



5

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2018



Spis treści

1.1. Wstęp - <i>Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska</i>1	4.1. Szkolenia profilowane 51
1.2. Jak przygotować projekt PPP. Powstają praktyczne wytyczne - <i>Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska</i>2	4.2. Krajowe wizyty studyjne. Relacja z Kobylnicy i Gdańska - <i>Anna Wiktorczyk-Nadolna</i> 54
1.3. Rola analiz przedrealizacyjnych w przygotowaniu przedsięwzięć PPP w praktyce samorządów 4	4.3. Upowszechnianie wiedzy o PPP - <i>Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska</i> 68
2.1. Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP - <i>Krzysztof Szymański</i> 10	4.4. Orzecznictwo. Zapisy umowy na inwestycję w formule PPP nie takie tajne 72
3.1. Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do przedsięwzięcia PPP - analiz - <i>Michał Liżewski</i> 24	4.5. Zasady rozliczania VAT, CIT i PIT w umowach PPP. VAT cz. 2..... 73
3.2. Test rynku - <i>Adam Jędrzejewski</i> 32	4.6. Rynek PPP - najnowsze dane 75
3.3. PPP przyjazne dla inwestora - <i>Tomasz Srokosz</i> 45	5.1. PPP w infrastrukturze sportowo-rekreacyjnej - <i>Dorota Kaczyńska</i> 76
	Encyklopedia PPP - <i>Marcin Maksymiuk</i>

1.1. Wstęp

Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska

Szanowni Państwo,

Jak do inwestycji w formule PPP powinien przygotować się podmiot publiczny? Jakie kroki musi, a jakie dobrze byłoby, aby podjął? Jak ma mierzyć siły na zamiary? Jak może uniknąć błędów? Czego może wymagać od partnera prywatnego, ale i jak go powinien docenić i zachęcić do współpracy? Odpowiedzi na te i inne pytania znajdują się w piątym numerze *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego*.

Tym razem skupiamy się bowiem na przygotowaniu do przedsięwzięcia PPP. Specjalnie dla Czytelników naszego kwartalnika swoimi doświadczeniami związanymi z przeprowadzaniem analiz poprzedzających podpisanie umowy podzielili się przedstawiciele samorządów. To oni opowiadają o zaletach takich działań czy trudnych momentach, przez które przeszli.

Równie wartościowe są wypowiedzi przedstawicieli podmiotów prywatnych, którzy interesują się formułą PPP.

W publikacji zamieszczamy oryginalny tekst dotyczący roli analiz przedrealizacyjnych nie tylko na rynku polskim, ale i międzynarodowym.

Szczegółowo przybliżamy również znaczenie testu rynku.

Zapowiadamy czego będą mogły oczekiwać podmioty publiczne od przygotowywanych na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju praktycznych wytycznych dotyczących projektów PPP – w szczególności na etapie ich przygotowywania.

Natomiast w ramach *Akademii PPP* przedstawiamy interesujące przykłady projektów PPP z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Dowiadujemy się, co było wyzwaniem dla samorządów i inwestorów.

Aby pokazać, jakie działania odbywają się w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, zamieszczamy informacje dotyczące zrealizowanych szkoleń profilowanych, publikujemy też relacje z wizyt studyjnych oraz z seminarium tematycznego.

Kontynuujemy publikowanie objaśnień Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących problematyki rozliczania przez partnera prywatnego podatków VAT, CIT i PIT od transakcji realizowanych w ramach umów PPP.

Po raz pierwszy na naszych łamach pojawia się osobny artykuł poświęcony orzecznictwu sądowo-administracyjnemu z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym numerze opisujemy precedensowy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący problematyki udostępniania informacji publicznych zawartych w umowie PPP między samorządem a inwestorem.

Wspominamy ponadto o raporcie rynku PPP zawierającym ważne i aktualne dane.

Jak zwykle *Biuletyn* zamyka *Encyklopedia*, która w bieżącym wydaniu opisuje wkład własny w PPP.

Publikację ubarwiają zdjęcia prezentujące inwestycje, spotkania, prelekcje, itp.

Życzmy Państwu przyjemnej lektury!

1.2. Jak przygotować projekt PPP. Powstają praktyczne wytyczne

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Rozwój PPP w Polsce stał się działaniem strategicznym rządu. PPP powinno być stosowane tam, gdzie PPP jest korzystniejsze. Z tego względu powinno być świadomym wyborem poprzedzonym analizą¹.

Jednak, jak na razie, rynek PPP napotyka w Polsce na różne bariery. Dlatego w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, który współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju opracowuje z udziałem ekspertów zewnętrznych praktyczne wytyczne dotyczące projektów PPP. Dzięki temu zmniejszyć się mają koszty i nakład czasu, jakie wiążą się z aktualnie przeprowadzanymi postępowaniami w formule PPP².

Wytyczne powstać mają w bieżącym roku i prace nad nimi trwają. Mają być podzielone na trzy tomy i mają dotyczyć:

- przygotowania projektów PPP;
- przeprowadzenia postępowania na wybór partnera prywatnego;
- wzorów umów PPP i koncesji.

Celem wytycznych będzie dostarczenie przedstawicielom sektora publicznego praktycznej ścieżki postępowania w zakresie całego cyklu realizacji przedsięwzięć PPP, począwszy od identyfikacji projektu, przez wykonanie analiz przedrealizacyjnych i wybór partnera prywatnego, a skończywszy na opracowaniu i podpisaniu umowy o PPP. Wytyczne będą zawierały zbiór rekomendowanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju działań/standardów postępowania, które powinny być traktowane jako wzorcowe dla wszystkich podmiotów publicznych, w szczególności zaś dla jednostek administracji rządowej i potencjalnych zamawiających ubiegających się o wsparcie doradcze resortu na etapie wykonania analiz przedrealizacyjnych, przeprowadzenia postępowania przetargowego oraz innych działań związanych z przygotowaniem inwestycji w formule PPP. Jednocześnie wytyczne będą zawierały precyzyjne objaśnienia dotyczące sposobu wykonania rekomendowanych działań.

Z punktu widzenia tematyki niniejszego numeru *Biuletynu PPP*, najbardziej interesujące mogą okazać się zalecenia w zakresie przygotowania projektów PPP.

Będą one wskazywały, jak wyglądać powinna identyfikacja przedsięwzięcia inwestycyjnego – przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji w formule PPP, czyli m.in.:

- identyfikacja potencjalnych projektów spośród przedsięwzięć inwestycyjnych określonych w dokumentach strategicznych/wpisujących się w dokumenty strategiczne lub określonych/wskazanych w planach inwestycyjnych podmiotu publicznego oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie – „od czego zacząć?” (praktyczne wskazówki dla potencjalnego zamawiającego, który zidentyfikował projekt i dopuszcza możliwość jego realizacji w formule PPP);
- określenie zarysu koncepcji projektu i wstępna specyfikacja jego wyników;
- analiza dostępnych opcji finansowania (instrumenty dłużne, gwarancyjne i poręczeniowe, fundusze UE zwrotne i bezzwrotne zapewnione przez podmiot publiczny), możliwość łączenia funduszy UE z finansowaniem prywatnym, w ramach hybrydowych projektów PPP. Wytyczne będą odnosiły się do przepisów prawnych oraz przedstawiały specyfikę procesu przygotowania projektów hybrydowych (składanie wniosku – przed/po wyborze partnera prywatnego, kwalifikowalność wydatków, rachunek powierniczy itd.);
- analiza opcji realizacji inwestycji (przez podmiot publiczny, przez podmiot prywatny, spółka pomiędzy podmiotami prywatnym i publicznym, budowa metodą tradycyjną, powierzenie świadczenia usług partnerowi prywatnemu) ze wskazaniem kryteriów wyboru opcji rekomendowanej dla danej inwestycji i sposobu prawidłowego jej przeprowadzenia.

Wytyczne wskażą na działania podmiotu publicznego na wstępnym etapie przygotowania projektu PPP, takie jak:

- powołanie zespołu projektowego, z uwzględnieniem złożoności i wartości przedsięwzięcia

1 *Biuletyn PPP* nr 1 str. 3.

2 *Biuletyn PPP* nr 1 str. 8.

(zasady doboru składu zespołu projektowego; kluczowe kompetencje członków zespołu oraz praktyczne wskazówki dotyczące organizacji prac zespołu; zasady przekształcenia zespołu, tak aby mógł realizować zadania w kolejnych fazach projektu);

- wybór doradcy (kryteria wyboru doradcy, przygotowanie SIWZ, ogłoszenie i przeprowadzenie przetargu), wytyczne będą również zawierały opis typowego zakresu prac doradczych, będą wskazywały formułę zatrudniania doradców (konsorcjum odpowiedzialne za doradztwo dla całości procesu vs oddzielni doradcy finansowi, techniczni i prawni zatrudniani dla poszczególnych etapów), a także określały tryb przetargowy oraz kryteria wyboru doradców, opis sposobu przygotowania SIWZ na usługi doradcze w kontekście specyfiki projektu, szablony wzorcowego opisu przedmiotu zamówienia na wybór doradców dla projektu PPP polegającego na budowie obiektu (kubaturowego) publicznego w modelu, gdzie partner prywatny odpowiedzialny jest za zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie, utrzymanie i zarządzanie obiektem.

Zalecenia będą dotyczyły analiz przedrealizacyjnych. Przedstawią dialog techniczny, opis zasad komunikacji społecznej właściwej przy przygotowaniu projektów PPP w zależności od jego fazy; analizy techniczne i/lub ewentualnie środowiskowe, w zależności od sektora i specyfiki projektu, obejmą również weryfikację istniejącej dokumentacji; przygotowanie wstępnego studium wykonalności projektu pod kątem technicznym, środowiskowym i ekonomicznym; zasady/metodologię przeprowadzenia oceny efektywności (*value for money*) inwestycji w kontekście zbadania korzyści realizacji projektu w formule PPP w porównaniu do innych metod (w tym przede wszystkim tradycyjnej) realizacji inwestycji oraz znaczenia tej analizy (celowość jej wykonania) i przedstawienie konkretnego narzędzia jej wykonania.

W wytycznych znajdą się: określanie koncepcji projektu wraz z techniczną specyfikacją wyników, przykładowe specyfikacje wyników dla projektów ze zdefiniowanych sektorów, określanie kluczowych wskaźników efektywności/standardów jakości dla projektu, identyfikacja ryzyk projektu, tworzenie rejestrów ryzyk, określenie mechanizmu płatności, przygotowanie memorandum informacyjnego dla inwestorów, testowanie rynku oraz instytucji finansowych, określanie struktury prawnej i biznesowej projektu, zasady opracowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego, „bankowalność” projektu PPP, ocena skutków finansowych realizacji projektu PPP dla budżetu podmiotu publicznego, analiza podatkowa, zasady podejmowania decyzji o realizacji modelu PPP (również w zależności od roli oceny

value for money), zasady określenia rekomendowanego modelu współpracy z partnerem prywatnym na podstawie przeprowadzonych analiz, w tym określenie wstępnych założeń prawnych, ekonomicznych, finansowych, organizacyjnych i technicznych oraz optymalnej procedury wyboru partnera prywatnego.

Wytyczne będą zatem dla podmiotu publicznego w sposób jak najbardziej praktyczny określały zasady przygotowania przedsięwzięcia PPP. Poprowadzą zainteresowane podmioty, krok po kroku, przez cały cykl przygotowania projektu PPP, począwszy od identyfikacji projektu, poprzez ocenę efektywności i wybór partnera prywatnego, a skończywszy na opracowaniu i podpisaniu umowy o PPP.

Lilianna Bogusz, dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju

Zgodnie z założeniami Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego trwają prace nad opracowaniem przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wytycznych w zakresie przygotowania i realizacji projektów PPP. Dokument ten zostanie upubliczniony w drugiej połowie 2018 r., a jego adresatem są przede wszystkim instytucje publiczne planujące lub przygotowujące przedsięwzięcia inwestycyjne we współpracy z partnerem prywatnym. Niezależnie od wybranego trybu (ustawa Prawo zamówień publicznych lub ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi) celem wytycznych będzie przybliżenie wszystkim zainteresowanym kwestii praktycznych związanych z przygotowaniem projektu PPP, a także wyjaśnienie jak sprawnie i skutecznie przeprowadzić postępowanie na wybór partnera prywatnego oraz jakie konkretne zapisy umieścić w umowie.

Pierwszą z trzech planowanych publikacji są wytyczne prowadzące krok po kroku przez proces analiz przedrealizacyjnych mających na celu ocenę efektywności planowanego przedsięwzięcia PPP. Oprócz instrukcji jak przeprowadzić ten proces, udostępnimy konkretne przykłady dokumentów z różnych sektorów, które będą mogły być wykorzystane na etapie przygotowania projektów PPP.

Należy podkreślić, że wytyczne będą stanowić rekomendacje ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie dobrego przygotowania projektu PPP i mamy nadzieję, że wpłyną one pozytywnie na dalszy rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, a tym samym na realizację celów zakładanych w Polityce PPP poprzez zwiększenie liczby dobrze przygotowanych projektów.

1.3. Rola analiz przedrealizacyjnych w przygotowaniu przedsięwzięć PPP w praktyce samorządów

Co podmiotowi publicznemu przymierzającemu się do przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego daje przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych? Czy warto je w praktyce stosować?

A jeśli tak, to na co dobrze jest zwracać uwagę? *Biuletyn PPP* postarał się o informacje z pierwszej ręki, czyli od samorządów, które przeprowadziły takie analizy.

Anna Badeńska, koordynator ds. partnerstwa publiczno-prywatnego Urzędu Miejskiego Wrocławia

- Jak Wrocław realizuje projekt Miejskiej Wypożyczalni Samochodów Elektrycznych we Wrocławiu?

Miejska Wypożyczalnia Samochodów Elektrycznych (MWSE) jest realizowana w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego, a wyboru partnera dokonano zgodnie z ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi. Umowa została podpisana w lutym 2017 r., a partner prywatny przejął na siebie świadczenie kompleksowej usługi uruchomienia i zarządzania wypożyczalnią (m.in. udostępnienie floty 200 aut elektrycznych, wybudowanie niezbędnej infrastruktury ładowania, stworzenie oprogramowania i aplikacji dla usługi, bezpośrednią obsługę użytkowników). Do zadań Miasta należy wdrożenie przywilejów i zachęt dla elektrycznych pojazdów (specjalnie wyznaczone miejsca parkingowe, bezpłatne parkowanie, wjazd na bus-pasy...) oraz promocja systemu. Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści z tytułu świadczonych usług, w tym m.in. opłaty od klientów wypożyczalni oraz możliwości umieszczania reklam na pojazdach.

Zgodnie z podpisaną umową usługa jest świadczona przez partnera bez dopłaty ze strony Miasta, natomiast zarówno w negocjacjach, jak i analizach finansowych liczyliśmy się z tym, że konieczne będzie wsparcie finansowe z naszej strony. Wynikało to głównie z różnicy ceny samochodu elektrycznego, który jest obecnie o ok. 30% droższy od porównywalnej klasy samochodu spalinowego, jak również koniecznej do zbudowania infrastruktury ładowania. Dlatego też wielkim zaskoczeniem było dla nas, że dwie z trzech złożonych ofert były bez konieczności jakiegokolwiek dopłaty.

- Czy / w jaki sposób wdrażano analizy przedrealizacyjne?

Analizy przedrealizacyjne są niezwykle ważnym elementem każdego zadania inwestycyjnego, zwłaszcza jeżeli dodatkowo wchodzi w grę zaangażowanie środków prywatnych.

MWSE jest pionierskim w Polsce projektem w zakresie innowacji, współdzielenia i elektromobilności. Dlatego tym bardziej konieczne były analizy, żeby odpowiedzieć jakie optymalnie zadania i ryzyka w tym projekcie możemy przejąć na siebie, jakie zlecić partnerowi prywatnemu, a jakie pozostawić do decyzji w kryterium oceny ofert. Oczywiście głównym elementem analiz jest określenie akceptowalnego kosztu tych zadań. I to jest najtrudniejsze. Ale analizy finansowe to jedno, a rozwiązania techniczne dla miasta to drugie...

My analizy wykonaliśmy dwukrotnie, pierwszy raz po rozpoznaniu rynku, przed przystąpieniem do procedury PPP (w 2014 r. prowadziliśmy dialog techniczny, poza tym zwróciliśmy się do kilku urzędów europejskich miast, w których funkcjonują podobne systemy *carsharingu* – czy w ogóle i ewentualnie w jaki sposób partycypowały one we wdrożeniu tego typu usług w ich miastach), drugi raz po etapie negocjacji z partnerami w 2016 r., gdy posiadaliśmy już zdecydowanie większą wiedzę na temat funkcjonalności, a także poznaliśmy możliwe do wdrożenia modele biznesowe. Musieliśmy wprowadzić opcje do założeń i kryteriów oceny ofert – tak, by nie wykluczyć żadnego z potencjalnych 5 zainteresowanych podmiotów.

- Czy doradcy również uczestniczyli w prowadzonych negocjacjach?

Tak, dzięki temu mieli możliwość bezpośredniego zadawania pytań, co pozwoliło na stworzenie różnych wariantów realizacji uwzględniając *know-how* partnera prywatnego. Możemy powiedzieć, że mamy specjalnie „szyty *carsharing* na miarę Wrocławia”.

- Co jest/było trudne?

Jak dla nas, w projekcie najtrudniejsze były sprawy techniczne, głównie związane z infrastrukturą ładowania.

Pierwsze analizy, które zostały wykonane, oparte były o carsharing stacjonarny, tzw. model paryski „od słupka do słupka”, podobny do znanego roweru miejskiego – użytkownik wypożycza i oddaje pojazd w konkretnych lokalizacjach. Ma to swoje plusy i minusy: na korzyść – m.in. użytkownik dokładnie wie, gdzie szukać samochodu, samochód dotadowuje się podczas „czekania na wypożyczenie”, na minus – użytkownik musi samodzielnie podpiąć kabel do punktu ładowania, jest trochę zależny i ograniczony lokalizacją. Takie ładowarki nie wymagają dużej mocy, w przestrzeni publicznej wystarczą póższybkie. Natomiast nasi potencjalni partnerzy, a szczególnie dwóch z nich, którzy są znani z prowadzenia usługi w kilkunastu miastach Europy preferowali i przekonywali nas do modelu freefloating, czyli pozostawienia pojazdu w dowolnie wybranej lokalizacji przez użytkownika. Wiąże się to z relokowaniem aut przez operatora i stworzeniem kilku „baz/hubów”, w których znajdowałyby się szybkie lub bardzo szybkie ładowarki. Rozważaliśmy również wspólnie budowę infrastruktury przez Miasto. Namawiano nas też, ze względu na zbyt wiele innowacji w jednym projekcie, do wprowadzenia wypożyczalni spalinowej, hybrydowej i sukcesywnie zamianie na flotę elektryczną. Do tego dochodzi specyfika miasta: park kulturowy, strefa konserwatorska, niewiele wolnych pól zasilania, a przede wszystkim standard ładowania w dostępnych na rynku samochodach elektrycznych oraz szybki rozwój technologiczny poszczególnych urządzeń ładowania.

Również trudne okazały się kwestie związane z ustaleniem „ceny za usługę”. Pamiętajmy, że jest to nowa usługa w Polsce i bardzo dużo czasu poświęcono temu co zrobić, żeby usługa przyjęła się wśród mieszkańców. Jaka cena będzie akceptowalna, od jakich parametrów powinna zależeć, czy miasto powinno ingerować w cenę, co ewentualnie możemy innego zrobić, by zachęcić do pozostawienia jednak pojazdu indywidualnego w domu i uwolnienia choć częściowo tak cennej przestrzeni publicznej.

Poza tym formuła PPP nadal w Polsce jest mało popularna, więc na pewno warto dobrać odpowiedni zespół, który mocno „wierzy” w innowacyjne rozwiązania, jest otwarty na sugestie partnerów, a jednocześnie umie zainteresować szersze grono do tego typu rozwiązań i przekonać, że współpraca z partnerem niesie wiele korzyści.

- Czy się udało?

Myślę, że tak.... Po pierwsze, po ponad rocznej procedurze udało nam się podpisać umowę o PPP. Co do samego projektu należy podkreślić



źródło: materiał UM Wrocław



źródło: materiał UM Wrocław

wytrwałość w dążeniu do celu i nieuleganie rozwiązaniom tymczasowym. Na pewno pozytywnym wsparciem był w tym wszystkim uchwalony Plan Elektromobilności w Polsce, który potwierdził tylko obrany przez Wrocław kierunek działań. Dziś ktoś może powiedzieć, że m.in. „nadanie przywilejów elektrykom” to nic wielkiego – bo po części reguluje to ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Ale pamiętajmy, że Wrocław zaczynał projekt znacznie wcześniej niż ukazał się projekt tej ustawy. Przecieraliśmy szlaki, pojawiały się różne interpretacje prawne w zakresie działań, czy *carsharing* należy zaliczyć do transportu pu-

blicznego, czy budowa punktów ładowania jest zadaniem publicznym, poza tym często też prawodawstwo polskie nie nadąża za innowacyjnymi rozwiązaniami (np. pakiet e-kierowcy), do tego dochodzi sama specyfika formuły PPP, np. oddanie na wyłączność miejsc parkingowych partnerowi.

Nie mniej jednak właśnie minęło pół roku od wdrożenia usługi, jest spore zainteresowanie. Powoli zmieniają się nawyki komunikacyjne użytkowników, bo wbrew pozorom mieszkańcy, którzy korzystają ze współdzielonej mobilności: rower, skuter, samochód, są bardziej niezależni i skłonni do korzystania również z komunikacji zbiorowej niż z własnego samochodu.

Na koniec dodam, że jeszcze niedawno mało kto jeździł we Wrocławiu samochodem elektrycznym i słyszał o współdzieleniu. Nasz partner – ENIGMA SOI Sp. z o.o. przeprowadził szereg eventów i akcji promocyjnych wraz z jazdami testowymi. Dzięki temu, że jest to projekt miejski mieszkańcy mają większe zaufanie i poczucie bezpieczeństwa do tego typu usługi.

Ewelina Kowalska, główny specjalista w Wydziale Inwestycji Urzędu Gminy Wiązowna

Gmina Wiązowna obecnie realizuje projekt pn. **Systemowa modernizacja obiektów gminnych przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w formule partnerstwa publiczno-prywatnego**.

Zakres rzeczowy Projektu obejmuje przeprowadzenie robót termomodernizacyjnych i budowlanych, a także wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania energią w budynkach użyteczności publicznej podległych Gminie, do których należą: Szkoła Podstawowa w Gliniance, Zespół Szkolno-Gimnazjalny w Zakręcie, Zespół Szkolno-Gimnazjalny w Wiązownie, Gimnazjum w Gliniance, Świetlica w Woli Duckiej. Zakres przedsięwzięcia obejmuje również rozbudowę budynku o nowe skrzydło Szkoły Podstawowej w Gliniance, Zespołu Szkolno-Gimnazjalnego w Zakręcie oraz rozbudowę Zespołu Szkolno-Gimnazjalnego w Wiązownie.

Pomysł realizacji inwestycji w formule PPP wziął się z potrzeby rozwiązania problemu, jakim jest niewystarczająca infrastruktura szkolna. W związku ze stałym wzrostem liczby mieszkańców (nawet o 300 osób nowo zameldowanych rocznie) wszystkie placówki szkolne są przepełnione, a nauka odbywa się na dwie zmiany.

Modernizacja i rozbudowa kilku szkół jednocześnie w tradycyjnym modelu finansowania stanowiłaby zbyt duże obciążenie dla budżetu. Partnerstwo publiczno-prywatne było jedynym rozwiązaniem pozwalającym na szybką i kompleksową realizację zadania przy minimalnym obciążeniu budżetu jednostki, nie ograniczając możliwości realizacji innych inwestycji.

Podjęcie decyzji przez władze Gminy wymagało przeprowadzenia szeregu działań organizacyjnych i prawnych, w tym opracowania analizy prawno-finansowej.

Pierwszy krok polegał na powołaniu zespołu do spraw wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego – osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu w formule PPP. Do zadań zespołu należało przede wszystkim określenie założeń koncepcyjnych realizacji inwestycji oraz zebranie materiałów umożliwiających opracowanie analizy prawno-finansowej.

Wizualizacja Szkoły Podstawowej w Gliniance, gm. Wiązowna



Najważniejszym działaniem na etapie przygotowawczym była identyfikacja potrzeb społecznych i określenie celów projektu, a także prognoza nakładów inwestycyjnych. Audyty energetyczne oraz programy funkcjonalno-użytkowe (PFU), które mogłyby stanowić podstawę do dokładnego oszacowania wartości inwestycji, powstawały w trakcie prowadzonego dialogu konkurencyjnego z wykorzystaniem proponowanych przez uczestników postępowania rozwiązań technicznych. Wskazaniem jest, aby na etapie rozpoczęcia procedury wyboru Partnera Prywatnego JST posiadała PFU oraz audyt energetyczny, które w toku dialogu mogłyby podlegać modyfikacjom.

Przeprowadzenie procedury PPP oraz realizacja projektu wymagają wsparcia w zakresie prawnym, technicznym i finansowym. Istotnym czynnikiem jest zatem właściwy dobór doradców, którzy powinni świadczyć usługi minimum do czasu rzeczowego zakończenia inwestycji, tzn. do zakończenia etapu robót.

Dokumentem potwierdzającym zasadność realizacji inwestycji w formule PPP była analiza prawno-finansowa projektu, która została opracowana przez Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz sp. j. Potwierdziła ona wykonalność inwestycji w formule partnerstwa publiczno-privatnego oraz wykazała korzyści wynikające z jego wdrożenia w modelu PPP.

Propozycje podziału zadań i przynależnych im ryzyk między Gminą i partnerem prywatnym na etapie inwestycyjnym i operacyjnym projektu zostały w większości uwzględnione w treści projektu umowy. Ponadto, proponowana optymalna struktura projektu PPP przedstawiona w analizie została wdrożona na etapie realizacji projektu.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w analizie Gmina Wiązowna podjęła m.in. następujące działania:

1. Powołano zespół ds. realizacji projektu w formule PPP – dobór członków zespołu zależny był od branż pojawiających się w zakresie inwestycji oraz od czynności, jakie należy wykonać przy obsłudze projektu.
2. Przedsięwzięcie ze względu na wielopłaszczyznowy charakter, szczególny sposób finansowania, a także nieustalony szczegółowo zakres przedsięwzięcia – spełniało przesłankę określoną w art. 60b ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, tj. możliwość przeprowadzenia postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego.
3. Na podstawie analizy dokonano selekcji budynków, które zostały objęte zakresem Projektu. Planowany zakres rzeczowy projektu obejmował przeprowadzenie robót budowlanych oraz wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania energią w maksymalnie 8 budynkach użyteczności publicznej podległych Gminie oraz rozbudowę 3 z nich o nowe skrzydła. Minimalny zakres inwestycji obejmował przeprowadzenie robót budowlanych oraz wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania energią w 4 budynkach, w tym rozbudowa 2 z nich. Owoce prowadzonego ponad rok dialogu było ustalenie ostatecznego zakresu inwestycji, który w konsekwencji – głównie ze względu na aspekty techniczne – objął 5 budynków użyteczności publicznej.



Przedstawiciele Partnera Prywatnego i Podmiotu Publicznego - podpisanie umowy PPP.



Przed rozpoczęciem procedury wyboru Partnera Prywatnego Gmina Wiązowna przeprowadziła także test rynku w celu uzyskania informacji w zakresie możliwości i warunków realizacji przedsięwzięcia. Głównym celem przeprowadzenia testu było określenie założeń współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym i instytucjami finansowymi. Memorandum informacyjne projektu wraz z ankietą zostało rozesłane do przedsiębiorców oraz instytucji finansujących. Wyniki ankiet dały wytyczne do formułowania założeń i warunków brzegowych możliwej współpracy.

Analizy opracowywane na etapie przygotowawczym wykazują możliwości wykonania inwestycji w formule PPP oraz rekomendują kierunki działań, które gminy podejmują przy prowadzeniu procedury wyboru partnera prywatnego i realizacji projektu. Stanowią one istotne narzędzie w procesie realizacji przedsięwzięcia, natomiast należy mieć na uwadze, że zakres czynności organizacyjnych i prawnych, a także przyjęcie odpowiedniej strategii zarządzania projektem powinno mieć miejsce jeszcze przed opracowaniem analiz.



Analiza przedrealizacyjna – więcej blasków niż cieni

Kompleksową termomodernizację placówek oświatowych w Zgierzu – hybrydowy projekt w partnerstwie publiczno-prywatnym poprzedziła gruntowna analiza przedrealizacyjna. To narzędzie okazuje się niezwykle praktyczne przy dużych inwestycjach. O tym, jak samorząd postrzega jego rolę, rozmawiamy z **Bogusławą Forfecką**, Naczelniczką Wydziału Inwestycji i Rozwoju Urzędu Miasta Zgierza (na zdjęciu).

- Zgierz zdecydował się na przeprowadzenie analizy przedrealizacyjnej z udziałem firmy zewnętrznej. Dlaczego nie zlecono tego zadania pracownikom Urzędu?

Faktycznie, przekazaliśmy wykonanie zadania Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz, która to firma na mocy podpisanej z nami umowy przejęła na siebie obsługę prawną, techniczną i finansową, w tym przeprowadzenie analizy tego 56-milionowego projektu. A dlaczego? Bo procedura w systemie PPP wymagała wsparcia doświadczonego zespołu. My zdecydowaliśmy się na wyłonienie jednym postępowaniem firmy, która weźmie ten ciężar na siebie. Miasto wyznaczyło cel, czyli termomodernizację wszystkich placówek oświatowych, a szczegóły dookreśliło już we współpracy z podmiotem zewnętrznym.

- Jak to wyglądało w praktyce?

Po naszej stronie leżało zebranie niezbędnych danych. A było tego sporo, bo musieliśmy nie tylko wskazać liczbę uczniów w poszczególnych placówkach, ale też uzyskać wszelkie informacje dotyczące ich funkcjonowania. Zebranie wszystkich faktur z ostatnich dwóch lat za prąd, wodę, ciepło, umów, sprawdzenie sytuacji prawnej obiektów i innych umów było bardzo czasochłonne. Dane nie znajdowały się w jednym miejscu, musieliśmy je pozbierać z różnych źródeł. Potrzeba było dużej determinacji, żeby to wszystko zgromadzić. A trzeba było to zrobić, bo to dawało podstawę do wykonania analizy. Dodatkowo to po naszej stronie leżało określenie, w jakim zakresie mają być przeprowadzone prace w obiektach oświatowych, co jest „stąbym punktem” danej placówki oraz jakie dodatkowe prace remontowe są potrzebne w każdej z nich. W przygotowaniu zaangażowanych było dużo osób z mojego wydziału, z wydziału edukacji oraz, oczywiście, dyrektorzy i przedstawiciele placówek oświatowych. Wszystkie zebrane informacje były później przetwarzane przeze mnie, moją zastępczynię Ewę Lefik-Babiasz i Małgorzatę Łuszczynską, która odpowiada za projekt pod względem uzyskanego dofinansowania ze środków zewnętrznych. Także jest to praca całego dużego zespołu.

- Zebrane dane zostały przekazane firmie zewnętrznej do analizy...

Dokładnie. Na ich podstawie firma mogła przedstawić nam warianty realizacji, obejmujące różny czas utrzymania i zakres. Mogliśmy zdecydować się na utrzymanie placówek oświatowych przez partnera prywatnego jedynie w kontekście zarządzania systemem albo na zlecenie utrzymania obiektów wraz z obsługą budynków. Za optymalny uznaliśmy wariant drugi i zdecydowaliśmy się na przekazanie obiektów na 15 lat wyłącznie w zakresie systemu zarządzania energią. To najbardziej opłaca się obydwu stronom. Przygotowana analiza przedrealizacyjna pozwoliła ocenić, czy wybrana forma realizacji jest dla nas zasadna. Wspólnie ustalono zakres techniczny przedsięwzięcia, który był punktem wyjścia dla pozostałych analiz: prawnej i ekonomicznej.

- Realizacja inwestycji kończy się w sierpniu. Na ile ta analiza, z dzisiejszej perspektywy, okazała się przydatna?

Przede wszystkim pokazała kierunek: czy jest to inwestycja opłacalna i ile potrwa okres jej spłaty. Projekt zakłada, że spłaci się poprzez oszczędności wynikające z użytkowania obiektów po termomodernizacji (oczywiście mowa tu o środkach stanowiących nasz wkład własny – bo kluczową rolę odgrywają tu środki z RPO). Analiza pokazała nam, że w ogóle jest taka szansa i że partnerstwo w tym konkretnym przypadku ma szansę realizacji, bo udało się znaleźć takie rozwiązanie, które jest opłacalne zarówno dla Gminy Miasto Zgierz, jak i dla partnera prywatnego, czyli spółki Engie Polska.

- Miałyby Pani może jakieś uniwersalne wskazówki dla samorządów, które zamierzają przystąpić do inwestycji w partnerstwie publiczno-prywatnym, a są w przededniu wykonania takiej analizy?

Moim zdaniem przede wszystkim należy zwracać uwagę na doświadczenie firm, które mogą się do nas zgłosić w celu wykonania analizy przedrealizacyjnej – kwestia przygotowania procedury, szczególnie przy dużym projekcie, ma kluczowe znaczenie. Oczywiście sama zasada przeprowadzenia analizy jest taka sama w przypadku projektu obejmującego dwa budynki, jak i dwadzieścia dwa, ale na pewno zakres jest całkiem inny. Nam udało się pozyskać firmę z doświadczeniem i chyba dlatego udało się tak szybko, czyli w kilka miesięcy, wszystko zrealizować. Myślę, że warto wpisać już w wymogi przetargu taki punkt, że firma powinna mieć doświadczenie w tym zakresie. To chyba najważniejsza wskazówka dla potencjalnych partnerów publicznych.

Rozmawiała Renata Karolewska, pełnomocnik ds. komunikacji społecznej, Urząd Miasta Zgierza

2.1. Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP

Krzysztof Szymański

Jakość i kompletność analiz przeprowadzonych przed rozpoczęciem projektu przez jego uczestników są koniecznym, choć oczywiście niewystarczającym warunkiem ostatecznego sukcesu przedsięwzięcia.

Analizy przedrealizacyjne są kluczowym elementem procesu przygotowania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a ich wynik ma decydujące znaczenie dla decyzji podmiotu publicznego – promotora projektu PPP – o podjęciu projektu. Analizy dotyczące wykonalności oraz efektywności projektu PPP są prowadzone także przez jego pozostałych uczestników, w szczególności przedsiębiorstwa występujące w tych przedsięwzięciach w roli partnera prywatnego, oraz banki finansujące projekt (nazywane często „trzecim partnerem w PPP”).

Rozwój PPP w Polsce liczy już około 20 lat¹, stąd wiedza na temat charakteru i zakresu analiz przedrealizacyjnych powinna być już dobrze rozpowszechniona wśród uczestników rynku. Jednak dane na temat skuteczności postępowań na wybór partnera w projektach PPP i koncesyjnych wyraźnie wskazują, że słabe przygotowanie założeń projektu pozostaje dużym problemem polskiego rynku PPP. Według danych zebranych przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w ciągu ostatnich 9 lat (2009–2017) polskie podmioty publiczne wszczęły 506 postępowań na wybór partnera w projektach PPP lub koncesyjnych². Efektem tych postępo-

1 Początek rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest często datowany na moment wejścia w życie obecnie obowiązujących ram prawnych regulujących funkcjonowanie PPP, czyli na początek 2009 r. Chodzi tu zwłaszcza o ustawę z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834) oraz ustawę z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 nr 19 poz. 101, już nie obowiązującej). Jednak należy pamiętać, że projekty PPP były w Polsce realizowane już wcześniej, przede wszystkim w obszarze budowy autostrad.

Pierwszy polski projekt figurujący w bazie danych Europejskiego Centrum Wiedzy o PPP (European PPP Excellence Centre, EPEC) Unii Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego uzyskał zamknięcie finansowe w 1998 r. Był to projekt budowy terminala zbożowego w Porcie Północnym w Gdańsku przez konsorcjum amerykańsko-kanadyjskie EuroPort (przedsięwzięcie ostatecznie nie zostało zrealizowane).

2 Por. K. Szymański, B. Korbus, D. Zalewski, *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.* Raport przygotowany przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego na zlecenie

wań stało się zawarcie tylko 129 umów PPP, tak więc zaledwie jedno postępowanie na cztery doprowadziło do podpisania umowy z partnerem prywatnym³.

Ważna rola analiz przedrealizacyjnych została ostatnio podkreślona przez fakt wprowadzenia obowiązku opracowania oceny efektywności przedsięwzięcia PPP do projektu nowelizacji ustawy o PPP. Art. 2a.1. wspomnianego projektu stwierdza: *Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych*⁴.

Warto zauważyć, że kwestia analiz służących właściwemu przygotowaniu projektu PPP powraca w ten sposób do prawa polskiego, gdyż podobny zapis znajdował się w pierwszej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.⁵ W następstwie licznych głosów krytyki, wskazujących na rzekomą uciążliwość i nadmierny biurokracizm obowiązku wykonania analiz, został on usunięty z ustawy z 2008 r. Przywrócenie ustawowego zapisu dotyczącego analiz jest dobitnym potwierdzeniem znaczenia tego elementu przygotowania projektu.

Niniejszy artykuł stanowi ogólne wprowadzenie do zagadnień związanych z prowadzeniem analiz przedre-

Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018 (dalej: *Analiza rynku PPP*). Spośród 129 zawartych umów PPP i koncesji w fazę realizacji weszło ostatecznie 117 umów.

3 Warto zauważyć, że wysoki wskaźnik $\frac{3}{4}$ nieudanych postępowań na wybór partnera prywatnego jest w pewnej mierze wynikiem częstej praktyki ponownego ogłoszenia postępowań, które zakończyły się niepowodzeniem, przy zasadniczo niezmiennych założeniach projektu. Według badań IPPP, wśród 506 postępowań, jedynie 382 można uznać za „unikalne”, zaś 124 były postępowaniami powtarzającymi, niekiedy kilka razy.

4 Por. Ustawa o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, projekt z 8 marca 2018 r., (druk sejmowy nr 2333).

5 Chodzi o art. 11 ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2005 nr 169 poz. 1420). Zgodnie z delegacją ustawową, treść tego artykułu została uszczegółowiona przez rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (DzU z 2006 nr 125 poz. 866).

alizacyjnych w procesie przygotowania projektów PPP. Punktem wyjścia do przedstawienia procesu analiz jest wyjaśnienie istoty przedsięwzięć PPP i ich miejsca w całej sferze inwestycji publicznych oraz przedstawienie motywów, jakimi kierują się władze publiczne przy wyborze ścieżki PPP. Te uwarunkowania określają w decydujący sposób cele i metody analiz efektywności PPP.

Jeśli chodzi o obszary analiz przedrealizacyjnych, w artykule bardziej szczegółowo omówiono metody analizy finansowej projektu. Osobnego, bardziej szczegółowego omówienia wymagają jeszcze pozostałe obszary analiz przedrealizacyjnych, a więc analiza ekonomiczna, analiza techniczna, analiza prawna oraz, mające krytyczne znaczenie dla prawidłowego przygotowania projektu PPP analizy *value for money* i ryzyka.

Szczególną uwagę w niniejszym artykule zwrócono na porównanie analiz przedrealizacyjnych w praktyce polskiego i międzynarodowego rynku PPP. Większość stosowanych w Polsce rozwiązań i terminów odnoszących się do przedsięwzięć PPP pochodzi z globalnego rynku kapitałowego i inwestycyjnego, gdyż tam kształtują się kierunki rozwoju PPP i wykuwają wzorce najlepszych praktyk w tym zakresie. Rozwiązania te przenoszone na polski grunt zyskują jednak niejako nową treść. Warto w tym kontekście wskazać na podobieństwa i różnice między praktyką analiz przedrealizacyjnych na polskim i międzynarodowym rynku PPP.

Istota i specyfika przedsięwzięć PPP w obszarze inwestycji publicznych

Międzynarodowe definicje przedsięwzięcia PPP

Przede wszystkim należy podkreślić, że nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta w skali międzynarodowej definicja „partnerstwa publiczno-prywatnego”. Ukształtował się oczywiście pewien globalny standard rynkowy odnoszący się do struktur prawno-organizacyjnych projektów inwestycyjnych określanych jako PPP. Ogólne definicje PPP są także publikowane przez instytucje i organizacje międzynarodowe, które promują rozwój PPP.

Definicja zawarta w sztandarowym przewodniku PPP wydanym przez Bank Światowy we współpracy z szeregiem innych organizacji międzynarodowych stwierdza, że PPP to: *Długoterminowy kontrakt między podmiotem prywatnym a instytucją rządową, mający na celu dostarczenie aktywów lub usług publicznych, w którym strona prywatna ponosi znaczące ryzyko i odpowiedzialność zarządczą, a jej wynagrodzenie jest związane z wynikami przedsięwzięcia*⁶. Uściślając, Bank Światowy

6 Por. World Bank, *Public-Private Partnerships. Reference Guide*. Version 3., 2017, s. 1.

dodaje, że *PPP obejmuje długoterminowe zobowiązanie do świadczenia usług infrastrukturalnych – dotyczy to projektowania i budowy infrastruktury, lub modernizacji istniejących obiektów oraz zapewnienia długoterminowego utrzymania obiektów*⁷.

Istotną rolę w definiowaniu międzynarodowego rynku PPP, także w wymiarze ilościowym, odgrywają organizacje publikujące międzynarodowe rankingi i statystyki projektów PPP. Ich definicje są z natury rzeczy znacznie bardziej konkretne niż definicje o charakterze koncepcyjnym, gdyż służą do identyfikacji rzeczywistych projektów w sferze inwestycji publicznych. Spośród szeregu takich definicji, dość podobnych do siebie, warto przytoczyć główne elementy definicji przyjętej przez EPEC, zgodnie z którą europejski rynek PPP tworzą projekty o następujących, traktowanych łącznie cechach:

- transakcje ustrukturyzowane jako „zaprojektuj-zbuduj-finansuj-eksploatuj” (*design-build-finance-operate*, DBFO) lub „zaprojektuj-zbuduj-finansuj-utrzymuj” (*design-build-finance-maintain*, DBFM), lub umowy koncesyjne zawierające element budowy, świadczenia usług publicznych oraz rzeczywistego podziału ryzyka pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym,
- transakcje finansowane w formule „*project financing*”,
- oraz transakcje o wartości przynajmniej 10 mln EUR⁸.

Zgodnie z powyższą definicją EPEC, w roku 2017 na europejskim rynku PPP miały miejsce 42 projekty PPP o łącznej wartości 14,4 mld EUR, wdrożone w 12 krajach⁹.

Przytoczone definicje Banku Światowego i EPEC są ze sobą zbieżne, jednocześnie można je uznać za w pełni reprezentatywne dla znacznie szerszego zbioru definicji PPP funkcjonujących w skali międzynarodowej.

Podsumowując, można wskazać na trzy cechy przedsięwzięcia, występujące w obu powyższych definicjach, które w największym stopniu decydują o specyfice projektu PPP i mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia korzyści z nim związanych:

- PPP jest przedsięwzięciem, które w ramach jednej transakcji (umowy) łączy element inwestycji w sferze usług publicznych, tj. budowę, rozbudowę lub modernizację obiektów infrastrukturalnych.

7 Tamże, s. 2.

8 Por. EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2017*. March 2018, Data Collection and Methodology. Jako wartość projektu EPEC przyjmuje w swojej bazie danych kwotę zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne w momencie zamknięcia finansowego projektu (łącznie kapitał własny i dług), z wyłączeniem wkładu kapitałowego strony publicznej.

9 Tamże. Projekt PPP jest odnotowywany w statystykach EPEC (i praktycznie we wszystkich bazach danych pokrywających rynek PPP) w momencie zamknięcia finansowego.

ry, z elementem długoterminowej eksploatacji czy też zarządzania majątkiem infrastrukturalnym,

- w przedsięwzięciu PPP następuje przejście przez partnera prywatnego znaczącej części ryzyka i odpowiedzialności zarządczej,
- PPP jest przedsięwzięciem finansowanym w formule Project Finance¹⁰.

Trzy wyróżnione kryteria odróżniają projekty prowadzone w formule PPP od tzw. tradycyjnych inwestycji infrastrukturalnych, organizowanych w standardowym trybie zamówień publicznych i finansowanych z funduszy budżetowych. Warto podkreślić, że **projekty tradycyjne w ogromnej większości również przewidują powierzenie firmom prywatnym większości głównych funkcji (zadań) projektu, takich jak projektowanie, budowa, eksploatacja i utrzymanie obiektów infrastruktury, wyjątkiem jest jedynie finansowanie. Jednak funkcje te są tam przedmiotem odrębnych kontraktów, zawieranych z różnymi prywatnymi wykonawcami na kolejnych etapach „cyklu życia” infrastruktury. Ten sposób procedowania pozostawia po stronie publicznej dwa kluczowe zadania: ogólne planowanie i zarządzanie całym procesem budowy i eksploatacji obiektów infrastruktury oraz finansowanie tego procesu.**

Skupienie szeregu wspomnianych funkcji projektowych w ramach jednego przedsięwzięcia i powierzenie ich jednemu kontrahentowi¹¹ wraz z odpowiedzialnością za sfinansowanie nakładów inwestycyjnych w projekcie wprowadza do sfery inwestycji publicznych zupełnie nową jakość. **Projekty PPP definiowane zgodnie z przyjętymi standardami międzynarodowymi są przedsięwzięciami o wiele bardziej złożonymi i trudniejszymi do zarządzania niż konwencjonalne projekty budżetowe, wymagają zatem zastosowania specyficznych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych. Wszystko to sprawia, że rola analiz weryfikujących wykonalność i opłacalność takiego projektu radykalnie wzrasta.**

Ukształtowane przez praktykę, nieformalne standardy międzynarodowego rynku PPP nie są jedynym punktem odniesienia przy definiowaniu istoty przedsięwzięć PPP. Ze swej natury PPP ma miejsce w sferze

10 *Project Finance* jest specjalistyczną techniką finansowania dużych projektów inwestycyjnych. Jej różne aspekty będą wielokrotnie omawiane w dalszej części artykułu. Por. szerzej K. Szymański, *Alokacja i zarządzanie ryzykiem w projektach PPP z punktu widzenia banków – model Project Finance*. PARP, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 9/2013.

11 Z uwagi na różnorodność zadań wchodzących w zakres projektu PPP jest bardzo częstym zjawiskiem, że po stronie prywatnej występuje tu nie jedna firma, ale konsorcjum firm, którego członkowie specjalizują się w wykonywaniu poszczególnych zadań.

inwestycji publicznych, a więc w obszarze poddanym ścisłym regulacjom. We wszystkich krajach, gdzie projekty PPP są realizowane, przyjmuje się dla nich „narodowe” definicje oraz szczegółowe rozwiązania w zakresie prawa, księgowości, procedur budżetowych czy finansowania. W praktyce zarządzania infrastrukturą przez instytucje publiczne na świecie stosowane jest całe spektrum form kontraktów zawieranych między sektorem publicznym i prywatnym. Jest do pewnego stopnia kwestią uznaniową, które z tych kontraktów zostaną uznane za PPP.

W efekcie termin PPP może być w poszczególnych krajach stosowany w odniesieniu do transakcji o różnym zakresie zadań czy profilu prawnym, co oddaje zarówno generalny charakter systemu budżetowego i zamówień publicznych danego kraju, jak i historycznie ukształtowane tradycje i formy współpracy między sektorem publicznym i prywatnym.

Definiowanie PPP w praktyce polskiej

Polskie ustawodawstwo dotyczące PPP datuje się od roku 2005, przy czym ulegało ono w kolejnych latach dość istotnym zmianom, m.in. w związku z transponowaniem do prawa polskiego dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych i koncesji. Obowiązująca obecnie ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. nie zawiera ścisłej definicji prawnej projektu PPP, stwierdza jedynie że *Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym*¹².

Można sądzić, że **celem ustawodawcy było wdrożenie w Polsce modelu PPP odpowiadającego normom międzynarodowym. Jednakże kierunek zależności między treścią ekonomiczną a formą prawną projektu został w polskim otoczeniu prawnym niejako odwrócony.** W praktyce międzynarodowej projekt PPP jest definiowany poprzez specyficzne cechy jego struktury biznesowo-organizacyjnej i finansowej¹³, natomiast w Polsce projekt PPP odróżniany jest od tradycyjnego projektu budżetowego w oparciu o formę prawną, w szczególności tryb wyboru partnera prywatnego w PPP lub koncesjonariusza. Jako PPP traktowane są w naszym kraju jedynie przedsięwzięcia organizowane w oparciu o ustawę o PPP bądź ustawę z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane i usługi (DzU z 2016 r. poz. 1920).

12 Art. 1 ust 2 ustawy o PPP.

13 Wiąże się to z faktem, że praktyka ta ukształtowała się przede wszystkim w elastycznym otoczeniu prawa anglosaskiego. Warto też przypomnieć, że **w krajach odgrywających przodującą rolę w rozwoju PPP w skali globalnej, a więc w Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Australii, nie obowiązuje żadne ogólno-krajowe ustawodawstwo dotyczące PPP.**

Stosowanie „legalistycznego” podejścia do definiowania PPP ma z natury rzeczy istotne konsekwencje dla identyfikacji pojedynczych projektów, jak i ostrzegania wielkości i struktury całego rynku PPP. Mamy bowiem definicyjne zamieszanie: w Polsce realizowane są projekty mające wszystkie cechy PPP zgodnie z definicjami międzynarodowymi, które jednak nie są u nas formalnie uznawane za PPP, gdyż podstawą prawną ich wdrożenia są inne przepisy niż te dotyczące bezpośrednio PPP i koncesji. I odwrotnie, liczne przedsięwzięcia identyfikowane są jako projekty PPP ze względu na przyjęty tryb wyboru partnera, chociaż nie mają one zasadniczych cech, które zgodnie z praktyką i zwyczajami rynku międzynarodowego konstytuują rzeczywiste PPP.

Kryteria przyjęte dla identyfikacji PPP na rynku międzynarodowym w zasadzie przesądzą o tym, że na rynku tym dominują przedsięwzięcia bardzo duże i skomplikowane, wymagające stosowania specjalistycznych rozwiązań organizacyjnych i finansowych¹⁴. Natomiast obowiązująca w Polsce konwencja definicji PPP sprawia, że polski rynek PPP obejmuje obok dużych przedsięwzięć inwestycyjnych w pełni odpowiadających standardom międzynarodowym, również wiele przedsięwzięć „prostych w obsłudze” i o małej lub wręcz bardzo małej skali.

Zgodnie z *Analizą rynku PPP*, w liczbie 117 projektów PPP realizowanych w latach 2009–2017 roku znajdowały się:

- projekty nie zawierające elementu łączenia inwestycji w obiekty infrastruktury z ich długofalową eksploatacją (np. projekty obejmujące tylko świadczenie usług w oparciu o istniejącą infrastrukturę) – liczba projektów realizowanych w oparciu o umowę koncesji na usługi wynosiła 45¹⁵;
- projekty o relatywnie niewielkiej skali, prostym zakresie zadań i nieskomplikowanej strukturze zarządzania, które nie pociągają za sobą znaczącego przeniesienia ryzyka i odpowiedzialności zarządczej z podmiotu publicznego na stronę prywatną – liczba projektów o wartości poniżej 50 mln zł (poziom wybrany dość arbitralnie, jako mniej więcej odpowiadający kwocie 10 mln EUR, minimum w bazie EPEC) wynosiła 92¹⁶.
- projekty, których skala i profil ryzyka nie powodują potrzeby wdrożenia modelu *Project Finance*,

14 Jak wcześniej wspomniano, EPEC zalicza do swojej bazy danych projekty o wartości co najmniej 10 mln EUR. Jednak faktyczna wartość projektów zaliczanych do bazy jest na ogół znacznie wyższa. Średnia wartość projektów wpisanych do bazy w roku 2017 wyniosła 351 mln EUR. Por. EPEC, *Market Update. Review of the European PPP Market in 2017*. March 2018.

15 Por. *Analiza rynku PPP*, Wykres na s. 17, https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_ryнку_PPP_2017.pdf

16 Por. *Analiza rynku PPP*, Wykres na s. 23 https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_ryнку_PPP_2017.pdf

gdyż mogą być bez trudności sfinansowane bezpośrednio przez partnera prywatnego bądź nie obejmują w ogóle fazy inwestycyjnej i stąd co do zasady nie wymagają finansowania (gdyż w fazie eksploatacyjnej z założenia mają dodatkowe przepływy pieniężne).

Warto zapytać, jaka rozbieżność w obrazie polskiego rynku PPP powodowana jest przez różnice w definiowaniu projektu PPP w oparciu o reguły polskie i międzynarodowe?

Zgodnie z cytowaną już *Analizą rynku PPP*, w latach 2009–2017 zostało zawartych i weszło w fazę realizacji 117 przedsięwzięć PPP o łącznej wartości nakładów inwestycyjnych lub świadczonych usług wynoszącej 5.587,4 mln zł¹⁷.

Jako międzynarodowy punkt odniesienia przyjmujemy interaktywną bazę danych EPEC. Otóż zgodnie ze stanem danych na początku maja 2018 r., w tym samym okresie, tj. w latach 2009–2017, dokonano zamknięcia finansowego jedynie 7 polskich projektów PPP o łącznej wartości 2.155 mln EUR (por. Tabela). Ponadto, spośród owych 7 projektów, dwa największe, projekt autostradowy A2 (odcinek Świecie – Nowy Tomyśl) z 2009 r. o wartości 1.580 mln EUR i projekt szerokopasmowego Internetu realizowany w ramach programu Polska Cyfrowa z 2017 r. o wartości 300 mln EUR, nie są ujęte w statystykach polskich, gdyż zostały zorganizowane na podstawie innych przepisów niż ustawodawstwo PPP.

