Zmieniono nieznacznie strukturę wniosku o dofinansowanie ze względu na większą liczbę załączników. Nie ma natomiast żadnych rozbieżności między projektem tradycyjnym w modelu konkursowym czy też pozakonkursowym a projektami hybrydowymi pod względem kryteriów wyboru projektów. Pojawiła się, zgodnie z wytycznymi MR, konieczność weryfikacji umowy PPP, pogłębiona analiza finansowa i konieczność weryfikacji analiz przedrealizacyjnych przez instytucję zarządzającą. Wobec korzyści jakie rodzi zastosowanie modelu hybrydowego PPP, warto było dołożyć wszelkich starań na rzecz odpowiedniego przygotowania tego typu projektów.

4.3. Obraz rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Krzysztof Szymański

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł oparty jest na wynikach badania ankietowego i telefonicznego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce przeprowadzonego przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (IPPP) wśród podmiotów publicznych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie maja i czerwca 2017 r. Pełny opis wyników wspomnianego badania zawarty jest w Raporcie Ministerstwa Rozwoju, przygotowanym przez IPPP, pt. „Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2017 r.” opublikowanym na stronie www Ministerstwa Rozwoju w dniu 18 września 2017 r.¹



Źródło: Fotolia

Omawiany raport jest kolejnym opracowaniem ogólnopolskim rynku PPP przygotowanym przez IPPP w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Pierwszy opublikowany raport dotyczył rozwoju rynku PPP do końca 2016 roku. Analizy rynku PPP w Polsce będą aktualizowane w jednolitym formacie w cyklu półrocznym do końca 2018 roku².

1 Por. Bartosz Korbus, Dawid Zalewski, Krzysztof Szymański „Analiza rynku ppp w Polsce za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2017 r.”, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017.

2 Badanie rynku wykonywane jest w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, koordynowanego przez Ministerstwo Rozwoju i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu

Cykliczne badania rynku wpisują się z realizacją celów „Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, a w szczególności służą wdrożeniu dwóch działań zawartych w tym dokumencie: opracowaniu i monitoringowi bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP (działanie 2) oraz prowadzeniu bazy istniejących projektów PPP i monitoringowi ich realizacji oraz efektów (działanie 3)³.

Celem artykułu jest krótkie podsumowanie wyników ostatniego badania rynku PPP w Polsce w okresie od początku 2009 r. do połowy 2017 r. oraz wskazanie na główne tendencje, jakie można zaobserwować w oparciu o zgromadzone dane. W artykule skoncentrowano się w szczególności na przedstawieniu struktury ilościowej i wartościowej rynku PPP w trzech płaszczyznach, odpowiadających sekwencji rozwijania przedsięwzięć PPP: projektów w trakcie realizacji, zamierzeń inwestycyjnych na etapie postępowań w roku oraz zamierzeń inwestycyjnych na etapie planowania i analiz.

Zgodnie z metodologią przyjętą na potrzeby badań, polski rynek PPP obejmuje przedsięwzięcia realizowane na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r. (a dla postępowań koncesyjnych wszczętych poczynając od dnia 14 grudnia 2016 r., na podstawie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 21 października 2016 r.).

Przyjęte podejście ma tę istotną zaletę, że pozwala jednoznacznie zdefiniować zakres (granice) przedmiotu analizy, czyli rynku PPP, w oparciu o konkretne kryterium związane bezpośrednio z otoczeniem prawno-proceduralnym, w jakim realizowane są projekty PPP. Dla pełni obrazu należy jednak pamiętać, że w polskim systemie prawnym możliwa jest realizacja projektów „PPP w szerokim rozumieniu”, które można ogólnie określić jako przedsięwzięcia obejmujące współpracę

Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020.

3 Por. Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r., s. 17. Szerzej na temat Polityki PPP w tekście 1.2 str. niniejszego Biuletynu partnerstwa publicznego.

między podmiotami z sektora publicznego i prywatnego mającą na celu wykonanie zadania publicznego i opartą o długoterminową umowę, także przy wykorzystaniu innych przepisów niż wspomniane wyżej ustawy⁴. I tak w Polsce realizowane są projekty PPP zainicjowane przed 2009 rokiem (np. projekty budowy i eksploatacji autostrad realizowane pod rządami ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym z dnia 27 października 1994 r.), jak i projekty rozpoczęte w późniejszych latach w formule spółek celowych joint-venture, jak projekt zagospodarowania otoczenia Stadionu Energa w Gdańsku ogłoszony w lutym 2017 r.

Rynek PPP w liczbach

Odnosząc się do przedsięwzięć inicjowanych w ramach ustawodawstwa dotyczącego umów o partnerstwie publiczno-prywatnym i umów koncesyjnych (ściśle, wąskie rozumienie PPP), w okresie ich obowiązywania, a więc od początku 2009 roku do połowy 2017 roku, podmioty publiczne wszczęły w sumie 490 postępowań zmierzających do zawarcia umowy o PPP lub koncesji. Warto zaznaczyć, że liczba ta jest do pewnego stopnia zawyżona, wskutek częstej praktyki unieważniania nieskutecznych postępowań i ogłaszania kolejnych, dotyczących tego samego projektu, i to niekiedy kilkakrotnie. Skuteczność inicjowanych postępowań okazała się niska, co można przypisać ogólnej niedojrzałości rynku, w tym brakowi kwalifikacji i doświadczeń niezbędnych dla przygotowania projektu PPP, zwłaszcza po stronie publicznej. Tylko mniej więcej co czwarte rozpoczęte postępowanie zakończyło się sukcesem – ostatecznie podpisano 128 umów PPP obejmujących nakłady inwestycyjne i świadczone usługi o łącznej wartości 6.224 mln zł⁵.

Efektywna realizacja nastąpiła w przypadku 116 umów o łącznej wartości 5.804 mln zł, i to przede wszystkim na nich będzie skupiać się uwaga w dalszej części tekstu. Pozostałe 12 zawartych umów o wartości niespełna 420 mln zł zostało rozwiązanych jeszcze przed rozpoczęciem ich realizacji (dotyczy to 9 umów) lub nie są one realizowane mimo braku formalnego rozwiązania (to przypadek 3 umów, w tym największego z nie-realizowanych projektów, budowy Term Gostynińskich o wartości 285 mln zł).

4 W ustawodawstwie polskim brak jest precyzyjnej, legalnej definicji PPP, która określałaby tę formę współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w sposób jednoznaczny i zamknięty. Por. Analiza prawna możliwości realizacji przez podmioty publiczne projektów PPP na innej podstawie prawnej niż ustawa o PPP. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa, kwiecień 2014 r.

5 Dla ułatwienia lektury artykułu, pojęcie projektów czy umów PPP będzie odnoszone w sposób jednolity do całego rynku, także do umów koncesyjnych, chyba że kontekst będzie wymagał rozróżnienia tych dwóch typów umowy.

Wykres 1. poniżej przedstawia rozwój aktywności polskiego rynku PPP na przestrzeni 8 i pół roku do połowy 2017 r. Widać na nim liczbę wszystkich postępowań oraz zawarcie umowy PPP wszczętych w danym roku, liczbę tzw. postępowań unikalnych (tzn. rzeczywiście nowych, a nie ogłaszanych ponownie⁶), liczbę zawartych realizowanych umów, i wreszcie liczbę postępowań w toku, czyli postępowań rozpoczętych w danym roku, które w połowie 2017 roku nie zostały jeszcze zakończone.

Jak widać na Wykresie 1., liczba rozpoczynanych postępowań nie wykazuje żadnego wyraźnego trendu w czasie - osiągnęła ona maksimum w 2012 r. (81), po czym ustabilizowała się w latach 2013-2016 na średnim poziomie około 60 postępowań rocznie. Natomiast liczba zawieranych umów w latach 2009-2015 systematycznie zwiększała (wzrost z 2 umów w 2009 r. do 25 w 2015 r.), jednak w 2016 r. nastąpił istotny spadek do 11 umów. Pierwsza połowa 2017 roku była okresem dość słabej aktywności rynku PPP, z 20 rozpoczętymi postępowaniami i 6 podpisanymi umowami.

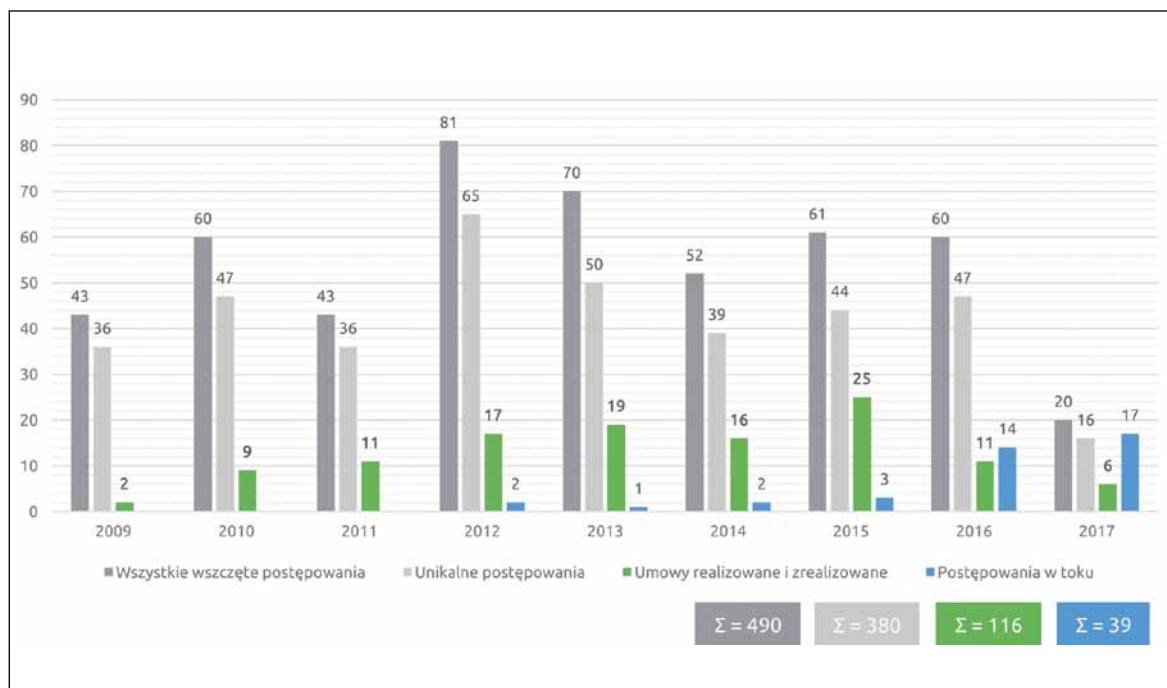
Jeśli chodzi o sektory usług publicznych, w których wykorzystano formułę PPP, widać wyraźną koncentrację aktywności rynku - mierzoną poprzez ilość wdrożonych projektów - w 5 sektorach infrastruktury. Są to:

- efektywność energetyczna - 18 realizowanych umów, przede wszystkim dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej i w mniejszym stopniu modernizacji oświetlenia ulicznego,
- sport i turystyka - 17 umów, głównie mających charakter koncesji usługowych na utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą sportowo-rekreacyjną, jak hale widowiskowo-sportowe, pływalnie, trasy turystyczne,
- infrastruktura transportowa - 15 umów, dotyczących m.in. budowy i eksploatacji parkingów, przebudowy i utrzymania ulic / dróg lokalnych,
- gospodarka wodno-kanalizacyjna - 13 umów, przede wszystkim o charakterze koncesji usługowych na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków,
- telekomunikacja - 12 umów dotyczących budowy i eksploatacji regionalnych sieci szerokopasmowego internetu (projekty wdrażane w poszczególnych województwach przy istotnym współfinansowaniu z funduszy UE).

6 Badanie wykazało, że w całym okresie od początku 2009 r. do połowy 2017 r. zostało wszczętych 380 postępowań unikalnych. Odnosząc tę liczbę do 490 wszystkich zainicjowanych postępowań, oznacza to, że 110 postępowań stanowiło drugie lub kolejne podejście do znalezienia prywatnego partnera dla projektu.

We wspomnianych 5 sektorach wdrożono w sumie 75 projektów, co stanowi blisko 65% całego rynku. Godna podkreślenia jest czołowa pozycja w rankingu sektorowym zajmowana przez efektywność ener-

tyczną, która w I połowie 2017 r. wyprzedziła tradycyjnego lidera klasyfikacji od początku funkcjonowania polskiego rynku PPP, sektor sportu i turystyki.



WYKRES 1. Rozwój aktywności polskiego rynku PPP na przestrzeni 8 i pół roku do połowy 2017 r.

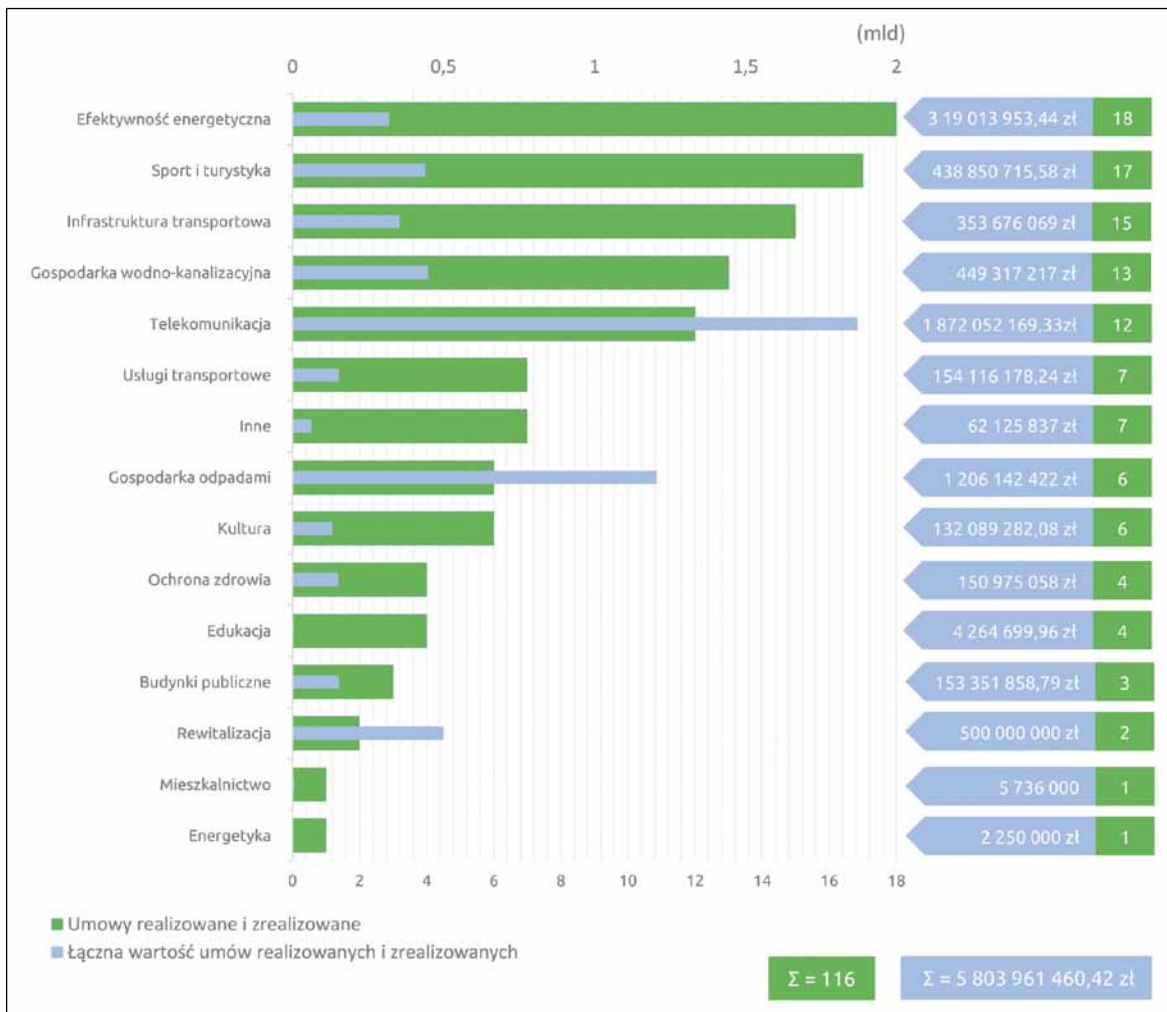
Wykres 2. poniżej przedstawia ilość realizowanych umów PPP oraz ich wartość (kwotę nakładów inwestycyjnych i usług brutto) w podziale na sektory infrastruktury usług publicznych. Jak można łatwo zauważyć, ranking sektorów pod względem wartości realizowanych projektów PPP wygląda zupełnie inaczej niż ranking ilościowy. Główną rolę odgrywa tu oczywiście różna kapitałochłonność projektów w poszczególnych sektorach usług publicznych. Ponadto, przy niewielkiej ilości przedsięwzięć w wielu sektorach, jeden duży projekt często przesądza o miejscu danego sektora w rankingu.

Zgodnie z danymi prezentowanymi na Wykresie 2. największym sektorem polskiego rynku PPP w ujęciu wartościowym była w badanym okresie telekomunikacja, gdzie realizowane projekty osiągnęły łączną kwotę 1.872 mln zł (32% wartości całego rynku). Jest to następstwem wdrożenia szeregu bardzo dużych projektów w ramach programu rozwoju szerokopasmowego internetu, w tym w Wielkopolsce (2 projekty na 410 i 222 mln zł), na Mazowszu (458 mln zł), Warmii i Mazurach (327 mln zł) oraz Podkarpaciu (311 mln zł).

Drugi w rankingu sektor gospodarki odpadami z projektami o łącznej wartości 1.206 mln zł zawdzięcza swoją pozycję przede wszystkim największemu do-

tychczas projektowi PPP w Polsce⁷, tj. budowie Systemu Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania (1.040 mln zł). Również miejsca kolejnych sektorów w klasyfikacji wartościowej zostały przesądzone przez pojedyncze duże przedsięwzięcia: projekt zagospodarowania Wyspy Spichrzów w Gdańsku (400 mln zł) w sektorze rewitalizacji, budowę oczyszczalni ścieków w Konstancinie-Jeziornie (338 mln zł) w sektorze gospodarki wodno-kanalizacyjnej, koncesję na zarządzanie Międzynarodowym Centrum Kongresowym i Halą Spodek w Katowicach (246 mln zł) w sektorze sportu i turystyki. Natomiast sektor efektywności energetycznej, przodujący pod względem ilości projektów, w rankingu wartościowym uplasował się na dalekim 7. miejscu, gdyż realizuje się tam w większości projekty małe i średnie – największy projekt wdrożony w tym obszarze, termomodernizacja obiektów publicznych gminy Wiązowna, ma wartość 70 mln zł.