Jak widać, **odmienna konwencja definiowania PPP prowadzi do absolutnie zaskakującej rozbieżności w statystycznym obrazie polskiego rynku PPP – jedynie 5 projektów PPP realizowanych w ciągu ostatnich 9 lat spełniło zarówno kryteria definicji polskiej, jak i międzynarodowej**. Warto zauważyć, że większość z tej piątki to rzeczywiście wizytówka polskiego PPP, projekty wspierane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i traktowane jako swego rodzaju projekty pilotażowe w swoich sektorach.

Nasuwa się oczywiście pytanie, jakie realne znaczenie dla funkcjonowania rynku inwestycji publicznych ma sposób definiowania przedsięwzięć PPP? Projekty o niewielkiej skali i prostym zakresie zadań niewątpliwie są potrzebne i spełniają pozytywną rolę w funkcjonowaniu infrastruktury usług publicznych tak w Polsce, jak i za granicą¹⁸. Co zatem uzasadnia definicje między-

17 Dane z *Analizy rynku PPP*. Pełną listę zawartych umów PPP zawiera Załącznik 1 do wspomnianej *Analizy*. Projekt zostaje zaliczony do bazy danych według daty podpisania umowy PPP lub koncesji.

18 Np. w niektórych krajach, gdzie zasady realizacji PPP zostały wysoce zestandaryzowane, efektem było rozwinięcie stosunkowo szerokiego frontu projektów o mniejszej skali, gdyż standaryzacja obniżyła koszty przygotowania i zmniejszyła ryzyko niepowodzenia projektów. Przykładem jest tutaj Wielka Brytania, gdzie na bardzo dużą skalę zastosowano standardową wersję PPP, nazwaną Private Finance Initiative (PFI) dla rozbudowy i modernizacji obiektów infrastruktury społecznej, głównie w obszarze szkolnictwa i służby zdrowia.

narodowe, które nieuchronnie ograniczają rynek PPP głównie do projektów dużych i o złożonej strukturze finansowej i zarządczej?

Otóż cechy projektu wyróżnione w definicji międzynarodowej są czynnikami mającymi krytyczne znaczenie dla osiągnięcia w procesie budowy i eksploatacji infrastruktury specyficznej korzyści, określanej jako *value for money*. Aby bliżej wyjaśnić kwestię potencjału projektów PPP dla uzyskiwania *value for money*, należy przyjrzeć się motywom, którymi kierują się podmioty publiczne zarządzające infrastrukturą przy wyborze opcji PPP zamiast tradycyjnego projektu budżetowego.

Motywy dla podejmowania PPP przez sektor publiczny

Międzynarodowa debata o efektywności PPP

Najogólniej biorąc, w światowych dyskusjach na temat funkcjonowania i perspektyw rozwoju PPP ścierają się ze sobą dwie szkoły myślenia o motywach decydentów publicznych związanych ze stosowaniem PPP.

Pierwsza z nich akcentuje motyw efektywnościowy.

Powodem dla inicjowania projektu PPP jest tutaj dążenie do osiągnięcia wyższej efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia, w szczególności drogą obniżki kosztów, niż możliwa do uzyskania w formule budżetowej (to właśnie ta porównawcza korzyść określana jest terminem *value for money*). Potencjał proefektywnościowy ma wprost wynikać z konstrukcji projektu PPP, a więc z połączenia w jedną całość szeregu faz „cyklu życia” obiektów infrastruktury oraz przejścia przez partnera prywatnego kluczowych funkcji zarządczych i koordynacyjnych w długofalowym procesie budowy i eksploatacji majątku służącego świadczeniu usług infrastrukturalnych. Oszczędności wynikają ze znacznie lepszej koordynacji działań i funkcji, które w projektach budżetowych są rozproszone i realizowane przez różne podmioty (stąd z założenia są słabiej skoordynowane), oraz z faktu zarządzania projektem przez firmę prywatną, całkowicie nastawioną na maksymalizację opłacalności finansowej przedsięwzięcia¹⁹.

Druga szkoła myślenia podkreśla motyw fiskalny podejmowania PPP. Jej wyznawcy wskazują na realia, w których działają decydenci instytucji publicznych zarządzających infrastrukturą i ograniczenia dla swobody ich decyzji. Zgodnie z tym punktem widzenia, wybór pomiędzy projektem budżetowym oraz PPP w oparciu o kryterium efektywnościowe jest sytuacją hipotetyczną, która w realnym życiu ma miejsce raczej rzadko. Decydent publiczny rozpatrujący określone plany inwesty-

19 Szczególne znaczenie ma połączenie fazy inwestycyjnej projektu z fazą eksploatacji wybudowanego obiektu, gdyż zakłada się, że dzięki temu inwestycja będzie projektowana i planowana w optymalny sposób, który umożliwi zmniejszenie wieloletnich kosztów eksploatacji i utrzymania aktywów infrastruktury.

cyjne i jednocześnie dysponujący środkami w budżecie lub możliwościami zwiększenia długu w bezpiecznych granicach, w zasadzie zawsze wybierze (czy też logicznie powinien wybrać) wariant budżetowy. Decydent wybierze PPP jedynie wówczas, gdy nie ma w budżecie pieniędzy na inwestycje lub nie może ich sfinansować przez wzrost zadłużenia. **Tak więc PPP jest realnie wybierane, gdy alternatywą dla tej opcji nie jest projekt budżetowy, ale po prostu rezygnacja z inwestycji.**

Zarysowany powyżej sposób myślenia o wyborze formuły PPP wynika z szeregu przesłanek:

- miarodajne porównanie efektywności ekonomicznej projektu budżetowego i PPP jest bardzo złożone, a wynik takiej analizy porównawczej może być łatwo zakwestionowany, np. przez krytyków danej inwestycji lub przeciwników politycznych;
- motywacja proefektywnościowa jest słabym argumentem, zważywszy że nawet jeśli opcja PPP potwierdzi w trakcie rzeczywistej realizacji projektu swoją wysoką opłacalność, będzie to można stwierdzić w definitywny sposób dopiero po zakończeniu fazy eksploatacji i finalnym rozliczeniu projektu, a więc 20 lub 30 lat po podjęciu decyzji;
- projekt PPP ze względu na swój szeroki zakres zadań (połączenie wielu faz cyklu życia obiektu infrastruktury) i złożoną strukturę prawno-finansową jest o wiele trudniejszy do przygotowania niż konwencjonalna inwestycja publiczna, przez co cała faza przedrealizacyjna znacznie się wydłuża, a jej koszty wzrastają;
- w przeciwieństwie do projektów budżetowych, które są formułą stosowaną dla większości inwestycji publicznych, w związku z czym są procedowane bardzo często i w sposób rutynowy, projekty PPP wymagają stosowania procedur i rozwiązań znanych decydentom publicznym o wiele słabiej, przez co stwarzają dla nich większe ryzyko błędnej decyzji.

Jeśli uznać argumenty zwolenników fiskalnej motywacji podejmowania PPP, głównym powodem, dla którego decydenci wybierają tę opcję projektu, jest możliwość realizacji inwestycji publicznych bez wpływu na budżet i dług publiczny, względnie przy istotnym rozłożeniu tego wpływu w czasie. **Inaczej mówiąc, PPP jest tu uznawane przede wszystkim za wyrefinowaną formę „kreatywnej rachunkowości”, pozwalającą na schowanie długu finansującego inwestycje publiczne w sektorze prywatnym**²⁰.

20 Wszechstronne analizy dotyczące efektu programów PPP dla budżetu i długu publicznego w wielu krajach prowadzi Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Por. m.in. E.F. Buffie i in., *Macroeconomic Dimensions of Public-Private Partnerships*. IMF Working Paper WP/16/78. International Monetary Fund. March 2016.

W krajach Unii Europejskiej ważną rolę w decyzjach dotyczących podjęcia konkretnych projektów PPP odgrywają wskazania Eurostatu w kwestii zaliczenia projektu do bilansu sektora publicznego.

Uniknięcie przez podmiot publiczny (promotora projektu) obciążenia budżetu kosztem inwestycji realizowanej w formule PPP jest możliwe dzięki zastosowaniu mechanizmu Project Finance. Jest to technika finansowa rozwinięta i stosowana w wielkich projektach inwestycyjnych, głównie w energetyce, przemyśle naftowym i infrastrukturze, których skala i ryzyko są na tyle duże, że promotor nie chce obciążać swego bilansu ich finansowaniem. Przeniesienie projektu poza bilans promotora realizowane jest poprzez utworzenie – wyłączenie dla realizacji danego projektu – **spółki celowej** (*Special Purpose Vehicle, SPV*) oraz ulokowanie w niej wszystkich przepływów finansowych związanych z projektem.

Warunkiem i niejako tajemnicą sukcesu tego typu struktury jest zapewnienie zdolności spółki celowej do pozyskania finansowania na projekt bez regresu wierzycieli wobec promotora projektu. Strukturyzacja przepływów pieniężnych projektu w taki sposób, aby finansowanie spółki celowej stało się akceptowalne dla banków, czyli aby projekt stał się „bankowalny”, jest najważniejszym przedmiotem i celem analizy finansowej projektu PPP.

Trzeba podkreślić, że **teza o fiskalnej motywacji dla stosowania PPP jest zazwyczaj przeciwstawiana motywacji proefektywnościowej**, tj. służy jej zwolennikom do wykazania, że PPP jest droższe dla sektora publicznego niż tradycyjne inwestycje budżetowe. Zwolennicy tej tezy twierdzą, że motyw fiskalny stawia promotorów inwestycji publicznych w słabej pozycji przetargowej wobec rynku inwestycyjnego, gdyż PPP jest dla nich swoistą ostatnią deską ratunku, stąd są zmuszeni do akceptowania niekorzystnych warunków narzucanych im przez firmy prywatne.

Pokrewnym nurtem krytyki PPP jest twierdzenie, że analizy przedrealizacyjne, a w szczególności analiza *value for money*, służąca do porównania efektywności wariantu PPP z wariantem budżetowym, są mało wiarygodne – w najlepszym wypadku subiektywne i obciążone dużym marginesem błędu, a w najgorszym – systematycznie manipulowane w celu uzyskania wyniku przesądzającego o wyborze PPP²¹.

Z punktu widzenia ekonomistów „dobrym” PPP są oczywiście przedsięwzięcia podejmowane z myślą o efektywności funkcjonowania infrastruktury, a „złym” PPP projekty, gdzie formułę tę wybrano dla obejścia ograniczeń budżetowych (trzeba jednak pamiętać, że te ostatnie również kreują majątek służą-

21 Pełne przedstawienie argumentów za i przeciw PPP wysuwanych w dyskusjach toczonych w wielu krajach i na forum międzynarodowym wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Krytyka PPP, w tym dotycząca metodyki analiz przedrealizacyjnych, ma często silne zabarwienie społeczne i polityczne. Por. M. Verwynck, M.J. Romero, *Public-Private Partnerships: Defusing the ticking time bomb. European Network on Debt and Development*. October 2017.

cy zaspokojeniu potrzeb społecznych i stymulowaniu wzrostu gospodarczego)²².

Biorąc pod uwagę meritum sporu, stwierdzić można, że jest on praktycznie niemożliwy do rozstrzygnięcia, gdyż zawsze będzie można znaleźć indywidualne przypadki potwierdzające argumenty jednej i drugiej strony. **Jeśli chodzi o proces przygotowania projektów i decyzje o ich wdrażaniu, jest faktem, że metodologia analiz przedrealizacyjnych, z analizą *value for money* i analizą ryzyka na czele, jest skomplikowana i zrozumiała głównie dla ekspertów, a jej wyniki są bardzo wrażliwe na dobór założeń i parametrów. Rzeczowej dyskusji nie sprzyja też fakt, że bardzo trudno ocenić efektywność *ex post* projektów PPP, zwłaszcza w skali reprezentatywnej statystycznie. Spółki projektowe nie publikują danych o wynikach swojej działalności, ponadto większość wdrożonych na świecie projektów PPP jest ciągle w fazie realizacji**²³.

Motywy wdrażania PPP w perspektywie polskiej

Debata na temat efektywności PPP jak dotąd nie rozwinęła się szerzej w Polsce, przynajmniej na forum publicznym. Środowisko ekonomistów zdecydowanie popiera rozwój PPP, co jest niewątpliwie pozytywne, ale też nadaje piśmiennictwu o PPP dość jednostronny, promocyjny charakter (zdecydowanie dominuje szkoła proefektywnościowa). Debaty międzynarodowe na temat efektywności PPP są wspomniane raczej marginalnie, a argumenty krytyków PPP zazwyczaj określane jako „mity o PPP”. Dość powszechnie PPP traktowane jest jako formuła inwestycji publicznych o niewykorzystanym potencjale, która powinna w przyszłości przynajmniej częściowo zastąpić dotacje z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Jak się wydaje, międzynarodowe kontrowersje wokół PPP i jego uwarunkowań mogły mieć w minionych latach przynajmniej pośredni wpływ na politykę rządu polskiego w zakresie PPP. Jak wiadomo, w okresie po 2009 r. polityka fiskalna Polski była nastawiona na konsolidację finansów publicznych i wyjście Polski z unijnej

22 W ostatnim czasie głośny był m.in. krytyczny wobec PPP raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Por. ECA, *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. Special Report No. 09/2018*, March 2018. Trzeba jednak zaznaczyć, że raport opierał się na zbadaniu jedynie małej próbki 12 projektów hybrydowych w sektorach infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.

23 Natomiast wiele projektów PPP zakończyło fazę budowy infrastruktury, która z reguły nie trwa dłużej niż 2-3 lata. W związku z tym można było wykonać badania empiryczne porównujące PPP i projekty budżetowe pod względem efektywności kosztowej i czasowej fazy budowy. Praktycznie wszystkie te badania wypadły na korzyść PPP. Jednak definitywne porównanie wymaga porównania wyników całego projektu, a więc także fazy eksploatacji, zwłaszcza że podstawową zaletą projektów PPP ma być właśnie uzyskanie synergii z połączenia wszystkich faz cyklu życia infrastruktury.

procedury nadmiernego deficytu. Polityce wyraźnego priorytetu dla maksymalnego wykorzystania dotacji UE w finansowaniu inwestycji publicznych towarzyszyła pasywna postawa rządu wobec PPP. Przez szereg lat nie wdrażano w ogóle dużych projektów PPP administracji centralnej, nie sformułowano też oficjalnej polityki rządu w sprawie rozwoju PPP ani nie rozwijano instrumentów wsparcia PPP²⁴.

Można ryzykować twierdzenie, że ówczesna polityka rządu w stosunku do PPP mogła być przynajmniej częściowo wynikiem doświadczeń brytyjskich ministra Jacka Rostowskiego. Wielka Brytania jest światową kolebką PPP i liderem w jego stosowaniu, ale zarazem jest krajem, gdzie kontrowersje i spory wokół efektywności PPP osiągnęły bodaj największe natężenie. Przedmiotem krytyki są rzekome nadmierne zyski osiągane przez firmy prywatne z projektów PPP oraz wysokie koszty PPP dla budżetu, zarówno te widoczne (opłaty za dostępność infrastruktury), jak i ukryte, ujawniające się już w trakcie zarządzania kontraktem. W rezultacie ostrych sporów politycznych wokół PPP rząd brytyjski dokonał w 2012 r. reformy modelu PFI, która realnie zapoczątkowała okres regresu w aktywnym stosowaniu PPP w Wielkiej Brytanii.

Dla pełni obrazu należy dodać, że projekty PPP w Polsce były od początków obecnej dekady aktywnie wspierane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które promowało PPP – głównie na szczeblu samorządowym – jako potencjalną formę finansowania wkładu własnego podmiotów publicznych do projektów hybrydowych. Jednak i w tym obszarze rozwój PPP był przedmiotem ograniczeń wynikających z dążenia Ministerstwa Finansów do zacieśnienia dyscypliny fiskalnej (znane „rozporządzenia gwiazdkowe”).

Obecny rząd polski dokonał radykalnego zwrotu w polityce dotyczącej PPP. Pozytywny stosunek nowego rządu do PPP i duże oczekiwania wobec tej formuły projektów infrastrukturalnych zostały wyartykułowane w dokumentach najwyższej rangi, w tym w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Konkretnie działania na rzecz PPP wyraziły się m.in. w przyjęciu oficjalnej *Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*²⁵, zainicjowaniu prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o PPP i programem wsparcia rządowego dla PPP oraz w rozpoczęciu przygotowań do wdrożenia szeregu wielkich rządowych projektów PPP²⁶.

24 Por. szerzej K. Szymański, *PPP i inwestycje publiczne w Polsce – jaka perspektywa rozwoju? w: Megatrendy i ich wpływ na rozwój sektorów infrastrukturalnych*. Publikacja Europejskiego Kongresu Finansowego. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa. Gdańsk 2015, s. 198.

25 Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, Załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r.

26 Więcej na ten temat pisaliśmy w *Biuletynie PPP* nr 3, str. 2 i nast.

Analizy przedrealizacyjne w projektach PPP

Praktyka rynku międzynarodowego

Analizy przedrealizacyjne są elementem procesu przygotowania projektu PPP, który obejmuje różnorodne działania rozłożone na szereg etapów²⁷. Jak sama nazwa wskazuje, analizy przedrealizacyjne wykonywane są we wczesnej fazie „życia” projektu, która w praktyce międzynarodowej ogólnie określana jest jako rozwijanie projektu (*project development*).

Celem etapu analiz (*project appraisal*) jest potwierdzenie zasadniczej wykonalności przedsięwzięcia oraz jego efektywności akceptowalnej z punktu widzenia kluczowych uczestników projektu. Opisy metodyki i organizacji analiz są najczęściej przedstawiane z perspektywy publicznego promotora projektu, gdyż to on w większości wypadków inicjuje cały proces, ale należy pamiętać, że w miarę postępów w przygotowaniu przedsięwzięcia potencjalni partnerzy prywatni i banki finansujące również podejmują równoległe działania analityczne²⁸.

W procesie przygotowania projektu PPP, którego kluczową częścią są analizy przedrealizacyjne, można wskazać zarówno na elementy wspólne dla wszystkich projektów inwestycyjnych (w tym inwestycji publicznych), jak i na elementy specyficzne dla PPP.

Każdy projekt PPP z definicji realizowany jest w obrębie infrastruktury usług publicznych, będącej własnością oraz podlegającej zarządowi właściwych instytucji publicznych na szczeblu centralnym lub samorządowym²⁹. Wynika z tego, że każdy projekt ostatecznie realizowany jako PPP rozpoczyna swoje życie jako ogólny zamysł inwestycyjny pojawiający się w typowym dla infrastruktury trybie długofalowych

27 W praktyce międzynarodowej funkcjonuje szereg metodologii czy też wytycznych przygotowania projektu, określających zakres niezbędnych lub zalecanych działań oraz ich podział na kolejne etapy. Są one wydawane przez organy publiczne, instytucje finansowe i firmy doradcze zaangażowane w obszarze inwestycji infrastrukturalnych. W artykule odnosimy się do „generycznego” schematu procesu przygotowań, oddającego najważniejsze wspólne elementy wspomnianych metodologii.

28 W niektórych krajach dopuszcza się w ramach systemu planowania rozwoju infrastruktury możliwość składania przez podmioty prywatne ofert dotyczących realizacji określonego projektu inwestycyjnego z ich własnej inicjatywy (*Unsolicited proposals*). Ogromna większość inwestycji w infrastrukturze jest jednak inicjowana przez podmioty publiczne. Por. World Bank Group, *Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs*. August 2014.

29 Warto przypomnieć, że w wielu krajach (także w Polsce) niektóre gałęzie infrastruktury są pod względem własnościowym częściowo lub całkowicie prywatne. Projekty inwestycyjne, których promotorem jest firma prywatna, nie są zaliczane do PPP, mimo że ich forma prawno-organizacyjna i mechanizm finansowania są często identyczne jak w projektach PPP.

programów czy też planów rozwoju danego sektora w wymiarze krajowym, regionalnym lub lokalnym. Ten wstępny pomysł podlega następnie sukcesywnemu uszczegółowieniu, zgodnie z przyjętymi w danym kraju (bądź jednostce samorządu) procedurami planowania inwestycji publicznych. Proces tworzenia coraz bardziej konkretnego profilu przedsięwzięcia łączy się z procesem weryfikacji i priorytetyzacji projektów, tak aby wyselekcjonować projekty najbardziej korzystne z punktu widzenia celów polityki podmiotu publicznego.

Całokształt analiz prowadzonych dla weryfikacji efektywności projektów inwestycyjnych z punktu widzenia celów polityki publicznej nosi nazwę analizy ekonomicznej (*economic analysis*) lub analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). **Celem analizy ekonomicznej jest odpowiedź na pytanie: czy dany projekt jest korzystny dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę ogólnospołeczne potrzeby, korzyści oraz koszty jego realizacji.**

Proces analiz i weryfikacji inwestycji publicznych ma w poszczególnych krajach/regionach bardzo różny zakres, formę proceduralną i stopień formalizacji³⁰. Bardzo różny może być także sposób, w jaki do tego procesu włączony zostaje element decyzji o zastosowaniu bądź nie w przypadku konkretnego projektu formuły PPP. Typowe rozwiązanie można w ogólnym zarysie przedstawić następująco.

Proces analiz przedrealizacyjnych i rozwoju projektu zostaje podzielony na dwie fazy. Celem pierwszej fazy jest potwierdzenie, że projekt jest „dobry” z punktu widzenia analizy ekonomicznej, tzn. spełnia brzegowe kryteria dla realizacji inwestycji publicznej. W trakcie tej fazy projekt zostaje w podstawowy sposób zdefiniowany, tzn. określone zostają jego wstępne założenia techniczne, ekonomiczne i organizacyjne. Stąd faza ta nazywana jest często fazą identyfikacji projektu (*project identification, project definition*). Natomiast w kontekście możliwości zastosowania ścieżki PPP, projekty akceptowalne z punktu widzenia analizy ekonomicznej zostają poddane uproszczonej procedurze selekcji (*PPP screening*), wykorzystującej proste narzędzia w postaci np. arkusza obliczeniowego lub tabeli do punktacji, dla dokonania wstępnej oceny, czy projekt ma potencjał na udaną realizację w formule PPP³¹.

30 Bardzo znanym w skali międzynarodowej przykładem metodologii oceny efektywności ekonomicznej projektów inwestycyjnych i innych programów publicznych jest tzw. Zielona Księga rządu brytyjskiego. Por. HM Treasury, *The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. 2018

31 Dzięki temu eliminuje się wcześniej i relatywnie tanim kosztem projekty, których strukturalne cechy przesądzą o braku potencjalnych korzyści z zastosowania PPP i unika się angażowania czasu i zasobów w analizy przedsięwzięć, które ostatecznie dałyby efekt negatywny.

Projekty, które pomyślnie przeszły fazę identyfikacji i wykazały potencjał dla korzystnej realizacji w formule PPP, zostają poddane pełnemu procesowi analiz przedrealizacyjnych. Jest to właściwa faza analizy projektu (*project appraisal*). Wstępnie zdefiniowany zarys projektu zostaje teraz wszechstronnie zweryfikowany i doprecyzowany pod względem efektywności finansowej, rozwiązań prawnych, alokacji ryzyka i szacowanej value for money. **Podstawowym produktem etapu analiz jest całościowy raport (*business case*), zawierający wyniki działań analitycznych oraz rekomendację dla promotora w kwestii wyboru konkretnej struktury prawnej, organizacyjnej i finansowej projektu, która ma zostać zaoferowana rynkowi inwestycyjnemu.**

Co do zasady, w tym właśnie momencie zapada decyzja o dalszym przygotowywaniu projektu w formule PPP bądź o odrzuceniu tej formuły. Pozytywna decyzja co do wyjścia z projektem PPP na rynek kończy etap analiz i prowadzi do rozpoczęcia kolejnego etapu, czyli przygotowania formalnego postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego. Działania wykonywane na etapie przygotowania projektu do postępowania przetargowego są zazwyczaj określane jako strukturyzacja projektu (*project structuring*). Ostateczny kształt projektu ustalony zostaje w rezultacie przetargu, na podstawie najkorzystniejszej otrzymanej oferty oraz – najczęściej – dodatkowych negocjacji prowadzonych z wybranym oferentem. Faza postępowania rynkowego (*procuring*) zostaje zakończona wraz z podpisaniem umowy PPP oraz zamknięciem finansowym projektu³².

Niezależnie od formalnych procedur przygotowania projektu, cały proces analiz przedrealizacyjnych ma charakter iteracyjny – w miarę pozyskiwania nowych danych i informacji koncepcja projektu ulega często istotnym zmianom, co może wymagać powrotu do wcześniejszych etapów procesu i powtarzania analiz w nowym układzie. Różnorodne działania analityczne wykonywane są także po zakończeniu formalnego etapu analiz, w trakcie postępowania przetargowego i nawet później, tyle że oczywiście nie mają już charakteru analiz przedrealizacyjnych³³.

32 Zamknięcie finansowe projektu (*Financial Close*) jest zazwyczaj przesunięte w czasie w stosunku do podpisania umowy projektu (*Commercial Close*). Moment zamknięcia finansowego następuje wraz z wypełnieniem wszystkich warunków zawieszających umowy projektu.

33 Analizy służą wówczas np. do porównania opłacalności ofert różnych potencjalnych partnerów, weryfikacji wcześniej przyjętych założeń projektu, a w fazie inwestycji lub eksploatacji są narzędziem monitoringu wyników projektu i oceny *ex post* zastosowanych rozwiązań.

Dokładny zakres analiz przedrealizacyjnych zależy z natury rzeczy od charakterystyki konkretnego projektu. W typowym projekcie PPP przedmiotem analiz są następujące obszary:

- analiza techniczna oraz powiązana z nią analiza wpływu projektu na środowisko;
- analiza prawna i organizacyjna;
- analiza ekonomiczna (czasem nazywana analizą ekonomiczno-społeczną);
- analiza finansowa, w ramach której wyróżniane są niekiedy jako odrębne obszary analiza bankowalności projektu (*project bankability analysis*), analiza dostępności/przystępności cenowej (*affordability analysis*) oraz analiza wpływu projektu na budżet/dług publiczny;
- analiza porównawcza wariantu PPP i wariantu budżetowego projektu (*Value for Money Analysis*);
- analiza ryzyka;
- test rynkowy.

Należy pamiętać, że podział analiz przedrealizacyjnych na odrębne obszary ma do pewnego stopnia charakter umowny, gdyż są one wykonywane w ścisłym związku ze sobą, a wyniki, wnioski i rozstrzygnięcia uzyskane w jednym obszarze mają istotne następstwa dla pozostałych.

Praktyka analiz przedrealizacyjnych na polskim rynku PPP

W przypadku większych projektów PPP zakres i poziom wykonywanych analiz odpowiadają zasadniczo najlepszym praktykom międzynarodowym, tak więc w tym zakresie znaczna większość uwag poczynionych wyżej stosuje się także do przedsięwzięć realizowanych w Polsce. W tym segmencie rynku usługi doradcze przy strukturyzacji projektów świadczą międzynarodowe firmy konsultingowe, instytucje finansowe i kancelarie prawnicze obecne w Polsce, mające dostęp do bogatego *know-how* swoich globalnych organizacji w dziedzinie przygotowywania projektów PPP.

W segmencie projektów o małej bądź bardzo małej skali oraz stosunkowo prostym zakresie zadań, które ilościowo przeważają na polskim rynku PPP, niezbędne dla przygotowania przedsięwzięcia analizy są odpowiednio mniej rozbudowane. Przejawem tej sytuacji jest np. fakt, że promotorzy publiczni tylko w 45 przypadkach na 117 umów PPP i koncesji zwartych w latach 2009–2017, tj. w 38% umów, zatrudnili zewnętrznych doradców, aby uzyskać fachowe wsparcie w zakresie analiz przedrealizacyjnych i przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego. Autorzy Analizy rynku PPP podają, że *doradztwo nie było ani koniecznym, ani wystarczającym warunkiem, aby zagwarantować sukces w przygotowaniach do wdrożenia projektu PPP*³⁴.

34 *Analiza rynku PPP*, s.33.

W Polsce zasadniczo nie funkcjonuje jednolity i zstandaryzowany proces przygotowania projektów inwestycyjnych przez podmioty publiczne, zakładający prowadzenie analizy ekonomicznej i finansowej projektów w ściśle uregulowany sposób. W związku z tym podmioty publiczne często przygotowują projekty, a zwłaszcza organizują ich finansowanie, procedując dwoma lub więcej ścieżkami jednocześnie, często traktując dofinansowanie projektu z dotacji UE jako opcję preferowaną, a ścieżkę PPP jako opcję ostatniej szansy na realizację projektu.

Specyficzną cechą polskiego rynku inwestycji publicznych jest ważna rola odgrywana przez regulacje i procedury obowiązujące sektor publiczny w zakresie przygotowania projektów inwestycyjnych, które tworzone są w ścisłym związku z przepisami Unii Europejskiej w obszarze polityki spójności, a więc głównego narzędzia UE w obszarze inwestycji infrastrukturalnych. Wiąże się to z faktem, że **znacząca część inwestycji w infrastrukturze realizowanych w ostatnich latach w Polsce korzysta z dotacji z funduszy strukturalnych UE, w związku z czym ich promotorzy są zobowiązani do przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych zgodnie z zasadami zdefiniowanymi przez Komisję Europejską i przeniesionymi następnie do regulacji polskich, bądź też zaleca im się stosowanie tych zasad.**

Podstawowym aktem regulacyjnym określającym merytoryczne zasady prowadzenia analiz w procesie przygotowania inwestycji publicznych są *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020* z 17 lutego 2017 r., wydane przez Ministra Rozwoju i Finansów³⁵.

Oczywiście należy pamiętać, że większość projektów inwestycyjnych korzystających z dotacji UE jest finansowana w trybie budżetowym. Jednak obowiązujące w tych projektach reguły analizy oddziałują w istotny sposób na rynek PPP. Można wskazać na kilka kanałów tego oddziaływania.

Pierwszym są projekty hybrydowe, czyli projekty PPP, które korzystają z dotacji UE (w mniejszym stopniu także projekty z finansowaniem z unijnych instrumentów zwrotnych, jak Program JESSICA). Tutaj reguły oparte na przepisach UE stosują się bezpośrednio.

35 Jest to znowelizowana wersja *Wytycznych* o tej samej nazwie, wydanych przez Minister Infrastruktury i Rozwoju w dniu 18 marca 2015 r. Dokument ten zawiera odniesienia do aktów prawnych Unii Europejskiej, które były punktem wyjścia dla wydania *Wytycznych*. Ponieważ zasady określone w regulacjach unijnych oparte są na „najlepszych praktykach międzynarodowych”, jest to jeszcze jeden kanał oddziaływania na praktykę polską rozwiązań z międzynarodowego rynku inwestycyjnego https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/35599/Wytyczne_PGD_PH_2014_2020.pdf

Drugim kanałem są projekty, które realizowane są w ścisłym związku z projektami dotowanymi przez Unię. Przykładem mogą być tutaj projekty koncesyjne na zarządzanie obiektami, które wcześniej zostały wybudowane lub zmodernizowane w wyniku projektów inwestycyjnych dofinansowanych z programów unijnych.

Trzecim kanałem są wreszcie projekty, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju polegające na sfinansowaniu doradztwa w zakresie analiz przedrealizacyjnych. Resort poprzez określanie wymagań wobec doradców w odnośnych przetargach siłą rzeczy oddziałuje na praktykę rynkową. Nawet jeśli szczegółowa metodyka analiz nie jest narzucana doradcom (z reguły mają oni określić proponowaną metodykę w swoich ofertach), to dokumenty przetargu poprzez ustalenie ogólnych ram zlecenia, w tym jego zakresu czy podziału na etapy, pośrednio kreują pewien standard rynkowy.

W typowym zleceniu Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju kompleksowy zakres usług doradczych dotyczących projektu PPP obejmuje „doradztwo prawne, ekonomiczno-finansowe oraz techniczne na rzecz podmiotu publicznego”. Przebieg usług doradczych rozpisany jest szczegółowo na etapy, przy czym w projektach znajdujących się we wczesnej fazie przygotowania etapem I jest praktycznie zawsze przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych. Kolejne etapy w ramach zamówienia mają charakter opcjonalny, co jest zrozumiałe, gdyż przeprowadzone analizy mogą wskazać na brak perspektyw dla realizacji projektu w formule PPP.

Analiza finansowa projektów PPP

Analiza efektywności finansowej projektów na międzynarodowym rynku PPP

Analiza finansowa jest centralnym elementem analiz przedrealizacyjnych w projekcie PPP. Odzwierciedla ona wyniki innych analiz cząstkowych i zarazem dostarcza kluczowe dane dla analizy *value for money* i analizy ryzyka.

Zgodnie ze standardowym podejściem do analizy finansowej projektu inwestycyjnego, jej celem jest ocena finansowej efektywności czy też rentowności projektu poprzez ustalenie wartości wskaźników efektywności finansowej projektu. Dwa najważniejsze wskaźniki efektywności finansowej to bieżąca finansowa wartość netto inwestycji (*Financial Net Present Value, FNPV*) oraz finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji (*Internal Rate of Return, IRR* bądź *Financial Rate of Return, FRR*).

Ujęcie to odzwierciedla perspektywę inwestora kapitałowego, który oczekuje ze swojej inwestycji stopy zwrotu przekraczającego jego własny koszt kapitału.

Projekt uznaje się za efektywny (opłacalny) finansowo

wo dla inwestora, jeśli wartość FNPV jest dodatnia (bieżąca wartość wpływów z projektu przewyższa bieżącą wartość wydatków), a stopa FRR jest wyższa od stopy dyskontowej przyjętej przy przekształcaniu przepływów pieniężnych z różnych lat w wartość bieżącą. Stopa dyskontowa ustalana jest dla celów analizy na poziomie stopy zwrotu z alternatywnych zaangażowań kapitału w projekty o porównywalnym ryzyku. Stanowi ona kalkulacyjny koszt kapitału własnego dla inwestora i zarazem graniczną wartość stopy zwrotu (*hurdle rate*), oddzielającą projekty opłacalne i nieopłacalne.

W typowej dla międzynarodowych projektów PPP strukturze finansowej, czyli w formule *Project Finance*, podmiotem do którego odnosi się analiza finansowa jest spółka SPV utworzona dla projektu. Spółka ta staje się prawnym, finansowym i organizacyjnym upostaciowieniem projektu – koncentruje ona wszystkie przepływy finansowe w projekcie, pozostawiając całe przedsięwzięcie poza bilansem zarówno promotora publicznego, jak i partnera prywatnego.

Produktem analizy finansowej jest model finansowy projektu, stanowiący w swojej istocie projekcję zdyskontowanych przepływów pieniężnych w projekcie. W sensie technicznym model finansowy ma formę rozbudowanego arkusza kalkulacyjnego.

Model finansowy w swojej zasadniczej wersji obejmuje wyłącznie rzeczywiste prognozowane przepływy (wpłaty i wypłaty) środków pieniężnych w projekcie, odnotowane w latach, w których mają mieć miejsce, tj. nie uwzględnia niepieniężnych pozycji memoriałowych, takich jak amortyzacja. Dodatkowo model finansowy obejmuje także prognozę księgowych sprawozdań finansowych spółki SPV (bilansu, rachunku wyników i rachunku przepływów pieniężnych), która jest niezbędna m.in. dla oszacowania zysku spółki do opodatkowania oraz ewentualnych wypłat dywidendy dla inwestorów.

Ocena efektywności finansowej projektu PPP ma kluczowe znaczenie nie tylko dla potencjalnego inwestora prywatnego. Jest ona wykonywana również przez innych uczestników projektu dla ich własnych potrzeb. Chodzi tutaj o:

- banki i ewentualnie innych potencjalnych dostawców finansowania dłużnego dla projektu; celem analizy jest w tym przypadku ocena ryzyka kredytowego projektu, a mówiąc prościej ocena zdolności projektu do pełnej i terminowej obsługi zadłużenia,
- promotora publicznego, dla którego analiza finansowa jest narzędziem do oceny, czy i w jakim stopniu projekt może wymagać zaangażowania funduszy publicznych.

Przyjrzyjmy się teraz pokrótce najważniejszym aspektom analizy finansowej z punktu widzenia poszczególnych uczestników projektu PPP – banków, inwestorów i podmiotu publicznego.

Analiza „bankowości” projektu PPP

Jakkolwiek każdy wykład o analizie finansowej projektu inwestycyjnego zaczyna się od wskaźników FNPV i FRR, ważnych dla inwestorów kapitałowych, w praktyce rynku PPP co najmniej tak samo ważne są wskaźniki bankowości projektu (*project bankability*), przez pryzmat których patrzą na projekt banki potencjalnie finansujące projekt.

Należy pamiętać, że w formule *Project Finance* banki udzielają kredytu nie firmie prywatnej, która została wybrana na partnera strony publicznej w projekcie PPP, ale spółce SPV, będącej podmiotem celowo odseparowanym pod względem prawnym i finansowym od firmy (bądź konsorcjum firm), która jest właścicielem spółki. Najważniejszym składnikiem finansowania („montażu finansowego”) projektu PPP w formule *Project Finance* jest zawsze dług. Spółki SPV w ogromnej większości projektów PPP mają bardzo wysoko lewarowany bilans – udział długu, w pierwszym rzędzie kredytów bankowych, w pasywach spółki wynosi tu zazwyczaj 70-90%, a więc znacznie więcej niż w przypadku konwencjonalnego kredytowania przedsiębiorstw (formuła *Corporate Finance*). Pomyślnie wynegocjowanie finansowania dłużnego jest w większości międzynarodowych projektów PPP krytycznym warunkiem sukcesu, wbrew pozorom ważniejszym niż pozyskanie kapitału własnego dla spółki SPV (o czym niżej).

Zgodnie z zasadami *Project Finance* finansowanie spółki SPV odbywa się generalnie bez regresu bądź tylko z pośrednim i ograniczonym regresem w stosunku do innych podmiotów, np. właścicieli spółki, stąd jedynym bądź zasadniczym źródłem środków na spłatę kredytu są dochody z samego projektu.

W efekcie *Project Finance* zakłada niezwykle drobiazgową kontrolę banków nad przepływami pieniężnymi spółki projektowej, bez porównania dalej posuniętą w porównaniu do kredytów udzielanych w zwykłym trybie. To samo dotyczy zabezpieczeń kredytu – są one ustanawiane praktycznie na wszystkich aktywach i prawach majątkowych spółki SPV (zgodnie ze znanym powiedzeniem, spółka SPV „siedzi w kieszeni” banków). Ta specyfika *Project Finance* jest zrozumiała, jeśli zważyć, że spółka SPV w momencie rozpoczęcia projektu nie posiada żadnego majątku, historii działalności ani dochodów (te ostatnie pojawią się dopiero po pomyślnym zakończeniu fazy budowy i oddaniu do eksploatacji nowego obiektu infrastruktury, a więc często za 2-3 lata).

Kluczowe znaczenie dla banków kredytujących projekt PPP ma zachowanie bezpiecznej relacji między wielkością wpływów pieniężnych netto spółki projektowej a wielkością obsługi długu przez cały okres projektu. Stąd najważniejszym wskaźnikiem określającym „bankowość” projektu jest wskaźnik pokrycia obsługi długu (*Debt Service Coverage Ratio*, DSCR), będącym relacją między zyskiem netto spółki na poziomie ope-

racyjnym, czyli gotówką dostępną dla obsługi długu (*Cash Flows Available for Debt Service*, CFADS), a kwotą tej obsługi. Stosowane są też różne pokrewne wskaźniki zdolności projektu do obsługi długu, popularny jest m.in. wskaźnik pokrycia dla życia kredytu (*Loan Life Coverage Ratio*, LLCR), będący relacją między wartością bieżącą netto CFADS oraz kwotą kredytu pozostającą do spłaty w ciągu okresu kredytowania. Wysokość wymaganych przez banki wskaźników zależy oczywiście od charakterystyki i profilu ryzyka konkretnego projektu PPP, ale zazwyczaj akceptowalna dla banków wysokość DSCR kształtuje się w przedziale od 1,2 dla projektów uważanych za względnie bezpieczne do 1,5 dla bardziej ryzykownych.

Banki stosują całą gamę zabiegów dla utrzymania wskaźnika DSCR lub pokrewnych na bezpiecznej wysokości. W trakcie analiz przedrealizacyjnych krytyczną rolę odgrywa tu analiza przebiegu przepływów pieniężnych w trakcie projektu, gdyż kalendarz spłaty kredytu jest kształtowany w taki sposób, aby jak najdokładniej korelował z wpływami (*debt sculpting*). W umowie kredytu zawierane są też warunki (*loan covenants*) dotyczące kontrolnych wartości poziomu DSCR – jeśli aktualny wskaźnik spada poniżej tych wartości, powoduje to natychmiastowe podjęcie działań naprawczych przez spółkę bądź wręcz oznacza to naruszenie umowy kredytowej (*loan default*).

WAŻNE

Zastosowanie przez banki rozbudowanego arsenału prawnych i operacyjnych środków kontrolnych służących zapewnieniu zdolności spółki SPV do obsługi długu nawet w różnych negatywnych scenariuszach rozwoju sytuacji w projekcie sprawia, że kredyty udzielane w trybie *Project Finance* (w tym dotyczące projektów PPP) cechuje na ogół dobra jakość kredytowa. Analizy prowadzone przez agencje ratingowe wykazały, że wskaźniki strat kredytowych na rynku *Project Finance* odpowiadają poziomowi dolnej strefy ratingu inwestycyjnego (pomiędzy A i BBB).

Analiza finansowa projektu PPP przez inwestorów kapitałowych

Jak wspomniano, spółki SPV w projektach PPP operują tylko niewielką kwotą kapitału własnego w stosunku do całego zapotrzebowania na fundusze – może to być zaledwie 5-10% kosztu inwestycji. Finansowanie PPP to przede wszystkim instrumenty dłużne.

W tym kontekście należy podkreślić, że spółka SPV jest bardzo specyficznym rodzajem podmiotu. Przede wszystkim nie prowadzi ona samodzielnie całej aktywności związanej najpierw z fazą inwestycyjną, a potem eksploatacyjną przedsięwzięcia. Jest ona tylko wehikulem prawnym i finansowym służącym do

możliwie najbardziej dokładnej alokacji zadań i ryzyk w projekcie oraz ścisłej kontroli przepływów pieniężnych przez banki. Natomiast rzeczywiste zadania w procesie budowy, a następnie utrzymania i eksploatacji infrastruktury spółka SPV powierza licznym podwykonawcom na podstawie odrębnych umów. W tej sytuacji spółka projektowa nie potrzebuje dużego kapitału własnego – jej wypłacalność jest zabezpieczana w inny sposób.

Wysoki stopień lewarowania projektów PPP oczywiście podnosi automatycznie stopę zwrotu inwestora z kapitału własnego, ale ten aspekt nie wydaje się najważniejszy. Należy tu odróżnić podejście do analizy rentowności inwestycji w projekt PPP dwóch różnych grup inwestorów kapitałowych: inwestorów branżowych (strategicznego) i finansowych.

W momencie planowania, a następnie rozpoczęcia realizacji projektu, inwestorami kapitałowymi w spółce projektowej są firmy, które wygrały przetarg na projekt PPP, a to w większości wypadków są inwestorzy branżowi, tj. firmy deweloperskie, budowlane i usługowe zainteresowane udziałem w realizacji projektu. Inwestycja kapitałowa w projekt jest dla nich tylko środkiem do celu. Dochodowość projektu z ich punktu widzenia jest bardziej funkcją marży na kontraktach budowlanych czy zarządczych, jakie zawierają ze spółką SPV³⁶.

Jednak utrzymywanie inwestycji kapitałowej przez cały okres życia projektu (20 lub 30 lat) jest dla tej kategorii inwestorów relatywnie mało opłacalne, gdyż potrzebują oni kapitału dla zaangażowania się w nowe projekty. Stąd inwestorzy branżowi po wejściu projektu w fazę dochodową często szukają okazji, by sprzedać swoje udziały w spółce SPV długoterminowym inwestorom finansowym. Inwestorzy instytucjonalni – fundusze emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne – mają znacznie dłuższy horyzont inwestycyjny, a udziały w projektach PPP są dla nich relatywnie bezpiecznym i stabilnym źródłem dochodu. Ponadto zapewniają one tej klasie inwestorów dywersyfikację ryzyka inwestycyjnego w stosunku do publicznego rynku kapitałowego, gdyż stopa zwrotu z projektów PPP jest słabo skorelowana ze zwrotem osiąganym na rynkach akcji i obligacji.

Analiza finansowa projektu PPP z punktu widzenia promotora publicznego

Wyniki analizy finansowej są bardzo istotne również dla publicznego promotora projektu. W ogólnym modelu przedsięwzięć PPP przyjmuje się, że finansowanie inwestycji infrastrukturalnej zapewnia partner pry-

³⁶ Wyjaśnia to, dlaczego kluczowym krokiem w montażu finansowym projektu PPP są negocjacje z bankami – dostawcami finansowania dłużnego. Kapitał własny dla spółki SPV nie musi być w większości wypadków poszukiwany na rynku, gdyż zapewniają go inwestorzy branżowi.

watny, co odciąża budżet sektora publicznego. Jest to dość często niezbyt precyzyjnie przedstawiane jako uzupełnianie przez kapitał prywatny środków budżetu krajowego lub lokalnego. Realia PPP są jednak bardziej złożone.

Należy pamiętać, że pojęcie finansowania projektu PPP generalnie odnoszone jest w analizie finansowej do zapewnienia środków na start projektu na pokrycie kosztów fazy inwestycyjnej. W tej fazie projekt ponosi jedynie koszty, stąd saldo przepływów pieniężnych jest stale i (w sensie kumulatywnym) rosnąco ujemne. Sytuacja ulega odwróceniu, gdy inwestycja zostaje ukończona, a wybudowane obiekty zaczynają służyć do świadczenia usług publicznych.

Usługi te muszą generować przychody dla projektu, aby spółka SPV mogła pokrywać bieżące koszty operacyjne oraz wypracować środki na spłatę zadłużenia i zapewnienie zwrotu z inwestycji inwestorom. Przychody mogą pochodzić albo z opłat użytkowników, albo z płatności promotora publicznego, najczęściej w formie tzw. opłat za dostępność infrastruktury (*availability payments*). W tym ostatnim wypadku zapewnienie środków na spłatę finansowania zewnętrznego uzyskanego na początku projektu ostatecznie obciąża sektor publiczny. Dzięki PPP unika on jednak w ten sposób dużego jednorazowego wydatku inwestycyjnego – płatności za dostępność zostają rozłożone na cały okres realizacji projektu.

Celem analizy finansowej jest w tym kontekście ocena, czy dany projekt może uzyskać przychody z opłat użytkowników, czy też wynagrodzenie partnera prywatnego musi być zapewnione przez promotora projektu. W obu przypadkach musi być przeprowadzona **analiza tzw. dostępności cenowej (*affordability analysis*), która daje odpowiedź na pytanie, czy efektywny nabywca usług publicznych świadczonych w efekcie projektu (użytkownicy lub podmiot publiczny) może sobie pozwolić na zakup tych usług, biorąc pod uwagę swoje rozporządzalne środki oraz planowany wolumen i cenę usług. W przypadku podmiotu publicznego będzie to zarazem pytanie o wpływ projektu na budżet i zadłużenie tego podmiotu w okresie projektu.**

Analiza finansowa może także wykazać, że efektywność finansowa projektu nie spełnia oczekiwań potencjalnych partnerów prywatnych i/lub banków finansujących. Podmiot publiczny może wówczas podjąć decyzję o wsparciu finansowym projektu w celu poprawy wskaźników jego rentowności lub płynności. Wsparcie może pochodzić zarówno z własnych środków budżetowych promotora, jak i z ewentualnych szerszych programów. Wsparcie może przybrać bardzo różne formy: dotacji inwestycyjnych lub eksploatacyjnych, pożyczek na korzystnych warunkach, udziału kapitałowego lub gwarancji finansowych.

Analiza finansowa projektu PPP w warunkach polskich

Podobnie jak w przypadku całokształtu analiz przedrealizacyjnych, analiza finansowa wykonywana dla potrzeb projektów PPP na rynku polskim odzwierciedla zróżnicowaną charakterystykę przedsięwzięć podejmowanych w trybie PPP lub koncesji.

W segmencie dużych projektów, obejmujących fazę inwestycyjną i realizowanych w modelu *Project Finance* (z wykorzystaniem spółki SPV), analizy finansowe wykonywane są praktycznie według identycznych zasad i metodologii jak na rynku międzynarodowym. Tak więc stosują się do nich wszystkie uwagi poczynione wcześniej. W projektach tej klasy stosowany jest model finansowy projektu oparty o metodę zdyskontowanych przepływów pieniężnych, wyliczane są wskaźniki FNPV i FRR, „bankowość projektu oceniana jest w oparciu o zdolność spółki projektowej do spłaty zadłużenia itd.

W pewnej mierze w kierunku ujednoczenia praktyki analizy finansowej, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów publicznych wnioskujących o dotację unijną, podążają Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów, których Rozdział 7 poświęcony jest analizie finansowej³⁷. Wytyczne potwierdzają przy tym w pewnym sensie segmentację rynku, gdyż formalnie dotyczą one w szczególności „dużych projektów”, czyli zgodnie z definicją Komisji Europejskiej projektów o całkowitych kosztach kwalifikowanych powyżej 50 mln EUR, a w przypadku projektów promujących zrównoważony transport i likwidujących wąskie gardła w kluczowych sektorach infrastruktury sieciowej powyżej 75 mln EUR.

Segment polskiego rynku PPP tworzony przez projekty o mniejszej skali i prostej strukturze finansowej oraz organizacyjno-prawnej z natury rzeczy nie potrzebuje wyrafinowanych metod analizy finansowej. W małych lub średnich przedsięwzięciach nie ma w szczególności potrzeby tworzenia spółki projektowej z prawdziwego zdarzenia, gdyż kwota finansowania i skala ryzyk projektu nie uzasadniają z punktu widzenia partnera prywatnego ponoszenia kosztów i komplikacji związanych ze stosowaniem mechanizmu *Project Finance*.

Chodzi tu o projekty koncesyjne obejmujące jedynie świadczenie usług (projekty te mają w swoim zakresie tylko fazę eksploatacji, więc generują przychód dla partnera prywatnego od początku realizacji przedsięwzięcia), bądź projekty z inwestycją o stosunkowo niewielkiej wartości, która może zostać sfinansowana bezpośrednio z bilansu partnera prywatnego.

37 Jest powszechną praktyką, że podmioty publiczne przygotowujące projekt inwestycyjny starają się uzyskać dofinansowanie zewnętrzne, szczególnie w formie bezzwrotnych dotacji z programów unijnych. Ponieważ proces starań o dotację jest czasochłonny, a jego wynik nie zawsze pewny, podmioty publiczne często procedują równolegle z innymi formami finansowania, w tym PPP, tak aby w razie niepowodzenia mieć jeszcze opcje rezerwowe.

W zależności od skali odnośnej inwestycji, partner prywatny może ją finansować z własnego kapitału obrotowego bądź też uzyskać finansowanie dedykowane dla projektu PPP, np. bankowy kredyt inwestycyjny. Problemem w tym ostatnim przypadku jest wyodrębnienie wielkości finansowych projektu (przychodów, nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych) z całości przepływów pieniężnych partnera prywatnego. Należy zakładać, że w przypadku większości tego typu przedsięwzięć bank finansujący przy ocenie ryzyka udzielanego kredytu bierze pod uwagę całościową zdolność kredytową partnera prywatnego, a w mniejszym stopniu opiera się na przepływach pieniężnych przedsięwzięcia PPP jako takiego. W takiej sytuacji pojęcie „bankowości” projektu traci oczywiście swoje pierwotne znaczenie, jakie się z nim wiąże na międzynarodowym rynku *Project Finance*.

Warto nadmienić, że wspomniane wcześniej Wytyczne zalecają podmiotom publicznym, które planują inwestycję, gdzie nie jest możliwe wyodrębnienie związanych z nią przepływów finansowych, sporządzenie tzw. różnicowego modelu finansowego, w którym opracowuje się prognozę wartości przepływów pieniężnych z uwzględnieniem inwestycji i porównuje się ją z prognozą przepływów dla scenariusza bez inwestycji.

Analiza finansowa (w praktyce rynku polskiego przyjętą się termin „analiza ekonomiczno-finansowa”), sporządzana dla projektów PPP o mniejszej skali i zakresie ryzyka, swoim zakresem przypomina standardową analizę finansową projektu PPP na rynku międzynarodowym. Jej charakter jest oczywiście o wiele prostszy w związku z mniej skomplikowaną charakterystyką przedsięwzięć. Typowy zakres analizy finansowej projektu według jednej z firm doradczych działających na krajowym rynku PPP obejmuje:

- oszacowanie nakładów inwestycyjnych;
- wskazanie źródeł finansowania przedsięwzięcia (w tym możliwości uzyskania dotacji UE);
- kalkulację przychodów i kosztów przedsięwzięcia;
- określenie mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego;
- opracowanie sprawozdań finansowych pro forma;
- kalkulację wskaźników efektywności przedsięwzięcia oraz zaangażowanego kapitału zarówno przez partnera prywatnego, jak i podmiot publiczny;
- określenie sytuacji finansowej podmiotu publicznego³⁸.

38 Por. K. Wojtczak, *Hybrydowe projekty PPP oraz analizy przedrealizacyjne*. Ingenis, prezentacja wygłoszona podczas prelekcji tematycznej pt. „Partnerstwo-publiczno-prywatne bez tajemnic” w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich, Kołobrzeg, 11 maja 2017 r.

TABELA: Polskie projekty PPP w interaktywnej bazie projektów EPEC, lata 2009–2017

Nazwa projektu	Rok zamknięcia finansowego	Wartość (mln EUR)
Budowa Autostrady A2 odcinek Świecie – Nowy Tomyśl	2009	1.580
System gospodarki odpadami dla M. Poznania	2013	183
Zagospodarowanie terenów dworca PKP Sopot	2013	23
Budowa i utrzymanie wiat przystankowych w Warszawie	2014	19
Przebudowa kompleksu akademików Collegium Medicum UJ	2014	24
Budowa i utrzymanie gmachu Sądu Rejonowego w Nowym Sączu	2015	26
Budowa i utrzymanie sieci światłowodowej w programie Polska Cyfrowa	2017	300
Razem		2.155

<http://data.eib.org/epec>

Uwaga: Opracowanie własne. Baza EPEC agreguje informacje z czołowych serwisów bazodanowych zajmujących się globalnym rynkiem inwestycji infrastrukturalnych. Dane indywidualnych projektów PPP w bazie EPEC są anonimizowane.

Podziękowania dla Thomasa Vandeburie z EPEC za pomoc w uzgodnieniu danych.

Dane pozyskane w dniu 10 maja 2018 r.

Dr Krzysztof Szymański łączy bogate doświadczenie menadżerskie w sektorze bankowym i inwestycyjnym z działalnością o charakterze naukowym i analitycznym. Był m.in. pracownikiem Instytutu Ekonomiki Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego (1983–1991), oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (2011–2012), od 2013 r. stale współpracuje z Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie. Jest autorem szeregu publikacji i ekspertem w dziedzinie bankowości, rynków kapitałowych, finansowania infrastruktury oraz PPP. Obecnie działa jako niezależny konsultant finansowy.

3.1. Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do przedsięwzięcia PPP – analiz

Michał Liżewski

Przyjęta przez rząd *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju*, wzmacniająca rolę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako sposobu finansowania inwestycji i realizacji usług publicznych w Polsce, a także rosnące potrzeby inwestycyjne w obliczu ograniczonych środków budżetowych zarówno krajowych, jak i europejskich, powodują, iż władze publiczne dostrzegają coraz więcej korzyści wynikających z wykorzystania wiedzy i kapitału prywatnego w procesie świadczenia usług publicznych.

Problemy ze stosowaniem PPP

Jak wynika z opracowanej na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju *Analizy rynku PPP*, w okresie od początku 2009 r. do końca 2017 r. wszczęto łącznie 506 postępowań na wybór partnera prywatnego, w wyniku których zawarto łącznie 117 umów o PPP skutecznie realizowanych¹. Powyższe statystyki wskazują, że pomimo relatywnie dużej liczby planowanych do realizacji projektów PPP, jedynie 25% ogłoszonych postępowań zakończyło się wyborem partnera prywatnego. Oznacza to jednocześnie, że trzy na cztery wszczęte procedury zakończyły się niepowodzeniem.

Problemy związane ze stosowaniem formuły PPP w Polsce nie wynikają z braku zainteresowania przez sektor publiczny współpracą z sektorem prywatnym, a w głównej mierze są spowodowane niewłaściwym przygotowaniem przez podmioty publiczne tego typu przedsięwzięć. Największa liczba unieważnionych postępowań PPP wynikała bowiem bądź to z braku zainteresowania realizacją projektu przez inwestorów prywatnych (nie złożono wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy), bądź spowodowana była brakiem ofert lub nieprzyjęciem przez podmiot publiczny żadnej z nich – najczęściej z uwagi na zbyt wysoką cenę. Przyczyny tego typu niepowodzeń co do zasady miały swój początek jeszcze na etapie opracowania koncepcji projektu i wynikały w głównej mierze z przyjęcia niewłaściwych założeń wyjściowych przedsięwzięcia, które nie zostały następnie zweryfikowane

¹ *Analiza rynku PPP w Polsce za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018 r., s. 26.

(i wykluczone) poprzez przeprowadzenie rzetelnych analiz przedrealizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na złożoną strukturę organizacyjno-prawną oraz długoterminowy charakter współpracy publiczno-prywatnej, skuteczne przeprowadzenie procesu wdrożenia projektu PPP wymaga od podmiotu publicznego odpowiednio większego zaangażowania niż w przypadku realizacji tego samego przedsięwzięcia w modelu tradycyjnym. Od jakości przygotowania podmiotu publicznego do realizacji przedsięwzięcia PPP zależą bowiem będą w szczególności: czas wdrożenia projektu, całkowite koszty jego realizacji, jak również dokonanie właściwego podziału zadań i ryzyk, tj. w sposób umożliwiający uzyskanie wyższej jakości usług publicznych w związku z ich realizacją przez partnera prywatnego.

Dlatego też nie należy podejmować decyzji o realizacji przedsięwzięcia w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego wyłącznie w przypadku, gdy jedyną argumentacją strony publicznej jest brak własnych środków na realizację określonej inwestycji. Czynniki ten, choć niewątpliwie istotny, nie powinien decydować o wyborze modelu realizacji określonego zadania publicznego.

WAŻNE

Celem partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest wyłącznie rozłożenie płatności za zrealizowanie określonej inwestycji lub świadczenie usługi w czasie (kilku lub kilkunastu lat), lecz uzyskanie lepszego stosunku jakości do kosztów niż ma to miejsce przy tradycyjnej realizacji danego przedsięwzięcia (*value for money*). Przykładem tego typu korzyści może być uzyskanie w ramach PPP usługi tej samej jakości za niższą cenę lub usługi wyższej jakości za tę samą lub niższą cenę niż przy tradycyjnym sposobie realizacji zamówienia. W rezultacie decyzja o powierzeniu realizacji zadania publicznego partnerowi prywatnemu powinna być efektem starannej i wszechstronnej analizy wskazującej, że jest to najkorzystniejszy dla podmiotu publicznego model realizacji przedsięwzięcia.

Podkreślenia wymaga fakt, iż obowiązująca ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r., poz 1834; ustawa o PPP) nie nakłada na podmioty publiczne obowiązku sporządzania analiz przedrealizacyjnych przedsięwzięcia PPP. Sytuacja ta ulegnie jednak w najbliższym czasie zmianie w związku z planowaną przez rząd nowelizacją ww. ustawy (druk sejmowy nr 2333). W myśl projektowanego art. 2a regulacji, podmiot publiczny będzie zobowiązany do sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób. Taka ocena będzie musiała zostać przeprowadzona przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.

Ustawodawca nie przewiduje jednocześnie uszczegółowienia zakresu i przedmiotu oceny, które samodzielnie będzie każdorazowo określał podmiot publiczny. Nie oznacza to jednak pełnej swobody w zakresie sposobu przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych. Dokonyjąc oceny, podmiot publiczny będzie musiał uwzględnić w szczególności:

- zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego;
- szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji;
- wysokość opłat pobieranych od użytkowników oraz warunki ich zmiany (jeżeli takie opłaty są planowane).

W związku z brakiem jednolitej metodologii opracowania ww. analiz, w dalszej części artykułu przedstawiony zostanie schemat działań organizacyjnych i prawnych, poprzedzających zaangażowanie we współpracę z partnerami prywatnymi, których podjęcie umożliwi podmiotowi publicznemu jak najlepsze przygotowanie do realizacji projektu PPP, minimalizując tym samym ryzyko niepowodzenia na etapie wyboru partnera prywatnego.

Poszczególne czynności związane z przygotowaniem do wdrożenia projektu PPP można podzielić na następujące etapy:

1. Identyfikacja przez podmiot publiczny potrzeby społecznej i sposobu jej zaspokojenia poprzez realizację określonego przedsięwzięcia

Podjęcie decyzji o realizacji określonej inwestycji komunalnej – nie tylko w modelu PPP – powinno być podyktowane uprzednim zdiagnozowaniem niezaspokojonej potrzeby społecznej na danym obszarze. W związku z faktem, iż lokalna społeczność będzie ostatecznym odbiorcą (użytkownikiem) danej inwestycji lub usługi, istotne jest uzyskanie akceptacji społecznej dla określonego sposobu jej zaspokojenia, np. poprzez realizację przedsięwzięcia z udziałem prywatnego inwestora lub jego przeprowadzeniem w danej lokalizacji.

W przypadku planowania projektów PPP/koncesji na element ten należy zwrócić szczególną uwagę.

Wynika to z faktu, iż **realizacja przedsięwzięcia partnerskiego – zwłaszcza o charakterze koncesyjnym, tj. gdy partner prywatny/koncesjonariusz będzie pobierał wynagrodzenie bezpośrednio od użytkowników infrastruktury – wymaga uzyskania społecznej akceptacji, gdyż w wyniku wdrożenia projektu PPP na lokalnym rynku pojawi się nowy podmiot, który w imieniu władzy publicznej będzie świadczył określoną usługę komunalną, często nawet przez kilkanaście lat.**

Dlatego też identyfikując potrzebę realizacji danego przedsięwzięcia i opracowując jego wstępną koncepcję, **w szczególności gdy wskazuje ona na potrzebę zaangażowania prywatnego inwestora, może okazać się zasadne przeprowadzenie konsultacji społecznych.** Będą one szczególnie istotne, gdy z uwagi na lokalne uwarunkowania określona inwestycja może spotkać się z oporem społecznym, np. w związku z planowaną lokalizacją oczyszczalni ścieków w pobliżu zabudowań mieszkalnych lub pojawieniem się na rynku konkurencji dla lokalnych przedsiębiorców w postaci partnera prywatnego.

Mimo, iż duża część planowanych przedsięwzięć w modelu PPP nie będzie wymagać przeprowadzenia tego typu działań, w głównej mierze z uwagi na fakt, iż władze publiczne – dobrze znając lokalne uwarunkowania i potrzeby – są w stanie określić sposób ich zaspokojenia w formie akceptowalnej dla społeczeństwa, to w niektórych przypadkach (w szczególności w przypadku planowanych modeli koncesyjnych) dokonanie na tym etapie weryfikacji założonej przez podmiot publiczny wstępnej koncepcji realizacyjnej projektu może okazać się kluczowe dla powodzenia całego przedsięwzięcia. **Umożliwi to bowiem podmiotowi publicznemu już na wstępnym etapie wykluczenie błędnych założeń lub niewłaściwych form realizacyjnych, dzięki czemu nie zostaną poddane analizom na dalszym etapie koncepcji, które z obiektywnych przyczyn byłyby niemożliwe do zrealizowania z uwagi na lokalne uwarunkowania ekonomiczne lub społeczne.**

Dlatego też w przypadku, gdy podmiot publiczny zakłada, że sposobem na zaspokojenie określonej potrzeby społecznej może być realizacja danego przedsięwzięcia w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, w ocenie autora powinien on przeprowadzić **działania informacyjne lub konsultacyjne na jak najwcześniejszym etapie** (oczywiście jeżeli istnieje taka realna potrzeba). Umożliwią bowiem one nie tylko wczesne wykluczenie błędnych założeń podmiotu publicznego, ale również zmniejszą ryzyko wystąpienia oporu społecznego związanego z brakiem wiedzy na temat instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego i błędnym utożsamianiem jej z prywatyzacją zadań publicznych. Pozwoli to także na zachowanie pełnej przejrzystości działań władzy publicznej w tym obszarze.

2. Powołanie zespołu wdrożeniowego

Jak pokazują przykłady, skutecznie przeprowadzonych procesów wdrożenia projektów PPP w Polsce, istot-

nym czynnikiem wpływającym na jakość przygotowania przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest powołanie w ramach struktury podmiotu publicznego zespołu wdrożeniowego (projektowego).

Zespół ten może zostać powołany na każdym etapie wdrożenia przedsięwzięcia PPP, niemniej jednak z uwagi na złożoną strukturę tego typu projektów i wiążący się z tym dłuższy proces przygotowawczy, rekomenduje się jego utworzenie jeszcze na etapie opracowywania koncepcji realizacyjnej. Umożliwi to oddelegowanie do przeprowadzenia procesu wdrożeniowego osób, które będą od samego początku odpowiedzialne za poszczególne elementy przedsięwzięcia (techniczne, finansowe, środowiskowe lub inne). Często praktyką jest również utworzenie zespołu wdrożeniowego na ostatnim etapie analiz przedrealizacyjnych, tj. porównania przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego. W takim wypadku za opracowanie koncepcji realizacji przedsięwzięcia odpowiedzialni są kierownicy jednostek organizacyjnych.

Celem powołania zespołu wdrożeniowego jest stworzenie organu umożliwiającego kompleksowe zarządzanie projektem od momentu jego zdefiniowania, przez przygotowanie przedsięwzięcia, wybór inwestora prywatnego, aż po monitorowanie zawartej umowy o PPP. Zaangażowanie pracowników danej instytucji publicznej o różnych kompetencjach w ramach dedykowanej danemu projektowi struktury umożliwi skupienie wiedzy eksperckiej i odpowiedzialności za ułożenie relacji w ramach partnerstwa w jednym ośrodku decyzyjnym.

PRZYKŁAD

Zespół wdrożeniowy może być odpowiedzialny w szczególności za:

- opracowanie wstępnej koncepcji realizacji przedsięwzięcia z uwzględnieniem modelu PPP lub dokonanie weryfikacji koncepcji przyjętej przez kierownictwo jednostki;
- opracowanie harmonogramu wdrożenia projektu;
- dokonanie wyboru doradcy podmiotu publicznego;
- zorganizowanie i przeprowadzenie testów rynkowych;
- podjęcie decyzji o realizacji projektu w modelu PPP w wyniku porównania przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego;
- aktywny udział w procedurze wyboru partnera prywatnego, w tym w szczególności na etapie negocjacji z zakwalifikowanymi do postępowania wykonawcami;
- podejmowanie kluczowych decyzji w procesie wyboru partnera prywatnego.

Dobłą praktyką jest zaangażowanie do zespołu wdrożeniowego osób z następującymi kompetencjami: osoby odpowiedzialnej za finanse jednostki, osoby odpowiedzialnej za realizację inwestycji w jednostce, specjalisty w zakresie prawa zamówień publicznych oraz specjalisty w obszarze specyficznym dla danego projektu (np. specjalisty z zakresu rozliczania dofinansowania zewnętrznego w przypadku projektów z udziałem dofinansowania UE). Zaleca się, aby przewodniczącym zespołu był przedstawiciel zarządu jednostki jako osoba podejmująca w imieniu zespołu kluczowe decyzje w procesie przygotowania projektu PPP. Ponadto członkowie zespołu wdrożeniowego, z wyjątkiem kierownika jednostki, powinni wejść w skład komisji przetargowej.

3. Zaangażowanie zewnętrznych doradców

Pomimo niskiej ogólnej skuteczności postępowań na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza, praktyka korzystania ze wsparcia zewnętrznych doradców wspierających projekt na etapie przygotowania przedsięwzięcia i prowadzenia procedury wyboru partnera jest ciągle relatywnie słabo rozpowszechniona wśród podmiotów publicznych.

Jak wynika bowiem z *Analizy rynku PPP w Polsce za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*², spośród wszystkich wszczętych w tym okresie postępowań, podmioty publiczne korzystały z fachowego wsparcia tylko w połowie inicjowanych procedur. Autorzy raportu wskazują, iż sytuacja ta może być jednym z czynników pozwalających wyjaśnić niską skuteczność podmiotów publicznych w doprowadzaniu do podpisania umowy z partnerem prywatnym i uruchomienia projektu³. Powyższą tezę potwierdzają dane statystyczne wskazujące, iż **prawie połowa wszystkich postępowań, przy których byli zaangażowani doradcy zewnętrzni, zakończyła się podpisaniem umowy, podczas gdy w ogłoszonych projektach PPP bez udziału doradców zewnętrznych jedynie 15% zostało zakończonych podpisaniem umowy, a prawie 70% zostało unieważnionych**⁴.

Oznacza to, iż z punktu widzenia skuteczności procedur decyzje o wykorzystaniu doradców prawnych, ekonomiczno-finansowych lub technicznych należy uznać dla strony publicznej za korzystne, zwłaszcza w obliczu faktu, iż w sektorze publicznym brakuje specjalistycznej wiedzy i praktyki w zakresie wdrażania i realizacji projektów PPP. Doradca stanowić będzie bowiem dodatkowe wsparcie zespołu wdrożeniowego, zapewniając w szczególności doświadczenie połączone ze specjalistyczną wiedzą sektorową, umiejętność dokonywania rzetelnej oceny potrzeb i oczekiwań sektora prywatnego oraz

² https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_rynk_u_PPP_2017.pdf.

³ *Analiza rynku PPP w Polsce za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2018, s. 25.

⁴ *Podręcznik metodyki komparatora PPP i analizy ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2015, s. 33.

gwarantując obiektywne spojrzenie na koncepcje proponowane przez stronę publiczną.

Niezależnie od podjęcia decyzji o zaangażowaniu lub braku zaangażowania doradcy do procesu wdrożenia projektu PPP, **rekomendowaną czynnością przygotowawczą jest zorganizowanie przez kierownictwo podmiotu publicznego szkolenia poświęconego sposobom wdrażania i realizowania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-privatnego, skierowanego do zespołu wdrożeniowego bądź do szerszego grona osób zaangażowanych w jego realizację.** Szkolenie może być przeprowadzone zarówno przez zaangażowanego wcześniej doradcę, jak i przez inny podmiot posiadający niezbędne doświadczenie przy wdrażaniu tego typu projektów. Pozyskanie przez pracowników podmiotu publicznego dodatkowej wiedzy w tym obszarze pozwoli na lepsze zrozumienie mechanizmu partnerstwa publiczno-privatnego, co usprawni dalszy proces wdrażania przedsięwzięcia.

4. Analizy przedrealizacyjne

Jak zostało wskazane na wstępie, w związku z brakiem jednolitej i wiążącej metodologii przeprowadzenia procesu analitycznego projektu PPP, podmiot publiczny może przeprowadzić proces analityczny według własnej metodologii pod warunkiem, iż umożliwi ona porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego.

W powyższym zakresie warto skorzystać z zaleceń Ministra Rozwoju i Finansów przedstawionych w *Wytycznych* w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 z 17 lutego 2017 r. (*Wytyczne*), dotyczących sposobu przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych dla projektów hybrydowych. Zalecenia te z uwagi na uniwersalny charakter znajdują również praktyczne zastosowanie przy przygotowaniu klasycznych projektów PPP bez udziału dofinansowania Unii Europejskiej, zwłaszcza jeśli chodzi o logikę i kolejność wykonywania działań analitycznych.

W celu dokonania w sposób efektywny i kompleksowy oceny efektywności realizacji projektu w modelu PPP zalecane jest przeprowadzenie analizy przedrealizacyjnej w następujących etapach:

Określenie koncepcji projektu i przeprowadzenie analizy możliwych opcji jego wdrożenia z uwzględnieniem formuły PPP

Podjęcie decyzji o zidentyfikowaniu potrzeby społecznej oraz określeniu sposobu jej zaspokojenia poprzez opracowanie wstępnych założeń realizacyjnych danej inwestycji (w razie potrzeby przy wykorzystaniu konsultacji

społecznych), podmiot publiczny powinien określić koncepcję zidentyfikowanego projektu, która będzie stanowiła podstawę do dokonania analizy możliwych opcji jego wdrożenia. W ramach rozważanych opcji należy uwzględnić model partnerstwa publiczno-privatnego.

Aby sformułować wstępną koncepcję projektu w formule PPP podmiot publiczny powinien wykonać następujące czynności:

- przyjęcie wstępnych założeń prawnych, ekonomicznych, finansowych oraz technicznych projektu;
- dokonanie weryfikacji poprawności dostępnej dla przedsięwzięcia dokumentacji technicznej i administracyjnej;
- przeprowadzenie oceny możliwości realizacji projektu w modelu PPP, m.in. z uwagi na kondycję finansową i organizacyjną podmiotu publicznego;
- zidentyfikowanie możliwych do zastosowania modeli współpracy z partnerem prywatnym z wyszczególnieniem modelu optymalnego pod kątem organizacyjno-prawnym. W ramach modelu optymalnego należy w szczególności uwzględnić:
 - podział zadań i przynależnych im ryzyk między stroną publiczną i prywatną na etapie inwestycyjnym i etapie eksploatacyjnym projektu,
 - zakładany montaż finansowy dla etapu inwestycyjnego (ze wskazaniem źródeł finansowania i przewidywanego trybu ich pozyskania),
 - zakładany mechanizm wynagradzania partnera prywatnego.

Rezultatem tego etapu powinno być uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy zakładane cele projektu powinny i mogą zostać zrealizowane we współpracy z partnerem prywatnym w sposób, który przyniesie podmiotowi publicznemu wymierne korzyści.

Testy rynkowe (badania rynkowe)

Kolejnym zalecanym etapem procesu analitycznego projektu PPP jest przeprowadzenie testów rynkowych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż jest to jeden z kluczowych elementów zwiększających szanse na powodzenie planowanego przedsięwzięcia PPP, ponieważ umożliwia on bezpośrednie skonfrontowanie przyjętej przez podmiot publiczny koncepcji realizacji projektu z oczekiwaniami uczestników rynku PPP – partnerami prywatnymi oraz instytucjami finansowymi.

Celem powyższych działań powinno być uzyskanie praktycznych informacji od instytucji finansowych oraz podmiotów branżowo zainteresowanych realizacją projektu odnośnie bieżących możliwości i warunków jego wdrożenia. Wynik przeprowadzonych konsultacji umożliwi podmiotowi publicznemu uzyskanie potwierdzenia realności przyjętego modelu prawno-finansowego realizacji projektu, nie wykluczając jednocześnie jego modyfikacji w przypadku wykrycia błędów lub niedoskonałości.

PRZYKŁAD

Rezultatem testu rynku może być podjęcie decyzji co do zmiany zakresu planowanej inwestycji w stosunku do przyjętej koncepcji, np. poprzez włączenie do projektu modernizacji dróg dodatkowych odcinków nieuwzględnionych pierwotnie przez podmiot publiczny w zakresie inwestycyjnym. Działanie to umożliwi przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych, w pełnym wymiarze, zmniejszając ryzyko niedoszacowania projektu.

W ramach przygotowania podmiotu publicznego do testu rynku **dobrą praktyką jest zidentyfikowanie i opracowanie listy inwestorów potencjalnie zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia, spośród wykonawców prowadzących działalność zarówno na rynku lokalnym, jak i krajowym czy międzynarodowym (w zależności od skali projektu). Zaleca się opracowanie możliwie szerokiej listy potencjalnych inwestorów**, co sprzyjać będzie wypromowaniu projektu, zwiększając tym samym szanse na udział większej liczby wykonawców w postępowaniu na wybór partnera prywatnego.

NASZA RADA: MEMORANDUM

Podmiot publiczny w celu przybliżenia uczestnikom rynku PPP koncepcji planowanego projektu powinien opracować materiały promocyjne obejmujące w szczególności memorandum projektu (w zależności od skali i rodzaju przedsięwzięcia – być może także w językach obcych). Jest to dokument zawierający opis przedsięwzięcia PPP przedstawiający w szczególności założenia prawne, finansowe i techniczne, a także zakładany model wynagrodzenia partnera prywatnego oraz propozycję w zakresie podziału zadań i ryzyk. Przedstawione w memorandum informacje powinny mieć charakter oferty inwestycyjnej bazującej na wynikach badania koncepcji wdrożenia projektu, których treść powinna być na tyle ogólna, aby pozostawić potencjalnym partnerom możliwość dyskusji nad ostatecznymi rozwiązaniami. W celu dotarcia do możliwie najszerszego grona odbiorców podmiot publiczny powinien zamieścić informację o planowanym teście rynku wraz z memorandum informacyjnym na własnej stronie internetowej lub na dedykowanej stronie internetowej poświęconej wyłącznie planowanemu do realizacji przedsięwzięciu.

Zakres zagadnień, które mogą być przedmiotem testu rynku ograniczony jest wyłącznie potrzebami zamawiającego. Testy rynkowe mogą bowiem dotyczyć wszelkich aspektów planowanego projektu obejmując w szczególności zagadnienia prawno-finansowe, techniczne, jak również te dotyczące zakresu utrzymania na etapie eksploatacyjnym oraz sposobu finansowania pro-

jektu i rozliczenia wynagrodzenia partnera prywatnego.

Testy rynkowe są procesem, którego przebieg nie został uregulowany przepisami prawa. W polskiej praktyce wdrażania projektów PPP jest on przeprowadzany najczęściej w następujących formach:

Forma korespondencyjna

Podmiot publiczny decydując się na przeprowadzenie badań rynkowych w tej formie powinien przekazać przy wykorzystaniu korespondencji elektronicznej (e-mail) zidentyfikowanym inwestorom (oraz ewentualnie instytucjom finansowym) zaproszenie do udziału w teście rynku wraz z memorandum informacyjnym projektu. Dodatkowo do memorandum powinna być ankieta skierowana do uczestników badania, za pomocą której zaproszone podmioty mogą odnieść się do istotnych kwestii związanych z wdrożeniem planowanego przedsięwzięcia.

Przykładowe pytania do potencjalnych partnerów prywatnych mogą przedstawiać się następująco:

- *Jakie czynniki mogą wpłynąć na Państwa zainteresowanie projektem?*
- *Czy zaproponowany zakres przedsięwzięcia jest dla Państwa optymalny?*
- *Jakie ryzyka byłoby Państwo w stanie ponieść przy realizacji projektu i dlaczego?*
- *Jakie ryzyka powinny być alokowane po stronie podmiotu publicznego i dlaczego?*
- *Jaki sposób finansowania inwestycji jest dla Państwa optymalny?*

Dodatkowo podmiot publiczny może zamieścić informacje o prowadzonych konsultacjach rynkowych na stronie internetowej lub rozstać taką informację do mediów.

Bezpośrednie spotkania z potencjalnymi partnerami prywatnymi

W przypadku bardziej złożonych projektów PPP podmiot publiczny może dodatkowo przewidzieć spotkania z uczestnikami testu rynku w celu omówienia wszelkich aspektów planowanej współpracy. W takim przypadku, do memorandum informacyjnego oraz ankiety należy dołączyć wykaz zagadnień do dyskusji z podmiotami zaproszonymi do udziału w teście rynku oraz terminarz spotkań. Spotkania z każdym z zaproszonych do udziału w teście rynku podmiotów powinny odbywać się według tej samej agendy i powinny obejmować ten sam zakres zagadnień. W tym aspekcie testowanie rynku przebiega w sposób zbliżony do negocjacji prowadzonych w ramach dialogu konkurencyjnego.

Alternatywą dla testów rynkowych może być przeprowadzenie dialogu technicznego określonego w art. 31a-31d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. DzU z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm., dalej jako ustawa PZP)⁵.

⁵ Art. 31a ustawy PZP *Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może poinformować wykonawców*

Wybór odpowiedniej metody konsultacji rynkowych z potencjalnymi partnerami prywatnymi i instytucjami finansowymi powinien być skorelowany z aktualnymi potrzebami podmiotu publicznego. Niezależnie jednak od formy przeprowadzenia testowania rynku, podmiot publiczny każdorazowo powinien zapewnić, aby proces konsultacji rynkowych przebiegał w sposób transparentny, który nie będzie stawiał w uprzywilejowanej pozycji jednego bądź kilku wykonawców.

W tym celu zaleca się, aby przed przystąpieniem do przeprowadzenia testów rynkowych podmiot publiczny opracował założenia dotyczące doboru podmiotów do udziału w teście rynku, metodologię przeprowadzenia testu rynku a także przedstawił zakładany harmonogram tego etapu wdrożenia projektu PPP. **W przypadku prowadzenia konsultacji rynkowych w formie bezpośrednich spotkań z potencjalnymi partnerami prywatnymi dobrą praktyką jest ich protokołowanie lub nagrywanie.**

Porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego

Po przeprowadzeniu konsultacji rynkowych, ostatnim etapem procesu analitycznego powinno być porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP (dodatkowo zweryfikowanej w ramach konsultacji rynkowych) z koncepcją wdrożenia projektu w modelu tradycyjnym, tj. bez udziału partnera prywatnego, w celu wykazania potencjalnej przewagi modelu PPP w zakresie możliwych do uzyskania korzyści ekonomicznych.

Oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach modelu PPP dokonuje się z wykorzystaniem komparatorów (np. Komparatora PSC – „Public Sector Comparator”). Porównanie przy użyciu komparatorów pozwala ocenić wielkość środków potrzebnych do zagwarantowania trwałości inwestycyjnej i eksploatacyjnej realizowanego przedsięwzięcia z uwzględnieniem całego cyklu życia projektu i z uwzględnieniem zmiany wartości pieniądza w czasie. Jeśli wyniki modelu PPP są gorsze od wyników uzyskanych w ramach modelu tradycyjnego, nie ma uzasadnienia dla dalszej pracy nad wybranym wariantem i podmiot publiczny powinien zastanowić się nad gruntowną przebudową modelu PPP lub powrócić do samodzielnej realizacji przedsięwzięcia. **W trakcie analiz znaczenie ma również iden-**

o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w szczególności może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy.

tyfikacja ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia i ich wpływ na ocenę płatności z umów o PPP na limity zobowiązań budżetowych podmiotu publicznego⁶.

Badanie efektywności realizacji projektu w modelu PPP powinno zostać przeprowadzone w szczególności w ramach następujących obszarów porównawczych:

- harmonogramu wdrożenia projektu w obu modelach realizacyjnych;
- całkowitych planowanych kosztów projektu (inwestycyjnych i eksploatacyjnych);
- ryzyk projektu oraz ich wpływu na koszty finansowe;
- skutków podatkowych projektu;
- aspektów jakościowych (*Value for Money*);
- wpływu danego przedsięwzięcia na aktualną i przyszłą budżetową sytuację podmiotu publicznego.

Rezultatem przeprowadzonej analizy powinno być również określenie sposobu wynagradzania partnera prywatnego w optymalnym modelu realizacyjnym. Czynnikiem ten jest niezwykle istotny z uwagi na fakt, iż model wynagrodzenia partnera prywatnego decyduje o trybie jego wyboru – z kolei wybór niewłaściwej procedury może zostać uznany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O ile wykluczenie zastosowania art. 4 ust. 3 ustawy o PPP najczęściej nie będzie nastroczać problemów interpretacyjnych, albowiem już z przedmiotu zamówienia wynikać będzie, czy podlega ono wyłączeniom przewidzianym w przepisach prawa zamówień publicznych lub ustawy o koncesji na roboty budowlane, o tyle prawidłowy wybór pomiędzy procedurą zamówieniową (art. 4 ust. 2 ustawy o PPP) a koncesyjną (art. 4 ust. 1 ustawy o PPP) wymaga oceny przewidywanego modelu finansowego przedsięwzięcia pod kątem ustalenia z jakiego źródła (zapłaty sumy pieniężnej podmiotu publicznego lub pożytków z przedmiotu partnerstwa) pochodzić będzie zasadnicza część wynagrodzenia partnera prywatnego.

W ramach procesu analitycznego pożądane jest również opracowanie harmonogramu wdrożenia i realizacji projektu obejmującego wszystkie procesy związane z przedsięwzięciem, w okresie od momentu przygotowania projektu do zawarcia umowy o PPP i zamknięcia finansowego. Umożliwi to określenie czasu niezbędnego na wdrożenie projektu oraz wpłynie korzystnie na dynamikę procedury, zmniejszając ryzyko wielotygodniowych przestoju opóźniających zakończenie procesu wyboru partnera prywatnego.

W celu weryfikacji sposobu i jakości przeprowadzenia przez podmiot publiczny procesu analitycznego możliwe

⁶ Zalecenia dotyczące wykazania potencjalnej przewagi modelu PPP w zakresie możliwych do uzyskania korzyści ekonomicznych w zakresie analiz przedrealizacyjnych został przedstawiony w podrozdziałach 13.2 i 13.3. *Wytucznych.*

jest skorzystanie z narzędzi weryfikacyjnych. Jednym z nich jest dostępne na stronie Platformy PPP (www.ppp.gov.pl) narzędzie opracowane przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC), służące ocenie własnej gotowości do uruchomienia postępowania na wybór partnera prywatnego⁷.

Ocena opiera się na analizie odpowiedzi udzielonych przez podmiot publiczny na pytania zawarte w kwestio-

7 http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Narzedzie_wspierajace_przygotowanie_projektu_PPP.aspx

nariuszu, w wyniku których generowany jest wynik, który podsumowuje gotowość projektu i wskazuje ewentualne braki w procesie przygotowawczym. Narzędzie koncentruje się na działaniach podejmowanych przed uruchomieniem postępowania na wybór partnera prywatnego i obejmuje dwa aspekty procesu opracowywania projektu: określenie zakresu inwestycji oraz przygotowanie projektu jako PPP.

PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, iż właściwe przygotowanie projektu PPP ma decydujące znaczenie dla powodzenia całego procesu wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego. Wynika to z faktu, iż błędy, które zostaną popełnione na etapie przygotowawczym są trudne do skorygowania na etapie wyboru partnera prywatnego i najczęściej to one decydują o niepowodzeniu całego przedsięwzięcia. Dlatego też podmiot publiczny planujący realizację inwestycji w tej formule powinien w sposób rzetelny i wielowariantowy dokonać analizy jej opłacalności, gdyż nie w każdym przypadku model PPP może znaleźć zastosowanie i być najkorzystniejszą formą realizacyjną. W rezultacie im lepiej przygotowane przedsięwzięcie, tym większa szansa na jego skuteczną realizację.

Przed wszystkim rezultatem dobrze przeprowadzonego etapu przygotowawczego powinno być wypracowanie optymalnego modelu realizacji projektu PPP umożliwiającego wszczęcie procedury wyboru partnera prywatnego na podstawie odpowiednich przepisów i we właściwym trybie. Dlatego też na potrzeby procesu analitycznego nie należy przyjmować zbyt optymistycznych lub nierealnych założeń projektu, które następnie nie znajdą odzwierciedlenia w warunkach rynkowych.

Wykorzystanie modelu PPP nie może być traktowane przez stronę publiczną jako eksperyment lub źródło zewnętrznego finansowania z odroczonym terminem spłaty. Jeżeli strona publiczna ogłaszając postępowanie na wybór partnera prywatnego chce jedynie sprawdzić czy uda się zrealizować przedsięwzięcie na zasadach PPP, poszukując jednocześnie innych opcji jego finansowania (np. dofinansowanie unijne), wówczas taki projekt skazany będzie na niepowodzenie z uwagi na brak takiego zaangażowania i przygotowania podmiotu publicznego, jakie jest niezbędne do wdrożenia z sukcesem projektu PPP.

ZDANIEM SAMORZĄDU. Dlaczego warto wykonać analizy przedrealizacyjne

SOPOT

Grażyna Brunn-Miętkiewicz, Referat Projektów Finansowanych z Funduszy Europejskich i Krajowych, Urząd Miasta Sopotu (na zdjęciu)

- Jak w Pani ocenie podmiot publiczny powinien przygotować się do przedsięwzięcia PPP – analiz?

Gmina Miasta Sopotu, przygotowując się do realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z zakresu modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, skorzystała z procedury zarządzania projektami, która funkcjonuje w Urzędzie Miasta Sopotu od 2007 r. w celu przygotowania projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych. Pierwszym krokiem było przygotowanie koncepcji projektu, w której przedstawiony został opis problemu oraz sposób jego rozwiązania, czyli wstępny zakres rzeczowy projektu, zakładane rezultaty oraz potencjalne źródła dofinansowania. Po akceptacji koncepcji projektu przez władze miasta, powołany został zespół projektowy do przygotowania i realizacji projektu. W skład zespołu weszli: osoba decyzyjna z władz miasta, kierownik merytoryczny projektu, specjalista ds. zamówień publicznych, specjalista ds. finansowych, radca prawny oraz koordynator projektu. W takim składzie zespół pracował nad uszczegółowieniem zakresu rzeczowo-finansowego projektu oraz ustaleniem procedury prawno-administracyjnej, niezbędnej do zrealizowania przedsięwzięcia. Ze względu na możli-



wość realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, podjęto decyzję o zleceniu wykonania analizy przedrealizacyjnej firmie doradczej. Zakres zleconej usługi obejmował kompleksowe doradztwo prawno-ekonomiczno-finansowe, w tym przygotowanie i przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego, aż do momentu podpisania umowy PPP. Dzięki takiemu rozwiązaniu w trakcie całego procesu przygotowawczego pracowaliśmy wspólnie z firmą doradczą, co znacznie usprawniło przygotowanie przedsięwzięcia. Przy wyborze doradcy jako główne kryterium oceny ofert wskazano doświadczenie w projektach realizowanych w formule PPP.

- Co dała analiza przedrealizacyjna?

Analiza przedrealizacyjna pozwoliła na dokonanie wyboru modelu realizacji inwestycji w formule PPP, ustalono procedurę wyboru partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego, określono najbardziej optymalny zakres rzeczowy przedsięwzięcia, budżet oraz harmonogram projektu.

Przygotowując się do przedsięwzięcia w formule PPP należy zwrócić uwagę na bardzo dobrą współpracę i zaangażowanie całego zespołu projektowego oraz współpracę z wybranymi doradcami prawnymi i technicznymi. Podkreślić należy istotną rolę planowania całego procesu, ze świadomością iż przygotowanie tego typu projektu jest bardziej pracochłonne niż tradycyjny projekt.



KARCZEW

Bartłomiej Tkaczyk, zastępca burmistrza Karczewa (na zdjęciu)

Podjmując decyzję o realizacji zamierzonego przedsięwzięcia PPP, podmiot publiczny powinien rozważyć wykonanie kilku analiz. W ich wyniku dokona realnej oceny czy rozważana realizacja przedsięwzięcia PPP jest nie tylko możliwa, ale i uzasadniona.

Przeprowadzone analizy powinny dotyczyć m.in. rozważenia możliwości ekonomiczno-finansowych podmiotu publicznego. Podmiot publiczny powinien dokonać oszacowania wartości przedsięwzięcia i sprawdzić jakiej wysokości ratę roczną spłaty dopuszcza wieloletnia prognoza finansowa. Poza oszacowaniem wartości konieczne jest również uwzględnienie oprocentowania z tytułu rozłożenia płatności na lata. Analiza ta stanowi punkt wyjścia do rozważenia możliwości budżetu, ale przede wszystkim określenia granicznej, akceptowal-

nej przez podmiot publiczny wartości całego przedsięwzięcia.

Ponadto konieczne jest również dokonanie analizy aspektów technicznych, które ściśle wiążą się z szacowaniem wartości przedsięwzięcia. Warto dokonać wstępnego wskazania zakresu planowanych prac – w zależności od rodzaju przedsięwzięcia. Wartość taką stanowią mogą planowane do wykonania roboty budowlane, ale również uwzględnić należy koszty utrzymania po zakończeniu okresu budowy/remontu. Wynik analizy technicznej udzieli podmiotowi publicznemu odpowiedzi na pytanie dotyczące funkcjonalności przedsięwzięcia, a w konsekwencji również wstępną odpowiedź na pytanie czy na rynku znajdują się podmioty prywatne, które będą zainteresowane udziałem w postępowaniu.

Konieczne jest również dokonanie analizy prawnej. Jej wyniki będą podstawą dla organu decyzyjnego podmiotu publicznego w kwestii podjęcia decyzji o możliwości wykonania przedsięwzięcia (choćby poprzez weryfikację stanu prawnego nieruchomości, na której będzie realizowane przedsięwzięcie), a także czy możliwe jest zastosowanie PPP. Analiza ta również konieczna jest, aby uzyskać odpowiedź na pytanie ile trwać będzie realizacja zadania. Wynika to między innymi z oszacowania czasu potrzebnego do uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, pozwoleń, zgłoszeń itp.

W zależności od złożoności przedsięwzięcia podmiot publiczny powinien również dokonać analizy ryzyk – bądź jako samodzielnej analizy lub jako części jednej z w/w analiz. Dokonanie identyfikacji zagrożeń, jakie mogą pojawić się na każdym z etapów realizacji przedsięwzięcia, jest konieczne, aby w pełni świadomie podjąć decyzję o przystąpieniu do realizacji zadania.

Michał Liżewski – adwokat, prowadzi własną praktykę prawną, współpracownik kancelarii Dentons w zakresie obsługi projektów infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Specjalizuje się w obsłudze prawnej projektów inwestycyjnych realizowanych w formule PPP, koncesji oraz w ramach struktur kapitałowych z udziałem podmiotów publicznych. Doradzał przy realizacji pilotażowych inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zakończonych zawarciem umowy o PPP i pozyskaniem finansowania, jak również przy realizacji pierwszych w Polsce tzw. projektów hybrydowych z udziałem dofinansowania UE.

3.2. Test rynku

Adam Jędrzejewski

Partnerstwo publiczno-prywatne potencjalnie niesie ze sobą liczne korzyści dla strony publicznej, nie zawsze jednak będzie najefektywniejszą formą realizacji zadań publicznych. Administracja publiczna rozważając możliwości realizacji konkretnego przedsięwzięcia w modelu samodzielnym lub we współpracy z sektorem prywatnym, zawsze powinna starannie przeanalizować wszelkie okoliczności przemawiające za zastosowaniem PPP lub rezygnacją z tej formuły na rzecz tradycyjnej metody wdrożenia analizowanego przedsięwzięcia. Również nie każda forma PPP musi się dobrze sprawdzić w konkretnej sytuacji faktycznej, politycznej czy gospodarczej.

Rola analiz

Wobec powyższego, decyzja o realizacji zadania publicznego w modelu PPP powinna być efektem wszechstronnej analizy wskazującej, że jest to optymalny model realizacji konkretnego zadania. Wynik analizy powinien wskazywać na jakich warunkach strona publiczna może podjąć współpracę z zainteresowanym przedsiębiorcą, aby umowa o PPP zawarta z sektorem prywatnym była korzystna dla interesu publicznego. O ile w niniejszym wydaniu Biuletynu PPP dużo uwagi poświęcono analizom przedrealizacyjnym PPP¹, które pozwalają na ocenę opłacalności i celowości wdrożenia danego przedsięwzięcia przez podmiot publiczny, o tyle należy pamiętać, że również sektor prywatny zawsze analizuje konkretny projekt pod kątem własnego interesu – możliwości osiągnięcia zysku ekonomicznego proporcjonalnego do podjętego zaangażowania i ryzyka z nim związanego. W konsekwencji, jeśli strona publiczna przygotowując przetarg na wyłonienie partnera prywatnego oczekuje, że sektor prywatny zaangażuje się w realizację przedsięwzięcia, powinna zbadać czy istnieje odpowiednie dla tych planów, zainteresowanie potencjalnych inwestorów (partnerów). Owa **analiza skłonności sektora prywatnego (partnerów, a niekiedy i obsługujących ich instytucji finansujących) do realizacji przedsięwzięcia jest częścią analiz przedrealizacyjnych, zwaną też analizą wykonalności rynkowej przedsięwzięcia, ponieważ odpowiednie uwzględnienie oczekiwań strony prywatnej w ramach założeń**

przedsięwzięcia determinuje wykonalność rynkową przedsięwzięcia. Badanie zainteresowania projektem ze strony partnerów, jak i instytucji finansujących stanowić powinno część prac analitycznych i procesu przygotowania projektu PPP przez stronę prywatną, tak aby w razie konieczności zmodyfikować te elementy planów, które skutkować mogą brakiem zainteresowania inwestorów, a w konsekwencji niepowodzeniem całego przedsięwzięcia już na etapie nieudanego przetargu. Możliwa dzięki wdrożeniu „testu rynku”/ konsultacji rynkowej promocja projektu i konsultacja jego założeń wśród inwestorów, jak i wstuchanie się w ewentualne sugestie potencjalnych partnerów co do zasad, na jakich może ono przebiegać, powinny uprawdopodobnić powodzenie samego przetargu i przyczynić się do większej konkurencyjności postępowania na wyłonienie partnera prywatnego. Przedstawienie planowanego przedsięwzięcia PPP do wstępnej oceny potencjalnych partnerów pomoże określić jego mocne i słabe strony, ponieważ stworzony na podstawie wyników analiz przedrealizacyjnych, optymalny z punktu widzenia podmiotu publicznego model realizacji przedsięwzięcia jest na początku założeniem teoretycznym. **Założenia planowanego przedsięwzięcia, są tworzone w oparciu o wskaźnik korzyści, ustanowiony na potrzeby analizy projektów PPP przez władze publiczne, jednak wymaga uwzględnienia punktu widzenia sektora prywatnego.** Przeprowadzenie analiz rynkowych na etapie analiz przedrealizacyjnych pozwala zatem, skorygować nierealne lub błędne założenia modelu, co pozwala na sprawniejsze przeprowadzenie dialogu konkurencyjnego. Skonsultowane rynkowo założenia wyjściowe do przetargu na wyłonienie partnera pozwalają na lepsze dostosowanie modelu podziału ryzyk, co ma szczególny wpływ na model wynagrodzenia partnera prywatnego. Przeprowadzenie testu rynkowego jest szczególnie istotne wobec faktu, że niespełna jedna czwarta postępowania na wyłonienie partnera prywatnego kończy się zawarciem umowy.

W świetle badań polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, najczęściej wskazywanymi przyczynami unieważniania postępowania są brak zainteresowania sektora prywatnego realizacją inwestycji, tzn. niezłożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – 36,08% oraz brak ofert lub niedopuszczenie żadnej ze złożonych ofert do oceny i porównania –

¹ Por tekst Krzysztofa Szymańskiego *Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP* str. 10 i nast. niniejszego *Biuletynu PPP*.

27,21%². W świetle przywołanych danych uzasadnione jest stwierdzenie, że wiele przedsięwzięć poddanych analizom przedrealizacyjnym staje się następnie przedmiotem postępowań, które nie spotykają się z zainteresowaniem inwestorów. **Równie szkodliwe są sytuacje, w których długi okres negocjacji podjętych w trakcie dialogu konkurencyjnego nie prowadzi do wypracowania modelu współpracy akceptowalnego przez sektor prywatny.** Oznacza to, że negocjacje są prowadzone w sposób, który uwzględniałby postulaty zgłaszane przez biorące w nim udział przedsiębiorstwa (jak i współpracujące z tymi podmiotami banki). Niepowodzenie wielu postępowań zmierzających do wdrożenia projektów PPP jest efektem zaniedbania na etapie analiz przedrealizacyjnych etapu analizy faktycznego zainteresowania rynku uczestnictwem w analizowanych przedsięwzięciach. W konsekwencji braku przeprowadzenia analiz rynkowych, podmioty publiczne tracą wiele czasu, wysiłku i środków na wdrażanie przetargów skazanych na niepowodzenie z braku uwzględniania realiów rynkowych.

Na złą praktykę nieprzeprowadzania analizy rynkowej w ramach przygotowania przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego zwraca uwagę również Najwyższa Izba Kontroli analizująca rozwój rynku PPP: *W kontroli stwierdzono także uchybienia w wykonywanych analizach lub nierespektowanie ich wyników w ogłoszanych warunkach postępowań, co skutkowało brakiem zainteresowania partnerstwem ze strony przedsiębiorców. Charakterystyczne było wszczynanie postępowań bez przeprowadzenia analizy rynku lub ogłoszanie postępowań nieprzewidujących dopłat dla partnera prywatnego, chociaż konieczność takich dopłat wynikała z analiz, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne³.* Najwyższa Izba Kontroli w swym raporcie wskazała przypadki, w których badane jednostki administracji publicznej nie uwzględniły uwag doradców dotyczących koniecznego minimum w zakresie zasad i skali wynagrodzenia partnera prywatnego niezbędnego dla wykonalności poszczególnych przedsięwzięć PPP. Zbytne zaostżanie warunków potencjalnej umowy o PPP w ogłoszeniach inicjujących postępowania na wyłonienia partnera prywatnego, wbrew intencji inicjujących przetarg zamiast lepszych warunków negocjacyjnych dla strony publicznej, skutkowało brakiem zainteresowania przedsiębiorców podjęciem współpracy, a ostatecznie niepowodzeniem prac podjętych na rzecz wdrożenia przedsięwzięć.

W świetle dotychczasowych doświadczeń z procesem wdrażania projektów PPP, oczywiście staje się, że

lepsza komunikacja z potencjalnymi inwestorami już na etapie przygotowania przedsięwzięć PPP, pozwoliłaby na zdiagnozowanie faktycznych szans na powodzenia analizowanego projektu, a w konsekwencji na lepsze przygotowanie przetargu, co przełożyłoby się na znaczną oszczędność czasu i pieniędzy zainteresowanych przez obie strony w proces negocjacji kończącej przetarg umowy. Projekty niewykonalne rynkowo mogłyby zostać zarzucone lub zmodyfikowane bez wdrażania skazanej na porażkę procedury przetargowej. Niniejszy artykuł przedstawia zakres i metody przeprowadzania analizy rynkowej przedsięwzięcia PPP, zwanej również testem rynku przedsięwzięcia PPP.

Analiza rynkowa projektu PPP – niesformalizowany test rynku a dialog konkurencyjny

Doświadczenia ponad 500 postępowań na wyłonienie partnera prywatnego jakie miały miejsce od chwili wejścia w życie ustaw regulujących rynek PPP⁴, wskazują, że jeśli władze publiczne nie przeprowadzą „testu rynkowego”, tj. konsultacji podstawowych założeń przyjętego w wyniku analiz przedrealizacyjnych przedsięwzięcia (m.in. prawnych, ekonomicznych, finansowych, analizy ryzyk), narażają się na fiasko kolejnych postępowań przetargowych. Test rynkowy można przeprowadzić w sposób podobny do interaktywnej promocji oferty inwestycyjnej bez wdrażania osobnej procedury lub też w ramach procedury unormowanej przepisami ustawy prawo zamówień publicznych⁵ w ramach instytucji dialogu technicznego. **Cel działania strony publicznej w ramach testu rynkowego przedsięwzięcia jest zawsze ten sam – sprawdzenie czy założenia ekonomiczne, a częściowo prawne (oraz pośrednio techniczne) są akceptowalne przez potencjalnych inwestorów oraz uzyskanie informacji, w jaki sposób zmodyfikować pierwotne założenia, aby zwiększyć szansę na zainteresowanie inwestorów realizacją przedsięwzięcia.** Konfrontacja założeń projektu wypracowanego w zaciśnięciu gabinetu administracji (ewentualnie doradcy) z praktycznym podejściem potencjalnych inwestorów może również przyczynić się do wypracowania takich modyfikacji przedsięwzięcia na etapie analitycznym, które przyczynią się do lepszej jakości przedsięwzięcia, które stanie się ostatecznie przedmiotem postępowania przetargowego (zazwyczaj prowadzonego w trybie dialogu konkurencyjnego). **Dzięki poprawnemu wdrożeniu testu rynkowego, przed-**

2 Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r. pod. red. B. Korbusa, przygotowana przez Instytut PPP na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, s. 23, http://www.PPP.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx

3 Informacja o wynikach kontroli Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego KGP-4101-01-00/2012, Nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP s. 17 i nast., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf>

4 Ustawa o 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej jako ustawa o PPP i ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2016 r. poz. 1920), a wcześniej nieobowiązująca już ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (t.j. DzU z 2015 r. poz. 113).

5 Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. DzU z 2015 r. poz. 1579, dalej jako: ustawa o PZP.

sięwzięcie PPP będzie potencjalnie efektywniejsze i korzystniejsze dla obu stron współpracy.

Kwestią otwartą jest tryb, w jakim strona publiczna dokonuje wymiany informacji na temat potencjalnego projektu z przedstawicielami sektora prywatnego. Owoce tej dyskusji powinny posłużyć definiowaniu ostatecznych wniosków i rekomendacji w ramach analizy rynkowej projektu powiązanej z analizami przedrealizacyjnymi. Jak zasygnalizowano, konsultacje założeń przedsięwzięcia mogą być podjęte na mocy wewnętrznych procedur podmiotu publicznego stosowanych dla promocji oferty inwestycyjnej, ale mogą też przyjąć tryb określenia przedmiotu przedsięwzięcia (zamówienia), jaki przewidziany został na gruncie ustawy o PZP, poprzez wprowadzenie do prawa polskiego instytucji **dialogu technicznego**. W świetle przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji dialogu technicznego (art. 31a – art. 31cc ustawy o PZP), zamawiający przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia może zwrócić się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy (do potencjalnych wykonawców

– partnerów prywatnych). W celu owych konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (odpowiednio partnerami prywatnymi) zamawiający zamieszcza informację o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego oraz o jego przedmiocie na swojej stronie internetowej. Dialog techniczny zamawiający prowadzi w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań.

W skrajnie niekorzystnym rozwoju wypadków, w wyniku rozmowy z potencjalnymi wykonawcami podmiot publiczny może zrezygnować z wdrażania nieakceptowanego przez rynek przedsięwzięcia, co może okazać się rozsądnym działaniem pozwalającym na uniknięcie postępowania przetargowego skazanego na porażkę. Zazwyczaj jednak dialog z potencjalnymi partnerami przynosi modyfikacje pierwotnych założeń lub potwierdza wykonalność przyjętych na etapie analitycznym rozwiązań. Jeśli następstwem konsultacji rynkowych przeprowadzonych w ramach dialogu technicznego będzie ogłoszenie o zamówieniu, zamawiający zobowiązany jest do zamieszczenia informacji o zastosowaniu dialogu technicznego w treści ogłoszenia o zamówieniu poddanym uprzednim konsultacjom.