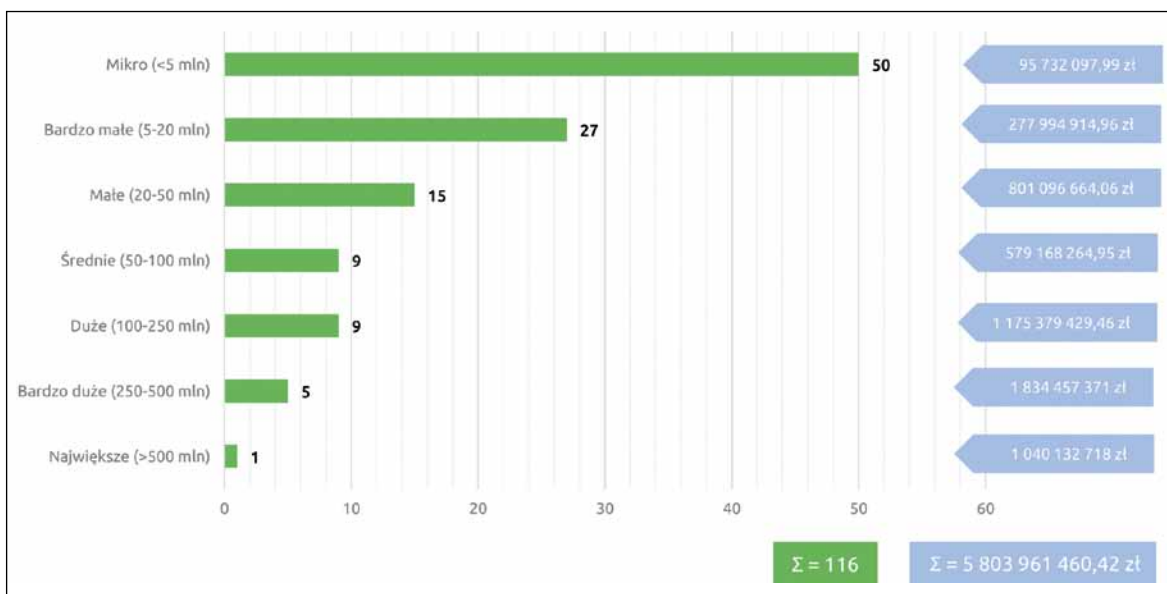
⁷ Mowa o projektach realizowanych w ramach obecnie obowiązujących ram prawnych dla PPP, obowiązujących od 2009 roku.



WYKRES 2. Ilość realizowanych umów PPP oraz ich wartość (kwotę nakładów inwestycyjnych i usług brutto) w podziale na sektory infrastruktury usług publicznych.

Jeśli spojrzeć na wartość rynku ppp w Polsce przez pryzmat przekrojowych przedziałów wartości, widać wyraźną prawidłowość: zdecydowanie najwięcej jest

projektów na najniższe kwoty i odwrotnie. Można to zaobserwować na Wykresie 3. poniżej.



WYKRES 3. Liczba realizowanych i zrealizowanych umów w uwzględnieniu przedziału wartości nakładów inwestycyjnych lub usług (w mln zł brutto).

Umowy o skali mikro (wartość poniżej 5 mln zł), których zawarto 50 (43% rynku w ujęciu ilościowym) mają łączną kwotę wynoszącą niespełna 96 mln zł czyli stanowią niecałe 2% wartości rynku. Natomiast 15 największych umów o wartości 100 mln zł i więcej, tworzących 3 przedziały o najwyższej wartości, o łącznej

kwocie nakładów inwestycyjnych lub usług wynoszącej 4.050 mln zł, stanowi 12% rynku w ujęciu ilościowym oraz 70% rynku w ujęciu wartościowym. Lista 15 największych projektów PPP realizowanych w Polsce przedstawiona jest w Tabeli 1. Poniżej.

Tabela 1. Projekty PPP o wartości co najmniej 100 mln zł realizowane w Polsce (1):

Nazwa projektu	Rok umowy	Kwota (mln zł)
System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania	2013	1.040
Internet dla Mazowsza	2013	458
Zagospodarowanie ptn. cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku	2015	400
Oczyszczalnia ścieków Konstancin-Jeziorna	2012	338
Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. Warm-Maz.	2013	327
Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. Podkarpac.	2013	311
Zarządzanie MCK i Halą Spodek w Katowicach	2016	246
Usługi Operatora Infrastruktury w projekcie WSS	2014	222
Budowa Szpitala powiatowego w Żywcu	2011	139
Zakład Zagospodarowania Odpadów w Raciborzu	2014	118
Zarządzanie infrastrukturą Term Warmińskich	2015	108
Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie	2012	100
Budowa parkingu podziemnego w Opolu	2015	100
Przebudowa kompleksu domów studenckich UJ (2)	2013	89
Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu (2)	2015	53
Wartość łącznie		4.050

Uwagi: (1) Na liście nie jest uwzględniony projekt budowy Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej, który w Raporcie IPPP jest ujęty jako jeden projekt o wartości 410 mln zł, natomiast formalnie budowa WSS była przedmiotem 6 odrębnych umów z wykonawcami, (2) projekty wykazane w Tabeli jedynie z wartością nakładów inwestycyjnych.

Omówiona powyżej w wielkim skrócie charakterystyka realizowanych w Polsce projektów PPP w ujęciu ilościowym i wartościowym, w podziale na sektory infrastruktury publicznej, została w decydującej mierze zdeterminowana przez fakt, że ogromna większość tych projektów zainicjowana została przez samorządy. Wśród 116 projektów PPP w realizacji, aż 105 (blisko

91%) realizowanych jest po stronie publicznej przez samorządy i podmioty z nimi powiązane - 74 projekty przypadają na podstawowy szczebel samorządu czyli gminy (wśród nich czołową rolę odgrywają gminy miejskie), urzędy marszałkowskie realizują 9 projektów PPP.

Centralna administracja rządowa zajmowała przez większość analizowanego okresu pasywną postawę w kwestii rozwoju PPP, w zasadzie jedynym wyjątkiem była aktywna promocja projektów hybrydowych, łączących udział kapitału prywatnego z finansowaniem ze środków UE, przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Jednostki administracji rządowej zainicjowały tylko 5 projektów PPP o niewielkiej skali, z których jedynym znaczącym przedsięwzięciem jest budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu o wartości 52 mln zł.

Na koniec uwag dotyczących 116 projektów PPP realizowanych w Polsce warto jeszcze wspomnieć o statusie realizacji tych projektów na dzień 30 czerwca 2017 r. Wyglądał on następująco:

- 13 projektów zostało już w pełni wykonanych zgodnie z umową – dotyczy to projektów o charakterze usługowym, przewidujących krótkie terminy realizacji (najkrótsza umowa PPP miała termin 6-miesięczny!),
- 17 projektów znajdowało się w fazie budowy obiektów infrastrukturalnych, które następnie mają być eksploatowane przez partnera prywatnego,
- 86 projektów, a więc zdecydowanie najwięcej, znajdowało się już w fazie zarządzania infrastrukturą publiczną – są to projekty, gdzie faza budowy i rozruchu obiektów infrastruktury została już pomyślnie zakończona, bądź projekty o charakterze koncesji na usługi, gdzie faza budowy nie była w ogóle przewidziana.

Zamierzenia inwestycyjne – postępowania w toku

W połowie 2017 roku w trakcie postępowania o zawarcie umowy PPP lub udzielenie koncesji znajdowało się 39 przedsięwzięć PPP o łącznej wartości planowanych inwestycji i usług wynoszącej 4.628 mln zł (rzeczywista kwota jest większa, ale podmioty prowadzące 6 postępowań nie oszacowały dotychczas ich wartości). Oznacza to spadek liczby postępowań w toku w porównaniu do stanu na koniec 2016 roku, kiedy to odnotowano 46 przedsięwzięć w tej fazie.

Jeśli chodzi o udział poszczególnych sektorów infrastruktury usług publicznych w ilościowej puli postępowań w toku, pierwsza trójka najliczniejszych sekto-

rów wygląda tak samo jak w przypadku realizowanych umów PPP, chociaż kolejność jest nieco inna.

Liderem jest podobnie jak w umowach sektor efektywności energetycznej z 13 projektami. Sytuacja ta potwierdza dobrą koniunkturę w branży termo-moderizacyjnej w ostatnich latach, opartą o solidną ekonomikę przedsięwzięć tego typu, samofinansujących się z długoterminowych oszczędności na kosztach zużycia energii. Drugą lokatę w rankingu ilościowym zajmuje sektor infrastruktury transportowej z 9 projektami, a trzecią sektor sportu i turystyki z 5 projektami. W sumie na wspomniane 3 sektory przypada aż 69% całkowitej ilości postępowań w toku. W pozostałych sektorach, poza usługami transportowymi (3 projekty) i rewitalizacją (2 projekty), mamy już tylko pojedyncze postępowania. Na uwagę zasługuje np. tylko jeden projekt procedowany w sektorze gospodarki wodno-kanalizacyjnej, a więc klasycznym obszarze usług komunalnych (w fazie realizacji jest tu 13 projektów PPP). Zupełny brak postępowań w toku w sektorze telekomunikacji można natomiast wytłumaczyć zakończeniem programu budowy regionalnych sieci szerokopasmowego Internetu.

Waga poszczególnych sektorów pod względem wartości postępowań w toku jest zupełnie inna niż ich pozycja w rankingu ilościowym, podobnie jak to było w przypadku realizowanych umów PPP. Zdecydowanie dominującym sektorem w ujęciu wartościowym jest sektor infrastruktury transportowej z kwotą inwestycji i usług wynoszącą 2.723 mln zł (59% łącznej wartości postępowań w toku). Wśród 9 przedsięwzięć jest nie tylko największy projekt w całej grupie postępowań w toku (budowa i eksploatacja hali utrzymaniowo-naprawczej Kolei Mazowieckich w Sochaczewie o wartości 1.368 mln zł), ale ponadto jest tam jeszcze 5 kolejnych projektów o wartości ponad 200 mln zł (3 projekty budowy dużych parkingów podziemnych lub kubaturowych oraz 2 projekty przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich).

Kolejne sektory o największej wartości zawdzięczają swoją pozycję jednemu wielkiemu projektowi. W sektorach energetyki i gospodarki odpadami są to zresztą jedyne postępowania – chodzi odpowiednio o projekt budowy elektrociepłowni w Olsztynie¹ (547 mln zł) oraz projekt budowy spalarni odpadów komunalnych

¹ Postępowanie dotyczące projektu olsztyńskiego zostało na początku września 2017 r. zakończone. W dniu 4.09.2017 r. zarząd MPEC Sp. z o.o. w Olsztynie ogłosił decyzję o unieważnieniu postępowania w związku z faktem, że jedyna otrzymana ważna oferta partnera prywatnego znacznie przewyższała kwotę, jaka spółka była gotowa przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Praktycznie natychmiast po unieważnieniu pierwotnego postępowania, w dniu 5.09.2017 r. zarząd MPEC Olsztyn ogłosił rozpoczęcie dialogu technicznego, będącego wstępem do wszczęcia kolejnego postępowania o zawarcie umowy ppp. Ogłoszenie nowego postępowania ma nastąpić jeszcze przed końcem 2017 roku.

Tabela 2. Postępowania w toku o wartości 100 mln zł i większej na dzień 30 czerwca 2017 r.

Nazwa projektu	Wartość	Sektor
Budowa i eksploatacja hali Kolei Mazowieckich	1.368	infrastruktura transp
Budowa elektrociepłowni MPEC w Olsztynie	547	energetyka
Budowa spalarni odpadów ZUT w Gdańsku	500	gospodarka odpad.
Budowa i utrzymanie dróg woj. rejonu Włocławek	400	infrastruktura transp
Zagospodarowanie Dolnego Miasta w Gdańsku	350	rewitalizacja
Budowa i utrzymanie dróg woj. na Dolnym Śląsku	251	infrastruktura transp
Budowa parkingów podziemnych w Warszawie	250	infrastruktura transp
Budowa parkingów kubaturowych w Gdańsku	220	infrastruktura transp
Budowa parkingów wielopoziomowych w Łodzi	205	infrastruktura transp
Usługi transportu drogowego w woj. Warm-Maz.	130	usługi transportowe
Wartość łącznie	4.222	

w Gdańsku (500 mln zł). W obszarze rewitalizacji postępowania są dwa, ale o wartości sektora decyduje niemal całkowicie projekt zagospodarowania terenu dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku (350 mln zł).

W sumie wśród 39 postępowań w toku odnotowanych zostało 10 projektów o wartości 100 mln zł i większej. Łączna ich kwota wynosi 4.222 mln zł, co odpowiada 91% wartości wszystkich postępowań w toku na dzień 30 czerwca 2017 r. (waga dużych projektów jest zatem w tej grupie wyraźnie większa niż w realizowanych projektach ppp). Listę wspomnianych dużych postępowań w toku przedstawia Tabela 2.

W całej puli 39 postępowań będących na dzień 30 czerwca 2017 r. w trakcie procedowania, 31 zostało rozpoczętych stosunkowo niedawno, w ciągu roku 2016 (14) lub w pierwszej połowie 2017 roku (17), pozostałe były inicjowane w latach wcześniejszych, ale z różnych powodów nie doprowadziły do końca czerwca 2017 r. do zawarcia umowy PPP lub umowy koncesji.

Najstarsze postępowania w toku datują swój początek na rok 2012 – są to program budowy parkingów podziemnych w Warszawie oraz projekt budowy elektrociepłowni w Olsztynie. W roku 2013 wszczęte zostało jedno postępowanie (projekt przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich rejonu Włocławek),

w roku 2014 dwa (w tym projekt budowy spalarni odpadów komunalnych w Gdańsku) i w roku 2015 – trzy (w tym projekt przebudowy i utrzymania dróg wojewódzkich na Dolnym Śląsku oraz projekt modernizacji energetycznej obiektów szpitala Św. Barbary w Sosnowcu).

Postępowania będące w toku, znajdowały się w połowie 2017 roku na następujących etapach:

- 12 było w najwcześniejszej fazie, a więc w trakcie naboru wniosków potencjalnych partnerów o dopuszczenie do udziału w postępowaniu,
- 21 znajdowało się na etapie negocjacji z wykonawcami dopuszczonymi do postępowania, często prowadzonymi w formie tzw. dialogu konkurencyjnego,
- 5 osiągnęło etap składania ofert przez wykonawców,
- 1 postępowanie znajdowało się w fazie oceny otrzymanych ofert.

Zamierzenia inwestycyjne na etapie planowania i analiz

Zgłoszone przez podmioty publiczne zamierzenia inwestycyjne w formule PPP, które na dzień 30 czerwca 2017 r. znajdowały się na etapie planowania i ana-

liz przedrealizacyjnych, ale nie osiągnęły jeszcze etapu formalnego postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, obejmują 118 projektów o łącznej wartości 57.098 mln zł².

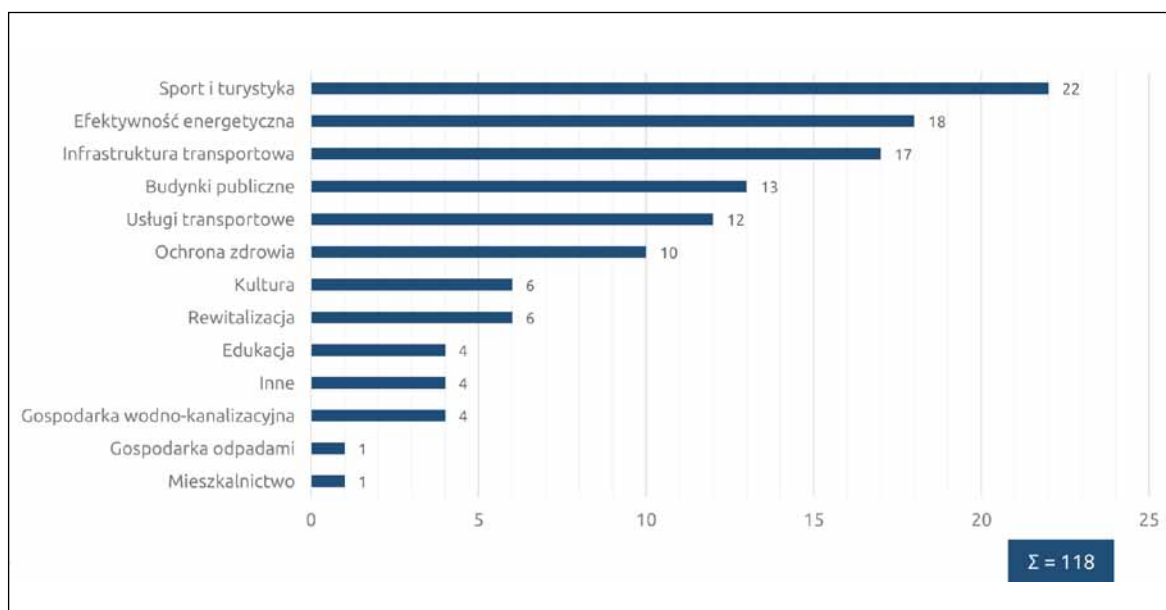
Wspomniane zamierzenia znajdują się na różnym, często bardzo wczesnym etapie przygotowania, i w wielu wypadkach upłynie jeszcze dłuższy czas, niekiedy liczony w latach, zanim osiągną one moment podpisania umowy PPP czy koncesyjnej z partnerem prywatnym. Jak wskazuje doświadczenie, część z deklarowanych zamierzeń ostatecznie nie będzie realizowana w formule PPP (bądź w ogóle), w następstwie negatywnego wyniku analiz wykonalności lub nieskutecznego postępowania przetargowego.

Oceniając realność zamierzeń inwestycyjnych PPP należy też pamiętać, że wciąż w realiach polskich, formuła partnerstwa publiczno-prywatnego z uwagi na swoją złożoność, długotrwałość procedur i relatywnie wysoki koszt jest często traktowana przez decydentów w instytucjach publicznych jako swoista opcja „ostatniego wyboru”, wdrażana dopiero wtedy, kiedy opcje bardziej preferowane, postrzegane jako łatwiejsze lub tańsze w realizacji, okażą się niedostępne. Stąd nierzadko podmioty publiczne deklarują zamierzenia inwestycyjne w formie PPP, ale nie rezygnują z równoległego procedowania nad innymi ścieżkami realizacji danego przedsięwzięcia, np. zakładającymi wnioskowanie o dotację budżetową bądź dofinansowanie z UE. Deklaracje tego typu mają zatem charakter wyraźnie warunkowy i nie muszą implikować, że podjęto już wiążącą decyzję o wykonaniu danego projektu ścieżką PPP.

Zgodnie z deklaracjami podmiotów publicznych, stopień zaawansowania zamierzeń wyglądał w połowie 2017 roku następująco:

- 57 zamierzeń (48%) znajdowało się na etapie „pomyślu”; zasadniczo nie wdrożono tu jeszcze żadnych formalnych procedur przygotowania projektu PPP, natomiast często różnego rodzaju działania są już wykonywane (np. wykonano dokumentację budowlaną, uzyskano konieczne decyzje administracyjne czy planistyczne).
- 14 zamierzeń (niespełna 12%) było w trakcie wyboru zewnętrznego doradcy dla przygotowania i przeprowadzenia postępowania o zawarcie umowy PPP; decyzja o poszukiwaniu doradcy zazwyczaj jest pierwszym symptomem wskazującym na poważne zainteresowanie podmiotu publicznego ścieżką PPP.
- 47 zamierzeń (prawie 40%) znajdowało się na etapie analiz przedrealizacyjnych.
- Struktura ilościowa deklarowanych zamierzeń inwestycyjnych według sektorów infrastruktury publicznej (patrz Wykres 4. poniżej) wykazuje pewne prawidłowości znane już z analizy realizowanych projektów PPP oraz postępowań w toku, a zarazem zdradza nowe tendencje.

Tradycyjnie, pod względem liczby projektów w zamierzeniach również przodują 3 sektory: sport i turystyka z 22 projektami, efektywność energetyczna (18 projektów) oraz infrastruktura transportowa (17 projektów).



WYKRES 4. Zamierzenia inwestycyjne do realizacji w PPP z uwzględnieniem podziału na sektory.

² Listę wspomnianych zamierzeń inwestycyjnych zawiera Raport IPPP, Załącznik Nr 4.

Jak można sądzić, wysoka aktywność tych sektorów w zakresie PPP wyraża stabilne zapotrzebowanie na inwestycje lub usługi zarządzania obiektami infrastruktury, najczęściej o lokalnym charakterze i małej lub średniej skali, które jednak nie mieszczą się w budżecie gminy czy miasta. Nierzadko mają one charakter uzupełniający w stosunku do większych inwestycji, korzystających z dotacji budżetowych lub dofinansowania z funduszy UE³. Ważnym czynnikiem sprzyjającym inicjowaniu przedsięwzięć PPP we wspomnianych sektorach jest także kumulacja doświadczeń i dobrych praktyk – udane projekty już będące w realizacji bądź w zaawansowanej fazie postępowań o zawarcie umowy PPP zachęcają w naturalny sposób do kolejnych działań na ścieżce PPP.

Nowym zjawiskiem, które istotnie wpłynęło na ilość zamierzeń inwestycyjnych PPP w czołowych sektorach jest pojawienie się znaczącej grupy projektów rzado-

wych – dotyczy to sektora infrastruktury transportowej i zostanie bliżej omówione w kontekście struktury wartościowej zamierzeń.

Kolejne sektory w rankingu ilościowym zamierzeń inwestycyjnych wykazują wyraźnie zwiększoną aktywność w porównaniu do statystyki realizowanych umów PPP. W sektorze budynków publicznych deklarowanych jest 13 zamierzeń przy 3 projektach w realizacji, w służbie zdrowia odpowiednio 10 wobec 3 projektów, a w sektorze rewitalizacji 6 wobec 2 projektów⁴. Natomiast słabiej w porównaniu zrealizowanymi projektami reprezentowane są w zamierzeniach sektor gospodarki wodno-kanalizacyjnej (4 zamierzenia wobec 13 projektów w realizacji) oraz telekomunikacja (brak zamierzeń przy 12 realizowanych przedsięwzięciach).

O ile całkowita liczba zamierzeń inwestycyjnych (118) jest bardzo zbliżona, raczej incydentalnie, do ilości realizowanych projektów PPP (116), uderzająca jest

Tabela 3. Zamierzenia inwestycyjne PPP na kwotę 1 mld zł i powyżej deklarowane przez podmioty publiczne na dzień 30 czerwca 2017 r.

Nazwa projektu	Podmiot publiczny	Kwota (mln zł)
Budowa Kanału Śląskiego	MGMiŻŚ	11.000
Budowa kaskady Odry	MGMiŻŚ	11.000
Budowa Portu Centralnego w Gdańsku	ZMP Gdańsk SA	8.000
Zagospodarowanie Placu Społecznego we Wrocławiu	UM Wrocław	5.000
Budowa odcinka S6 Koszalin-Gdańsk	MliB/GDDKiA	4.567
Budowa odcinka S6 Zachodnie drogowe obejście Szczecina	MliB/GDDKiA	3.918
Budowa odcinka S10 Toruń-Bydgoszcz	MliB/GDDKiA	2.501
Budowa odcinka S6 Obwodnica Metropolii Trójm.	MliB/GDDKiA	2.397
Budowa odcinka A2 Siedlce-Kukuryki	MliB/GDDKiA	1.855
Przebudowa autostrady A18 Olszyna-Golnice	MliB/GDDKiA	1.383
Zagospodarowanie błoni Stadionu PGE Narodowego	PL2012+ Sp. z o.o.	1.000
Wartość łącznie		52.621

3 Dotyczy to np. sytuacji, w których obiekt infrastruktury sportowej lub turystycznej został wybudowany przez podmiot publiczny ze środków budżetowych z dofinansowaniem w formie dotacji unijnej, natomiast zarządzanie obiektem zostaje powierzone partnerowi prywatnemu w drodze umowy koncesyjnej.

4 Przy analizie struktury sektorowej rynku ppp należy pamiętać, że kryteria klasyfikacji projektów są tutaj do pewnego stopnia płynne. z uwagi na fakt, że zakres i charakter planowanych czy realizowanych projektów może obejmować obiekty i funkcje o zróżnicowanym charakterze, nie dającym jednoznacznej podstawy do klasyfikacji projektów jest bardzo różnorodny. Projekt zaliczony do sektora budynków publicznych może być również ulokowany np. w sektorze rewitalizacji, mieszkalnictwa czy po prostu w „innych”.

dysproporcja między wartością zamierzeń (57.098 mln zł) a wartością realizowanych projektów (5.804 mln zł). Jej głównym wytłumaczeniem jest wielokrotnie wyższa liczba projektów o wielkiej wartości wśród zamierzeń inwestycyjnych – w tej grupie znajduje się aż 11 projektów największej wartości (mega-projektów)tj. projektów na kwotę 1 mld zł lub wyższą, podczas gdy wśród projektów realizowanych ma miejsce tylko jeden taki projekt (patrz Tabela 3⁵.)

Obrazowany w Tabeli 3. wysyp zamierzonych mega-projektów jest przede wszystkim następstwem nowego zjawiska, jakim jest aktywna postawa rządu centralnego w planowaniu przedsięwzięć PPP. Aż 9 spośród mega-projektów przygotowywanych jest przez ministerstwa (8 projektów w obszarze infrastruktury transportowej) bądź jednostkę im podległą (projekt zagospodarowania błoni Stadionu PGE Narodowego). Łączna wartość projektów rządowych wynosi 39.621 mln zł, tj. ponad 69% wartości wszystkich zamierzeń PPP. Do tego dochodzą dwa mega-projekty pozarządowe: budowa Portu Centralnego w Gdańsku (8 mld zł) oraz projekt rewitalizacji Placu Społecznego we Wrocławiu (5 mld zł). W sumie 11 mega-projektów ma wartość szacowaną na 52.621 mln zł, co stanowi 92% całkowitej wartości zamierzeń PPP. W przypadku projektów realizujących jeden mega-pro-

jekt (poznański System Gospodarki Odpadami) stanowił niecałe 18% łącznej wartości tej grupy.

Należy jeszcze zaznaczyć, że dysproporcja między globalną kwotą projektów realizowanych i zamierzeń jest do pewnego stopnia sztucznie zmniejszona przez fakt, że 13 projektów spośród zamierzeń nie ma jak dotąd żadnej oszacowanej wartości przez podmioty planujące, co siłą rzeczy zaniża łączną kwotę zamierzeń. Jednak znaczenie tego czynnika jest bez wątpienia daleko mniejsze niż efekt planowania 11 mega-projektów.

Jest interesujące, że jeśli pominąć największe projekty, charakterystyka populacji projektów realizowanych i zamierzeń staje się zaskakująco podobna. W przypadku projektów realizowanych pozostaje 115 projektów z pozostałych przedziałów wartości na łączną kwotę 4.764 mln zł (co daje średnią kwotę projektu 41,4 mln zł), zaś w przypadku zamierzeń otrzymujemy 107 projektów o wartości 4.477 mln zł (ze średnią kwotę projektu 41,8 mln zł). Struktura obu grup według przedziałów wartości jest również dość zbliżona - zasadnicze różnice widać przede wszystkim w przedziale projektów największych, o czym była już mowa, oraz przedziale projektów o skali mikro (wartość poniżej 5 mln zł), gdzie liczba zamierzeń jest znacznie mniejsza niż liczba projektów realizowanych (patrz Tabela 4).

Tabela 4. Porównanie struktury projektów realizowanych/zrealizowanych oraz zamierzeń inwestycyjnych według przedziału wartości

Przedział wartości projektu	Projekty realizowane	Zamierzenia
Mikro (< 5 mln zł)	50	21
Bardzo małe (5-20 mln zł)	27	27
Małe (20-50 mln zł)	15	25
Średnie (50-100 mln zł)	9	8
Duże (100-250 mln zł)	9	7
Bardzo duże (250-500 mln zł)	5	6
Największe (> 500 mln zł)	1	11
Brak danych	-	13
Razem	116	118

5 W metodologii przyjętej dla analiz rynku PPP przedział wartości dla „Największych projektów” ma dolną granicę na poziomie 500 mln zł, ale ponieważ zarówno w przypadku zamierzeń, jak i projektów realizowanych wszystkie projekty w tym przedziale przekraczają kwotę 1 mld zł, w opisie przyjęto tę ostatnią kwotę jako wyróżnik grupy projektów o najwyższej wartości.

Największe projekty w decydujący sposób wpłynęły na strukturę wartościową zamierzeń inwestycyjnych analizowaną według sektorów infrastruktury usług publicznych. Większość z mega-projektów (9) planowanych jest w sektorze infrastruktury transportowej, który w efekcie jest zdecydowanym liderem rankingu wartościowego z kwotą projektów wynoszącą 47.405 mln zł (83% całkowitej wartości zamierzeń).

Pojedyncze mega-projekty przesądziły o kolejnych miejscach w klasyfikacji: wrocławski projekt Placu Społecznego o drugim dla sektora rewitalizacji z kwotą 5.279 mln zł i warszawski projekt zagospodarowania błoni Stadionu PGE Narodowego o trzecim dla sektora „inne” z kwotą 1.077 mln zł⁶.

Wartość sektorów plasujących się na dalszych miejscach w klasyfikacji nie jest już tak bardzo zdominowana przez jednostkowe projekty. W sektorze budynków publicznych (czwarty w rankingu z łączną kwotą 875 mln zł) warto wskazać na projekt budowy Centrum Obsługi Inwestora w Krakowie (374 mln zł) a w sektorze sportu i rekreacji (piąte miejsce z kwotą 580 mln zł) na projekt budowy nowego stadionu Stomilu w Olsztynie (120 mln zł) oraz budowę kolei gondolowej w Dusznikach-Zdroju (110 mln zł).

Tabela 5. poniżej przedstawia listę wybranych zamierzeń inwestycyjnych w formule ppp o wartości z przedziałów „Bardzo duże” (250-500 mln zł) oraz „Duże” (100-250 mln zł).

Tabela 5. Zamierzenia inwestycyjne ppp o wartości od 100 do 500 mln zł na dzień 20 czerwca 2017 r.

Nazwa projektu	Wartość (mln zł)	Sektor
Budowa Centrum Obsługi Inwestora w Krakowie	374	Budynki publiczne
Budowa Alei Wielkiej Wyspy we Wrocławiu	350	Infrastruktura transp.
Budowa gmachu Muzeum Narodowego w W-wie	330	Kultura
Budowa linii tramwajowej KST w Krakowie	305	Infrastruktura transp.
Budowa Ambasady RP w Berlinie	250	Budynki publiczne
Rewitalizacja terenów miejskich w Radomiu	250	Rewitalizacja
Budowa energooszczędnych przedszkoli w W-wie	170	Edukacja
Budowa Instytutu Psychiatrii w Warszawie	136	Ochrona zdrowia
Projekt Tarnowskich Gniazd Innowacyjnych Spec.	124	Edukacja
Budowa nowego stadionu Stomilu w Olsztynie	120	Sport i rekreacja
Budowa Instytutu Hematologii i Transfuzjologii	113	Ochrona zdrowia
Modernizacja energet. obiektów pow. Mrągowo	110	Efektywność energ.
Budowa kolei gondolowej w Dusznikach-Zdroju	110	Sport i rekreacja

⁶ Warto zwrócić uwagę, że projekt warszawski ma zbliżony charakter do wrocławskiego - oba dotyczą zagospodarowania zaniedbanej/niewykorzystanej przestrzeni miejskiej, stąd projekt błoni Stadionu PGE Narodowego mógłby równie dobrze zostać zaliczony do sektora rewitalizacji.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule wyniki badania polskiego rynku ppp ukazują charakterystykę tego rynku, jaka ukształtowała się w ciągu ostatnich 8 ½ lat, od początku 2009 r. do połowy 2017 r. Jest to rynek, który rozwinął się w okresie boomu inwestycyjnego w infrastrukturze, związanego z absorpcją przez Polskę wielkiej puli dotacji unijnych z programów perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013. Z drugiej strony polityka budżetowa rządu, nastawiona na konsolidację finansów publicznych i wyjście Polski z unijnej Procedury Nadmiernego Deficytu, oddziaływała raczej restrykcyjnie na sferę inwestycji publicznych. W efekcie rynek ppp jest zdominowany po stronie publicznej przez podmioty samorządowe, które w istniejącym otoczeniu przyjmowały na ogół strategię ostrożnego korzystania z formuły ppp, jako swoistej „opcji ostatniego wyboru”, stosowanej po wyczerpaniu prostszych opcji finansowania i zarządzania inwestycjami publicznymi. Celem podejmowania ppp przez samorządy było głównie ograniczenie zaangażowania własnych środków budżetowych w podejmowane projekty raczej niż uzyskanie wyższej efektywności inwestycji. Zarazem starano się zredukować do minimum ryzyka strony publicznej związane z projektem. Stąd takie cechy rynku jak duża rola projektów o małej i średniej skali, szerokie stosowanie umów koncesyjnych z alokacją maksymalnego ryzyka na stronę prywatną, wiele umów mających w zakresie jedynie świadczenie usług przy pomocy istniejących obiektów infrastruktury, raczej niż budowę lub modernizację infrastruktury oraz jej późniejszą eksploatację.

W tych warunkach rynek ppp rozwijał się stopniowo, ale w sposób dość „oportunistyczny”, przy braku strategicznej wizji jego rozwoju i przy dość ograniczonym wsparciu rządu dla ppp. Istniejące otoczenie raczej nie sprzyjało pełnemu wykorzystaniu jego potencjału, w tym uzyskaniu przy pomocy projektów ppp znaczącego dopływu kapitału prywatnego dla rozwoju infrastruktury usług publicznych i obniżki kosztów jej funkcjonowania. Eksperci i uczestnicy rynku wielokrotnie zwracali uwagę na bariery dla efektywnego wykorzystania formuły ppp w Polsce.

Polski rynek ppp znajduje się obecnie w szczególnym momencie swojego rozwoju. Przyjęcie przez Radę Ministrów w lipcu br. „Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” po raz pierwszy kreuje czytelną strukturę instytucjonalną dla realizacji polityki ppp, określa cele tej polityki i definiuje szereg działań służących pełnemu wykorzystaniu potencjału ppp. Działania te, planowane na okres najbliższych 2-3 lat, stwarzają szansę na stworzenie znacznie bardziej przyjaznego dla ppp otoczenia instytucjonalnego i regulacyjnego. Pozytywny stosunek rządu do rozwoju ppp jest jednocześnie sygnalizowany przez znacz-

nie bardziej aktywną postawę administracji centralnej w inicjowaniu projektów ppp o dużej skali (konkretnym dowodem jest tutaj seria mega-projektów, o której mowa w artykule).

Przed rynkiem ppp w Polsce stoją też jednak także różnorodne wyzwania. Rozpoczynający się obecnie proces absorpcji funduszy UE z perspektywy finansowej 2014-2020 przyniesie w najbliższych latach istotny wzrost inwestycji publicznych, ale też ponownie stwarza ryzyko, że pojawi się „wypychanie” formuły ppp przez dotacje unijne.

Znacznie większa rola mega-projektów, związana z inwestycjami rządowymi, kreuje osobne specyficzne ryzyka. Są to projekty o wiele trudniejsze do strukturyzacji i zarządzania, niż proste przedsięwzięcia o małej skali, dotychczas dominujące ilościowo w polskim ppp. Bardziej ofensywne podejście podmiotów publicznych do inicjowania dużych i złożonych projektów ppp wiąże się nieuchronnie z ryzykiem niepowodzenia konkretnych przedsięwzięć i ewentualnymi negatywnymi skutkami takich wydarzeń dla percepcji ppp przez polityków i opinię publiczną.

Jeszcze innym wyzwaniem mogą być napięcia związane z ograniczoną wydolnością wykonawczą polskiej branży budownictwa infrastrukturalnego, szczególnie w okresie oczekiwanego dużego spiętrzenia inwestycji publicznych w latach 2019-2020. Napięcia tego typu spowodowały w latach 2012-2013 poważny kryzys w budownictwie drogowym, a rykoszetem uderzyły także w inne sektory infrastruktury.

Wspomniane wyżej potencjalne wyzwania i czynniki niepewności związane z rozwojem polskiego rynku ppp w nadchodzących latach wskazują na potrzebę prowadzenia wnikliwych analiz tendencji i zjawisk zachodzących na rynku. Należy mieć nadzieję, że empiryczne badania rynku ppp prowadzone przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego we współpracy z Ministerstwem Rozwoju, oraz tworzone na ich podstawie bazy zamierzeń inwestycyjnych ppp oraz bazy istniejących projektów ppp, staną się ważnym elementem wspierającym pomyślny i stabilny rozwój rynku. Powinny one dostarczać tak stronie publicznej, jak i prywatnej, informacji niezbędnej dla trafnego odczytywania trendów rynkowych i podejmowania racjonalnych decyzji.