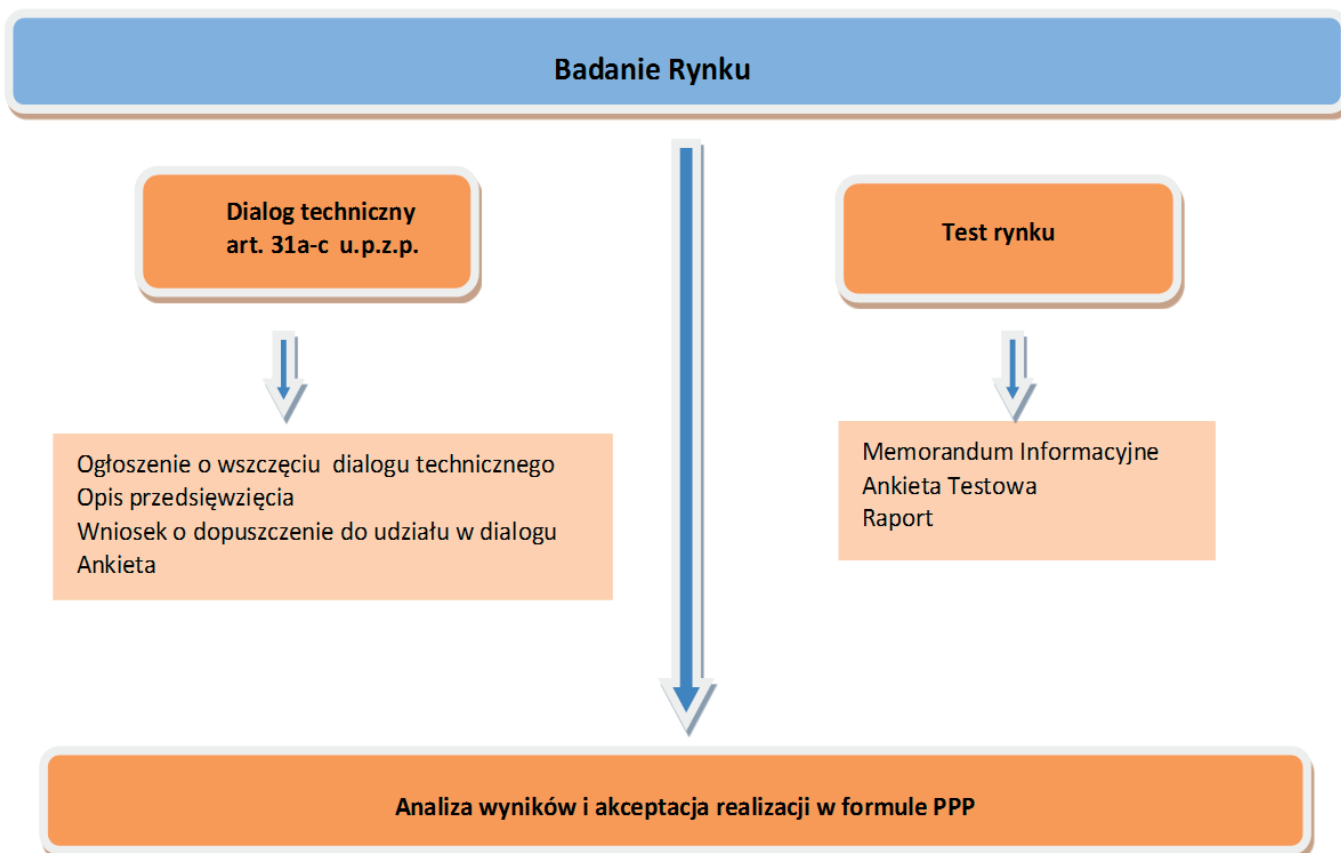
Rozważając najbezpieczniejszy prawnie model przeprowadzenia konsultacji rynkowych, samorządy planujące tego typu rozmowy z potencjalnymi wykonawcami wyrażają wątpliwości dotyczące możliwości wykorzystania wyników dialogu w dalszej procedurze, tj. na etapie ogłoszenia zamówienia. Pojawia się pytanie: czy firmy, które uczestniczą w konsultacjach rynkowych (w trybie dialogu technicznego, jak i w trybie nieregulowanym przepisami ustawy o PZP), będą mogły uczestniczyć w przetargu ogłoszonym na wyłonienie partnera prywatnego w kształcie, w jakim powstanie on również w wyniku prowadzonych analiz rynkowych. Pytanie to niekiedy zgłaszają również przedsiębiorcy zachęceni do podzielenia się swą wiedzą w ramach testu rynkowego, a zainteresowane udziałem w przyszłym (właściwym) postępowaniu przetargowym.

Odpowiadając na powyższe wątpliwości, należy odwołać się do przepisu art. 31a ust. 1 i 2 ustawy PZP, stosownie do którego zamawiający przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia może poinformować wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w szczególności może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Zgodnie z art. 31c ustawy PZP, zamawiający zamieszcza informację o zastosowaniu dialogu technicznego w ogłoszeniu o zamówieniu, którego dotyczył dialog techniczny. **Z przytoczonych przepisów wynika jednoznacznie, że dialog techniczny może poprzedzać udzielenie zamówienia publicznego.** Informacje zdobyte podczas dialogu mogą być wykorzystane w docelowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności poprzez ukształtowanie opisu przedmiotu zamówienia. Jeżeli istnieje możliwość, że o udzielenie zamówienia będzie się ubiegał podmiot, który uczestniczył w przygotowaniu postępowania o udzielenie tego zamówienia, zamawiający zapewnia, że udział tego podmiotu w postępowaniu nie zakłóci konkurencji, w szczególności przekazuje pozostałym wykonawcom informacje, które uzyskał i przekazał podczas przygotowania postępowania oraz wyznacza odpowiedni termin na złożenie ofert (art. 31d ustawy o PZP).

Ze względu na bardzo luźne ramy regulacyjne przewidziane dla procedury dialogu technicznego nie wydaje się, aby wykluczenia z przyszłego przetargu obawiać mogli się również ci z przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w konsultacjach rynkowych prowadzonych w trybie innym niż formalny dialog techniczny. Warto jednak zadbać, aby test rynkowy przeprowadzić, w sposób zapewniający jak najszerszą transparentność i w sposób zapewniający możliwość wypowiedzi dla możliwie najszerszego grona uczestników bez nieuzasadnionych ograniczeń w tym zakresie. Zawsze warto szeroko rozpropagować informację o prowadzonych konsultacjach, konsultowanym przedsięwzięciu, jak i ewentualnych wynikach tych konsultacji. Nawet o konsultacjach prowadzonych poza trybem dialogu technicznego warto poinformować na stronach internetowych urzędu, w tym w BIP.

Niezależnie od tego w jakim formalnym trybie prowadzi się konsultacje rynkowe dotyczące przedsięwzięcia, podstawowym dokumentem umożliwiającym przeprowadzenie testu rynku jest tzw. memorandum inwestycyjne, które zawiera opis przedsięwzięcia, oczekiwania podmiotu publicznego w stosunku do potencjalnych partnerów prywatnych w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia oraz uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia niezależne od woli stron. W celu dokonania testu rynku podmiot publiczny prosi potencjalnych partnerów prywatnych o udzielenie informacji w zakresie określonym opracowaną ankietą. Udzielone odpowiedzi powinny pozwolić na ocenę wykonalności przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego.

W obu przypadkach przedsiębiorcy uczestniczący w dyskusji na temat założeń potencjalnego przedsięwzięcia, odpowiadają na określone kwestie postawione przez podmiot publiczny, a ich odpowiedzi mogą, ale nie muszą mieć wpływu na ostateczny kształt dokumentacji przetargowej wytworzonej przez podmiot publiczny, a najczęściej przez doradcę prowadzącego obsługę w zakresie analiz przedrealizacyjnych i samego postępowania na wyłonienie partnera prywatnego. Podmiot publiczny tworzy materiały wykorzystywane w ramach przetargu samodzielnie, a odpowiedzi udzielane przez potencjalnych wykonawców/partnerów są jedynie informacjami pomocniczymi, podobnie jak ma to miejsce na etapie rozpoznania rynku i szacowania wartości zamówienia. Ostatecznym gospodarzem postępowania jest podmiot publiczny – organizator testu rynku, a następnie (ewentualnego) właściwego postępowania na wyłonienie partnera prywatnego. W tym kontekście należy zaznaczyć, że przedsiębiorcy biorący udział w konsultacjach rynkowych nie ponosząc żadnych negatywnych konsekwencji tego zaangażowania, nie mogą też formalnie domagać się, żadnych przywilejów na etapie przyszłego przetargu. Podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorców, którzy dzieląc się z administracją swoim pomysłem na potencjalną współpracę nie mogą liczyć, że w zamian za swój pomysł będą preferowani na etapie wyboru partnera prywatnego. **Wszystkim uczestnikom konsultacji rynkowych wystarczyć musi „nagroda” w postaci relatywnie wcześniejszego poznania idei projektu i możliwości skonsultowania strategicznych założeń oraz logiki planowanego przedsięwzięcia, w którym będą mogli uczestniczyć jedynie wtedy, gdy złożą najkorzystniejszą ofertę, pod warunkiem, że w ogóle zakwalifikują się do przyszłych negocjacji.**



Slajd z materiałów szkoleń ogólnych Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich przeprowadzonych w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*.

Niestety nawet w razie żywego zainteresowania przedsiębiorców udziałem w konsultowanym przedsięwzięciu, ostatecznie może się okazać, że projekt nie uzyska finansowania bankowego. Dlatego też w celu uniknięcia kłopotów z „bankowalnością” przedsięwzięcia na etapie negocjacji umowy o PPP, czy jeszcze gorzej na etapie jej realizacji (zamknięcia finansowego) warto, aby w ramach testu rynku udało się choć wstępnie poznać ocenę banków na temat założeń finansowych planowanego przedsięwzięcia.

Mając na względzie przytoczone wyżej uwagi NIK, warto realnie wykorzystać opinie uczestników testu rynku, jak i rekomendacje doradców wynikające z analiz przedrealizacyjnych, których częścią jest analiza rynkowa przedsięwzięcia. Nie można oczekiwać wdrożenia przedsięwzięcia w kształcie, który jest krytykowany przez przedsiębiorców i instytucje finansujące na etapie konsultacji rynkowych – należy rozważyć jego modyfikację w kierunku sugerowanym przez rynek, a następnie po ponownym przeanalizowaniu potencjalnych korzyści dla interesu publicznego, wynikających z nowego kształtu przedsięwzięcia, wdrożyć przetarg odnoszący się do zweryfikowanych założeń albo zrezygnować z realizacji projektu, jeśli modyfikacje zgłaszane przez potencjalnych inwestorów okażą się zagrożeniem dla korzyści, jakich pierwotnie spodziewał się podmiot publiczny podejmujący analizy przedrealizacyjne (w tym test rynku).

Analizy przedrealizacyjne a test rynku dla przedsięwzięcia PPP w świetle wytycznych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju

Aktualnie brak jest formalnych, wiążących prawnie metodologii dotyczących analiz przedrealizacyjnych projektów PPP jako takich, w tym analizy rynkowej przedsięwzięcia czy zasad prowadzenia testu/konsultacji rynkowych PPP. Zanim zakończone zostaną planowane prace nad tego typu metodologią zalecaną przynajmniej przez Ministra Inwestycji i Rozwoju jako organu administracji rządowej właściwego ds. PPP, podmioty publiczne zainteresowane wdrażaniem projektów PPP, które zakładają włączenie w ich finansowanie środków UE, powinny przestrzegać zapisów dokumentu pt. *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020*, wydane przez Ministra Rozwoju i Finansów⁶.

6 Wytyczne z 17 lutego 2017 r. MR/H 2014-2020/7(2)/02/2017, dalej jako Wytyczne, dostępne tutaj: http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/20170217_Wytyczne_PGD_PH_2014_2020.pdf

Więcej na ten pisaliśmy w numerze 3 Biuletynu PPP, str. 51 i nast. oraz w nr 4 Biuletynu PPP str. 14 i nast.

Dokument ten zawiera m.in. podrozdział 13.2 *Analiza przedrealizacyjna projektu hybrydowego*. W materiale tym umieszczono uwagi i zalecenia, które warto uwzględnić również w razie wdrażania projektu PPP, realizowanego bez dotacji unijnych, szczególnie jeśli chodzi o założenia poprawnej analizy przedrealizacyjnej oraz miejsca konsultacji rynkowych projektu w procesie przygotowania owych analiz. Zgodnie z Wytycznymi **cała analiza przedrealizacyjna służy ustaleniu, czy partnerstwo publiczno-prywatne, w tym realizowane z udziałem współfinansowania ze środków UE, może być korzystniejszą od tradycyjnej formuły realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego. W wyniku jej przeprowadzenia możliwe jest ponadto opracowanie szczegółowej koncepcji realizacji inwestycji publicznej w formule PPP, w tym również w formie projektu hybrydowego**. Ponieważ zgodnie z *Wytycznymi* jakość analizy przedrealizacyjnej przekłada się na pomyślny przebieg zarówno postępowania na wybór partnera prywatnego, jak i zawarcia umowy PPP oraz na prawidłową realizację jej zapisów, analiza powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych aspektów planowanego do realizacji przedsięwzięcia (projektu hybrydowego z punktu widzenia umowy o dofinansowanie). Wytyczne wskazują na zasadność przeprowadzenia analizy przedrealizacyjnej w 4 następujących po sobie etapach.

Etapy przeprowadzania analizy przedrealizacyjnej wg zaleceń Ministra Rozwoju i Finansów (Wytyczne str. 74).

Etap 1: określenie koncepcji projektu i analiza opcji jego wdrożenia

Na tym etapie należy zdefiniować główne założenia projektu hybrydowego (PPP) poprzez wskazanie bezpośrednich i pośrednich celów, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji projektu. Tak sformułowane cele muszą wskazywać m.in. na:

- i. korzyści społeczno-gospodarcze, które planuje się osiągnąć poprzez realizację projektu;
- ii. logiczny związek pomiędzy celami projektu (o ile projekt zakłada realizację więcej niż jednego celu);
- iii. wartości bazowe i docelowe dla każdego z celów wraz z określeniem metod weryfikacji ich osiągnięcia;
- iv. zbieżność celów projektu z celami programu operacyjnego, ze środków którego ma zostać dofinansowany projekt.

Etap 2: określenie wstępnej koncepcji projektu w formule PPP

Wstępna koncepcja projektu hybrydowego jest uwarunkowana wynikami analiz: wykonalności, popytu oraz opcji, z zastrzeżeniem, że w przypadku

projektu hybrydowego na drugim etapie analizy opcji koncepcję realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, która umożliwia zastosowanie specyficznego rozwiązania technologicznego można traktować jako jedno z możliwych do zastosowania rozwiązań technologicznych.

Etap 3: testy rynkowe (również: konsultacja lub badania rynkowe)

Celem tego etapu jest pozyskanie oraz przeanalizowanie informacji nt. zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych i instytucji finansowych, jak również weryfikacja i ewentualna zmiana wstępnej koncepcji realizacji projektu opracowanej w ramach etapu 2. Testy rynkowe powinny dostarczyć możliwie szerokiego zakresu informacji dot. planowanego projektu, m.in. nt. zagadnień: prawno-finansowych, technicznych, utrzymania i zarządzania inwestycją oraz pozyskania i rozliczenia dofinansowania z funduszy UE. Testy rynkowe są procesem o niskim stopniu sformalizowania, a zatem mogą być prowadzone zarówno w formie korespondencyjnej, w tym z wykorzystaniem korespondencji elektronicznej, jak i w formie spotkań, czy też konferencji, w tym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Podmiot publiczny prowadząc testy rynkowe zawsze powinien zapewnić transparentny proces ich prowadzenia.

Etap 4: porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego.

Zgodnie z przytaczanymi zapisami *Wytycznych* dla wykazania potencjalnej przewagi modelu PPP w zakresie możliwych do uzyskania korzyści ekonomicznych, w szczególności ze względu na znaczną wartość lub nietypowy charakter projektu, zaleca się, aby analiza ta przybrała formę tzw. komparatora sektora publicznego – KSP (ang. *Public Sector Comparator - PSC*).

Konsultacje rynkowe – jak się przygotować?

Rezultatem realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykonanie konkretnego zadania publicznego, które zazwyczaj sprowadza się do świadczenia określonych usług użyteczności publicznej, do czego zazwyczaj konieczne jest zaprojektowanie, zbudowanie, sfinansowanie określonej infrastruktury technicznej, jak i jej późniejsza eksploatacja. **Ważną częścią testu/konsultacji/badań rynkowych przedsięwzięcia jest zatem dokładne opisanie zarówno zadania publicznego, którego powierzenie wykonania ma nastąpić w ramach przyszłej umowy, jak i określenie standardów infrastruktury, jaka ma być stworzona w ramach przedsięwzięcia. Kluczowe dla**

efektywności procesu konsultacji założeń przedsięwzięcia jest określenie docelowego modelu podziału zadań i ryzyk w przedsięwzięciu. W grupie ryzyk budowy dotyczy to szczególnie zakresu ryzyk transferowanych na stronę prywatną w szczególnie newralgicznych obszarach – ochrony środowiska i ryzyka archeologicznego powiązanych z pozyskaniem niezbędnych zgód i pozwoleń. W obszarze ryzyka dostępności należy wskazać zakres opłaty za dostępność oraz zasady jej ograniczania. W szczególności należy zaznaczyć, jaki będzie model wynagrodzenia partnera prywatnego w tych projektach, w których strona prywatna ma przyjąć ryzyka popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia. Mimo, że testowanie rynku nie jest częścią procedury przetargowej, to jednak należy przeprowadzić je w sposób transparentny i należy udokumentować proces wymiany poglądów na istotę przedsięwzięcia. Pamiętając o poufności danych powierzanych stronie publicznej przez uczestników rozmów, należy jednak rozważyć sposób, w jaki po zakończeniu testu jego wyniki zostaną upowszechnione.

Dla sprawnego przebiegu konsultacji podmiot publiczny powinien opracować memorandum inwestycyjne, którego treść będzie zależała od celu konsultacji rynkowych, jednak sama logika procesu konsultacyjnego wskazuje, że dokument ten powinien obejmować co najmniej część, w której opisuje się szczegółowo przedsięwzięcie i formularz zawierający pytania do partnerów prywatnych (ewentualnie instytucji finansujących) dotyczące poszczególnych elementów przedsięwzięcia, jak i doświadczenia uczestników konsultacji w podobnych projektach.

Formalne wprowadzenie

Biorąc pod uwagę, że test rynkowy prowadzony może być bez formalnego powołania się na przepisy o dialogu technicznym, szczególnie istotne w tym przypadku jest dokładne wyjaśnienie celu badania rynku, jak i zasad jego przebiegu, ze wskazaniem w jaki sposób wyniki konsultacji będą wykorzystane. Należy wyraźnie wskazać na to, kto formalnie odpowiada za proces zbierania danych, kto jest ich dysponentem (przyszłym, ewentualnym partnerem prywatnym) oraz należy wyjaśnić jaka jest ewentualna rola i status doradcy obsługującego proces konsultacji przedsięwzięcia z potencjalnymi inwestorami. Informacja ta powinna szczegółowo zdefiniować konsultowane przedsięwzięcie ze wskazaniem, że ma być ono realizowane w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizacja zadania odbywać się będzie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z podaniem podstawy prawnej realizacji przedsięwzięcia, aby uniknąć ewentualnych nieporozumień co do istoty procesu konsultacyjnego, w który zaangażowany ma być potencjalny jego uczestnik.

NASZA RADA

Często, na wstępie po przedstawieniu organizatora konsultacji i formalnych podstaw procesu konsultacji, stosowana jest informacja, której treść obejmuje następujące sformułowania: „Z uwagi na fakt, iż (podmiot publiczny) zainteresowany jest wypracowaniem optymalnej struktury realizacji w/w przedsięwzięcia, która odpowiadać będzie także potencjalnym partnerom prywatnym, przekazujemy Państwu niniejsze memorandum w celu poznania Państwa stanowiska. Zwracamy się z prośbą o przekazanie uwag i sugestii zarówno co do struktury prawnej modelu, jak i założeń finansowych, celem dokonania ewentualnych korekt przyjętych rozwiązań. Uzyskane od Państwa informacje traktować będziemy jako poufne i zobowiązujemy się do ich niedostępności innym podmiotom (poza organizatorem konsultacji). Niniejszy dokument nie jest ofertą handlową i nie może być traktowany jako oferta handlowa. Informujemy, iż uzyskane od Państwa odpowiedzi na zawarte pytania nie będą traktowane jako ostateczne Państwa stanowisko, ale jako wstępna ocena i informacje handlowe z zastrzeżeniem ich poufności, które zostaną wykorzystane wyłącznie na cele niniejszego przedsięwzięcia. Niniejsze konsultacje mają na celu przeprowadzenie testu rynkowego, a także uzyskanie Państwa opinii, co do możliwości zainwestowania na obszarze (podmiotu publicznego). Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, iż udział w niniejszych konsultacjach nie przyznaje uczestnikom prawa pierwszeństwa w trakcie postępowania przetargowego na wyłonienie partnera prywatnego, ani jakichkolwiek innych przywilejów. Ponadto informujemy, iż opisane poniżej przedsięwzięcie, co do zakresu rzeczowego, jak i założeń finansowych, nie jest ostateczne i może ulec zmianie w wyniku Państwa uwag i wskazówek, dalszych prac analitycznych i negocjacji przeprowadzanych w trybie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz podczas postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia”.

Część opisowa

Część opisowa memorandum inwestycyjnego przedstawia dokładniejsze informacje na temat lokalizacji i specyfiki podmiotu publicznego (organizatora konsultacji) w kontekście informacji o planowanym przedsięwzięciu, tj. dane nt. zakresu rzeczowego i natury oraz jakości usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia, ze szczególnym określeniem zasad wynagrodzenia partnera, podziału ryzyka, szczególnie ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia (wskazanie źródeł dochodu partnera innych niż związane z wynagrodzeniem pochodzącym wprost z budżetu podmiotu publicznego oraz zasad

gospodarowania wkładem własnym w ramach przedsięwzięcia). Memorandum w części opisowej powinno odnosić się również do szczegółowych kwestii prawnych związanych z realizacją konkretnego przedsięwzięcia, zagadnień proceduralnych dotyczących nawiązania współpracy, a także szeroko rozumianych zagadnień finansowo-ekonomicznych istotnych dla pozyskania finansowania przedsięwzięcia, jak i mechanizmów wzajemnych świadczeń między stronami umowy o PPP, a w przypadku projektów z elementem koncesyjnym powinno objąć również zasady rozliczeń z konsumentami usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Z analizy treści przykładowych memorandum informacyjnych wynika, że zawierają one zazwyczaj informacje o podstawie prawnej współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, ze wskazaniem zadania publicznego, którego realizacja jest planowana w preferowanym modelu PPP. Memorandum zawiera również informacje na temat optymalnego wariantu wybranego na podstawie wyników wstępnych analiz przedrealizacyjnych przedsięwzięcia, jak również podstawowe informacje na temat technicznej strony przedsięwzięcia jak lokalizacja infrastruktury, docelowe parametry oczekiwanej infrastruktury czy dokładny opis nieruchomości, na której ma być realizowana przedmiotowa inwestycja.

Ważną informacją zawartą w memorandum jest opis planowanych prac budowlanych, remontowych lub fakultatywnych, planowanych podczas realizacji przedsięwzięcia oraz podstawowe parametry usług, jakie mają być świadczone w ramach współpracy. Szczególnie cenione przez potencjalnych inwestorów w tym kontekście są informacje o dodatkowych ryzykach i wymaganiach technicznych wpływających na zakres ryzyka budowlanego, np. ryzyko występowania szkód górniczych czy ryzyko archeologiczne związane z realizacją przedsięwzięcia. Kwestie te często przesądzą o rynkowej wykonalności przedsięwzięcia. Kluczowe jednak są założenia finansowo-ekonomiczne planowanej współpracy, w tym wstępnie planowany podział ryzyka wraz z kluczowym mechanizmem płatności na rzecz partnera prywatnego ze strony podmiotu publicznego lub innymi formami wynagrodzenia (płatności konsumentów lub inne wpływy w ramach czerpania korzyści z przedsięwzięcia).

Następująca po formalnym wprowadzeniu do memorandum informacyjnego, **charakterystyka podmiotu publicznego powinna zawierać dane podstawowe na temat statusu i lokalizacji organizatora konsultacji (przyszłego podmiotu publicznego), takie jak: lokalizacja, liczba mieszkańców, sąsiedztwo, z uwzględnieniem informacji o dostępności komunikacyjnej.** Ostatnia informacja może okazać się szczególnie istotna w przypadku projektów, które zakładają obsługę populacji spoza właściwego terenu funkcjonowania podmiotu publicznego, np. w przypadku

przedsięwzięć z zakresu sportu i turystyki. W projektach koncesyjnych ważne jest uwypuklenie potencjału popytowego proponowanej lokalizacji, również w kontekście planów rozwoju sieci komunikacyjnej w najbliższych latach, tj. budowy dróg ogólnokrajowych, sieci kolejowej czy portów lotniczych. Podobnie istotną informacją dla potencjalnych inwestorów w przypadku przedsięwzięć koncesyjnych jest wskazanie największych pracodawców w sąsiedztwie proponowanej lokalizacji, poziomu bezrobocia, średniej wysokości wynagrodzenia, struktury populacji i potencjalnej konkurencji (np. konkurencyjnych lub synergicznych obiektów sportowych czy turystycznych).

W przypadku przedsięwzięć bazujących na modelu opłaty za dostępność, określenie skali popytu na usługi świadczone w ramach PPP, ma znaczenie ze względu na szacunki w zakresie zużycia infrastruktury udostępnianej w ramach przedsięwzięcia. Korzystnie dla lepszej komunikacji z potencjalnymi inwestorami jest wprowadzenie odpowiednich map i grafik.

Kolejnym elementem części opisowej memorandum informacyjnego, są szczegóły dotyczące technicznej lokalizacji i planowanych inwestycji będących przedmiotem projektowanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Zazwyczaj są to informacje będące wyciągiem z posiadanych przez podmiot publiczny koncepcji technicznych, programów funkcjonalno-użytkowych czy innych dokumentów przygotowanych przez podmiot publiczny przed etapem analiz przedrealizacyjnych lub też w ramach doradztwa technicznego dla konsultowanego projektu PPP. Dokładne określenie zakresu technicznego nakładów inwestycyjnych, jak i potencjalnych kosztów eksploatacyjnych, pozwala stronie prywatnej na ustalenie części kosztowej biznesplanu przedsięwzięcia, co ma przełożenie na jej konfrontację z potencjalnymi dochodami w kontekście czasu przewidzianej współpracy. **Informacje na temat technicznego i kosztowego aspektu przedsięwzięcia pozwalają stronie publicznej na pierwszą weryfikowalność założeń finansowych konsultowanego przedsięwzięcia.** Jest to moment na weryfikację budżetu projektu, informację o możliwych modyfikacjach technologii czy zakresu inwestycji w sposób umożliwiający lepsze zbilansowanie wynagrodzenia partnera prywatnego do oczekiwanych od niego nakładów inwestycyjnych. Rozmowa na temat niezbędnego zakresu inwestycji i ich realnych kosztów jest o tyle ważna dla obu stron, że na tym wczesnym etapie można jeszcze tak zmodyfikować plany inwestycyjne, by ostateczne rozwiązania techniczne były jak najefektywniejsze kosztowo wobec celów przedsięwzięcia. **Dobrze przeprowadzona część konsultacji technicznych pozwala niejako na pozyskanie „darmowego” profesjonalnego doradztwa technicznego i weryfikacji technicznych analiz przedrealizacyjnych. W związku z tą korzyścią warto zainteresować w rzetelne przygotowanie memorandum i dotarcie do profesjonalnych podmiotów potencjalnie**

zainteresowanych realizacją przedsięwzięcia, które w zamian za zaproszenie do konsultacji podzielą się z podmiotem publicznym swoją specjalistyczną wiedzą w danym obszarze technologicznym. Niejednokrotnie inteligentne, wynikające z praktycyzmu sektora prywatnego rozwiązania techniczne proponowane przez potencjalnych inwestorów pozwalają na znaczne ograniczenie planowanego pierwotnie zakresu inwestycji przy utrzymaniu celów publicznych, na jakich zależy podmiotowi publicznemu⁷. Jeśli okaże się, że nie ma szans na ograniczenie zakresu inwestycji lub efektywnych modyfikacji, a wynagrodzenie partnera planowane przez podmiot publiczny jest niewystarczające, test rynku jest pierwszą szansą na przeszacowanie realnej skali wynagrodzenia strony prywatnej i ewentualnie na wprowadzenie mechanizmów zmniejszających skalę ryzyka rynkowego przerezuconego na stronę prywatną. **Warto wsłuchać się w uwagi strony prywatnej kwestionujące opłacalność proponowanego przedsięwzięcia, ponieważ bez ich uwzględnienia projekt może okazać się niewykonalny rynkowo.** Jeśli podmiot publiczny nie może zrównoważyć kosztów i dochodów z realizacji przedsięwzięcia lub ograniczyć ryzyk uznanych za zbyt groźne dla sektora prywatnego, być może lepiej zrezygnować z wszczynania postępowania na wybór partnera prywatnego niż ryzykować, że nikt nie złoży wniosku o udział w postępowaniu przetargowym lub też wskutek braku szans na kompromis w trakcie negocjacji zrezygnuje ze złożenia oferty.

Powyższe uwagi dotyczą również diagnozy realnej skali ryzyk związanych z etapem projektowania i budowy. Dokładne określenie lokalizacji, statusu prawnego i uwarunkowań administracyjno-środowiskowych inwestycji pozwoli na rozmowę o ich alokacji i wpływie podziału ryzyka budowy na ostateczny koszt realizacji przedsięwzięcia. Niekiedy na etapie testu rynkowego konkretna lokalizacja, np. ze względu na ryzyko archeologiczne, środowiskowe lub ukształtowanie terenu zostanie zmieniona celem ograniczenia ryzyk i kosztów realizacji przedsięwzięcia.

W praktyce, szczególnie istotna jest dyskusja na temat odpowiedzialności stron potencjalnej umowy PPP za pozyskanie decyzji administracyjnych związanych z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne. Dość powszechne w przypadku projektów kubaturowych poddawanych konsultacjom rynkowym jest również dyskusowanie zasadności realizacji elementów podziemnych (np. parkingi) czy związanych z odnawialnymi źródłami energii (OZE), które choć dobrze się prezentują z punktu widzenia architektury czy ideologii ekologicznej, nie zawsze mogą zwrócić się w cyklu realizacji przedsięwzięcia.

⁷ Więcej na temat możliwości optymalizacji kosztów realizacji projektów inwestycyjnych w modelu PPP w pierwszym numerze *Biuletynu PPP*, str. 24 i nast.

Kolejnym ważnym punktem opisu założeń konsultowanego projektu jest **określenie podstawy prawnej oraz dookreślenie modelu finansowo-prawnego rozważanej współpracy**. Model ten zależny będzie głównie od zakładanego (i akceptowanego przez uczestników konsultacji) modelu podziału ryzyk dostępności i ryzyka ekonomicznego (popytu) między stronami współpracy, co ma przełożenie na model wynagrodzenia strony prywatnej – skrajnie koncesyjnego, skrajnie bazującego na modelu opłaty za dostępność⁸ lub na wariantach mieszanych, stosownie do wyniku konsultacji, a ostatecznie dialogu konkurencyjnego. W przypadku przedsięwzięć rewitalizacyjnych niekiedy pojawiają się również modele wynagrodzenia powiązanego z prawem do zakupu terenów zaangażowanych w przedsięwzięcie i ich komercyjnego zagospodarowania przez partnera prywatnego. Na podział ryzyk w ramach przedsięwzięcia w kontekście wynagrodzenia partnera prywatnego wpływ mają również zasady zaangażowania wkładu własnego podmiotu publicznego w przedsięwzięcie, co stanowi osobny punkt opisu przedsięwzięcia, zwłaszcza jeśli przewidziano nietypowe modele przekazania nieruchomości oraz pozostałej infrastruktury sektorowi prywatnemu, jak i zasady na jakich będzie on zwrócony po zakończeniu współpracy (lub wyjątkowo zachowany przez stronę prywatną w ramach wzajemnych rozliczeń). Dość rzadko rozważane jest również zastosowanie modelu spółki celowej dla realizacji przedsięwzięcia. **Zrozumieniu proponowanych modeli realizacji zadań w ramach PPP ułatwić może wprowadzenie schematów organizacyjnych.** Dla ułatwienia dyskusji spotykane jest wariantowe prezentowanie schematów organizacyjnych przedsięwzięć, co ułatwia stronie prywatnej odniesienie się do poszczególnych modeli – ich akceptację, odrzucenie lub modyfikację. Opis przedsięwzięcia w ramach memorandum, uzupełnić może wstępny harmonogram wdrażania przedsięwzięcia z uwzględnieniem planowanego ogłoszenia przetargu na wybór partnera prywatnego i poszczególnych etapów realizacji umowy. Założenia w zakresie kolejnych etapów realizacji projektu, mogą

być zweryfikowane przez potencjalnych partnerów doświadczonych w realizacji inwestycji, jak również w zakresie harmonogramu pozyskiwania finansowania dla konkretnego rodzaju przedsięwzięć.

Kwestionariusz

Część testowa memorandum inwestycyjnego ma przynieść odpowiedź podmiotowi publicznemu przede wszystkim na pytanie o szanse powodzenia projektu w zaproponowanym przez niego modelu organizacyjnym. Jednym z kluczowych zagadnień jest ustalenie oczekiwanej długości trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w kontekście preferowanego modelu wynagrodzenia i podziału zadań oraz ryzyk. Odpowiedzi partnera prywatnego powinny pozwolić na w miarę jednoznaczną weryfikację wysokości nakładów inwestycyjnych (budowy infrastruktury, warunków finansowania przedsięwzięcia) oraz kosztów eksploatacyjnych.

Pytania i miejsce na odpowiedzi dotyczące przedsięwzięcia zdefiniowanego w memorandum informacyjnym, zazwyczaj grupowane są w załączonym do memorandum „formularzu uwag i postulatów dotyczących przedsięwzięcia”. Formularz zależnie od woli organizatora konsultacji rynkowych może być osobno przygotowany dla potencjalnych partnerów prywatnych, jak i osobno dla instytucji finansujących przedsięwzięcie.

W przypadku formularza skierowanego do potencjalnych partnerów prywatnych, zazwyczaj podmiot publiczny w pierwszej części definiuje pytania dotyczące doświadczenia przedsiębiorców biorących udział w konsultacjach w realizacji przedsięwzięć analogicznych do projektu będącego przedmiotem konsultacji, jak również ich doświadczenia w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego. Kolejne pytania dotyczą szczegółowych kompetencji, specyficznie wymaganych w analizowanym przedsięwzięciu. Pytania te pozwalają zdiagnozować, czy na polskim rynku w ogóle można liczyć na nawiązanie współpracy z przedsiębiorcami posiadającymi doświadczenia w obszarze składającym się na zakres przewidziany w ramach przedsięwzięcia, jak również czy podmioty te mają praktyczne umiejętności w zakresie zarządzania procesem realizacji umowy o PPP.

W kolejnej turze pytań czas na te o faktyczne zainteresowanie i ewentualne uwagi związane z realizacją konkretnego, konsultowanego przedsięwzięcia na zasadach określonych w memorandum. W szczególności jest to miejsce na zadanie pytań o gotowość do pełnienia roli nie tylko projektanta/budowniczego poszczególnych elementów składających się na całość infrastruktury wznoszonej w ramach przedsięwzięcia, ale też na pytanie o możliwość i wolę pełnienia operatora tej infrastruktury na zasadach i w modelu wynagrodzenia zaproponowanym przez podmiot publiczny. Niejednokrotnie okazuje się, że pewne elementy przedsięwzięcia nie mogą być objęte zasobami jednego przedsiębiorstwa i konieczne jest tworzenie kon-



źródło: fotolia.pl

8 Por. uwagi dotyczące wynagrodzenia partnera prywatnego opisane w pierwszym numerze *Biuletynu PPP*, str. 43 i nast.

sorcjów. Dzięki dyskusji nad tymi obszarami **można zdiagnozować czy przedsięwzięcie nie jest zbyt skomplikowane, jak na możliwości przedsiębiorców zainteresowanych (zdolnych) do realizacji jedynie części przewidzianych w nim zadań.** Dzięki dyskusji nad zakresem zadań i kompetencji koniecznych do ich wdrożenia, warto rozważyć czy potencjalne przedsięwzięcie nie powinno być podzielone lub ograniczone. Niekiedy okazuje się, że zamiast jednego przetargu w modelu koncesji na roboty budowlane łatwiej (a więc i efektywniej kosztowo) będzie znaleźć partnera do wzniesienia pewnych elementów infrastruktury w modelu opłaty za dostępność, a zakontraktowanie operatora tej infrastruktury powinno być dokonane odrębnie w modelu koncesyjnym (ograniczonym jedynie do elementu usług).

Szczególnie istotne są pytania dotyczące mechanizmów wynagrodzenia proponowanego partnerowi w zamian za realizację zadań publicznych będących istotą PPP. Zazwyczaj chodzi o sprecyzowanie czy strona prywatna jest w stanie efektywnie przejść ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia – po pierwsze, czy w ogóle jest zainteresowana zaproponowanym mechanizmem płatności, po drugie, czy skala tego wynagrodzenia jest adekwatna do oczekiwań strony publicznej, tj. czy zapewnia zwrot zainwestowanych w przedsięwzięcie środków. Dyskusja ta może doprowadzić do zmiany mechanizmu płatności, tj. przejścia z ryzyka ekonomicznego w kierunku ryzyka popytu, zwiększenia skali wynagrodzenia lub ograniczenia świadczeń ze strony partnera proporcjonalnie do możliwego wynagrodzenia.

Kolejna seria pytań powiązanych z modelem wynagrodzenia partnera prywatnego i wzajemnych świadczeń jest zazwyczaj skupiona na preferowanym modelu podziału zadań i ryzyk. W konsekwencji, niejednokrotnie pojawia się również kwestia optymalnego czasu trwania umowy, co jest powiązane ze skalą wzajemnych świadczeń stron. W kolejnych krokach możliwe jest przedyskutowanie szczegółów instytucjonalnych i organizacyjnych przedsięwzięcia, w szczególności zastosowania modelu spółki celowej dla realizacji umowy, a także preferowanego podejścia strony prywatnej do kwestii konsorcjum, spółek celowych czy też relacji z instytucją finansującą. W kontekście omawiania spraw związanych z finansowaniem przedsięwzięcia, pojawiają się pytania o oczekiwania strony prywatnej co do szczególnych zabezpieczeń i gwarancji świadczeń ze strony publicznej, które mają znaczenie dla instytucji finansującej stronę prywatną. W tej kategorii spraw pojawić mogą się również pytania o możliwość i skalę ustanowienia hipoteki lub szczegóły dotyczące dopuszczalności i skali cesji wierzytelności wynikających z umowy. W pytaniach skierowanych do strony prywatnej, podmioty publiczne często dopytują o samą strukturę finansowania przedsięwzięcia, oczekiwaną skalę zwrotu z inwestycji.

Końcowe pytania mają często charakter otwarty. Skupiają się na tym, czy partner prywatny został dostatecznie poinformowany o ofercie strony publicznej (zakresie przedsięwzięcia, oczekiwaniach strony publicznej w relacji do proponowanego mechanizmu i skali wynagrodzenia).

Wobec obecnej sytuacji na rynku (wzrost cen materiałów i pracy), w kwestionariuszach coraz częściej pojawia się pytanie, czy podmiot publiczny właściwie dokonał kalkulacji kosztów realizacji przedsięwzięcia. Kwestionariusz najczęściej kończy się jednoznacznie zdefiniowaną prośbą o potwierdzenie, czy realizacja przedsięwzięcia byłaby dla biorących w nim udział podmiotów interesująca w stopniu pozwalającym na wzięcie udziału i złożenie oferty w przyszłym postępowaniu na wybór partnera prywatnego. Wynika to z celu dialogu, jakim jest nie tylko doprecyzowanie i weryfikacja założeń przedsięwzięcia, ale również uprawdopodobnienie wykonalności rynkowej przedsięwzięcia. Niejednokrotnie od stwierdzenia choćby minimalnego zainteresowania uczestnictwem w postępowaniu na wyłonienie partnera prywatnego organizujące badania rynkowe podmioty uzależniają dalsze prace nad przedsięwzięciem. Kwestionariusze pytań, najczęściej w pierwszej fazie rozmów, zawierają również prośbę o wskazanie uwag krytycznych – zastrzeżeń i sugestii, które mogą przyczynić się do polepszenia jakości przedsięwzięcia i jego wykonalności rynkowej.

Niezależnie od tego, czy pytania padają w ramach niesformalizowanego trybu badań rynkowych, czy w trybie dialogu technicznego, ważne jest odpowiednie ich sformułowanie w relacji do materiału zawartego w memorandum inwestycyjnym. Ważne, aby pytania do potencjalnych inwestorów zadawane były w sposób pozwalający na uzyskanie szczegółowych informacji weryfikujących założenia poczynione przez podmiot publiczny, jednocześnie na tyle otwarte, aby pozwolić uczestnikom konsultacji na wyrażenie opinii na temat założeń projektu, które przesądzają o jego powodzeniu rynkowym/zainteresowaniu udziałem w projekcie ze strony sektora prywatnego i instytucji finansujących.

Warto pamiętać, że dystrybucja informacji o prowadzonym badaniu rynkowym (również w formie dialogu technicznego) powinna być tak zorganizowana, aby dokumentacja (memorandum oraz towarzyszące mu kwestionariusze) trafiły do odpowiedniego kręgu adresatów, faktycznie zainteresowanych udziałem w projektach typu PPP, w branży, której dotyczą konsultacje, do których są oni zapraszani. Zaproszenia do udziału w badaniu rynkowym nie powinny być rozsyłane w sposób chaotyczny – niezależnie od informacji na stronie rządowej podmiotu publicznego, wiado-

mość o konsultacjach musi dotrzeć do konkretnych osób zajmujących się sprawami PPP lub przynajmniej pozyskiwaniem kontraktów w strukturach przedsiębiorstw przygotowanych do realizacji projektów PPP. **Warto pamiętać, że informacja skierowana generalnie do zarządu dużego koncernu najprawdopodobniej nie dotrze do osób, które byłyby faktycznie zainteresowane udziałem w konsultacjach. Informację o konsultacjach warto zamieścić w mediach zajmujących się PPP, jednak ważne jest, aby zespoły ds. PPP powołane w strukturach podmiotu publicznego uczestniczyły w spotkaniach i konferencjach poświęconych PPP, co pozwoli na zbudowanie sieci kontaktów z osobami, które mogą rozpropagować informację o potencjalnym rynku PPP. Szczególnie warto rozważyć współpracę z Platformą PPP lub organizacjami pozarządowymi zajmującymi się wspieraniem rynku PPP⁹.** Promocja procesu konsultacyjnego, jak i jego przeprowadzenie i podsumowanie wyników, mogą być również częścią zadań doradcy podmiotu publicznego, odpowiadającego za całość analiz przedrealizacyjnych¹⁰. Można również rozważyć zlecenie osobnej usługi doradczej skupionej na pomocy w organizacji procesu testowania rynku i jego rozpropagowania wśród potencjalnych inwestorów. W przypadku mniejszych przedsięwzięć, które wzbudzą zainteresowanie jedynie mniejszych podmiotów prywatnych, podmiot publiczny powinien skupić się na promocji projektu wśród lokalnych/regionalnych przedsiębiorców. Dotyczy to szczególnie kontraktów usługowych i projektów wymagających dobrego rozpoznania rynku lokalnego, jak przedsięwzięcia z zakresu turystyki, sportu czy rewitalizacji. Jeśli lokalni przedsiębiorcy mimo posiadania potencjału technicznego i finansowego do podjęcia realizacji mniejszych projektów obawiają się udziału w nowych dla nich procedurach, warto zaprosić do współpracy beneficjentów środków Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości przeznaczonych na edukację mniejszych firm w zakresie PPP, którzy mogą zorganizować lokalne warsztaty dla przedsiębiorców, zanim ruszą konsultacje rynkowe przyszłego projektu PPP¹¹.

Testowanie rynku z natury rzeczy powinno odbywać się na etapie prac poprzedzających ogłoszenie postępowania na wybór partnera prywatnego. Należy jednak pamiętać, że nie może być to zbyt wczesny etap analiz, na którym konsultowany

9 Lista takich organizacji dostępna jest np. tutaj: <https://www.msit.gov.pl/pl/turystyka/ppp-w-turystyce/instytucje/3465,instytucje.html>. Ministerstwo wymienia: Fundację Centrum PPP oraz Instytut PPP.

10 Por. uwagi na temat roli doradcy PPP w *Biuletynie PPP* nr 2, str. 25 i nast.

11 Por. materiał nt. szkoleń dla MMSP w *Biuletynie PPP* nr 3, str. 42 i nast.

projekt będzie zbyt mało konkretny, aby być przedmiotem efektywnych rozmów z potencjalnymi partnerami prywatnymi. W bardziej skomplikowanych projektach niekiedy praktykuje się dialog z potencjalnymi inwestorami na etapie weryfikacji dwóch lub większej liczby konkurencyjnych modeli realizacji przedsięwzięcia, a na końcowym etapie analiz konsultacjom rynkowym poddaje się rozwinięty model wybrany w ramach wstępnych konsultacji, aby ostatecznie go udoskonalić. W sytuacji dwuetapowych konsultacji warto jednak zadbać, aby i pierwszy z nich był przygotowany w sposób umożliwiający podjęcie rzeczowej dyskusji – szczególnie co do zakresu inwestycji i podziału zadań i ryzyk między stronami w ramach przyszłego projektu.

Dialog techniczny

Na tle omówionych powyżej konsultacji rynkowych należy zasygnalizować możliwość przeprowadzenia go w trybie dialogu technicznego, który stanowi bardziej sformalizowany sposób konsultacji rynku – konkretyzacji przedmiotu zamówienia udzielanego w ramach procedury wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza. Przebieg dialogu technicznego regulowany jest przepisami art. 31a – 31c ustawy PZP. Należy podkreślić, że **dialog techniczny, choć regulowany przez przepisy ustawy PZP nie stanowi trybu udzielenia zamówienia publicznego i w szczególności nie należy mylić go z dialogiem konkurencyjnym, który jest właściwym trybem zawarcia umowy o PPP.** Celem dialogu technicznego jest ułatwienie zamawiającemu (podmiotowi publicznemu) przygotowania postępowania na wybór partnera przez precyzyjne opisanie przedmiotu przyszłej umowy, stworzenie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i określenie warunków umowy, jak również technicznej strony przedsięwzięcia. W celu doprecyzowania zakresu przedsięwzięcia, podmiot publiczny może zwrócić się do potencjalnych wykonawców o pomoc merytoryczną – doradztwo lub udzielenie informacji związanych z planowanym zamówieniem. W toku dialogu technicznego wykonawcy przedstawiają propozycje rozwiązań technicznych, technologicznych, finansowych, organizacyjnych, prawnych lub innych istotnych z punktu widzenia planowanego zamówienia publicznego. Co istotne, w dialogu uczestniczyć mogą zarówno potencjalni wykonawcy, podmioty finansujące projekt i inne podmioty zainteresowane przyszłym zamówieniem. Ponieważ wiedza na temat przyszłego przetargu może preferować uczestniczących w dialogu przedsiębiorców, ustawa nakazuje prowadzenie dialogu technicznego w sposób gwarantujący uczciwą konkurencję. Informacja o dialogu technicznym oraz jego przedmiocie musi zostać umieszczona na stronie internetowej podmiotu publicznego prowadzącego konsultacje rynkowe w trybie dialogu technicznego. Konieczne

jest także równe traktowanie potencjalnych wykonawców i proponowanych przez nich rozwiązań. Co istotne, wykonawcy uczestniczący w dialogu technicznym mogą brać udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia ogłoszonym na bazie przeprowadzonego dialogu technicznego. Dialog techniczny może być zorganizowany podobnie jak „zwykłe” konsultacje rynkowe i faktycznie nie jest stosowny szczególnie często w przypadku prowadzenia testu rynku dla PPP, ponieważ podstawowym trybem zawierania umowy o PPP jest tryb dialogu konkurencyjnego, w ramach którego omawiane są wszelkie aspekty przyszłej współpracy, co w przypadku poprzedzania go dialogiem technicznym nieco sztucznie wydużałoby procedurę udzielenia zamówienia. W bardziej skomplikowanych technologicznie lub złożonych pod kątem ekonomicznym przypadkach dialog techniczny służyć może również jako alternatywa wobec innych form konsultacji rynkowych przedsięwzięć PPP.

Ogłoszenie o wszczęciu procedury dialogu technicznego poprzedzającej udzielenie zamówienia publicznego dla konkretnego przedsięwzięcia zamieszcza się w BIP podmiotu prowadzącego konsultacje w tej formule.

Ogłoszenie zawiera informację wstępną obejmującą dane podmiotu publicznego (zapraszającego do udziału w dialogu technicznym) w celu pozyskania informacji niezbędnych do przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór partnera prywatnego. Ogłoszenie zawiera warunki (zazwyczaj niezbyt wygórowane) wobec potencjalnych uczestników dialogu technicznego, wskazując jednocześnie na konieczność zapoznania się z memorandum informacyjnym (o treści tożsamej do omówionego już przy okazji opisywania niesformalizowanego trybu konsultacji rynkowych). W ogłoszeniu o wszczęciu procedury dialogu technicznego wskazuje się również na konieczność wypełnienia prostego *Wniosku o dopuszczenie do udziału w dialogu technicznym* (dalej *Wniosek*), stanowiącego załącznik do ogłoszenia o dialogu technicznym. Najczęściej zgłoszenia dokonać można w formie elektronicznej na adres podany przez podmiot zapraszający do udziału w dialogu technicznym. **Uczestnik skłonny do podzielenia się swą wiedzą z podmiotem publicznym może brać udział w dialogu technicznym wspólnie z innymi podmiotami. W takim przypadku fakt ten należy odpowiednio zaznaczyć we wniosku.**

W ogłoszeniu wskazuje się również termin składania wniosków o udział w dialogu technicznym, definiuje się cel i przedmiot dialogu technicznego ze wskazaniem, że dane uzyskane w jego trakcie w przyszłości posłużą doprecyzowaniu przedmiotu zamówienia w ramach procedury wyłonienia partnera prywatnego. W ramach ogłoszenia ustanawia się również zasady prowadzenia dialogu technicznego, często z odwołaniem do krótkiego regulaminu zapewniającego transparentność i równe traktowanie jego uczestników.

NASZA RADA

Zazwyczaj w ogłoszeniu wskazuje się, że dialog techniczny prowadzony będzie w terminach indywidualnie ustalonych z każdym z jego uczestników, w zależności od potrzeby i ustaleń pomiędzy zapraszającym a uczestnikiem, w formie:

- (i) spotkań z udziałem upoważnionych przedstawicieli obu stron dialogu;
- (ii) wymiany korespondencji elektronicznej;
- (iii) telekonferencji z udziałem upoważnionych przedstawicieli obu stron dialogu.

Najczęściej w ramach dialogu przedmiotem dyskusji, konsultacji i ustaleń są informacje określone w memorandum informacyjnym, istotne postanowienia umowy o PPP, standard utrzymania technicznego obiektu (dla projektów z opłatą za dostępność) lub wstępny biznes plan przedsięwzięcia, zakres przedsięwzięcia dla modeli koncesyjnych, w razie potrzeby i możliwości strony publicznej także dokumentacja techniczna przedsięwzięcia. Dokumenty stanowiące podstawę do dyskusji najczęściej stanowią załącznik do ogłoszenia o wszczęciu dialogu konkurencyjnego, przy czym dokumenty bardziej szczegółowe, jak np. dokumentacja techniczna czy analizy biznesowe przekazywane są już w trakcie rozmów z uczestnikami dialogu.

W ogłoszeniu można doprecyzować zasady wymiany korespondencji i język konsultacji. **Ważnym zastrzeżeniem jakie często pojawia się w zaproszeniu (ogłoszeniu) jest deklaracja, zgodnie z którą za udział w dialogu technicznym uczestnicy nie otrzymują wynagrodzenia ani zwrotu kosztów oraz ustalenie zasady, zgodnie z którą przystąpienie uczestnika do dialogu technicznego jest równoznaczne z udzieleniem bezwarunkowej zgody na wykorzystanie przekazywanych informacji oraz utworów stanowiących przedmiot praw autorskich (w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹²) na potrzeby przygotowania i realizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego określonego szczegółowo w ogłoszeniu o prowadzeniu dialogu technicznego.** Tym samym uczestnicy przystępujący do dialogu technicznego automatycznie wyrażają zgodę na wykorzystanie przez zapraszającego przekazanych informacji w treści przyszłych specyfikacji istotnych warunków zamówienia i innych dokumentów wynikających z procedur udzielania zamówień publicznych. **W ogłoszeniu można również zastrzec, że przystąpienie uczestnika do dialogu technicznego jest również zezwoleniem na rozporządzanie i korzystanie z opracowań utworów wykorzystanych w dialogu oraz stanowi zapewnienie ze strony uczestnika, że wykorzystanie utworów przez zapraszającego nie będzie naru-**

12 T.j. DzU z 2017 r. poz. 880.

szano praw osób trzecich. W celu zwiększenia szans na zgłoszenie się do udziału w dialogu technicznym, warto jednak zastrzec, że w przypadku udostępnienia dokumentów stanowiących tajemnicę handlową, w każdym przypadku uczestnik powinien wnieść stosowne zastrzeżenie. Ogłoszenie, obok instrukcji co do formalnej strony składania wniosku o udział w dialogu technicznym, wskazuje kto jest osobą upoważnioną w strukturach organizatora dialogu do kontaktu z uczestnikami. Ważną częścią ogłoszenia o dialogu jest zastrzeżenie, że inicjujące go ogłoszenie nie stanowi

zaproszenia do złożenia oferty w rozumieniu art. 66 kodeksu cywilnego¹³, ani nie jest ogłoszeniem o zamówieniu w rozumieniu przepisów ustawy o PZP oraz nie stanowi postępowania w trybie przetargu nieograniczonego oraz zastrzeżenia prawa co do zakończenia dialogu technicznego na każdym jego etapie bez podania przyczyn. W ogłoszeniu wskazuje się równocześnie, że uczestnikom dialogu technicznego nie przysługują środki ochrony prawnej, o których mowa w ustawie o PZP.