5.1. PPP w infrastrukturze transportowej (drogi)

Krzysztof Wojtczak

Infrastruktura drogowa jako przedmiot PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest jedną z nowatorskich odpowiedzi na narastające potrzeby inwestycyjne i rosnące koszty eksploatacji infrastruktury znajdującej się w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Wspólna realizacja przedsięwzięcia (zaangażowanie sektora prywatnego na etapie inwestycyjnym i późniejsza współpraca podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi), skupiona musi być na realizacji celu publicznego. PPP jest szczególnie oczekiwane przez władze publiczne tam, gdzie nie mogą one liczyć na wsparcie finansowe ze strony rządu lub Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności dróg lokalnych, które poza nielicznymi wyjątkami nie mogą już ubiegać się o dofinansowanie, co jest szczególnie dotkliwe dla powiatów. Natomiast sektor prywatny, jak w każdym zamówieniu publicznym, zainteresowany jest przede wszystkim zachowaniem odpowiedniej dochodowości w ramach projektu. Połączenie tych dwóch z pozoru nawzajem wykluczających się warunków jest możliwe przy zachowaniu staranności i odpowiednio wynegocjowanych zapisów umownych.



Źródło: Fotolia

Zadaniem, które może stanowić cel nawiązania współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, w projektach z zakresu in-

frastruktury transportowej jest zadanie własne samorządu gminnego określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹ sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (analogicznie w przypadku samorządu powiatowego będzie to art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym² w przypadku samorządu wojewódzkiego art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.³ Zgodnie z art. 3 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. W kontekście drogowym współpraca z sektorem prywatnym realizowana była w modelu koncesyjnym w odniesieniu do autostrad, na których koncesjonariusz autostradowy mógł pobierać opłaty (na tzw. bramkach) od kierowców pojazdów poruszających się po odcinku koncesyjnym. Mechanizm ten nie jest możliwy do wykorzystania w praktyce samorządów, które nie są skłonne do wprowadzania odpłatności za korzystanie z infrastruktury drogowej nawet w tych sytuacjach, w których jest to teoretycznie możliwe (tunele czy mosty), jedynym wyjątkiem są parkingi w większych aglomeracjach. Wobec braku możliwości budowy dróg lokalnych, powiatowych i regionalnych w modelu koncesyjnym jedynym rozwiązaniem jest tzw. opłata za dostępność, która w swej istocie przypomina „leasing drogi”. Partner prywatny w zamian za płatności z budżetu publicznego pokrywające w części wydatki na zaprojektowanie i budowę oraz finansowanie drogi a w części za ich utrzymanie i odtwarzanie (bieżące naprawy) zobowiązany jest do zapewnienia kierowcom odpowiedniego standardu korzystania z dróg będących przedmiotem umowy. Jak zawsze podatnicy płacą za infrastrukturę – nie bezpośrednio „na bramce” jak ma to miejsce na autostradzie a pośrednio z budżetu danej jednostki – podmiotu publicznego.

1 Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.

2 Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.

3 Dz. U. z 2017 r. poz. 486 z późn. zm.

W zakresie budowy i eksploatacji innych dróg publicznych niż autostrady i drogi ekspresowe znajduje zastosowanie ustawa o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 (dalej u.d.p)⁴. W myśl u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie u.d.p. do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na swoje funkcje w sieci drogowej dzielą się na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne. Ze względu na podział własnościowy wskazać należy, że drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne, odpowiednio: samorządów województw, powiatów i gmin.

Na właścicielach dróg publicznych ciąży obowiązek zarządzania podlegającymi im drogami. Rolę tę w imieniu właściciela wykonywać będzie zarządca drogi, do którego właściwości należy muszą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dróg wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). W mieście na prawach powiatu zarządcą drogi będzie prezydent miasta. Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. W przypadku zawarcia umowy o PPP wykonywanie wybranych zadań zarządcy drogi publicznej może zostać powierzony partnerowi prywatnemu (art. 19 ust. 7 u.d.p.).

Zgodnie z artykułem 19 ust. 7 u.d.p. dopuszcza zawarcie umowy o PPP, na mocy której partner prywatny może wykonywać następujące zadania zarządcy drogi:

- a) pełnienie funkcji inwestora,
- b) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- c) realizowanie zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- d) koordynowanie robót w pasie drogowym,
- e) wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających,
- f) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,

- g) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska, mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy bądź utrzymania dróg,
- h) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- i) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia podmiotu publicznego jedną z najistotniejszych ról partnera prywatnego, która wynika z przyjęcia przez niego funkcji inwestora, jest przejście ciężaru finansowania procesu inwestycyjnego. Jako inwestor partner prywatny odpowiadać będzie za dostarczenie projektu, przygotowanie całego procesu inwestycyjnego, ale również budowę i finansowanie inwestycji drogowej ze środków własnych lub pożyczonych.

Warunkiem spełniania przez kontrakt wymogów u.p.p.p. jest dalsze zarządzanie lub utrzymanie przez partnera prywatnego wybudowanej infrastruktury drogowej. Zarządzanie polegać będzie na pełnieniu roli zarządcy drogi we wskazanym zakresie. Wskazać przy tym należy, że wymienione funkcje zarządcy drogi będą mogły zostać przekazane partnerowi prywatnemu w całości, lub jedynie w części. Partner prywatny funkcje powierzone mu w ramach umowy o PPP, w zakresie zarządzania drogą pełnić może samodzielnie lub zlecić je podwykonawcy. Utrzymywanie polegać będzie na finansowaniu remontów i napraw nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą. Partnerowi prywatnemu w ramach umowy PPP można zlecić kompetencje zarówno w zakresie zarządzania, jak i utrzymywania przedmiotu umowy (wybudowanej infrastruktury), jak i tylko zarządzania lub utrzymywania. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Obok wymienionych powyżej funkcji z zakresu zarządzania lub utrzymywania infrastruktury drogowej, zgodnie z art. 22 ust. 2a. u.d.p., partner prywatny może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto, partner prywatny może pobierać niektóre opłaty związane z eksploatacją drogi, tj. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania; przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych, a je-

4 Dz.U. 1985 r. Nr 14 poz. 60

żeli umowa tak stanowi, także za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych, jak i przeprawy promowe na drogach publicznych.

Pewnych funkcji w zakresie zarządzania drogami publicznymi nie będzie można przekazać partnerowi prywatnemu. Nie mogą być mu przekazane uprawnienia zarządcy drogi o charakterze prawno-administracyjnym, tj.:

- a) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- b) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- c) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- d) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- e) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione powyżej na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- f) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych.

Powyższe funkcje każdorazowo wykonywane będą przez publicznego zarządcę drogi.

Kluczem do udanej realizacji przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury transportowej (drogi) jest właściwe zdefiniowanie zakresu przedsięwzięcia, w szczególności wskazanie zakresu rzeczowego inwestycji. Na etapie analizy podmiot publiczny powinien wskazać dokładną lokalizację inwestycji planowanych do realizacji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, wstępny zakres prac przewidzianych do realizacji oraz okres ich wykonywania. Szczególnie istotne będzie określenie standardu drogi oraz zakresu jej odtworzenia i modernizacji. Stosunkowo łatwiej określić można standardy nowej drogi, tu jednak ważne będzie rozstrzygnięcie, kto pozyskuje nieruchomości na których zlokalizowany ma być nowy pas drogowy. Jednocześnie wraz z określeniem długości, jakości i potencjalnych kolizji związanych z istniejącą już infrastrukturą drogową niezbędne jest wskazanie standardów utrzymania drogi będącej przedmiotem umowy o PPP. Partnerstwo publiczno-prywatne nie opiera się bowiem tylko na projekto-

waniu i budowie – jednym z czynników konkurencyjności tego instrumentu jest przewaga konkurencyjna sektora prywatnego w zarządzaniu nowopowstałą, wyremontowaną, czy też zmodernizowaną infrastrukturą. Kwestią negocjacji jest zakres utrzymania (w tym zimowego) drogi przez partnera prywatnego, szczególnie jeśli stanowi ona jedynie część szerszego systemu drogowego zarządzanego w sposób tradycyjny. Jest to również istotne w przedsięwzięciach wspólnie realizowanych przez kilka podmiotów publicznych np. powiat i funkcjonujące na jego terenie gminy.

Przepisy ustawy o PPP nie określają minimalnego zakresu utrzymania składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanych. Wystarczy zatem, że na partnerze prywatnym ciążyć będzie jakikolwiek obowiązek w tym zakresie (np. obowiązek odśnieżania dróg). Należy jednocześnie pamiętać, że PPP przyniesie korzyści, jeśli partner wykonywał będzie te zadania, które może wykonać sprawniej (efektywniej, taniej), niż strona publiczna. Otwarta w związku z tym pozostaje kwestia czy w polskich warunkach „poszatkowanej” sieci dróg warto przymuszać partnera do odśnieżania pojedynczych odcinków dróg w sytuacji gdy na innych działa operator wynajęty i tak przez podmiot publiczny do odśnieżania ciągów komunikacyjnych. Podobnie sprawa przedstawia się z konserwacją oświetlenia.

Natomiast warto sprawdzić, czy partner prywatny wdrażając na powierzonym mu odcinku rozwiązania służące zarządzaniu ruchem i monitoringiem zachowań kierowców może rozszerzyć te systemy (często innowacyjne) na pozostałe drogi nie będące przedmiotem projektowania i budowy w ramach PPP. Nie wykluczone również, że partner lepiej poradzi sobie z utrzymaniem bardziej skomplikowanych elementów systemu (np. tuneli) niż z prostymi zadaniami w normalnych okolicznościach (np. utrzymanie zieleni czy utrzymanie czystości na drodze). Podział zadań w tym zakresie może zakładać, że owe prostsze zadania świadczone dla terenu całego miasta czy gminy przejmie dotychczasowy (tradycyjny) operator publiczny lub też podmiot zakontraktowany osobno przez gminę do działania w pełnej skali. Nie warto też przymuszać strony publicznej do przyjmowania ryzyk związanych ze zmianą sposobu korzystania z zamówionej przez podmiot publiczny infrastruktury, szczególnie jeśli miało by to się wiązać z większym obciążaniem ruchu na powierzonych partnerowi odcinkach, co zależne jest od sposobu urządzenia modelu transportu przez gminę i np. ograniczeń co do wjazdu samochodów ciężarowych do centrum miasta czy inwestycjami w infrastrukturę znajdującą się pod ulicami.

Bardzo ważnym zagadnieniem wstępnym dla przedsięwzięć z zakresu infrastruktury transportowej jest szczegółowa analiza nieruchomości, na których

zlokalizowany został przedmiot partnerstwa. Jest ona wskazana na wstępnym etapie analiz przedrealizacyjnych (technicznych i prawnych). Nieuregulowane kwestie własności części nieruchomości i obciążenia oraz służebności z nią związane mogą skutecznie zwiększyć ryzyko realizacji całego przedsięwzięcia – jednocześnie ich wyeliminowanie lub zaakceptowanie pociąga za sobą bardzo często znaczne koszty. Informacje czy w stosunku do nieruchomości nie toczą się postępowania sądowe, administracyjne, egzekucyjne zmierzające do odjęcia lub ograniczenia prawa czy też żadne postępowania w sprawie roszczeń restytucyjnych lub innych roszczeń repywatyzacyjnych są podstawowymi informacjami, których oczekuje partner prywatny. Jednocześnie wskazują na ograniczenia i sposoby potencjalnego użyczenia czy dzierżawy niezbędnego do realizacji inwestycji składnika majątkowego. Potwierdzenie uregulowanego stanu prawnego nieruchomości może stanowić na późniejszym etapie przygotowania partnerstwa jeden z załączników do zawartej w dalszym okresie umowy partnerstwa.



Źródło: Fotolia

Partner prywatny na mocy umowy o PPP zobowiązuje się do przestrzegania przepisów prawa, zasad sprawozdawczości oraz stosownych dla danej kategorii dróg norm technicznych. Z uwagi na możliwość zaistnienia zmian w zakresie regulacji dotyczących przedsięwzięcia, umowa określać będzie zasady działania stron w tych przypadkach, tj. wskazywać będzie kto i jak musi zarządzać ryzykiem związanym z wymuszonymi modyfikacjami norm technicznych zmian, metod eksploatacji, wymogów bezpieczeństwa i związanych z tymi aspektami dodatkowych zakupów dodatkowych urządzeń, inwestycji czy zdobycia nowych certyfikatów dla modernizowanych składników majątkowych zaangażowanych w przedsięwzięcie. W praktyce strony umowy PPP, uzgadniają dopuszczalne kwoty wydatków związanych z zaistnieniem takich sytuacji oraz zasady ich ponoszenia (np. do pewnej kwoty ponosi je tylko strona publiczna lub prywatna a w przypadkach groźniej-

szych dla współpracy tylko podmiot publiczny. Ustalane są też zasady stosownych ubezpieczeń związanych ze zdarzeniami mającymi wpływ na jakość infrastruktury np. wypadkami drogowymi.

Kluczowym elementem wymagającym uwagi podmiotu publicznego jest szczegółowe określenie zakresu technicznego inwestycji. Kompleksowa analiza przedrealizacyjna powinna określać wstępne ramy techniczne inwestycji w formie jej podstawowych parametrów, co najmniej długości i powierzchni przewidzianych do budowy, przebudowy, czy też modernizacji. Należy pamiętać, by już na tym etapie uwzględnić w ramach analizy potencjalny model ruchu dla inwestycji. Model przyszłego wykorzystania drogi ma szczególne znaczenie w przypadku lokalizacji w pobliżu obszarów przewidzianych do aktywizacji gospodarczej, np. stref ekonomicznych, gdzie w przypadku nagłego wzrostu ruchu przewidziane rozwiązania bez jego uwzględnienia mogą okazać się niewystarczające, powodując w fazie utrzymania i zarządzania (okres od uzyskania potencjalnego pozwolenia na użytkowanie i przed wszystkim akceptacji wykonania robót budowlanych przez podmiot publiczny do zakończenia partnerstwa) nieprzewidziane koszty. Z zakresem technicznym jest również związany podział zadań, które są z nim nieodłącznie związane (w tym też wykonania prac projektowych). W tym kontekście należy mieć na względzie, że władze dość często dysponują już projektami technicznymi dróg jakie mają być przedmiotem partnerstwa, szczegółowa dokumentacja budowlana powinna być poddana ocenie partnera prywatnego w trakcie negocjacji tak aby partner mógł przedstawić a następnie wdrożyć (w razie wygranej) rozwiązania czyniące zadość wymogom podmiotu publicznego w sensie funkcjonalnym a nie koniecznie technologicznym. Być może nie ma sensu z góry rozstrzygać czy nawierzchnia ma być asfaltowa czy betonowa, to partner powinien mieć możliwość przedstawienia rozwiązań adekwatnych do celów i budżetu podmiotu publicznego.

Po określeniu zakresu technicznego przedsięwzięcia konieczne jest wstępne zdefiniowanie oczekiwanego zakresu utrzymania i zarządzania infrastrukturą. Należy pamiętać, że zakres czynności, które podmiot publiczny planuje przekazać partnerowi prywatnemu, pociąga za sobą odpowiednie oczekiwania partnera prywatnego co do skali wynagrodzenia. Należy rozważyć kto ostatecznie odpowiedzialny będzie za koszenie przydrożnej zieleni, odśnieżanie jezdni, odnowienie i malowanie oznakowania. Czynności te wpływając na bezpieczeństwo użytkowników, pociągają jednak za sobą koszty, które mogą być ponoszone bezpośrednio przez podmiot publiczny. Jednocześnie przy szerokim zakresie technicznym przedsięwzięcia (kilka dróg zamiast jednej) istnieje duża szansa na wystąpienie synergii w zakresie kosztów utrzymania i zarządza-

nia większym przedsięwzięciem. Określenie zakresu technicznego i zadań w zakresie utrzymania oraz zarządzania infrastrukturą drogową będącą przedmiotem PPP, pozwala na oszacowanie budżetu przedsięwzięcia. Często na etapie doprecyzowania kwestii technicznych i standardów utrzymania następuje weryfikacja pierwotnie przyjętych założeń budżetowych przedsięwzięcia. Realizacja przedsięwzięcia transportowego w modelu PPP musi uwzględniać aspekt ekonomicznej opłacalności przedsięwzięcia dla budżetu ale i sektora prywatnego. Model referencyjny inwestycji powinien poza realizacją danego przedsięwzięcia w ramach PPP zakładać również jego realizację tradycyjnymi metodami, co wymaga rzetelnego rozeznania co do prawdziwych kosztów inwestycji i utrzymania infrastruktury drogowej na terenie gminy w relacji do jakości tej infrastruktury. Niestety dość często w praktyce polskiej oferty sektora prywatnego na wieloletnie utrzymanie infrastruktury drogowej, po jej zaprojektowaniu, sfinansowaniu i budowie wydają się zbyt drogie w odniesieniu do możliwości budżetowej podmiotu publicznego (zamawiającego). W tym kontekście, należy przeanalizować jaki jest realny koszt a przede wszystkim standard dróg i ich utrzymania w relacji do oczekiwań stawianych partnerowi. Może się okazać, że budżet jakim dysponuje podmiot publiczny jest nierealistyczny i w gruncie rzeczy nie jest możliwe w jego ramach zapewnienie standardu eksploatacyjnego w żadnym z modeli.

Model PPP (na potrzeby porównania z modelem tradycyjnym) musi być rzetelny i realistyczny ale musi również uwzględniać alokację ryzyk przedsięwzięcia, w szczególności ryzyka budowy i dostępności. Nieprawidłowa wycena owych ryzyk może doprowadzić do błędnych wniosków, na etapie oceny ofert sektora prywatnego. Dodatkowo do podstawnych ryzyk występujących w przedsięwzięciach drogowych zalicza się m.in. ryzyko związane z zapewnieniem finansowania przedsięwzięcia i jego ewentualną utratą. W warunkach polskich jest to przede wszystkim ryzyko partnera prywatnego. Koszty związane z ryzykiem finansowania przedsięwzięć drogowych można minimalizować poprzez przyjęcie w umowie dodatkowych terminów na zabezpieczenie źródeł finansowania przedsięwzięcia już po zawarciu umowy o PPP. Do pozostałych kluczowych ryzyk, jakie należy szczegółowo analizować przy realizacji projektów w obszarze drogownictwa należy zaliczyć te związane z przygotowaniem kompletnej dokumentacji technicznej; z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych oraz wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania zaprojektowania lub budowy. Istotne w przypadku inwestycji dotyczących infrastruktury drogowej są również ryzyka związane z warunkami meteorologicznymi, które jednak mogą być przedmiotem odpowiedniego podziału i ubezpieczenia.

Należy również pamiętać, że w przypadku dróg samorządowych wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie opłata za dostępność. Wysokość wszelkich płatności z tego tytułu muszą być uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej podmiotu publicznego, z uwzględnieniem wpływu tej pozycji na cały budżet drogowy. Realizacja przedsięwzięcia w ramach PPP powinna odbywać się z wymogami obowiązującymi budżet podmiotu publicznego przy uwzględnieniu ograniczeń w tym zakresie. Główne założenia analizy przedrealizacyjnej znajdują swe rozwinięcie na etapie dialogu konkurencyjnego (o ile podmiot publiczny planuje postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Dialog konkurencyjny (negocjacje umowy o ppp) w przypadku projektów drogowych daje możliwość wstępnej weryfikacji pierwotnych założeń technicznych i finansowych przedsięwzięcia przez co i celowości planowanego modelu. Dialog z potencjalnymi partnerami umożliwi również akceptację lub dostosowanie części zapisów przygotowanej umowy do oczekiwań sektora prywatnego i jego instytucji finansującej, przy zachowaniu osiągnięcia celów publicznych, co weryfikowane jest ostatecznie na etapie oceny ofert składanych po przeprowadzeniu negocjacji. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi szczegółowy standard utrzymania i zarządzania przedsięwzięciem. Umowa określa wysokość (potencjalną i maksymalną) wynagrodzenia partnera prywatnego i zasady związane z jego zapłatą w razie wykonania wszystkich obowiązków uprawniających do otrzymania wynagrodzenia. Umowa wskazuje też termin i sposób wniesienia do przedsięwzięcia wkładu własnego.

W przypadku przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji dróg warto zaznaczyć, że wkładem własnym podmiotu publicznego nie będą nieruchomości zabudowane drogami. Partner prywatny nie musi dysponować jakimkolwiek prawem do nieruchomości w okresie eksploatacyjnym, aby usługa zarządzania i utrzymania dróg publicznych mogła być prawidłowo świadczona. Jedynie w okresie wykonywania robót budowlanych partner prywatny powinien móc wykazać się prawem do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w związku z wymogami formalnym u.p.b. Przedmiotem wkładu własnego podmiotu publicznego może być przekazanie partnerowi prywatnego tytułem najmu, dzierżawy albo użyczenia nieruchomości leżących w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej. W celu umożliwienia partnerowi prywatnemu świadczenia usług zarządcy drogi nie jest konieczne, aby partner prywatny był posiadaczem dróg. Partner prywatny może wykonywać obowiązki w zakresie utrzymania i zarządzania drogami bez jakiegokolwiek prawa do dysponowania nimi, mając tylko umowne uprawnienia do prowadzenia określonych prac w zakresie zarządu na terenie dróg.

W przypadku inwestycji w infrastrukturze drogowej są to przede wszystkim nieruchomości przewidziane pod wykonanie przedmiotu przedsięwzięcia, udostępnione partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny. Istnieje również możliwość przekazania partnerowi dokumentacji technicznej powstałej na poprzednich etapach przygotowania PPP. Mimo słabnącego finansowania przedsięwzięć drogowych o skali samorządowej ze środków UE, należy pamiętać o potencjalnej możliwości prowadzenia inwestycji drogowych przy zastosowaniu modelu hybrydowego. Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia przez partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w rozumieniu art. 2 pkt 24 Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁵) Uzyskana dotacja może stanowić wkład własny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie. Co ważne beneficjentem projektu hybrydowego może być zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny⁶. Należy pamiętać, że jedną z gwarancji właściwej realizacji PPP jest odpowiednie dobranie zespołu osób, odpowiadających za odpowiednie przygotowanie i wdrożenie przedsięwzięcia PPP. Zespół osób po stronie podmiotu publicznego, złożony z kompetentnych pracowników, ewentualnie poszerzony o doradców zewnętrznych powinien być odpowiednio przygotowany tak merytorycznie jak i organizacyjnie do wdrożenia przedsięwzięcia PPP w zakresie infrastruktury drogowej. Na etapie przygotowawczym podmiot publiczny powinien posiadać kompetencje w zakresie kwestii technicznych, finansowych jak i prawnych, które umożliwiłyby poprawne przygotowanie dokumentów, w tym analiz przedrealizacyjnych i umowy. Istotnym jest, by gromadzona w trakcie postępowania wiedza była należycie kumulowana, by następnie mogła być wykorzystana w obrębie funkcjonującej struktury administracyjnej podmiotu publicznego⁷. Ostatecznie o osiągnięciu celów stawianych partnerstwu (a w konsekwencji jego opłacalności dla interesu publicznego) przesądzi konsekwentne kontrolowanie przestrzegania zapisów umowy o ppp, szczególnie w zakresie ewentualnego pomniejszenia wynagrodzenia w razie niezachowania standardu eksploatacyjnego. Partner powinien otrzymywać całość wynagrodzenia jedynie w przypadku całkowitego osiągnięcia celów stawianych mu w zakresie jakości infrastruktury odstąpionej mieszkańcom w ramach umowy z podmiotem publicznym.

5 Porównaj uwagi dotyczące ppp w relacji z konferencji poświęconej projektów hybrydowych str. 51.

6 Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju i Finansów 2017, s. 78.

7 K. Salomon, M. Komosiński, „Zakres doradztwa w przedsięwzięciach ppp”, Warszawa, Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych nr 4 (21)/2012, s. 16 http://www.forumppp.com.pl/nr%204_21_2012_calosc/nr%204_21_2012_calosc.pdf

Jednocześnie w długich umowach, jej zapisy powinny również określać przesłanki i procedurę wprowadzania zmian co do skali lub zakresu prowadzonego przedsięwzięcia. Zmiany takie skutkować mogą modyfikacją modelu finansowego lub koniecznością dokapitalizowania przedsięwzięcia. Podkreślić należy, iż dopuszczalne zmiany w tym zakresie powinny zostać wskazane w dokumentacji przetargowej, w przeciwnym razie nie będą możliwe do wdrożenia, co przetożyć się może na większe koszty realizacji całego projektu i niechęć instytucji finansujących do zaangażowania w jego realizację.

W przedsięwzięciach drogowych szczególnie istotne na etapie eksploatacji infrastruktury może być dokładne określenie zasad kontroli podmiotu publicznego nad jakością usług publicznych świadczonych przez partnera. Ważną częścią umowy będzie określenie obowiązków prowadzenia regularnej kontroli jakości usług świadczonych przez partnera prywatnego. Umowa powinna definiować uprawnienia podmiotu publicznego do żądania od partnera prywatnego przedstawienia dokumentów, jak również pisemnych i ustnych wyjaśnień związanych z utrzymaniem dróg oraz dokonywania oględzin dróg (pobierania próbek itp.). Umowa powinna regulować sposób dokonywania działań kontrolnych, jak również uprawnienia pokontrolne i procedurę ich realizacji przez partnera prywatnego. Zasadne jest uruchomienie przez partnera prywatnego zdalnego, elektronicznego systemu monitoringu urządzeń, lub systemu zgłaszania nieprawidłowości przez użytkowników drogi.

Jednoznaczne określenie przesłanek do pomniejszenia wynagrodzenia w ramach tzw. opłaty za dostępność jest bardzo ważne dla opisywanych projektów. W umowie PPP powinny zostać określone kryteria i tryb ustalania wysokości kar za nienależyte wykonanie konkretnych zobowiązań (niepieniężnych) przez partnera prywatnego. Określić należy tryb naliczania kar pieniężnych dla wyszczególnionych w umowie naruszeń jej postanowień oraz tryb ich egzekwowania w powiązaniu z systemem kontroli działań partnera. Przy dominującym w projektach drogowych modelach wynagrodzenia powiązanych z ryzykiem dostępności, pobrania (płatności) kar pieniężnych dokonuje się poprzez potrącenie.

Projekty drogowe w praktyce polskiego samorządu

Parkingi przecierają szlak

Pierwsze przedsięwzięcia z zakresu szeroko rozumianej infrastruktury transportowej realizowane były w obszarze parkingów, co zasługuje na osobne omówienie. Część przedsięwzięć w obszarze infrastruktury

ry drogowej ma również charakter mieszany „parkingowo-drogowy” jak np. Budowa parkingu wraz z dojazdową drogą wewnętrzną przy ul. Windakiewicza w Bochni. Przedmiotem koncesji są w tym przypadku roboty budowlane w zakresie budowy parkingu wraz z wewnętrzną drogą dojazdową na terenie Szpitala Powiatowego w Bochni przez koncesjonariusza, któremu w ramach wynagrodzenia przysługuje prawo do eksploatacji parkingu, w tym prawo do pobierania pożytków. W ramach koncesji Koncesjonariusz zobowiązany jest do sfinansowania przedmiotu koncesji, wybudowania i wyposażenia parkingu w niezbędne dla jego funkcjonowania urządzenia, zgodnie z dokumentacją budowlaną. Wyjątkowo, ze względu na naturę przedsięwzięcia podmiotem publicznym jest Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Bochni im. bł. Marty Wieckiej, który w ramach projektu ponosi ryzyko związane z udostępnieniem składników majątkowych na potrzeby Koncesjonariusza, spełniające deklarowane warunki prawne i techniczne. Projekt jest niewielki w sensie nakładowym (nieco ponad 600 tys. zł) a finansowanie ze środków koncesjonariusza, który będzie zarządzał obiektem przez 10 lat ponosząc ryzyko eksploatacji i utrzymania infrastruktury w sposób zapewniający nieprzerwane świadczenie usług. Co wyjątkowo ze względu na naturę przedsięwzięcia, strona prywatna ponosi ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia.

Na wspomnienie zasługują również udane umowy koncesyjne dotyczące budowy wiat przystankowych w Warszawie i Krakowie, gdzie w modelu koncesyjnym, strona prywatna podjęła się stworzenia infrastruktury obsługi podróży komunikacji miejskiej (wiat przystankowych wraz z elementami niezbędnej małej architektury) jak również jej utrzymania i eksploatacji w zamian za możliwość czerpania opłat za reklamy umieszczone na owych wiatkach w okresie umowy.

Niestety niepowodzeniem zakończyło się postępowanie „Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia dotyczącego „budowy oraz eksploatacji drogi stanowiącej połączenie komunikacyjne z terenem inwestycyjnym >>Tuczna<< w Dąbrowie Górniczej” dotyczące infrastruktury o wartości nakładów inwestycyjnych na poziomie 100 mln zł. Niestety ostateczne oczekiwania wobec wielkości opłaty za dostępność powiązanej ze spłatą inwestycji dokonanej przez sektor prywatny i utrzymaniem infrastruktury przesądziły o unieważnieniu postępowania przez podmiot publiczny.

Ustka

W przypadku przedsięwzięć drogowych, pierwszym tego typu przedsięwzięciem było „Zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z dro-

gą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego - wybór partnera prywatnego w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.” Przedmiot przedsięwzięcia obejmował zaprojektowanie oraz częściowe sfinansowanie przebudowy drogi gminnej nr 101130G, 101202G i skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 203 wraz z budową oświetlenia drogowego - wybór partnera prywatnego w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przedsięwzięcie zostało zlokalizowane na terenie działki będącej formalnie drogą gminną. Urząd Gminy Ustka rozpoczął postępowanie 18 maja 2010 r. a umowa zawarta została już 16 sierpnia tego samego roku na 11 lat i siedem miesięcy. Partner prywatny sfinansował 65,58% wszystkich nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia (łącznie wartość nominalna nakładów strony prywatnej: 1 428 867,81 zł brutto). Podmiot publiczny poniósł natomiast 34,42% wszystkich nakładów inwestycyjnych, tj. 749 948,62 zł brutto. Wkład własny gminy wypłacany został po wybudowaniu obiektu oraz uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie, w miesięcznych ratach w ciągu 3 lat i jest to jedyny element ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia jakie wzięł na siebie podmiot publiczny. Partner prywatny ponosi zasadniczą część ryzyka budowy (a zatem i finansowania tego etapu) oraz ryzyko dostępności na etapie eksploatacyjnym. Wynagrodzenie partnera prywatnego płatne przez gminę w miesięcznych ratach.

Krobia

Do udanych przedsięwzięć zaliczyć można również przedsięwzięcie „Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia dotyczącego: Zaprojektowanie oraz przebudowa ul. 1 maja i ul. Kasztelańskiej w Krobi.” W ramach umowy zawartej 4 lipca 2013 r na 10 lat i sześć miesięcy, partner prywatny sfinansuje prace budowlane o wartości 2,4 mln zł. Finansowanie projektu zapewnia partner prywatny na etapie inwestycyjnym a następnie ponosi bieżące koszty utrzymania infrastruktury. Partner prywatny pokrywa z kapitału własnego całość nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych (w wysokości odpowiednio 2 400 000 zł brutto i 50 000 zł brutto). Wydatki te będą jednak w całości zwracane przez podmiot publiczny w formie opłaty za dostępność, jeśli dochowane będą w trakcie umowy standardy jakościowe i utrzymaniowe wykonanej infrastruktury.

Zachęczone pierwszą udaną realizacją przedsięwzięcia drogowego miasto planuje nowy projekt PPP, którego przedmiotem ma być (kolejna) realizacja zadania polegająca na budowie lub przebudowie dróg gminnych w Krobi, wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz utrzymaniem. Tym razem umowa zawarta ma być na 11 lat a skala inwestycji ma być większa niż w pierwszym projekcie.

Kamień Pomorski

Przedmiotem umowy o ppp realizowanej w Kamieniu Pomorskim (w wartości nakładów inwestycyjnych w wysokości niespełna 6 mln zł) jest usługa utrzymania dróg lokalnych wraz z ich przebudową tj. ul. Dziwnowskiej, ul. Mieszka I i ul. Bolesława Chrobrego w Kamieniu Pomorskim, w zamian za opłatę za dostępność tych dróg. Umowa została zawarta na 10 lat w trybie przetargu nieograniczonego, gdyż na etapie wdrażania przedsięwzięcia poprzedzającym postępowanie, przeprowadzono dokładny dialog techniczny. Kolejną specyficzną cechą przedsięwzięcia realizowanego w kamieniu pomorskim jest jego montaż finansowy – jest to wyjątkowa „hybryda” zasilana środkami dotacyjnymi, nie unijnymi a rządowymi (krajowymi). Zgodnie z umową PPP, udział finansowy partnera prywatnego wynosił minimum 50% wartości kosztorysowej zadania (kosztów budowy), przy czym do czasu rozliczenia pozostałych 50 % kosztów robót przez zamawiającego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych i uzyskania dotacji, wykonawca zobowiązany został do pokrycia całości kosztów robót budowlanych. Ostatecznie, partner prywatny poniósł 59% nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia dzięki kredytowi z Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 3 482 596,40 zł. Pozostałe 41% nakładów zostało sfinansowane z budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2012-2015 jako wkład własny podmiotu publicznego. 100% nakładów eksploatacyjnych ponosi partner prywatny (wartość nominalna tych nakładów to 2 939 000 zł). Partner prywatny ponosi ryzyko budowy, eksploatacji i utrzymania przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Podstawą otrzymanego wynagrodzenia (na etapie eksploatacji) jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem dostępności przedmiotu partnerstwa w standardzie przewidzianym umową.

Oława

Przedmiotem umowy PPP zawartej 18 maja 2016 r. w Oławie, jest wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zaodrże w Oławie, tj. ul. Orlą, ul. Sokolą, ul. Słowiczą oraz ul. Kruczą wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz przebudową kolizyjnego uzbrojenia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Podobnie jak w Kamieniu Pomorskim, drogą do wyboru partnera prywatnego był przetarg nieograniczony. Za finansowanie projektu odpowiedzialny jest w 100% partner prywatny, a podmiot publiczny ponosi roczną opłatę za należyte świadczenie usług zgodnych z umową. Wynagrodzeniem jest opłata cyklicznie wnoszona z budżetu podmiotu publicznego w zamian za wywiązanie się ze zobowiązań umownych w zakresie budowy i utrzymania przedmiotu partnerstwa. Part-

ner prywatny ponosi ryzyko budowy (gwarancji) i ryzyko dostępności oraz w ramach dostępności utrzymanie ulic w założonym standardzie eksploatacyjnym i technicznym.

Wałcz

Przedsięwzięciem, które może być inspiracją dla wielu samorządów, może być projekt „Budowa w mieście Wałcz: a). nowej drogi w rejonie os. Piastowskiego, b). przebudowie i rozbudowie ul. Sienkiewicza, c). budowie drogi ul. Bracka, wraz z budową infrastruktury technicznej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego - postępowanie II”. Przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja, przez Gminę Miejską Wałcz oraz wybranego partnera prywatnego, przedsięwzięcia polegającego na: wykonaniu nowej drogi gminnej położonej w rejonie osiedla Piastowskiego oraz nowej drogi gminnej stanowiącej ul. Bracką jak również przebudowanie i rozbudowa ulicy Sienkiewicza wraz z infrastrukturą towarzyszącą i elementami zagospodarowania terenu. Miasto Wałcz zawarło umowę (wartą nieco ponad 4 mln zł) na 8 lat i 8 miesięcy. Podmiot Publiczny, nie ponosi na etapie inwestycyjnym żadnych wydatków dotyczących bezpośrednio realizowanej umowy o ppp. Partner finansuje projekt środkami własnymi lub skredytowanymi w zamian za co będzie na etapie eksploatacyjnym otrzymywał opłatę za dostępność. Podmiot publiczny współdziała w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie do przedsięwzięcia składnika majątkowego poprzez użyczenie nieruchomości, na których realizowane jest przedsięwzięcie oraz wydanie ich partnerowi prywatnemu celem realizacji inwestycji na podstawie przekazanej partnerowi prywatnemu dokumentacji projektowej. Podmiot publiczny przeniósł na stronę prywatną pozwolenia na budowę tzn. że miasto częściowo ponosi ryzyko projektowania (I część inwestycji). Partner prywatny ponosić będzie większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności - wysokość płatności podmiotu publicznego będzie uzależniona od rzeczywistej dostępności przedmiotu partnerstwa. Partner prywatny ponosi zasadniczą część ryzyka kompleksowej realizacji przedmiotu przedsięwzięcia, w tym wykonania robót budowlanych oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na ich realizację. Projekty wykonawcze (dotyczące części I przedsięwzięcia) oraz roboty budowlane dotyczące pełnego zakresu przedsięwzięcia są zrealizowane na podstawie dokumentacji projektowej przekazanej przez podmiot publiczny a częściowo samodzielnie przez wykonawcę. Strona prywatna ponosi ryzyko dostępności, będąc zobowiązany do utrzymywania i zarządzania drogami objętymi przedsięwzięciem, zapewnienia ich ciągłej dostępności w szczególności poprzez ich utrzymywanie w stanie nie pogorszonym ponad normalne zużycie na poziomie zapewnia-

jącym możliwość niezakłóconego korzystania. W celu wywiązania się z umowy partner prywatny w czasie realizacji przedsięwzięcia zobowiązany będzie dokonywać niezbędnych bieżących napraw i remontów. Wynagrodzeniem partnera prywatnego to zryczałtowana płatność w formie opłaty za dostępność.