13 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r., t.j. DzU z 2017 r. poz. 459.

Adam Jędrzejewski – ekspert doświadczony w prowadzeniu testów rynku PPP, pracował również jako przedstawiciel partnera prywatnego w projektach PPP realizowanych w Polsce.

3.3. PPP przyjazne dla inwestora

Tomasz Srokosz

W praktyce prawa można wskazać zarówno pozytywne, jak i negatywne strony stosowania określonych regulacji. Istotą okresowych nowelizacji aktów prawnych jest ich przegląd, wybór pozytywnych aspektów i wzmocnienie ich roli, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych.

Przed nami zapowiadana nowelizacja ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej jako ustawa o PPP). Projekt rządowy został przekazany w marcu br. do sejmu (druk nr 2333), przy czym nie stanowi on sam tematu niniejszego artykułu, lecz teza, którą podkreślono w rządowym projekcie, to jest **nieefektywność dotychczasowej procedury PPP**¹. Ta nieskuteczność postępowań zaważyła na stosunkowo niewielkiej, np. względem zamówień publicznych, popularności PPP. Przedmiotowa nowelizacja ma w zamiarze wprowadzić zwiększenie popularności tej konstrukcji prawnej. Na gruncie obowiązujących przepisów przedsiębiorcy zainteresowani projektem PPP mogą już oczekiwać takiego przygotowania projektu, aby odpowiednio wcześniej ocenić opłacalność projektu oraz zasadność udziału w postępowaniu, eliminując czasochłonne i kosztowne postępowania, często same w sobie o charakterze „testowym”. Innymi słowy **przedsiębiorcy mogą i powinni oczekiwać, aby postępowanie miało na celu wyłącznie wyłonienie partnera dla realizacji przedsięwzięcia, a nie utwierdzenie się podmiotu publicznego w celowości i zasadach jego realizacji.**

Projekt i postępowanie PPP należy do strony publicznej

Podkreślić należy, że PPP to głównie forma powierzenia zadań publicznych przedsiębiorcy, więc każdorazowo inicjatorem i pomysłodawcą jest podmiot publiczny, mający nadrzędny cel, tj. zaspokojenie określonych potrzeb publicznych, często społeczności lokalnej. Dotyczy to zarówno efektu końcowego, jak i sposobu jego realizacji. **Udział strony prywatnej w konsultacjach, co do modelu realizacji nie zwalnia podmiotu publicznego z odpowiedzialności za przedsięwzięcie, stąd potrzeba narzędzi wzmacniających proces decyzyjny po stronie publicznej.**

1 Ilustruje to statystyka, otóż w wyniku wszystkich wszczętych postępowań od 2009 r. do końca czerwca 2017 r., tylko w 26 % doszło do zawarcia umowy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Wracając do postawionej powyżej tezy, należy przyjąć, że nie tylko regulacje prawne, ale i okoto prawne narzędzia nie sprawdziły się w pełni przy popularyzacji i upowszechnieniu PPP. Jednym ze sposobów weryfikacji założeń projektu przed rozpoczęciem formalnej procedury przez podmiot publiczny jest tzw. „**test rynku**”. Do udziału w nim, podmiot publiczny zaprasza potencjalnych wykonawców oraz instytucje finansowe, przekazując zainteresowanym podmiotom tzw. memorandum informacyjne. Jest to dokument opisujący zakres finansowych, prawnych i technicznych założeń planowanego przedsięwzięcia. Wachlarz zagadnień, które mogą być przedmiotem testu rynku jest określony wyłącznie potrzebami podmiotu publicznego. Dodatkiem do memorandum jest ankieta skierowana do uczestników badania, za pomocą której zaproszone podmioty mogą odnieść się do istotnych kwestii związanych z wdrożeniem planowanego przedsięwzięcia, w tym do proponowanego podziału zadań i ryzyk. W przypadku bardziej złożonych projektów PPP, podmiot publiczny przewiduje spotkanie z uczestnikami testu rynku. Przeprowadzenie konsultacji rynkowych nabrało znaczenia w realizacji tzw. projektów hybrydowych. *Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa 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 (MiiR/H/2014–2020/7(01)03/20145), podmiot publiczny podejmuje decyzję o realizacji inwestycji w trybie PPP w oparciu o przeprowadzoną analizę przedrealizacyjną przedsięwzięcia oraz przeprowadzone badania (konsultacje) rynkowe*². W największym skrócie test odpowiada na pytanie: *dlaczego PPP?*

Regulacja rynku – efekt PPP

Każdy projekt PPP ma za przedmiot zadanie publiczne, które może wykonać przedsiębiorca, zatem każdorazowo stanowi ono ingerencję w określony rynek usług (czasami tak niszowych jak domy studenckie czy

2 J. Kot, *Badanie rynku poprzedzające procedurę wyboru partnera prywatnego*, listopad 2015, <http://blogppp.pl/badanie-ryнку-poprzedzajace-procedure-wyboru-partnera-prywatnego/>. Od redakcji: Obecnie obowiązuje znowelizowana wersja wytycznych, wydana przez Ministra Rozwoju i Finansów w lutym 2017 r. Pisze o tym K. Szymański na str. 18 niniejszego *Biuletynu PPP*.

powierzchnie reklamowe). Ta ingerencja polega albo na udostępnieniu rynku właściwego przedsiębiorcy, albo na wzmocnieniu jego pozycji rynkowej np. zleceniem o skali niespotykanej na rynku. Przesłanką ingerencji w rynek strony publicznej jest stan ograniczonej konkurencji w określonej działalności gospodarczej, w przeciwnym razie na wolnym rynku jest ona pozbawiona sensu. Dla przykładu, gmina budując obiekt rekreacyjny działa w sytuacji ograniczenia konkurencji lub jest władna taką konkurencję ograniczyć albo regulować. Jak istotna jest kwestia regulacji rynkowych we współczesnym państwie, świadczy przyznanie w 2014 r. nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii prof. Jean Tirole, który został nagrodzony za *analizę siły rynku i jego regulacji*.

Pojęcie rynku jest definiowane w przepisach prawa konkurencji³, a w prawie unijnym przepisami art. 101 i następnym Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (TFUE) i jego przepisów o udzielaniu pomocy publicznej oraz przepisów prawa wtórnego o koncesji przedsiębiorstw. W przepisach tych rynek jest pojmowany nie terytorialnie, lecz funkcjonalnie i dynamicznie w odniesieniu do zjawisk ekonomicznych, takich jak skuteczność konkurencji, zniekształcenie konkurencji, pozycja znacząca i pozycja dominująca na rynku, etc. Trudno rozdzielić pojęcie rynku od pojęcia konkurencji, mimo że są one odrębne zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i prawnej. To rynek określa ramy i obszar, a także zakres usług oferowanych przez konkurencyjne podmioty. Na takim rynku następuje ocena sił konkurencji. W orzecznictwie wspólnotowym oraz piśmiennictwie tak skonstruowane pojęcie rynku określa się jako rynek właściwy (relewantny)⁵.

Kontrakty szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prawnego (w tym umowy koncesji) mają charakter kształtujący rynek, a nie dostosowujący się do niego. Zatem **decydując się na wieloletni kontrakt PPP lub umowę spółki, korzyści przemawiające za tym rozwiązaniem muszą przeważać nad naruszeniem konkurencji**. Co innego jest, gdy np. gmina sama prowadzi obiekt sportowy, co innego, gdy w tym zakresie podejmuje współpracę z prywatnym partnerem przez okres wielu lat. Pojęcie rynku regulowanego oraz sama „regulacja” jako pojęcie prawne nie są jednoznaczne i zawierają przeciwstawne elementy z jednej strony ograniczające wolność gospodarczą, które jednocześnie z drugiej strony ją wzmacniają. Nie można klasyfikować regulacji rynkowej jako synonimu ograniczenia dostępu do wykonywania działalności gospodarczej z pobudek określanych jako porządkowe, tak

jak w tzw. niemieckim modelu koncesji⁶. Dla przykładu gmina spełnia przesłanki dla kwalifikacji jej jako organu regulacyjnego na rynku usług komunalnych, przynajmniej dla części usług wymienionych w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1875).

Wracając do roli podmiotu publicznego na rynku właściwym usług należy przyjąć, że jako dysponent środków publicznych o wartości niejednokrotnie przewyższającej możliwości sektora prywatnego, kształtuje nie tylko określony kontrakt, a co za tym idzie jego warunki, ale wpływa na stosunki gospodarcze po realizacji kontraktu, np. monopolizując transport lokalny lub parkingi miejskie. Zatem wszelkie analizy przedrealizacyjne powinny takie oddziaływanie uwzględnić zarówno w trakcie procesu inwestycyjnego, jak i po jego zakończeniu. Innymi słowy nie chodzi tylko o efekt materialny (infrastrukturalny), ale sposób jego realizacji i co najważniejsze późniejszego jego wykorzystania.

Analiza efektywności

Warto zatem odnieść się do efektu końcowego planowanego przedsięwzięcia, w tym konkurencyjności rynku. Istotną zmianą z przewidzianych rządowym projektem⁷ jest nałożenie na podmiot publiczny obowiązku sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Analiza efektywności ma dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy formuła PPP okaże się korzystna z punktu widzenia realizacji planowanego przedsięwzięcia. Korzyści muszą być o tyle symetryczne, aby zagwarantować nie tylko korzyści publiczne, ale równocześnie zainteresowanie inwestycją przedsiębiorców. W swojej ocenie podmiot publiczny powinien uwzględnić w szczególności:

- zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego,
- szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji,
- wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany⁸.

Jest to przykładowy katalog przesłanek, którymi powinien kierować się podmiot publiczny przy sporządzeniu oceny efektywności. Oznacza to, że sama ocena nie może mieć charakteru sztywnej regulacji, ale dokonywana będzie przy rozważeniu indywidualnych okoliczności przedsięwzięcia, stąd też zakres oraz przedmiot oceny

3 Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. DzU z 2018 r. poz. 798.

4 Wersja skonsolidowana Traktatu Dz Urz UE, C 202 tom 59 z 7 czerwca 2016 r. (dawny artykuł 81 TWE).

5 W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, s. 16. Wyd. Difin, Warszawa 2008.

6 W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, op. cit., s. 47. za C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2005.

7 W niniejszym artykule opisywana jest wersja projektu aktualna w dniu 14 maja 2018 r.

8 Art. 2a ust. 2 projektowanej nowelizacji.

jest niedookreślony, a tym samym pozostaje w sferze uznania podmiotu publicznego. Taki obowiązek ma na celu rzetelne przygotowanie projektu PPP, a wprowadzenie takiej indywidualizacji oraz elastyczności sporządzanej oceny zwiększyć ma jakość dokumentacji postępowań dotyczących wyboru partnera prywatnego.

Co do pierwszego z wymienionych powyżej kryteriów warto przypomnieć że: Komisja Europejska definiuje PPP jako *współpracę sektora publicznego i prywatnego, dla realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. Model ten przynosić ma korzyści obu stronom, rozdzielając zadania i ryzyko w taki sposób, aby uwzględnić specyfikę danego sektora. Całość zadań może być wykonywana bardziej efektywnie dzięki temu, że każdy z zaangażowanych w projekt sektorów zajmuje się tym, z czym radzi sobie najlepiej*⁹. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ za istotę współpracy w ramach PPP uważa *dostarczanie przez podmioty sektora prywatnego kapitału, przy jednoczesnym obciążeniu ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie. Sektor publiczny jest odpowiedzialny za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie, który zapewni podnoszenie jakości życia i rozwój gospodarczy*¹⁰.

Uzasadnienie nowelizacji słusznie zakłada, ale i potwierdza pierwotne założenia, że realizacja zadań publicznych na drodze partnerstwa publiczno-prywatnego jest alternatywą dla ich powierzania w trybie zamówień publicznych. Jakie jest uzasadnienie dla innego względem zamówień publicznych trybu powierzenia zadań? Główną zaletą nawiązywania współpracy z sektorem prywatnym w sposób inny niż przez zamówienia publiczne jest wskaźnik korzyści *value for money*, który jest definiowany, jako *optymalna kombinacja całościowego cyklu życia projektu z odpowiednim poziomem jego jakości, na poziomie oczekiwania użytkownika*¹¹. Zgodnie z powyższym, podmiot publiczny nie powinien ograniczać się do ofert zakładających minimalny czas wykonania przedsięwzięcia przy minimalnym koszcie, gdyż korzyści wynikające z takiego sposobu realizacji przedsięwzięcia mogą być krótkotrwałe. Punktem wyjścia powinna być rzeczywista wartość danego przedsięwzięcia (jego całościowego cyklu życia), na którą składają się nie tylko elementy finansowe, ale również społeczno-ekonomiczne, operacyjne i jakościowe. **„Optymalny” nie zawsze jest synonimem „tańszego” na poszczególnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Niekiedy, dzięki większym nakładom, uzyskuje się lepszą jakość usługi, co stanowi wartość niepoliczalną, jednak „odczuwalną”.** W eko-

nomii wykorzystuje się metody analizy porównawczej, używane na różnych etapach opracowania i przygotowania projektu. Pozwala to ocenić efektywność metody PPP i koncesji w porównaniu z innymi metodami realizacji zadania. Znajdują one zastosowanie na etapie przeglądu i przygotowania projektu oraz na etapie realizacji zadania. Uważa się, że korzyść kosztowa lub opłacalność w stosunku do alternatywnego wdrożenia projektu może zaistnieć, jeżeli rozwiązanie PPP lub koncesji okaże się tworzyć wyższą proporcję jakości do kosztów¹².

Polski ustawodawca uznał, że w zależności od zamierzonego celu, podmiot publiczny może wykonać różne formy powierzenia zadań. Jeżeli jej zamiarem jest otrzymanie usługi najtańszej, powinien zastosować zamówienia publiczne, gdzie kluczowe, aczkolwiek nie jedyne jest kryterium ceny. Jeżeli zamiarem jest uzyskanie najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny, może wybrać partnerstwo publiczno-prywatne lub koncesję, korzystając z przepisów proceduralnych ustawy z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2016 r. poz. 1920). Z drugiej strony (w kwestii proceduralnej) warto odnotować ciekawą propozycję zawartą w projektowanej nowelizacji, aby podmiot publiczny mógł w każdym przypadku dokonać wyboru partnera prywatnego w trybie zamówień publicznych, także wówczas, gdy umowa będzie umową koncesji. Stosowanie ustawy o umowie koncesji do wyboru partnera prywatnego byłoby fakultatywne. Dzięki temu podmiot publiczny, który dopuszcza różne modele partnerstwa, wszczynając postępowanie w trybie zamówień publicznych, nie będzie miał powodów do obaw, że zastosował nieprawidłowy tryb wyboru partnera prywatnego, jeżeli negocjacje zakończą się zawarciem umowy koncesji. Dopuszczenie w każdym przypadku stosowania zamówień publicznych uchroni podmioty publiczne i partnerów prywatnych przed niepotrzebnym powtarzaniem postępowania, gdy podmiot publiczny (niewłaściwie oceniając perspektywy zawarcia umowy) wszczął postępowanie w trybie ustawy o umowie koncesji, a faktycznie wynegocjowana umowa nie może być uznana za umowę koncesji¹³.

Baza dobrych praktyk

Artykuł 3 ustawy o PPP wymienia poszczególne zadania organu właściwego w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. ministra właściwego ds. rozwoju regio-

9 *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Bruksela, Komisja Europejska, 2003.

10 United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York – Geneva 2007, s. 1.

11 HM Treasury, *Value for money guide PFI; meeting the investment challenge*, July 2003.

12 W trakcie postępowań prowadzonych na rzecz Miasta Katowice oraz Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu w 2013 r. doradcy ekonomiczni, z którymi współpracowałem przedstawiali takie analizy porównawcze zwane w praktyce „public sector comparator”, ich celem było porównanie form realizacji przedsięwzięcia.

13 Uzasadnienie do projektu nowelizacji.

nalnego¹⁴. Wzmocnienie roli organu centralnego to postulat od wielu lat podnoszony przez praktykę związaną z PPP. Nie chodzi tu o władczą ingerencję w postępowania, ale o możliwości informowania lub rekomendowania rozwiązań bezpiecznych i sprawdzonych. Baza dobrych praktyk i to zarówno prawnych, jak i podatkowych jest niezbędna choćby dla niewielkich samorządów przy realizacji programów PPP. Poniżej podam przykład, jak wyrok sądu administracyjnego skomplikować mógł sprawę z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego w projektach drogowych. Bez wsparcia doradców prawnych i podatkowych przy interpretacji poniższego wyroku projekty infrastrukturalne w formule PPP wydały się bezprzedmiotowe. Poniżej fragment uzasadnienia:

Powyższy wyrok, wprowadzając odnośność do kwestii podatkowych, podważał spójność świadczenia partnera prywatnego jako jednolitej usługi opisanej umową. W zasadzie podważa on sens PPP jako oddzielnej regulacji, skoro inwestycje można wykonywać i rozliczyć etapami. Orzeczenie to wyraźnie „przesuwa” PPP w stronę zamówień publicznych. Wkomponowując je w pojęcie „testu rynkowego” można przyjąć, że sens projektów PPP jest co do zasady wątpliwy. W sytuacji, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z budżetu gminy, dla rozliczenia poszczególnych usług świadczonych przez niego w ramach PPP konieczne jest ich wydzielenie i osobne rozliczenie każdej z nich. To orzeczenie wymagało kolejnych interpretacji tak, aby nie zamknąć drogi PPP w projektach

Oplata za dostępność, stanowi finansowy ekwiwalent udostępnienia przez partnera prywatnego wybudowanej przez niego infrastruktury komunalnej i stanowi łączne wynagrodzenie za całość jego świadczenia. Jak pojęcie to wykształcone przez praktykę okazało się wątpliwe, świadczyć może wyrok NSA z 13 marca 2014 r.¹⁵, cytuję w większym fragmencie, bo pośrednio interpretuje m.in. ekwiwalentność świadczeń zawartych w umowie umowy PPP: W sprawie strona złożyła ofertę gminie miejskiej w postępowaniu dotyczącym wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia związanego z wybudowaniem oraz eksploatacją na terenie gminy drogi publicznej. W przypadku wyboru spółki zostanie zawarta umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym z gminą, zgodnie z u.p.p.p. W ramach umowy spółka jest zobowiązana do opracowania dokumentacji organizacji robót i budowy oraz uzyskania zezwoleń i innych dokumentów niezbędnych do wybudowania drogi, jak i wybudowania drogi zgodnie z harmonogramem oraz jej eksploatacji. Spółka jest zobowiązana do eksploatacji drogi w sposób stały i nieprzerwany. Wysokość wynagrodzenia będzie uzależniona od zachowania przez spółkę w okresie eksploatacji określonego standardu drogi oraz jej dostępności dla określonych użytkowników. Wynagrodzenie powinno zostać tak skalkulowane, aby pokrywało koszty poniesione na wybudowanie drogi, koszty jej eksploatacji (w tym koszty utrzymania i remontów), koszty ubezpieczenia drogi, koszty finansowe kredytów zaciągniętych na realizację przedsięwzięcia, koszty administracyjne spółki związane z realizacją przedsięwzięcia i zysk spółki z realizacji przedsięwzięcia.

W sprawie zagadnieniem spornym jest to, czy usługa wybudowania drogi i następnie jej eksploatacji jest usługą kompleksową, czy też są to dwie czynności. Koncepcja tzw. świadczeń złożonych została wypracowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Pomimo tego, że Trybunał w wielu orzeczeniach w sposób pomocny przy interpretacji przepisów wypowiedział się w kwestii świadczeń złożonych, to i tak każdorazowo rozstrzygnięcie w tym przedmiocie musi uwzględniać specyfikę konkretnego stanu faktycznego w danej sprawie. Należy podkreślić, że zasadą jest to, że każde świadczenie usług musi być zasadniczo uznawane za odrębne i niezależne. Zasadę tą wskazał Trybunał we wspomnianym przez WSA wyroku z 25 lutego 1999 r. w sprawie C-349/96 Card Protection Plan Ltd p-ko Commissioners of Custom and Excise. Wyjątek od tej zasady ma miejsce wtedy, gdy świadczenie obejmuje z ekonomicznego punktu widzenia jedną usługę. W takiej sytuacji nie powinno być sztucznie dzielone, co mogłoby prowadzić do nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu podatku VAT. Trybunał wskazał, że „pojedyncze świadczenie ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy jedną lub więcej części składowych uznaje się za usługę zasadniczą, podczas, gdy inny lub inne elementy traktuje się, jako usługi pomocnicze, do których stosuje się te same zasady opodatkowania, co do usługi zasadniczej. Usługę należy uznać za usługę pomocniczą w stosunku do usługi zasadniczej, jeżeli nie stanowi ona dla klienta celu samego w sobie, lecz jest środkiem do lepszego wykorzystania usługi zasadniczej”. Trybunał zaakcentował „ekonomiczny punkt widzenia” oraz ocenę z perspektywy nabywcy (...). Zatem z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości można wysnuć wniosek, że łącząc poszczególne dostawy czy świadczone usługi w jedno świadczenie nie można zapominać, że zasadą wynikającą z prawa unijnego jest oddzielność i samodzielność poszczególnych dostaw czy usług. Rozpoznawanie odrębnych świadczeń jako jednego kompleksowego świadczenia ma, więc charakter wyjątkowy. Odnosząc powyższe wskazania na grunt stanu faktycznego niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że WSA trafnie uznał, że usługa budowy drogi oraz usługa eksploatacji tej drogi stanowią dwa oddzielne świadczenia.

14 Zgodnie z powołanym przepisem do jego zadań należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowe go zaangażowania sektora prywatnego.

15 Sygn. akt I FSK 614/13.

drogowych i nie tylko, natomiast bez jego znajomości projekt PPP jest obciążony ryzykiem podatkowym. Takie „kamienie milowe” orzecznictwa sądowego powinny być nie tylko nagłaśniane, ale też odpowiednio omawiane. I tu znajduje swoje miejsce organ centralny.

1 grudnia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju, opracował objaśnienia dotyczące rozliczeń w zakresie VAT, CIT i PIT transakcji realizowanych w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. To przykład jakiej roli należy oczekiwać od organu centralnego w PPP.

Obowiązek informacyjny

Aby ułatwić ministrowi sporządzanie analiz i ocen funkcjonowania PPP, podmioty publiczne powinny być zobowiązane do informowania go o najważniejszych danych dotyczących planowanych i realizowanych projektów PPP. Organ powinien być również uprawniony do żądania przedstawienia dodatkowych informacji.

Dobrym pomysłem proponowanym w projektowanej nowelizacji jest upoważnienie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do prowadzenia i publikacji bazy projektów PPP. Na etapie wykonywania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym minister ma nadal posiadać uprawnienia do monitorowania rynku projektów PPP, na jego żądanie podmiot publiczny ma być zobowiązany do udzielenia informacji na temat wykonywania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Konsekwencją powyższego powinna być możliwość sporządzenia opinii na podstawie prac przygotowawczych dokonywanych przez podmiot publiczny. W razie pozytywnego zaopiniowania projektu partnerzy prywatni będą mogli wybrać lepiej przygotowany projekt, który obiektywnie zwiększy szansę na zawarcie umowy. Negatywna opinia może być wskazówką dla podmiotu publicznego o brakach i błędach w pracach przygotowawczych. Tak zwana „certyfikacja” stanowić może kolejny krok do popularyzacji oraz zachęcania do realizowania przedsięwzięć w formule PPP.

Już na pierwszy rzut oka narzuca się podobieństwo do interpretacji podatkowych, wysoko ocenianych przez przedsiębiorców. Ale na gruncie dotychczasowych przepisów takie interpretacje (nawet podatkowe w PPP) nie były możliwe.

W jednym z postępowań podmiot publiczny sugerował przedsiębiorcom wystąpienie o interpretację podatkową konkretnego zapisu umowy (chodziło o skutki podatkowe w zakresie VAT obowiązków stron), jednak po dłuższej dyskusji pojawiły się ryzyka odmowy wydania interpretacji ze względu na hipotetyczność stanu prawnego oraz rozbieżnych interpretacji dla każdego z oferentów (było ich łącznie sześciu). Jak rozumiem certyfikacja będzie miała właśnie charakter hipotetyczny, choć niewiązący zarówno dla podmiotu publicznego, jak i wybranego przedsiębiorcy.

W przypadku dużych projektów planowanych do realizacji w formule tradycyjnej, rozważa się obowiązek sporządzenia opinii o realizacji projektu w formule PPP. Test PPP miałby dostarczyć informacji o tym, która forma realizacji przedsięwzięcia będzie korzystniejsza w całym cyklu życia projektu.

ZDANIEM AUTORA

Niezależnie od proponowanych zmian warto zwrócić uwagę, że **ustawa o PPP ma charakter bardzo ogólny, więc w dużej mierze kształtowana była przez ostatnie 9 lat praktyką oraz orzecznictwem sądów powszechnych i administracyjnych. W mojej ocenie o sukcesie lub porażce przedsięwzięcia PPP decydowała determinacja i zaangażowanie strony publicznej. Jeżeli projekt był dobrze przygotowany a co najważniejsze „bankowalny”, projekty przechodziły w fazę realizacji. Przeciwną formą były projekty pozorne, które od początku pozbawione były szans ich realizacji. Do takich należały projekty infrastrukturalne wymagające od strony publicznej przekazania nieruchomości o określonych parametrach, a których to strona publiczna... nie posiadała.** To nie żart, co najmniej dwa z projektów realizowanych w ciągu ostatnich pięciu lat należących do gospodarki odpadami miały takie uchybienia. Wprawdzie żadna regulacja tego nie przewiduje wprost, ale na zasadach ogólnych można wyprowadzić roszczenie oparte na „prowadzeniu negocjacji w złej wierze” (72 § 2 kodeksu cywilnego), wtedy gdy strona publiczna wszczynając postępowanie PPP mające wyraźnie testowy charakter. Jeden z takich procesów zakończył się w mieście wojewódzkim na południu Polski. Potencjalny partner prywatny poniósł takie koszty przygotowania postępowania, że postanowił je odzyskać na drodze sądowej.

Podatki – pięta achillesowa PPP

Odrębne kwestie stanowią konsekwencje podatkowe, nagminnie pomijane przy kalkulacji ekonomicznej przedsięwzięcia przez stronę publiczną. Dotychczas żadna regulacja nie odniosła się choćby pomocniczo do definiowania świadczeń wzajemnych stron PPP. Nie zamierzam tu rozwiązywać jakichkolwiek kwestii. Warto jednak każdorazowo mieć na względzie, że PPP jak każdy stosunek prawny skutkujący zobowiązaniami prawnymi stron wywołuje konsekwencje podatkowe, są one często ograniczone po stronie publicznej, stąd mniejsze jej zainteresowanie tym tematem. W celu określenia konsekwencji podatkowych (głównie w sferze VAT) przedsięwzięcia PPP należy w pierwszej kolejności określić, czy świadczenia stron stanowią dostawę towarów, czy świadczenie usług (lub równocześnie oba te elementy) oraz moment powstania obowiązku podatkowego. Od klasyfikacji świadczeń przedsiębiorcy będą bowiem zależały konsekwencje podatkowe przedsięwzięcia. Co do zasady warto rozróżnić dwa skrajne

sposoby uregulowania świadczeń stron. Kluczowe dla tej oceny jest źródło finansowania przedsięwzięcia PPP, innymi słowy kto i jak „płaci” partnerowi prywatnemu za budowę obiektu lub świadczenie usług. Można wysnuć wniosek, że projekt PPP finansowany wpływami od odbiorców usług zbliża go do koncesji. Przeciwnie, gdy znaczna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi ze środków budżetowych, wtedy formuła zbliżona jest do zamówień publicznych, gdzie wydatkującym jest strona umowy PPP, tj. podmiot publiczny.

Zatem wybierając partnera w trybie koncesyjnym, należy przyjąć odpowiednie założenia postępowania odróżniające je od procedury wyboru partnera prywatnego. I tak:

- jego wynagrodzenie pochodzi z opłat od odbiorców usług, a ewentualne płatności strony publicznej nie mogą prowadzić do odzyskania całości nakładów poniesionych przez partnera, jeżeli takie nakłady poczynił w celu realizacji inwestycji;
- ryzyko ekonomiczne wykonywania partnerstwa „koncesyjnego” ponosi w zasadniczej części partner prywatny, w szczególności dotyczy to popytu.

Powyższe rozróżnienie ma daleko idące skutki podatkowe. Postępuję się przykładem **jak pominięcie analizy podatkowej na odpowiednim etapie postępowania przyczyniło się do rezygnacji z projektu budowy „akademików”** w formule PPP. Strona publiczna od początku postępowania nie była zdecydowana co do elementu „koncesyjnego” partnerstwa, dopuszczając możliwość rozliczania bezpośredniego pomiędzy partnerem i równocześnie zarządzającym obiektem a korzystającymi z niego studentami. Z punktu widzenia przedsiębiorców uczestniczących w postępowaniu ten element był kluczowy i konieczny do przygotowania na etapie poprzedzającym procedurę. Po pierwsze, czym innym jest opłata za dostępność płacona przez podmiot publiczny, a czym innym cena za usługę korzystania z domu studenckiego. Po drugie, kluczową z punktu widzenia kalkulacji była stawka VAT i możliwość jej odliczenia. W związku z tym, przed dokonaniem wyboru oferty należało rozstrzygnąć, jaka stawka podatku VAT powinna mieć zastosowanie do wynagrodzenia wypłacanego w ramach umowy PPP partnerowi prywatnemu. Należało zatem odpowiedzieć na pytania:

Czy do wynagrodzenia w formie opłaty za dostępność, wypłacanej partnerowi prywatnemu wyłonionemu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w formule PPP, zastosowanie ma stawka

8% VAT przewidziana w art. 41 ust. 2 w zw. z poz. 163 Załącznika nr 3 do ustawy o VAT?

Czy do opłat pobieranych przez Wnioskodawcę od studentów i doktorantów uczelni, będzie miało zastosowanie zwolnienie z podatku VAT na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 30 lit. b i lit. c ustawy o VAT?

Decyzja w tej sprawie miała być podjęta po otrzymaniu indywidualnych interpretacji podatkowych przez uczestników postępowania. Dla większości z nich okazało się to za późno, podobnie jak i dla służb finansowych podmiotu publicznego niebiorących udziału w bieżących negocjacjach. Na marginesie tylko dodam, że w tym samym mieście rok później przedsiębiorca niepowiązany z żadną uczelnią z powodzeniem zaoferował usługę zbliżoną do funkcji „akademików”. Ten swoisty test rynkowy uświadomił, że **niezależnie od wszelakich analiz i testów, PPP wymaga także zmysłu przedsiębiorczości.**

Reasumując, strona publiczna nie tylko musi mieć pomysł na przedsięwzięcie i analizę jego efektywności (może skorzystać w przyszłości z form konsultacyjnych), ale powinna przeprowadzić symulację opłacalności tej inwestycji dla przedsiębiorcy z uwzględnieniem skutków podatkowych. Zrozumienie punktu widzenia inwestora w całej rozciągłości to gwarancja sukcesu PPP zarówno z punktu widzenia inwestora, ale przede wszystkim strony publicznej.

Jerzy Angrocki, Prezes Zarządu spółki Budimex Parking Wrocław

Strona publiczna musi od początku wiedzieć na co się decyduje i bez tej świadomości nie powinna wchodzić w inwestycję. Niestety nie zawsze tak jest. Zdarza się, że się wycofuje, co zniechęca partnera prywatnego, który do przedsięwzięcia się przygotowuje dokonuje różnych analiz, które są kosztowne. Działalności filantropijnej podmiot prywatny prowadzić nie będzie, co trzeba głośno powiedzieć. Misja społeczna jest po drugiej stronie. My prowadzimy wyważony i transparentny biznes. Urzędnicy zaś powinni patrzeć perspektywicznie. Inwestycja taka jak parking przy Hali Stulecia we Wrocławiu z czasem stanie się własnością miasta. W dodatku musi zostać oddana w takim stanie technicznym, aby nadawała się do dalszej eksploatacji. Jest to więc, można powiedzieć, kupienie parkingu na kredyt za prawie darmowe raty.

Dr Tomasz Srokosz – radca prawny, partner kancelarii KSP T. Srokosz i wspólnicy sp.k., specjalista w zakresie prawa ochrony środowiska, partnerstwa publiczno-prywatnego, zamówień publicznych, a także gospodarki komunalnej. Doradzał podmiotom publicznym, partnerom prywatnym, koncesjonariuszom, przy zawieraniu umów PPP, m.in.:

- dla Miasta Sopot przy wyborze partnera prywatnego dla budowy dworca kolejowego i rewitalizacji terenów przydworcowych (projekt wart ok. 200 mln PLN);
- dla Miasta Katowice dotyczące projektu Miejskiego Zespołu Rekreacyjno-Sportowego i Kąpieliskowego pn.: „Park Wodny w Katowicach”;
- przy sporządzeniu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w ramach rozbudowy Szpitala Wincentego a Paulo Sp. z o.o. w Gdyni z udziałem wsparcia pochodzącego ze środków Unii Europejskiej – Inicjatywy JESSICA.

4.1. Szkolenia profilowane

W ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, 2014–2040, Działania 2.18, Fundacja Centrum PPP we współpracy z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju przeprowadziła cykl jednodniowych szkoleń profilowanych.

Ich celem było podniesienie wiedzy na temat podstawowych zagadnień dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego wśród pracowników administracji publicznej.

W okresie **od 8 grudnia 2017 r. do 21 lutego 2018 r.** przeprowadzono **dziewięć szkoleń** z zakresu PPP:

ministerstw, urzędów centralnych, Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Głównego Urzędu Statystycznego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (PIFE).

W szkoleniach **dla administracji rządowej i jednostek centralnych udział wzięły 163 osoby; w szkoleniach dla Instytucji Zarządzających, Pośredniczących, Wdrażających oraz Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich – 161 osób; w szkoleniach dla instytucji kontrolnych – 154 osoby.** Większość uczestników

	Miejsce szkolenia	Termin	Uczestnicy szkolenia
1	Warszawa	8.12.2017	Administracja rządowa i jednostki centralne
2	Warszawa	15.12.2017	Administracja rządowa i jednostki centralne
3	Warszawa	9.01.2018	Administracja rządowa i jednostki centralne
4	Warszawa	11.01.2018	Instytucje Zarządzające, Pośredniczące, Wdrażające oraz Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich
5	Poznań	16.01.2018	Instytucje Zarządzające, Pośredniczące, Wdrażające oraz Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich
6	Poznań	17.01.2018	Instytucje kontrolujące projekty inwestycyjne w tym PPP
7	Kraków	24.01.2018	Instytucje Zarządzające, Pośredniczące, Wdrażające oraz Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich
8	Warszawa	7.02.2018	Instytucje kontrolujące projekty inwestycyjne w tym PPP
9	Warszawa	21.02.2018	Instytucje kontrolujące projekty inwestycyjne w tym PPP

Uczestników szkoleń podzielono **na 3 grupy (profil) zróżnicowane ze względu na specyfikę wykonywanej pracy i odpowiednio do ich potrzeb przygotowano materiały szkoleniowe:**

- **profil 1** – pracownicy informujący beneficjenta o możliwościach uzyskania finansowania w ramach funduszy europejskich;
- **profil 2** – pracownicy ministerstw oraz pozostałych urzędów centralnych i jednostek administracji rządowej;
- **profil 3** – pracownicy kontrolujący projekty inwestycyjne w tym PPP.

We wszystkich szkoleniach, które odbyły się w Warszawie, Poznaniu i Krakowie – **przeszkolonych zostało łącznie 478 osób z prawie 100 instytucji** – m.in.

szkoleń stanowiły kobiety. Prawie połowa szkolonych reprezentowała województwo mazowieckie, pozostałe 50% to reprezentanci pozostałych 15 województw.

Zakres tematyczny spotkań obejmował między innymi: wprowadzenie do problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego, prawno-instytucjonalne uwarunkowania realizacji przedsięwzięć PPP w Polsce, uregulowania prawne (unijne i krajowe), modele PPP – w tym omówienie możliwości łączenia dofinansowania unijnego z dofinansowaniem partnera prywatnego w ramach projektów hybrydowych, podział zadań i ryzyk między partnerami w PPP, zarządzanie ryzykiem w projektach PPP, kontrolę przygotowania i realizacji PPP ze strony Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Zamówień Publicznych, RIO i innych instytucji (przedmiot, kryteria i terminy kontroli,

wykrywane nieprawidłowości, dobre praktyki instytucji kontrolnych), fakty, mity i stereotypy dotyczące PPP.

Przebieg szkolenia

Czas trwania każdego ze szkoleń to osiem godzin dydaktycznych. Podczas szkoleń często prowadzona była żywa dyskusja. Uczestnicy szkolenia zwracali się z wieloma pytaniami i możliwościami rozwiązań konkretnych kwestii dotyczących procesu przygotowania i późniejszej realizacji projektów w formule PPP.

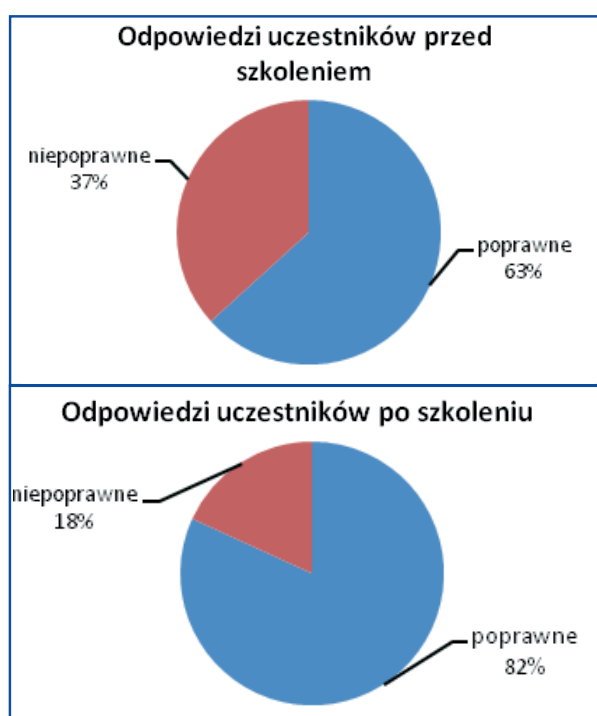
Ocena szkolenia

Poszczególne szkolenia były oceniane przez uczestników. Wystawione oceny szkoleń we wszystkich grupach profilowych są dobre lub bardzo dobre. Charakterystycznym jest, iż najniższą ocenę (choć nadal dobrą) przyznano – we wszystkich grupach profilowych – możliwości wykorzystania nabytych na szkoleniu kompetencji w życiu zawodowym. Jak się wydaje, świadczy to przede wszystkim o ostrożnej ocenie stopnia wykorzystania PPP w działaniach instytucji, które reprezentowali uczestnicy szkoleń.

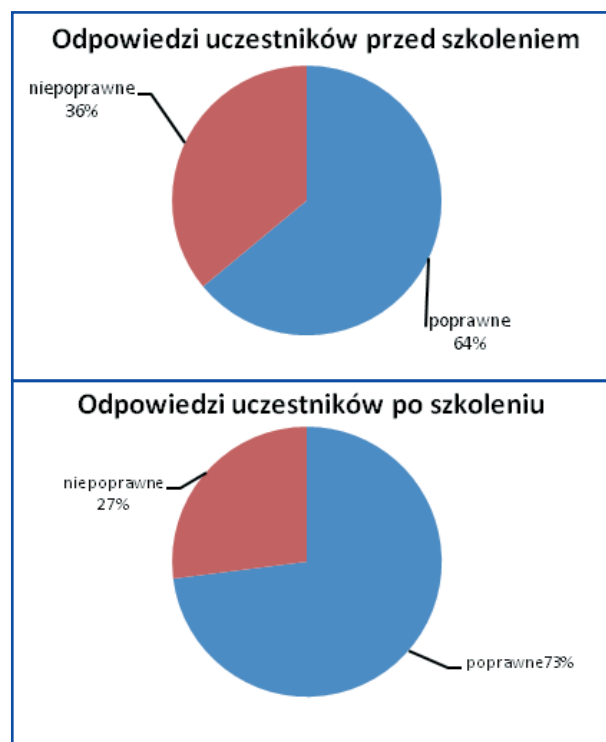
Bardzo wysoko uczestnicy (we wszystkich trzech profilach) ocenili atmosferę szkoleń, ich organizację, a także wzrost wiedzy o PPP. Także bardzo wysoką ocenę uzyskali prowadzący szkolenia – doceniono zarówno ich wiedzę, jak i sposób przekazywania informacji. Za odpowiedni, jednomyślnie, uznano zakres szkoleń.

Wysokie oceny przeprowadzonych szkoleń autoryzują wyniki testów wiedzy o PPP przeprowadzone przed i po zakończeniu szkolenia, co ilustrują poniższe wykresy.

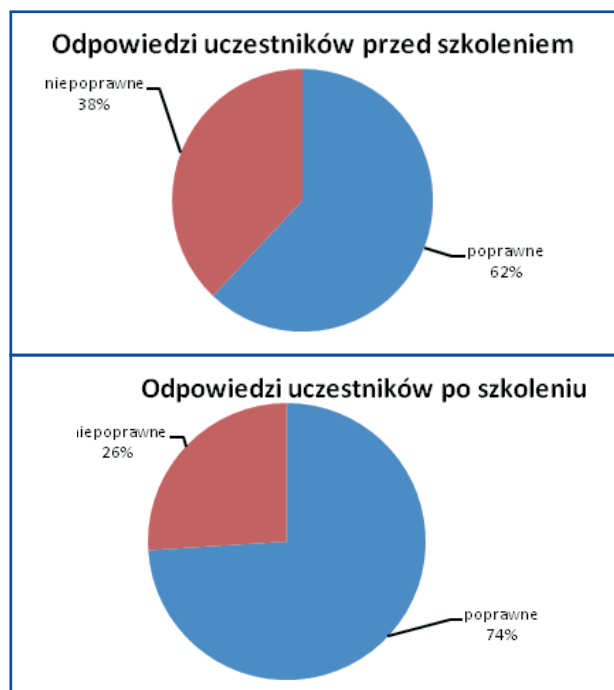
Profil 1 Ministerstwa, inne jednostki administracji rządowej, 8 grudnia 2017 r.



Profil 2 Instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające oraz punkty informacji europejskiej, 11 stycznia 2018 r.



Profil 3 Instytucje kontrolujące projekty PPP, 17 stycznia 2018 r.



Uwagi uczestników szkoleń

W uwagach zamieszczonych w ankietach ewaluacyjnych najczęściej powtarza się postulat kontynuowania szkoleń, ale już na poziomie bardziej szczegółowym: warsztaty, *case study*, rozszerzenie zakresu, omówie-

nie projektów sektorowych, w tym projektów europejskich i światowych, wzory umów PPP, pomoc publiczna i *de minimis* a PPP.

Należy podkreślić, że sformułowane przez uczestników szkoleń postulaty w dużej mierze są zbieżne

z działaniami przewidzianymi w następnych etapach realizacji projektu. Z sugestii i uwag uczestników szkoleń wynika, że jest zapotrzebowanie na kontynuację szkoleń profilowanych o rozszerzonym zakresie.

WNIOSKI KOŃCOWE

Szkolenia cieszyły się dużym zainteresowaniem. Niewątpliwie były potrzebne – świadczy o tym zarówno duża liczba uczestników (478), jak i ich bardzo duża aktywność w trakcie zajęć. Średnia ocena wynikająca z ankiet ewaluacyjnych dla wszystkich przeprowadzonych szkoleń jest wysoka i wynosi 4,33 (w skali 1-5).

Ponad połowa uczestników uznała, że szkolenia istotnie podniosły ich wiedzę, kompetencje i umiejętności w zakresie stosowania PPP. Z postulatów wymienionych w ankietach ewaluacyjnych najczęściej powtarza się postulat organizowania kolejnych, poszerzających wiedzę o PPP, szkoleń i warsztatów. Dotyczy on różnych szczegółowych zagadnień, takich jak przykładowo:

- prawo-administracyjne aspekty inwestycji publicznych w poszczególnych sektorach,
- wzory umów,
- standardy postępowania i procedury,
- przykłady zapisów poszczególnych ryzyk,
- pomoc publiczna i *de minimis* a PPP,

jak i szkoleń poświęconych omówieniu:

- projektów hybrydowych,
- konkretnych projektów „od A- Z”,
- „bankowalności” projektów,
- PPP w poszczególnych sektorach,
- PPP w rewitalizacji i energetyce.

Przeprowadzone szkolenia przyczyniły się do popularyzacji PPP jako formuły realizacji usług publicznych. Wzrost wiedzy w tym przedmiocie jest istotnym warunkiem koniecznym dla osiągnięcia celów zapisanych w rządowym programie rozwoju PPP w Polsce, w tym zwiększenia liczby projektów realizowanych na szczeblu rządowym.

Opracowano w Fundacji Centrum PPP

4.2. Krajowe wizyty studyjne. Relacja z Kobylnicy i Gdańska

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Kolejne wizyty studyjne w polskich samorządach wdrażających projekty w formule PPP potwierdzają, że bezpośrednie kontakty, rozmowy i podpatrywanie doświadczeń podobnych jednostek to jeden z najbardziej efektywnych sposobów zdobywania praktycznej wiedzy. Harmonogram wizyt i formularz zgłoszeniowy dostępne są na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

13 lutego 2018 r.
Gospodarz spotkania: Gmina Kobylnica

Wdrażany projekt:
„Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym”



W przygotowaniu niniejszej relacji korzystano z informacji i materiałów Gminy Kobylnica i Niepublicznego Psychiatrycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej SON Sp. z o.o.

W drugiej wizycie studyjnej udział wzięło 13 przedstawicieli 11 instytucji samorządowych, w tym pracownicy jednostek samorządu terytorialnego, Domów Pomocy Społecznej i szpitala.

Gminę Kobylnica – gospodarza spotkania reprezentowali przedstawiciele władz jednostki oraz członkowie zespołu wdrażającego projekt, natomiast stronę prywatną – kierownictwo Niepublicznego Psychiatrycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej SON Sp. z o.o.

Ponadto w spotkaniu wziął udział p. Rafał Cieślak z kancelarii Cieślak & Kordasiewicz, która wspierała gminę w procesie przygotowania i wdrażania projektu.

Przebieg wizyty

Spotkanie rozpoczęło się w sali konferencyjnej Urzędu Gminy. Uczestnicy zapoznali się z prezentacją Gminy Kobylnica na temat wdrażania projektu *Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym*. Przedstawił ją p. Leszek Kuliński – wójt Kobylnicy wraz z członkami zespołu ds.

PPP. W drugiej części prezentacji udział wzięli przedstawiciele partnera prywatnego i kancelarii doradczej. Prezentacja miała charakter dyskusji, przerywanej licznymi pytaniami od uczestników. Zespół gospodarzy opowiedział o długim procesie przygotowywania się do realizacji tego projektu i ostatecznej decyzji o formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Uczestnicy spotkania odwiedzili również Zakład Opiekuńczo-Leczniczy (ZOL), gdzie pracownicy placówki szczegółowo omawiali specyfikę i uwarunkowania codziennej pracy ZOL.

Charakterystyka gminy

Gmina Kobylnica, położona w bezpośrednim sąsiedztwie Słupska w województwie pomorskim, jest w dobrej sytuacji finansowej – optymalnie inwestuje, ma zamożnych mieszkańców, a firmy inwestujące w odnawialne źródła energii stanowią jedną z wizytówek gminy. W latach 90. po upadku wielu Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) znajdujących się w okolicy bezrobocie sięgało tu kilkudziesięciu pro-

cent. Władze gminy od początku przemian społeczno-gospodarczych tamtego okresu wdrożyły program zmian, głównie ukierunkowując mieszkańców na rozwój małej przedsiębiorczości i właściwego zainwestowania odpraw otrzymanych na przekwalifikowanie się. Obecnie gmina stanowi atrakcyjne miejsce do mieszkania, ma dodatni przyrost naturalny, a mieszkańców wciąż przybywa. W 80-milionowym budżecie gminy ponad 37 mln zł to wydatki na inwestycje.

Projekt Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym

Ten projekt był jednym z pierwszych przedsięwzięć zrealizowanych w formule PPP w Polsce. Zarówno gmina, jak i partner prywatny musieli samodzielnie wypracować optymalne rozwiązanie z uwagi na brak podobnych projektów i odpowiednich kompetencji w tamtym czasie w środowisku samorządowym.

Po spotkaniu z władzami gminy w styczniu 2000 r. siostry zakonne zakupiły 1,5 ha terenu po byłym PGR z przeznaczeniem na budowę i prowadzenie Domu Pomocy Społecznej (DPS). Projekt zabudowy tej nieruchomości wyłoniony został w konkursie. Wygrała koncepcja pięciopiętrowego budynku z wewnętrznym ogrodem. Budowa pierwszej części obiektu na ok. 150 miejsc rozpoczęła się w 2003 r. Była to inwestycja oczekiwana w regionie ze względu na rosnące zapotrzebowanie na tego typu usługi.

W październiku 2008 r., z uwagi na kłopoty finansowe i brak nowych powołań zakonnych, siostry postanowiły zrezygnować z dalszego prowadzenia budowy i podarować gminie tę nieruchomość. Władze gminy przystąpiły do negocjacji w tej sprawie – zaangażowane były zarówno najwyższe władze kościelne, jak i marszałek województwa pomorskiego. W ich wyniku Kobylnica uzyskała zgodę od Kościoła na przejęcie majątku o wartości ok. 2 mln zł.

W maju 2010 r. aktem notarialnym nieruchomość została kupiona za symboliczną złotówkę, ale Kościół postawił warunek zachowania pierwotnego celu powstania budynku. Ostatecznie w umowie pozostał zapis, że będzie to cel zdrowotny (w 80% niekomercyjny), ale nie dokładnie taki sam jak dotąd (czyli dom pomocy społecznej). Gmina nie chciała przejęcia takiego celu ze względu na obciążenia finansowe gminy wynikające z takiego zobowiązania.

W tamtym okresie nieruchomość była względnie zabezpieczona przed zniszczeniem, ale stan surowy budynku wymagał ze strony gminy szybkich działań, gdyż samo zabezpieczenie przed postępującą dewastacją, kradzieżami, itp. wymagały nakładów ok. 100 tys. zł rocznie.

W tym samym czasie kierownictwo firmy SON Sp. z o.o. poszukiwało nieruchomości na rozszerzenie swo-

jej dotychczasowej działalności, w warunkach dostosowanych do zmieniających się przepisów. Do tej pory ich działalność prowadzona była w różnych lokalizacjach na terenie powiatu, co generowało zwiększone koszty i utrudniało logistykę.

Przedstawiciele władz gminy, poszukując optymalnego rozwiązania dla zagospodarowania przejętego budynku i terenu wokół niego, zainteresowali się formułą partnerstwa publiczno-prywatnego podczas spotkania z mec. Rafałem Cieślakiem latem 2009 r. Z reprezentowaną przez niego kancelarią podpisana została umowa współpracy, której celem miało być przygotowanie inwestycji w formule PPP. Jednocześnie wójt, w ramach struktur urzędu gminy powołał zespół ds. PPP, który miał za zadanie takie przygotowanie całego procesu, aby mimo braku wzorców na ówczesnym rynku polskim wypracować rozwiązanie bezpieczne dla gminy, które przy realizacji założonego celu publicznego pozostawało jednocześnie atrakcyjnym dla partnera prywatnego. W proces przygotowawczy włączona była m.in. pomorska Regionalna Izba Obrachunkowa, z którą konsultowano sposoby odpowiedniego rozłożenia kosztów i ryzyk. Pionierski charakter tego projektu stanowił wyzwanie dla wszystkich uczestniczących w nim stron.

Równoległe z opracowywaniem formalnej strony przedsięwzięcia gmina przygotowała aktualizację dokumentacji projektowej obiektu (z 2002 r.), uzupełnioną o kosztorys prac i operat szacunkowy, który określił wartość nieruchomości na 1,7 mln zł.

W 2010 r. przygotowano i przeprowadzono dwa postępowania. Pierwsze z nich – o zawarcie umowy o koncesji na roboty budowlane – ogłoszono w maju 2010 r. Do postępowania przystąpił jeden podmiot – firma SON. W trakcie negocjacji okazało się, że zabezpieczenie kredytu musiałoby być ustanowione na nieruchomości należącej do gminy. Ponieważ dokumentacja nie przewidywała takiej opcji oraz istotnie zmieniałoby się rozłożenie ryzyk po obu stronach, to w sierpniu 2010 r. zdecydowano o unieważnieniu tego postępowania.

Jeszcze w tym samym miesiącu ogłoszono drugie postępowanie – tym razem na podstawie ustawy o PPP w trybie prawa zamówień publicznych. Było to o tyle łatwiejsze postępowanie, że istniały już ustawy szczegółowo opisujące tryb, zawartość dokumentów i sposób przeprowadzenia takiej procedury. Przedmiotem zamówienia było wykonanie prac przygotowawczych i przeprowadzenie samych robót budowlanych w II etapach, z czego etap II był fakultatywny. Wynagrodzeniem partnera prywatnego było wyłączne prawo korzystania z obiektu w sposób zgodny z opisem potrzeb i wymagań gminy. Dodatkowo, na bazie doświadczeń z pierwszego postępowania, uwzględniono możliwość podziału ryzyka zabezpieczenia kredytu pomiędzy strony umowy. Tak szybkie procedowanie było możliwe dzięki zasadni-

czo gotowej dokumentacji z poprzedniego postępowania, która wymagała niewielkiej modyfikacji. Zdaniem przedstawicieli podmiotu publicznego, doświadczenie i wiedza zdobyta przy pierwszym postępowaniu oraz zmiana podstawy prawnej wpłynęły na sprawniejsze procedowanie kolejnych etapów drugiego postępowania. We wrześniu 2010 r. przeprowadzono 3 rundy negocjacji z jedynym zgłoszonym partnerem prywatnym – firmą SON Sp. z o.o.