Gmina Słupsk

Gmina Słupsk wszczęła postępowanie dotyczące budowy i modernizacji dróg osiedlowych na swoim terenie. Przedmiotem umowy o ppp ma być budowa i modernizacja dróg osiedlowych na terenie gminy Słupsk, która zostanie powierzona partnerowi prywatnemu, na którym spoczywać będzie ryzyko budowy i dostępności. Przez określony w umowie czas partner będzie również zarządzał drogami, w zamian za swoje świadczenia będzie wynagradzany bezpośrednio z budżetu gminy, proporcjonalnie do wywiązania się z umowy oraz czasu jej trwania.

Powiat gostyński i powiat świecki

Również powiaty postanowiły skorzystać z formuły ppp dla rozwoju swojej sieci drogowej. Budowa i modernizacja dróg powiatowych na terenie powiatu gostyńskiego w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego to postępowanie prowadzone przez Starostę Gostyńskiego. Planowane na 12 lat przedsięwzięcie zakłada klasyczny dla tych przedsięwzięć podział ryzyk – w zamian za opłatę za dostępność partner musi zaprojektować, zbudować i utrzymać infrastrukturę drogową w ustalonym w umowie standardzie. Nowością jest jednak to, że gminy powiatu postanowiły partycypować w kosztach stworzenia i utrzymania sieci dróg powiatowych w ramach umowy ppp.

Plany w obszarze PPP nakreśla również powiat świecki - przedsięwzięcie to zakłada modernizację i częściową rozbudowę systemu drogowego znajdującego się w zarządzie powiatu z siedzibą w Świeciu. Przedsięwzięcie zakłada wynagrodzenie partnera w modelu opłaty za dostępność. Powiat zakłada sprawdzoną już w praktyce formułę tzw. opłaty za dostępność. Podmiot publiczny oczekuje, że partner prywatny sfinansuje przedsięwzięcie we własnym zakresie (prawdopodobnie kredyt i kapitał własny partnera prywatnego). Wynagrodzenie partnera finansowane będzie zgodnie z umową z budżetu publicznego.

Województwo kujawsko-pomorskie i dolnośląskie – plany rządu

Śladem samorządów gminnych i powiatowych podąża administracja dwóch regionów. Urząd Marszałkowski w Toruniu, prowadzi postępowanie pn. Budowa, przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich rejonu

Włocławek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedmiotem prowadzonego od października 2013 roku dialogu konkurencyjnego jest wybór partnera prywatnego, którego zadaniem będzie realizacja przedsięwzięcia polegającego na budowie nowych dróg wojewódzkich, przebudowa istniejących dróg wojewódzkich oraz utrzymanie dróg wojewódzkich w rejonie Włocławek w Województwie Kujawsko-Pomorskim. Planowana inwestycja zrealizowana zostanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie umowy z partnerem prywatnym, zakładającej wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk między strony kontraktu. Szczegółowy podział zadań i ryzyk oraz ustalenie zasad współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym nastąpi w drodze negocjacji, przeprowadzonych na etapie wyboru partnera prywatnego. Zakłada się, że umowa zostanie zawarta nawet na 30 lat. Wynagrodzeniem partnera ma być opłata za dostępność stosownie do zbudowania i utrzymania dróg w umówionym standardzie eksploatacyjnym. Założeniem prowadzonych negocjacji jest aby partner prywatny ponosił ryzyko budowlane, w tym projektowania, modernizacji i budowy nowych elementów infrastrukturalnych sieci dróg regionalnych po czym przejął ryzyko dostępności dróg powierzonych partnerowi w zarząd i utrzymanie.

Nieco bardziej zaawansowane jest postępowanie pn. „Przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich w Województwie Dolnośląskim realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego” prowadzone przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu. Przedsięwzięcie dotyczyć będzie przebudowy wskazanych przez podmiot publiczny odcinków dróg wojewódzkich o łącznej długości ok. 109,301 km oraz utrzymanie odcinków dróg wojewódzkich o łącznej długości ok. 187,45 km (w tym ww. przebudowanych). Szacuje się, że umowa zawarta będzie na 22 lata. Strona publiczna tradycyjnie gotowa jest przyjąć ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach umowy oraz ryzyko związane z wniesieniem wkładu własnego w postaci infrastruktury drogowej, której dotyczyć będzie projekt jak i części dokumentacji określającej założenia techniczne przedsięwzięcia. Strona prywatna podejmie się zarządzania ryzykiem projektowania, budowy, finansowania a następnie utrzymania i eksploatacji zapewniającej omówioną dostępność dróg zgodnie ze standardem eksploatacyjnym za co otrzyma wynagrodzenie. Finansowanie przedsięwzięcia w pierwszym etapie (budowy) w całości zobowiązany będzie zapewnić partner prywatny. W przypadku pozyskania środków z funduszy Unii Europejskiej w trakcie umowy o PPP wartość owych środków stanowiłaby mniejszą część łącznych kosztów inwestycyjnych. Obecnie trwa okres składania ofert, zatem na etapie zawarcia umowy o PPP pozyskanie środków z funduszy UE nie będzie zagwarantowa-

ne więc partner prywatny zobowiązany będzie do zapewnienia finansowania bez względu na to czy projekt ostatecznie przeprowadzony będzie w modelu hybrydowym.

Omawiając sytuację w regionie dolnośląskim, warto wspomnieć, że również sam Wrocław jako miasto od dłuższego czasu planuje realizację przedsięwzięcia PPP: „Budowa mostu i drogi łączącej aleję Armii Krajowej z ul. Mickiewicza we Wrocławiu”. Most ma być zbudowany w ciągu połączenia drogowego zwanego Aleją Wielkiej Wyspy. Planowany odcinek ma ok. 4 km długości i biegnie od ulicy Mickiewicza do Krakowskiej z mostem przez Odrę i drugim przez Oławę. Przedsięwzięcie planowane na 20 lat analizowane jest już od dłuższego czasu, ale być może jego realizacja stanie się faktem, gdyż zgłoszono je do bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP, prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju.

Co warte zauważenia, również administracja rządowa (Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad)

wstępnie zdefiniowało zamierzenia inwestycyjne w modelu ppp dotyczące następujących przedsięwzięć: S6 Zachodnie drogowe obejście Szczecina, S6 Obwodnica Metropolii Trójmiejskiej, S6 Koszalin — dk 6 (Bożepole Wielkie), S10 Toruń-Bydgoszcz, A2 Biała Podlaska — granica państwa (Kukuryki) oraz A18 Olszyna — Górnice. Wstępnie założono, że w przedsięwzięciach tych partner prywatny otrzyma wynagrodzenie płatne z budżetu państwa za zrealizowanie inwestycji i utrzymanie składników majątkowych zaangażowanych w przedsięwzięcie w umówionym stanie technicznym. Wynagrodzenie to przyjmie formę opłaty za dostępność, która może być pomniejszona o ewentualne kary związane z brakiem dostępności przedmiotu przedsięwzięcia.

Decyzje w sprawie struktury finansowania projektu będą leżały po stronie partnera prywatnego, nie jest wykluczone zaangażowanie kapitałowego strony publicznej na początku inwestycji w formie wkładu finansowego.

Skąd pomysł na budowę dróg powiatowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego?

Robert Marcinkowski, starosta gostyński: Pomysł był wynikiem analizy możliwości pozyskiwania kapitału dla ważnych inwestycji powiatu gostyńskiego. W ostatnich latach naszym zdecydowanym priorytetem są inwestycje drogowe. Skutecznie pozyskujemy środki zewnętrzne, ale nie wszystkie projekty kwalifikują się do takiego wsparcia. Dlatego uznaliśmy, że PPP będzie dobrym rozwiązaniem tam, gdzie praktycznie nie ma możliwości sięgania po pieniądze z zewnątrz. Chodzi głównie o efektywne zarządzanie procesem inwestycyjnym, który przy klasycznym finansowaniu trwałby co najmniej kilka lat, Dzięki PPP i współpracy z gminami są realne szanse na szybkie efekty w postaci zmodernizowanych dróg, na które mieszkańcy nie będą musieli długo czekać.

Jak się Państwo przygotowywaliście do inwestycji?

Robert Marcinkowski: Najpierw do inicjatywy musiałem przekonać się osobiście. Zapoznałem się z wieloma publikacjami, wziąłem udział w szkoleniach i uznałem, że PPP jest szansą szeroko rozumianego rozwoju. Później w gronie współpracowników przygotowaliśmy kilka koncepcji, z których wybrana została optymalna zakładająca przebudowę około 30 km dróg na terenie 4 gmin powiatu gostyńskiego. Zielone światło dla projektu zapaliła też rada powiatu przeznaczając stosowne środki na przygotowanie dokumentacji i planując przedsięwzięcie w prognozach finansowych na kolejne lata.

Kto brał udział w projekcie - czy stworzona została jakaś osobna komórka dotycząca PPP?

Robert Marcinkowski: Merytorycznie za projekt w Starostwie Powiatowym odpowiadają pracownicy dwóch komórek organizacyjnych – Biura Promocji i Rozwoju oraz Wydziału Komunikacji i Dróg. Nie zatrudnialiśmy dodatkowych osób, ani nie tworzyliśmy nowych komórek organizacyjnych.

Czy mieliście Państwo doradców zewnętrznych?

Robert Marcinkowski: Korzystaliśmy i nadal korzystamy z wsparcia firmy Ingenis. Bardzo cenię sobie rolę naszych doradców, którzy oferują bogatą wiedzę z zakresu analiz ekonomicznych i prawnych niezbędnych w tak dużym przedsięwzięciu.

Jak przebiegał proces pozyskiwania partnerów prywatnych?

Robert Marcinkowski: Partnerzy zostali pozyskiwani najpierw w oparciu o diagnozę rynku. Kolejnym etapem było zaproszenie do udziału w dialogu konkurencyjnym, do którego zgłosiło się trzech potencjalnych wykonawców. Aktualnie przygotowujemy się do ostatniej tury dialogu. Później zaprosimy firmy do składania ofert.

Czy jesteście Państwo zadowoleni z efektów partnerstwa?

Robert Marcinkowski: Zdecydowanie za wcześnie, aby oceniać efekty. Co prawda, za nami jest ogrom

pracy organizacyjnej, ale efekty muszą być przede wszystkim widoczne w postaci poprawy jakości infrastruktury drogowej. Niezwykle istotne będą również koszty PPP. Czas dla inwestora nie jest najlepszy. Ceny usług i materiałów budowlanych poszły zdecydowanie w górę, co może się przełożyć na oferty. Z drugiej strony koszty inwestycji rosną w skali całego kraju bez względu na to, czy jest to formuła PPP czy model klasyczny.

Czy zamierzacie przeprowadzać również inne inwestycje w formule PPP?

Robert Marcinkowski: Mamy pełną świadomość tego, że nasze rozwiązanie przeciera szlaki PPP w za-

kresie dróg powiatowych na terenie Polski. Już teraz otrzymujemy mnóstwo zapytań od starostów z całego kraju. Jeśli ta formuła się powiedzie, może być ważną alternatywą zdobywania kapitału dla inwestycji samorządowych. Biorąc pod uwagę coraz węższy strumień środków unijnych płynący do naszych małych ojczyzn, dobry klimat dla PPP podkreślany często przez ekspertów i polityków, niewykluczone, że wiele samorządów, a wśród nich powiat gostyński, będzie sięgać po tego rodzaju narzędzia finansowe. Dzięki nim przyspieszamy inwestycje i skutecznie realizujemy potrzeby mieszkańców.

Sebastian Czwojda, burmistrz Krobi

Temat stanu dróg na terenie naszej gminy jest chyba najczęstszym tematem poruszonym na spotkaniach z mieszkańcami, na zebraniach wiejskich czy sesjach Rady Miejskiej w Krobi.

Realizując naszą wizję „Z mieszkańcami, dla mieszkańców i poprzez mieszkańców” szukamy różnych rozwiązań dla zaspokojenia ich potrzeb przy ograniczonych środkach budżetowych. Dlatego kilka lat temu zrodził się pomysł, aby w celu poprawy stanu dróg gminnych skorzystać z narzędzia, jakim jest PPP. Próbowaliśmy zasięgnąć opinii, wiedzy, aby jak najlepiej się do tego przygotować. Temat był, a właściwie po dzień dzisiejszy jest, nowym i wiele samorządów obawia się korzystać z tego narzędzia. W styczniu 2012 r. w Poznaniu odbywało się seminarium organizowane przez Instytut PPP, na który wysłałem pracowników Urzędu Miejskiego w Krobi. Uczestnictwo w tym seminarium bardzo przyspieszyło dalsze prace związane z PPP w naszej gminie. Rozpoczęliśmy poszukiwania firmy doradczej, która wsparłaby nas podczas procedury związanej z wyborem partnera prywatnego. Przekonaliśmy radnych Rady Miejskiej w Krobi do celowości tej formy realizacji inwestycji drogowych i już w sierpniu 2012 r. została podjęta stosowna uchwała. Wybraliśmy dwie drogi w Krobi, które długo oczekiwały na realizację, przy czym na jedną z nich mieliśmy już dokumentację, druga była realizowana w cyklu „zaprojektuj i wybuduj”.

Nie bez znaczenia dla decyzji i realizacji inwestycji były również przepisy dotyczące zaliczenia zobowiązań do długu publicznego. Ze względu na dość nieprecyzyjne jeszcze wówczas przepisy w tym zakresie wymieniliśmy korespondencję z Regionalną Izbą

Obrachunkową w Poznaniu, która potwierdziła nasze stanowisko. Trzeba przy tym dodać, że RIO w Poznaniu bardzo szybko odpowiedziało na nasze pismo i po dzień dzisiejszy bardzo pozytywnie wygląda współpraca z tą instytucją przy rozwiązywaniu problemów dotyczących m.in. sprawozdawczości PPP.

Od początku 2013 r. prowadzone były prace związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenia zamówienia publicznego w trybie dialogu konkurencyjnego, które zakończyły się w lipcu 2013 r. podpisaniem umowy. Prace zakończyły się w lipcu 2014 r. a wykonawcą była lokalna firma PHU CHOD-DRÓG. Kwota wynagrodzenia dla partnera to 2 450 000,00 zł, a płatność będzie realizowana w 10 transzach, do roku 2023.

Co nas przekonało właśnie do takiej formy realizacji inwestycji drogowej?

Uważamy, że realizacja inwestycji w formule PPP to gwarancja wyższej jakości prac. Wykonawcy ze względu na przejęcie w administrowanie drogi na czas wskazany w umowie będzie się optaćo wykonać inwestycję z najwyższej jakości materiałów i dbać o stan tej drogi. Ponadto przenosi się znaczną część odpowiedzialności (ryzyka) na tego partnera, co w przypadku wariantu tradycyjnego obciążałoby gminę. Nie bez znaczenia ma również niezaliczanie zobowiązań do długu publicznego, o czym wspominałem wcześniej. Dzisiaj też coraz częściej spotykamy się z możliwością pozyskania dodatkowego źródła kapitału poprzez tzw. model hybrydowy, co jeszcze bardziej wpływa na atrakcyjność PPP.

A jakie są bariery? One niestety również istnieją. Modelem tego nie można zastosować do wszystkich za-

dań gminy, często też partner prywatny i publiczny mają wobec siebie wygórowane oczekiwania. Nie da się przecież ukryć, że podmiot prywatny musi też na tym przedsięwzięciu zarobić, jest to w pewnym sensie kredytowanie partnera publicznego, a to z kolei często budzi nieufność ze strony właśnie podmiotu publicznego. Brakuje również często rzetelnej wiedzy, doświadczonych doradców, dlatego warto korzystać m.in. ze szkoleń Instytutu PPP, Biuletynu PPP czy fachowych stron internetowych. Sami się o tym przekonaliśmy. Barię jest z pewnością obecna koniunktura na rynku budowlanym, również w zakresie budowy dróg. Istnieją bowiem duże ryzyka co do kształtowania się cen proponowanych przez potencjalnych Wykonawców, chociaż problem ten nie dotyczy tylko PPP, ale również inwestycji realizowanych w tradycyjnym modelu.

Jakie plany na przyszłość?

Na terenie samej Krobi mamy jeszcze kilka km dróg, które można by wybudować lub zmodernizować w formule PPP. Na realizację części z inwestycji będziemy

szukać środków zewnętrznych w ramach Programu Przebudowy Dróg Lokalnych, PROW czy rewitalizacji. Na terenie naszej gminy mamy również ok. 100 km dróg powiatowych, z których część jest w kiepskim stanie. Chcielibyśmy więc wspólnie z Powiatem Gostyńskim wyremontować część z tych dróg również z wykorzystaniem PPP. To z kolei oznacza zaangażowanie w jakiejś części środków z budżetu gminy Krobia. Obecnie zarówno gmina Krobia jak i powiat są w trakcie procedur związanych z wyborem partnerów prywatnych w zakresie inwestycji drogowych. Toczą się odrębne postępowania. Jako gmina jesteśmy na etapie zaproszenia do dialogu konkurencyjnego. W pierwszej kolejności w zakresie PPP myślimy o inwestycjach drogowych. Drugim tematem, który wpisywałby się w tę formułę jest budowa mieszkań komunalnych i socjalnych. W tym obszarze również są znaczne potrzeby, a model PPP mógłby pomóc w stosunkowo niedługim okresie czasu pomóc w rozwiązaniu deficytu takich lokali. Są również ciekawe pomysły dotyczące rozbudowy infrastruktury sportowej.

Sprostowanie

W numerze drugim biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego, w tekście 5.1 Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym na stronie 95, błędnie podano, iż Pan Andrzej Kruk jest przedstawicielem gminy Konstancin-Jeziorna. W rzeczywistości Pan Andrzej Kruk reprezentuje partnera prywatnego - firmę Saur Konstancja Sp. z o.o. Za podanie mylnej informacji przepraszam.

Bartosz Korbus Redaktor Naczelny Biuletynu PPP

Encyklopedia PPP

Marcin Maksymiuk

Cykl realizacji projektu PPP – faza wstępna

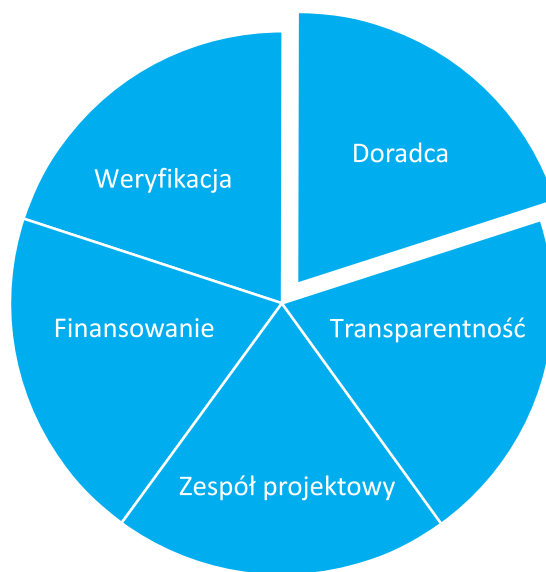
Początki realizacji każdego przedsięwzięcia skupiają się na kilku podstawowych zagadnieniach jakimi są pomysł, możliwość wykonania oraz jego bieżące zarządzanie i nadzór nad wykonaniem.

W ramach PPP podstawowym elementem jest samo przekonanie się do wyboru tego typu realizacji ze względu na jego potencjalnie długoterminowy charakter, gdyż sama umowa jak już było wielokrotnie wspominać jest połączeniem zarówno realizacji, wdrażania oraz codziennej eksploatacji w perspektywie wieloletniej.

Trudne początki

Pierwszym etapem powinna być analiza możliwości realizacji projektu. Należy jednak nie ograniczać się tylko do „tradycyjnych” form realizacji ale również brać pod uwagę jego różne modele. W ujęciu praktycznym można sprowadzić to do kwestii opłacalności realizacji poprzez klasyczny model zamówienia publicznego, możliwości pozyskania zewnętrznego dofinansowania, czy właśnie wybór modelu w ramach PPP dla konkretnej planowanej inwestycji. Rozpatrywanie wariantu realizacji przedsięwzięcia sprowadzić można do odpowiedzi na zasadnicze podstawowe pytania. Poczynając od odpowiedzi na temat możliwości finansowania projektu, określenia potencjalnego ryzyka związanego z każdym wariantem oraz możliwości jego alokacji. Należy również określić opłacalność tego typu projektu w poszczególnych wariantach. Odpowiedź na pytania w zależności od formy wyboru modelu realizacji będzie zdecydowanie inna, jednak należy pamiętać, że w zakresie PPP mamy większe możliwości alokacji ryzyka, szersze spektrum finansowania oraz co stanowi często wbrew pozorom wartość dodaną, długości związania danym kontraktem. Co zawsze powinno być brane pod uwagę ze względu na możliwość długoter-

minowego finansowania, zaś z drugiej strony kwestia ta stanowi również ryzyko w zakresie dłuższego związania z podmiotem prywatnym. Należy jednak zauważyć, że wstępne analizy powinny uwzględniać podstawowy bilans korzyści i wad danego modelu. Początkowe analizy prowadzone są na reprezentatywnym, jednak ogólnym poziomie, który ma dać odpowiedź na temat wyboru najkorzystniejszej metody realizacji inwestycji.



Opracowanie własne

Przygotowania

Niezbędnym elementem, który musi zaistnieć przy wdrażaniu PPP jest samo przygotowania podmiotu publicznego do tej realizacji. Jednym ze sposobów zwiększenia atrakcyjności partnerstwa wśród podmiotów jest realizowany projekt oraz przyjęta przez Rząd Polityka Partnerstwa Publiczno- Prywatnego, zaś jednym z elementów które determinowały jej powstanie była ostrożność, bądź też unikanie sięgania po ten sposób realizacji projektów. W ramach barier, które zostały opisane poniżej jedną z tych które

wpływają na fazę przygotowawczą jest brak wiedzy i doświadczeń w obszarze przygotowania i realizacji projektów PPP. *Taka sytuacja występuje zarówno na poziomie podmiotów publicznych realizujących projekty, instytucji kontrolujących działalność tych podmiotów, jak i samego sektora prywatnego oraz instytucji finansujących.*¹ Odpowiednie przygotowanie do PPP obejmuje szereg czynności w tym czynności dotyczących budowania zespołu, określenia ram lokalnej odpowiedzialności, czy też zapewnienie odpowiedniego wsparcia merytorycznego.

Po pierwsze zespół

Kolejnym widocznym elementem dotyczącym przygotowania PPP jest brak odpowiednich zespołów projektowych w jednostkach. Niestety partnerstwo wymaga odpowiedniej wiedzy przynajmniej na poziomie podstawowym, dzięki czemu faza przygotowania przebiega w sposób sprawny i znacząco zwiększa to skutki powodzenia przedsięwzięcia. Jak podkreślano w Polityce PPP *brak lub zła organizacja zespołu projektowego (np. zbyt mała liczba osób o właściwych kompetencjach, brak decyzyjności zespołu, nadmierne obciążenie innymi obowiązkami) powodują, że istotnie maleją szanse na pomyślne zakończenie projektu. W takich sytuacjach wydłuża się bowiem znacząco nie tylko faza przygotowania projektu, ale również czas trwania wyboru partnera prywatnego co często wpływa na postrzeganie i zainteresowanie projektem przez sektor prywatny i na całkowity koszt przedsięwzięcia. Należy również podkreślić, że zespoły projektowe odgrywają istotną rolę nie tylko na etapie przygotowania projektu i wyboru partnera prywatnego, ale również w fazie realizacji projektu i zarządzania kontraktem.*²



Zespół we wstępnej fazie realizacji powinien skupić nie tylko niezbędną wiedzę ale również spo-

1 Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

2 Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

czywa na nim odpowiedzialność w postaci przekonania i odpowiedniej argumentacji za podjęciem współpracy w formule PPP. Często wiele możliwych przedsięwzięć kończy swoją drogę już na etapie projektowania, gdyż brak jest rzeczowo sformułowanych argumentów przemawiających za wyborem tej formuły. Tutaj przygotowanie merytoryczne odpowiedniego zespołu daje dużą szansę na powodzenia i przekonanie społeczeństwa. W tym miejscu warto zauważyć, że zespół może ale nie musi być zespołem wewnątrz jednostki również dobrze może być to ekspert zewnętrzny, który dopilnuje kwestii w początkowej fazie. Wewnętrzni specjaliści, czy też eksperci zewnętrzni zatrudnieni w początkowej fazie projektowania biorą na siebie również pewną odpowiedzialność informacyjną. Z racji, że jednostka publiczna podejmuje decyzje jako organ kolegialny, doradca czy też wewnętrzny zespół będzie musiał przedstawić jasne i trafne argumenty do przekonania większości osób decyzyjnych, gdyż zawsze nowość za jaką niewątpliwie nadal uchodzi PPP jest jedna z barier przed jej stosowaniem. Szerzej o roli doradcy zewnętrznego w części poniżej.

Lokalna Polityka PPP

Jednym z rekomendowanych rozwiązań jest przygotowanie polityki lokalnej w dziedzinie PPP, jeśli chodzi o samorząd terytorialny, dzięki temu wizja długoterminowego rozwoju będzie połączona z założeniami i wytycznymi długookresowymi. Przy okazji rozważania inwestycji na wstępnym etapie będzie analizowana możliwość realizacji działań w tej formule niezależnie od innych czynników. W ramach polityki można określić pewne priorytety dla których w pierwszej kolejności w/w formuła miała by zastosowanie. Wprowadzenie przedmiotowej polityki na szczeblu lokalnym daje możliwość lepszego szerszej komunikacji dla społeczeństwa. Szeroko rozumiana debata publiczna nad możliwościami realizacji zadań przy aktywnym udziale podmiotu prywatnego na szczeblu lokalnym ma pozwolić poddać takie działanie pod społeczną kontrolę i ocenę jego zasadności. Jednym z kluczowych działań partnerstwa powinna być transparentność działań na styku działalności gospodarczej a działalności lokalnych podmiotów. Przedstawienie mocnych i słabych stron konkretnego przedsięwzięcia dla lokalnej społeczności pozwoli przekonać niezdecydowanych. Określenie tego typu kategorii w ramach polityki lokalnej daje szansę na kontynuowanie przedsięwzięć w danej formule również po zmianie na szczeblu decyzyjnym w samorządzie terytorialnym. Należy zauwa-

żyć, że PPP nie jest i nigdy nie będzie zapewne jedyną formą realizacji zadań przez samorząd, jednak jest narzędziem, które powinno być przynajmniej brane pod uwagę jeśli chodzi o kwestie dotyczące działalności samorządu. Polityka lokalna w kontekście PPP może koncentrować się na kilku elementach, jednym z podstawowych może być określenie celu do jakiego zmierza dany samorząd w kontekście PPP. Niewątpliwie same cele powinny być również opatrzone w ewentualne korzyści, których samorząd spodziewa się poprzez zaangażowanie swoich sił i środków w realizację przedsięwzięć z partnerem prywatnym.

Polityka lokalna stanowi wyznacznik otwartego podejścia do działalności publicznej we współpracy z podmiotem prywatnym, oczywistym jest fakt, że zawsze znajdą się osoby bądź grupy, które będą niezadowolone z danej inwestycji w tym w szczególności będą widziały zagrożenie w realizacji przedsięwzięcia poprzez prywatnego przedsiębiorcę, jednak dokument taki stanowi przejaw otwartości i wytycza jedynie kierunki działania.

W ramach lokalnej polityki powinna zostać również określona kwestia dotycząca konsultacji społecznych, co do realizowanych projektów. W ramach włączenia czynnika obywatelskiego w polityce można nakreślić ogólne wytyczne w jaki sposób będzie uwzględniany głos mieszkańców. Inwestycje oparte o ścisłą współpracę z podmiotem prywatnym mogą budzić emocje wśród mieszkańców, które zawczasu powinny zostać zminimalizowane poprzez debatę publiczną i przedstawienie bilansu korzyści. Zapisy polityki mogą mówić chociażby o konieczności dyskusji i formach jej realizacji. Rzetelne przedstawienie mieszkańcom zalet w kontekście do tradycyjnych form realizacji inwestycji danego przedsięwzięcia będzie na pewno pozytywnie wpływać na proces wstępnej fazy realizacji zadania, a tym samym zniweluje ewentualnie mogące wystąpić uwagi do tego typu współpracy. Szczególnie istotne znaczenie konsultacji jest związane z realizacją inwestycji z której bezpośrednio będą korzystać sami mieszkańcy. Niezadowolone społeczeństwo może nie być zainteresowane korzystaniem z danej usługi świadczonej przez danego przedsiębiorcę, co oznacza że aspekt finansowy przedsięwzięcia nie będzie ekonomicznie uzasadniony. Wszystkie elementy dotyczą bardzo ważnej kwestii jaką jest partycypacja obywateli w działalności administracji publicznej.

Administracja centralna

W przypadku inwestycji na szczeblu centralnym w ramach poszczególnych ministerstw i *centralnych*

*organów administracji rządowej, zaleca się dokonanie analizy zasadności wyznaczenia w ramach istniejących struktur komórek odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem PPP w ramach danego sektora lub regionu oraz za współpracę z centralną jednostką w zakresie rozwoju PPP. W innych instytucjach publicznych takich jak jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli, uczelnie, itp. wskazane jest również rozważenie powołania podobnych komórek.*³

Warto wskazać, że na szczeblu centralnym Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie pełnić funkcję centralnej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykorzystanie PPP w Polsce i koordynującej działania innych instytucji rządowych w tym zakresie. Dedykowany departament będzie współpracował z innymi jednostkami PPP w ministerstwach oraz z innymi podmiotami publicznymi, z gremiami i zespołami powołanymi na szczeblu rządowym działającymi w zakresie PPP (np. Zespół ds. partnerstwa publiczno-prywatnego, Platforma PPP) i podmiotami tzw. sektora pozarządowego (fundacje, stowarzyszenia) realizującymi zadania z zakresu PPP.⁴

Takie założenie z jednej strony pozwoli na określenie podstawowej jednostki decyzyjnej w zakresie rozwoju PPP w Polsce z drugiej w swoim zakresie będzie również odpowiedzialny za skoordynowanie działań innych instytucji sektora publicznego. Takie podejście do realizacji tego zadania poprzez wyznaczenie koordynatora należy w tym przypadku uznać za działanie słuszne, szczególnie z uwagi na wyznaczone przez Politykę Rządu konkretne i wymierne cele w postaci zwiększenia ilości realizowanych zadań w formule PPP. Jednostka będzie również odpowiedzialna za monitoring realizacji przedsięwzięć. Bieżący monitoring pozwoli na wypracowanie ewentualnych zmian w tym zmian legislacyjnych, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia tej formy współpracy. Bardzo ważnym zadaniem, które również postawione zostało przed Ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego jest pełnienie funkcji edukacyjnej dla podmiotów zainteresowanych rozwojem tej formuły. Jednymi ze sposobów są organizowane szkolenia, warsztaty i inne inicjatyw zwiększających wiedzę i świadomość przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego, które zapewnia organ centralny.

³ Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

⁴ Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

Finanse

Niewątpliwym elementem każdego przedsięwzięcia jest jego finansowanie. Pokutują przekonania, że PPP jest relatywnie drogą metodą realizacji działań. Przeświadczenie to wynika często z faktu analizowania poszczególnych części składowych przedsięwzięcia, a nie brania pod uwagę całości w długoletniej perspektywie. Dla przykładu w przypadku budowy obiektu koszt jako taki jest determinowany, jako od budowy do oddania obiektu do użytku. W przypadku PPP jest ten koszt powiększony o utrzymanie obiektu na odpowiednim poziomie, zapewnienie jego odpowiedniej dostępności i warunków w pełni do użytkowania. Tak naprawdę ciężar mogących wystąpić w tym przypadku problemów będzie przełożony na partnera prywatnego. Dlatego też przy planowaniu należy brać pod uwagę po pierwsze możliwy do przeznaczenia budżet i sposób jego rozłożenia w ujęciu całego kontraktu. Tutaj istnieje duża swoboda dotycząca przedmiotowej umowy między administracją a partnerem prywatnym. Partner może np. zaspokajać się ze środków, które będą wpłacać użytkownicy danego obiektu. Umowa może zapewniać różnorodność połączeń finansowych, na które zgodę wyrażą obydwie strony umowy. Szerzej o znaczeniu ekonomicznych aspektów PPP w kolejnych częściach Encyklopedii oraz w części dotyczącej barier PPP.

Hybryda

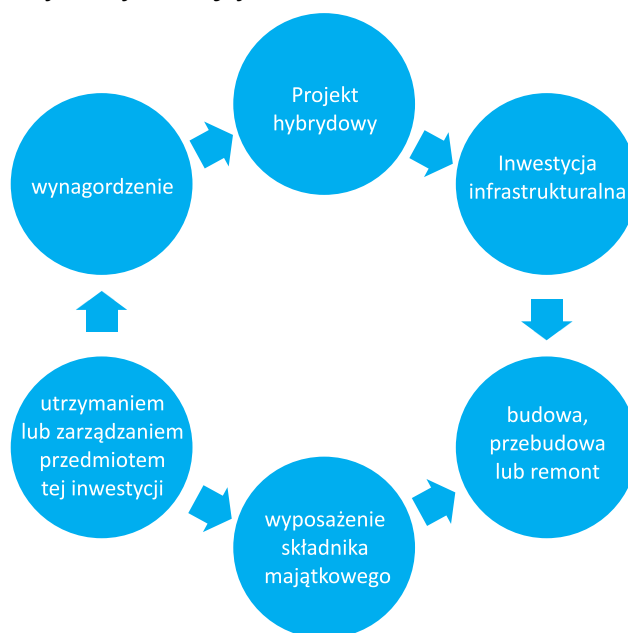
W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć o jakże chętnie wykorzystywanych funduszach unijnych. W ramach PPP jest możliwość realizacji projektów hybrydowych tj. łączących kapitał prywatny z kapitałem pochodzącym ze środków UE, co może zwiększyć zainteresowanie podmiotów prywatnych daną inicjatywą. Daje to również szersze spektrum realizacji dla podmiotów publicznych, które dzięki temu mogą realizować projekty o znacznie większej skali. Zgodnie z Ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020

Art. 34. 1. Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej.