5 października 2010 r. zawarto umowę o koncesji, jednocześnie parafując projekty umów na roboty budowlane, użytkowania i dzierżawy (ta ostatnia będzie podpisana i wchodzi w życie na 5 lat przed końcem obowiązywania umowy głównej, na jej podstawie partner prywatny będzie uiszczał czynsz dzierżawny).

Wraz z podpisaniem umowy koncesji przekazano partnerowi dokumentację projektową. W ciągu kolejnych 60 dni mógł on zgłosić uwagi do tego dokumentu, które gmina uwzględniała. Jednocześnie przekazano partnerowi plac budowy i w grudniu 2010 r. ruszyły intensywne prace. Całość prowadzona była wyłącznie przez lokalne firmy i dostawców.

Warto zauważyć, że partner prywatny, który w ofercie założył, że oba etapy inwestycji zostaną zakończone w ciągu dwóch lat, zakończył je w ciągu jednego roku – 15 grudnia 2011 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie. Dzięki temu już w grudniu 2011 r. Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy przyjął pierwszych pacjentów.

Dyskusje w trakcie spotkania – informacje dodatkowe oraz pytania uczestników

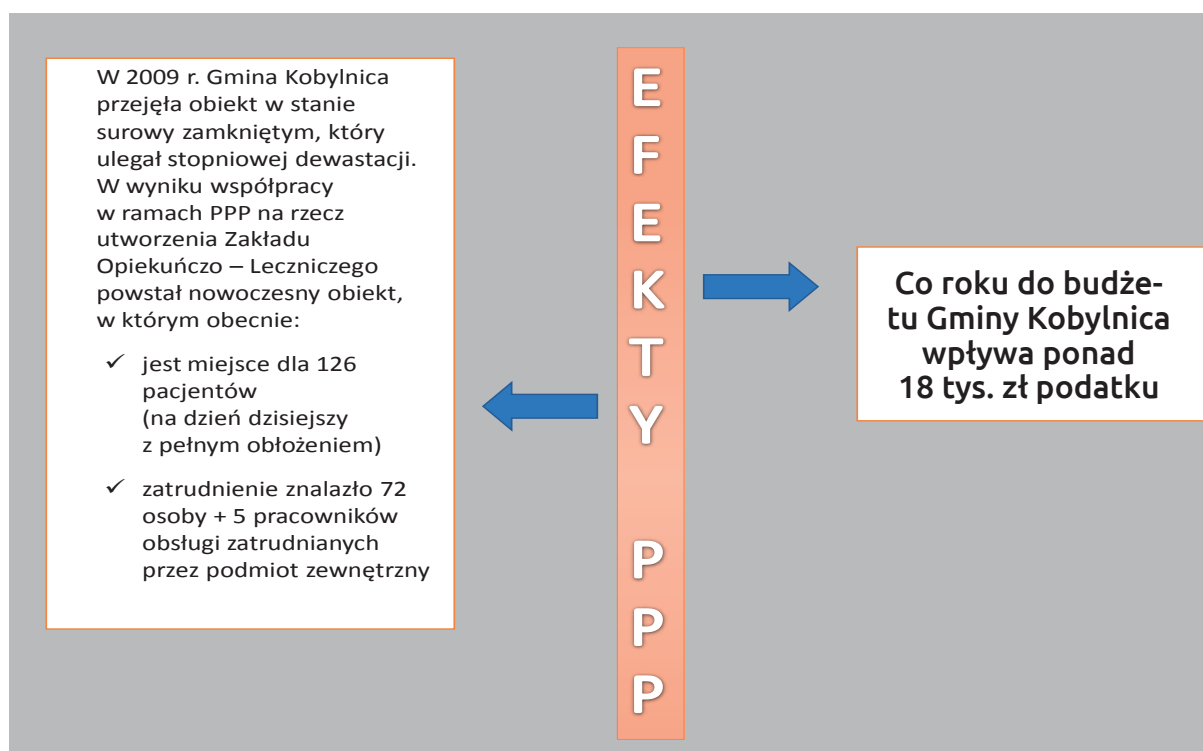
Gmina Kobylnica od początku realizacji projektu zainteresowana była prowadzeniem **Warsztatów Terapii Zajęciowej** dla mieszkańców gminy. Częściowo udało się to zrealizować w ramach projektu – takie zajęcia prowadzone są dla pacjentów Zakładu, z których niewielka część to mieszkańcy Kobylnicy.

Od 2017 r. w ramach współpracy gminy Kobylnica, Caritasu i powiatu słupeckiego prowadzone są w Sycewicach takie regularne zajęcia dla niepełnosprawnych mieszkańców gminy.

Kobylnica obecnie przygotowuje projekt **modernizacji 700 punktów świetlnych w ramach PPP** – trwa wybór ścieżki postępowania – najbardziej prawdopodobną wydaje się być „zaprojektuj-wybuduj-utrzymaj”. W efekcie, jesienią 2018 r. całość oświetlenia w gminie będzie wymieniona na nowoczesne oprawy LED.

Jednocześnie, w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego Kobylnica **współpracuje z gminą wiejską Słupsk**, która obecnie w PPP przygotowuje inwestycję dotyczącą systemu dróg na nowobudowanym osiedlu. Po wdrożeniu nowych projektów na swoim terenie (Kobylnica – modernizacja oświetlenia, Słupsk – system dróg osiedlowych) obie gminy wymienią się wiedzą i doświadczeniami w zakresie obu tych projektów, aby wykorzystać zgromadzony *know-how* i by jak najbardziej skrócić okres przygotowania analogicznych projektów na swoim terenie.

Efekte realizowanego partnerstwa dla podmiotu publicznego:



Źródło: prezentacja Gminy Kobylnica

W dyskusji z mec. Rafałem Cieślakiem padło stwierdzenie, że realizacja projektów w oparciu o koncesję jest bardzo trudna przede wszystkim ze względu na brak szczegółów postępowania opisanych w ustawie, za wyjątkiem określenia, że ryzyko biznesowe jest w całości po stronie partnera prywatnego. Stąd ta ścieżka jest rzadko wykorzystywana w postępowaniach. Zdecydowanie częściej wybiera się ścieżkę PPP w trybie koncesji lub PPP w trybie zamówień publicznych, gdyż ustawy do nich o wiele bardziej szczegółowo regulują procedury.

W trakcie spotkania pomiędzy uczestnikami a gospodarzami wywiązała się dyskusja na temat **możliwości wstępnej oceny** przygotowywanego postępowania przez odpowiednią komórkę w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju pod kątem możliwości realizacji danego przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Miałoby to służyć podwyższeniu jakości przygotowywanych dokumentacji projektowych. Uczestnicy spotkania mieli różne opinie na temat takiej propozycji. Zgodnie jednak uznano, że każda inwestycja powinna być analizowana pod kątem przyszłych kosztów eksploatacyjnych i ich wpływu na budżet danej jednostki.

W ocenie kancelarii doradczej wspierającej gminę Kobylnica projekt jako pionierski był pełen wyzwań dla każdej ze stron postępowania, w tym przede wszystkim dla gminy – trzeba było samodzielnie wytworzyć całość dokumentacji, wzorów umów, itp. Jednocześnie projekt Kobylnicy był o tyle „łatwy”, że oferta podmiotu publicznego była atrakcyjna, świetnie przygotowana, do negocjacji zgłosił się jeden podmiot, pomiędzy stronami od początku była dobra współpraca, a inwestycja prowadzona w sposób bezpieczny – kolejne etapy odbierane na podstawie szczegółowych dokumentów, w tym m.in. opłaconych podwykonawcom faktur itp. Projektu Kobylnicy nie można jednak traktować jako inwestycji modelowej, bo nie ma wielu przypadków tak szczegółowo przygotowanego projektu, choć zdecydowanie może służyć jako dobra praktyka dla pozostałych samorządów. Dodatkowo, kancelarie prawne z terenu kraju zgłaszają się o udostępnienie dokumentacji projektu kobylnickiego chcąc skorzystać z ich doświadczeń.

Odpowiadając na pytanie uczestniczki o **zakres doradztwa kancelarii** poinformowano, że przede wszystkim ze względu na specyfikę i czas realizacji projektu nie było wzorów dokumentów, umów, protokołów itp., i to stanowiło *gros* pracy doradcy. Dodatkowo kancelaria doradzała też w trakcie prowadzonych negocjacji, wspierając podmiot publiczny. Dostępny w urzędzie zespół nie miał w tamtym okresie wystarczającej wiedzy, aby podjąć się samodzielnie przeprowadzenia takiego postępowania.

Na pytanie uczestnika, **czy w omawianym budynku funkcjonował DPS**, przedstawiciele gminy wyjaśnili, że

faktycznie nie doszło do uruchomienia takiej działalności przez siostry zakonne, choć to było ich zamiarem. Gmina przejmując nieruchomość zmodyfikowała cel, pozostawiając opiekę zdrowotną, jednak zrezygnowano z prowadzenia DPS, ponieważ jest to dla gminy bardzo kosztowne. Odpowiadając na kolejne pytanie stwierdzono również, że nie ma planu powrotu do funkcji pomocy społecznej w budynku Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego.

Wszystkie strony projektu – podmiot publiczny, partner prywatny i doradca zgodnie podkreślali, że **o powodzeniu przedsięwzięć PPP decyduje w największym stopniu dobra współpraca, odwaga stron i dobre przygotowanie.**

Partner prywatny podzielił się z uczestnikami stwierdzeniem, że zarówno on ze współnikiem, jak i wójt gminy Kobylnica rozpoczęli swoją działalność w tym samym czasie – w roku 1998. Od tego czasu firma SON prowadziła działalność na własny rachunek, świadcząc usługi leczenia osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi, a wójt sprawował urząd. Te 20 lat gromadzonej wiedzy i doświadczeń oraz odwaga obu stron to w jego ocenie **jedna z podstaw sukcesu** omawianego przedsięwzięcia.

Dodatkowo, partnerstwo publiczno-prywatne dawało możliwość zrealizowania planów firmy SON w dostępnym dla nich zakresie finansowym, choćby dlatego, że w drugim postępowaniu gmina zdecydowała się na zabezpieczenie części (75%) zobowiązań kredytowych na posiadanej nieruchomości.

Ostateczne rozliczenie projektu:

- koszt budowy – 3,6 mln zł (kredyt + własne środki partnera prywatnego) + środki na wyposażenie Zakładu z własnych środków partnera prywatnego 0,4 mln zł,
- z tego koszt kredytu to 3,1 mln zł samego kapitału; obecnie pozostało 1,7 mln zł kapitału do spłaty.

W międzyczasie, za zgodą podmiotu publicznego, dokonano zmiany kredytującego banku na oferujący korzystniejsze warunki. Co ważne podkreślenia, bank regularnie przysyła informacje do gminy na temat obsługi kredytu przez firmę SON. Taka konstrukcja umowy sprawia, że **każdy etap jej realizacji** jest przez wszystkie strony **na bieżąco kontrolowany**, zwiększając bezpieczeństwo takiej inwestycji.

W chwili obecnej w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznicznym przebywa 126 pacjentów zakontraktowanych z NFZ, i jest to maksymalna liczba podopiecznych, jaką dopuszcza się ze względu na powierzchnię budynku. Potrzeby w zakresie opieki psychiatrycznej są znacznie większe, stąd długa lista oczekujących.

Na partnerze prywatnym w projekcie spoczywa ryzyko finansowania oferowanych usług – w chwili obecnej zmienia się system finansowania takich świadczeń i firma SON z pewnym niepokojem patrzy na możliwość materializacji tego ryzyka.

Na pytanie uczestnika, **kto kieruje pacjentów do ZOL w Kobylnicy**, kierownictwo Zakładu odpowiedziało, że decyzję podejmują lekarze specjaliści z ZOL, pod warunkiem prawidłowości i kompletności dokumentacji pacjenta. Zgodnie z warunkami kontraktu z NFZ, mogą to być pacjenci z całej Polski, ale w praktyce przeważają podopieczni z województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego. Część pensjonariuszy pochodzi z gminy Kobylnica, ale adres zamieszkania nie może być dodatkowym kryterium przyjęcia. W odpowiedzi na pytanie, **jaki jest czas oczekiwania na miejsce w ZOL** stwierdzono, że trudno to jednoznacznie określić. Pacjenci ZOL są pacjentami przewlekłymi i póki co, czas ich pobytu jest tak długi, ile trzeba go dla wyleczenia. Przypadki rotacji występują w sytuacji zgonu pacjenta, przeniesienia go do innej placówki ze względu na pogorszenie stanu zdrowia fizycznego, znalezienia miejsca w DPS. W historii Zakładu odnotowano też kilka przypadków usamodzielnienia pacjentów, co dla pracowników jest powodem do dumy.

Uczestników interesował **koszt pobytu jednego pacjenta**. Udzielono informacji, że reguluje to kontrakt z NFZ: leczenie, leki oraz praca pielęgniarek i lekarzy to 90 zł dziennie. Pacjent dopłaca koszt zakwaterowania i wyżywienia wysokości 40 zł dziennie. Większa część tej kwoty pochodzi ze świadczeń pacjenta (emerytury lub renty), pozostałą dopłaca rodzina lub gmina. W opinii firmy SON taki poziom finansowania to raczej odpowiednia kwota, aby zapewnić godziwy poziom pobytu pacjentom, którzy nie ponoszą już żadnych dodatkowych kosztów. Wszelkie dodatkowe świadczenia (pieluchy, konsultacje lekarzy specjalistów, transport medyczny itp.) zapewniane są przez firmę SON, jednak muszą zmieścić się w ramach ww. limitu. Ponadto pracownicy Zakładu starają się zdobywać dofinansowanie z różnych źródeł zewnętrznych.

Na pytanie uczestniczki, **czy są w Zakładzie nadwykonania**, udzielono odpowiedzi, że owszem, zdarzają się niewielkie, ale mimo popytu i chęci kierownictwa SON nie ma na razie w ZOL więcej miejsc.

Uczestnicy chcieli też wiedzieć, **czy może się zdarzyć, że NFZ nie podpisze kontraktu**. Odpowiedziano, że taka możliwość istnieje, wtedy materializuje się ryzyko upadłości partnera prywatnego. Jednak w przypadku tego projektu umowa przewiduje możliwość renegotjacji, aby prowadzić działalność komercyjną za uprzednią zgodą podmiotu publicznego i na podstawie aneksu do umowy. W umowie projektu jest zapisane ryzyko braku kontraktu z NFZ, jak również opisane są rodzaje działalności komercyjnej, którą SON może prowadzić w takim wypadku.

Uczestników interesowała też kwestia **sposobów znalezienia partnera prywatnego**. **Wójt gminy doradził, aby przygotować dobrą koncepcję**, odpowiednio ją upublicznić, organizować spotkania z potencjalnymi partnerami, informować rynek o pomysły na inwestycję.

Uczestniczka zarządzająca szpitalem, która poszukuje sposobów dodatkowego wykorzystania części powierzchni tego obiektu z zainteresowaniem dyskutowała o możliwości wyłączenia części powierzchni szpitala z funkcji leczniczych po to, aby znaleźć operatora, który wyremontuje i zmodernizuje te powierzchnie i będzie nimi komercyjnie zarządzał zgodnie z oczekiwaniami zarządu szpitala.

Gospodarze spotkania doradzali również, aby mając konkretne nieruchomości pod zagospodarowanie na wybrany przez gminę cel **włączyć potencjalnych partnerów prywatnych w proces przygotowania nieruchomości** pod względem projektowym, aby na późniejszym etapie dany budynek uwzględnił wymogi rynku i specyfikę prowadzenia danej działalności. Dzięki temu podmiot publiczny uniknie niepotrzebnych kosztów.

Na koniec spotkania wójt gminy Kobylnica podzielił się z uczestnikami refleksją, że podczas realizacji projektu w partnerstwie publiczno-prywatnym miał **momenty zawahania** co do celowości tych działań. Utrudnieniem był z pewnością pionierski charakter tego przedsięwzięcia, jego specyfika – pogodzenie interesów władz samorządowych i kościelnych oraz wymiar polityczny całego projektu. Dużym wsparciem były dla niego rodzina i zespół ambitnych pracowników Urzędu Gminy. Podobne wahania dotyczyły przedstawicieli partnera prywatnego, ale w przypadku psychiatrii stosunkowo niewielkie nakłady są potrzebne na infrastrukturę (w porównaniu z innymi specjalizacjami medycznymi), a największe koszty generowane są przez wykwalifikowany zespół. To pozwoliło niewielkiej zasadniczo firmie podjąć się partnerstwa w dużym projekcie o niebagatelnym znaczeniu dla społeczności lokalnej.

Podsumowanie/wnioski końcowe

Uczestników szczególnie interesowały zagadnienia dotyczące finansowania prowadzenia takiej działalności, związane z tym ryzyka oraz sposób rekrutowania pacjentów ZOL. Szczególne wrażenie zrobiło na nich porównanie stanu nieruchomości na etapie przejmowania jej od poprzednich właścicieli i etapu zakończonej inwestycji. Podczas wizyty studyjnej goście podkreślali domowy charakter zakładu, serdeczność opiekunów i ich dbałość o jak najwyższą jakość pobytu pacjentów.

Wybrane zdjęcia z wizyty studyjnej w Kobylnicy:



Urząd Gminy Kobylnica – prezentacja początkowa



p. Leszek Kuliński, Wójt Gminy Kobylnica



Doświadczenia z wdrażania projektu – Gmina Kobylnica



Urząd Gminy Kobylnica – prezentacja początkowa



Doświadczenia z wdrażania projektu – partner prywatny – Niepubliczny Psychiatryczny ZOZ SON Sp. z o.o



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy – stan dzisiejszy i sprzed inwestycji



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy

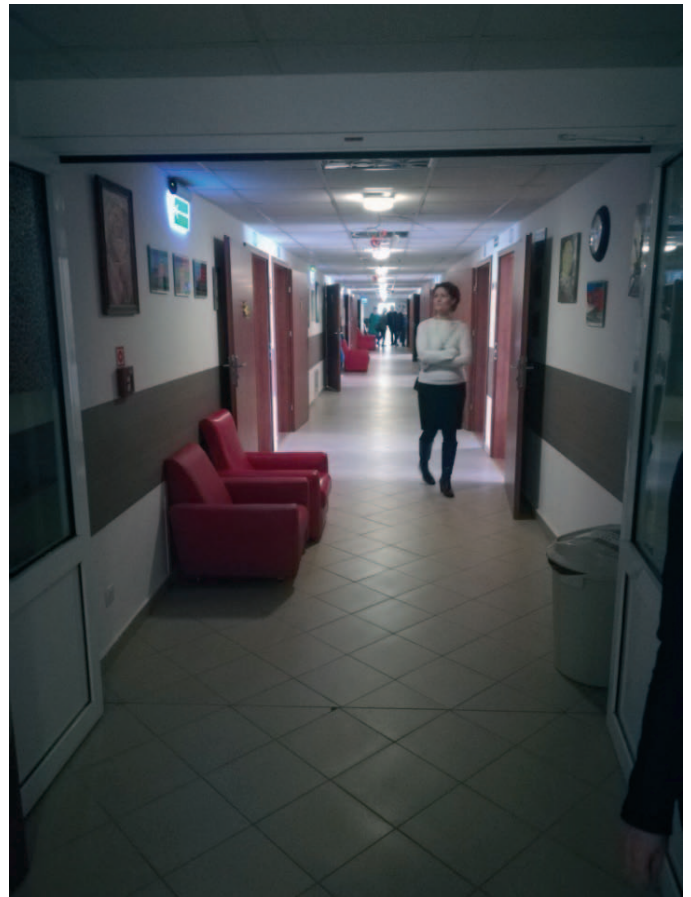
Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy – prace pracowników i pensjonariuszy – terapia zajęciowa



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy
– sala rehabilitacyjna



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy



Dyskusja przy kawie – doświadczenia gminy i firmy SON
z wdrażania projektu w Kobylnicy



Zakład Opiekuńczo-Lecznicy w Kobylnicy

Gdańsk

18 kwietnia 2018 r.

Gospodarz spotkania: Miasto Gdańsk

Wdrażany projekt:

„Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku”

W przygotowaniu niniejszej relacji wykorzystano z informacji i materiałów Miasta Gdańsk i Konsorcjum Granaria

W trzeciej wizycie studyjnej udział wzięło 15 przedstawicieli 13 instytucji, w tym jednostek samorządu terytorialnego, spółek komunalnych i agencji rozwoju.

Dodatkowo w spotkaniu udział wzięli ukraińscy uczestnicy Programu Kirklanda „Liderzy Przemian”, odbywający roczny staż na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. Miasto Gdańsk – gospodarza spotkania reprezentowali członkowie władz jednostki oraz zespołu wdrażającego projekt, natomiast partnera prywatnego – konsorcjum Granaria szefowie spółki i koordynatorzy prac.

Przebieg wizyty

Spotkanie rozpoczęło się w sali konferencyjnej Instytutu Kultury Miejskiej przy Długim Targu. Uczestnicy zapoznali się z prezentacją na temat doświadczeń Miasta Gdańska w przygotowaniu i realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – zarówno projektu na Nowym Mieście, jak i wdrażania projektu *Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku*. Prezentacja przerywana była licznymi pytaniami od zainteresowanych uczestników. Zespół gospodarzy opowiedział o wieloetapowym procesie przygotowywania się do realizacji tego i pozostałych projektów oraz o postępującej zmianie podejścia do miejskich inwestycji w gronie pracowników Urzędu Miasta Gdańska. Po południu uczestnicy zostali oprowadzeni przez partnera prywatnego po placu budowy.



Miasto Gdańsk

Gdańsk, dynamicznie rozwijająca się stolica województwa pomorskiego, położony nad morzem sąsiad dwóch pozostałych członków Trójmiasta – Sopotu i Gdyni. W 2017 roku Gdańsk, miasto o ponadtysiącletniej historii, obok Porto i Mediolanu, głosami odwiedzających je turystów otrzymał wyróżnienie *European Best Destination*. Obecnie to jedno z najchętniej odwiedzanych polskich miast.

Projekty PPP w Gdańsku, w tym zagospodarowanie obszaru Targu Siennego i Rakowego

Gdańsk rozpoczął działania w zakresie PPP w 2006 r. – inwestycje na Targu Siennym i Rakowym. Ten projekt między innymi obejmował podziemną zabudowę torów kolejowych i ze względu na bardzo skomplikowane sprawy własności gruntów i odpowiedzialności oraz liczby partnerów i uzgodnień był procesem długotrwałym – obecnie projekt jest na końcowym etapie inwestycji. Przecierając szlaki w PPP, w trakcie tego postępowania wymagano od oferentów większej liczby dokumentów finansowych, niż standardowo przy zamówieniach publicznych, a w warunkach postępowania zawarto klauzulę o braku możliwości składania odwołań od wyniku postępowania. Do postępowania zgłosiło się 12 firm, w kolejnym etapie pozostały 3 firmy, a na podstawie finalnej oferty bardzo skomplikowaną umowę podpisano z jedną z nich. Przedsięwzięcie realizuje specjalnie powołana spółka (SPV), w której miasto ma mniejszościowy 49% udział, a partner prywatny – 51%. Był to jeden z warunków negocjacyjnych partnera prywatnego – umożliwił mu to realizację inwestycji bez konieczności stosowania przepisów PZP. Część pracowników organów spółki to pracownicy rozliczani w ramach realizacji celu publicznego projektu – to zaangażowany, kompetentny zespół, prowadzący regularnie skrupulatne kontrole i skomplikowane rozliczenia projektu. Wartość tej pracy to ogromny wkład miasta w prawidłową realizację inwestycji.

Gospodarze wielokrotnie zwracali uwagę na **znaczenie kompetencji i zaangażowania zespołu PPP**. To bezcenny zasób, którego wartość zwiększa się wraz z nabywaną wiedzą i doświadczeniami. Pozwala to również krytycznie i konstruktywnie oceniać istotną pracę i sugestie doradców, wykorzystywanych na różnych etapach w projektach. W ocenie przedstawicieli Gdańska, obecnie ich kompetencje w niektórych przypadkach przewyższają praktyczną wiedzę niektórych doradców, ponieważ w miarę realizacji kolejnych postępowań zespół dopracował się własnej metodologii przygotowywania i oceny projektów PPP.

Miasto Gdańsk realizuje również mniejsze projekty w formule PPP, które w ocenie urzędników z czasem będą nabierały coraz większego znaczenia. W przypadku Gdańska są to projekty dotyczące budowy i zarządzania kolumbariami na miejskich cmentarzach (projekt już wdrożony), parkingu podziemnego w centrum (trwa procedura) i basenu z częścią rehabilitacyjną i sportową we Wrzeszczu (trwa procedura). Dodatkowo, z wykorzystaniem spółki ze 100% udziałem miasta, prowadzony jest teraz temat budowy oceanarium przy Arenie Gdańsk – w tym przypadku podmiot publiczny wniesie przygotowany grunt, a partner prywatny zrealizuje inwestycję. Równolegle miasto przygotowuje również kompleksowy projekt rewitalizacyjny w południowej

części Wyspy Spichrzów na Dolnym Mieście. Oba projekty, wraz z realizowaną rewitalizacją północnego cypla Wyspy Spichrzów, mają w efekcie stworzyć nową jakość w historycznej części Gdańska kreując *lifestylowe* centrum miasta.

Gospodarze spotkania podkreślali, że każde, nawet nieudane postępowanie stanowi ogromną dawkę wiedzy i doświadczenia, z których należy jak najwięcej skorzystać, aby zespół PPP w mieście zdobywał dodatkowe kompetencje, a każdy kolejny projekt był lepiej przygotowany i dopasowany do możliwości rynkowych.

Efekty realizowanego partnerstwa dla podmiotu publicznego

Miasto Gdańsk otrzymuje w krótkim czasie wysoko jakościową nową przestrzeń miejską o wartości ponad 400 mln zł, dodatkowo skomunikowaną za pomocą nowej kładki pieszej z zabytkową częścią miasta. Tereny, które do tej pory odstraszały gości miasta, stają się jego nową wizytówką, powstają nowe miejsca pracy, a miasto w długiej perspektywie będzie czerpać z tego korzyści. Dla miasta inwestycje takie jak rewitalizacja północnego cypla Wyspy Spichrzów są projektami długofalowymi, których rezultaty będą odczuwalne w dłuższym okresie. Dodatkowo, rewitalizacja północnej części Wyspy Spichrzów powoduje zainteresowanie ożywieniem dalszych części tej dzielnicy, zarówno w warstwie inwestycyjnej, jak i społecznej. W wyniku zastosowania formuły PPP miasto ma również na każdym etapie pełną kontrolę nad realizowaną inwestycją i zapewnieniem zaplanowanych celów publicznych.

Dyskusje w trakcie spotkania – informacje dodatkowe oraz pytania uczestników

Każdy z uczestników przedstawił się krótko, informując o zakresie swojego zainteresowania projektami w PPP i włączając się w dyskusję szerzej traktującą tematykę PPP w Polsce.

Obecny na spotkaniu przedstawiciel Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju zachęcił uczestników do **zgłaszania pomysłów na projekty PPP** do bazy prowadzonej przez ministerstwo – w ten sposób MliR może wspierać promocję takich postępowań. Zwrócono również uwagę, że pomocą dla samorządów byłaby notyfikacja ministerstwa dla planowanych w PPP przedsięwzięć, oceniająca wstępnie możliwość wdrożenia tej formuły. Przedstawiciel Gdańska zauważył, że dużą wartość doradczą miałoby analogiczne wsparcie konsultacyjne ze strony organów kontrolnych.

Na pytanie uczestnika, **na bazie jakich przepisów najczęściej przygotowywane są projekty w Gdańsku**, udzielono odpowiedzi, że projekty realizowane przez Gdańsk są najczęściej bardzo skomplikowane i wykorzystywane są przy nich, oprócz ustawy o PPP i o koncesji, zapisy zasadniczo wszystkich ustaw, które mogą mieć zastosowanie w działaniach JST. Tak szeroka analiza uwarunkowań prawnych zapewnia prawidłowość realizacji postępowania.

Przy pytaniu o **korzyści płynące z pomocy doradców** wyjaśniono, że najczęściej partner prywatny chce mieć do czynienia z doradcą, ponieważ samorządy są postrzegane jako działające schematycznie i wykorzystujące wyłącznie sprawdzone już wcześniej narzędzia. Gdańsk posiada w tej chwili **kompetentny zespół realizujący projekty**, którego trzon stanowią dyrektor Wydziału Polityki Gospodarczej Miasta, radca prawny oraz kierownik Centrum Partnerstwa i Biznesu. W zależności od specyfiki i potrzeb dołączają do niego przedstawiciele wydziału finansowego, prawnego, gospodarki komunalnej, środowiska, architektury itp. W ciągu ostatnich lat w każdym z tych wydziałów wyłoniły się stałe osoby, które wspierają realizację procedur PPP w ramach międzywydziałowego zespołu zadaniowego. Gospodarze podkreślali fakt **bardzo dobrej współpracy z różnymi wydziałami i jednostkami miejskimi**, dla których formuła PPP stała się priorytetowym narzędziem rozważanym przy planowaniu inwestycji. Taka modelowa współpraca owocuje tym, że zespół najpierw wewnętrznie przygotowuje wstępne analizy dla planowanego przedsięwzięcia, wykorzystując własne zasoby i kompetencje, i z tak przygotowanym projektem spotyka się z decydentami w mieście.

Wielokrotnie podkreślano **znaczenie komunikacji pomiędzy członkami zespołu** – w Gdańsku polega to na codziennym porannym spotkaniu, podczas którego dyskutowane są nadchodzące wyzwania i proponowane rozwiązania. Z punktu widzenia osób zarządzających zespołem kluczowe jest duże zaangażowanie pracowników i decydentów, wsparcie pracowników w zdobywaniu nowych umiejętności i wiedzy oraz poczucie, że pracownik ma wsparcie kierownictwa w wyszukiwaniu rozwiązań bieżących problemów. Jednocześnie, odpowiadając na pytanie o sposoby utrzymania takiego wysoko wykwalifikowanego zespołu w strukturach urzędu, gospodarze podkreślili dbałość o jakość warunków pracy, otwartość kierownictwa i starania, aby dobrzy pracownicy nie myśleli o zmianie pracodawcy.

Gospodarze zachęcali uczestników, aby zacząć od realizacji pierwszego, choćby niewielkiego projektu w formule PPP, aby przetestować te formuły i w pewnym stopniu „oswoić” z nią zespół zadaniowy. Podkreślano, że **PPP to zasadniczo nieco bardziej**

skomplikowane zamówienie publiczne i nie jest trudniejsze od pozostałych narzędzi już stosowanych przez samorządy. Uznano, że kluczowe jest przekonanie skarbnika jednostki i służb finansowych do tej formuły ze względu na jej specyfikę. Tak jak w przypadku pozostałych wizyt studyjnych, gospodarze spotkania zwracali uwagę na fakt dłuższego niż zazwyczaj – a zatem bardziej szczegółowego i często lepiej przemyślanego – etapu przygotowania inwestycji, wymagającego większego nakładu pracy, w efekcie którego otrzymuje się lepszą i bardziej kompleksową jakość.

W opinii Gdańska **projekty związane z rewitalizacją**, będącą palącym problemem dla wielu polskich miast, są niezwykle ważnym tematem, a dzięki komplementarnym projektom PPP można wesprzeć JST w tworzeniu nowej jakości centrów miast. Raz wdrożone nakłady inwestycyjne miasta we fragmencie danego obszaru z miejsca powodują wzrost zainteresowania nim wśród przedstawicieli sektora prywatnego, który zaczyna inwestować już samodzielnie. W przypadku Gdańska takie właśnie podejście – *ile się zainwestuje w PPP, tyle się niego otrzyma* – zastosowano na Dolnym Mieście – miasto zainwestowało w budownictwo w ramach TBS, trwa procedura PPP dla fragmentu tego obszaru i obserwowane jest znacznie zwiększone zainteresowanie podmiotów prywatnych na tym terenie. Taka sama forma miała miejsce przy przygotowywaniu projektu Wyspy Spichrzów.

Gospodarze, bazując na swoich doświadczeniach, rekomendują **korzystanie z różnych doradców na różnych etapach procedury** i etapowania umów z nimi – na początku procedury warto skorzystać z doradztwa ekonomiczno-finansowego, później doradca może wesprzeć JST podczas negocjacji, a na kolejnym etapie doradzać powinien prawnik znający się na finansach samorządu lokalnego. Dodatkowo, warto zatrudniać kancelarie lokalne, ponieważ pytań i konsultacji na każdym etapie procedury pojawia się bardzo dużo, stąd terytorialna bliskość znacznie ułatwia i obniża koszty współpracy.

Podczas negocjacji każda ze stron walczy o każdy punkt umowy, ale zarówno gospodarze ze strony publicznej, jak i prywatnej podkreślali **partnerskie podejście do rozwiązywania wszystkich spornych kwestii** – twórcze dyskusje, aktywne wzajemne słuchanie się obu stron.

W przypadku Gdańska, gdzie zespół ma już spore doświadczenie i dopracował własną metodologię prowadzenia projektów, na samym początku procedury organizowane jest **spotkanie dla wszystkich potencjalnych oferentów**, podczas którego można z każdym prowadzić otwarte rozmowy. Na etapie późniejszym z każdym oferentem prowadzone są 4 rundy negocjacji:

- 1) ekonomiczno-finansowa,
- 2) techniczna,
- 3) prawna,
- 4) podsumowująca.

Dodatkowo, Gdańsk przygotowując dany projekt i zbierając wszelkie **informacje pomagające jak najlepiej opracować postępowanie**, wysyła krótkie memorandum do kilkuset potencjalnych inwestorów, skrótowo opisujące planowane przedsięwzięcie z możliwością zadawania pytań przez zainteresowanych. Ten etap pozwala wstępnie ocenić atrakcyjność takiego planu dla partnerów prywatnych, stopień zainteresowania rynku, a na podstawie zadawanych pytań zweryfikować, czy plan ma jeszcze jakieś słabsze punkty. Procent odpowiedzi na takie działania to ok. 30% i stanowi to już dla miasta reprezentatywny obraz rynku.

Zanim jednak takie memorandum powstanie, miasto organizuje **szerokie konsultacje społeczne** z udziałem mieszkańców danego obszaru, deweloperów, przedstawicieli miasta – wykorzystując imprezy, spotkania, konsultacje, banery informujące o planach. W ten sposób to mieszkańcy przede wszystkim mogą określić swoje potrzeby i mieć wpływ na to, co ostatecznie powstanie w ich okolicy. Dzięki tym działaniom w dużym stopniu przeciwdziała się późniejszym potencjalnym konfliktom. Dlatego Gdańsk **bezwzględnie rekomenduje ujęcie promocji projektu i działania konsultacyjne w kosztach całości inwestycji**.

Na pytanie uczestnika, **co się dzieje w momencie odkrycia podczas prac cennych obiektów archeologicznych** i która ze stron ponosi ryzyko archeologiczne, gospodarze wyjaśnili, że takie ryzyko zawsze ponosi strona publiczna. To samo dotyczy ewentualnych zanieczyszczeń substancjami niebezpiecznymi. Podkreślono wagę starannego zbadania terenu przed postępowaniem, bo każde zlekceważone ryzyko może się zmaterializować, powodując znaczne koszty.

Dla podmiotu publicznego znacznym ułatwieniem jest, jeśli partner prywatny podchodzi do negocjacji, mając już **zapewnione wstępnie finansowanie projektu**. Wiadomo bowiem, że taki projekt jest gruntownie przeanalizowany pod kątem opłacalności i wykonalności, a bank będzie dodatkowo egzekwował wywiązywanie się z harmonogramu prac. Gospodarze zwrócili uwagę uczestników na fakt, że z uwagi na odmienną rozliczanie się stron umowy bardzo istotną kwestią jest **ujęcie kosztów podatku VAT w szacowanych kosztach projektu**.

Ocenę potencjalnych partnerów ułatwia stronie publicznej również **obserwacja działań przygotowawczych podmiotu** – jeśli partner prywatny na własny koszt, zanim przystąpi do negocjacji, ma opracowany wstępny plan zagospodarowania dla danego terenu, wykonany na bazie przeprowadzonych badań, stanowi to silną przesłankę, że poważnie traktuje postępowanie.

Gospodarze zachęcając do szerokiego stosowania tej formuły podkreślali, że **partnerstwo publiczno-prywatne nie jest szybką ścieżką** realizacji inwestycji. Daje jednak pełną wiedzę na temat danego obszaru i umożliwia komplementarność działań. Ponadto zwracano uwagę na **znaczenie pełnej transparentności postępowania**, gdzie żaden element nie może być przygotowany „na skróty” **oraz ścisłego trzymania się harmonogramu**.

Podsumowanie/wnioski końcowe

Uczestników szczególnie interesował etap przygotowywania tak skomplikowanego projektu, działania podejmowane przez podmiot publiczny w celu uatrakcyjnienia oferty oraz sposób wyłaniania partnera prywatnego w trakcie postępowania. Goście podkreślali kompleksowe podejście Gdańska do trudnego zagadnienia rewitalizacji całej dzielnicy w centrum miasta. W trakcie wizyty studyjnej szczególne wrażenie zrobił na uczestnikach rozmach inwestycji, szczegółowe rozwiązania komunikacyjne dla tego terenu i już uzyskana zmiana jakości tej części miasta.

Wizyty studyjne w Kobylnicy i Gdańsku pokazały ogromne zaangażowanie i entuzjazm zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego w realizowany projekt oraz dowodziły znaczenia kompetencji i odwagi zespołu odpowiedzialnego za przedsięwzięcie.

Wizyty studyjne są realizowane przez konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Wybrane zdjęcia z wizyty studyjnej w Gdańsku:



Instytut Kultury Miejskiej – prezentacja początkowa



Instytut Kultury Miejskiej – prezentacja początkowa



Spotkanie na terenie inwestycji – firma Granaria



Przygotowania do wizyty na placu budowy



Przygotowania do wizyty na placu budowy



Przygotowania do wizyty na placu budowy



Przygotowania do wizyty na placu budowy



Wojciech Kaczmarek, koordynator projektu ze strony partnera prywatnego i wizualizacja Wyspy



Dyskusja przy kawie – podsumowanie spotkania



Autorką wszystkich zdjęć jest: Anna Wiktorczyk-Nadolna

4.3. Upowszechnianie wiedzy o PPP

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Projekt *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, obejmuje szereg działań. Jednym z nich jest upowszechnianie wiedzy i doświadczeń związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym.

Realizując to działanie, Związek Powiatów Polskich, jako partner projektu organizuje seminaria tematyczne poświęcone propagowaniu wiedzy na temat PPP. W ich ramach odbywają się nie tylko wykłady, ale dla chętnych zapewnione są także konsultacje z ekspertami rynku PPP.

Atutem prelekcji jest z pewnością to, że odbywają się one przy okazji Zgromadzeń Ogólnych Związku Powiatów Polskich. Dzięki temu mogą z nich skorzystać wszyscy uczestnicy Zgromadzeń. Ponadto te osoby, które przyjadą specjalnie na sam wykład dotyczący PPP. Informacje o wydarzeniach są upowszechniane m.in. w Internecie na portalu www.zpp.pl oraz w Dzienniku Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Trafiają także do członków ZPP drogą mejlową oraz do grona subskrybentów Dziennika Warto Wiedzieć.

W sumie odbędą się trzy takie spotkania zorganizowane przez ZPP. Pierwsze z nich pt. **„Partnerstwo publiczno-prywatne bez tajemnic” odbyło się 11 maja 2017 r. w Kołobrzegu**. W ramach wykładu omówione zostały m.in. kwestie warunkowań prawnych projektów PPP oraz możliwości łączenia w ramach projektu środków unijnych i środków partnera prywatnego. Bezpośrednio po wykładzie eksperci – **Marcin Wawrzyniak** oraz **Krzysztof Wojtczak** udzielali indywidualnych porad uczestnikom spotkania.



Seminarium tematyczne „Partnerstwo publiczno-prywatne bez tajemnic”, 11 maja 2017 r. Kołobrzeg.

Drugie pt. **„Partnerstwo publiczno-prywatne – dobrym sposobem na finansowanie inwestycji samorządowych” miało miejsce 11 kwietnia 2018 r. w Warszawie**.

Uczestnicy tegorocznego seminarium mogli wysłuchać ciekawych wykładów na temat partnerstwa

Dlaczego tak istotne jest właściwe przygotowanie projektu PPP?

Wynika to z charakterystyki projektów PPP

- Umowa wieloletnia (od kilku do kilkunastu/kilkudziesięciu lat)
- Kompleksowy charakter świadczenia (roboty, dostawy, usługi)
- Strona publiczna i strona prywatna dzielą się ryzykami przedsięwzięcia (podział nie może być iluzoryczny)
- Zaangażowanie instytucji finansowej w finansowanie przedsięwzięcia PPP



Źródło: Partnerstwo publiczno-prywatne Poradnik, UZP, 2010

Określenie wstępnej koncepcji projektu

W pierwszej kolejności należy określić wstępny zakres realizacyjny projektu poprzez wskazanie bezpośrednich i pośrednich celów, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP.

Rezultatem tego etapu powinno być **wykluczenie** tych elementów projektu, które nie przedstawiają większej wartości z punktu widzenia interesu strony publicznej oraz są niemożliwe do realizacji przez partnera prywatnego (np. ze względów popytowych).

Należy zastosować podejście obiektywne i krytyczne, a nie optymistyczne.

Po określeniu wstępnej koncepcji realizacji projektu PPP, podmiot publiczny powinien ustalić ścieżkę dalszego postępowania, tj.:

- opracować harmonogram działań związanych z przygotowaniem projektu;
- wybrać profesjonalnego doradcę do wsparcia w procesie wdrożenia projektu PPP;
- przystąpić do przeprowadzenia konsultacji społecznych, o ile z uwagi na przedmiot projektu okażą się one zasadne.

Slajdy z prezentacji mec. Michała Liżewskiego, Warszawa 11 kwietnia 2018 r.



Seminarium „Partnerstwo publiczno-prywatne – dobrym sposobem na finansowanie inwestycji samorządowych”, 11 kwietnia 2018 r.

publiczno-prywatnego: ścieżka dojścia do projektu PPP oraz podział ryzyka i modele wynagrodzenia obecne w Polsce. Podczas tego spotkania wystąpili dwaj prawnicy: adwokat **Michał Liżewski** z kancelarii smart.lawyers group i **Michał Przychoda** z kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

O tym **jak wykorzystać potencjał partnerstwa publiczno-prywatnego – ścieżka dojścia do projektu PPP** mówił mec. Michał Liżewski. Zaznaczył, że ścieżka dojścia do projektu PPP jest wymagająca, ale nie należy jej demonizować, *jej przejście jest wynagradzane na końcu przedsięwzięcia*. Mecenas wyjaśniał, dlaczego tak istotne jest właściwe przygotowanie projektu PPP. Wynika to bowiem z charakterystyki projektów PPP: umowy zawierane są na wiele lat, charakter świadczenia jest kompleksowy (roboty, dostawy, usługi), strona publiczna i strona prywatna dzielą się ryzykami przedsięwzięcia (a podział ten – jak akcentował prawnik – nie może być iluzoryczny, ma znaczenie także dla banku), zaangażowana jest instytucja finansowa w finansowanie przedsięwzięcia PPP.

W ocenie mec. Michała Liżewskiego duże znaczenie ma właściwe zrozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego: – *W celu sięgnięcia po metodę PPP konieczne jest właściwe zrozumienie idei partnerstwa publiczno-prywatnego. PPP nie jest „dotacją” ani prywatyzacją. Partner prywatny chce zarobić na przedsięwzięciu.* – wyjaśniał. Samorządy, jak zaznaczył, powinny to zrozumieć. PPP nadal obciążony jest mitem „czwartego P”. W odczarowywaniu mitu ważną rolę spełniają tu dobre przykłady skutecznie realizowanych projektów. – *Mit prokuratora spowodował, że projekty PPP są najbardziej transparentnymi projektami na każdym etapie postępowania* – podnosił. Skoro partnerzy prywatni nie są zainteresowani projektami nierentownymi, to warto np. wcześniej przeprowadzić test rynku. Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym nie jest wyłącznie relacją zamawiający-wykonawca. Tu, jak mówił prelegent, dochodzi element kontroli. Co kluczowe, celem realizacji projektu jest uzyskanie tzw. *value for money*, tj. osiągnięcia jak najlepszej wartości pieniądza. – *Wartość dodaną projektu uzyskuje się na etapie zarządzania nim* – twierdził prelegent. – *Istotą projektu PPP jest otrzymanie kompleksowej, wieloletniej usługi publicznej od partnera prywatnego o wyższej jakości*

niż w przypadku jej samodzielnej realizacji przez stronę publiczną – dodał.

Na podstawie własnych doświadczeń w zakresie realizacji projektów PPP, prawnik zaprezentował dobre praktyki w drodze dojścia do projektu. Jako przykład podał m.in. utworzenie zespołu ds. realizacji projektu PPP. Tak zrobił np. Zgierz czy Sopot. Mecenas radził, aby na czele zespołu stała osoba decyzyjna. Koniecznie, jak zauważył, musi znaleźć się także w niej skarbnik. Zespół tworzy harmonogram projektu. Trzeba też określić wstępną koncepcję projektu. – *Podejście powinno być krytyczne. Znajdźmy słabe strony, ryzyka. Będzie mniej rozczarowań* – radził.

Warto jest, zdaniem prawnika, przeprowadzić **analizy przedrealizacyjne**. Choć dziś nie ma takiego obowiązku ustawowego, rzadko kiedy w praktyce ich nie ma. Dzięki nim może okazać się, że PPP wcale nie jest najlepszą formą realizacji zadań publicznych. – *Na podstawie analizy przedrealizacyjnej podmiot publiczny powinien podjąć ostateczną decyzję o realizacji projektu w modelu PPP* – mówił Michał Liżewski. – *Dopiero jak wiemy, co chcemy, jak chcemy i ile może to kosztować realnie, myślimy o wyborze partnera prywatnego* – podkreślał. Następnie wymienił na możliwe tryby wyboru partnera prywatnego. W szczególności mówił o *dialogu konkurencyjnym*. Daje on m.in. możliwość skorzystania z *know-how* i doświadczenia inwestorów prywatnych, doprecyzowania rozwiązań technicznych, prawnych i finansowych w trakcie rozmów prowadzonych z potencjalnymi partnerami prywatnymi. Bardzo cenne są negocjacje. Zakończenie dialogu i zaproszenie do składania ofert następuje po określeniu warunków przedsięwzięcia (technicznych, finansowych, prawnych), które w największym stopniu spełnią potrzeby podmiotu publicznego. Po upływie terminu składania ofert następuje ich ocena w oparciu o zastosowane w SIWZ kryteria.

Kolejną prelekcję pt. **Projekty PPP – podział ryzyka i modele wynagrodzenia w praktyce rynku polskiego** wygłosił Michał Przychoda. Na początku przytoczył definicję PPP z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, z której wyraźnie wynika, że w tej formule dochodzi do podziału zadań i ryzyk. Brzmi ona: *Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje*

PPP.gov.pl

Wynagrodzenie z perspektywy podmiotu publicznego – cz. 1

- Nawet zawarcie umowy o PPP, która będzie miała wpływ na poziom długu publicznego nie ma żadnego przełożenia na IWZ (Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia)
- Na IWZ będą wpływać **wydatki bieżące** wynikające z umowy o PPP w kolejnych latach budżetowych, natomiast **wydatki majątkowe** będą neutralne dla IWZ.
- **Jak wydzielić wydatki majątkowe w umowie o PPP?**
 - Art. 7 ust. 2a UPPP: „Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może wyodrębnić w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”
- Mimo powyższej ustawowej zachęty do wyodrębniania wydatków majątkowych w umowie o PPP, trzeba podkreślić, iż klasyfikacja wydatków nie zależy to od woli strony umowy, a od przepisów UFP i UPPP.

PPP.gov.pl

Wynagrodzenie z perspektywy podmiotu publicznego – cz. 2

- Jako wydatki majątkowe w rozumieniu art. 236 ust. 4 UFP można klasyfikować **inwestycje i zakupy inwestycyjne**, w szczególności finansowanie wytworzenia, nabycia środka trwałego dla realizacji przedsięwzięcia ujmowanego w bilansie podmiotu publicznego.
- Sporne jednak czy koszty finansowania i wytworzenia składnika majątkowego (kredyt zaciągnięty przez PP) – mogą stanowić wydatki majątkowe.
- Część wynagrodzenia PP związana z utrzymaniem infrastruktury – **to wydatki bieżące**.
- Według tego klucza powinno się ujmować wynagrodzenie PP w WPF.

Slajdy z prezentacji Michała Przychody, Warszawa 11 kwietnia 2018 r.



Seminarium „Partnerstwo publiczno-prywatne – dobrym sposobem na finansowanie inwestycji samorządowych”, 11 kwietnia 2018 r.

się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Także definicja PPP z ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym w przygotowywanej nowelizacji odwołuje się do pojęcia ryzyk (*Partnerstwo publiczno-privatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym*).

Michał Przychoda wyjaśnił, że w klasycznym PPP na wspólnie realizowane przedsięwzięcie składa się: finansowanie, projektowanie, budowa (przebudowa, remont, modernizacja) i utrzymanie składnika majątkowego. W uproszczeniu zaś powiedzieć można, że wykonanie wszystkich powyższych zadań w ramach przedsięwzięcia spoczywa na partnerze prywatnym. – *Dzięki temu, partner prywatny dostarcza podmiotowi publicznemu wytworzony za własne środki finansowe składnik majątkowy (spalarnię, drogę, obiekt sportowy), przeznaczony do świadczenia usług, w tym usług użyteczności publicznej, którym to składnikiem majątkowym partner prywatny następnie zarządza i utrzymuje (eksploatuje) go w dłuższym czasie (np. 20 lat)* – mówił Michał Przychoda.

Jak mówił prawnik, poszczególne składniki przedsięwzięcia oddają istotę PPP. Wskazał, że są to jednocześnie dwie podstawowe przyczyny, dla których PPP jest realizowane. Chodzi o korzyści.

Korzyść finansowa jest – jak powiedział prelegent – taka, że **partner prywatny finansuje budowę ze swoich środków, które następnie są spłacane przez partnera publicznego w ratach przez okres utrzymania**. Korzyści pozafinansowe to połączenie budowy z utrzymaniem o określonym standardzie.

Michał Przychoda wyjaśnił, że ustawa o PPP wskazuje jedynie na trzy ryzyka: budowy, dostępności i popytu.

Na podstawie delegacji ustawowej zostało wydane rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. - *Rozporządzenie wydane 6 lat po wejściu ustawy o PPP w życie, w dużej mierze z uwzględnieniem dotychczasowej praktyki rynku PPP* – podawał mówca.

Następnie wskazał na ryzyka w projekcie kompleksowym. Prawnikiem wspominał też o identyfikacji, analizie i mitygacji ryzyk.

Omawiając kwestie związane z wynagrodzeniem, prelegent wskazał na:

- Model 1 – Klasyczne PPP – opłata za dostępność – partner prywatny finansowany jedynie z wynagrodzenia od podmiotu publicznego;
- Model 2 – opłata za dostępność oraz dochody generowane przez przedsięwzięcie, stanowiące jednak zdecydowaną mniejszość lub mniejszość przychodów partnera prywatnego z przedsięwzięcia ;
- Model 3 – opłata za dostępność finansowana z oszczędności osiągniętych przez partnera publicznego;
- Model 4 – Koncesja z dopłatami – partner prywatny finansuje się z dochodów z przedsięwzięcia oraz z dopłat od partnera publicznego, ponieważ dochody ze składnika majątkowego nie zapewniają całkowitego pokrycia kosztów partnera prywatnego w związku z przedsięwzięciem.

W trakcie seminarium odbyła się dyskusja – przedstawiciele samorządów dzielili się swoimi doświadczeniami i problemami związanymi z realizacją inwestycji w modelu PPP. Pojawiały się m.in. głosy starostów mówiące o potrzebie stworzenia większej liczby mechanizmów wsparcia PPP takich jak np. program JESSICA. Wspominano również o przypadkach podnoszenia cen przez inwestorów prywatnych przy stosowaniu formuły PPP, które skutkowały rezygnacją podmiotu publicznego z takiej formy realizowania przedsięwzięcia.

Po zakończeniu prelekcji prawnicy udzielali jeszcze indywidualnych porad zainteresowanym samorządowcom.

Kolejne spotkanie poświęcone propagowaniu PPP Związek Powiatów Polskich planuje zorganizować na początku drugiego kwartału 2019 r. Podobne seminaria w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce* organizował będzie również Związek Miast Polskich.

4.4. Orzecznictwo.

Zapisy umowy na inwestycję w formule PPP nie takie tajne

16 lutego 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał ciekawy wyrok w zakresie dostępu obywatela do informacji publicznej.

Chodziło o udostępnienie umowy na budowę spalarni śmieci, zawartej między miastem a partnerem prywatnym.

NSA uznał, że samorząd terytorialny nie może przedkładać interesu przedsiębiorstwa, z którym wchodzi w partnerstwo publiczno-prywatne, ponad prawo mieszkańców do informacji publicznej.

Spalarnię w formule PPP za 725 mln zł wybudowała prywatna firma. Miasto zobowiązało się do dostarczenia do spalarni po 210 tys. ton odpadów rocznie i płaćenia za ich spalanie po 70 mln zł¹.