2. Inwestycją infrastrukturalną jest budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzeniu podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

3. Do wyboru partnera prywatnego w celu realizacji projektu hybrydowego stosuje się odrębne przepisy.⁵

Co prawda ustawodawca istotnie ograniczył projekty hybrydowe tylko do inwestycji infrastrukturalnych, jednak są one związane zazwyczaj ze stosunkowo dużym kosztem, związanym bezpośrednio z budową, przebudową lub remontem lub jego wyposażeniem. Należy zauważyć, że projekt hybrydowy będzie obwarowany większym formalizmem z uwagi na konieczność uzyskania zewnętrznego dofinansowania. Wiąże się to z koniecznością posiadania odpowiedniej dokumentacji projektowej i spełnienia wymagań tam narzuconych. Do kluczowych załączników, które mogą podlegać weryfikacji przez właściwe instytucje w przypadku projektów infrastrukturalnych, w tym projektów hybrydowych, należy studium wykonalności zawierające m.in. analizę finansową i ekonomiczną oraz dokumentacja w zakresie przeprowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. W przypadku projektów hybrydowych właściwe instytucje mogą wymagać dodatkowych dokumentów, specyficznych dla tego typu inwestycji. Instytucja może, na przykład, żądać wglądu do określonych klauzul projektu umowy ppp (np. określających mechanizm wynagradzania partnera prywatnego). Może również oczekiwać sporządzenia komparatora sektora publicznego, który będzie dowodził, że partnerstwo publiczno-prywatne jest bardziej efektywne niż tradycyjny model realizacji danej inwestycji.⁶



Opracowanie własne

⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2017 poz. 1460)

⁶ Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014-2020 (projekty hybrydowe) Warszawa, grudzień 2015 Ministerstwo Rozwoju

Profesjonalny Doradca

Kolejnym etapem jest rozważenie wyboru profesjonalnego doradcy, złożoność konstrukcji prawnych oraz projektowych jest znacząca. Dlatego wiedza na poziomie podstawowym jest niezbędnym minimum, zaś w niektórych wypadkach może nie wystarczyć do racjonalnego podjęcia postępowania. Jednak zaangażowanie doradcy będzie tym mniejsze im większa wiedza w komórkach wdrażających. Podstawowymi kryteriami wyboru doradcy powinny być jego doświadczenie, co dotyczy doradców zarówno prawnych, ekonomicznych czy technicznych. Rolą doradcy jest więc przede wszystkim odpowiadanie na potrzeby strony publicznej i wsparcie merytoryczne całego procesu pozyskiwania partnera prywatnego i zawierania umowy ppp. *Dobry doradca nie tylko odpowiada na konkretne wątpliwości strony publicznej i interpretuje przepisy prawa, ale przede wszystkim aktywnie uczestniczy w procesie kształtowania założeń dla przedsięwzięcia ppp i u boku zamawiającego dąży do ich korzystnej realizacji.*⁷

Co do kosztów profesjonalnego doradztwa, wszystko to uzależnione jest zarówno od etapu na którym doradca do danego przedsięwzięcia jest włączany, kwestii wartości i skomplikowania inwestycji, jego doświadczenia oraz potencjału kadrowego, który przy tej inwestycji musi uczestniczyć. Nie ma reguły co do wysokości kosztów związanych z doradztwem. Czynniki, które mają wpływ na jego wysokość jest determinantą różnych wytycznych jak pokazano wyżej. Ważne jest jednak że inwestycja musi być po stronie partnera publicznego odpowiednio przemyślana i przedsięwzięcie musi mieć rzetelne podstawy. Jak wynika z jednej z kontroli Najwyższej Izby Kontroli *O ile korzystanie z doradców w projektach ppp należy uznać za cechę pozytywną, o tyle brak umiejętności weryfikacji danych, analiz, zestawień dostarczanych przez ekspertów, należy ocenić negatywnie – oznacza to bowiem, że zwiększa się ryzyko utraty kontroli podmiotu publicznego nad projektem. Powoduje to sytuację, w której zbyt duża część władzy decyzyjnej w projekcie przechodzi na ciała zewnętrzne.*⁸

Dedykowane narzędzie weryfikacyjne

Ciekawym elementem, który może posłużyć w dokonaniu wyboru PPP i jednocześnie przesądzi o za-

angażowaniu sił w ten rodzaj przedsięwzięcia jest dedykowane narzędzie⁹ dostępne na stronach ppp.gov.pl. Narzędzie ma pomóc Zamawiającym w opracowaniu usystematyzowanego podejścia do zarządzania procesem przygotowywania projektów ppp, a także ułatwić im ocenę własnej gotowości do uruchomienia postępowania.



Opracowanie własne

Ocena opiera się na analizie odpowiedzi udzielonych przez podmiot publiczny na pytania zawarte w kwestionariuszu. Na tej podstawie narzędzie generuje wynik, który syntetycznie podsumowuje gotowość projektu i wskazuje na ewentualne luki w procesie przygotowawczym.

Narzędzie koncentruje się na przedrealizacyjnym etapie prac nad projektem ppp, tzn. działaniach podejmowanych przed uruchomieniem postępowania na wybór partnera prywatnego.

Badaniu podlegają dwa aspekty procesu opracowywania projektu: (i) określenie zakresu inwestycji, (ii) przygotowanie projektu jako ppp, w tym:

- a) stworzenie zespołu projektowego,
- b) określenie harmonogramu,
- c) analiza możliwości finansowych,
- d) analiza ryzyk,
- e) ocena wariantu PPP w porównaniu z innymi sposobami realizacji inwestycji,
- f) przygotowanie procedury wyboru partnera prywatnego.

⁷ Wybór doradcy dla projektu partnerstwa publiczno-prywatnego - praktyczne wskazówki dla strony publicznej Marzec 2014

⁸ Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno – prywatnego” Informacja o wynikach kontroli. Najwyższa Izba Kontroli, kwiecień 2013

⁹ www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Narzedzie_wspierajace_przygotowanie_projektu_PPP.aspx

Bariery PPP w Polsce

Jasne wytyczne

Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce rozwija się już wiele lat, zaś słowo bariery odmieniane jest często przez wszystkie przypadki z uwagi na nadal niskie docenienie tej formy na rynku realizacji projektów w Polsce. Od kilku lat jednak widać stopniowe wypieraniem niektórych przeszkód przed realizacją w formule PPP. Spowodowane jest to zdecydowanym wzrostem zainteresowania wśród podmiotów publicznych innymi formami realizacji zadań niż stosowanymi dotychczas. Oczywiście PPP nie jest lekiem na realizację inwestycji we wszystkich aspektach działalności podmiotów publicznych jednak zdecydowanie warto o niej pamiętać, bo może się okazać skuteczniejsza niż inne formy realizacji. Jedną z dotychczas wymienianych barier był brak skoordynowania polityki rozwoju PPP w Polsce. Kwestia dotyczyła, tak naprawdę pewnych obaw, że instrument ten nie jest powszechnie akceptowalny i należy stawiać na inne formy rozwoju, które są powszechnie stosowane. Ostatnimi czasy jednak w obiegu prawnym funkcjonuje Polityka Rządu w zakresie rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, ujęta została ona również w ramach innego dokumentu jakim jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W związku z powyższym dokumenty te dają w granicach obowiązującego prawa pełne wsparcie dla rozwoju instytucji PPP.

Skomplikowane procedury

W ramach barier wymieniane są również kwestie dotyczące skomplikowania procedury zawarcia i prowadzenia samego przedsięwzięcia. Ustawa jest jednak dość ograniczona w swojej przedmiotowej treści, odsyła ona do innych aktów prawnych, jak np. dotyczących zamówień publicznych. Zaskakująco jednak podczas prac nad Polityką Rządu w sprawie PPP, nie zgłaszano wielu zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania tych przedsięwzięć jeśli chodzi o stronę legislacyjną. Warto zauważyć, że stwierdza się co prawda *pewne braki obowiązujących regulacji w wybranych obszarach np. w zakresie właściwej procedury dot. wyboru partnera prywatnego, podatków, finansowania inwestycji czy zarządzania umową. W efekcie część projektów PPP nie miała szansy powodzenia z uwagi na obawy sektora publicznego przed popełnieniem błędów formalnych.*¹⁰ Jak widać jednak jest to obawa głównie przed błędami formalnymi dotyczącymi przeprowadzania procedury, obawy takie dotyczą również samych zamówień publicznych, które na przestrzeni lat zostały poddane wie-

¹⁰ Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

lokrotnym zmianom. Ta niestabilność prawa dotyczy przede wszystkim aktów, które stosujemy w ramach PPP a nie samej ustawy, gdyż ona stanowi jedynie pewną bazę do stosowania tej metody. Inne jak zamówienia publiczne w ramach swoich wielokrotnych zmian stosujemy do klasycznych realizacji inwestycji. Stąd wydaje się, że lęk dotyczący możliwości popełnienia błędów proceduralnych jest wykorzystywany niejako na wyrost. Polska do tej pory w niezbyt dużym stopniu wykorzystywała PPP stąd też nie wykształciły się u nas jeszcze powszechne standardy konkretnych modeli PPP. Z uwagi jednak na zwiększającą się ilość postępowań, wypracowanie powtarzalnych modeli zastosowania wydaje się być tylko kwestią czasu, co pozwoli w sposób jednoznaczny i uporządkowany usystematyzować wiedzę i praktykę PPP, w ramach niektórych przedsięwzięć.

Brak analiz

W ramach wspomnianej Polityki jedną z wymienianych barier jest trudności w przygotowaniu projektów PPP oraz nierzetelne przygotowanie projektów. Strona publiczna często rezygnuje z opracowania stosownych analiz poprzedzających realizację projektów PPP lub nie wyciąga wniosków wynikających z takich analiz. W wielu wypadkach nie dochodzi do weryfikacji zasadności zastosowania formuły PPP dla danego projektu poprzez dokonanie oceny opłacalności stosowania tej formuły i porównanie do metody tradycyjnej realizacji przedsięwzięcia. *Przyczyną takiej sytuacji jest między innymi fakt, iż koszty analiz prawnych, technicznych i finansowych na etapie przygotowania projektu przekraczają możliwości finansowe podmiotów publicznych lub też wśród podmiotów publicznych brak jest zrozumienia wymogów z jakimi wiąże się przygotowanie projektów. Problem ten w szczególności odnosi się do projektów małych, gdzie koszty analiz są niewspółmiernie wysokie w porównaniu do wartości zamierzonego przedsięwzięcia.*¹¹ Stąd też jak wspomniano wyżej, preferowanym jest, żeby realizacja tego przedsięwzięcia była oparta o dedykowane zespoły projektowe, które będą w stanie ocenić już na samym początku opłacalność danego przedsięwzięcia oraz pomogą w podziale ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i prywatny.

Wiedza

Kolejną barierą nieodzownie związaną z PPP jest niedostateczna wiedza. W tym obszarze jednak widać zdecydowaną poprawę zarówno jeśli chodzi o wy-

¹¹ Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

miar szkoleniowy jak i możliwości samokształcenia, co również przyczynia się do obalenia kolejnej mitycznej bariery.

Finansowanie

Zgodnie z art. 7 ustawy o PPP *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*. Oznacza to że ustawa wymaga by partner prywatny poniósł wydatki na realizację przedsięwzięcia, przynajmniej w części. W doktrynie dominujący jest pogląd, *aby partner prywatny choć w części pokrył koszty realizacji przedsięwzięcia i nie jest dopuszczalna sytuacja, gdy koszty te w całości ponosi podmiot publiczny*.¹² Środki na pokrycie wydatków partnera prywatnego mogą pochodzić z różnych źródeł stąd finansowanie zostało uznane za jedną z barier z uwagi na konieczność ścisłej współpracy z bankiem w wypadku niektórych inwestycji, gdyż środki te mogą pochodzić właśnie od instytucji finansowej, oczywiście w niektórych przypadkach taki rodzaj finansowania nie nastąpi z uwagi na odpowiednią ilość środków zabezpieczonych bezpośrednio przez partnera prywatnego.

Finansowanie jest jedną z barier, którą w naturalny sposób można ograniczyć. Remedium pozostaje włączenie instytucji finansującej na odpowiednio wczesnym stadium. *Znaczna część projektów w napotyka problemy z uzyskaniem finansowania. Instytucje finansujące są włączane w prace nad danym projektem zbyt późno, bez możliwości lub z bardzo ograniczoną możliwością wpływu na kształt umowy PPP. Dochodzi wówczas do sytuacji, że nie są one skłonne zaakceptować wcześniej dokonanych uzgodnień pomiędzy stroną publiczną i prywatną i tym samym przyznać finansowanie*.¹³

Dzięki wprowadzeniu do procesu odpowiednio wcześniej partnera finansującego uzyskujemy pewność, że projekt spełnia wymogi ekonomiczne dla jego realizacji. Daje to też pewność instytucji finansującej, że ma możliwości ingerencji na zapisy umowne pomiędzy partnerami, które nie koniecznie były by do zaakceptowania z punktu widzenia budżetu danego projektu.

12 Skoczyński Tomasz, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz LEX 2011

13 Polityka Rządu w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego stanowiąca załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017

Definicje

Analiza struktury organizacyjnej

W literaturze przyjęty jest pogląd, że efektywna struktura organizacyjna powinna:

1. stanowić ramy działań organizacyjnych;
2. regulować działania poszczególnych pracowników i zespołów;
3. umożliwić osiągnięcie odpowiedniego poziomu realizacji potrzeb pracowniczych;
4. wynikać ze strategii i być do niej dostosowana;
5. uwzględniać specyfikę procesów wykonawczych;
6. zapewnić efektywną realizację celów organizacji.¹⁴

Wszystkie powyższe elementy składowe są wyróżnikiem optymalnych działań na rzecz efektywności działań. W ramach jednostki wdrażającej PPP powinien istnieć odpowiedni podział kompetencji w zakresie zarówno etapów przygotowawczych jak i późniejszej fazy wdrożeniowej oraz realizacji. Podział zadań na rzecz konkretnych pracowników pozwoli też kierownictwu zobrazować ilość wykonanej pracy oraz weryfikować potencjalne błędy. Należy pamiętać, że odpowiedni podział zadań ma zapewnić nadrzędny cel jakim jest realizacja danego przedsięwzięcia w oparciu o PPP.

Bankowalność - jest to zdolność projektu do uzyskania finansowania bankowego. Oznacza to, że sposób finansowania inwestycji oparty jest również w dużym stopniu o podmiot, który ma zapewnić środki finansowe, których same podmioty nie są w stanie zdobyć. W opinii przedstawicieli banków proces oceny zdolności partnera prywatnego w projekcie ppp zasadniczo nie różni się od oceny zdolności dla jakiegokolwiek innego projektu. Elementem dodatkowo brany pod uwagę jest sama umowa ppp oraz zawarta w niej struktura projektu, a w szczególności przewidywana alokacja ryzyka. Główne elementy brane pod uwagę podczas oceny są następujące:

- Mechanizm wynagradzania partnera prywatnego.
- System kar i potrąceń jest oceniany w powiązaniu z możliwością zarządzania ryzykiem, które partnerowi prywatnemu zostało przypisane.
- Doświadczenie i wiarygodność partnera prywatnego w realizowaniu podobnych projektów oraz współpraca z doświadczonymi i uznanymi wykonawcami, operatorami.

14 Adam Peszko, Podstawy zarządzania organizacjami. (Skrypty uczelniane AGH, nr 1485), Wydawnictwa AGH, Kraków 1997

- Proces oceny zdolności partnera publicznego w projekcie ppp przebiega wg następujących kryteriów.
- Sytuacja finansowa. Długoterminowa zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań finansowych. Jeśli zobowiązań finansowych dla partnerów publicznych w inwestycji nie założono, wówczas oceniany jest zakres przyjętych przez stronę publiczną ryzyk
- Uprawnienia partnera publicznego. W szczególności brany jest pod uwagę tryb rozwiązywania sporów i mechanizm rozliczenia zobowiązań wynikających z umowy ppp w przypadku jej rozwiązania.¹⁵

PPP Kontraktowe

Współpraca oparta na podstawie umowy

Umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, gdy partner prywatny pobiera głównie wynagrodzenie bezpośrednio od odbiorców usług/użytkowników infrastruktury ewentualnie uzupełnianą o dopłatę strony publicznej.

Umowę PPP zawartą z zastosowaniem ustawy PZP, gdy partner prywatny otrzymuje głównie wynagrodzenie od podmiotu publicznego tzw. „opłatę za dostępność” ewentualnie uzupełnioną o wpływy uzyskiwane z opłat pobieranych od bezpośrednich odbiorców usług/użytkowników infrastruktury.

PPP instytucjonalne

Współpraca oparta na podstawie spółki celowej

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działalności spółki nie może wykroczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.¹⁶ Oznacza to że spółka nie może prowadzić innej działalności niż realizacja przedsięwzięcia.

Opłata za dostępność (strona 76 biuletynu)

Kwota pieniężna przekazywana partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny za wykonanie przez niego obowiązków wynikających z umowy, stanowiąca ekwiwalent wkładu partnera prywatnego na

rzecz przedsięwzięcia. *Zastosowanie wynagrodzenia w tej formie dotyczy z reguły projektów, w których nie jest możliwe lub jest nader utrudnione określenie wynagrodzenia partnera prywatnego w formie opłaty od użytkowników przedmiotu partnerstwa albo gdy takie opłaty są niewystarczające do pokrycia wydatków związanych z danym projektem, w tym kosztów projektów oraz zysku partnera prywatnego.*¹⁷ Określenie wysokości tej opłaty powinno znajdować się w samej umowie.

Wytyczne do określenia jej wysokości należy odzyskać w ustawie o PPP, gdzie znajduje się zapis, że *Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego*¹⁸. Powszechnie przyjmuje się, o czym była mowa już w części wprowadzającej do Encyklopedii PPP, że realizacja wspólnego przedsięwzięcia dla podmiotu prywatnego nie jest formą charytatywną, dlatego też wysokość opłaty uwzględnia koszty poniesione przez ten podmiot jak również ustalone zyski. Ta forma jest stosunkowo bezpieczna dla podmiotu prywatnego, gdyż nie jest tutaj związany od wahań popytu na dane usługi tak jak ma to miejsce w postaci opłaty od użytkowników (nie uwzględniając mieszanych form wynagrodzenia partnera prywatnego). Należy zauważyć, że umowa powinna również zawierać informację dotyczącą kar za niedopełnienie określonych umową zadań. Warto zauważyć, że *wysokość kar umownych obciążających partnera prywatnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia alokacji ryzyka. Z tego względu powinny mieć one znaczący wpływ na przychody/zysk partnera i nie mogą mieć wymiaru jedynie czysto symbolicznego*¹⁹.

¹⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych. Marzec 2012

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.u. 2005 nr 169 poz. 1420) art. 7 ust. 2

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych. Marzec 2012

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.u. 2005 nr 169 poz. 1420) art. 7 ust. 2

¹⁹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych. Marzec 2012

¹⁵ Bankowość projektu ppp Podejście instytucji finansowych Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa, październik 2013 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.u. 2005 nr 169 poz. 1420) art. 14

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Redaktor naczelny:

Bartosz Korbus

Autorzy:

Rafał Cieślak
Grzegorz Kaczorowski
Marcin Maksymiuk
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Magdalena Wojciechowska
Magdalena Zabłocka
Mariusz Strawiński

Współpraca:

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Grzegorz P. Kubalski
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defi 1
biuro@powiatypolskie.pl
www.zpp.pl

Partnerzy projektu:

Ministerstwo Rozwoju - partner wiodący
Związek Powiatów Polskich
Związek Miast Polskich
Konfederacja Lewiatan
Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Skład i przygotowanie do druku:

Robert Błaszak / Argi
rbłaszak@interia.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia i Agencja Wydawnicza „ARGI” s.c.
R. Błaszak, P. Pacholec, J. Prorok
ul. Żegiestowska 11, 50-542 Wrocław
argi@wr.home.pl
www.argi.pl

Nakład 1500 egz.

Publikacja bezpłatna
Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej
na stronie: www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7 Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-32-2 Biuletyn nr 3

ISBN 978-83-62251-33-9 Biuletyn nr 3 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50

fax: + 48 22 273 89 15

email: rozwojppp@mr.gov.pl

www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7

Biuletyn partnerstwa publiczno-privatnego

ISBN 978-83-62251-32-2

Biuletyn nr 3

ISBN 978-83-62251-33-9

Biuletyn nr 3 (wersja elektroniczna)

 [.gov.pl](http://ppp.gov.pl)

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
ROZWOJU



ZWIĄZEK
MIĄST
POLSKICH