Lokalny aktywista postanowił zwrócić się do prezydenta miasta z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej – umowy PPP. Chciał uzyskać pełną kserokopię (128 stron) zawartej przez Prezydenta z partnerem prywatnym umowy w sprawie zaprojektowania, budowy, utrzymania i eksploatacji spalarni. Prezydent odmówił udostępnienia żądanej informacji, w części w jakiej stanowi ona tajemnicę przedsiębiorcy – partnera prywatnego. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż *zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji, gdy przedsiębiorcy rezygnują z przysługującego im prawa. W ocenie organu, przy uwzględnieniu wyjaśnień złożonych przez partnera prywatnego, nie ulega wątpliwości, że wskazana przez niego część umowy stanowi tajemnicę przedsiębiorcy [...] zaś podmiot ten nie zrezygnował z przysługującego mu prawa do utajnienia zawartych tam informacji*².

Mieszkaniec odwołał się do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO). Podnosił, iż skarżona decyzja zawiera bardzo ogólne uzasadnienie. Twierdził, że w decyzji nie wykazano logicznego i prawnego związku między zakresem ograniczenia dostępu do informacji publicznej a zakresem wniosku i pojęciem informacji

1 J. Pawłowski, *Umowa PPP bez tajemnicy handlowej*, Dziennik Gazeta Prawna z 28 lutego 2018 r.

2 Z uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Po 936/15.

publicznej. Zwrócił uwagę na antykorupcyjny charakter dostępu do informacji publicznej.

SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skarżący podniósł, iż u podwalin prawa dostępu do informacji publicznej *leży przed wszystkim stworzenie obywatelom możliwości uzyskiwania informacji o działalności władz, transparentność wykonywania władzy, dysponowania środkami publicznymi, które mają wpływ na tworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz na ograniczenie nadużywania władzy przez organy państwa bądź też jednostki wykorzystujące właśnie pieniężne środki publiczne*³.

Tymczasem z udostępnionych informacji nie wynikało np., czy miasto ma zapłacić kary (za publiczne pieniądze), jeśli nie wywiąże się z warunków umowy⁴.

Badając sprawę, WSA ocenił, że zarówno prezydent miasta, jak i SKO *ograniczyły się jedynie do stwierdzenia, że pewne fragmenty umowy, których udostępnienia odmówiły wnioskodawcy stanowią tajemnicę przedsiębiorcy ze względu na okoliczność, iż wolę zachowania ich w tajemnicy tenże przedsiębiorca wyraził w pismach skierowanych do organu I instancji*. Sąd ocenił, że inwestor zbyt szeroko określił, co jego zdaniem mieści się w pojęciu tajemnicy przedsiębiorcy. Wymienił m.in. *nie tylko model finansowy, czy zaaprobowane przez strony rozwiązania techniczne i technologiczne inwestycji, lecz także część zamierzonego efektu ekologicznego*.

WSA wskazał, że umowa jest informacją publiczną, bo jedną z jej stron jest samorząd, jej postanowienia dotyczą przydzielonych mu zadań (gospodarowanie odpadami), a ich realizacja nastąpi z wykorzystaniem środków publicznych.

Sprawa trafia do NSA. Jednak ten oddalił kasację partnera prywatnego, twierdząc, że obywatele mają prawo znać całą treść umowy, skoro w inwestycję zaangażowane są środki publiczne.

Sygnatura: I OSK 852/16

3 j.w.

4 <http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/spalarnia-odpadow-w-poznaniu-umowy-w-ppp-nie-mogaby-utajniane,104370.html>

4.5. Zasady rozliczania VAT, CIT i PIT w umowach PPP. VAT cz. 2

Prezentujemy kolejną część objaśnień Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących problematyki rozliczania przez partnera prywatnego na gruncie podatku VAT, PIT i CIT transakcji realizowanych w ramach umów PPP w rozumieniu ustawy o PPP¹.

Obowiązek podatkowy, podstawa opodatkowania oraz fakturowanie w zakresie usługi budowlanej (budowlano-montażowej) realizowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Istotne dla prawidłowego określenia momentu powstania obowiązku podatkowego dla usługi budowlanej (budowlano-montażowej) jest określenie momentu wykonania tej usługi. W zakresie ustalania momentu wykonania oraz momentu powstania obowiązku podatkowego w odniesieniu do usługi budowlanej (budowlano-montażowej) świadczonej przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego znajdują odpowiednie zastosowanie wyjaśnienia zawarte w interpretacji ogólnej Nr PT3.8101.41.2015. AEW.2016.AMT.141 Ministra Finansów z 1 kwietnia 2016 r. w sprawie przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie momentu powstania obowiązku podatkowego dla usług budowlanych lub budowlano-montażowych (Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z 5 kwietnia 2016 r. poz. 31²).

Za datę wykonania usługi budowlanej (budowlano-montażowej) należy przyjąć datę jej faktycznego wykonania przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego. W przypadku, gdy usługa budowlana (budowlano-montażowa) jest przyjmowana w całości, za moment wykonania tej usługi należy uznać dzień, w którym w związku z wykonaniem całości określonej umową usługi, partner prywatny zgłasza ją do odbioru podmiotowi publicznemu (w opinii partnera prywatnego usługa jest gotowa do jej przyjęcia przez podmiot publiczny). W przypadku gdyby jednak umowa przewidywała częściowe przyjmowanie usługi budowlanej (budowlano-montażowej) i – co szczególnie istotne – za wykonanie każdej części usługi zostałyby określone w umowie zapłata, wówczas usługę budowlaną

(budowlano-montażową) należałoby uznać również za wykonaną w przypadku wykonania części usługi, dla której to części określono zapłatę. Za moment wykonania tej części usługi należałoby uznać odpowiednio dzień, w którym w związku z wykonaniem części określonej umową usługi partner prywatny zgłasza ją do odbioru podmiotowi publicznemu (w opinii partnera prywatnego ta część usługi jest gotowa do jej przyjęcia przez podmiot publiczny).

Poniżej omówione zasady dotyczące powstania obowiązku podatkowego, określania podstawy opodatkowania oraz fakturowania, znajdują zastosowanie do usługi budowlanej (budowlano-montażowej) przyjmowanej w całości lub w części (gdy za wykonanie każdej części usługi zostałaby określona w umowie zapłata).

Moment powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczenia usługi budowlanej (budowlano-montażowej) przez partnera prywatnego będzie zależny od statusu dla celów VAT, jaki będzie posiadał podmiot publiczny.

Obowiązek podatkowy u partnera prywatnego z tytułu wykonania usługi budowlanej (budowlano-montażowej) na rzecz podmiotu publicznego mającego status podatnika VAT lub osoby prawnej niebędącej podatnikiem, powstanie z datą wystawienia faktury. Partner prywatny ma obowiązek wystawienia faktury na rzecz podmiotu publicznego mającego status podatnika VAT lub osoby prawnej niebędącej podatnikiem, najpóźniej 30. dnia od dnia wykonania usługi budowlanej (budowlano-montażowej). Jeżeli partner prywatny nie wystawi w tym terminie faktury lub wystawi ją z opóźnieniem obowiązek podatkowy powstanie z chwilą upływu terminu na jej wystawienie, tj. 30. dnia od dnia wykonania tej usługi.

Podstawa prawna: art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a, ust. 7, art. 106b ust. 1 pkt 1, art. 106i ust. 3 pkt 1 w związku z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o VAT.

Obowiązek podatkowy z tytułu wykonania przez partnera prywatnego usługi budowlanej (budowlano-montażowej) na rzecz podmiotu publicznego, niebędącego podatnikiem VAT oraz niebędącego osobą prawną, powstanie z chwilą wykonania usługi budowlanej (budowlano-montażowej). Wystawienie faktury dokumentującej wykonanie usługi budowlanej (budowlano-montażowej) w przypadku, gdy jest świadczona na rzecz podmiotu publicznego niebędącego podatni-

1 Pierwsza część opublikowana została w Biuletynie PPP nr 4 str. 81. Z objaśnieniami w całości można się zapoznać tu <https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1402295/Obja%C5%9Bnienia+podatkowe+z+1+grudnia+2017+r>.

2 Interpretacja ogólna jest dostępna pod linkiem: <https://www.mf.gov.pl/documents/764034/5175930/Dz.+Urz.+Min.+Fin.+z+dnia+5+kwietnia+2016+r.+poz.+31+>

kiem VAT oraz niebędącego osobą prawną pozostaje bez wpływu na powstanie obowiązku podatkowego (obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wykonania usługi budowlanej (budowlano-montażowej)). Partner prywatny ma obowiązek wystawienia faktury na żądanie podmiotu publicznego niebędącego podatnikiem VAT oraz niebędącego osobą prawną, jeżeli żądanie jej wystawienia zostało zgłoszone w terminie 3 miesięcy, licząc od końca miesiąca, w którym wykonano usługę budowlaną (budowlano-montażową).

Fakturę wystawia się wówczas:

- nie później niż 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano tę usługę, jeżeli żądanie wystawienia faktury zostało zgłoszone do końca miesiąca, w którym wykonano usługę budowlaną (budowlano-montażową);
- nie później niż 15. dnia od dnia zgłoszenia żądania, jeżeli żądanie wystawienia faktury zostało zgłoszone po upływie miesiąca, w którym wykonano usługę budowlaną (budowlano-montażową).

Podstawa prawna: art. 19a ust. 1 i 2, art. 106b ust. 3 pkt 1, art. 106i ust. 6 ustawy o VAT.

WAŻNE

Przyjęty w objaśnieniach wariant partnerstwa publiczno-prywatnego nie przewiduje otrzymania przez partnera prywatnego części zapłaty przed wykonaniem usługi budowlanej (budowlano-montażowej). W przypadku gdyby jednak umowa przewidywała przed wykonaniem usługi dokonanie części zapłaty na rzecz partnera prywatnego wówczas obowiązek podatkowy powstaje z chwilą jej otrzymania w odniesieniu do otrzymanej kwoty.

Podstawa prawna: art. 19a ust. 8 ustawy o VAT.

Podstawę opodatkowania z tytułu świadczenia przez partnera prywatnego usługi budowlanej (budowlano-montażowej) będzie stanowiło wszystko, co stanowi zapłatę, którą partner prywatny otrzymał lub ma otrzymać z tytułu świadczenia tej usługi na rzecz podmiotu publicznego. Podstawa opodatkowania nie obejmuje kwoty podatku VAT. Podstawa opodatkowania z tytułu świadczenia usługi budowlanej (budow-

lano-montażowej) obejmie zatem wynagrodzenie (bez kwoty VAT) należne partnerowi prywatnemu z tytułu świadczenia tej usługi, pomimo że wynagrodzenie za usługę budowlaną (budowlano-montażową) będzie płatne w ratach dopiero na etapie utrzymania i zarządzania obiektem.

Podstawa prawna: art. 29a ust. 1 i 6 ustawy o VAT.

Ważne! Obowiązek podatkowy z tytułu świadczenia usługi budowlanej (budowlano-montażowej) przez partnera prywatnego powstanie odpowiednio we wskazanych wyżej terminach w odniesieniu do wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu z tytułu świadczenia usługi budowlanej (budowlano-montażowej). Faktura dokumentująca wykonanie usługi budowlanej (budowlano-montażowej) wystawiona na rzecz podmiotu publicznego powinna obejmować całą kwotę wynagrodzenia za wykonaną usługę ujętą w tej fakturze.

Uwaga! Do usługi budowlanej (budowlano-montażowej) świadczonej przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego nie będzie miał zastosowania mechanizm odwróconego obciążenia (ang. *reverse charge*), w którym podatek zamiast usługodawcy rozlicza usługobiorca. W zakresie stosowania mechanizmu odwróconego obciążenia w transakcjach dotyczących świadczenia usług budowlanych Minister Rozwoju i Finansów w dniu 17 marca 2017 r. wydał objaśnienia podatkowe, dostępne pod linkiem:

<https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1402295/Obja%C5%9Bnienia+podatkowe+z+17+marca+2017+r..pdf>

Ponadto 3 lipca 2017 r. zostały wydane objaśnienia podatkowe – Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi w zakresie odwróconego obciążenia podatkiem VAT transakcji dotyczących świadczenia usług budowlanych (budowlano-montażowych). Link do objaśnień:

<https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6059706/Obja%C5%9Bnienia+podatkowe+z+3+lipca+2017+r.+pytania+i+odpowiedzi.pdf>

4.6. Rynek PPP – najnowsze dane

Zachęcamy do zapoznania się z raportem *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.* przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹.

Link do publikacji: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/2018_03_18_analiza_rynk_u_PPP_2017.pdf

Analiza rynku PPP składa się z trzech głównych części, tj. analizy wszystkich wszczętych postępowań, analizy postępowań zakończonych podpisaniem umowy oraz analizy projektów planowanych. Analiza zawiera liczne wykresy, mapy oraz dane statystyczne dotyczące rynku PPP w Polsce.

Dla każdego projektu zarówno z zawartą umową, jak i planowanego, opracowana została jednostronnicowa fiszka, która zawiera podstawowe informacje o projekcie, w tym dane kontaktowe do partnera publicznego realizującego lub planującego projekt PPP.

Przykładowo, z raportu dowiadujemy się, że od początku 2009 r. do końca 2017 r. wszczęto łącznie 506 postępowań na wybór partnera prywatnego w PPP lub koncesjonariusza, z czego 382 stanowiły unikalne postępowania, co w przybliżeniu daje średniorocznie nieco ponad 56 wszystkich postępowań oraz 42 postępowania unikalne.

Wzrosty i spadki liczby postępowań ogłaszanych w kolejnych latach były dość wyraźnie skorelowane ze sobą. Ekspertzy Instytutu PPP oceniają, że można mówić o trendzie rosnącym w latach 2009–2012, w następstwie czego liczba ogłoszonych postępowań ogółem i unikalnych osiągnęła maksymalne wartości w roku 2012 na poziomie odpowiednio 81 i 65. W następnych latach zaznaczył się stopniowy trend zniżkowy, z wyjątkiem okresu podwyższonej aktywności w latach 2015–2016. W roku 2017 liczby ogłoszonych postępowań oraz postępowań unikalnych zanotowały najniższe

¹ Praca pod redakcją Bartosza Korbusa, autorzy: dr Krzysztof Szymański, Bartosz Korbus i Dawid Zalewski. Raport został sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020.

wartości w całym analizowanym okresie, na poziomie 36 postępowań ogółem oraz 27 postępowań unikalnych.

Aktywność podmiotów publicznych w skali całego rynku PPP jest funkcją złożonego splotu czynników, obejmującego tendencje w zakresie inwestycji publicznych (zwłaszcza samorządowych), długu publicznego czy dynamiki absorpcji dotacji unijnych. Na to ogólne otoczenie nakładają się czynniki determinujące możliwości wdrażania PPP w poszczególnych sektorach zadań publicznych. Autorzy raportu oceniają, że, prawdopodobnie PPP w dużej mierze pełni dla podmiotów publicznych rolę „amortyzatora” w stosunku do finansowania inwestycji z własnego budżetu i funduszy z UE – istotny wzrost wykorzystania funduszy unijnych mógł być ważnym czynnikiem ograniczającym zainteresowanie sektora publicznego przedsięwzięciami PPP w 2017 r.

Zgodnie z informacjami zawartymi w analizie, najbardziej popularną formułą prawną stosowaną w latach 2009–2017 przy wyborze partnera prywatnego była koncesja. Model koncesyjny został użyty w 365 postępowaniach (72,13% wszystkich wszczętych postępowań).

Zdecydowanie najaktywniej działającymi w sferze PPP podmiotami publicznymi okazały się gminy. Zainicjowały one razem 318 postępowań, licząc łącznie wszystkie typy gmin oraz związki gmin (62,85% wszystkich postępowań), w tym 235 unikalnych (61,52% postępowań unikalnych). Wśród gmin prym wiodły gminy miejskie, które zainicjowały 30,43% wszystkich postępowań oraz 30,37% postępowań unikalnych.

Potwierdzeniem dominacji samorządów na polskim rynku PPP, w ocenie autorów raportu, jest także aktywność organów samorządu wyższych szczebli (starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie) oraz podmiotów powiązanych z samorządami, takich jak spółki komunalne lub jednostki budżetowe. W latach 2009–2017 podmioty te zainicjowały w sumie kolejnych 149 postępowań PPP (29,45% wszystkich postępowań), z czego 117 unikalnych (30,63% postępowań unikalnych).

5.1. PPP w infrastrukturze sportowo-rekreacyjnej

Dorota Kaczyńska

Samorządy i podmioty publiczne najchętniej wykorzystywałyby model PPP w projektach z obszaru sportu i turystyki, zwłaszcza, że oba te sektory rozwijają się dziś w kraju bardzo dynamicznie. Jak przykładowo podaje raport Kantar TNS „Aktywność fizyczna Polaków 2017” 62 proc. Polaków uprawia sport co najmniej raz w miesiącu. Najczęściej jeździmy na rowerze (31 proc.) i biegamy (29 proc.). Jednocześnie 39 proc. osób biorących udział w tym badaniu zadeklarowało, że przynajmniej raz w tygodniu wybiera się na basen, siłownię, do klubu fitness albo na lodowisko. Wyniki tych i wielu podobnych badań są mocnym impulsem do inwestowania w infrastrukturę sportową, bo nic nie wskazuje by trend miał się odwrócić.

Jednocześnie statystyki dotyczące obłożenia hoteli w ostatnich dwóch latach nakręcają biznes turystyczny w Polsce. Rosnące zainteresowanie zagranicznych turystów Polską wynika z kilku czynników: wysoki kurs euro wpływa na atrakcyjność cen nad Wisłą, zróżnicowana oferta turystyczna oraz fakt, że na tle obecnej sytuacji geopolitycznej, na którą się składa kryzys migracyjny i zagrożenie terrorystyczne w wielu krajach Europy, Polska uchodzi za względnie bezpieczną destynację. W efekcie w ubiegłym roku np. właściciele obiektów hotelowych w nadmorskich miejscowościach turystycz-

nych takich jak Sopot, Gdynia czy Gdańsk, zanotowali w ubiegłym roku rekordowe obłożenie sięgające nawet 90 proc. Według Głównego Urzędu Statystycznego, tylko w minionym roku odnotowano wzrost zarówno ogólnej liczby turystów korzystających z bazy noclegowej (6,2 proc.), jak i udzielonych noclegów (5,7 proc.). Widoczny był również większy napływ turystów zza granicy (7,2 proc.). W tej sytuacji obserwujemy rozwój infrastruktury turystycznej, wydaje się, że jest on nieunikniony. Skorzystać na tym może i sektor prywatny, i publiczny – osobno lub prowadząc właśnie wspólne projekty w modelu PPP.

Jak to wygląda w praktyce? – Z raportu *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.*, wynika, że spośród 506 wszczętych postępowań w tym czasie w całej Polsce, ponad 26 proc. (135) dotyczyło tego typu inwestycji. Niestety, liczba ogłaszanych postępowań nie przekłada się na zawierane kontrakty, bo w fazę realizacji do końca ubiegłego roku wkroczyło tylko 16 projektów (ta liczba dotyczy umów realizowanych i zrealizowanych do końca 2017 r.). Dodatkowo skuteczność postępowań w tym sektorze, mierzona relacją między liczbą wszystkich postępowań a liczbą umów w realizacji w obszarze sportu i turystyki, jest relatywnie niska (11,9 proc.), przy średniej skuteczno-



źródło: fotolia.pl

ści we wszystkich sektorach wynoszącej 23,1 proc. Zdaniem **Pawła Sobczaka**, radcy prawnego z Grupy Prawnej Togatus, rozwój projektów PPP ciągle hamuje brak rzeczowej informacji o tym modelu przedstawiającej zasady jego funkcjonowania oraz możliwe korzyści dla jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców. – *Sytuację mogłoby zmienić przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej ukierunkowanej w stronę samorządów w postaci biuletynów informacyjnych, a także cyklicznych szkoleń i prezentacji, które przedstawiałyby zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-privatnego oraz korzyści jakie z niego wynikają* – podkreśla **Paweł Sobczak**.

Co może zagwarantować sukces inwestycji? – *Przede wszystkim zawarcie umowy czy porozumienia lub spółki określających prawa i obowiązki każdego z partnerów w przedsięwzięciu, w ramach którego partner prywatny zobowiązuje się do realizacji projektu za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Ponadto, zarówno partner publiczny, jak i partner prywatny powinni w równym stopniu uczestniczyć w realizacji partnerstwa. Obu stronom powinna być zagwarantowana możliwość realnego oddziaływania na zarządzanie partnerstwem w tym konieczność uzyskania obopólnej zgody w kluczowych kwestiach związanych z realizacją przedsięwzięcia* – tłumaczy **mec. Paweł Sobczak**. Jego zdaniem, najtrudniejszym elementem w prowadzeniu projektów z obszaru sportu i turystyki w modelu PPP jest określenie praw i obowiązków partnera publicznego i prywatnego na równym poziomie, w tym ekwiwalentności wzajemnych świadczeń partnerów oraz odpowiednie zabezpieczenie finansowania realizacji partnerstwa, a w szczególności wieloletniego.

Stan obowiązujący

Według danych pochodzących z bazy Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (www.ppp.gov.pl) wśród inwestycji, których postępowania wszczęto w latach 2009 – 2017, najwięcej przedsięwzięć obejmujących projekty sportowe i turystyczne znajdowało się w realizacji na Górnym i Dolnym Śląsku oraz w województwie mazowieckim. W pozostałych województwach samorządy i inne podmioty publiczne pracowały razem z partnerami prywatnymi nad pojedynczymi, sporadycznymi inwestycjami. Warto przy tym mieć na uwadze, iż zdecydowana większość zawartych umów dotyczyła koncesji na usługi zarządzania lub administrowania poszczególnymi obiektami. Jak wynika z raportu *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r.* w obszarze sportu i turystyki współpraca koncesyjna sprawdziła się przede wszystkim w modelu

operatorskim – koncesja na usługi bądź roboty budowlane stanowi 87,5 proc. wszystkich realizowanych oraz zrealizowanych w tym sektorze kontraktów. Tylko dwa kontrakty dotyczyły koncesji na roboty budowlane. Oznacza to, że **przedsięwzięcia koncesyjne nie doprowadziły do rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w obszarze sportu i turystyki**. – *Większość zawartych w tym obszarze umów dotyczyła zarządzania infrastrukturą powierzoną koncesjonariuszowi przez koncesjonodawcę, który uprzednio samodzielnie dokonał inwestycji infrastrukturalnych, często przy wykorzystaniu środków UE* – zauważają eksperci raportu.

Spośród obiektów, które miały być budowane, modernizowane lub zarządzane (w przypadku koncesji na usługi) w ramach przedsięwzięć PPP i koncesji, dominowały projekty dotyczące: obiektów wodnych (aquaparki, kryte/odkryte pływalnie lub baseny rekreacyjne wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą), kompleksów sportowo-rekreacyjnych, hal widowiskowo-sportowych oraz infrastruktury turystycznej – obejmującej m.in. świadczenie usług pasażerskiego transportu turystycznego oraz zarządzanie trasami turystycznymi. Jak zauważa Rafał Cieślak, radca prawny, współnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz w swym artykule dotyczącym PPP w sektorze sportowo-rekreacyjnym zamieszczonym w 12 Biuletynie PPP opublikowanym przez PARP, najczęściej pojawiającymi się w kraju inwestycjami były obiekty wodne, które – w czasie prowadzonego badania czyli od lutego 2009 r. do 31 sierpnia 2014 r., stanowiły 36 proc. wszystkich projektów. Drugą, dużą grupę stanowiły kompleksy sportowo-rekreacyjne, łącznie blisko 29 proc. wszystkich inwestycji w tym obszarze. Z kolei liczba inwestycji „turystycznych” stanowiła 14 proc. wszystkich analizowanych przedsięwzięć¹.

Dominującym modelem zakładanej współpracy w ramach PPP, jak wskazuje w swym opracowaniu **mec. Rafał Cieślak**, pozostają koncesje (na roboty budowlane oraz na usługi), które stanowiły ponad 60 proc. wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięć. – *Można jednak zaobserwować, że coraz rzadziej podmioty publiczne decydują się na przeprowadzenie przedsięwzięć w ramach koncesji na roboty budowlane. Nie oznacza to jednak, że model koncesyjny przestał cieszyć się całkowitym brakiem zainteresowania ze strony sektora publicznego. Odwrotną tendencję można bowiem zaobserwować w przypadku modelu koncesji na usługi, polegającym jedynie na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną. Zamawiający również coraz częściej stosują ustawę koncesyjną do samej procedury wyboru partnera prywatnego (tzw. PPP w trybie koncesji)* – podaje **Rafał Cieślak**.

¹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; R. Cieślak, *Partnerstwo-Publiczno-Prywatne w sektorze sportowo-rekreacyjnym*; 12 Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego; 2014 r.

Zawarte umowy PPP

Lokalizacja projektu	projekt	Podmiot publiczny	Partner prywatny	Data zamknięcia finansowego	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Białystok	Wyłonienie operatora infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przy jeziorze Szelment Wielki	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	WOSiR Szelment Sp. z o.o.	2015-07-09	Koncesja na usługi
Bielsko-Biała	Usługi utrzymania i zarządzania infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej	Urząd Miejski w Bielsku-Białej	ZIAD Bielsko-Biała S.A	2012-12-07	Koncesja na usługi
Cegłów	Administrowanie obiektem Wioska Kulinarna w Podcierniu	Urząd Gminy Cegłów	Bags Sadoch & Gąsior Spółka Jawna	2015-12-14	Koncesja na usługi
Gliwice	Zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach	Urząd Miejski w Gliwicach	Konsorcjum firm: Kolejowe Przedsiębiorstwo Związkowe Sp. z o.o. oraz IQ Service Jacek Bańczyk.	2011-06-08	Koncesja na usługi
Gliwice	Usługi dla ludności na krytej pływalni Neptun w Gliwicach	Urząd Miejski w Gliwicach	Konsorcjum firm: Kolejowe Przedsiębiorstwo Związkowe Sp. z o.o. oraz IQ Service Jacek Bańczyk.	2013-08-02	Koncesja na usługi
Jedlina-Zdrój	Zarządzanie i administrowanie halą spacerową z oranżerią; prowadzenie kawiarni, małej gastronomii.	Urząd Miasta Jedlina-Zdrój	Centrum Kultury w Jedlinie-Zdroju	2016-04-25	Koncesja na usługi
Kamienna Góra	Zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną w Kamiennej Górze	Urząd Miasta Kamienna Góra	Fort Gerharda Jarosław Bona	2012-01-19	Koncesja na usługi
Karczmiska	Budowa hali sportowej w Karczmiskach wraz z wyposażeniem	Urząd Gminy Karczmiska	Moris-Sport Sp. z o.o.	2014-06-16	PPP w PZP (art. 4 ust. 2)
Katowice	Organizacja imprez i zarządzanie MCK oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach	Urząd Miasta Katowice	PTWP Event Center	2016-02-04	Koncesja na usługi
Lidzbark Warmiński	Koncesja na usługi z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	Condohotels Management Sp. z o.o.	2015-10-22	Koncesja na usługi
Ruda Śląska	Adaptacja, wyposażenie i operowanie Strefą Suchą w Aquadromie w Rudzie Śląskiej	AQUADROM Sp. z o.o.	M72 Sp. z o.o.	2015-09-21	PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 1)

Lokalizacja projektu	projekt	Podmiot publiczny	Partner prywatny	Data zamknięcia finansowego	Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego
Solec-Zdrój	Koncesja na roboty budowlane dla zadania „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”.	Urząd Gminy Solec-Zdrój	Malinowy Zdrój Sp. z o.o.	2010-10-28	Koncesja na roboty budowlane
Szczecin	Organizacja imprez i zarządzanie Halą Widowiskowo Sportową w Szczecinie	Urząd Miasta Szczecin	KSO Sp. z o.o.	2014-07-03	Koncesja na usługi
Szydłowiec	Zarządzanie i administrowanie Hotelem Pod Dębem; poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza.	Urząd Miejski w Szydłowcu	System Management Sp. z o.o.	2014-05-06	Koncesja na usługi
Szydłowiec	Zarządzanie i administrowanie wyznaczonymi pomieszczeniami w Zamku w Szydłowcu; poprawa funkcjonalności i dostępności infrastruktury kulturalnej i turystycznej dla mieszkańców Mazowsza.	Urząd Miejski w Szydłowcu	Catering OK, ul. B. Chrobrego 39, 26-600 Radom	2015-11-05	Koncesja na usługi
Warszawa	Odbudowa oraz wykorzystanie statku Lubecki do wykonywania usług publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego.	Zarząd Mienia m. st. Warszawy	Żegluga Śródlądowa Sp. z o.o.	2012-04-03	Koncesja na usługi

Źródło: www.ppp.gov.pl, stan na 31 grudnia 2017 r.

Modelowe projekty

Z danych bazy Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego umowy w modelu PPP dotyczące projektów sportowo-turystycznych były zawierane średnio na 108 miesięcy, czyli na 9 lat, przy czym przeważnie zamykały się w okresie 3–15 lat.

Baseny mineralne w Solcu Zdroju

Kontrakt obowiązujący, jak dotąd, przez najdłuższy okres, dotyczy inwestycji *Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju* w województwie świętokrzyskim. Umowa między gminą a inwestorem – spółką Malinowy Zdrój (dziś Malinowe Hotele) została zawarta na 27 lat. Baseny oddano do użytku w lutym 2013 r. Inwestycja ta uchodzi za pierwszy pro-

jekt hybrydowy w Polsce, czyli zrealizowany w modelu PPP przy współfinansowaniu z funduszy europejskich. W tym przypadku inwestycja została dofinansowana kwotą 8 mln zł ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a pozostałe środki pochodziły od koncesjonariusza, wybranego na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Spółka ta będzie w ramach umowy administrować obiektem i będzie jego głównym użytkownikiem przez 27 lat, czerpiąc korzyści z jego użytkowania. Jednak właścicielem kompleksu pozostaje gmina, która wniosła aportem grunt pod budowę. Dzięki tej inwestycji, każdego roku baseny termalne odwiedza ponad 145 tys. gości, a warto mieć na uwadze, że w samym Solcu-Zdroju na co dzień mieszka ok. 5 tys. osób.

ROZMOWA:

Piotr Kalita, kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju w Urzędzie Gminy Solc-Zdrój

Co skłoniło gminę do budowy basenów termalnych w formule PPP?

Baseny miały być budowane przez Gminę Solc-Zdrój samodzielnie przy wsparciu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego (RPO WŚ) na poziomie 85 proc. Jednak po przeprowadzonej analizie stwierdzono, iż dofinansowanie projektu będzie miało znamiona pomocy publicznej i dofinansowanie projektu spadło do 50 proc. Gmina nie miała możliwości sfinansowania ze środków własnych pozostałych 50 proc. kosztów inwestycji, a determinacja była duża, by obiekt jednak powstał, dlatego zdecydowano się na formułę PPP przy realizacji Basenów Mineralnych w Solcu-Zdroju.

W jaki sposób gmina przygotowywała się do tego przedsięwzięcia?

Był to czas, w którym ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz ustawa o PPP weszły w życie, dlatego urzędnicy brali udział w różnego rodzaju szkoleniach o tematyce PPP, śledzono i analizowano zrealizowane projekty, by przyjąć właściwą ścieżkę realizacji.

Czy została stworzona osobna komórka dla przedsięwzięcia?

W małej gminie tworzenie specjalnej komórki wydaje się bezcelowe, w realizację zaangażowani byli pracownicy referatu inwestycji, przy udziale skarbnika i sekretarza.

Jak przebiegał proces pozyskiwania partnerów do projektu?

Opublikowaliśmy ogłoszenie zgodnie z zapisami ustawowymi. Dodatkowo pojawiły się ogłoszenia w prasie o zasięgu całego kraju. Ofertę złożył tylko jeden podmiot. Oferta nie podlegała odrzuceniu i została oceniona pozytywnie.

Ile kosztowała realizacja inwestycji?

Wartość projektu to 16 mln zł netto, przy czym 8 mln zł wyniósł wkład partnera prywatnego a drugie 8 mln zł stanowiła dotacja pozyskana przez gminę z RPO WŚ.

Jak długo trwało przedsięwzięcie?

Inwestycję zrealizowano w terminie 27 miesięcy, w tym roboty budowlane pochłonęły 18 miesięcy. Projekt udało się zakończyć w zakładanym terminie. Obiekt eksploatuje inwestor prywatny – Malinowe Hotele Sp. z o. o.

Jakie największe wyzwania pojawiły się przy realizacji tego projektu?

Połączenie finansowania z funduszy strukturalnych i partnera prywatnego w związku z usunięciem kompensat z *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013*.

Czy gmina jest zadowolona z efektu przedsięwzięcia?

Tak. Obiekt stał się trzecią atrakcją turystyczną w województwie świętokrzyskim, i jest rozpoznawalny w całej Polsce. Dzięki basenom mineralnym obserwujemy wzrost ruchu turystycznego oraz zainteresowania przedsiębiorców inwestowaniem w Solcu-Zdroju.

Czy gmina zamierza realizować dalsze inwestycje w formule PPP?

Aktualnie gmina nie planuje przedsięwzięć w formule PPP, ale nie wyklucza takiej formuły realizacji inwestycji w przyszłości.

Dlaczego w Polsce jest realizowanych tak mało tego typu projektów w modelu PPP?

Jest to procedura dość trudna w realizacji. Dla dobrego przygotowania procedury konieczne jest zatrudnienia doradców zewnętrznych – co stanowić będzie dodatkowe koszty dla samorządów.

Nie należy taktować PPP jako super sposobu na realizację wszystkich inwestycji, gdyż wiele małych inwestycji komunalnych nie znajdzie zainteresowania u strony prywatnej, a raczej jako jedną z możliwości realizacji inwestycji publicznych.

PODZIAŁ RYZYK W UMOWIE ZAWARTEJ W RAMACH PROJEKTU „KOMPLEKS MINERALNYCH BASENÓW W SOLCU-ZDRÓJU”

Ryzyko po stronie publicznej:

Koncesjodawca ponosi ryzyko finansowe wybudowania obiektu w takim zakresie, w jakim zobowiązany jest do płatności na rzecz Koncesjonariusza. Przejęcie przez oferenta jak największej ilości i zakresu zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Koncesjodawcą a Koncesjonariuszem stanowi kryterium oceny ofert.

źródło: ppp.gov.pl

Ryzyko po stronie prywatnej:

Koncesjonariusz przez cały okres obowiązywania umowy przyjmuje na siebie zasadniczą część ryzyka finansowego inwestycji, w szczególności: ryzyko projektowe, budowlane i eksploatacyjne. Przejęcie przez oferenta jak największej ilości i zakresu zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy Koncesjodawcą a Koncesjonariuszem.



OKIEM PRZEDSIĘBIORCY

Paweł Patrzalek, dyrektor Malinowe Hotele Sp. z o.o.

Dlaczego spółka zaangażowała się budowę basenów mineralnych w modelu PPP?

Spółka Malinowe Hotele (wcześniej Malinowy Zdrój) była jedyną firmą, która zdecydowała się przystąpić do przetargu ogłoszonego przez Gminę Solec-Zdrój w 2010 r. W lipcu złożyła ofertę do postępowania. Po przeanalizowaniu projektu i znalezieniu wspólnych możliwości wprowadzenia pewnych poprawek i zmian koncepcyjnych zakładanej inwestycji, postanowiliśmy wziąć udział w przetargu. Ważnym elementem była działalność prowadzona w Solcu-Zdroju od 2005 r. w postaci hotelu Malinowy Zdrój. Sukces tego przedsięwzięcia, perspektywy oraz zmodyfikowany pomysł nowych basenów mineralnych opartych

o leczniczą wodę siarczkową ze źródła Malina, dawał wysokie prawdopodobieństwo powodzenia inwestycji, a nawet przyszłych działań rozwojowych związanych z realizacją zadania.

Jak długo spółka przygotowywała się do tego przedsięwzięcia? Czy przygotowanie wymagało dodatkowych szkoleń w zakresie realizacji projektów PPP?

Od złożenia oferty do początku fazy eksploatacji minęło ok. 2,5 roku. Wcześniej trwały prace związane z tworzeniem nowej koncepcji, a także znalezieniem właściwego sposobu finansowania i rozliczania inwestycji, ponieważ hybrydowy projekt zakładał współfinansowanie funduszami Unii Europejskiej. Nie korzystaliśmy z dodatkowych szkoleń, ale w pracach zespołów brały udział osoby mające odpowiednią wiedzę w kwestii PPP.

Co stanowiło największe wyzwanie w tym projekcie?

Oczywiście oprócz etapu budowlanego, dostosowanie schematu rozliczania inwestycji do zmieniających się wytycznych procedury postępowania. Po usunięciu kompensat z Krajowych Wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności powstał problem z formalnym rozliczaniem płatności. Dzięki negocjacjom i realnej chęci realizacji projektu, udało się spółkę Malinowe Hotele uznać jako podmiot uprawniony do poniesienia wydatku. W 2011 r. podpisano umowę partnerską na rzecz realizacji projektu pomiędzy Gminą Solec-Zdrój a spółką Malinowe Hotele. Pozostało rozpocząć roboty budowlane i przekazać teren oraz plac budowy generalnemu wykonawcy.

Kluczem dla sukcesu takiego przedsięwzięcia jest...?

...Odpowiednia, partnerska współpraca pomiędzy samorządem a sektorem prywatnym oraz bardzo przemyślane, szczegółowe przygotowanie koncepcji i zakresu proponowanych usług.

A jakie są główne bariery przy realizacji tych projektów?

Wydaje się, że podstawowy błąd to przesuwanie większości postępowania, kosztów, działań przygotowawczych itp. na partnera prywatnego. Całe ryzyko niestety lokowane jest lub próbuje być lokowane po stronie prywatnej. Brak odpowiedniej współpracy i zmieniające się procedury postępowania nie zachęcają do brania udziału w przetargach. Należy zaznaczyć, jak wcześniej wspominałem, że w przypadku Basenów Mineralnych odpowiednie partnerskie podejście zarówno Gminy Solec-Zdrój jak również Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego doprowadziło do sukcesu inwestycji.

Hala sportowa w Karczmiskach

Kolejnym z sukcesem zrealizowanym w kraju projektem w modelu PPP jest *Budowa hali sportowej w Karczmiskach wraz z wyposażeniem*, realizowanym w ramach 10-letniej umowy, zawartej między gminą Karczmiska w województwie lubelskim a podmiotem Moris-Sport Sp. z o.o. Kontrakt obejmował w pierwszej kolejności wykonanie robót budowlanych polegających na dokończeniu budowy hali z wyposażeniem, gdyż poprzedni partner prywatny nie wywiązał się ze swoich zobowiązań.

Budowa hali trwała trzy lata. Projekt, o wartości przekraczającej 10 mln zł, również jest hybrydą – uzyskał dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Zadaniem partnera prywatnego było

sfinansowanie i wykonanie robót budowlanych oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Z kolei na etapie utrzymania wykonawca odpowiedzialny jest za zapewnienie jego dostępności, w tym dokonywanie remontów i konserwacji hali. W tym przypadku modelem wynagrodzenia dla partnera prywatnego jest płatność za dostępność.

W czerwcu 2015 r. hala została otwarta. Jest to nowoczesny obiekt o powierzchni ok. 1,8 tys. mkw. z zapleczem sanitarnym, technicznym i szatniowym, widownią na piętrze, salą fitness, siłownią, drogami dojazdowymi, parkingami, zbiornikami zbierającymi wodę opadową. Hala wraz z zapleczem socjalnym posiada dwukondygnacyjny łącznik z budynkiem Publicznego Gimnazjum.

PODZIAŁ RYZYK W PROJEKCIE „BUDOWA HALI SPORTOWEJ W KARCZMISKACH WRAZ Z WYPOSAŻENIEM”.

Partner publiczny bierze na siebie:

- ryzyko pozyskania dotacji FRKF (Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej);
- ryzyko prawidłowości dokumentacji technicznej oraz udostępnieniem wkładu własnego;
- ryzyko popytu na usługi świadczone w obiekcie;
- ryzyko zapewnienia środków koniecznych do opłacenia wynagrodzenia partnera prywatnego;

Partner prywatny bierze na siebie:

- ryzyko budowy;
- ryzyko sfinansowania inwestycji na etapie robót budowlanych oraz późniejszej eksploatacji;
- ryzyko dostępności obiektu;

źródło: ppp.gov.pl

ROZMOWA

Agnieszka Pyszniak-Ciszewska, skarbnik Gminy Karczmiska

Dlaczego gmina zdecydowała się na budowę hali sportowej w formule PPP? Co udało się zrealizować w ramach tego przedsięwzięcia?

Gmina zdecydowała się na budowę hali sportowej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż jedynie ta formuła pozwalała na sfinansowanie inwestycji. Dokonany między partnerami podział ryzyk pozwolił na zaciągnięcie przez gminę zobowiązania na 10 lat, które nie jest zaliczane do państwowego długu publicznego, zgodnie z przepisami § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (DzU z 2011 r. poz. 298, poz. 1767) w związku z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, z późn. zm.).

W ramach przedsięwzięcia wykonano: halę główną, zaplecze socjalne, salkę gimnastyczną, siłownię, stają widownię, łącznik z budynkiem szkoły, place, chodniki, drogi dojazdowe, tereny zielone, oraz zbiorniki zamknięte na wodę deszczową wyposażone w pompy do podlewania trawników.

Jak gmina przygotowywała się do tej inwestycji ?

Przygotowania do realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego polegały na: przeanalizowaniu możliwości finansowych gminy pod kątem realizacji inwestycji w modelu tradycyjnym (ze środków kredytu długoterminowego zaciągniętego przez gminę) oraz przy udziale partnera prywatnego (ze środków własnych partnera prywatnego). Gmina dokonała również analizy ryzyk związanych z realizacją inwestycji, dotyczących zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego.

Kto czuwał nad pracami?

O realizację projektu dbali pracownicy Urzędu Gminy Karczmiska realizujący zadania z zakresu księgowości i zadania inwestycyjne.

W jaki sposób gmina dokonała wyboru partnera do budowy hali sportowej?

Partner prywatny został wyłoniony w postępowaniu o zamówienie publiczne, które przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ile kosztowała realizacja projektu? Kto go sfinansował?

Wartość projektu wyniosła 10 156 799,60 zł. Przedsięwzięcie sfinansowane zostało przez partnera prywatnego.

Jak długo przebiegała inwestycja?

Proces budowlany trwał od 2011 do 2015 r., przy czym w latach 2011–2014 przedsięwzięcie realizował pierwszy partner prywatny, z którym gmina odstąpiła od umowy z uwagi na niewywiązywanie się partnera z postanowień umowy. Od czerwca 2014 r. inwestycję realizował drugi partner, który 20 lutego 2015 r. złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Drugim partnerem prywatnym, który skutecznie zrealizował inwestycję była firma Moris – Polska Sp. z o.o. (poprzednia nazwa: Moris – Sport Sp. z o.o.). Co więcej, projekt został zrealizowany przez drugiego z partnerów w założonym czasie.

Jakie największe wyzwania pojawiły się przy realizacji tego projektu?

Największym wyzwaniem było znalezienie drugiego partnera i kontynuowanie przez niego inwestycji już rozpoczętej i obciążonej poważnymi wadami budowlanymi.

Czy gmina zamierza realizować dalsze inwestycje tego typu w formule PPP?

Rozważamy możliwość realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego projektu obejmującego termomodernizację obiektów użyteczności publicznej.

Dlaczego w Polsce jest realizowanych tak mało tego typu projektów w formule PPP?

W ocenie Gminy małe zainteresowanie realizacją projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wynika z następujących czynników:

- braku wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego;
- obawy przed zastosowaniem innego niż tradycyjny sposób finansowania zadań;
- braku możliwości uzyskania dofinansowania inwestycji realizowanych w tej formule ze środków krajowych, w tym z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, którymi dysponuje Ministerstwo Sportu i Turystyki.

Wartość projektów

Większość projektów (ponad 55 proc.) realizowanych w modelu PPP w obszarze sportu i rekreacji z punktu widzenia zainwestowanych środków stanowi przedsięwzięcia mikro, zamykające się w kwotach do 5 mln zł. Jak zresztą zwracają uwagę eksperci w raporcie *Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 30 czerwca 2017 r.* o rozdrobnieniu polskiego rynku PPP świadczy to, że mniejsze samorządy, a więc gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta do 100 tys. mieszkańców, choć realizują – we wszystkich sektorach – łącznie 54 umowy (46,55 proc. wszystkich realizowanych i zrealizowanych umów), to wartość tych kontraktów wynosi niespełna 968 mln zł brutto, co stanowi jedynie 16,67 proc. wartości wszystkich realizowanych i zrealizowanych umów o PPP.

W obszarze sportu i turystyki pojawiają się nawet kontrakty o wartości nie przekraczającej 100 tys. zł netto. Np. w Jedlinie-Zdroju, gmina i Centrum Kultury w Jedlinie-Zdroju (podmiot prywatny) podpisały umowę na 86,3 tys. zł, dotyczącą świadczenia

przez Koncesjonariusza usług kompleksowego zarządzania i administrowania halą spacerową wraz z oranżerią oraz prowadzenie na jej terenie kawiarni, małej gastronomii. Koncesjonariusz, w ramach wynagrodzenia pobierał opłaty od użytkowników. Umowa obowiązywała przez siedem miesięcy.

Takich dużych inwestycji, które wymagają co najmniej 100 mln zł jest niewiele, tym niemniej również i tego typu przedsięwzięcia są realizowane w tym sektorze. Dla przykładu, w bazie Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego figurują m.in.: zawarta na 10 lat koncesja na usługi świadczony w ramach PPP z wykorzystaniem infrastruktury Term Warmińskich. Umowa zawarta między Starostwem Powiatowym w Lidzbarku Warmińskim a spółką Condohotels Management opiewa na wartość netto 108 527 839,7 zł. Składniki majątkowe powierzone partnerowi prywatnemu zostały sfinansowane dzięki wykorzystaniu dotacji unijnej (RPO Warmińsko-Mazurskie), jednak w tym przypadku koncesja nie jest projektem hybrydowym, a działalność koncesjonariusza (operatora), jest finan-

sowana przez stronę prywatną. Zgodnie z informacją udzieloną przez koncesjonodawcę (SP w Lidzbarku), nie ponosi on nakładów eksploatacyjnych projektu.

Dużą umowę obowiązującą na okres 15 lat podpisał również Urząd Miasta Katowice oraz spółka PTWP Event Center. Przedmiotem koncesji jest świadczenie przez koncesjonariusza kompleksowych usług polegających na organizacji imprez i zarządzaniu Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach. Wartość netto umowy wynosi 246 000 000 zł. Środki finansowe są pozyskane przez koncesjonariusza.

W sumie, według danych Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego od 2009 r. do końca 2017 r. zawarto w modelu PPP umowy dotyczące projektów z obszaru sportu i turystyki na łączną kwotę około 448 mln zł. Warto dodać, że 38 proc. podpisanych umów łączyło się z dofinansowaniem unijnym.

Średni czas od ogłoszenia postępowania do podpisania umowy wynosi ponad 200 dni. Do rzadkości należą kontrakty zawarte w mniej niż pół roku od ogłoszenia postępowania, aczkolwiek w mniejszych gminach zwykle procedury przebiegają znacznie szybciej. Najkrótsze postępowanie dotyczące zarządzania halą spacerową i oranżerią w Jedlinie-Zdroju trwało 42 dni umowę o administrowaniu obiektem powstałym w wyniku realizacji projektu Wioska Kulnarna udało się podpisać w ciągu 80 dni od opublikowania ogłoszenia.

Najdłużej natomiast procedury i rozmowy trwały w przypadku umowy dotyczącej usług organizacji imprez i zarządzaniu Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Hali Widowiskowo-Sportowej Spodek w Katowicach – ponad 900 dni czyli ponad 2,5 roku.

Działania „miękkie” w ramach PPP na przykładzie Sopotu

Do modelu PPP w obszarze sportowo-turystycznym przymierza się aktualnie Sopot, kierując się swoim nowym modelem finansowo-operacyjnym dotyczącym Hipodromu. Miasto najpierw zrealizowało przedsięwzięcie ACT4PPP – „Hipodrom w modelu PPP – Zaangażowanie prywatnych partnerów w działalność i utrzymanie historycznego hipodromu w Sopocie. Miało ono na celu promocję i rozwój idei partnerstwa publiczno-prywatnego jako jednego ze strategicznych narzędzi efektywnego rozwoju. W trakcie tego przedsięwzięcia eksperci dokonywali również analizy modeli PPP, które mogą być wykorzystywane do realizacji zadań publicznych. ACT4PPP był komplementarny z projektem *Rewitalizacja Historycznego Zespołu Hipodromu w Sopocie wraz z remontem i rozbudową* współfinansowanym przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

ROZMOWA

Joanna Krause, Wydział Strategii Rozwoju Miasta Sopot

Dlaczego miasto zdecydowało się na projekt ACT4PPP?

Statutowa działalność Hipodromu w Sopocie od lat wykazywała się bardzo niską rentownością – zarówno organizacja zawodów, jak i prowadzenie pensjonatu dla koni, wynajmu terenu do organizacji imprez plenarnych generowały przychody pozwalające jedynie pokryć bieżące koszty działalności. Stan obiektu wymagał interwencji. Jedynie gruntowna modernizacja (projekt RPO) z racjonalnym planem eksploatacji (ACT4PPP), mogła zabezpieczyć, temu cennemu sopockiemu kompleksowi, zrównoważoną przyszłość. Oferta usługowa Hipodromu Sopot nie była wystarczająco dostosowana do potrzeb rynku. Świadczone usługi często nie spełniały odpowiednich standardów, dlatego też zainteresowanie tymi usługami ze strony mieszkańców miasta, jak i turystów jest niesatysfakcjonujące. Sposób zarządzania spółką Hipodrom Sopot wymagał zastosowania programu naprawczego, poprzez wypracowanie efektywnego modelu finansowo-operacyjnego oraz programu działań promocyjno-marketingowych wraz z zaprezentowaniem oferty nowych usług na tym obiekcie. Zasadnym stało się więc poszukiwanie źródeł finansowania działań mających na celu promocję i dywersyfikację usług oferowanych na terenie obiektu. Zmiana profilu działalności Hipodromu stanowiła podstawę wykreowania nowego wizerunku Hipodromu. Biorąc udział w międzynarodowym projekcie promocji i wspierania inicjatyw PPP, Miasto wraz z hipodromem mogło wypracować nowy model, korzystając z zachodnich doświadczeń i wiedzy.

W ramach projektu pilotażowego zostały zrealizowane m.in. następujące zadania:

- przeprowadzono wszechstronną diagnozę ekonomiczno-finansową wraz z analizą promocyjno-marketingową oraz analizą prawną dot. funkcjonowania spółki Hipodrom Sopot Sp. z o.o.;
- przeprowadzono szereg badań rynkowych – badań jakościowych (wywiadów z osobami prowadzącymi stadniny, szkółki jeździeckie, itp.) w zakresie: usług oferowanych przez Hipodrom, w szczególności związanych z hipiką, jeździectwem, czy też hipoterapią, źródeł finansowania ww. usług oraz możliwości i modeli

współpracy z firmami, instytucjami z Trójmiasta (hotelami, pensjonatami, ośrodkami wypoczynkowymi, wczasowymi, itp.) oraz innymi instytucjami zewnętrznymi;

- przeprowadzono analizę europejskich ośrodków wyścigów konnych;
- nastąpiła dywersyfikacja usług oferowanych przez Hipodrom;
- opracowano program operacyjny wdrożenia rekomendowanego rozwiązania;
- przygotowano nową ofertę inwestycyjną;
- opracowano nową identyfikację wizualną;
- wzmocniono kadrę spółki poprzez zatrudnienie specjalisty ds. marketingu;
- podczas trwania projektu Hipodrom Sopot nawiązał współpracę z podmiotami prywatnymi;
- nastąpiła wymiana doświadczeń w zakresie wdrażania przedsięwzięć w formule PPP oraz promocja sopockich inwestycji realizowanych w PPP między partnerami projektu;
- dzięki projektowi Sopot wziął udział w stworzeniu kompendium PPP opartego na międzynarodowych doświadczeniach partnerów projektu oraz odbyło się przeszkolenie pracownika urzędu w kursie *Public Private Partnership in Urban Development* poprowadzonym przez Bauhaus – Universität Weimar;
- podjęto decyzję dot. poszukiwania partnera prywatnego na część usług komercyjnych na hipodromie (6 ofert inwestycyjnych).

Jak miasto przygotowywało się do tego przedsięwzięcia?

Projekt ten był „miękki”, nie zawierał w sobie elementu inwestycyjnego. Miasto Sopot ma jednakże doświadczenia przy realizacji projektów w formule PPP. Pierwszym, pionierskim w skali kraju przedsięwzięciem opartym na współpracy podmiotu prywatnego i publicznego było Zagospodarowanie Centrum Sopotu. W roku 2008 przystąpiliśmy również do realizacji projektu Zagospodarowania terenów Dworca PKP w Sopocie wraz z terenami przydworcowymi. Projekt ACT4PPP i projekt PPP dot. terenów przydworcowych były realizowane w tym samym czasie.

Kto czuwał nad realizacją projektu?

Dla realizacji projektu został powołany zespół zgodnie z wytycznymi wynikającymi z Zarządzenia nr 221/2007 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 28 września 2007 r. Procedura ta wskazuje w szczególności sposób zainicjowania, przygotowania, zrealizowania, rozliczania i zakończenia projektu (w tym inwestycji infrastrukturalnych), ubiegających się o współfinansowanie ze środków zewnętrznych, tym środków od partnera prywatnego. Członkami projektu byli: project manager (PM), Kierownik merytoryczny, ekspert ds. rozliczeń, ekspert ds. zamówień publicznych, eksperci ds. promocji, ekspert ds. prawnych oraz przedstawiciele Hipodrom Sopot Sp. z o.o.

Jakiej wartości był to projekt i w jaki sposób został sfinansowany?

Budżet projektu dla Sopotu wyniósł 171 134 euro (85 proc. dofinansowania).

Jak długo przebiegała inwestycja?

Od września 2008 r. do grudnia 2011 r.

Jakie największe wyzwania pojawiły się przy realizacji tego projektu?

Założeniem projektu było wypracowanie nowego modelu finansowo-operacyjnego wraz z nowym programem działań promocyjno-marketingowych funkcjonowania 40,3 ha terenu hipodromu, którego właścicielem jest zawiązana spółka z o.o. pod firmą Hipodrom Sopot z siedzibą w Sopocie ze 100 proc. udziałem Gminy Miasta Sopotu. Podczas realizacji podjęto decyzję o zatrudnieniu doradcy, który przeanalizuje ówczesną sytuację spółki Hipodrom Sopot Sp. z o.o. oraz zaproponuje program zmian. Okazało się, iż materiału do analizy jest tak wiele, iż współpraca z tym doradcą trwała ponad pół roku. Ze swej strony rekomendujemy współpracę z doradcami przy tego typu projektach.

Ponadto jednoczesna realizacja zadań miękkich i projektu inwestycyjnego (*Rewitalizacja Historycznego Zespołu Hipodromu w Sopocie wraz z remontem i rozbudową* współfinansowanym przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego) była dużym wyzwaniem organizacyjnym dla władz hipodromu. Efekt obu projektów jednak jest bardzo zadowalający.

Czyli?

Wizerunkowo pozytywnym rezultatem projektu było stworzenie nowego systemu identyfikacji wizualnej hipodromu. Nowy wizerunek hipodromu został oceniony przez mieszkańców i turystów pozytywnie. Jednocześnie sam proces analizy sytuacji w jakiej znalazła się spółka Hipodrom zapoczątkował proces zmian i sposobu myślenia o tego typu obiektach. Z racji możliwości wymiany międzynarodowych doświadczeń związanych z PPP i zdobycia międzynarodowych kwalifikacji potwierdzonych certyfikatem, projekt ACT4PPP był też istotny dla samego procesu prowadzenia inwestycji opartych na partnerstwie, w tym projektu dworcowego.

Czy miasto zamierza realizować dalsze inwestycje w obszarze sportu i rekreacji w formule PPP?

W chwili obecnej poszukujemy partnera prywatnego, który byłby zainteresowany zainwestowaniem w usługi hotelowe na Hipodromie.

Możliwe warianty współpracy:

- proponowany model współpracy: udostępnienie przez Hipodrom Sopot terenu pod budowę hotelu, na podstawie umowy długoterminowej dzierżawy;
- oczekiwania wobec partnera prywatnego: wybudowanie hotelu o określonym standardzie, świadczenie wysokiej jakości usług oraz wywiązywanie się z płatności czynszu dzierżawnego;
- uwaga: z uwagi na wyjątkowy charakter lokalizacji konieczne jest uwzględnienie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków;
- Hipodrom oraz Miasto Sopot są otwarte na propozycje, dotyczące zasad współpracy, w tym okresu umowy, oraz kształtu inwestycji (w granicach MPZP);
- możliwa opcja: przejęcie przez operatora hotelu obsługi gastronomii na terenie Hipodromu – poza obiektem hotelowym.

Miasto dopuszcza również możliwość współpracy z zewnętrznym operatorem hotelu.

Umowy niezrealizowane

Jak wskazują dane, zdecydowana większość postępowań dotyczących inwestycji w modelu PPP z obszaru sportowo-turystycznego nie kończy się sukcesem. Na przeszkodzie stoją przede wszystkim finanse, nawet jeśli mowa o projektach hybrydowych. Strona prywatna zwykle też nie jest w stanie udźwignąć wszystkich ryzyk jakie są na nią nakładane przez podmiot

publiczny. W efekcie zdarza się, że nie ma żadnych chętnych nawet na samo ogłoszenie albo zainteresowane firmy nie są w stanie znaleźć konsensusu w późniejszych rozmowach i negocjacjach z urzędnikami. W takiej sytuacji projekt albo upada albo samorząd realizuje go własnym sumptem obciążając tym samym budżet wieloletnim kredytem.

Najczęściej popełniane błędy w realizacji projektów w modelu PPP

• **Brak rzetelnego przygotowania projektów PPP:**

Nierzetelne przygotowanie niektórych przedsięwzięć PPP nie pozwala na wyłonienie partnera prywatnego do ich realizacji. Samorządy i podmioty publiczne podejmowały też próby realizacji przedsięwzięcia PPP bez przeprowadzenia analiz wskazujących na optymalny sposób realizacji planowanej inwestycji publicznej lub ignorowały wyniki przeprowadzonych analiz w postępowaniach zmierzających do wyboru partnera prywatnego.

• **Nadmierne oczekiwania podmiotów publicznych w stosunku do partnerów prywatnych**

Negocjowane umowy nie dochodzą do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążą do obarczenia maksymalnym ryzykiem przedsięwzięcia partnera prywatnego i nie godzą się na dopłaty na jego rzecz, nawet kiedy takie dopłaty wynikają z przeprowadzonych analiz.

• **Brak korzystania z usług profesjonalnych, doświadczonych doradców zewnętrznych**

Najlepiej są przygotowane jednostki zaangażowane w realizację przedsięwzięć PPP w większej skali, które korzystają z fachowego doradztwa i analizowały przyczyny niepowodzenia nieudanych postępowań.

Źródło: Fundacja Centrum PPP na podstawie raportu NIK o PPP; 2013 r.

Przykłady nieudanych inwestycji w modelu PPP

Boisko piłkarskie w Piasecznie

W grudniu 2013 r. została podpisana umowa o PPP między gminą Piaseczno a firmą Centrum Sportu Piaseczno. W jej ramach miało powstać kryte boisko piłkarskie

z nawierzchnią syntetyczną i zapleczem technicznym. Spółka Centrum Sportu Piaseczno była odpowiedzialna za zaprojektowanie, finansowanie i budowę obiektu, następnie miała przejąć na siebie eksploatację i zarządzanie, zaś wkład gminy polegał na oddaniu w aporcje określonego terenu pod budowę obiektu. Jednocze-

śnie gmina po ukończeniu inwestycji mogła korzystać z obiektu na preferencyjnych warunkach. Jednocześnie po jej stronie leżała część ryzyka finansowego inwestycji. – *Procedurę wdrożono po zaakceptowaniu inicjatywy własnej partnera prywatnego – jedyne go zainteresowanego tym projektem. Prace nad tym projektem i negocjacje odbywały się z udziałem zespołu powołanego do tego zadania przez Burmistrza. Natomiast szacunkowy koszt realizacji projektu wynosił ok. 3 mln zł. (bez działki gminnej) i miał zostać poniesiony ze środków własnych i pozyskanych partnera prywatnego* – tłumaczą przedstawiciele Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Piasecznie.

Projekt wpisany był w Lokalny Program Rewitalizacji gminy Piaseczno, dzięki czemu partner prywatny mógł sfinansować go ze środków pożyczkowych dostępnych w ramach programu JESSICA. Ostatecznie jednak ten projekt, uchodzący za unikalny w skali kraju, nie zakończył się sukcesem. Jak bowiem wyjaśniają urzędnicy, partner prywatny już po podpisaniu umowy wycofał się z niej – na przeszkodzie stanął ostatecznie brak możliwości sfinansowania własnego projektu, a także kwestie uzgodnienia zaangażowania gminy w trakcie eksploatacji wieloletniej obiektu.

Hala sportowa TS Wisła

W ramach PPP na terenie kompleksu obiektów sportowych Towarzystwa Sportowego Wisła Kraków miała powstać wielofunkcyjna hala sportowa o powierzchni ok. 9 tys. mkw. i pojemności liczącej ok. 5-7 tysięcy widzów. W tym obiekcie przewidywano imprezy sportowe na najwyższym poziomie w takich dziedzinach jak koszykówka, siatkówka, tenis, piłka ręczna, badminton czy hokej, jak i różnego rodzaju imprezy masowe (koncerty, spektakle, konferencje, itp.). Przy hali przewidywano budowę niewielkiego hotelu przeznaczonego dla przyjezdnych zawodników. Wartość projektu została oszacowana na 55 mln zł (bez gruntu). Termin realizacji określono na lata 2012–2015 a koncepcja finansowa

projektu zakładała połączenie środków pozyskanych z dofinansowania Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013 ze środkami prywatnymi. Zakładano następujące modele współpracy:

- PPP: BOT (Build-Operate-Transfer), DBFO (Design-Build-Finance-Operate), BOO (Build-Own-Operate);
- Koncesja.

Jednak mimo tak zaawansowanych konceptów oraz unijnego wsparcia – projekt ostatecznie upadł – nie udało się mu zapewnić całkowitego finansowania.

W 2016 r. Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie zaczął też szukać prywatnego inwestora, który wzięłby udział w odnowieniu zniszczonego basenu Polfy – budując kryty basen o długości minimum 25 metrów. Planowano także strefę SPA, wellness, kręgielnię oraz hale do squasha. Do przetargu zgłosiły się dwie firmy. Ostatecznie, po wielomiesięcznych negocjacjach żadna nie zdecydowała się na tę inwestycję.

Aquapark w Słupsku

W Słupsku w 2011 r. ruszyła budowa aquaparku o nazwie *Trzy Fale*. Był to projekt samorządu wyceniany na 57,7 mln zł, z czego część miała pokryć unijna dotacja. Miał być gotowy w czerwcu 2012 r. jednak inwestycja przeciągała się w czasie aż, w 2013 roku budowa parku wodnego całkowicie stanęła, a miasto zerwało umowę z wykonawcą. Obiekt był wówczas gotowy w 75 procentach. Władze miasta zaczęły szukać inwestora, który miałby dokończyć budowę w ramach PPP, a następnie odzyskał zainwestowane środki z wpływów biletowych. Jedną z zainteresowanych ukończeniem projektu firmą była firma Warbud. Miasto zrezygnowało jednak z PPP, na rzecz specjalnie powołanej spółki miejskiej, która ma dokończyć budowę.

OKIEM PRZEDSIĘBIORCY

Przemysław Szulfer, dyrektor finansowy odpowiedzialny w spółce deweloperskiej Warbud za rozwój projektów PPP i finansowanie inwestycji długoterminowych.

Negocjacje prowadzone przez spółkę Warbud z miastem Słupsk i rozmowy w sprawie dokończenia budowy aquaparku *Trzy Fale* w formule PPP zakończyły się fiaskiem. Dlaczego?

W praktyce wszystkie obiekty rekreacyjne są wspierane przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ze swojej natury są deficytowe. Innymi słowy, wymagają bezpośrednich dopłat lub dotacji ze strony samorządów. Biorąc pod uwagę łączny koszt ponoszony przez partnera prywatnego – rozumiany jako suma kosztów inwestycyjnych, kosztów utrzymania i zarządzania oraz kosztów finansowania nakładów inwestycyjnych – luka finansowa w działalności takich obiektów jest jeszcze wyższa. W przedmiotowym postępowaniu pojawiło się oczekiwanie przejęcia ryzyka popytu (częściowo lub w pełni) przez partnera prywatnego. Warbud nie jest zainteresowany przejmowaniem ryzyka popytu (ryzyka komercjalizacji) w przedsięwzięciach PPP. Koncentrujemy swoją uwagę na przedsięwzięciach PPP realizowanych w formule „opłaty za dostępność”.



Czy spółka jest zainteresowana innymi przedsięwzięciami z obszaru sportu, rekreacji czy turystyki, w formule PPP?

Warbud jak najbardziej jest zainteresowany realizacją wszelkich inwestycji w formule PPP, jednakże z zastrzeżeniem, o którym wspominałem wyżej.

A dlaczego w Polsce tego typu przedsięwzięcia są marginalne?

Tylko bardzo wąska grupa przedsięwzięć w ramach obowiązków i kompetencji samorządów nadaje się do realizacji w trybie przejęcia ryzyka popytu przez stronę prywatną. Szczególnym przykładem takiego trybu jest model koncesyjny, w którym wyłączną rolę strony publicznej, jest nadawanie stronie prywatnej przywileju prowadzenia danej działalności w związku z jej monopolistyczną naturą, wynikającą z prawa lokalnego, przepisów administracyjnych lub wówczas, gdy uwarunkowania techniczne ograniczają udział wielu wykonawców danej usługi na danym obszarze (np. wodociągi i kanalizacja, prowadzenia parkingu, itp.).

Aquapark w Elblągu

19 kwietnia 2012 r. Urząd Miasta Elbląga ogłosił zamówienie na budowę aquaparku w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Samorządowe memorandum inwestycyjne zakładało kompleks sportowo-rekreacyjny, w którym miał się znaleźć aquapark, ale także hotel i galeria handlowo-usługowa. Inwestor miał zagospodarować istniejący basen odkryty o powierzchni 1,2 tys. mkw., zbudować park wodny o powierzchni 9 tys. mkw. oraz hotel i galerię handlowo-usługową. Ogłoszenie to jednak nie wzbudziło żadnego zainteresowania wśród potencjalnych prywatnych inwestorów. Miasto zdecydowało się więc na powołanie spółki celowej Aquapark Elbląg, która miała się ubiegać o kredyt bankowy i jednocześnie dalej szukać inwestora. Niestety po kilku miesiącach okazało się, że działania spółki są bezskuteczne i została ona rozwiązana.

Aquapark w Rudzie

W 2004 r. władze Rudy Śląskiej zdecydowały o budowie aquaparku w Dolinie Kłodnicy. Najpierw podpisano umowę z niemiecką firmą König Finanzbeteiligungsgesellschaft, ale partner nie zdobył finansowania. W 2007 r. zawarto nową umowę – z Miastoprojektem Wrocław, który miał m.in. opracować dokumentację, zarządzać obiektem przez 25 lat i finansować działalność operacyjną inwestora projektu – Park Wodny w Rudzie Śląskiej Sp. z o.o. Podmiot publiczny miał natomiast m.in. zapewnić grunt i zabezpieczyć kredyt. Inwestycję wyceniono na ok. 100 mln zł. Problemy zaczęły się rok później, gdy na zorganizowany przetarg na roboty budowlane wpłynęły oferty o kilkadziesiąt milionów wyższe niż przewidywały kosztorysy. Przetarg unieważniono, a wiosną 2009 r. miasto zmodyfikowało koncepcję budowlaną parku i otrzymało ostatecznie

kredyt opiewający na 119 mln zł. Jednak Miastoprojekt Wrocław wystąpił o zapewnienie dodatkowych 6,8 mln zł w związku z ryzykiem przekroczenia budżetu lub przeprojektowania inwestycji. W końcu miasto wstrzymało wsparcie finansowe (transze kredytowe) dla inwestycji. Urzędnicy uznali, że nie da się jej dalej realizować na zadowalających Rudę Śląską zasadach i warunkach finansowych. Z kolei zdaniem przedstawicieli spółki Miastoprojekt Wrocław, miasto chciało wpływać na decyzje inwestycyjne, przy jednoczesnej ignorancji finansowych, technicznych i terminowych konsekwencji tych decyzji².

Ostatecznie inwestycję o nazwie Aquadrom zrealizował samorząd, na kredyt, który spłacać będzie – po refinansowaniu pod koniec ubiegłego roku – do 2031 r. Choć nie udało się zbudować aquaparku w modelu PPP, miasto nie zrezygnowało z tej możliwości, zwłaszcza, że Aquadrom przez kolejne lata od chwili otwarcia w 2012 r. nie osiągał przychodów na poziomie pozwalającym samodzielnie spłacać kredyt i jednocześnie regulować bieżącą działalność. By więc poprawić wyniki finansowe rudzkiego wodnego parku, zdecydowano na zagospodarowanie strefy fitness w formule PPP. Samorząd zawarł w 2015 r. umowę koncesyjną z krakowską spółką M72. W jej ramach podmiot prywatny wykonał i wyposażył strefę fitness, którą przez 15 lat będzie zarządzać i eksploatować. W zamian Aquadrom otrzymuje co miesiąc czynsz dzierżawny w stałej wysokości oraz zmienny, uzależniony od przychodów. Po zakończeniu umowy aquapark przejmie całą strefę wraz z jej wyposażeniem oraz dokumentacją i prawem użytkowania.

² Puls Biznesu, A. Pronińska, *Aquapark w Rudzie sparzył się na PPP*, z 27 lutego 2010 r.

Dorota Kaczyńska - dziennikarka. Specjalizuje się w tematyce związanej z rynkiem nieruchomości, budownictwem, rynkiem inwestycyjnym oraz wierzytelnościami. W latach 2000–2006 publikowała teksty w Pulsie Biznesu. Od 2006 r. rozpoczęła współpracę z Rzeczpospolitą. Jej artykuły ukazywały się również w Gazecie Giełdy Parkiet i tygodniku Bloomberg Businessweek Polska. Wyróżniona nagrodami przyznawanymi m.in. przez Polską Federację Rynku Nieruchomości i medalem „Zasłużony Dla Polskiego Rynku Nieruchomości Pro Aequo Et Bono”.

Encyklopedia PPP

Marcin Maksymiuk

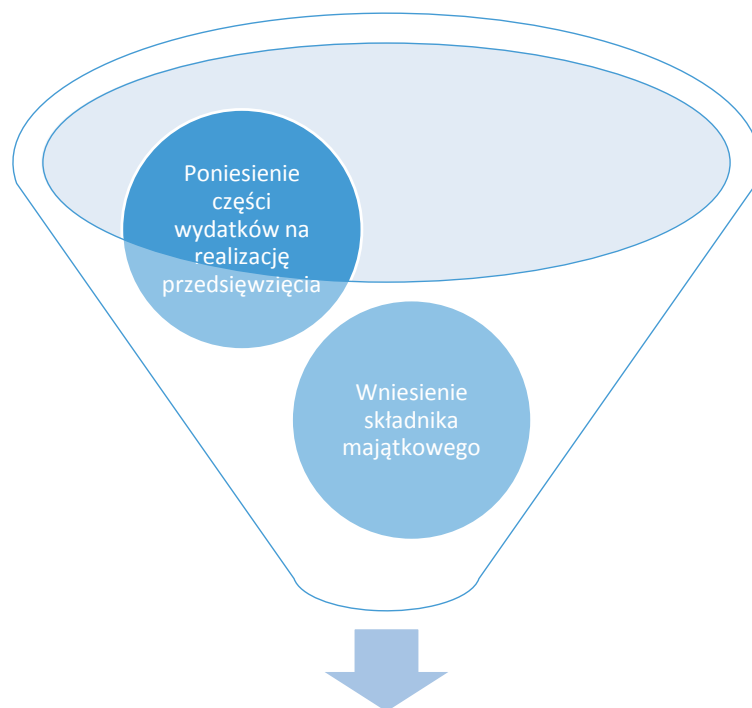
Wkład własny

Zagadnienia dotyczące wkładu własnego w PPP określone są już w definicjach ustawowych. Zgodnie z nimi poprzez wkład własny rozumiemy świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na:

- a) poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia,
- b) wniesieniu składnika majątkowego¹.

wniesienie przez strony wkładu w ramach danego przedsięwzięcia uznaje się za utożsamienie idei współpracy. Odnotowania wymaga fakt, że ustawodawca w ramach przytoczonej wyżej definicji określił świadczenia wkładu własnego zarówno przez partnera publicznego, jak i prywatnego.

Warto zauważyć, że ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy wyraźnie stwierdza fakt istotności pojęcia partnerstwa w kontekście wkładu własnego. Jak w nim czytamy, przyczynienie się stron umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym do realizacji przedsięwzięcia, czy to przeznaczając na cele part-



Rysunek 1. Wkład własny, świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego. Opracowanie własne.

Należy zauważyć, że sama definicja PPP określana jest jako wspólna realizacja przedsięwzięcia, co determinuje pojęcie współpracy opartej na założeniach o dokonywaniu pomiędzy podmiotami wsparcia w celu urzeczywistnienia określonych przez nie założeń inwestycyjnych. Dlatego

¹ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. 1834), dalej jako ustawa o PPP.

nerstwa jakiś składnik majątkowy, czy to ponosząc jakieś wydatki, to cecha wyróżniająca partnerstwo. Takie przyczynienie się jest wyrazem „wspólnej” realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli jedna ze stron umowy nie zobowiązuje się do określonych wydatków albo do oddania do dyspozycji (choćby odpłatnie) składnika majątkowego, to znaczy, że współpraca stron jest bardzo ograniczona, nie kwalifikuje

się do określenia mianem partnerstwa². Jak widać wyraźnie sam ustawodawca zauważył, jak istotny jest wymiar wkładu własnego zarówno podmiotu publicznego, jak i prywatnego. Istotny jest również fakt, że wprowadzając przepisy, ustawodawca kierował się również szerszym otwarciem podmiotów publicznych do rozporządzania mieniem publicznym z korzyścią dla lokalnych społeczności, które poprzez współpracę podmiotu prywatnego z podmiotem publicznym zyskają wymierne korzyści w postaci nowych bądź udoskonalonych przedsięwzięć. W tym kontekście warto również zauważyć, że podobny pogląd na temat istoty wkładu własnego dokonanego przez strony mają również przedstawiciele doktryny i praktycy³.

Wkład własny rozumiany powinien być jako świadczenie występujące w prawie cywilnym, w głównej mierze rozumiane jako „działanie”, jeśli chodzi o przypadek PPP. Jednak ustawodawca pozostawia dla stron swobodę tego działania poprzez katalog otwarty, dzięki zastosowaniu zwrotu „w szczególności”. Polega to na poniesieniu przez partnera prywatnego części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia. Sprowadza się to do poniesienia określonej części kosztów danego wspólnego zadania w związku ze wspólną realizacją przedsięwzięcia. Należy zauważyć, że w wypadku wkładu własnego ustawodawca ogranicza podmiot publiczny tylko do poniesienia części wydatków na realizację danego przedsięwzięcia, zaś podmiot prywatny zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy o PPP zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację. Podsumowując, partner publiczny może pokryć jedynie część kosztów danego przedsięwzięcia, zaś partner prywatny takimi ograniczeniami już się nie charakteryzuje. Nie wyklucza to możliwości pokrycia większości kosztów przedsięwzięcia przez podmiot publiczny, bo nadal stanowić będzie to część wydatków, gdyż ustawodawca nie precyzuje jak duża powinna być to część. W wypadku tego typu inwestycji to partner prywatny jest przede wszystkim wyposażony lub potencjalnie dysponujący znaczną częścią środków na realizację tego zadania. Umowa zawierana jest jednak na wiele lat, co w konsekwencji może przysporzyć zdecydowanych wydatków po stronie publicznej, dlatego warto pamiętać, że ustawodawca ograniczył podmiot publiczny, w szczególności jeśli chodzi o dopłaty do realizacji usług.

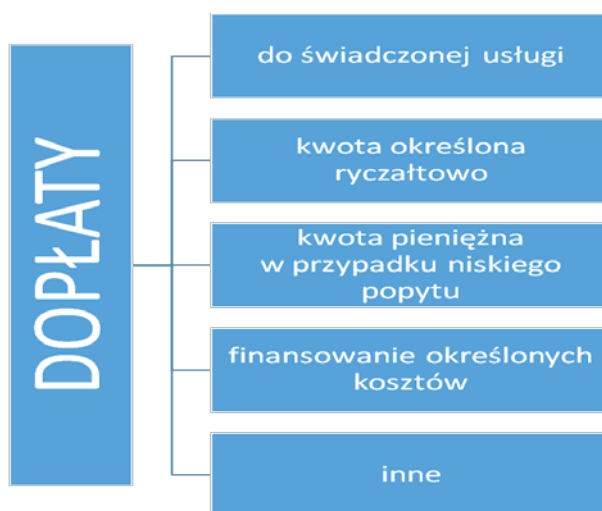
² Uzasadnienie do ustawy o PPP.

³ Patrz: T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 2011*, LEX oraz A. Panasiuk *Koncesja na roboty budowlane lub usługi*.

Dopłaty

Dopłaty będą mieć miejsce w przypadku świadczenia przez podmiot prywatny na rzecz osób trzecich. Samo pojęcie dopłaty nie zostało uregulowane przez ustawodawcę, stąd też istnieje tu duża swoboda. Dlatego kwestię tę należy dokładnie określić w umowie pomiędzy partnerami. Może to być m.in. świadczenie jako dopłata do realizowanej usługi, co obniża koszty dla końcowych odbiorców. Ustawa nie zabrania, by dopłaty były w pewnym sensie traktowane jako wynagrodzenie partnera prywatnego, należy jednak pamiętać, że zgodnie z założeniem ustawy część kosztów musi pokrywać partner prywatny. Może to być również finansowanie:

- poprzez uiszczanie kwoty określonej ryczałtowo, z którą związany będzie obowiązek świadczenia określonych usług;
- poprzez uiszczanie określonej kwoty pieniężnej w przypadku, gdy popyt na dane usługi będzie na poziomie niższym od zakładanego.
- finansowanie określonych rodzajowo kosztów związanych z daną usługą⁴.



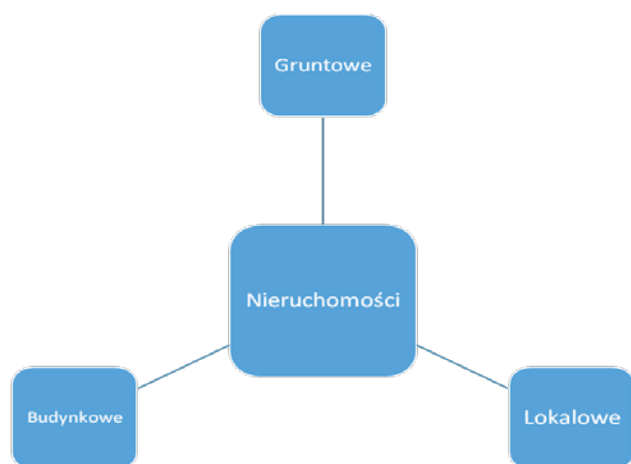
Rysunek 2. Opracowanie własne.

Wkładem własnym podmiotu może być również wniesienie składnika majątkowego. Ustawodawca zdecydował się na określenie składnika majątkowego jako nieruchomości, część składową nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny (t.j. DzU z 2017 r. poz. 459 dalej jako k.c.), rzecz ruchomą oraz prawo majątkowe.

⁴ T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 2011*, LEX.

Nieruchomości

Nieruchomościami są zgodnie z art. 46 k.c. części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Zgodnie z powyższym prawo polskie wyróżnia trzy rodzaje nieruchomości: 1) gruntowe – czyli części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności; 2) budynkowe – czyli trwale z gruntem związane budynki będące przedmiotem odrębnej od gruntu własności; 3) lokalowe – czyli części budynków stanowiące odrębny przedmiot własności⁵.



Rysunek 3. Opracowanie własne.

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia nieruchomości w ramach samej ustawy o PPP, ustawodawca zdecydował się po raz kolejny na dużą swobodę w kontekście składnika majątkowego, jako wkładu własnego, przyjmując bardzo szeroką gamę możliwości za kodeksem cywilnym. W związku z powyższym wszystkie warianty nieruchomości jako gruntowe, budynkowe czy lokalowe mogą stanowić przedmiot wkładu własnego przy wspólnym przedsięwzięciu. W przypadku nieruchomości w ramach PPP należy zwrócić uwagę na szczególne zasady dotyczące wkładu własnego w postaci nieruchomości, przekazywane partnerowi prywatnemu lub spółce celowej. Zgodnie z art. 13 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶ nieruchomość może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o PPP na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wniesienie nieruchomości jako wkładu własnego następuje w drodze sprzedaży bezprzetargowej, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie

⁵ J. Ciszewski, (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. II, 2014 LEX.

⁶ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. DzU z 2018 r. poz. 121.

wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy o PPP.

Odnutowania wymaga fakt zabezpieczenia nieruchomości będącej wkładem własnym przez ustawodawcę w ramach ustawy o PPP. Zgodnie z art. 12 ustawy w razie sprzedaży przez podmiot publiczny albo spółkę nieruchomości będącej wkładem własnym, partnerowi prywatnemu przysługuje prawo pierwokupu, które może być wykonane w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o treści umowy zawartej z osobą trzecią, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje dłuższy termin. Prawo pierwokupu przysługuje także z pewnymi ograniczeniami ostatniemu partnerowi prywatnemu przez rok od zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Dodatkowo ustawodawca zdecydował się na możliwość wniesienia, jako składnika majątkowego również części składowej nieruchomości. W ramach kodeksu cywilnego jest nią zgodnie z art. 47 wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Ustawodawca doprecyzował również, że z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Wyjątkiem od wspomnianej zasady są urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należące do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwo

Składnikiem majątkowym przy PPP może być również przedsiębiorstwo. Tutaj ustawodawca odnosi się do art. 55¹ kodeksu cywilnego. Zgodnie z nim przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;

- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W orzecznictwie wskazuje się, że przepis artykułu 55¹ k.c. definiując przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym, wskazuje, że stanowi ono zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej, podając przy tym przykładowe elementy wchodzące w jego skład – stanowiące w większości prawa o różnej postaci i treści. Czynnikiem „konstituującym” przedsiębiorstwa lub jego część w znaczeniu przedmiotowym jest występowanie elementu organizacji oraz funkcjonalnego powiązania różnorodnych jego składników umożliwiających traktowanie przedsiębiorstwa, jako pewnej całości (zespołu). Występowanie elementu organizacji pozwala odróżnić przedsiębiorstwo od majątku, gdyż ten ostatni jest przedmiotem organizacji i stanowi jedynie zbiór elementów wchodzących w skład zorganizowanej całości, jaką jest przedsiębiorstwo⁷.

Rzecz ruchoma

Kolejnym elementem w ramach struktury składnika majątkowego w PPP, jako wkładu własnego może być rzecz ruchoma. Kodeks cywilny nie określa pojęcia rzeczy ruchomej wprost. Ogranicza się on w art. 45 do zdefiniowania pojęcia rzeczy jako przedmiotu materialnego. Z drugiej strony, jak było przytoczone wyżej, kodeks cywilny odrębnie traktuje pojęcie nieruchomości, stąd można podział ten traktować jako wiążący poprzez określanie ruchomości jako przedmiotów materialnych niebędących nieruchomościami w rozumieniu przepisów kodeksu⁸. Cechami wyodrębniającymi ruchomości z pojęcia rzeczy są ich samodzielność fizyczna względem innych rzeczy i przenaszalność⁹.

Ostatnim elementem, który w ramach ustawy PPP jest uważany za składnik majątkowy to prawa majątkowe. Warto zauważyć, że w cywilistycznym ujęciu dokonuje się rozróżnienia prawa na majątkowe i niemajątkowe.

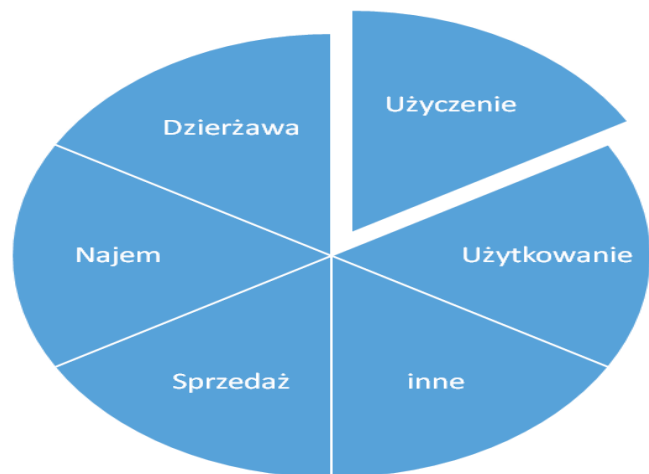
Podział praw podmiotowych na majątkowe i nie-

majątkowe przeprowadzany jest dla określenia odmiennych sytuacji prawnych (odmiennych treści stosunków) podmiotu prawa. Podział ten odpowiada zatem różnej treści – majątkowej i niemajątkowej – stosunków, których te prawa dotyczą. Zasadniczo przyjmuje się, że kryterium podziału praw majątkowych i niemajątkowych stanowi kryterium ekonomicznego interesu uprawnionego. Do praw majątkowych zaliczyć więc należy prawa realizujące interes ekonomiczny uprawnionego¹⁰.

Do praw majątkowych zalicza się: a) prawa rzeczowe, b) wierzytelności, c) prawa spadkowe (prawo dziedziczenia), d) prawa rodzinne o charakterze majątkowym (np. prawa majątkowe małżonków), e) prawa na dobrach niematerialnych o charakterze majątkowym (np. majątkowe prawa autorskie), f) prawa majątkowe o charakterze bezwzględnym niedotyczące rzeczy (np. prawa górnicze)¹¹.

Sposób wniesienia składnika majątkowego

Kolejną kwestią do rozważenia w ramach składnika majątkowego jest sposób jego wniesienia. Zgodnie z art. 9 ustawy PPP. Wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności na drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy. Jak widać z powyższego ustawodawca bardzo liberalnie traktuje wniesienie wkładu poprzez określenie „w szczególności” oraz podany katalog potencjalnych możliwości. Rysunek 4. Opracowanie własne.



Wszystkie te rodzaje przeniesienia prawa dotyczącego nieruchomości znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 535 przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 21 listopada 2013 r., I ACa 1269/12.

⁸ T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 2011*, LEX.

⁹ P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, wyd. II, 2014 LEX.

¹⁰ M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, 2018 LEX.

¹¹ T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 2011*, LEX.

Umowa użyczenia stanowi zgodnie z art. 710 k.c., że użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.

Zgodnie zaś z art. 252 k.c. użytkowanie polega na tym, że rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania z niej pożytków.

Najem z kolei umowa w wyniku której wynajmująca zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz najmu.

Jeżeli składnik majątkowy wniesiony przez podmiot publiczny jest wykorzystywany przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny jest zobowiązany przekazać ten składnik podmiotowi publicznemu na zasadach określonych w umowie o PPP. Ten szczególny charakter znalazł swoje odzwierciedlenie również w uzasadnieniu, jak zaznaczyli twórcy regulacji wykorzystanie składnika majątkowego w sposób „oczywiście” sprzeczny z umową musi zatem godzić w cel umowy. Artykuł 9 ust. 2 ustawy o PPP przewiduje szczególną ustawową podstawę żądania zwrotu składnika. Nie narusza on postanowień umowy i przepisów umożliwiających wysuwanie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań umownych, a nawet możliwości odstąpienia od umowy w ogóle.

Szczegółowe warunki zwrotu określi umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, a jeżeli powołano spółkę celową – warunki ma określać umowa spółki lub jej statut. Postanowienia umowy lub statutu będą miały szczególne znaczenie, gdy składnik majątkowy będzie aportem do spółki. Wówczas bowiem zwrot składnika będzie miał znacznie dla pokrycia kapitału zakładowego spółki.

Podobieństwo przepisów regulacji dotyczącej sprzeczności z przeznaczeniem wykorzystywania składnika majątkowego są, jak zauważa Tomasz Skoczyński podobne do regulacji zawartej w art. 240 k.c. Zgodnie, z którym umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności, jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń. W tym kontekście utrwała się już jednolita linia orzecznicza, która stwierdza wyraźnie, że chodzi tu o ewidentne, rażące i niczym nieusprawiedliwione oraz połączone ze szczególnym nasileniem złej woli naruszenia sposobu korzystania z nieruchomości,

określonego przez strony w umowie¹². W tym miejscu warto również zauważyć, że podobny pogląd wynika również z uzasadnienia do ustawy PPP obowiązek zwrotu będzie uzależniony od stwierdzenia, że wykorzystanie sprzeczne z umową jest „oczywiste”. Kryterium „oczywistości” należy rozumieć podobnie jak na gruncie art. 240 k.c. Należy jednak wskazać zasadniczą różnicę między tym przepisem kodeksu a przepisem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wykorzystanie składnika majątkowego w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem uzasadnia żądanie zwrotu tylko tego składnika majątkowego, który jest w ten sposób wykorzystywany. Nie uzasadnia odstąpienia od całej umowy (choć nie można z góry tego wykluczyć). Jeżeli zatem w ramach partnerstwa będzie realizowany program np. budowy wielu szkół, to zasadność roszczenia z art. 9 będzie należało oceniać w odniesieniu do każdej z nieruchomości, na której mają powstać poszczególne budynki szkolne.

Z praktycznego punktu widzenia należy zauważyć, że umowa PPP może zawierać przykładowe sytuacje za które uważa się wykorzystywanie składnika majątkowego w sposób oczywiście sprzeczny. Dla przykładu można tutaj podać: składnik majątkowy nie jest wykorzystany dla danego przedsięwzięcia lub jest wykorzystany w zupełnie innym celu niż zapisy umowy. Umowa powinna też zawierać zasady zwrotu tego składnika, co wynika wprost z art. 9 ust. 2.

Inny sposób postępowania przewidziany jest dla składnika majątkowego, który był przedmiotem podmiotu prywatnego. Tutaj ustawodawca ustalił, że partnerowi prywatnemu przysługuje zwrot wartości składnika majątkowego według stanu z chwili przekazania. W innym przypadku, partner prywatny może żądać zwrotu nakładów koniecznych o tyle, o ile nie mają pokrycia w korzyściach, które uzyskał ze składnika majątkowego. Zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają wartość składnika w chwili przekazania podmiotowi publicznemu. Jednakże gdy nakłady zostały dokonane po chwili, w której podmiot publiczny na piśmie zażądał przekazania lub dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o przekazanie, może on żądać zwrotu jedynie nakładów koniecznych. Warto wyjaśnić, że „Przez nakłady należy rozumieć wszelkie inwestycje (zarówno pieniężne, jak i niepieniężne) poczynione w celu utrzymania rzeczy lub ulepszenia jej. Przepisy rozróżniają nakłady konieczne i inne nakłady. Nakłady konieczne to takie, których celem jest utrzymanie rzeczy w stanie umożliwiającym normalne z niej korzystanie. Innymi nakładami są wszystkie takie, które poczynione zostały w celu innym niż nakłady konieczne”¹³.

12 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 maja 2017 r., I ACa 1735/16.

13 T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 2011*, LEX.

Kolejnym ograniczeniem zastosowanym przez ustawodawcę jest kwestia wyjaśnienia składnika majątkowego podmiotu publicznego, który stanowi wkład niepieniężny do spółki, jego przekazania w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dokonuje się na zasadach określonych w umowie lub statucie spółki. Jest to kolejny przepis, który w dużym stopniu odnosi się do zapisów umowy. Potwierdza to założenie, że umowa PPP powinna być w dużej mierze oparta o mogące potencjalnie wydarzyć się sytuacje konfliktowe, jednak również uwzględniając w szczególności warunki stawiane przez ustawodawcę, który sam określa gdzie strony powinny bardziej zaangażować swoją uwagę przy tworzeniu przepisów ustawy.

Zakończenie współpracy a składnik majątkowy

W ramach omawianego zagadnienia warto również poruszyć kwestię dotyczącą zakończenia współpracy pomiędzy podmiotami i konsekwencji, jakie niesie ono dla składnika majątkowego. Co do zasady po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-privatnym partner prywatny lub spółka, przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia, w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o partnerstwie publiczno-privatnym stanowi inaczej. Bardzo celnie na ten temat mówi uzasadnienie wprowadzające dany przepis, gdzie określone jest, że zasadą jest, by przedmiot partnerstwa (powstała droga, wzniesiony szpital, zainstalowany system urządzeń technicznych, itp.), po zakończeniu umowy przekazywany był podmiotowi publicznemu. Jest to naturalne, skoro podstawowa rola partnerstwa to odciążenie budżetów sektora publicznego. Gdyby podmiot sektora publicznego dysponował odpowiednimi środkami, to najczęściej po prostu nabyłby potrzebne usługi lub dobra w drodze typowej umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług lub umowy o roboty budowlane po przeprowadzeniu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego¹⁴. Należy zauważyć, że wspomniany przepis nie rozróżnia jak było do tej pory, która strona wniosła dany składnik majątkowy. Wynika stąd zasada, że przekazanie składnika majątkowego na rzecz podmiotu publicznego dotyczy zarówno składnika publicznego, jak i składnika wniesionego przez podmiot prywatny. W komentowanym przepisie wątpliwości może budzić charakter normy, ustawodawca bowiem z jednej strony chroni interes publiczny poprzez określenie, że przedmiot majątkowy jest przekazywany na rzecz partnera publicznego, z drugiej jednak strony zostawia on możliwość innego rozwiązania danej sytuacji

poprzez zastosowanie w artykule zwrotu „chyba, że umowa o partnerstwie publiczno-privatnym stanowi inaczej”. Poprzez to stwierdzenie ustawodawca zdecydował się na liberalizację tego zagadnienia i możliwość dowolnej realizacji poprzez same strony, stąd nie ma przeciwskażeń do zawarcia w umowie zupełnie odrębnego zastrzeżenia i przeniesienie tego składnika na stronę prywatną. To samo dotyczy również zastrzeżenia co do stanu majątku.

Przepis nie określa formy prawnej przekazania wkładu własnego. Co do zasady forma ta zależy od tego, która ze stron wniosła ten wkład i w jakiej formie. Jeżeli wkład został wniesiony przez partnera prywatnego, a ma on zostać przekazany podmiotowi publicznemu, to przekazanie powinno mieć formę przeniesienia własności i wiązać się z przekazaniem posiadania. Jeżeli dany wkład majątkowy został wniesiony przez podmiot publiczny bez przenoszenia na partnera prywatnego lub spółkę prawa własności, przekazanie polega tylko na przeniesieniu posiadania, jeżeli natomiast wniesienie składnika majątkowego wiązało się z przeniesieniem własności, wówczas konieczne jest jej zwrotne przeniesienie jej na podmiot publiczny¹⁵.

W ramach regulacji art. 11 ust. 3 ustawy o PPP w wypadku ewentualnych nieporozumień na gruncie zwrotu składnika majątkowego ustawodawca przewidział termin przedawnienia się roszczenia z tego tytułu. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o PPP roszczenie podmiotu publicznego przeciwko partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1, o przekazanie składnika majątkowego przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-privatnym.

Wybór partnera prywatnego

Czynnikami warunkującym wybór partnera jest ustalenie sposobu jego wynagrodzenia. Wybór partnera prywatnego można podzielić na kilka elementów. Ustawodawca, jak w wypadku wielu przepisów w ramach szeroko rozumianego PPP, daje dużą dowolność na rzecz stron chcących potencjalnie współpracować. Zakres wyboru określony jest w art. 4 ustawy o PPP. Regulacja, co do zasady, opiera się o trzy tryby. Pierwsza procedura postępowania określona jest zgodnie z przepisami ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁶. Drugi rodzaj określony jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2017 r. poz. 1579). Ostatni, trzeci tryb ma zastosowanie przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa Prawo zamó-

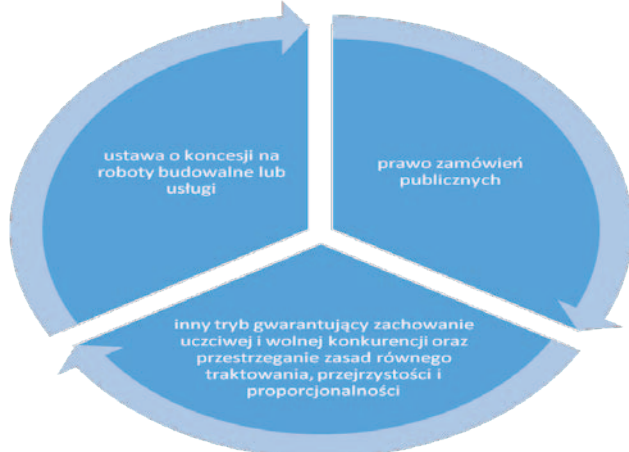
14 Uzasadnienie do ustawy o PPP.

15 T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym. Komentarz 2011*, LEX.

16 Ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2016 r. poz. 1920).

wień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. DzU z 2018 r. poz. 121).

Rysunek 5. Opracowanie własne.



Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi

Wybór formy determinuje kwestia wynagrodzenia. Pierwsze omówione zagadnienie dotyczyć będzie PPP w kontekście ustawy o koncesji. I tak w przypadku powierzenia koncesjonariuszowi:

- 1) wykonania robót budowlanych – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na roboty budowlane);
- 2) świadczenia usług i zarządzania tymi usługami – wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością (umowa koncesji na usługi).

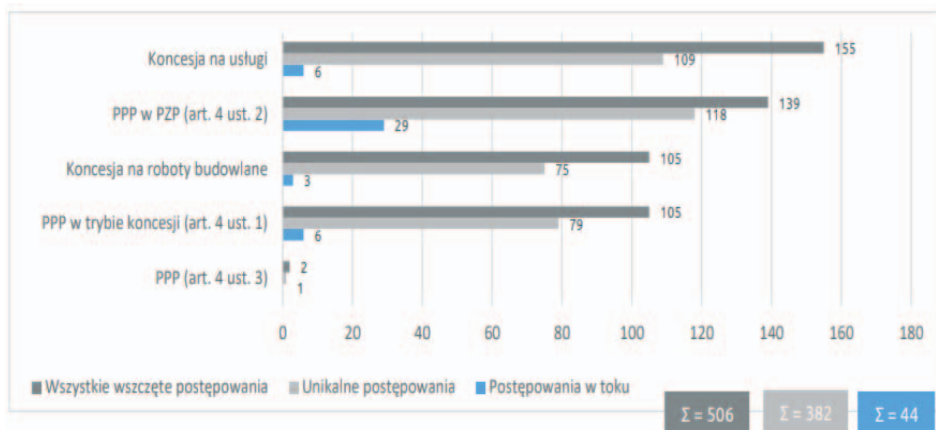
Do ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie.

Warto zauważyć, że w uzasadnieniu ustawy ustawodawca wyraźnie docenił ten tryb, w którym wynagrodzenie partnera prywatnego nie pochodzi

wyłącznie od podmiotu publicznego i przynajmniej w części polega na prawie do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa, czyli w przypadku „własnego”, modelowego partnerstwa, wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy projektowanej ustawy koncesyjnej. Ponieważ ustawa koncesyjna jest dostosowana do przedsięwzięć typu partnerstwa, przewiduje się zastosowanie jej przepisów wprost, czyli wszystkich i bez modyfikacji. Jak widać z powyższego wyraźnie ustawodawca podkreśla ten rodzaj PPP jako modelu. Znaczenie tego trybu podkreślają również liczby.

Najbardziej popularną formułą prawną stosowaną w latach 2009–2017 przy wyborze partnera prywatnego była koncesja. Model koncesyjny został użyty w 365 postępowaniach (72,13% wszystkich wszczętych postępowań). Złożeniem strony publicznej wszczynając postępowanie koncesyjne jest takie ukształtowanie zapisów przyszłej umowy, aby strona prywatna ponosiła większą część ryzyka ekonomicznego związanego z realizacją przedsięwzięcia. Niezależnie od tego, czy projekt zakłada budowę nowej infrastruktury, czy jedynie zarządzanie istniejącymi już obiektami, model koncesyjny oznacza, że całość lub większość wynagrodzenia, jakie otrzymuje strona prywatna za zaangażowanie w realizację zadań publicznych, pochodzi ze źródeł innych niż budżet strony publicznej. Najczęściej wynagrodzeniem tym są opłaty ponoszone bezpośrednio przez użytkowników infrastruktury wznoszonej w ramach przedsięwzięcia lub usług dostarczanych przez operatora infrastruktury, rządziej inne pożytki. W modelu koncesyjnym to strona prywatna ponosi również, co do zasady, główną część nakładów koniecznych do realizacji przedsięwzięcia' (B. Korbus (red.), Analiza Rynku PPP za okres 2009 do 31 grudnia 2017 r., Instytut PPP; Publikacja Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, marzec 2018).

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 12 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o zawarcie umowy koncesji w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego



Rysunek 6. Analiza rynku PPP 2009 do 31 grudnia 2017 red. Bartosz Korbus Publikacja Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, marzec 2018.

traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. W dużym skrócie można powiedzieć, że chodzi o to, aby każdy zainteresowany podmiot był traktowany w sposób jednakowy. Zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, lecz również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do tego samego rezultatu¹⁷. Zasada równego traktowania wymaga również stosowania wobec wszystkich zainteresowanych tych samych terminów.

*W orzecznictwie wskazuje się, że zasada przejrzystego działania oznacza zagwarantowanie wszystkim zainteresowanym podmiotom dostępu do niezbędnych informacji umożliwiających otwarcie na konkurencję. Zasada ta realizowana jest przede wszystkim w drodze publikowania w określony ustawą ogólnodostępny sposób ogłoszenia zawierającego informacje niezbędne do podjęcia przez zainteresowany podmiot decyzji o przystąpieniu do postępowania oraz dane o warunkach udziału w postępowaniu, przebiegu postępowania, kryteriach oceny ofert i dokumentach wymaganych na poszczególnych jego etapach.*¹⁸

Warto w tym kontekście pokazać różnice między PPP a trybem zwykłym trybem realizowanym na gruncie tej ustawy. Analiza polega na porównaniu tych dwóch modeli i przedstawieniu widocznych różnic.

Wynagrodzenie partnera prywatnego w wypadku koncesji pochodzi co do zasady z opłat od użytkowników, w wypadku PPP wynagrodzenie może być w całości finansowane z budżetu publicznego. W ten sposób partner prywatny może przejąć na siebie większą ilość ryzyka, bo ma zapewnione stałe wynagrodzenie, które nie jest uzależnione od czynnika popytu.

Ryzyko w wypadku koncesji dotyczące czynnika ekonomicznego musi spoczywać po stronie prywatnej. PPP zapewnia dowolność w kształtowaniu ryzyka, co wiąże się z sytuacją dowolnego jego ukształtowania, w ten sposób strona, która czuje się najpewniej może odpowiadać za dane ryzyko. Dzięki realizacji odpowiedniego przygotowania inwestycji PPP strony mogą uwzględnić swoje mocne i słabe strony, co wydatnie wpływa na ich wzajemne relacje, a tym samym na sam ostateczny wymiar inwestycji.

Przedmiotem koncesji są roboty budowlane, ustawa PPP jest nakierowana na przedsięwzięcie jako całość.

Koncesja nie daje możliwości zawiązania spółki celowej do realizacji projektu o mieszanym kapitale publiczno-prywatnym. Ustawa o PPP daje możliwość zawiązania spółki.

Wybór metody koncesyjnej nie pozwala na powierze-

nie realizacji inwestycji tymczasowo innemu wykonawcy, w wypadku PPP taka możliwość została przewidziana.

Zobowiązania koncesjonariusza obejmują zaprojektowanie, wybudowanie, finansowanie i eksploatację, PPP zapewnia szeroką gamę możliwości kształtowania umowy.

Podsumowując, nie da się jednoznacznie stwierdzić, która z opcji jest lepsza. Każda ma swoje wady i zalety, przed przystąpieniem do analizy prawnej inwestycji należy odpowiedzieć sobie na pytania dotyczące wynagrodzenia, rodzajów możliwego ryzyka czy też potrzeby utworzenia spółki celowej. Te wszystkie pytania powinny rozwiązać wątpliwości co do wyboru odpowiedniej metody realizacji zadania publicznego.

Definicje

Zaprojektuj – Wybuduj

Strona publiczna zawiera umowę z partnerem prywatnym, na mocy której podmiot prywatny zobowiązuje się do zaprojektowania i wybudowania danego obiektu. Strona publiczna zaś odpowiedzialna jest za utrzymanie i zarządzanie obiektem po jego powstaniu.

Zaprojektuj – Wybuduj – Utrzymaj

Model analogiczny do wymienionego wyżej z różnicą w zakresie utrzymania obiektu, które w tym wypadku należy do strony prywatnej. Realizacja danych usług w ramach tego przedsięwzięcia należy do strony publicznej.

Zbuduj – Przekaż – Eksploatuj

Umowa na mocy której partner prywatny zobowiązuje się do zaprojektowania i wybudowania danego obiektu, który przekazuje stronie publicznej oraz przez określony w ustawie czas świadczy w ramach tego obiektu usługi.

Buduj – Eksploatuj – Przekaż

Model analogiczny do wymienionego powyżej z tą różnicą, że partner prywatny przekazuje obiekt stronie publicznej po okresie jego eksploatacji wymienionej w umowie.

Wybuduj – Bądź właścicielem – Eksploatuj – Przekaż

Właścicielem składnika majątkowego jest partner prywatny, po jego wybudowaniu czerpie z niego korzyści. Po czasie, gdy przedsięwzięcie zwróci się partnerowi prywatnemu obiekt zostaje przekazany stronie publicznej.

Zaprojektuj – Wybuduj – Finansuj – Zarządzaj – Utrzymaj – Przekaż

Partner prywatny jest odpowiedzialny za zaprojektowanie, wybudowanie i sfinansowanie infrastruktury. Następnie w okresie trwania umowy zarządza nią i utrzymuje. Po zakończeniu kontraktu przekazuje ją podmiotowi publicznemu.

Modernizuj – Adaptuj – Zarządzaj

Partner prywatny finansuje i rozbudowuje istniejącą infrastrukturę publiczną. Staje się on również operatorem inwestycji i otrzymuje zwrot poniesionych nakładów.

¹⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 grudnia 1989 r., C-3/88.

¹⁸ A. Ferek, M. Fredrych, M. Grabiec, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, LexisNexis 2014.

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:

Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska

Autorzy:

Sylvia Cyrankiewicz-Gortyńska

Adam Jędrzejewski

Dorota Kaczyńska

Michał Liżewski

Marcin Maksymiuk

Tomasz Srokosz

Krzysztof Szymański

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Współpraca:

Bartosz Korbus

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 Inwestycji i 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 978-83-62251-40-7 Biuletyn nr 5

ISBN 978-83-62251-41-4 Biuletyn nr 5 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Inwestycji i 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-prywatnego

ISBN 978-83-62251-40-7

Biuletyn nr 5

ISBN 978-83-62251-41-4

Biuletyn nr 5 (wersja elektroniczna)

PPP.gov.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIĄST
POLSKICH



LEWIATAN



Centrum PPP
Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego