



10

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2019



Spis treści

1.1. Słowo wstępne	1	3.3. Aktualne tendencje rozwoju globalnego rynku PPP – <i>Krzysztof Szymański</i>	45
1.2. Partnerstwo publiczno-prywatne. Samorządy mogą liczyć na pomoc Ministerstwa	2	4.1. Wizyta studyjna w Szkocji	58
1.3. Pakietowanie małych inwestycji metodą na ich realizację w formule PPP – <i>Bartłomiej Siudak</i> ..	4	4.2. Wizyty studyjne w Polsce. Sierpc i Kraków – <i>Anna Wiktorczyk-Nadolna</i>	61
1.4. O przygotowaniu i zarządzaniu umową o PPP – doświadczenia JST – <i>Bartłomiej Zydel</i>	8	4.3. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny – <i>Bartłomiej Zydel</i>	71
2.1. Zarządzanie umową PPP – <i>Bartosz Korbus</i>	11	4.4. Działania partnerów projektu na rzecz rozwoju PPP – Komisja ZMP ds. PPP – <i>Bartłomiej Zydel</i>	73
2.2. Zarządzanie przez Miasto Poznań umową PPP na budowę i eksploatację spalarni odpadów na różnych etapach realizacji inwestycji – <i>Katarzyna Kruszką-Pytlik</i>	18	5.1. PPP w zamierzeniach sportowo-rekreacyjnych – <i>Dorota Kaczyńska</i>	76
3.1. Zmiany w umowie PPP i jej rozwiązanie – <i>Marcin Wawrzyniak</i>	29	5.2. Okiem przedsiębiorcy – <i>Bartłomiej Zydel</i>	84
3.2. Realizacja zapisów umowy o PPP w obszarze efektywności energetycznej – <i>Anna Latusek</i> ..	38		

Encyklopedia PPP – *Bartłomiej Zydel*

1.1. Słowo wstępne

Bartłomiej Zydel

Szanowni Państwo, Drodzy Czytelnicy, to już dziesiąty, przedostatni numer Biuletynu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Mimo tego, że jego zawartość powstawała w okresie wakacyjnym, to w Biuletynie zdecydowanie nie ma miejsca na „sezon ogórkowy” – poruszone są w nim tematy mające istotne znaczenie z perspektywy polskiego rynku PPP.

Tematem przewodnim niniejszego numeru jest zarządzanie umową o PPP. Problematyka ta przedstawiona jest z różnorodnych perspektyw – zarówno podmiotowej: publicznej i prywatnej, jak i przedmiotowej: różnych typów projektów.

Kilka słów do Czytelników skierował powołany niedawno Pełnomocnik Rządu ds. PPP. Prezentujemy również najważniejsze założenia tzw. pakietowego PPP, czyli łączenia mniejszych inwestycji w jeden projekt, celem uczynienia go atrakcyjnym dla sektora prywatnego.

W numerze znajdą Państwo ponadto obszerny tekst na temat aktualnych tendencji rozwoju globalnego rynku PPP.

Nie brakuje także informacji bieżących – np. sprawozdań z wizyt studyjnych czy krótkiego tekstu na

temat Komisji ds. PPP powołanej przez Związek Miast Polskich.

Zwięzły opis publikacji pt. „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny” stanowi ujęcie „w pigułce” najważniejszych wniosków w niej prezentowanych; w istocie ma jednak przede wszystkim zachęcić Czytelników do sięgnięcia do owej publikacji.

Sporo miejsca zostało poświęcone zamierzeniom inwestycyjnym w obszarze sportowo-rekreacyjnym. Z jednej strony na ich temat wypowiadają się przedstawiciele poszczególnych podmiotów publicznych, a z drugiej kilka słów na temat tego sektora powiedzieli także partnerzy prywatni.

Numer wieńczy tradycyjnie *Encyklopedia PPP*, w której tym razem parę słów o zawieraniu umowy o PPP oraz ewentualnych problemach na etapie zarządzania takową umową.

Z życzeniami miłej lektury,
Bartłomiej Zydel

1.2. Partnerstwo publiczno-prywatne. Samorządy mogą liczyć na pomoc Ministerstwa



Zdjęcie: MliR

Waldemar Buda,
Sekretarz Stanu Ministerstwo Inwestycji
i Rozwoju

mieszkań, przedszkoli czy szkół, i – jak wynika z danych pochodzących z krajów europejskich – przynieść nawet kilkanaście procent oszczędności w całym cyklu życia projektu w stosunku do tradycyjnych modeli inwestycyjnych.

Nowa jakość PPP

W 2017 roku przygotowaliśmy w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”. Zdiagnozowaliśmy w niej bariery ograniczające rozwój PPP w Polsce. Wzięliśmy wtedy na warsztat analizy prawne, opinie eksperckie, wyniki badań przeprowadzonych wśród podmiotów publicznych, partnerów prywatnych i instytucji finansowych. Skorzystaliśmy też z doświadczenia i wiedzy przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, firm doradczych, partnerów prywatnych i instytucji finansowych. Wyniki tych konsultacji pomogły nam przygotować zmiany w prawie.

We wrześniu 2018 roku weszła w życie znowelizowana ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dzięki niej było możliwe zlikwidowanie wielu barier w realizacji projektów PPP i wprowadzenie całkiem nowych rozwiązań. Jednym z takich rozwiązań jest tzw. opinia PPP, czyli ocena zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP, którą wydaje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Dotychczas wydano opinię dla budowy mieszkań w Giżycku oraz dla inwestycji dotyczącej poprawy efektywności energetycznej budynków oświatowych w Wałbrzychu. Od wejścia w życie znowelizowanej ustawy o PPP, przez niespełna rok, uruchomiono 18 postępowań na wybór partnera prywatnego. Obecnie na różnych etapach przygotowania – począwszy od wyboru doradców przez ocenę efektywności aż do zakończenia postępowania na wybór partnera prywatnego – jest 85 projektów PPP o łącznej wartości niemal 53 mld zł, rozumianej jako wartość nakładów inwestycyjnych lub usług netto.

Choć pieniędzy w budżecie państwa jest z roku na rok coraz więcej, a fundusze unijne inwestujemy z bardzo dobrym skutkiem, wciąż rozwijamy inne metody finansowania inwestycji. Dlaczego? Bo potrzeby naszej gospodarki zawsze będą większe niż dostępne środki. Rozwiązaniem tego równania może być partnerstwo publiczno-prywatne. Ci, którzy zdecydują się na nie, mogą liczyć na wsparcie ekspertów Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Partnerstwo publiczno-prywatne to forma współpracy, która pozwala wykorzystać kapitał, wiedzę i doświadczenie przedsiębiorców w realizacji i finansowaniu inwestycji oraz usług publicznych. PPP można stosować w wielu dziedzinach. Formuła ta może sprawdzić się na przykład podczas budowy dróg,

Porty, obwodnice, przedszkola

Spośród projektów rządowych, które mają być zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, warto wymienić przede wszystkim rozbudowę portów w Gdańsku i Gdyni oraz budowę kolejnych odcinków dróg ekspresowych S6 i S10. Wśród projektów zgłoszonych przez samorządy znalazły się między innymi budowa linii tramwajowej w Krakowie, utworzenie Staszowskiego Centrum Przedsiębiorczości, budowa przedszkoli w Warszawie czy zagospodarowanie dzielnicy Nowy Port w Gdańsku.

Służymy pomocą

Przygotowanie projektów w formule PPP jest przedsięwzięciem wymagającym przede wszystkim kompleksowego podejścia ze strony podmiotów publicznych. To proces długotrwały i złożony, ale – mogę powiedzieć z pełnym przekonaniem – warty zachodu.

Aby ułatwić samorządom podjęcie tego wyzwania, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oferuje możliwość skorzystania z 90% dofinansowania do wsparcia doradczego. Zachęcam również do korzystania ze wskazówek i wzorcowych dokumentów zamieszczonych w opracowanych przez ministerstwo „Wytycznych PPP”. Warto pamiętać, że PPP pozwala optymalizować wydatkowanie środków publicznych, sprzyja też osiągnięciu efektywności przez wprowadzenie do sektora publicznego elementów konkurencji rynkowej.

Jako nowo powołany pełnomocnik rządu do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego dołożę wszelkich starań, aby współpraca podmiotów publicznych z sektorem prywatnym w formule PPP rozwijała się w Polsce coraz lepiej. Dlatego zachęcam przedstawicieli samorządów do zgłaszania swoich projektów do opiniowania pod kątem zasadności realizacji w formule PPP.

1.3. Pakietowanie małych inwestycji metodą na ich realizację w formule PPP

Bartłomiej Siudak

Dlaczego pakietowanie?

Doświadczenia krajów europejskich z dużo bogatszą od Polski historią wykorzystania formuły PPP wskazują na to, że realizacja małego projektu¹ z wykorzystaniem tego modelu często jest nieefektywna. Wynika to z głównie z dwóch powodów – po pierwsze, **koszty przygotowania małego projektu PPP są porównywalne do kosztów przygotowania projektu średniego lub dużego**. W uproszczeniu, realizacja inwestycji w formule PPP może być opłacalna dopiero po przekroczeniu określonego poziomu nakładów inwestycyjnych. Po drugie, dla małych projektów trudniej jest pozyskać korzystne finansowanie zewnętrzne. Stąd też w celu ograniczenia kosztów oraz zwiększenia możliwości realizacji projektów w formule PPP, także w przypadku małych projektów, powstała **inicjatywa pakietowania, czyli łączenia projektów**. Mniejsze samorzady będą mogły dzięki temu efektywniej współpracować, inwestować i oszczędzać.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (MliR) we współpracy z Polskim Funduszem Rozwoju (PFR) realizuje inicjatywę „PPP Pakietowego”. Jej celem jest promowanie pakietowania oraz wspieranie samorządów w przygotowaniu projektów połączonych o zbliz-

żonym zakresie i charakterze np. prac budowlanych czy modernizacyjnych. Działania takie z sukcesem od lat stosowane w innych krajach europejskich, np. w Grecji – modernizacja przez 17 gmin 45 szkół czy w Irlandii – wybudowanie przez 4 gminy 500 mieszkań socjalnych.

Pakietowanie polega więc na:

- połączeniu w grupy kilku indywidualnych inwestycji przeprowadzanych przez niezależne od siebie podmioty, głównie jednostki samorządu terytorialnego albo
- budowie kilku podobnych obiektów (np. budynków z lokalami mieszkalnymi, czy szkół) przez jeden podmiot publiczny.

Żeby osiągnąć efektywność, projekty objęte pakietem powinny mieć jak najbardziej zbliżone funkcje i parametry (np. charakter i zakres prac budowlanych, oczekiwania podmiotu publicznego odnośnie do funkcjonalności). Ponadto w przypadku inwestycji o charakterze liniowym, takich jak budowa bądź utrzymanie dróg, realizowane przedsięwzięcia powinny być zlokalizowane blisko siebie.



Zdjęcie: stock.adobe.com

¹ Średnia wartość projektu PPP w Europie w 2018 roku wyniosła 375 milionów euro (dane EPEC: Review of the European PPP Market for 2018).

Przez pakietowanie projektów osiągamy efekt skali, dzięki czemu:

- realizacja projektów w formule PPP jest efektywna również dla małych projektów,
- wzmacniamy siłę negocjacyjną samorządów w rozmowach z potencjalnymi partnerami prywatnymi,
- zwiększamy konkurencyjność postępowania na wybór partnera prywatnego, a tym samym otrzymujemy korzystniejsze oferty.

Praktyka pokazuje, że partner prywatny, który nie jest zainteresowany pojedynczym małym projektem PPP, chętniej rozważa zaangażowanie w duży projekt pakietowy.

Działania Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wspierające inicjatywę Pakietowego PPP

Oferujemy bezpośrednie wsparcie merytoryczne oraz doradztwo zewnętrzne w zakresie prawnym, ekonomicznym i technicznym, finansowane ze środków MliR. Wsparcie adresowane jest do podmiotów publicznych – jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek administracji rządowej.

Działania te wynikają z zakresu naszych zadań jako centralnej jednostki koordynująco-zarządzającej partnerstwem publiczno-prywatnym w Polsce, określonych w Polityce Rządu w zakresie rozwoju PPP.

W ramach programu wspierającego inwestycje w formule PPP, wybrani przez Ministerstwo doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni wspomagają projekty PPP – aż do chwili podpisania umowy z partnerem prywatnym. Zakres doradztwa zależy od stopnia zaawansowania inwestycji, dostępnych zasobów (pracownicy, doradcy) i dokumentacji posiadanej przez podmiot publiczny.

Udzielenie wsparcia jest uzależnione od spełnienia wymogów formalnych, z których najważniejszymi są:

1. Wartość nakładów inwestycyjnych projektu co najmniej 20 mln PLN brutto.
2. Zapewnienie 10% kosztów wsparcia przez podmiot publiczny, który korzysta z doradztwa².

Projekty ubiegające się o wsparcie są oceniane przez Ministerstwo głównie pod kątem zasadności zastosowania formuły PPP do ich wdrażania. Badaniu podlega m.in. wykonalność projektu, gotowość promotora do realizacji projektu, zasadność realizacji inwestycji w modelu PPP oraz stopień zaawansowania projektu.

W tym miejscu warto podkreślić, że Ministerstwo i PFR podjęły decyzję, iż **do inicjatywy PPP Pakie-**

² Regulamin naboru dostępny na stronie www.ppp.gov.pl w zakładce „Nabór projektów PPP – zgłoś projekt”.

towego będą kwalifikowane wyłącznie projekty, w których metodą wynagradzania będzie opłata za dostępność. Opłata za dostępność to wynagrodzenie wypłacane Partnerowi Prywatnemu na etapie operacyjnym projektu.

Podstawy prawne PPP Pakietowego

Porozumienie między uczestnikami pakietu

Zasadniczo każdy pakiet składa się z podobnych przedmiotowo inwestycji różnych podmiotów publicznych. Pakiet powstaje z chwilą zawarcia między jednostkami porozumienia, którego wzór wypracowało Ministerstwo. W porozumieniu sygnatariusze regulują wzajemne relacje, prawa i obowiązki oraz ustanawiają lidera pakietu.

Lider pakietu przede wszystkim przejmuje funkcję Zamawiającego w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych³. Poza tą funkcją odpowiedzialny jest m.in. za:

- reprezentację uczestników pakietu wobec Ministerstwa i innych organów państwowych,
- koordynację prac na etapie przygotowania i realizacji projektu.

Obowiązki uczestników pakietu wynikające z przygotowanego przez MliR wzoru porozumienia

Uczestnik	Lider pakietu
Współpraca z innymi uczestnikami i Liderem przy: <ul style="list-style-type: none">• tworzeniu dokumentów niezbędnych do uzyskania wsparcia doradczego Ministerstwa;• opracowaniu oceny efektywności projektu⁴;• realizacji podpisanej umowy o PPP.	<ul style="list-style-type: none">• pełnienie roli zamawiającego upoważnionego przez uczestników pakietu do przeprowadzenia postępowania na wybór partnera prywatnego w ich imieniu i na ich rzecz;• reprezentacja uczestników pakietu wobec Ministerstwa i innych organów państwowych;• koordynacja prac zmierzających do pozyskania wsparcia doradczego Ministerstwa.

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., zwana dalej: „ustawą Pzp”.

⁴ Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm., zwana dalej: „ustawą o PPP”), „Przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego podmiot publiczny sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych. Szczegółowe informacje nt. zasad pracowania oceny efektywności znajdują się w opublikowanych przez MliR Wytycznych PPP. Przygotowanie projektów – dokument dostępny pod adresem: www.ppp.gov.pl.

PPP Pakietowe a Prawo zamówień publicznych

Lider pakietu przejmując rolę zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wybór partnera prywatnego dla realizacji inwestycji. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia wyznaczając spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz.

Ustawa Pzp nie wskazuje konkretnych przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wspólnego udzielenia zamówień. Oznacza to, że w celu wyznaczenia zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia, wystarczy zawarcie porozumienia. Co ważne, żaden z podmiotów będących sygnatariuszami porozumienia, nie traci statusu zamawiającego w postępowaniu.

Zasadą jest, że wszyscy zamawiający biorący udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ponoszą odpowiedzialność za czynności i zaniechania podejmowane w postępowaniu. Należy podkreślić jednak, że faktycznie czynności należące do zamawiającego wykonuje ten podmiot, który uzyskał upoważnienie od innych⁵. Warto dodać również, że porozumienia tworzące pakiety mają charakter cywilnoprawny – to znaczy, że **gminy nie przekazują liderom swoich zadań**, jak ma to miejsce w przypadku porozumień międzygminnych, o których mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym⁶.

W przypadku pakietów powstających w ramach inicjatywy PPP Pakietowe, to lider pełni funkcję zamawiającego, prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i podpisuje umowę z wybranym partnerem prywatnym. Działania te lider wykonuje w imieniu i na rzecz siebie oraz pozostałych uczestników pakietu. Konstrukcja PPP Pakietowego zakłada zawarcie jednej umowy o PPP, której stronami jako podmioty publiczne są zrzeszeni uczestnicy pakietu, a jako podmiot prywatny – wykonawca wybrany w procedurze udzielenia zamówienia publicznego.

Dotychczasowe działania podejmowane w ramach inicjatywy PPP Pakietowe

Pierwszym krokiem podjętym w ramach inicjatywy pakietowania było zawiązanie współpracy między Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju i Polskim Funduszem Rozwoju przez podpisanie listu intencyjnego 9 sierpnia 2018 roku. Zgodnie z nim PFR zadeklarował pomoc w identyfikacji jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych uczestnictwem w inicjatywie. PFR

podjął się też finansowania wybranych projektów poprzez udzielenie pożyczek lub wniesienie wkładów do spółek partnerów prywatnych przystępujących do postępowania na wybór partnera prywatnego.

Ministerstwo natomiast zobowiązało się do organizacji warsztatu/-ów dotyczących przygotowania i realizacji projektów z wykorzystaniem formuły PPP dla podmiotów publicznych zidentyfikowanych przez PFR w danym sektorze. MiiR, jak już wspominaliśmy, zapewnia również wsparcie doradcze i merytoryczne.

Realizując swoje zadania Polski Fundusz Rozwoju przeprowadził badanie ankietowe wśród 150 gmin. W ramach przeprowadzonej akcji ankietowej zidentyfikowano kilkadziesiąt gmin zainteresowanych realizacją inwestycji w sektorach: obiektów sportowych, dróg publicznych, obiektów edukacyjnych, obiektów kultury, budynków socjalnych, efektywności energetycznej i oświetlenia ulic.

Po zakończeniu procesu identyfikacji potencjalnych projektów, Ministerstwo przeprowadziło warsztaty z przedstawicielami zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego oraz PFR. W wydarzeniu uczestniczyło kilkudziesięciu reprezentantów gmin miejskich (głównie miasta średnie) oraz wiejskich. W trakcie warsztatu podzielono uczestników na trzy grupy, według przedmiotu inwestycji – budynki publiczne, drogi publiczne oraz sport i rekreacja. Taka forma współpracy zachęciła uczestników do interakcji, wymiany informacji co do swoich zamierzeń inwestycyjnych i pogrupowania projektów wstępnie w pakiety zawierające podobne inwestycje.

Następnym krokiem była organizacja przez Ministerstwo spotkania informacyjnego, poświęconego szczególnie inicjatywy PPP Pakietowego. Przedstawiciele Ministerstwa omówili wzór porozumienia. Przedstawiono również zidentyfikowane dotychczas pakiety, które dotyczyły inwestycji w sektorach: efektywność energetyczna, drogi publiczne, pływalnie, hale sportowe oraz stadiony, a jednostki samorządu terytorialnego zaprezentowały swoje zamierzenia inwestycyjne.



Zdjęcie: stock.adobe.com

⁵ Por. Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych, Jaworska M., wyd. 8, Legalis.

⁶ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

W kolejnym spotkaniu w czerwcu 2019 roku wzięli udział przedstawiciele sektora prywatnego działający na rynku budowlanym oraz jednostki samorządu terytorialnego planujące inwestycje w sektorze dróg publicznych. Przedstawiciele partnerów prywatnych podzielili się swoimi doświadczeniami, z których wynika, że aby inwestycja PPP w tym sektorze była interesująca dla sektora prywatnego, wartość nakładów inwestycyjnych musi wynosić **przynajmniej 30 milionów złotych**. Ponadto inwestycje powinny znajdować się w niewielkim oddaleniu od siebie (najlepiej tworzyć sieć łączących się ze sobą dróg). Wskazano również, że przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego, podmiot publiczny powinien opracować dokumentację techniczną (np. program funkcjonalno-użytkowy, PFU) wraz z pozwoleniami administracyjnymi (np. decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, DŚU). Pozwolenie na budowę powinno natomiast być uzyskiwane przez partnera prywatnego po zawarciu umowy o PPP. Kolejny element, na który zwracali uwagę partnerzy, to konieczność zabezpieczenia przez podmiot publiczny wystarczających środków w budżecie na wynagrodzenie dla partnera prywatnego przed wszczęciem postępowania. Zaproszeni partnerzy prywatni wskazywali też na duże znaczenie zaangażowania doświadczonych doradców w projekt oraz na konieczność inwentaryzacji stanu dróg, które mają być objęte inwestycją PPP.

Czynniki wpływające na sukces pakietu PPP

- wartość inwestycji powyżej 30 mln zł;
- bliska odległość geograficzna poszczególnych inwestycji w pakiecie;
- opracowanie szczegółowej dokumentacji technicznej wraz z wymaganymi pozwoleniami administracyjnymi (PFU, DŚU, konieczność uzyskania pozwolenia na budowę powinna leżeć po stronie partnera prywatnego) przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego;
- zabezpieczenie w budżecie podmiotu publicznego środków na wynagrodzenie dla partnera prywatnego;
- zaangażowanie zewnętrznych doradców.

Rezultatem dotychczas podejmowanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz Polski Fundusz Rozwoju działań związanych z inicjatywą PPP Pakietowego **jest stworzenie kilku pakietów** dotyczących planowanych przez samorządy inwestycji:

5 czerwca 2019 roku miasta: Wałbrzych i Lubliniec zawarły porozumienie dotyczące utworzenia pakietu w celu realizacji inwestycji w formule PPP w sektorze pływalni.

Porozumienia mające na celu powstanie inwestycji mieszkaniowych, które zostały zawarte przez szereg dolnośląskich i wielkopolskich miast. W ramach tych porozumień stworzono 4 pakiety – każdy z pakietów zakłada budowę od kilkudziesięciu do kilkuset mieszkań. Liderami tych pakietów zostały miasta: Ząbkowice Śląskie, Wołów i Rawicz.

Dużym zainteresowaniem podczas podejmowanych działań promocyjnych cieszyły się również inwestycje dotyczące remontu i utrzymania dróg publicznych.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju wraz z Polskim Funduszem Rozwoju rozpoczęły ewaluację inicjatywy PPP Pakietowe. Ewaluacja została zapoczątkowana poprzez przesłanie ankiet do ponad 150 samorządów zidentyfikowanych przez PFR na etapie rozpoczęcia wdrażania inicjatywy.

Biorące udział w badaniu samorządy mają ocenić mocne i słabe strony PPP Pakietowego, a także wskazać działania, które – w ich ocenie – należy podjąć, aby usprawnić inicjatywę. Wyniki ankiety pozwolą Ministerstwu i PFR odpowiednio zmodyfikować swoje założenia przed rozpoczęciem kolejnych tur pakietowania. Raport z badania ankietowego jest dostępny na stronie internetowej ppp.gov.pl.

Bartłomiej Siudak – pracownik Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

1.4. O przygotowaniu i zarządzaniu umową o PPP – doświadczenia JST

Bartłomiej Zydel

Jednostki samorządu terytorialnego będące „podmiotami publicznymi” (czyli stronami umów o PPP) mają spory bagaż doświadczeń związanych z realizowanym we współpracy z partnerem prywatnym projektem PPP. Tym razem chcemy skoncentrować się na

tych dotyczących przygotowania umowy o PPP oraz zarządzania nią. Każdy z wypowiadających się zwraca uwagę na inne aspekty – wynika to zapewne m.in. ze specyfiki poszczególnych projektów.

Jarosław Kycia, dyrektor Szpitala Powiatowego w Bochni

Zainteresowanie PPP powstało w związku z potrzebą realizacji inwestycji budowy przyszpitalnego parkingu, tj. inwestycji niezwiązanej bezpośrednio z procesem leczenia, ale koniecznej dla obsługi pacjentów korzystających ze Szpitala. Brak środków na realizację inwestycji, jak również **brak specyficznego doświadczenia związanego z budową tego typu parkingów skłonił nas do przekazania realizacji robót z tym związanych** jednostkom z otoczenia szpitala w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – opierając się na wykorzystaniu specyficznych zasobów, wiedzy i doświadczenia podmiotów prywatnych.

W ramach PPP Szpital przerzucił na partnera prywatnego obowiązek zgromadzenia w całości nakładów potrzebnych do realizacji inwestycji i wykonanie przedsięwzięcia. W zamian tego ma on prawo do eksploatacji inwestycji i pobierania opłat przez cały okres obowiązywania umowy. Po wygaśnięciu umowy zarządzanie parkingiem przechodzi na Szpital.

W ramach PPP partner prywatny zobowiązał się do wybudowania parkingu i jego wyposażenia w niezbędne urządzenia, zgodnie z dokumentacją budowlaną posiadaną przez Szpital oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami oraz zasadami wiedzy technicznej, a także do wykonania dokumentacji powykonawczej. Ponadto partner prywatny w imieniu Szpitala miał obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie parkingu oraz eksploatacji (wraz z utrzymaniem obiektu w należytym stanie technicznym) parkingu zgodnie z przeznaczeniem i zasadami określonymi w umowie. Partner prywatny zobowiązał się do zagospodarowania terenu zielonego wokół parkingu, odśnieżania, oświetlenia, ogrodzenia, wykonania deptaka. Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do eksploatacji parkingu, w tym prawo do pobierania pożytków.

Główne trudności przy realizacji tego typu projektu wiązały się przede wszystkim z pozyskaniem partnera prywatnego. Wymagało to licznych spotkań i negocjacji z zainteresowanymi firmami – aby dokładnie określić i wyjaśnić warunki wzajemnej współpracy. Przed zawarciem ostatecznej umowy współpracy odbyły się dwa postępowania przetargowe na wyłonienie partnera prywatnego. Pierwsze zostało odwołane z powodu braku zainteresowania strony prywatnej. Dopiero w drugim postępowaniu, po doprecyzowaniu w ramach przeprowadzonych negocjacji szczegółowego opisu koncesji, udało się wyłonić wykonawcę i partnera inwestycji.

Po podpisaniu umowy współpracy Szpital przekazał partnerowi prywatnemu teren pod budowę parkingu, samemu nadzorując przestrzeganie zapisów umowy zarówno w zakresie realizacji inwestycji, jak i eksploatacji parkingu. Jesteśmy zadowoleni ze współpracy, stąd też obecnie przygotowujemy dokumenty pod realizację kolejnego parkingu na terenie Szpitala.

Janusz Goliszek, Wójt Gminy Karczmiska

Gmina Karczmiska od 2011 roku prowadziła inwestycję obejmującą budowę hali sportowej wraz z wyposażeniem przy Zespole Szkół w Karczmiskach. Od 23 listopada 2011 do 13 czerwca 2013 roku zadanie było prowadzone w formule PPP, na podstawie umowy zawartej przez Gminę Karczmiska z konsorcjum firm. Wobec niewywiązanie się przez partnera prywatnego z warunków umowy, Gmina odstąpiła od umowy. Bez zbędnej zwłoki po odstąpieniu od umowy z dotychczasowym partnerem, Gmina wszczęła procedurę mającą na celu wyłonienie nowego partnera prywatnego.

W wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, wybrany został podmiot, z którym Gmina Karczmiska zawarła umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Umowa ta została następnie zmieniona aneksem z 24 listopada 2014 roku. Przedmiotem umowy była realizacja przedsięwzięcia obejmującego budowę i wyposażenie, a następnie utrzymanie hali sportowej w Karczmiskach. Przedsięwzięcie realizowane było w dwóch, bezpośrednio po sobie następujących etapach. Etap pierwszy obejmował wykonanie robót budowlanych i kończył się uzyskaniem prawomocnego pozwolenia na użytkowanie obiektu do dnia 28 lutego 2015 roku, zaś etap drugi obejmujący utrzymanie dostępności hali w wymiarze 120 miesięcy i zakończy się w 2024 roku.

Z tytułu zawartej umowy o PPP Gmina Karczmiska zobowiązała się do zapłaty partnerowi prywatnemu wynagrodzenia. Zapłata wynagrodzenia dokonywana jest w sposób określony w umowie, zgodnie z harmonogramem płatności, stanowiącym załącznik do umowy. **Środki na wydatki inwestycyjne i bieżące związane z budową i utrzymaniem dostępności hali ujęte są w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Karczmiska.**

Zgodnie z postanowieniami umowy z 16 czerwca 2014 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, podział ryzyk związanych z przedsięwzięciem dokonany został w ten sposób, że firma jako partner prywatny ponosi w całości ryzyko budowy oraz większość ryzyka dostępności hali (utrzymania), natomiast Gmina Karczmiska jako podmiot publiczny ponosi w bardzo ograniczonym zakresie ryzyko dostępności oraz ryzyko popytu. Przyjęcie przez partnera prywatnego w całości ryzyka budowy powoduje, że to partner prywatny jest zarówno inwestorem jak i wykonawcą zadania. To partner prywatny ponosi w całości wydatki na realizację zadania, natomiast Gmina jako podmiot publiczny wniosła wkład własny określony w umowie, obejmujący działkę, ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę oraz dokumentację projektową.

Po przekazaniu przez partnera prywatnego obiektu do używania, Gmina Karczmiska, umową dzierżawy oddała do używania nieruchomości zabudowaną budynkiem hali sportowej Gminnej Bibliotece i Domowi Kultury w Karczmiskach.

Joanna Michalak, Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta, Zespół ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Urząd Miasta Płocka

4 listopada 2015 roku Płock podpisał umowę z firmą Siemens Sp. z o.o. w celu realizacji projektu modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej w formule ESCO.

Przedmiotem projektu było zaprojektowanie i wykonanie kompleksowej modernizacji energetycznej 24 obiektów użyteczności publicznej Gminy-Miasta Płock, mającej na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej. Zakres prac objął roboty budowlane związane z modernizacją instalacji centralnego ogrzewania, źródeł ciepła, instalacji wentylacji, instalacji ciepłej wody użytkowej, ocieplenie budynków, oraz wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, jak również wdrożenie systemu zarządzania energią w obiektach. Wartość projektu to niemal 33 mln zł.

Zgodnie z umową PPP Partner Prywatny zobowiązał się do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia, tj. do pokrycia kosztów prac projektowych, robót budowlanych, zakupu, montażu i obsługi odnawialnych źródeł energii, zarządzania energią i usuwania awarii powstałych w okresie utrzymania obiektów w zakresie przeprowadzonej modernizacji.

Wynagrodzeniem partnera prywatnego są cykliczne płatności przekazywane przez podmiot publiczny zgodnie z określonymi w umowie PPP zasadami. Płatność jest rozłożona na dwie części:

- wynagrodzenie za wykonanie etapu robót,
- wynagrodzenie za realizację etapu zarządzania.

Środki na wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzą w całości z oszczędności wygenerowanych w wyniku przeprowadzonej modernizacji energetycznej.

Od marca 2017 roku projekt znajduje się na etapie zarządzania energią. Zgodnie z umową, w ramach etapu zarządzania partner prywatny udzielił miastu gwarancji jakości na cały okres obowiązywania umowy na wszystkie zainstalowane przez niego elementy systemu zarządzania energią, niezależnie od liczby urządzeń w poszczególnych obiektach.

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

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

W ramach zarządzania energią partner prywatny realizuje przede wszystkim zadania służące optymalizacji zużycia energii w poszczególnych placówkach.

Etap zarządzania energią jest narażony na wiele czynników mogących wpłynąć na efektywność jego realizacji. Aby zminimalizować ryzyko nieosiągnięcia efektu, jakim jest uzyskanie gwarantowanych w umowie oszczędności, **partner prywatny w uzgodnieniu z podmiotem publicznym i użytkownikami poszczególnych budynków przeprowadził szkolenia dla wszystkich osób zaangażowanych w techniczną obsługę obiektów i przygotował tzw. instrukcję gospodarowania energią.** Dokument ten określa podstawowe wymagania zapewniające prawidłową eksploatację, trwałość i ekonomiczność pracy zmodernizowanych elementów obiektów oraz szczegółowy opis i zakres wykonywania najważniejszych czynności eksploatacyjnych i konserwacyjnych.

Ważnym elementem instrukcji jest Procedura zgłaszania awarii i usterek, które mogą pojawić się podczas wieloletniego okresu eksploatacji obiektów. Dokument szczegółowo opisuje w jaki sposób i w jakim czasie następuje reakcja stron umowy na zaistniałe sytuacje kryzysowe. Procedura wskazuje imiennie osoby odpowiedzialne za realizację procedury, ich dane kontaktowe i godziny, w których są dostępne.

Cały dokument instrukcji należy wnikliwie przedyskutować z użytkownikami wszystkich obiektów, aby uwzględnić specyfikę ich pracy i funkcjonujące umowy na konserwację poszczególnych budynków, a także, aby uniknąć nieporozumień i zamieszania przy usuwaniu awarii przez cały okres trwania umowy.

W celu ułatwienia prowadzenia nadzoru nad projektem na etapie zarządzania miasto powołało Koordynatora Etapu Zarządzania, który przejął obsługę całego projektu od momentu zakończenia etapu robót do zakończenia umowy. Koordynator to osoba z odpowiednimi kwalifikacjami technicznymi, zaangażowana w realizację projektu już na etapie robót. Znajomość zakresu i technologii realizacji prac przeprowadzonych w ramach projektu znacznie ułatwia koordynację etapu zarządzania. Koordynator nadzoruje realizację zobowiązań umownych, monitoruje działanie systemu zarządzania energią, utrzymuje bieżący kontakt z placówkami objętymi projektem i partnerem prywatnym. Do jego zadań należy też weryfikacja raportów z osiągniętych w budynkach oszczędności.

Tematyka etapu zarządzania znalazła odzwierciedlenie w ramach programu III edycji Międzynarodowego Forum PPP w Płocku – przewidziano odrębny blok dotyczący tego zagadnienia. Mimo coraz większej liczby zrealizowanych projektów i zwiększających się zasobów doświadczeń na polskim rynku PPP, samorządy wciąż poszukują informacji, które świadczą o wartościach dodanych płynących z wyboru właśnie tej formuły realizacji inwestycji publicznych. Najlepiej pozyskać tę wiedzę od praktyków – innych miast i gmin, które zdążyły już przejść tę często wyboistą ścieżkę.

2.1. Zarządzanie umową PPP

Bartosz Korbus

Wprowadzenie

Poprzedni numer „Biuletynu PPP” poświęcony był zagadnieniu zamknięcia finansowego, następującego już po formalnym zawarciu umowy¹. W niniejszym artykule omówiono najdłuższy etap realizacji projektu PPP, jakim jest zarządzanie procesem realizacji przedsięwzięcia odbywającego się na mocy umowy o PPP zawartej w wyniku przetargu zorganizowanego przez podmiot publiczny. Wszelkie korzystne założenia dotyczące przyszłej współpracy z sektorem prywatnym zdiagnozowane wstępnie na etapie analiz przedrealizacyjnych, wynegocjowane w ramach procedury wyboru partnera prywatnego i ostatecznie sprecyzowane w zwycięskiej ofercie partnera prywatnego, która stała się podstawą zawarcia umowy o PPP, mogą zmaterializować się dopiero na etapie wdrożenia przedsięwzięcia – stosownie do zapisów umowy o PPP. Konieczne jest jednak odpowiednie zarządzanie procesem realizacji przedsięwzięcia. **Zadania administracji publicznej wdrażającej przedsięwzięcie PPP nie kończą się na etapie zawarcia umowy o PPP. Dopiero od tego momentu zaczyna się faktyczna realizacja projektu**, która przeprowadzona poprawnie pozwoli na wykonanie zadania publicznego stanowiącego istotę przedsięwzięcia w sposób efektywniejszy niż miałyby to miejsce w razie samodzielnego działania strony prywatnej. Niestety, w razie nieegzekwowania zobowiązań partnera prywatnego, szczególnie w razie braku kontrolowania jego zadań i ryzyk na etapie budowy i eksploatacji, wszelkie założone korzyści dla interesu publicznego mogą pozostać korzyściami jedynie na papierze, na którym zapisana jest umowa o PPP.

Warto podkreślić, że **zadania podmiotu publicznego w przypadku realizacji przedsięwzięcia PPP są szersze niż w razie wdrażania projektu inwestycyjnego czy usługowego w tradycyjnym modelu**. Zarządzanie projektem PPP czy też przedsięwzięciem jako całością (*project management*) to zbiór czynności mających na celu właściwy rozwój przedsięwzięcia, obejmujący m.in. zawarcie odpowiednich umów, w tym umowy o PPP, umowy wsparcia, umowy o dofinansowanie projektu w razie projektów hybrydowych. Zarządzanie projektem obejmuje

realizację działań wynikających z umowy o PPP i umów towarzyszących (*contract management*), przy czym obejmuje również wykorzystanie dodatkowych działań zapewniających sprawną reakcję na wszelkie wydarzenia wpływające na realizację przedsięwzięcia – również tych, które nie są związane bezpośrednio z realizacją umowy o PPP. Zarządzanie realizacją przedsięwzięcia to więcej niż zarządzanie realizacją samej umowy o PPP związane z egzekucją zobowiązań strony prywatnej i wykonywaniem własnych zobowiązań kontraktowych. **Kluczowe dla zarządzania przedsięwzięciem PPP będzie skupienie się na zapewnieniu odpowiedniej jakości usług świadczonych w ramach współpracy na rzecz obywateli i szerzej – wewnętrzna kontrola** tego, czy zadanie jest realizowane w sposób, jaki był uzasadnieniem dla wyboru tej formuły realizacji zadania publicznego (*value for money*)².

Ostateczna odpowiedzialność za prawidłową realizację projektu PPP spoczywa na podmiocie publicznym – to jego zadania wykonywane są przez partnera w modelu PPP i ostatecznie to sektor publiczny ponosi odpowiedzialność za realizację przedsięwzięcia wobec obywateli. Wobec faktu, że realizacja przedsięwzięcia PPP przebiega w ramach realizacji zadań publicznych, strona publiczna – podobnie jak ma to miejsce w przypadku wypracowania całościowej polityki w zakresie wdrażania przedsięwzięć PPP³ – powinna opracować wewnętrzną strategię zarządzania ryzykiem w ramach przedsięwzięcia (szczególnie w zakresie tych zadań, jakie „wzięta na siebie” w kontrakcie). Owym założeniom strategicznym musi odpowiadać **stosowna struktura organizacyjna**, umożliwiająca przypisanie poszczególnym pracownikom urzędu odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań na etapie wdrażania przedsięwzięcia. Ważne jest to, aby pracownicy wyznaczeni do wdrożenia przedsięwzięcia (szczególnie nowi, którzy nie uczestniczyli w dotychczasowych etapach przygotowania i nawiązania umowy o PPP) zapoznali się z kluczowymi zapisami umowy PPP i celami partnerstwa – zwłaszcza w zakresie informacji, które obowiązuje przekazy-

² Por. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, str. 91 i następne, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

³ Por. B. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne – jako instrument realizacji polityki rządowej, Biuletyn PPP nr 3, s. 2-9.

¹ Patrz: Biuletyn PPP nr 9 – i teksty dot. zamknięcia finansowego.

wać w ramach partnerstwa stronie publicznej partner prywatny, regułami zarządzania projektem, programem ukończenia i oddania do użytku infrastruktury, standardem świadczonych usług oraz zasadami przekazania zwrotnego obiektu po zakończeniu budowy⁴. Analiza raportów partnera prywatnego i samodzielne monitorowanie działań kontrahenta to kluczowe zadania dla zespołu powołanego w strukturach podmiotu publicznego, który powinien funkcjonować na etapie zarządzania realizacją przedsięwzięcia. W skład zespołu wchodzi co do zasady osoba, które brały udział w przygotowaniu analiz przedrealizacyjnych, negocjacjach i zawarciu umowy. Sama umowa określa, jakie informacje winien przekazywać partner prywatny, z jaką częstotliwością i w jakich terminach.

Regularna sprawozdawczość partnera prywatnego w ramach zachowania dostępności przedmiotu PPP rozpoczyna się wraz z ukończeniem prac projektowych i budowlanych przez partnera prywatnego i rozpoczęciem świadczenia usług, albo w przypadku kontraktu na eksploatację i utrzymanie – po rozpoczęciu świadczenia usług. Podmiot publiczny musi więc celem zachowania modelu podziału zadań i ryzyk oraz prawidłowego naliczania wynagrodzenia strony prywatnej, uruchomić procedury monitorowania oddania do użytku obiektu i świadczenia usług zgodnie z kontraktem⁵. Sam proces nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia PPP powinien przebiegać zgodnie z zapisami umowy (w tym również zgodnie z załączanym do niej podręcznikiem realizacji umowy PPP). Równocześnie jednak powinien być poddawany regularnej ocenie i sprawdzeniu – tak, aby poświęcić należytą uwagę wszystkim kategoriom ryzyka i potencjalnym problemom. Część analiz dotyczących realizacji przedsięwzięcia będzie wymagała utworzenia komitetów złożonych z przedstawicieli obu stron umowy, na przykład komitetu ds. robót (zajmującego się sprawami dotyczącymi zaprojektowania, budowy i oddania do użytku obiektu) czy komitetu ds. eksploatacji (zajmującego się sprawami dotyczącymi usług świadczonych przez sektor prywatny)⁶. O ile współpraca przy pozyskaniu finansowania (zamknięciu finansowym) nie jest widoczna dla mieszkańców, to współpraca między partnerem prywatnym i podmiotem publicznym nabiera realnych kształtów wraz z oddaniem do użytku infrastruktury będącej przedmiotem przedsięwzięcia. To partner prywatny opracowuje plan oddania do użytku infrastruktury służącej świadczeniu usług użyteczności publicznej, opisując kroki konieczne

4 Por. „Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów – Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji”, red. B. Korbus, str. 36, <https://poir.parp.gov.pl/publications/publication/ppp-przewodnik-dla-samorzadow>

5 Por. uwagi dotyczące podziału zadań i ryzyk oraz modelu wynagrodzenia czynione w Biuletynie PPP nr 1.

6 Por. „Partnerstwo publiczno-prywatne. Przewodnik dla samorządów – Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji”, red. B. Korbus.

dla zintegrowania działań związanych z ukończeniem prac budowlanych i rozpoczęciem świadczenia usług. Podmiot publiczny zatwierdza ów plan, monitorując postępy czynione przez partnera prywatnego. Niekiedy konieczne jest powołanie zewnętrznych doradców służących pomocą w monitorowaniu oddawania obiektu do użytku⁷.

Ważną częścią zarządzania przedsięwzięciem PPP jest właściwe uregulowanie przebiegu informacji między stronami umowy o PPP jak i umów towarzyszących (np. banków) oraz pozyskiwaniem informacji od użytkowników usług świadczonych w ramach PPP. Istotne jest również wypracowanie sposobów zapobiegania ewentualnym sporom i zarządzania konfliktami, przeprowadzania okresowych przeglądów, zarządzanie zmianami w projekcie i zakończenia obowiązywania umowy.

Zarządzanie przedsięwzięciem PPP na etapie operacyjnym

Ważnym źródłem wiedzy na temat zagadnień związanych z przedsięwzięciem PPP dla polskiego czytelnika jest publikacja „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania”, wydana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w listopadzie 2015 roku⁸. Przez „zarządzanie na etapie operacyjnym” zalecenia EPEC (a co za tym idzie wskazana publikacja) rozumieją „zarządzanie projektem PPP przez Zamawiającego od momentu podpisania do końca okresu obowiązywania umowy”⁹.

Zatem zarządzanie przedsięwzięciem PPP (na etapie po zawarciu umowy PPP) jest prowadzone przez podmiot publiczny na etapie robót budowlanych, jak i świadczenia usług w ramach realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego – i obejmuje:

- działania związane z zarządzaniem umową, tj. bieżącym administrowaniem umową o PPP oraz
- działania związane z ogólnym „zarządzaniem projektem”, które wynikają z obowiązków podmiotu publicznego, określonych w umowie PPP oraz z potencjalnych zmian co do wymagań strony publicznej jakie mogą nastąpić w trakcie realizacji projektu PPP¹⁰.

7 Tamże.

8 Publikacja jest tłumaczeniem publikacji wydanej przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Tytuł oryginału: „Managing PPPs during their contract life. Guidance for sound management (marzec 2014)”.

9 Tamże, str. 4.

10 Tamże.



Zdjęcie: stock.adobe.com

Błędy w zarządzaniu długoletnim projektem PPP prowadzą do obniżania efektywności realizacji przedsięwzięcia, co niekiedy może prowadzić do zakwestionowania zasadności postępowania się modelem PPP¹¹. Umiejętne reagowanie na niekorzystne sytuacje pojawiające się w trakcie funkcjonowania współpracy pozwala na korygowanie tych założeń współpracy, które w świetle praktyki okazały się wa-

dliwe, a których nie można było przewidzieć na etapie zawierania umowy o PPP. W tym zakresie stosownie do zapisów umowy o PPP i przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych¹² i ustawy o PPP¹³, możliwa jest zmiana tego kontraktu. W ramach działań zarządczych można doprecyzowywać zasady podziału ryzyk między stronami umowy o PPP, szczególnie wobec zaistnienia nieprzewidzianych okoliczności przy zachowaniu ich pierwotnej alokacji, zwłaszcza w odniesieniu do zobowiązań strony prywatnej. W ramach owych korygujących działań podmiotu publicznego dokonywanych w procesie zarządzania przedsięwzięciem nie można jednak naruszać generalnych, ustalonych na etapie przetargu zasad podziału ryzyka w ramach projektu, co mogłoby skutkować brakiem konkurencyjności rynku PPP i mieć wpływ na sytuację budżetową podmiotu publicznego w kontekście art. 18a ustawy o PPP¹⁴. Równie ważne jest to, aby doświadczenia zbierane w trakcie realizacji kolejnych umów o PPP pozwalały optymalizować relację kosztu do efektów przyszłych działań zarówno podejmowanych we współpracy z sektorem prywatnym, jak i samodzielnie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania, Tłumaczenie MliIR materiału EPEC listopad 2015, www.ppp.gov.pl

11 Por. Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji „Nowe podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego” wydanej przez Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii”, s. 95 i nast., dostęp: <https://poir.parp.gov.pl/publications/publication/ppp-przewodnik-dla-samorzadow>

12 t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

13 t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm., dalej: ustawa o ppp.

14 Więcej o podstawowych zasadach podziału ryzyk i zadań w ramach kontraktu ppp w publikacji M. Bitner, M. Wawrzyniak, „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny”, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Analiza-wplywu-zobowiazan-finansowych-z-umow-PPP-II.pdf>

Fazy zarządzania projektem PPP

Zarządzanie projektem PPP wymaga odpowiedniego podejścia administracji publicznej uwzględniającego cały cykl życia zarządzanego projektu.

W tym celu można wskazać dwie istotne fazy procesu zarządzania:

- faza planowania zarządzania projektem PPP oraz
- właściwa faza zarządzania projektem.

W ramach fazy planowania podmiot publiczny koncentruje się na właściwym przygotowaniu do pełnienia zadań związanych z zarządzaniem na etapie operacyjnym. Faza ta zaczyna się jeszcze przed podpisaniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Faza funkcjonowania polega głównie na realizacji zadań określonych w strategii zarządzania etapem operacyjnym za pomocą narzędzi przeznaczonych do tego celu.

Zarządzanie w ramach fazy planowania

Podmiot publiczny powinien skupić się na zaangażowaniu odpowiednich zasobów kadrowych. Dobrym rozwiązaniem jest **powołanie odrębnego zespołu ds. zarządzania konkretnym przedsięwzięciem PPP**, który jest wyposażony w stosowne kompetencje i ponosi odpowiedzialność za sprawy związane z zastosowaniem partnerstwa. Z wieloaspektowej natury przedsięwzięć PPP będzie to ciało kolegialne. Zespół ten pozwala skupić wiedzę ekspercką „w jednym miejscu” i ułatwia wewnętrzną komunikację oraz komunikację z partnerem prywatnym. Osoby zaangażowane w proces wdrażania PPP to w dużej części członkowie zespołu ds. PPP¹⁵, jednak jak wskazuje praktyka polska wdrażania tego typu projektów na etapie prac budowlanych i późniejszego ich odbioru konieczna jest współpraca z funkcjonującymi w ramach urzędów wydziałami inwestycji, które rutynowo „prowadzą” inwestycje tradycyjne, tj. kontrolują wykonawców tych inwestycji realizowanych w modelu klasycznym. Niestety w razie separacji pracy zespołu ds. PPP i wydziałów realizujących inwestycje pracownicy wydziałów inwestycji, którzy nie brali udziału w procesie „przygotowania zamówienia w modelu PPP”, mogą postrzegać inwestycję realizowaną w modelu PPP jako przynależną organizacyjnie do zespołu ds. PPP czy jego szefa, który np. jest jednocześnie kierownikiem wydziału ds. Funduszy UE, rozwoju miasta czy coraz częściej jest pełnomocnikiem ds. PPP. Tego typu **kolizje czy odpowiednio luki kompetencyjne powinny być uregulowane w ogólnym regulaminie organizacyjnym podmiotu publicznego** lub akcie powołującym politykę ds. PPP czy politykę w sprawie realizacji/zarządzania przedsięwzięciami PPP.

15 Por. Biuletyn PPP nr 3 i uwagi nt. zespołu oraz Wytyczne PPP. Tom I, s. 30-32.

Ważne jest, aby akt powołujący zespół projektowy włączył w jego działanie poszczególne wydziały merytoryczne, tj. biuro budżetu, audytu, a w szczególności struktury odpowiadające za właściwą realizację inwestycji oraz późniejszą eksploatację infrastruktury udostępnionej przez partnera prywatnego (w razie opłaty za dostępność). W przypadku projektów koncesyjnych bardzo ważne jest zapewnienie systemu kontroli jakości i innych parametrów (np. ceny) usług świadczonych ich konsumentom. Wyraźnie należy wskazać wydział i osobę odpowiedzialną za tę pracę w strukturze organizacyjnej urzędu i sposób komunikacji z nią ze strony obywateli – jako bezpośrednio zainteresowani jakością usług powinni mieć oni możliwość zgłaszania ewentualnych nieprawidłowości podmiotowi publicznemu jako kontrolującemu wywiązywanie się partnera z przypisanych mu zadań. Wymaga to oczywiście odpowiedniego procesu komunikowania zasad, na jakich oparte jest PPP ogólnie oraz szczególnie w realizowanym przedsięwzięciu wobec ogółu mieszkańców. **Właściwa strategia komunikacji i zarządzania informacjami** jako część strategii zarządzania projektem PPP powinna uwzględniać zaangażowanie w zarządzanie przedsięwzięciem PPP rzecznika prasowego czy lokalnej gazety wydawanej przez podmiot publiczny, ewentualnie osoby wypowiadającej się w imieniu strony publicznej na temat przedsięwzięcia. W tym kontekście należy również rozważyć **ustanowienie odpowiedniego funduszu płac na wypłatę dodatków czy premii** za podjęcie dodatkowych zadań lub wynagrodzenia osób dedykowanych jedynie do zarządzania procesem PPP. Równoległe do wyznaczenia osób odpowiedzialnych za zarządzanie procesem PPP należy zadbać o udostępnienie owym pracownikom odpowiednich narzędzi działania.

Umowa o PPP kluczem do sukcesu

Rekomendacje EPEC wskazują na to, że najistotniejsze jest wyposażenie przedstawicieli strony publicznej w przejrzystą i kompleksowo skonstruowaną umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Umowa o PPP określa podstawowe prawa oraz obowiązki stron na etapie budowy i eksploatacji projektu. W związku z tym jest głównym narzędziem zarządzania przedsięwzięciem PPP. Po zamknięciu komercyjnym i finansowym umowy następuje rozpoczęcie rzeczowej realizacji przedsięwzięcia. Do zadań partnera prywatnego na tym etapie należy najczęściej opracowanie pełnej dokumentacji projektowej oraz pozyskanie wszystkich wymaganych prawem pozwoleń i decyzji oraz rozpoczęcie, przeprowadzenie i zakończenie procesu inwestycyjnego (etap budowy zazwyczaj powiązany z ponoszeniem przez stronę prywatną większości ryzyka budowy). Po rzeczowej realizacji inwestycji partner prywatny zacznie zarządzać wybudowaną w ramach przedsięwzięcia infrastrukturą (etap eksploatacji). Kluczowe jest jednak odebranie wybudowanej przez

stronę prywatną infrastruktury, co formalnie wiąże się z potwierdzeniem prawidłowego zarządzania przez stronę prywatną ryzykiem budowy, i rozpoczęcie zarządzania głównie ryzykami dostępności i/lub ryzykiem podaży popytu (w modelach PPP o cechach koncesyjnych), co powiązane jest z czerpaniem wynagrodzenia partnera bezpośrednio od podmiotu publicznego lub/i od użytkowników infrastruktury/konsumentów usług świadczonych przez stronę prywatną w ramach jej prawa do eksploatacji przedmiotu przedsięwzięcia (art. 7 ust 1 ustawy o PPP). Partner prywatny na tym etapie odpowiada zazwyczaj za większość zadań (i kosztów) związanych z zarządzaniem i utrzymaniem, a niekiedy i odtworzeniem infrastruktury wytworzonej na etapie budowy. W przypadku projektów operatorskich (bez etapu budowy) zadanie partnera i zespołu zarządzającego realizacją przedsięwzięcia skupiają się na zarządzaniu ryzykami dotyczącymi procesów eksploatacji i zarządzania (ewentualnie odtwarzania) istniejącej już infrastruktury stanowiącej wkład podmiotu publicznego (art. 7 ustawy o PPP). Zgodnie z art. 8 ustawy o PPP, podmiot publiczny ma prawo (ale i obowiązek) bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego oraz do kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa właśnie umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym wraz z towarzyszącymi jej załącznikami technicznymi ułatwiającymi ten proces¹⁶. Pomocna w realizacji owych obowiązków kontrolnych może być instrukcja (podręcznik) zarządzania umową PPP. Instrukcja zarządzania umową powinna wskazywać jak efektywnie zarządzać projektem (monitorować i kontrolować wskaźniki efektywności/jakości), służąc przedstawicielom podmiotu publicznego bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanemu w ten proces. Opracowując instrukcję/podręcznik (najczęściej z doradcą obsługującym proces negocjacji i wyboru partnera prywatnego) należy określić zadania podmiotu publicznego i zespołu zarządzającego wraz z terminami ich realizacji oraz osobami odpowiedzialnymi za poszczególne czynności. Instrukcja winna zawierać poszczególne etapy realizacji przedsięwzięcia i jest punktem odniesienia dla członków zespołu zarządzającego, który zawiera odwołania do konkretnych zapisów umowy o PPP i dokumentów jej towarzyszących.

Szczególnie istotne wobec ustawowych obowiązków kontrolnych i konieczności zachowania pierwotnego modelu podziału ryzyk i zadań przyjętych w umowie jest monitoring umowy oraz dostęp do kluczowych informacji na temat procesów zachodzących w ramach realizacji umowy. Monitoring umowy ma na celu sprawdzenie prawidłowości realizacji umowy (często również danych dostarczanych na temat kluczowych parametrów infrastruktury i usług dostarczanych przez sektor prywatny) oraz ziden-

16 Więcej o standardach eksploatacyjnych i wskaźnikach służących ocenie efektywności w Tomie I Wytycznych PPP, przygotowanych przez MliR.



Zdjęcie: stock.adobe.com

tyfikowanie zagrożeń związanych z jej realizacją, w tym podjęcie środków zaradczych zmierzających do zabezpieczenia interesów strony publicznej. Należy mieć na względzie, że w typowym projekcie PPP większość informacji - zgodnie z umową - generuje i przekazuje podmiotowi publicznemu partner prywatny. Tym samym w ramach monitoringu umowy partner prywatny powinien mieć obowiązek dokonywania okresowego raportowania czynności wykonywanych w ramach poszczególnych etapów przedsięwzięcia. Bez dostępu do istotnych informacji na temat zachowania wymaganej umową jakości usług (np. utrzymania deklarowanego poziomu zużycia energii) lub składników ceny świadczonych usług, co ma wpływ na opłatę strony publicznej (odpowiednio indeksowanych co też wymaga monitoringu) podmiot publiczny nie będzie w stanie podejmować właściwych decyzji (np. co do wypłaty wynagrodzenia, naliczania kar czy potrąceń), monitorować efektywności działań partnera prywatnego, wypełniać swoich zobowiązań umownych wobec partnera czy instytucji finansujących (zawartych w umowie wsparcia¹⁷) ani zarządzać ryzykiem związanym z realizacją danego etapu projektu.

W praktyce zarządzania przedsięwzięciem dużo problemów praktycznych mogą przysparzać pozornie proste kwestie techniczne, takie jak weryfikacja wskaźników wydajności/efektywności lub sprawdzenie i nakazanie listy robót utrzymaniowych/odtworzeniowych, które zostały przeprowadzone w danym okresie stosownie do zapisów umownych. Stosownie do specyfiki projektu i modelu podziału zadań/ryzyk oraz modelu finansowania kłopotliwe do wyegzekwowania i faktycznego sprawdzenia mogą być kwestie analizy danych finansowych dostarczanych przez stronę prywatną. Dotyczy to prawidłowości i rzetelności sprawozdań finansowych partnera prywatnego, spółek celowych czy szczegółowego podziału zysków z przedsięwzięcia – jeśli taka możliwość była przewidziana. Osobnym problemem są zmiany zachodzące w systemie podatkowym czy w zakresie świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych, minimalnej wysokości wynagrodzenia czy cen energii, które mają wpływ na wysokość wzajemnych świadczeń (w tym klauzule waloryzacyjne). Tym sa-

17 Por. A. Latusek, Zamknięcie finansowe w projektach PPP, Biuletyn PPP nr 9, s. 14-20.

mym należy dążyć do ustanowienia zasad rozliczeń, które będą jasne, obiektywne i łatwe do weryfikacji w oparciu o obiektywne wskaźniki monitoringu lub informacje dostępne w źródłach niezależnych od stron umowy (jak dane Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Finansów czy Narodowego Banku Polskiego). Zgodnie z doświadczeniami państw wdrażających projekty PPP, pomocne może być stworzenie i ukonstytuowanie w relacjach między stronami umowy PPP modelu finansowego współpracy, tj. arkusza kalkulacyjnego wykorzystywanego na potrzeby prognozowania przyszłych przepływów pieniężnych w ramach projektu i dostarczającym kluczowych informacji ekonomicznych i finansowych. Model winien umożliwić ocenę skutków zmian wprowadzanych na poszczególnych etapach realizacji projektu PPP¹⁸.

Zarządzanie w ramach fazy realizacji zarządzania projektem PPP

Faza realizacji zarządzania projektem, zgodnie z przytaczanymi już zaleceniami EPEC, obejmuje podjęcie działań pozwalających na zagwarantowanie wymaganego w umowie o PPP standardu usług świadczonych obywatelom, od momentu zawarcia umowy do spełnienia postanowień kontraktu i zakończenia współpracy. W ramach tej fazy zarządzania przedsięwzięciem należy skupić się na działaniach służących zapobieganiu sporom i zarządzaniu ewentualnymi konfliktami, jak również na przeprowadzaniu okresowych przeglądów zasad, na jakich opiera się realizowany projekt PPP. Z działaniami tymi wiąże się ewentualne zarządzanie zmianami zapisów realizowanej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zarządzanie procesem zakończenia jej wykonania.

W ocenie praktyków podsumowujących proces zarządzania przedsięwzięciami PPP, najtrudniejsze i potencjalnie najbardziej niebezpieczne dla współpracy są spory dotyczące interpretacji zapisów realizowanego kontraktu, które powinny być efektywne i jak najmniej kosztowne¹⁹. W przypadku wieloletnich umów, które dotycząc codziennych ważnych dla społeczności lokalnej spraw jakiegokolwiek spory, szczególnie jeśli miałyby przenieść się na poziom sporu sądowego mogą skutkować poważnymi perturbacjami we wzajemnych relacjach i w najgorszym razie prowadzić do zakończenia umowy przed terminem przez tą stronę, która uważa, że przyjęta interpretacja zapisów kontraktu wyklucza sens jego realizacji. Z tego względu niezwykle istotne jest wypracowanie odpowiednich zapisów umowy o PPP i praktyk w zakresie rozwiązywania

sporów. Niespójna między stronami umowy interpretacja jej zapisów pochłania mnóstwo czasu i energii, co może zagrazić powodzeniu całego przedsięwzięcia. W warunkach polskich szczególnie istotne będzie wypracowanie rozwiązań w tym obszarze, związanych z zarządzaniem ryzykami, które istotnie odbiegają od klasycznego modelu realizacji zamówień publicznych – choć ostatecznie procedury polubownego rozstrzygnięcia sporów, negocjacji czy arbitrażu muszą mieścić się w systemie stworzonym przez ustawę – Prawo zamówień publicznych. W ocenie autorów rekomendacji EPEC co do zarządzania projektami PPP minimalizacji ryzyka powstania ewentualnych sporów na tle interpretacji umów o PPP powinno sprzyjać odpowiednie sformułowanie zapisów kontraktu jasno wyjaśniające intencje zawierających umowę, co potwierdzone powinno być stosownymi oświadczeniami stron, że treść umowy o PPP jest dla nich zrozumiała i przejrzysta. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na coraz częściej stosowaną w polskich umowach o PPP praktykę wprowadzania preambuły i słowniczków. W ocenie EPEC unikaniu sporów na tle interpretacji postanowień umów o PPP sprzyjać może również utrzymywanie konstruktywnych, partnerskich relacji między przedstawicielami stron umowy, na przykład poprzez ustanowienie platform porozumienia na różnych szczeblach hierarchii organizacyjnej, co usprawnia funkcjonowanie wielu kanałów komunikacji. Wydaje się jednak, że w dopiero co kształtującej się praktyce realizacji rodzimych umów o PPP, bardzo ważne jest to, aby wymiana informacji między stronami umowy przebiegała w sposób zgodny z przyjętymi w umowie zasadami komunikacji, które powinny być należycie udokumentowane i prowadzone systematycznie. Swoją rolę w wymianie informacji na temat przebiegu projektu PPP odgrywa również bank finansujący partnera prywatnego²⁰. Biorąc pod uwagę długoterminowy charakter większości umów o PPP, to na podmiocie publicznym spoczywa obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów projektu i umowy o PPP. Weryfikacji powinno podlegać w szczególności zachowanie ustalonych standardów dostępności. Ze strony partnera prywatnego należy oczekiwać należytej staranności zarówno w okresie tworzenia infrastruktury (etap budowy), jak i późniejszej jej eksploatacji.

Monitoring

Ważnym narzędziem zarządzania projektem PPP są **okresowe przeglądy** na etapie eksploatacji, które mają na celu monitorowanie projektu i dokonanie oceny jego ogólnej przydatności do zakładanego (na etapie analiz przedrealizacyjnych i postępowania przetargowego) rezultatu oraz określenia sposobów dostosowania go do zmieniającego się otoczenia w tym ograniczenie kosztów jego realizacji z punktu widzenia sektora publicznego. Monitoring pozwala też na weryfikację, czy wysokość

18 Więcej w: Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania, str. 32.

19 Por. Partnerstwo Publiczno-Prywatne Przewodnik Wersja 1.0 Bank Światowy, wer. polska dostęp: <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/20131120-World-Bank-Public-Private-Partnerships-Reference-Guide.pdf>, str. 174 i nast. oraz 284 i nast.; Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie udanego ppp str. 41 oraz str. 93 oraz Wytyczne PPP. Tom I, str. 31.

20 Por. K. Szymański, Umowa finansowania projektu PPP – aspekty prawne i operacyjne, Biuletyn PPP nr 9, s. 30-45.

zrealizowanego przez partnera prywatnego zysku idzie w parze z wywiązaniem się przez niego ze zobowiązań zapisanych w kontrakcie. Prawdopodobnie zapisane w kontrakcie uprawnienia w zakresie monitoringu, jak i działania podejmowane w ramach własnych kompetencji właścicielskich i administracyjnych (policyjnych) – szczególnie w zakresie kontroli jakości dokumentacji budowlanej, środowiskowej, z zakresu ochrony zabytków itp. czy parametrów technicznych usług użyteczności publicznej – znacznie poprawiają jakość i efektywność realizowanych przedsięwzięć. **Odpowiednio zaplanowany i wykonywany monitoring** pozwala na sprawdzenie, czy partner prywatny rzeczywiście dostarcza wymagane usługi w określonym standardzie oraz umożliwiają ocenę efektywności jego działań w tym obszarze. Co istotne, w warunkach relatywnie krótkich kadencji politycznych, co przekłada się na częste zmiany wśród osób sprawujących funkcje polityczne (i urzędnicze) po stronie publicznej, możliwość zapoznania się z wynikami monitoringu (i kontroli) oraz możliwość ponownego potwierdzenia prawidłowego funkcjonowania współpracy uodparnia przedsięwzięcie na ryzyko polityczne. Również członkowie organów uchwałodawczych (radni) nie powinni rezygnować z wykorzystywania swoich kompetencji kontrolnych i informacyjnych, jeśli potrzebują więcej informacji na temat przebiegu współpracy oraz jej zasad, szczególnie jeśli nie mieli okazji uczestniczyć w procesie wdrażania projektu PPP. Zazwyczaj, gruntowne badanie doczasowych danych z monitoringu i własne kontrole pozwalają na wyciszenia emocji politycznych wokół przedsięwzięć PPP inicjowanych nawet przez konkurencyjne środowiska polityczne. Należy pamiętać, iż Prawo zamówień publicznych zakazuje istotnych zmian postanowień zawartej umowy o PPP w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego, chyba że podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Konieczne jest zatem odpowiednie sformułowanie zasad dokonywania takich zmian oraz obszarów, w których jest to dopuszczalne w wieloletniej perspektywie; zmiana dokonana z naruszeniem powyższej zasady jest bowiem nieważna. Szczególnej troski wymagają w tym kontekście zapisy umowy mające wpływ na wysokość wynagrodzenia strony prywatnej i jej zobowiązania w obszarze utrzymania i odtwarzania infrastruktury na etapie eksploatacyjnym. Umowa o PPP powinna we wspomnianych wyżej przypadkach określać również sposób, w jaki proponowana zmiana jej zapisów powinna być zgłaszana przez stronę ją inicjującą. Należy ustalić jak adresat tego typu roszczeń czy propozycji powinien odnosić się do propozycji zmian zapisów umowy oraz jak i kiedy

taka zmiana może wejść w życie. Konieczne jest ustalenie w zapisach związanych ze zmianami umowy formy i treści dokumentów, zasad dochowania odpowiednich terminów. Z inicjatywą wprowadzenia zmian w projekcie może wyjść albo partner prywatny, albo podmiot publiczny. Ważne jest również odpowiednie archiwizowanie dokonywanych zmian i wypracowywanie nowych/znowelizowanych wersji dokumentacji projektowej.

W świetle zaleceń EPEC co do zarządzania przedsięwzięciem PPP, w sytuacji zakończenia obowiązywania umowy z partnerem prywatnym (w wyniku jej wykonania lub na mocy innych zdarzeń), podmiot publiczny powinien móc w ramach swych działań zarządczych zapobiegać przerwom w procesie świadczenia usług w okresie pomiędzy zakończeniem obowiązującej umowy a wdrożeniem nowych rozwiązań w tym zakresie. Szczególnie jeśli konieczne będzie przeprowadzenie procedury zmiany partnera prywatnego np. w ramach procedury *step in rights* (na mocy umowy z instytucją finansującą – bankiem czy zmiany beneficjenta w projekcie hybrydowym), zorganizowanie nowego przetargu lub świadczeniem usług we własnym zakresie. W takiej sytuacji ważne jest nie tylko płynne przejście kontroli nad procesem świadczenia usługi, ale również dokumentacją posiadaną przez dotychczasowego operatora, co przełożyć się ma zarówno na jakość i płynność procesów związanych z realizacją zadania publicznego, jak i na transparentność i konkurencyjność procesu wyboru nowego operatora²¹.

Podsumowanie

W dniu zamknięcia komercyjnego i finansowego umowy o PPP podmiot publiczny powinien być już gotowy do najdłuższego, kluczowego dla realnego powodzenia przedsięwzięcia PPP etapu wdrażania PPP, jakim jest zarządzanie realizacją projektu PPP. **Jedynie umiejętne i systematyczne dbanie o interes publiczny na etapie realizacji umowy o PPP może przynieść korzyści**, jakich po współpracy z sektorem prywatnym spodziewała się strona publiczna na etapie analitycznym i w dniu wyboru najkorzystniejszej oferty, która wpisywała się w ów scenariusz. Należy pamiętać, że nawet najkorzystniej wynegocjowany kontrakt nie zrealizuje się „sam” (zgodnie ze swoimi zapisami) bez ciągłej, systematycznej pracy zespołu specjalistów po stronie podmiotu publicznego, czuwających nad jakością infrastruktury i usług świadczonych w ramach przedsięwzięcia PPP oraz prawidłowością rozliczeń w ramach przyjętego modelu podziału zadań i ryzyk.

21 Więcej w „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania”, str. 44 i nast.

2.2. Zarządzanie przez Miasto Poznań umową PPP na budowę i eksploatację spalarni odpadów na różnych etapach realizacji inwestycji

Katarzyna Kruszką-Pytlik

Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jedną z form realizacji zadań publicznych. Niezależnie od przyjętego modelu współpracy publiczno-prywatnej, na podmiocie publicznym zawsze ciążyć będzie ostateczna odpowiedzialność za wykonywanie zadań ustawowych. Mechanizmem służącym podmiotowi publicznemu do wyegzekwowania od partnera prywatnego prawidłowego poziomu realizacji powierzonych mu zadań jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: „Umowa PPP”). Jednakże nawet najlepiej skonstruowane zapisy umowne nie pozwolą na osiągnięcie pierwotnie przyjętego celu umowy, jeżeli podmiot publiczny nie będzie od samego początku należycie zarządzał realizacją kontraktu. Komisja Europejska w „Wytycznych dotyczących udanego PPP”¹ podkreśla, iż wdrażanie przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, obejmujących wykorzystanie infrastruktury publicznej, wymaga od władz uruchomienia wydajnego systemu zarządzania realizacją kontraktu PPP. Usługi zlecane podmiotom z sektora prywatnego wymagają od zamawiającego tyle samo (jeśli nie więcej) zaangażowania, jak te wykonywane we własnym zakresie. Dziesięcioletnie doświadczenie w realizacji projektu „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania” (dalej: „projekt”) oraz wiedza uzyskana na licznych konferencjach i szkoleniach z zakresu PPP, potwierdza, że podmioty publiczne zaangażowane w projekty PPP koncentrują się raczej na procedurze wyboru partnera prywatnego, czyli na etapie poprzedzającym podpisanie umowy. Instytucje zamawiające niejednokrotnie zakładają, że Umowa PPP będzie funkcjonować samodzielnie od momentu jej podpisania. W tym miejscu warto przytoczyć jedną z opinii jaką usłyszałam w grudniu 2016 r. podczas oficjalnej uroczystości otwarcia Instalacji Ter-

micznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (dalej: „ITPOK”). Jeden z gości zastanawiał się przez dłuższą chwilę, co będzie robił dotychczasowy zespół Jednostki Realizującej Projekt (dalej: „JRP”), skoro jedynym jego zadaniem będzie zapłata jednej faktury miesięcznie za przetworzenie odpadów przez okres najbliższych dwudziestu pięciu lat.

To spostrzeżenie pokazuje, że niejednokrotnie samorządom brakuje świadomości, iż **kontrakt PPP nie będzie się sam realizował przy zaangażowaniu jedynie strony prywatnej**. Co więcej, aby zagwarantować, że Umowa PPP przynosić będzie określone efekty w dłuższej perspektywie, Zamawiający musi płynnie przejść z etapu przygotowania na etap długoterminowego zarządzania umową. Z uwagi na to, że każdy projekt PPP jest inny, osadzony w innych realiach lokalnych, społecznych i ekonomicznych, każdy Zamawiający musi wypracować własną strategię zarządzania dostosowaną do stopnia skomplikowania inwestycji oraz okresu, na jaki została zawarta umowa. Niezależnie jednak od tego w jaki sposób Zamawiający planuje zarządzać Umową PPP, niezbędne jest każdorazowo powołanie dedykowanego zespołu, który poprowadzi to zadanie. Bez dobrze dobranej kadry specjalistów oraz doradców zewnętrznych właściwe zarządzanie umową PPP będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Jednak żaden, nawet najlepszy zespół nie będzie w stanie sprostać takiemu wyzwaniu, jakim jest umowa PPP, bez dobrze skonstruowanych zapisów umownych, które wyposażą Zamawiającego i jego zespół w odpowiednie narzędzia kontrolno-nadzorcze, umożliwiające egzekwowanie obowiązków umownych.

Ogólne informacje o Umowie PPP

Instalacja Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu została zrealizowana na mocy Umowy PPP zawartej 8 kwietnia 2013 roku po-

¹ <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf>

między Miastem Poznań a SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o. Budowa ITPOK rozpoczęła się w kwietniu 2014 roku, natomiast od 30 grudnia 2016 roku nastąpiło rozpoczęcie eksploatacji Instalacji. Spółka SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o. była odpowiedzialna za zaprojektowanie, sfinansowanie i budowę instalacji, a przez następne 25 lat będzie zarządzała eksploatacją tego obiektu. Na szczególną uwagę zasługuje także fakt, iż inwestycja ta została zrealizowana w ramach Projektu „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania” współfinansowanego ze środków unijnych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013.

To, co od początku wyróżniało projekt poznański spośród innych tego typu inwestycji w kraju – poza formułą realizacji – jest zastosowanie tzw. hybrydowego modelu finansowania. Model ten łączy w sobie wykorzystanie krajowych środków publicznych, środków pozyskanych z Unii Europejskiej i kapitału prywatnego. Nowatorska formuła finansowania sprawiła, że Projekt ten jest pierwszym tego typu w Polsce i Europie, a tym samym Miasto Poznań stało się prekursorem w tej dziedzinie.

Ta innowacyjna formuła finansowania została doceniona nie tylko w skali kraju, ale także i Europy, co potwierdza przyznana w lutym 2013 r. nagroda European Waste Deal of the Year 2013. Wyróżnienie to przyznawane jest przez specjalistyczne czasopismo Project Finance Magazine, które od kilkunastu lat prowadzi ranking The Project Finance Awards, który wyłania na światowych rynkach inwestycje oceniane jako innowacyjne, dostarczające nowatorskie rozwiązania finansowe i dobre praktyki realizacji projektów infrastrukturalnych w sektorach: ropa i gaz, energia, energia odnawialna, transport – prowadzonych m.in. w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zespół i struktura

Zespół Miasta Poznania ewoluował i zmieniał się wraz z kolejnymi etapami realizacji projektu, które można podzielić na:

- fazę przygotowawczą – trwającą od czerwca 2010 r. do kwietnia 2011 r., która obejmowała m.in. przygotowanie ostatecznego studium wykonalności, podjęcie decyzji co do ostatecznego trybu realizacji projektu, przygotowanie dokumentacji przetargowej na wybór partnera prywatnego;
- fazę realizacyjną – trwającą od maja 2011 r. do grudnia 2016 r., która obejmowała m.in. ogłoszenie przetargu na wybór partnera prywatnego, rozstrzygnięcie i podpisanie kontraktu oraz etap budowy – zgodnie z harmonogramem realizacji Projektu;

- fazę operacyjną – trwającą od 30 grudnia 2016 r. do 2041 r., która obejmuje zarządzanie umową PPP w okresie 25-letniej eksploatacji ITPOK, zgodnie z zapisami Umowy PPP.

Wskazany wyżej podział zagwarantował sprawną realizację Projektu i osiągnięcie zamierzonych celów, jednak na każdym etapie pojawiały się trudności z jakimi trzeba było się zmierzyć. Miasto Poznań jako beneficjent funduszy unijnych rozważało różne modele zarządzania projektem. Jedną z możliwości było powołanie wydzielonej struktury organizacyjnej, tzw. Jednostki Realizującej Projekt, inną realizacja projektu w ramach istniejących jednostek, zatrudnienie nowych lub delegowanie już zatrudnionych pracowników (całkowicie lub częściowo) do zadań związanych z realizacją Projektu. **Miasto ostatecznie utworzyło odrębną strukturę na każdy etap realizacji Umowy PPP**, celem zachowania przejrzystej struktury instytucjonalnej, **co z perspektywy czasu można ocenić jako właściwe podejście** z uwagi na fakt, że na każdym etapie zarządzania potrzebny był zespół specjalistów o kompetencjach dostosowanych do aktualnych potrzeb projektu.

Struktura organizacyjna Projektu w fazie przygotowania

Z uwagi na złożony charakter Projektu władze Miasta Poznania od samego początku wyodrębniły w swej strukturze dedykowaną projektowi strukturę. W dniu 29 czerwca 2010 r. Prezydent Miasta Poznania podpisał Zarządzenie nr 364/2010/P w sprawie utworzenia Jednostki Realizującej Projekt pn.: „System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”.

Ten pierwszy zespół JRP składał się z następujących specjalistów:

- Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu – MAO (1 osoba)
- Kierownika JRP (1 osoba)
- Stanowiska ds. technicznych (1 osoba)
- Stanowiska ds. finansowych (1 osoba)
- Stanowiska ds. prawnych i administracyjnych (1 osoba)
- Stanowiska ds. przetargowych (1 osoba).

Był to pierwszy zespół powołany do realizacji tylko tego Projektu i nie było jeszcze wówczas wiadomo, jak powinien on zostać ukształtowany i z ilu osób o jakich kwalifikacjach powinien się docelowo składać. Stąd też JRP w fazie przygotowania zostało stworzone z dotychczasowych pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej. Początkowo zaplanowano, że zespół ten będzie liczył sześć osób, jednak

docelowo stanowisko ds. przetargowych nie zostało obsadzone z uwagi na fakt, że całość prac związanych z postępowaniem przetargowym została przejęta przez stanowiska ds. prawnych i administracyjnych. Osoba na tym stanowisku była także sekretarzem komisji przetargowej ds. wyboru partnera prywatnego i przy wsparciu pozostałych członków zespołu JRP, w tym Kierownika JRP, prowadziła całą dokumentację związaną z przetargiem oraz oceną ofert i ostatecznym wyborem wykonawcy.

Działania ww. zespołu skupiały się w tym początkowym dla projektu etapie wokół następujących kluczowych zadań:

- przygotowanie wspólnie z doradcami dokumentacji aplikacyjnej, w tym studium wykonalności – celem złożenia wniosku o dotację z Unii Europejskiej,
- przygotowanie struktury prawnej projektu oraz trybu wyboru partnera prywatnego, w tym określeniu warunków udziału w postępowaniu oraz kryteriów oceny ofert,
- przeprowadzenie badania rynku w celu potwierdzenia zainteresowania tą inwestycją i przygotowanie analiz przedrealizacyjnych,
- przygotowanie modelu instytucjonalnego projektu, zgodnego z krajowymi i wspólnotowymi regulacjami dotyczącymi wdrażania funduszy europejskich oraz gospodarki odpadami, odpowiadającego oczekiwaniom i celom Miasta Poznania oraz dającego możliwość finansowania projektu przez sektor prywatny.

Jak wynika z powyższego opisu, podstawowym zadaniem powołanego zespołu było opracowanie ostatecznego modelu instytucjonalnego projektu, co powiodło się m.in. dzięki wsparciu doradców zapewnionych przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W wyniku przeprowadzonego przez Ministerstwo w 2010 r. audytu projektów dotyczących budowy instalacji termicznego przetwarzania odpadów, projekt poznański został wytypowany przez Ministerstwo jako projekt pilotażowy. W konsekwencji Miasto Poznań w latach 2011-2013 otrzymało kompleksowe doradztwo finansowe, prawne i techniczne, którego wykonawcy ściśle współpracowali ze zespołem JRP Miasta nad ostatecznym modelem współpracy z inwestorem prywatnym oraz nad wypracowaniem dokumentów przetargowych (szerzej na ten temat w Biuletynie PPP nr 2/2017²).

Kolejnym ważnym zadaniem JRP prowadzonym równolegle z przygotowaniem postępowania przetargowego był proces związany ze złożeniem wniosku o dofinansowanie projektu „System gospodarki

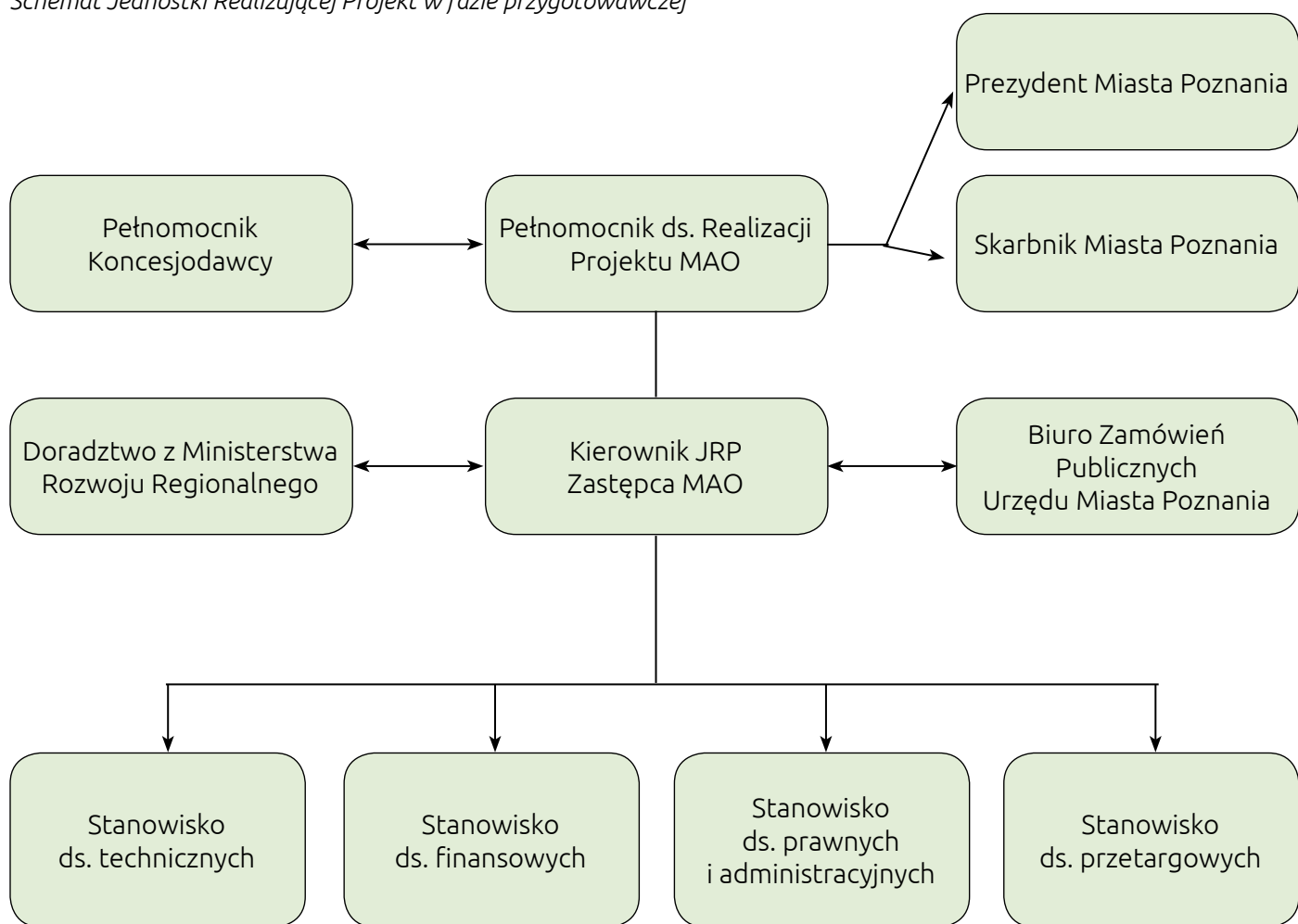
odpadami dla Miasta Poznania” z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, który ostatecznie zakończył się podpisaniem umowy o dofinansowanie w dniu 5 października 2011 r. na kwotę 330 mln zł, potwierdzonego ostatecznie decyzją Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2015 roku. Warto wyjaśnić, że decyzja Komisji Europejskiej wymagana jest przy realizacji tzw. projektów dużych – czyli takich, których całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwotę 50 mln Euro.

Podsumowując tę część należy wskazać, że powołanie zespołu JRP było nie tylko niezbędne ze względów organizacyjnych po stronie Miasta, ale było także jednym z wymogów wytycznych dot. przyznawania środków unijnych. Miasto bowiem składając aplikację powinno jako beneficjent od początku procesu aplikacyjnego posiadać klarowną strukturę organizacyjną uwzględniającą zarządzanie przyszłym projektem oraz procedury umożliwiające efektywną i skuteczną jego realizację.

Na tym pierwszym etapie zarządzania projektem pojawiało się też wiele wyzwań i trudności do których zaliczyć należy następujące obszary:

- dopasowanie modelu instytucjonalnego do zmieniających się przepisów prawnych dotyczących gospodarki odpadami (w roku 2012 nastąpiła zmiana przepisów, w wyniku której gminy przejęły władztwo nad odpadami),
- brak jasnych interpretacji przepisów regulujących proces wyboru partnera prywatnego, ponieważ trzy ustawy w tym zakresie (Prawo zamówień publicznych, ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz ustawa o PPP) posługiwały się odmiennymi pojęciami i definicjami,
- zmieniające się przepisy dotyczące limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego,
- brak jasnych przepisów i wytycznych dotyczących wpływu umów PPP na dług publiczny,
- nieprzewidywalny okres pozyskania niezbędnych decyzji administracyjnych,
- nieprzewidywalny wynik uzyskania dotacji z UE.

2 Wsparcie doradcze Ministerstwa Rozwoju dla podmiotów publicznych – doświadczenia dotychczasowych beneficjentów szansą dla podmiotów aplikujących o pomoc, Biuletyn PPP nr 2, s. 13-16.



Źródło: opracowanie własne

Struktura organizacyjna projektu w fazie realizacji

Zarządzeniem Nr 293/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 4 maja 2012 r. dokonana została weryfikacja dotychczasowej struktury JRP. Przedmiotowa struktura obowiązywała w latach 2012-2016. Zespół fazy realizacji od zespołu fazy przygotowania poza zakresem kompetencji różnił się nieznacznie strukturą. Utworzone zostało nowe stanowisko koordynatora prac zespołu JRP, co było niezbędne z uwagi na konieczność zachowania ciągłości zastępstw w czasie nieobecności Kierownika JRP oraz zamiast specjalisty ds. technicznych powołano stanowisko ds. infrastruktury. Zmodyfikowana struktura wyglądała następująco:

- Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu – MAO (1 osoba)
- Kierownik JRP (1 osoba)
- Koordynator Prac Zespołu – stanowisko ds. prawnych (1 osoba)
- stanowisko ds. administracyjno-budżetowych (1 osoba)
- stanowisko ds. infrastruktury (1 osoba)
- stanowisko ds. finansowych (1 osoba)

Zakres obowiązków na stanowiskach został ułożony w następujący sposób:

Lp.	Nazwa stanowiska	Zakres obowiązków
1.	Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej pełniący funkcję Pełnomocnika ds. realizacji Projektu MAO	Pełnomocnik ds. Projektu został powołany odrębnym zarządzeniem Nr 365/2010/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu objętego dofinansowaniem Unii Europejskiej z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.
2.	Zastępca Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej pełniący także rolę Kierownika JRP	<ul style="list-style-type: none"> - nadzór nad prawidłową realizacją Projektu, - opracowywanie i wdrażanie wewnętrznych procedur realizacji Projektu, - monitorowanie harmonogramu rzeczowo-finansowego, - analiza ryzyk.
3.	Koordinator Prac Zespołu – stanowisko ds. prawnych	<ul style="list-style-type: none"> - obsługa prawna realizowanego Projektu, - prowadzenie prac związanych z ogłoszaniem oraz prowadzeniem postępowań przetargowych związanych z Projektem.
4.	Stanowisko ds. administracyjno-budżetowych	<ul style="list-style-type: none"> - zarządzanie finansowe Projektem w zakresie przestrzegania procedur księgowo-finansowych, - zapewnienie ciągłości finansowej Projektu i terminowej realizacji płatności zgodnie z planami wydatków i harmonogramem, stanowiącymi załączniki do umowy o dofinansowanie Projektu, - weryfikowanie przygotowanych przez partnera prywatnego planów płatności i harmonogramów rzeczowo-finansowych), - terminowe występowanie o refundację poniesionych wydatków kwalifikowanych ze środków pochodzących z Funduszu Spójności (m.in. wnioski o płatność), - prowadzenie ewidencji przychodów i kosztów w ramach projektu (zarówno kwalifikowanych, jak i niekwalifikowanych, prowadzenie wykazów faktur VAT, wykazu kosztów nieinwestycyjnych – niezaliczanych do środków trwałych w budowie, a także dokumentów bankowych).
5.	Stanowisko ds. infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> - koordynacja prac dotyczących infrastruktury technicznej związanej z realizacją Projektu (w szczególności: przyłącza energetyczne i ciepłne, drogi, wodociągi, kanalizacja sanitarna i deszczowa), - koordynowanie prac związanych z badaniami geologicznymi gruntu przeznaczonego pod ITPOK, - udział w przeprowadzanych próbach rozruchowych, - uczestnictwo w przekazywaniu placu budowy, - składanie wniosków o określenie warunków przyłączeniowych dla sieci ciepłnej i elektroenergetycznej, - udział w wizjach lokalnych gruntów przeznaczonych pod inwestycje.
6.	Stanowisko ds. finansowych	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzanie założeń do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Poznania w zakresie dotyczącym Projektu, - prawidłowe księgowanie wydatków związanych z Projektem, - przygotowywanie analiz finansowych, raportów i zestawień zarówno dla potrzeb wewnętrznych, jak i na każde wezwanie Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej lub Wdrażającej, ekspertów JASPERS oraz Komisji Europejskiej.

W tej fazie realizacji projektu kompetencje zostały skupione wokół trzech głównych grup zadań:

- rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego oraz podpisanie umowy PPP,
- współpraca z partnerem prywatnym celem uzyskania pozwolenia na budowę, monitorowanie harmonogramu budowy oraz rozpoczęcie eksploatacji ITPOK,
- pozyskanie decyzji Komisji Europejskiej potwierdzającej dofinansowanie oraz przygotowywanie wniosków o płatność.

Ten etap zarządzania projektem był kluczowy, gdyż wiązał się z zakończeniem wszystkich dotychczas rozpoczętych i prowadzonych równolegle zadań. Co więcej, od pomyślnie zakończonych prac na tym etapie zależała cała dalsza przyszłość planowanego przez Miasto przedsięwzięcia. Zakończona została po dwóch latach procedura wyboru wykonawcy w trybie dialogu konkurencyjnego, w efekcie czego 8 kwietnia 2013 roku nastąpiło podpisanie umowy PPP. Kolejnym ważnym kamieniem milowym było przygotowanie przez partnera prywatnego projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę – co także przebiegło bez zakłóceń. Dzięki temu w lutym 2014

roku rozpoczęła się budowa ITPOK. Od tego momentu nieodzownym czynnikiem determinującym prace zespołu JRP była presja czasu w związku z podpisaną umową o dofinansowanie. Nieterminowe ukończenie projektu groziło bowiem utratą dotacji. Aspekt ten z perspektywy interesu publicznego był bardzo dużym ryzykiem, a zarazem wyzwaniem, gdyż utrata dotacji unijnej spowodowałaby znaczny wzrost cen za zagospodarowanie odpadów w ITPOK – i w konsekwencji wzrost opłat pobieranych od mieszkańców za zagospodarowanie odpadów.

Jak już zostało zasygnalizowane na wstępie, dla tego etapu kluczowym zadaniem Miasta poza wyborem partnera prywatnego oraz monitorowaniem procesu budowy była realizacja umowy o dofinansowanie, ponieważ Miasto było beneficjentem środków unijnych. Proces uzyskania dotacji z UE był skomplikowany, gdyż był prowadzony równoległe z pozostałymi działaniami, a o ostatecznym przyznaniu dofinansowania musiały zdecydować Komisja Europejska. Stąd też Miasto przygotowywało dokumenty na potrzeby oceny Komisji Europejskiej. Procedura zatwierdzenia dofinansowania zakończyła się dopiero w marcu 2015 roku, czyli po ponad roku od momentu rozpoczęcia budowy.

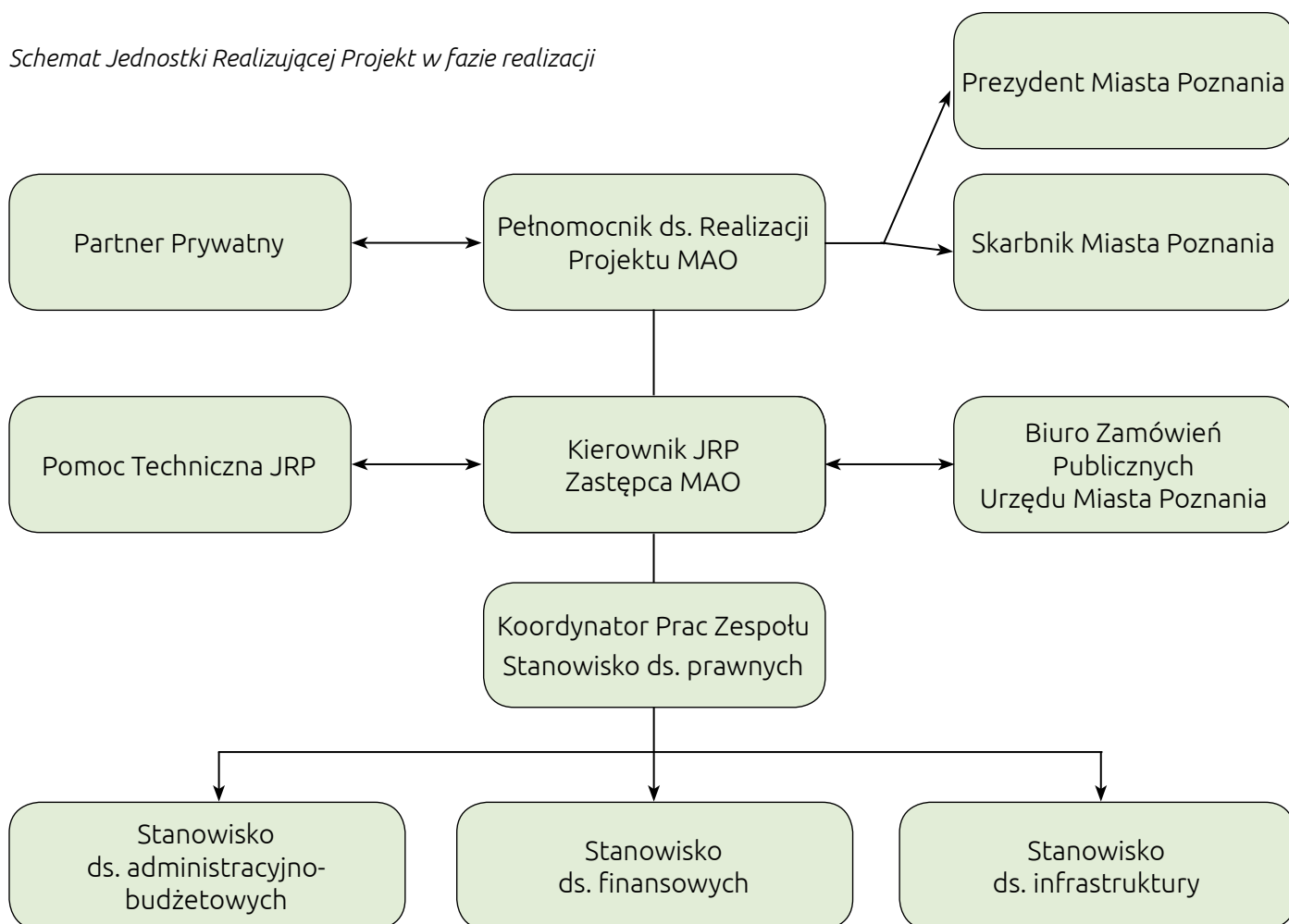
Po przyznaniu dofinansowania działania JRP skupiały się na ścisłej współpracy z partnerem prywatnym, który

zgodnie z zapisami umowy PPP był podmiotem upoważnionym do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Po stronie Miasta były wszystkie ryzyka związane z dotrzymaniem przedłożonych harmonogramów rzeczowo-finansowych i z prawidłowością rozliczenia całości wydatków kwalifikowanych, które były ponoszone w ramach projektu. Powyższy model instytucjonalny znalazł swoje odzwierciedlenie w zapisach umowy PPP. Wydatki związane z realizacją projektu, tj. budową instalacji (wydatki kwalifikowane) ponosił partner prywatny, który przekazywał Miastu otrzymane od podwykonawców faktury. Faktury stanowiły podstawę dla przedstawienia wniosku o płatność i uzyskanie refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego. Otrzymaną w trzech transzach dotację unijną Miasto przekazało partnerowi prywatnemu jako wkład własny w projekt.

Podsumowując ten etap można wskazać następujące trudności w zarządzaniu:

- zarządzanie ryzykiem związanym z nieuzyskaniem dotacji unijnej,
- presja czasu związana z ryzykiem utraty dofinansowania,
- konieczność równoległego prowadzenia strategicznych zadań przez kilkuosobowy zespół.

Schemat Jednostki Realizującej Projekt w fazie realizacji



Źródło: opracowanie własne

Struktura – etap operacyjny

Etap operacyjny rozpoczął się 30 grudnia 2016 roku, kiedy to poznańska spalarnia odpadów ogłosiła pierwszy dzień dostępności i rozpoczęła 25-letni okres eksploatacji. JRP fazy realizacji została przekształcona z dniem 1 stycznia 2017 roku w Oddział Zarządzania Zagospodarowaniem Odpadów w strukturze Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Poznania. Dzięki temu wiedza oraz doświadczenie dotychczasowych pracowników JRP nadal służy na dalszych etapach realizacji umowy PPP. To właśnie dotychczasowa kadra JRP jest gwarantem tego, że w fazie obowiązywania umowy będą realizowane te założenia i warunki brzegowe, które zostały określone na etapie kształtowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia przez Miasto. Jest to ważne, zwłaszcza w przypadku mogących wystąpić na każdym etapie realizacji umowy potencjalnych różnic w interpretacji jej zapisów. Dodatkowo ważne jest, aby członkowie zespołu operacyjnego znali zapisy oraz kontekst umowy PPP oraz pierwotne jej założenia. Co więcej, można wskazać, że doświadczenia z fazy realizacji stanowią istotne źródło

wiedzy w zakresie realizacji i egzekwowania przyszłych obowiązków stron kontraktu. Bardzo ważne bowiem jest, aby w fazie operacyjnej cały czas wracać do etapu udzielania zamówienia i zachować odpowiednią dokumentację przez cały okres obowiązywania umowy. Powołując członków zespołu Miasto zwracało także uwagę na potencjalne ryzyko konfliktu interesów pomiędzy członkami zespołu a partnerem prywatnym, w szczególności w przypadku ogłaszania naborów na wolne stanowiska.

Aktualna struktura operacyjna przedstawia się następująco:

Wydział Gospodarki Komunalnej Zastępca Dyrektora ds. Realizacji Umów Oddział Zarządzania Zagospodarowaniem Odpadów, w skład którego wchodzi:

- kierownik Oddziału,
- stanowisko ds. zarządzania środowiskiem,
- stanowisko ds. infrastruktury,
- stanowisko ds. monitoringu odpadów i środowiska,
- stanowisko ds. finansowych i budżetowych,
- stanowisko ds. ekonomicznych i monitoringu.

Zakres obowiązków na ww. stanowiskach został ułożony w następujący sposób:

Lp.	Nazwa stanowiska	Zakres obowiązków
1.	Zastępca Dyrektora ds. Realizacji Umów pełni jednocześnie role: Pełnomocnika ds. realizacji projektu MAO oraz Kierownika projektu w rozumieniu Umowy PPP	<ul style="list-style-type: none"> - reprezentuje Miasto w kontaktach z partnerem prywatnym, - reprezentuje Miasto w kontaktach z instytucjami unijnymi, - sprawuje nadzór nad realizacją wszystkich postanowień umowy PPP, - sprawuje nadzór nad wypełnieniem trwałości projektu unijnego.
2.	Kierownik Oddziału osoba posiadająca wszechstronne doświadczenie i umiejętności w zakresie zarządzania projektami (obejmujące: planowanie, ocenę ryzyka, strategię negocjacji)	<ul style="list-style-type: none"> - zarządzanie zmianami Umowy PPP, - analiza systemu gospodarki odpadami pod kątem funkcjonowania ITPOK, - prowadzenie identyfikacji zagrożeń i ryzyk, - nadzór nad rozliczaniem umów na zagospodarowanie odpadów w ITPOK, - zarządzanie strumieniem odpadów kierowanym do ITPOK, - zawieranie umów na zagospodarowanie odpadów w ITPOK.
3.	Stanowisko ds. zarządzania środowiskiem	<ul style="list-style-type: none"> - bieżący monitoring parametrów emisyjnych, - ITPOK oraz weryfikacji raportów emisyjnych, - weryfikacja miesięcznych i rocznych raportów z eksploatacji przedstawianych przez partnera prywatnego pod kątem środowiskowym, - współpraca z partnerem prywatnym przy sporządzeniu rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, - prowadzenie działań promocyjno-edukacyjnych.
4.	Stanowisko ds. infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> - analiza dokumentów technicznych dot. pracy ITPOK, - monitoring w zakresie dyspozycyjności, awaryjności, sprawności ITPOK, - współpraca z Veolia Poznań w zakresie prawidłowości funkcjonowania przyłączy (energetycznego i ciepłego), - przeprowadzanie cotygodniowych wizyt monitorujących ITPOK, - udział w pomiarach kontrolnych, - weryfikacja raportów z eksploatacji przedstawianych przez partnera prywatnego pod kątem technicznym, - monitoring w zakresie dyspozycyjności, awaryjności, sprawności ITPOK.

Lp.	Nazwa stanowiska	Zakres obowiązków
5.	Stanowisko ds. monitoringu odpadów i środowiska	<ul style="list-style-type: none"> - bilansowanie i monitorowanie strumienia odpadów trafiających do ITPOK, - realizacja i rozliczanie umów na dostawy odpadów do ITPOK, - monitorowanie strumienia odpadów kierowanego do ITPOK, - monitorowanie ilości odpadów poprocesowych (żużel, popiół) w ITPOK, - Przygotowanie miesięcznych raportów z dostaw odpadów do ITPOK realizowanych przez Dostawców z Regionu II WPGO, - monitoring raportów w zakresie odpadów niewłaściwych przyjętych do ITPOK, - weryfikacja Wyliczenia Wynagrodzenia partnera prywatnego, - monitorowanie trwałości projektu „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”.
6.	Stanowisko ds. finansowych i budżetowych	<ul style="list-style-type: none"> - aktualizacja założeń do WPF Miasta Poznania, - wprowadzanie zmian budżetowych w przypadkach koniecznych, - monitorowanie wykonania budżetu, - przygotowywanie sprawozdań z budżetu, - przygotowanie planów finansowych, - windykacja zaległych kwot za zagospodarowanie odpadów w ITPOK, - sporządzanie kwartalnych sprawozdań Rb-Z-PPP.
7.	Stanowisko ds. ekonomicznych i monitoringu	<ul style="list-style-type: none"> - kontrola rachunkowa prawidłowości wyliczenia wynagrodzenia Partnera Prywatnego w okresie eksploatacji, - analiza i monitorowanie danych dotyczących wskaźników makroekonomicznych do celów bieżącego rozliczania się z partnerem prywatnym, - weryfikacja i kontrola poprawności dokumentów stanowiących podstawę naliczenia wynagrodzenia partnera prywatnego, - analiza kwartalnych raportów z Transakcji Zabezpieczających, - analiza dokumentów finansowo - księgowych Partnera Prywatnego, - nadzór i egzekwowanie obowiązków partnera prywatnego związanych z Kluczowymi Wskaźnikami efektywności (KPI). - analiza i monitoring polis ubezpieczeniowych ITPOK w okresie eksploatacji, - kalkulacja stawki na bramie ITPOK, - analiza Modelu Finansowego partnera prywatnego.

Zespół na etapie operacyjnym został tak zaplanowany, że dla poszczególnych stanowisk kompetencje oraz zadania zostały zróżnicowane i odpowiednio podzielone pomiędzy pracowników – tak, aby wszystkie obowiązki Miasta wynikające z umowy PPP były w pełni monitorowane. Do głównych zakresów kompetencyjnych należą:

- zagadnienia techniczne,
- zagadnienia środowiskowe,
- zagadnienia finansowe,
- monitoring strumienia odpadów,
- monitoring wynagrodzenia partnera prywatnego,
- monitoring zmian prawa.

Dla wszystkich realizowanych zadań zostało przewidziane zastępstwo – po to, aby była zapewniona ciągłość realizowanych zadań szczególnie w przypadku tych, które muszą być realizowane w określonych terminach, jak np. weryfikacja miesięcznego wyliczenia wynagrodzenia partnera prywatnego czy weryfikacja miesięcznych raportów z eksploatacji instalacji.

Wskazany zespół operacyjny został przez Miasto Poznań dobrze zaplanowany i dobrany. Jego zaletą jest to, że poszczególni jego członkowie wzajemnie się uzupełniają, a ich priorytetem jest wspólne dążenie do jak najefektywniejszej współpracy z partnerem prywatnym oraz realizacji postanowień umownych.

Warto zwrócić uwagę na to, iż aby faza operacyjna przebiegała dobrze, należy już w fazie realizacyjnej rozpocząć cykl przygotowań. Etap operacyjny został poprzedzony następującymi działaniami:

- szkoleniami wewnętrznymi dla przyszłej kadry fazy operacyjnej w zakresie obowiązków Miasta wynikających z Umowy PPP, które odbywały się już od roku 2013 – czyli trzy lata przed wejściem w fazę operacyjną,
- szkoleniami zewnętrznymi z zakresu zarządzania projektami,
- udziałem w konferencjach branżowych oraz platformach wymiany doświadczeń,
- przygotowaniem oraz opracowaniem wstępnej procedury zarządzania umową PPP,
- przygotowaniem, opracowaniem i wdrożeniem list sprawdzających do weryfikacji wyliczenia wynagrodzenia partnera prywatnego, dzięki czemu wypracowano metodykę sprawdzania przygotowanych przez partnera prywatnego wyliczeń pod względem merytorycznym i rachunkowym, zgodną z procedurami księgowo-finansowymi Urzędu Miasta Poznania.

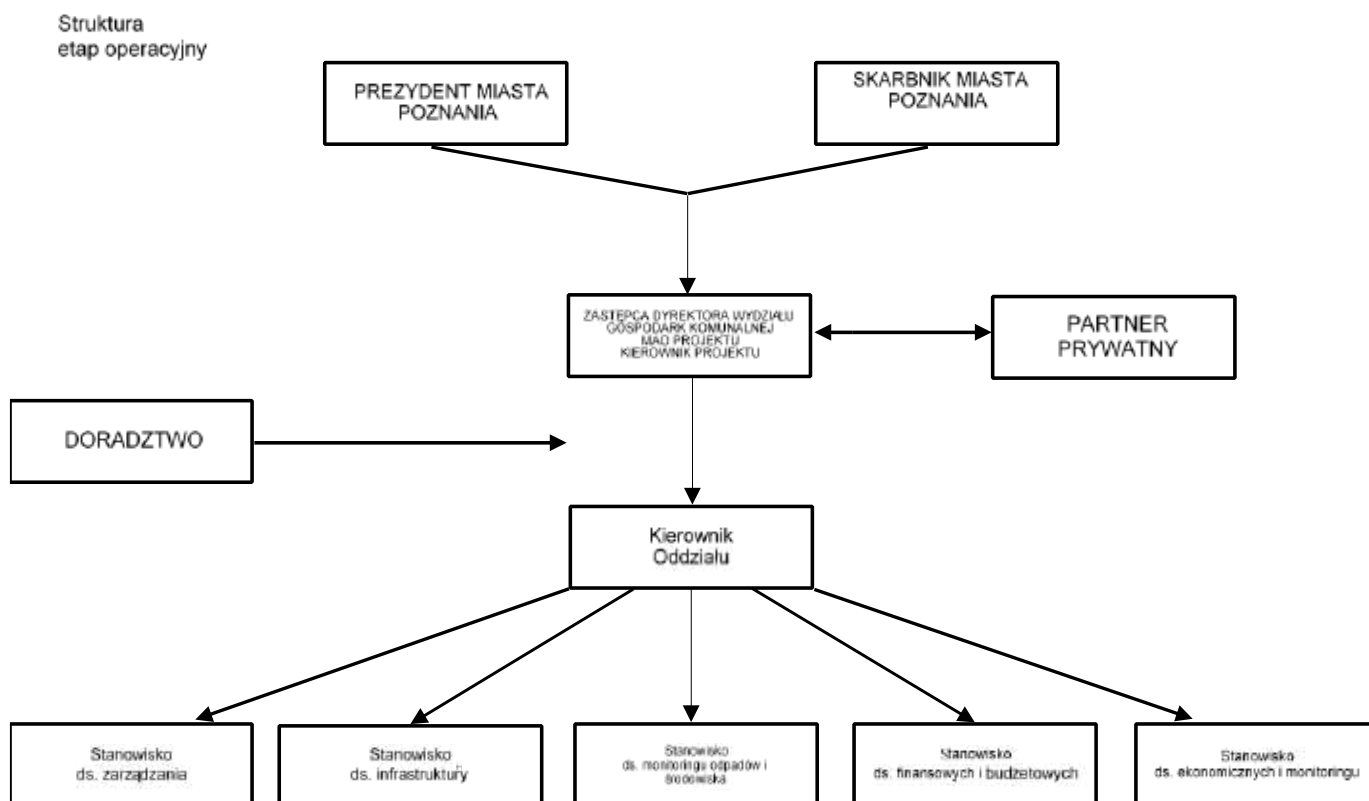
Na etapie operacyjnym w zależności od stopnia skomplikowania prowadzonych zadań, zespół od początku wspierany był przez zewnętrznych lub wewnętrznych ekspertów. Obsługę prawną zapewnia Biuro Prawne Urzędu Miasta Poznania, natomiast takie usługi jak doradztwo finansowe, techniczne, ubezpieczeniowe czy doradztwo benchmarkera świadczone są na bieżąco w miarę potrzeb i w ramach umów dodatkowych. Zakres obowiązków związanych z zarządzaniem na etapie operacyjnym podlega ciągłej modyfikacji, w związku z czym zespół jest dostosowywany do ilości oraz rodzaju pracy. Niektóre obowiązki są wykonywane codziennie, inne mają charakter okresowy, a jeszcze inne są realizowane *ad hoc*. Wobec tego podstawowy zespół obejmujący pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu i wypełniających swoje codzienne obowiązki w miarę potrzeb wspierany jest przez doradztwo zewnętrzne. Ta formuła jest efektywna i jak dotychczas – po zakończonych pełnych dwóch latach eksploatacji ITPOK – dobrze się sprawdza. Co więcej, biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe po stronie Zamawiającego takie doraźne doradztwo zewnętrzne jest dodatkowo rozwiązaniem ekonomicznym. Jest jeszcze jeden praktyczny aspekt takiego kształtowania kompetencyjnego po stronie podmiotu publicznego, a mianowicie należy wskazać, że podmioty prywatne mają zdecydowanie większe możliwości pozyskania doradztwa eksperckiego. Często mogą pozwolić sobie także na zatrudnienie bardziej wykwalifikowanej kadry. Stąd też podmiot publiczny chcąc być równo-

rzędnym partnerem dla sektora prywatnego, musi inwestować w swoich pracowników oraz pozyskiwać doradztwo eksperckie. Niestety czasami bywa to utrudnione, gdyż dochodzi do zmian doradców po stronie publicznej – z uwagi na konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych. To osłabia niewątpliwie pozycję samorządu.

Elementy wspólne dla wszystkich etapów zarządzania projektem

Niezależnie od tego na jakim etapie zarządzania znajdował się projekt, można wskazać na wspólne elementy dla każdej z opisanych faz realizacji, a mianowicie:

- powołanie dedykowanego zespołu merytorycznie i kompetencyjnie dostosowanego do każdego etapu realizacji projektu,
- ustalenie ścieżki szybkiego i efektywnego sposobu podejmowania decyzji – wszystkie kluczowe decyzje związane z realizacją przedsięwzięcia były podejmowane przez władze Miasta Poznania oraz Skarbnika Miasta na podstawie rekomendacji wypracowanych przez zespół JRP,
- powołanie specjalistycznego doradztwa dla każdego etapu realizacji.



Źródło: opracowanie własne.

Bieżąca komunikacja oraz monitorowanie Umowy PPP

Poznańska Umowa PPP reguluje szereg kwestii związanych z bieżącą współpracą między stronami – tak, aby w jak najbardziej efektywny sposób uzyskać jak najlepsze rezultaty. Mając to na uwadze w ramach Umowy PPP przewidziano szereg narzędzi służących monitorowaniu realizacji postanowień umownych. Zostały ustalone kanały bieżącej komunikacji i współpracy z partnerem prywatnym na poziomie operacyjnym.

Pierwszym ważnym elementem było ustalenie właśnie planu komunikacji oraz wskazanie wszystkich członków zespołu zarówno partnera prywatnego, jak i partnera publicznego. Na czele każdego z zespołów stoi przedstawiciel odpowiedzialny za realizację kontraktu: i tak po stronie Miasta jest to Kierownik projektu, a po stronie partnera prywatnego Przedstawiciel partnera prywatnego. Strony poza wymianą tradycyjnej korespondencji za pośrednictwem poczty, wymieniają się korespondencją mailową zgodnie z ustalonym planem komunikacji. Dodatkowo współpracę ułatwia specjalna platforma internetowa na zabezpieczonym serwerze partnera prywatnego, dzięki której strony wymieniają się bieżącą dokumentacją związaną z Umową PPP.

Kontakty z partnerem prywatnym polegają na cyklicznych roboczych spotkaniach oraz cotygodniowych wizytach monitorujących, z których każdorazowo sporządzany jest odrębny protokół wraz z dokumentacją zdjęciową. Podczas wizyt monitorujących oceniana jest dostępność ITPOK, analizowany jest strumień odpadów oraz produkcja ciepła i energii elektrycznej.

Poza bieżącymi kontaktami roboczymi zarządzanie Umową PPP odbywa się poprzez tzw. posiedzenia komisji wspólnej. Są to spotkania przedstawicieli obu stron kontraktu, które stanowią przestrzeń do dyskusji i wymiany informacji na wszelkie tematy związane z realizacją umowy. W okresie budowy spotkania te odbywały się co najmniej raz w miesiącu. Komisja wspólna składa się z sześciu członków, tj. po trzech przedstawicieli każdej ze stron, przy czym Kierownik projektu oraz Pełnomocnik partnera prywatnego są stałymi członkami Komisji wspólnej. Co istotne, komisja wspólna jest także miejscem polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych. Etap ten poprzedza rozstrzygnięcie sporu przez niezależnego eksperta ze spornej dziedziny. Jeżeli sporu nie udałoby się rozstrzygnąć na dwóch pierwszych szczeblach, ostatnim etapem jest skierowanie sprawy przed Sąd Arbitrażowy. **Jak dotychczas nie zaszła potrzeba wykorzystania tej trójstopniowej procedury rozstrzygnięcia sporów.**

Strategia zarządzania umową PPP na etapie operacyjnym skupia się wokół głównych zadań i ryzyk wyznaczonych jej zapisami. Umowa została w taki sposób skonstruowana, iż każdy z partnerów wziął na siebie te ryzyka, którymi ma możliwość lepiej zarządzać. Miasto Poznań jako dysponent strumienia odpadów przejęło na siebie ryzyko popytu rozumiane jako dostarczenie odpowiedniej ilości odpadów oraz ryzyko uzyskania dotacji unijnej. Natomiast strona prywatna, czyli SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o. przejęła ryzyko budowy instalacji oraz dostępności rozumiane jako zapewnienie ciągłości świadczenia usług odbioru i zagospodarowania odpadów w ilości 210.000 Mg/rok.

W tym miejscu wracamy do pytania postawionego na wstępie: jaka jest właściwie rola podmiotu publicznego w ramach współpracy partnerstwa publiczno-prywatnego, skoro jak wynika z podziału ryzyk, znaczna część obowiązków operacyjnych została przekazana stronie prywatnej?

Dwa zakończone lata eksploatacji ITPOK pokazały, jak wiele zadań należy do Miasta jako tego podmiotu, który wydatkuje środki publiczne i dba o interes społeczny. Rola Miasta w ramach Umowy PPP skupia się głównie na działaniach monitorujących obowiązki partnera prywatnego i do zadań tych należą m.in.:

- analiza miesięcznych rozliczeń opłaty na bramie ITPOK oraz zapłata wynagrodzenia Partnerowi Prywatnemu za świadczoną usługę,
- analiza strumienia odpadów – zapewnienie stałego odpowiedniego, co do ilości i jakości strumienia odpadów,
- przygotowanie cennika ITPOK i rozliczenie opłaty za zagospodarowanie odpadów na bramie ITPOK,
- zatwierdzanie dokumentacji technicznej, tj. rocznego planu eksploatacji, planu remontów i napraw ITPOK,
- wizyty monitorujące na terenie ITPOK,
- analiza jakości świadczonych usług przez partnera prywatnego poprzez kluczowe wskaźniki efektywności (KPI),
- analiza dobowych raportów emisji do środowiska oraz miesięcznych raportów z eksploatacji,
- prowadzenie wspólne z partnerem prywatnym działań promocyjnych ITPOK,
- zarządzanie trwałością projektu i monitoring spełnienia efektu ekologicznego.

Natomiast w okresie eksploatacji ITPOK Miasto dostrzega wiele zalet ze współpracy z partnerem prywatnym, których wcześniej nie dostrzegano z uwagi na brak praktyki w tym zakresie.

Dotychczasowa współpraca operacyjna pokazuje następujące **główne zalety** powierzenia partnerowi prywatnemu eksploatacji ITPOK:

Miasto przez cały okres eksploatacji (25 lat) nie ponosi żadnych kosztów związanych z utrzymaniem instalacji, są one po stronie partnera prywatnego i zostały skalkulowane w ofercie,

Miasto nie musi organizować przetargów na zakup części oraz wybór wykonawców odpowiedzialnych za wszelkiego rodzaju naprawy oraz remonty,

- wszelkie bieżące prace serwisowe, planowane remonty są po stronie partnera prywatnego,
- partner prywatny zapewnia magazyn części,
- partner prywatny odpowiada za przygotowanie i zrealizowanie rocznego planu remontów i napraw.

Podsumowując należy wskazać, że dobrze skonstruowane i zarządzane partnerstwo daje obustronne korzyści i pozwala na rozwijanie współpracy w przyszłości.

Zarządzanie a podział ryzyk

Zarządzanie na etapie operacyjnym skupia się przede wszystkim wokół ryzyk, które każda ze stron umowy PPP przejęła na siebie. Podział ryzyk na przykładzie poznańskiej instalacji został tak ukształtowany, że Miasto przejęło na siebie ryzyko popytu, natomiast partner prywatny przejął na siebie ryzyko budowy oraz dostępności. Oczywiście nie są to jedyne ryzyka jakimi zarządza każda ze stron, jednak nie są one przedmiotem analizy w ramach niniejszego tekstu. Miasto jako podmiot publiczny wdrożyło odrębną procedurę zarządzania ryzykiem, która jest spójna dla wszystkich procesów realizowanych w Mieście. Zgodnie z wytycznymi Prezydenta Miasta Poznania zostało wydane odrębne Zarządzenie nr 363/2018/P z dnia 28 maja 2018 roku w sprawie zarządzania ryzykiem w mieście Poznaniu, które reguluje procesy zarządzania ryzykiem. Zostały w nim ustalone jednolite zasady dot.:

- monitorowania i ewidencjonowania ryzyk,
- reakcji na ryzyka,
- identyfikacji i analizy ryzyka,
- określania potencjalnych skutków wystąpienia ryzyka,
- ustalania kontekstu (otoczenia) ryzyka.

Zespół zarządzający Umową PPP **co pół roku wykonuje analizę bieżących ryzyk** związanych z realizacją przez Miasto swoich zobowiązań wynikających z Umowy PPP i nadaje tym ryzykom określoną wagę wraz ze wskazaniem prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka oraz sposobem reakcji na wystąpienie takiego ryzyka. Obecnie istotne jest ryzyko zmian prawa w zakresie gospodarki odpadami oraz zapewnienie strumienia odpadów. W praktyce ryzyka te są tożsame z tymi, jakie Miasto przejęło na siebie w ramach kontraktu PPP.

Kontrola NIK

Na zakończenie trzeba dodać, iż przyjęta przez Miasto Poznań struktura zarządzania operacyjnego umową PPP została pozytywnie oceniona przez kontrolę NIK, jaka odbyła się w pierwszym kwartale 2017 roku. W protokole pokontrolnym oceniono, iż na etapie budowy Miasto, wykorzystując uprawnienia określone w Umowie PPP, na bieżąco i w sposób właściwy monitorowało realizowane przedsięwzięcie przez partnera prywatnego.

Zakończenie

Zarządzanie kontraktem PPP przez stronę publiczną jest wyzwaniem z uwagi na ograniczenia (proceduralne, kadrowe) jakie wiążą się z realizacją zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednak uważam, że warto podjąć to wyzwanie bo są takie przedsięwzięcia, z którymi samorządy nie są w stanie sobie samodzielnie poradzić, gdyż nie są przygotowane chociażby kadrowo do samodzielnego prowadzenia skomplikowanych inwestycji takich jak np. ITPOK. Na bazie poznańskich doświadczeń i dobrych wypracowanych praktyk myślę, że PPP ma przyszłość i nie ukrywam, że myślimy o rozwijaniu współpracy z sektorem prywatnym także w gospodarce odpadami. Być może obecne doświadczenia wykorzystamy w kolejnym odpadowym PPP.

Dzisiaj przed Miastem oraz zespołem zarządzającym umową PPP stoją kolejne wyzwania związane ze zmianą prawa w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami. W związku z tym przed nami prace nad dostosowaniem umowy PPP do obecnych regulacji prawnych celem zapewnienia niezakłóconej realizacji umowy PPP i trwałości projektu unijnego.

Katarzyna Kruszką-Pytlik – Zastępca Dyrektora ds. realizacji umów, Wydział Gospodarki Komunalnej, Urząd Miasta Poznania

3.1. Zmiany w umowie PPP i jej rozwiązanie

Marcin Wawrzyniak

Wprowadzenie

Tekst stanowi kontynuację artykułów podjętych na łamach Biuletynu PPP dotyczących umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Poświęcony będzie zagadnieniom związanym z wykonywaniem umowy o PPP, jej realizacją, zmianom umów, a także sposobom zakończenia kontraktu i rozliczenia stron. Artykuł zawierać będzie przykłady konkretnych zapisów umownych. Należy podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne jest formułą realizacji zadań publicznych, partner prywatny jedynie wspiera na mocy umowy o PPP podmiot publiczny w realizacji spoczywających na nim zadań publicznych – w zamian za wynagrodzenie należne mu w ciągu prawidłowego wykonania umowy o PPP. Wobec powyższego, to na podmiocie publicznym spoczywać zawsze będzie odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie zadań przypisanych mu prawem. **Podstawowym narzędziem zarządzania przedsięwzięciem PPP** służącym podmiotowi publicznemu do wyegzekwowania od partnera prywatnego prawidłowego poziomu realizacji powierzonych mu zadań w zakresie zaprojektowania, budowy, finansowania i eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem PPP lub odpowiedniego standardu i cen świadczenia usług użyteczności publicznej (w razie projektów operatorskich) **jest umowa o PPP**¹. Kontrakt jednak, już po jego zawarciu, musi być przedmiotem szeregu działań zarządczych ze strony podmiotu publicznego – jeśli ma przynieść zakładane cele. Zgodnie z Wytycznymi MliR dotyczącymi przygotowania projektów PPP, w ramach zarządzania umową PPP do zadań strony publicznej należy - za sprawą zapewnienia sobie odpowiednich do tego celu struktur organizacyjnych i personelu - monitorowanie wykonania umowy o PPP, w tym np. samo określenie sposobu monitorowania umowy o PPP, w tym dostępności czy poziomu jakości świadczonych usług, które odbywa się na etapie przygotowawczym. Monitorowanie zakłada także regularne, bieżące działania na etapie budo-

wy i operacyjnym. Ponadto, wśród zadań podmiotu publicznego obejmujących zarządzanie kontraktem PPP, zdaniem MliR, istotne jest adekwatne do rozwoju okoliczności zdefiniowanych w fazie przygotowawczej i określonych w ostatecznej treści kontaktu, dokonywanie zmian w umowie o PPP. W praktyce jednak zająć może konieczność zarządzania zmianami w kontrakcie, związanymi z okolicznościami nieprzewidywanymi w umowie o PPP, które w ocenie menedżera umowy okażą się niezbędne lub korzystne z perspektywy interesu publicznego. Wśród działań mieszczących się w obszarze zarządzania kontraktem PPP, wspomina się również o rozwiązywaniu sporów między stronami umowy przy zastosowaniu mechanizmów adekwatnych dla wieloletniej natury umów PPP, jak również zakończenie lub rozwiązanie umowy o PPP. Tak samo istotna będzie w ramach zarządzania realizacją zapisów umowy PPP weryfikacja kalkulacji w zakresie należnego wynagrodzenia, ale także rozliczeń pomiędzy stronami umowy w przypadku jej rozwiązania – stosownie do oceny stanu aktywów przekazywanych stronie publicznej². Również eksperci Banku Światowego w wydanym przez tę instytucję przewodniku dotyczącym PPP wskazują³ na to, że zarządzanie kontraktami PPP obejmuje ich monitorowanie oraz egzekwowanie zawartych w nich wymagań, jak również zarządzanie relacjami pomiędzy partnerami. **Etap zarządzania kontraktem trwa przez cały okres obowiązywania umowy o PPP**, od dnia wejścia kontraktu w życie do końca jego obowiązywania, przy czym eksperci sygnalizują jednocześnie, że jest to zadanie różniące się od zarządzania tradycyjnymi kontraktami rządowymi ze względu na długoterminowy i złożony charakter współpracy typu PPP. Bank Światowy wskazuje również, że **zarządzanie umowami PPP różni się** od zarządzania tradycyjnymi kontraktami zamówieniowymi **ze względu na duży obszar ryzyk**, jakimi należy zarządzać w trakcie realizacji umowy, co powoduje, iż kontrakty PPP są ze swego założenia elastyczne (niepełne), gdyż nie można w nich określić wymagań

1 Szerzej o zarządzaniu całym procesem realizacji przedsięwzięcia ppp w tekście B. Korbusa, „Zarządzanie projektem ppp w okresie obowiązywania umowy”, znajdującym się w niniejszym Biuletynie.

2 Tamże, str. 32.

3 <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/20131120-World-Bank-Public-Private-Partnerships-Reference-Guide.pdf>

i zasad, które znalazłyby zastosowanie we wszystkich scenariuszach. Wychodząc od kwestii dotyczących zarządzania ryzykami występującymi w przedsięwzięciu, eksperci Banku Światowego wskazują, że celem zarządzania kontraktami jest zatem zapewnienie nieprzerwanego procesu świadczenia usług publicznych objętych kontraktem PPP w standardzie zgodnym z postanowieniami umowy oraz zapewnienie prawidłowej obsługi płatności i kary w relacjach z partnerem. Zadaniem strony publicznej w ramach zarządzania kontraktem jest realizacja wszelkich obowiązków stron zgodnie z przyjętą alokacją ryzyk przy efektywnym zarządzaniu ryzykami ponoszonymi przez stronę publiczną w ramach współpracy, przy uwzględnieniu zmian (ryzyk i szans), jakie pojawiają się w trakcie współpracy.

Komisja Europejska w publikacji „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”⁴, odnosząc się do instrumentów zarządzania kontraktem sygnalizuje, że jako dysponent środków budżetowych strona publiczna powinna zatrudnić audytorów finansowych analizujących realizację przedsięwzięcia PPP. Ich zadanie polegać ma na sprawdzeniu, czy zysk, jaki osiąga partner prywatny zależy od prawidłowego wywiązania się przez stronę prywatną ze zobowiązań zawartych w umowie o PPP, a w szczególności od zachowania ustalonych w niej standardów, ponieważ zgodnie z logiką podziału zadań i ryzyk partner prywatny powinien dochować należytej staranności zarówno w okresie tworzenia infrastruktury, będącej przedmiotem PPP, jak i późniejszej jej eksploatacji. Obniżenie standardów na etapie budowy może spowodować konieczność późniejszych remontów, co związane będzie z obniżeniem dostępności usług publicznych. Wtedy podmiot publiczny może uruchomić system kar i obniżek wypłat, zagwarantowany w umowie. **W skrajnych przypadkach niski poziom świadczenia usług może doprowadzić do przejęcia zadań partnera prywatnego przez podmiot publiczny (jeśli uprawnienie takie zagwarantowane zostało w umowie).**

Wszystkie przytoczone powyżej poglądy na temat zarządzania umową o PPP wskazują zatem, że zadaniem podmiotu publicznego jest bieżące weryfikowanie zgodne z treścią kontraktu, przyjętym modelem podziału zadań i ryzyk oraz wymogami interesu publicznego – i egzekwowanie zapisów co do jakości infrastruktury oraz usług świadczonych w ramach współpracy uwzględniające monitoring czy kontrolę realizacji wzajemnych świadczeń. Kolejne zadanie to elastyczne zarządzanie zmianami w kontrakcie stosownie do celu współpracy, co obejmuje również rozładowywanie potencjalnych sporów co do inter-

pretacji zobowiązań składających się na całość praw i obowiązków stron współpracy typu PPP. Zadaniem zarządczym strony publicznej będzie także zarządzanie procesem realizacji umowy w kontekście rozpoczęcia realizacji umowy, jak i jej zakończenia – stosowanie do jej zapisów lub w wyniku innych okoliczności, szczególnie z winy partnera prywatnego.

Monitoring i kontrola realizacji zapisów umowy

Bezpośrednio uprawnienia kontrolne podmiotu publicznego reguluje art. 8 ustawy o PPP⁵, zgodnie z którym podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego oraz do kontroli składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Ustawodawca wskazuje jednocześnie, że jeśli prowadzona kontrola wykaże, iż składnik majątkowy wykorzystywany przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia znajduje się w stanie technicznym wskazującym na jego nieprawidłowe wykorzystywanie, podmiot publiczny wzywa partnera prywatnego do podjęcia odpowiednich działań, w szczególności do poczynienia nakładów mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Jednocześnie, zgodnie z art. 8 ust. 3, ustawodawca zobowiązuje partnera prywatnego do bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie technicznym składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia.

W zakresie uprawnień i obowiązków kontrolnych, zasady i szczegółowy jej tryb zgodnie z ustawą o PPP określać ma umowa o PPP. Podobnie w umowie należy określić skutki niepodjęcia działań mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego (określonego umownie) stanu technicznego. Zapisy umowy o PPP ustalać powinny szczegółowy tryb oraz częstotliwość raportowania przez partnera prywatnego stanu realizacji przedsięwzięcia i stanu technicznego składników majątkowych w przedsięwzięciu zaangażowanych. Zapisy dotyczące obowiązków kontrolnych i sprawozdawczych nie mogą być więc pominięte przez stronę publiczną – i stanowią immanentną część postanowień ustawy o PPP.

4 Partnerstwo publiczno-prywatne, przewodnik v. 1.0 str 218 i nast. <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Wytyczne-Komisji-PPP-190111.pdf>, str 116 i nast.

5 t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm.



Zdjęcie: stock.adobe.com

W tym miejscu należy wskazać, że obecne brzmienie art. 8 ustawy o PPP było przedmiotem nowelizacji dokonanej 5 lipca 2018 r.⁶, której celem stanowiło wyeliminowanie zbyt ogólności dotychczasowej wskazówki dla podmiotu publicznego w zakresie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia w stosunku do ilości dostępnych modeli tego typu współpracy i dużego stopnia ich skomplikowania⁷. **Dodanie do art. 8 ustępów 2-3**, określających skutki przeprowadzonej przez podmiot publiczny kontroli oraz wymogi stawiane partnerowi prywatnemu w zakresie bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i składnika majątkowego, **jest niejako potwierdzeniem dobrej praktyki spotykanej w umowach PPP w tym obszarze**. Obowiązek kontroli sposobu realizacji zadań partnera prywatnego jest ściśle związany z faktem, iż **powierzenie realizacji wykonywania zadań publicznych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego nie powoduje, iż zadania te przestają mieć charakter zadań publicznych**⁸, a zatem w znaczeniu publicznoprawnym odpowiedzialność za prawidłową realizację przedsięwzięcia – bez względu na wybrany przez strony model współpracy – spoczywa nadal na podmiocie publicznym. Natomiast samo **pojęcie kontroli nie jest zarówno zdefiniowane w u.p.p.p., jak i na gruncie prawa administracyjnego**. Co więcej, nie ma ono walu ściśle prawnego, ponieważ wywodzi się z nauki o organizacji i zarządzaniu, z której przeniesione zostało do pojęć prawa administracyjnego jako konieczny element zarządzania procesami, za które odpowiada administracja. W ujęciu funkcjonalnym kontrola to działanie, którego istotą jest po pierwsze: sprawdzenie i porównanie rzeczywistego – istniejącego stanu rze-

czy ze stanem postulowanym, a następnie jego ocena oraz sformułowanie odpowiednich wniosków – dla ułatwienia osiągnięcia celów i efektywności podmiotu kontrolowanemu. Po drugie, działanie to odbywa się bez możliwości władczego wpływania i ingerowania w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego, co stanowi cechę charakterystyczną, odróżniającą kontrolę od nadzoru⁹. Pojęcie kontroli może być jednakże rozumiane szerzej, obejmując dodatkowo dokonywanie władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego – i taka bieżąca kontrola realizacji postanowień umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez partnera prywatnego stanowić będzie zatem jedną z podstawowych form współdziałania oraz jeden z istotnych sposobów wpływania podmiotu publicznego na realizację przedsięwzięcia w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁰. Bieżąca realizacja przedsięwzięcia rozciąga się na wszystkie stadia realizacji umowy o PPP, od etapu konstrukcji przez etap eksploatacji (operacyjny) po etap zakończenia współpracy i przejęcia składników wytworzonych i/ lub tylko wykorzystywanych w realizacji przedsięwzięcia. Kontrola podmiotu publicznego dotyczy nie tylko działań partnera prywatnego, ale również spółki powołanej celem realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez strony umowy o PPP na podstawie art. 14 u.p.p.p. Zakres kontroli dotyczy przestrzegania zasad realizacji przedsięwzięcia określonych w umowie o PPP i ustawie o PPP, co niezależnie od „branży” w jakiej realizowane jest przedsięwzięcie obejmuje wszelkie kwestie związane z aspektem formalno-prawnym (przestrzeganie przepisów prawa i postanowień umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym), finansowym (weryfikacja wydatkowania środków finansowych, terminowych płatności, prowadzonej rachunkowości), czasowym (przestrzeganie terminów umownych realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięcia), czy jakościowym (kontrola fachowości, dotrzymywania standardów jakości i uzgodnionych procedur) itp.¹¹.

W przypadku kontroli realizacji przedsięwzięcia PPP, szczególne znaczenie będzie miała kontrola w zakresie prawidłowej realizacji tych zadań, które powiązane są z ryzykami przyjętymi przez podmiot publiczny w obszarze budowy, dostępności lub ryzyka ekonomicznego związanego z realizacją przedsięwzięcia. Szczególnej regulacji umownej wymagać będzie unormowanie kwestii dostępności przedmiotu przedsięwzięcia, co uzasadnia fakt i skalę wyłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu na etapie operacyjnym przedsięwzięcia. **Brak w umowie o PPP re-**

6 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1693.

7 Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy nowelizującej u.p.p.p., Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2333, s. 17.

8 Szerzej por. C. Bansiński [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2017, s. 335.

9 Por. np. J. Starościk, Zarys nauki administracji, Warszawa 1971, s. 356; J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2005, s. 18 i n.

10 Por. Komentarz do ustawy o ppp, red. Mateusz Grabiec, LEX 2019.

11 Tamże.

gulacji dotyczących samych czynności kontrolnych podmiotu publicznego oraz ich wpływu na skalę wynagrodzenia partnera prywatnego **byłby sprzeczny z naturą umowy o PPP**, ale **dotatkowo zniweczyłby** również zapisy związane z deklarowanym podziałem zadań i ryzyk – a w konsekwencji **status budżetowy płatności z budżetu publicznego w kontekście art. 18a ustawy o PPP**. Dodatkowo należy mieć na względzie nowe regulacje ustawy o PPP, które dotyczą konieczności monitorowania i kontroli mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego w modelu zakładającym przeniesienie na stronę prywatną ryzyka popytu przedsięwzięcia (element koncesyjny wynagrodzenia), tj. w zakresie modelu i skali opłat pobieranych od użytkowników oraz warunków ich zmiany. Zagadnienia te są również przedmiotem analizy ze strony jednostki centralnej ds. PPP już na etapie analitycznym przedsięwzięcia PPP – i powinny w konsekwencji być przedmiotem monitoringu i kontroli ze strony podmiotu publicznego pod kątem założeń przyjętych w tym zakresie nie tylko w umowie, ale i założeniach podmiotu publicznego uzasadniających realizację przedsięwzięcia w modelu PPP. Monitoring i kontrola opłat ponoszonych przez konsumentów usług publicznych świadczonych w ramach partnerstwa przez stronę prywatną powinna być elementem umowy tym bardziej, jeśli wysokość tych opłat była brana pod uwagę na etapie wyboru partnera prywatnego. Zgodnie z art. 7 ust 5 umowa o PPP definiuje maksymalną wartość opłat, jakie partner prywatny może pobierać od użytkowników przedsięwzięcia; a ich zmiana może nastąpić jedynie w formie aneksu do umowy, chyba że wysokość opłat i warunki ich zmiany są regulowane w innych przepisach (powszechnie obowiązujących).

Umowa o PPP musi zawierać szczegółowe zasady dotyczące rodzajów dopuszczalnych czynności kontrolnych, wskazując jednocześnie czy będą to kontrole planowe, doraźne, generalne, odcinkowe oraz przesłanki ich dopuszczalności, termin rozpoczęcia kontroli, czasu jej trwania, sposób i miejsce prowadzenia czynności kontrolnych oraz wskazywać kto jest upoważniony do przeprowadzania owych kontroli, jak i przyjmowania danych monitoringu prowadzonego przez stronę prywatną.

Istotne jest również zdefiniowanie zasad dostępu do dokumentów, materiałów, pomieszczeń, innych modeli pozyskiwania informacji (np. z systemów informatycznych) oraz odpowiadające im obowiązki partnera prywatnego w zakresie udzielania wyjaśnień, udziału jego przedstawicieli w czynnościach kontrolnych (np. poborze próbek czy pomiarach temperatury pomieszczeń). Umowa powinna określać również skutki utrudniania czynności kontrolnych przez stronę prywatną oraz obowiązki podmiotu publicznego w zakresie współpracy z sektorem prywatnym na etapie kontroli i ewaluacji.

Umowa o PPP – bezpośrednio w głównym kontrakcie lub załącznikach technicznych – **powinna definiować zasady i metody ustalania wyników procesów kontrolnych** (i ewentualnie przebiegu monitoringu). Dokładnego uregulowania w umowie wymagają zasady dokumentacji przebiegu i wyników kontroli, jak również zasady, na jakich uczestniczy w tym etapie partner prywatny – i jak może się odnieść do wyników kontroli oraz ewentualnych nieprawidłowości.

Kontrakt o PPP musi uwzględniać w swej treści (również w formie załączników do głównej umowy) **model ustalania skutków prawnych stwierdzonych nieprawidłowości** oraz środków prawnych pozostawionych w dyspozycji podmiotu publicznego celem dyscyplinowania partnera prywatnego do prawidłowej realizacji postanowień umowy i przedsięwzięcia.

Umowa o PPP dla swej ważności dodatkowo musi określać skutki nienależytego wykonania oraz niewykonania zobowiązania (art. 7 ust. 3 u.p.p.p.), który wiąże się z obowiązkiem ustawienia zasad i szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli przez podmiot publiczny (art. 8 zd. drugie u.p.p.p.), jak i koniecznością ustanowienia zasady przekazania składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego w sposób oczywiście sprzeczny z umową (art. 9 ust. 2 u.p.p.p.). W polskiej praktyce, konsekwencje nieprawidłowości w realizacji umowy o PPP przez stronę prywatną w zakresie wzajemnych świadczeń stwierdzone w wyniku kontroli mogą przybrać formę nałożenia na partnera prywatnego kar umownych lub pomniejszenia przysługującego mu wynagrodzenia czy w skrajnym przypadku rozwiązania umowy z winy partnera prywatnego.

Natomiast w sytuacji, gdy kontrola wykaże, iż składnik majątkowy wykorzystywany przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia znajduje się w stanie technicznym wskazującym na jego nieprawidłowe wykorzystywanie, podmiot publiczny powinien wezwać partnera prywatnego do podjęcia odpowiednich działań, a w szczególności do poczynienia nakładów mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego. Dopiero zaś fakt niepodjęcia działań mających na celu doprowadzenie składnika majątkowego do właściwego stanu technicznego, może pociągać za sobą uruchomienie poważniejszych skutków prawnych, które strony mogą określić w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym (np. obowiązku jego zwrotu).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na to, że partnerzy prywatni oczekiwać mogą jednocześnie zdefiniowania zasad kontroli ich działań oraz wprowadzenia do umowy postanowień chroniących ich przed ewentualną arbitralnością rozstrzygnięć kontrolnych i ich skutków. Wskazane może być w takich okoliczno-

ściach wprowadzenie procedur włączających ekspertów zewnętrznych akceptowanych przez obie strony, ewentualnie oparcie kontroli na obiektywnych rozwiązaniach technicznych niepozwalających na subiektywną ocenę – np. systemów teleinformatycznych umożliwiających weryfikację danych.

Zmiana umowy jako czynność zarządcza podmiotu publicznego

Wieloletnie umowy o PPP z natury rzeczy wymagają licznych zmian swych zapisów w trakcie ich realizacji. Jest to sytuacja uzasadniona celem i naturą przedsięwzięć PPP, o ile mieści się w ramach przewidzianych w kontrakcie, sygnalizowanych już w chwili wszczęcia postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, a zdefiniowanych dokładnie w chwili opracowania ostatecznej wersji SIWZ (wraz z projektem umowy o PPP), który został wysłany uczestnikom dialogu konkurencyjnego po jego zakończeniu lub też został opublikowany stosownie do wyboru partnera prywatnego w trybie przetargu nieograniczonego. Są to zasady uniwersalne dla całego systemu zamówień publicznych, którego PPP jest częścią. Szczegółowych umiejętności wymaga oczywiście elastyczne – i zarazem konkurencyjne – ułożenie zapisów umowy i przesłanek zmian, które można w tych granicach wprowadzać do kontraktu. Inna jest sytuacja, gdy pojawiają się okoliczności przemawiające za zmianą kontraktu w sposób, który nie był przewidziany przez podmiot publiczny (zamawiającego), a ich charakter nie jest bagatelny. W pierwotnym brzmieniu ustawa o PPP zawierała uchyloną już normę art. 13 u.p.p.p., która analogicznie do powszechnie obowiązującego systemu zamówień publicznych zakazywała istotnych zmian postanowień zawartej umowy o PPP w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego, chyba że podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Zmiana dokonana z naruszeniem powyższej zasady była nieważna. Powyższy przepis wykluczał sytuacje, w których po wyborze najkorzystniejszej oferty i zawarciu umowy strony zmieniałyby ją w zakresie naruszającym prawidłowość i konkurencyjność wyboru strony prywatnej, ponieważ gdyby inni uczestnicy danego postępowania (zgodnego z pzp lub ustawą koncesyjną) mieli świadomość możliwości takiej zmiany, inaczej ukształtowaliby swoje oferty, co dałoby im szansę na wybór ich oferty. Przepis art. 13 u.p.p.p. znajdował zastosowanie niezależnie od zasad dotyczących zmian umów przewidzianych w ustawie koncesyjnej

czy p.z.p. **Obecnie warunki dopuszczalności zmiany umowy o PPP określa wprost art. 144 p.z.p.**, zgodnie z którym zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian. Drugą okolicznością dopuszczającą zmianę umowy o PPP jest zmiana dotycząca realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych przez dotychczasowego wykonawcę, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki:

- a) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji, zamówionych w ramach zamówienia podstawowego,
- b) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego,
- c) wartość każdej kolejnej zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;

Co więcej, konieczność zmiany umowy spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, a wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej.

Pozostałe zasady zmian w treści kontraktu zamówieniowego (a zatem i umowy PPP) są szczegółowo rozstrzygane przez przepisy pzp i stosowane orzecznictwo, istotne znaczenie praktyczne może mieć jednak pytanie o zmiany podmiotowe.

Zgodnie z art. 144 p.z.p. na zasadach ogólnych dla systemu prawa zamówień publicznych partnera prywatnego, któremu podmiot publiczny udzielił zamówienia, ma zastąpić nowy partner prywatny, jeśli jest on podmiotem powstałym w wyniku połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji lub nabycia dotychczasowego wykonawcy lub jego przedsiębiorstwa, o ile nowy wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, nie zachodzą wobec niego podstawy wykluczenia oraz nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy. Podobnie możliwa jest zmiana umowy o PPP w zakresie podmiotowym jeśli wiąże się ona ze zmianą podmiotową w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców.

Istnieją jednak dwa przypadki dopuszczalnych zmian podmiotowych dla umów PPP stanowiące wyjątki od zasad ogólnych ustanowionych na gruncie ustawy prawa zamówień publicznych:

a) umowa z osobą trzecią w ramach współpracy z instytucją finansującą – art. 10a u.p.p.p.

Pierwszym jest omawiany już częściowo w Biuletynie PPP nr 9 przypadek zmian podmiotowych związanych z zawarciem tzw. umowy bezpośredniej (z instytucją finansującą przedsięwzięcie)¹².

Zgoda na przejęcie przez partnera zastępczego lub instytucję finansującą realizacji przedsięwzięcia PPP jest nową potencjalną opcją zarządczą dla podmiotu publicznego wprowadzoną przepisami znowelizowanej ustawy o PPP. Uprawnienie to realizowane jest w ścisłym porozumieniu z instytucją finansującą określonym w tzw. umowie bezpośredniej, które pozwala finansującemu (najczęściej bankowi) przejąć realizację zadań partnera prywatnego. Umowy bezpośrednie stanowią jedną z form zabezpieczenia wiarygodności instytucji finansujących, która co do zasady nie jest stroną umowy o PPP (partnerem prywatnym). Stosowanie art. 10a może być kluczowym działaniem zarządczym podmiotu publicznego, należy jednak zauważyć na obecnym etapie rozwoju rynku PPP, że w praktyce może jednak okazać się trudnym ze względu na nastawienie instytucji finansujących. Z drugiej strony jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej u.p.p.p., instytucje finansujące co do zasady nie prowadzą działalności polegającej na realizacji projektu, zlecając owe czynności podmiotom trzecim. Art. 10a może być podstawą do rozwoju takiej współpracy, choć sam fakt dopuszczalności „powierzenia” realizacji przedsięwzięcia podmiotowi trzeciemu (bez rozwiązania umowy) jest wyłącznym uprawnieniem podmiotu publicznego.

b) spółka projektowa – art. 7a

W wyniku ostatniej nowelizacji ustawy o PPP, na wniosek przedstawicieli sektora prywatnego wprowadzono do jej postanowień nowe przepisy w postaci art. 7a ustawy o PPP, który dopuścił możliwość zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez jednoosobową spółkę partnera prywatnego, zawiązaną w celu realizacji przedsięwzięcia. W takim przypadku, po wyborze oferty partnera prywatnego jako najkorzystniejszej, w miejsce partnera prywatnego umowę zawiera jego spółka-córka. W konsekwencji podmiotem odpowiedzialnym wobec podmiotu publicznego za wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym będzie ta spółka, a nie partner prywatny (z jednym jednakowoż wyjątkiem, o czym poniżej). Analizowane rozwiązanie oceniane jest pozytywnie przez podmioty prywatne zainteresowane realizacją projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Ułatwi ono podmiotom z grup kapitałowych udział w przetargach,

12 M. Wawrzyniak, Bankowość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, Biuletyn PPP nr 9, s. 27-29.

w szczególności pozwoli na uniknięcie przekazywania potencjału pomiędzy takimi podmiotami oraz obciążania bilansu spółki-matki zadłużeniem wynikającym z realizacji – najczęściej wieloletniego – projektu o znacznej wartości. Dopuszczalność analizowanej instytucji uzależniona jest kluczową decyzją zarządczą podmiotu publicznego co do zasad realizacji zamówienia. Jej znaczenie ma jednak swoje konsekwencje jedynie po początkowym stadium realizacji umowy, gdyż dotyczy to sytuacji, gdy podmiot publiczny może wyrazić zgodę na zawarcie i wykonanie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez jednoosobową spółkę partnera prywatnego albo spółkę kapitałową, której jedynymi współnikami są partnerzy prywatni, zawiązaną po wyborze najkorzystniejszej oferty. Partner prywatny nie ma możliwości wykorzystania do realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego już istniejącej spółki. Ustawodawca nakłada na partnera prywatnego obowiązek utworzenia w tym celu nowej spółki, po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej w postępowaniu, przy czym ustawa o PPP reguluje też kwestię konsorcjum posiadającego możliwość zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez spółkę kapitałową, której współnikami lub akcjonariuszami będą członkowie konsorcjum.

Podmiotowi publicznemu przysługuje swoboda w zakresie określenia warunków zgody co do zawarcia umowy przez spółkę partnera publicznego, przy czym nie mogą prowadzić one do naruszenia podstawowych zasad udzielania zamówień publicznych takich jak uczciwa konkurencja czy jawność¹³. Podmiot publiczny zamieszcza stosowną informację w ogłoszeniu wszczynającym postępowanie w sprawie wyboru partnera prywatnego również gdy nie wyraża zgody na powyższe rozwiązanie.

Rozwiązywanie sporów co do interpretacji umowy oraz innych konfliktów związanych z jej realizacją

Procedury rozwiązywania sporów mogą stanowić odpowiedni załącznik do umowy o PPP. Umowa może regulować proces przeprowadzania stosownych konsultacji między jej stronami w razie zaistnienia sporów związanych z interpretacją jej postanowień lub sposobu wykonywania wynikających z niej świadczeń i innych obowiązków stron. Podobnie konsultacje mogą dotyczyć sytuacji w których przedmiotem sporu jest sama ważność lub skuteczność zapisów umowy lub poszczególnych jej przepisów. Konsultacje mają charakter dobrowolnych, skupionych na rozwiązaniu sporu w duchu porozumienia i zasad określonych np. w preambule lub innych załącznikach do umowy, rozmowach równorzęd-

13 M. Wawrzyniak, Komentarz do art. 7a [w:] Komentarz do ustawy o ppp, red. Mateusz Grabiec, LEX 2019.

nych partnerów. Umowa o PPP (załącznik do niej) może zawierać postanowienia dotyczące wszczynania procedury konsultacji – a w razie ich niepowodzenia – przekazania sporu pod osąd stosownego ciała rozjemczego, np. komisji wspólnie powołanych niezależnych ekspertów, co do których strony wspólnie zgodziły się i uznają ich autorytet w rozstrzyganych sprawach. Komitet ten może być również powoływany *ad hoc* w trybie określonym w umowie stosownie do przedmiotu sporu. **Ważne jest to, aby eksperci, którym poddaje się pod rozważenie kwestie sporne byli faktycznie obiektywni i merytoryczni.** Załącznik może określać sposób dokooptowywania niezależnych kolejnych ekspertów oraz sposób ich pracy. Procedura powinna również zobowiązywać strony sporu do odpowiedniej współpracy z ekspertami oraz ustanawiać w tej sprawie odpowiednie terminy. Umowa powinna określać zasady pokrywania kosztów procedur wyjaśniających i wskazywać, w jakim zakresie rozstrzygnięcia konsultacji czy decyzja zespołu powołanych ekspertów jest wiążąca dla stron. W szczególności umowa o PPP może zawierać postanowienie mówiące o tym, że po wdrożeniu przewidzianych w niej procedur żadna ze stron nie podda kwestii rozstrzygniętych zgodnie z uregulowaną w umowie procedurą rozstrzygania sporów rozstrzygnięciu sądów powszechnych. Możliwe jest również dopuszczenie dalszego rozstrzygnięcia spraw spornych przed sądem powszechnym lub arbitrażowym – w takim przypadku jednak trudno już mówić o procedurze rozstrzygania sporów w ramach czynności zarządzania umową PPP w pierwotnym znaczeniu.



Zdjęcie: stock.adobe.com

Rozpoczęcie i zakończenie realizacji umowy w kontekście czynności zarządczych podmiotu publicznego

Zarówno wejście w życie umowy, jak i jej wygaśnięcie albo rozwiązanie zależy może od zaistnienia określonych w niej zapisów, których wykonanie wymaga potwierdzenia strony publicznej lub złożenia stosownych oświadczeń woli. W praktyce, ze względu na skompli-

kowaną naturę przedsięwzięć PPP, w umowie regulującej relacje stron (jak i w ewentualnie towarzyszących jej zobowiązaniach dodatkowych tworzących całość kształtów praw i obowiązków strony publicznej i prywatnej oraz podmiotów finansujących – jak banki czy instytucje zarządzające środkami UE w przypadku projektów hybrydowych) główna umowa o PPP zawiera listę warunków, które muszą zostać spełnione, aby postanowienia umowy o PPP weszły w życie. Warunki te mogą obejmować np.: przekazanie składników majątkowych na rzecz partnera prywatnego, uzyskanie przez partnera prywatnego (a niekiedy podmiot publiczny) finansowania, na zasadach umożliwiających realizację założonego przez strony w umowie o PPP modelu finansowego. Warunkiem wejścia w życie zapisów umowy może być również dostarczenie przez strony określonych dokumentów (np. gwarancji bankowej, polisy ubezpieczeniowej, gwarancji ze strony podmiotu sprawującego kontrolę właścicielską lub administracyjną nad stronami umowy co do spełnienia się warunków opisanych w umowie i determinujących jej realizację). **Strona publiczna powinna ściśle egzekwować zobowiązania partnera prywatnego określone w umowie** (np. co do uzyskania decyzji administracyjnych), **aktywnie współpracując z partnerem w tych obszarach, które związane są z jej odpowiedzialnością (ryzykami).** Umowa może zresztą zawierać stosowne zasady, na jakich odbywa się to zaangażowanie (współpraca podmiotu publicznego, poza wniesieniem wkładu własnego). Zapisy te są szczególnie istotne z punktu widzenia zarządzania kontraktem, ponieważ wiążą się równocześnie ze spełnieniem świadczenia strony publicznej (np. przekazanie dokumentacji), której partner potrzebuje w ramach procedur mających na celu uzyskanie decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Zobowiązania te są niekiedy kluczowe na etapie projektowania i budowy przedmiotu przedsięwzięcia, zwłaszcza jeśli dotyczy ono zadań istotnie oddziałujących na środowisko lub też realizowanych w obiektach lub na obszarach objętych specjalnymi regulacjami jak np. ochroną konserwatora zabytków.

Istotną częścią zadań zarządczych może być odpowiednie zarządzanie procesem przyjmowania i składania przewidzianych w umowie zapewnień czy oświadczeń stron związanych z realizacją umowy PPP. Szczególnie to partner prywatny składa podmiotowi publicznemu zapewnienia wyjaśniające swój status prawny i umocowania do zawarcia umowy o PPP, deklaracje co do własnej sytuacji finansowej, dysponowania zasobami osobowymi, technicznymi oraz organizacyjnymi, możliwości organizacyjnych i technologicznych swoich podwykonawców, możliwości dysponowania na potrzeby przedsięwzięcia prawami własności przemysłowej oraz intelektualnej. Ten etap realizacji umowy powiązany jest z minimalizacją działań mających na celu wejście w życie umowy i jej poprawną realizację.

Co więcej, częścią zarządzania umową jest realizacja określonych w umowie obowiązków związanych z wygaśnięciem umowy o PPP. W szczególności dotyczy to zasad przekazania składnika majątkowego w ramach umowy. Ponadto określić należy zakres oraz podział kosztów badania stanu prawnego (niekiedy wyceny) i technicznego składnika majątkowego dla celów związanych z jego przejściem: najpierw przez stronę prywatną, a potem przez podmiot publiczny.

W umowie określone są również sytuacje, w których umowa o PPP może zostać rozwiązana przez jedną ze stron. W praktyce postanowienia dotyczące rozwiązania umowy powiązane są z umową bezpośrednią, którą strony umowy o PPP zawierają z podmiotem finansującym przedsięwzięcie, przyznając mu określone uprawnienia (włącznie z przejściem projektu); analogicznie zawarta umowa może ulec rozwiązaniu w razie braku uzyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych, za co odpowiadał podmiot publiczny lub w razie wystąpienia poważnych przeszkód w procesie uzyskiwania pozwoleń na realizację przedsięwzięcia lub związanych ze stanem wkładu własnego (np. wystąpienie zdarzeń związanych z ryzykiem archeologicznym).

Zakończenie umowy z winy partnera prywatnego – rola kontroli i monitoringu

W umowie określone zostaną zasady jej wypowiedzenia przez strony w przypadku istotnego naruszenia postanowień. Przypadki naruszenia umowy o PPP przez podmiot publiczny najczęściej będą związane z przejściem od partnera prywatnego składników majątkowych służących do realizacji przedsięwzięcia, brakiem właściwej płatności wynagrodzenia, wystąpieniem sytuacji, która uczyni wykonywanie umowy o PPP przez partnera prywatnego niemożliwym lub obiektywnie nieopłacalnym. Klauzula może przewidywać okres w trakcie którego podmiot publiczny będzie mógł wyeliminować skutki zaistniałych zdarzeń, stanowiących podstawę do wypowiedzenia umowy przez partnera prywatnego.

Katalog sytuacji, w których to podmiot publiczny będzie uprawniony do wypowiedzenia umowy o PPP będzie z reguły o wiele szerszy. Wśród przesłanek wypowiedzenia umowy przez podmiot publiczny chodzi o przypadki działania lub zaniechania po stronie partnera prywatnego mające istotny, niekorzystny wpływ na realizację przedsięwzięcia i jakość świadczonych w jego ramach usług. Przesłanka niewłaściwego wykonywania obowiązków w zakresie realizacji przedmiotu przedsięwzięcia, a następnie jego eksploatacji, upoważniająca do obniżenia wynagrodzenia może być w razie powtarzających się nieprawidłowości przesłanką wypowiedzenia umowy.

Przesłanką uzasadniającą natychmiastowe wypowiedzenie umowy o PPP może być np. upadłość partnera prywatnego, podjęcie uchwały o rozwiązaniu spółki celowej przez wspólników (działających za pośrednictwem tej spółki jako partner prywatny), długotrwałe niewykonywanie przez niego zobowiązań z umowy o PPP, nieuzyskanie przez partnera wymaganego poziomu ochrony ubezpieczeniowej, brak środków finansowych pozwalających na realizację przedsięwzięcia lub też niewywiązywanie się z obowiązków wobec odbiorców usług użyteczności publicznej co do ich jakości, dostępności czy ceny.

Osobną przesłanką rozwiązania umowy z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego może być wykorzystywanie przez niego składnika majątkowego wniesionego przez podmiot publiczny w sposób oczywście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie.

Jak widać przesłanki uzasadniające wypowiedzenie umowy o PPP mogą i powinny być stwierdzone w ramach obowiązków kontrolnych i monitoringu umowy. Umiejętne zarządzanie kontraktem w tym przypadku polega na możliwie jednoznacznym, chroniącym interes prawny podmiotu publicznego, stwierdzeniu okoliczności uzasadniających skorzystanie z uprawnień do wypowiedzenia umowy. Jest to szczególnie ważne wobec **niebezpieczeństwa dochodzenia przez stronę prywatną roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej mu przez niewłaściwe działanie strony publicznej**, a być może nawet dochodzenia utraconych pożytków, co jest szczególnie niebezpieczne wobec długotrwałości tego typu umów i związanej z nią skali potencjalnych roszczeń. Szczególnym przypadkiem działań zarządczych na wypadek niewywiązywania się strony prywatnej z ciężących na niej zobowiązań jest zastosowanie rozwiązań związanych z umową wsparcia zawartą zgodnie z art. 10a ustawy o PPP.

Wyjątkowe wypadki zakończenia umowy o PPP

Zgodnie z generalnymi zasadami ustawy – Prawo zamówień publicznych, które znajduje zastosowanie wprost do umów o PPP, o ile przepisy p.z.p. nie są modyfikowane w przedmiotowym zakresie przez ustawę o PPP (art. 4 ust 1 u.p.p.p.). W konsekwencji podmiot publiczny zawsze w razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy lub dalsze wykonywanie umowy może zagrozić istotnemu interesowi bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwu publicznemu, podmiot publiczny może odstąpić od umowy w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o tych okolicznościach. W takiej sytuacji partner prywatny

może żądać wyłącznie wynagrodzenia należnego z tytułu wykonania części umowy.

Podmiot publiczny może rozwiązać umowę o PPP, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

- 1) zmiana umowy została dokonana z naruszeniem art. 144 ust. 1-1b, 1d i 1e p.z.p.;
- 2) partner prywatny w chwili zawarcia umowy podlegał wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 1 p.z.p.;
- 3) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził w ramach procedury przewidzianej w art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, że państwo polskie uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy Traktatów, dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25/UE – z uwagi na to, że podmiot publiczny udzielił zamówienia z naruszeniem przepisów prawa Unii Europejskiej. W takim przypadku wykonawca może żądać wyłącznie wynagrodzenia należnego z tytułu wykonania części umowy.

Na osobną uwagę zasługują działania podmiotu publicznego jako zarządcy umowy o PPP w sytuacji, gdy zachodzi konieczność unieważnienia takiego kontraktu. Umowa o PPP może zostać unieważniona. Przestanki unieważnienia umowy o PPP określa art. 146 ust. 1 p.z.p. **Unieważnienie umowy o PPP odnosi skutek od momentu jej zawarcia**, co wiąże się z koniecznością wzajemnego zwrotu świadczeń. W przypadku dokonania przez podmiot publiczny czynności lub zaniechania dokonania czynności z naruszeniem przepisu ustawy, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania, z powództwem o unieważnienie umowy o PPP wystąpić może Prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

Niezależnie od powodów wcześniejszego zakończenia okresu obowiązywania umowy, konieczne będzie uruchomienie kolejnego, długotrwałego nieraz etapu działań zarządczych związanych z prowadzeniem rozliczeń stron na wypadek przedterminowego rozliczania umowy.

Marcin Wawrzyniak – radca prawny, doradca prawny jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w projektach PPP i koncesji, współpracownik Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, autor licznych publikacji z zakresu PPP oraz koncesji.

3.2. Realizacja zapisów umowy o PPP w obszarze efektywności energetycznej

Anna Latusek

Wprowadzenie

Tematyka efektywności energetycznej w modelu PPP była stale obecna na łamach Biuletynu PPP ze względu na popularność tego typu przedsięwzięć wśród samorządów i znaczenie projektów ESCO dla zrozumienia modelu PPP zakładającego wynagrodzenie partnera prywatnego w tzw. modelu opłaty za dostępność¹. W świetle najnowszych danych na temat rynku PPP, przedstawionych przez Ministerstwo Rozwoju i Inwestycji² w obszarze efektywności energetycznej od 2009 r. wszczęto łącznie 52 postępowania na wybór partnera prywatnego o wartości 841 ml zł, które zaowocowały zawarciem 20 umów o wartości 333 mln zł – a w najbliższym czasie planowane jest wdrożenie kolejnych 22 przedsięwzięć o wartości 382 mln zł. Analizując szczegółowe zagadnienia związane z zarządzaniem przedsięwzięciem PPP w obszarze efektywności energetycznej można zwrócić uwagę na problematykę odpowiedniego podziału zadań i ryzyk w ramach budowy i eksploatacji infrastruktury, która zgodnie z założeniami kontraktu ma być wytworzona, utrzymywana i eksploatowana przez partnera prywatnego w ramach ryzyk (budowy i eksploatacji) przypisanych w większości stronie prywatnej kontraktu. W projektach z zakresu efektywności energetycznej można jak w soczewce zaobserwować w jaki sposób optymalizacja nakładów inwestycyjnych przekłada się na uzyskanie efektywności na poziomie eksploatacji infrastruktury. **Szczególne znaczenie w tego typu projektach ma monitoring i kontrola efektów przedsięwzięcia w obszarze standardu eksploatacyjnego przez podmiot publiczny, a także zagadnień związanych z kosztami utrzymania i odtwarzania infrastruktury przez sektor prywatny na etapie eksploatacyjnym w relacji do wielkości wynagrodzenia partnera prywatnego i mechanizmu jego wypłacania.** Omówienie działań zarządczych podmiotu publicznego w zakresie umów PPP w ob-

szarze efektywności energetycznej ma w konsekwencji znacznie dla realizacji wszystkich przedsięwzięć, w których wynagrodzenie strony prywatnej zależy od osiągnięcia zapisanych w umowie standardów utrzymania przedmiotu przedsięwzięcia, tj. jakości procesu inwestycyjnego i działań utrzymaniowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (dalej: UEE)³ **efektywność energetyczna to stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt**, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu (art. 2 ust. 3 UEE). W myśl art. 19 ust 1 UEE, poprawie efektywności energetycznej służą przedsięwzięcia obejmujące m.in. przebudowę lub remont budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, w tym modernizacja lub wymiana oświetlenia, urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych lub w procesach energetycznych oraz lokalnych sieci ciepłowniczych i lokalnych źródeł ciepła w rozumieniu art. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁴ (dalej: UT).

W kontekście przedsięwzięć z zakresu efektywności energetycznej należy również przywołać art. 6 ust. 1 UEE, zgodnie z którym **administracja publiczna jest zobowiązana stosować środki poprawy efektywności energetycznej jest również realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu UT.**

Rodzaje umów w formule ESCO⁵ obejmują dwa najważniejsze modele umów w formule ESCO w zakresie poprawy efektywności energetycznej: Energy Performance Contracting, w skrócie EPC oraz gwarantowanych dostaw energii (Energy Delivery Contracting, czyli EDC). Umowy EDC w modelu PPP, nie upowszechniły się szerzej w Polsce poza projektem PPP

1 Por. Biuletyn PPP nr 1 oraz Biuletyn PPP nr 7; w szczególności: A. Jakowlew, Projekty efektywności energetycznej – jaką ofertę wybrać, Biuletyn PPP nr 7, s. 38-44.

2 „Raport rynku PPP 2009 – I i II kw. 2019”, źródło: <https://www.ppp.gov.pl/baza-zamierzen-inwestycyjnych-ppp/#baza>

3 t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 545 ze zm.

4 t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 966 ze zm.

5 Na podstawie materiałów zamieszczonych na stronie internetowej: <https://www.escowpolsce.pl/vademecum/czym-jest-esco.html>

realizowanym w Radzionkowie w zakresie oświetlenia ulicznego⁶.

EPC to umowy pomiędzy beneficjentem a dostawcą środków poprawy efektywności energetycznej (ESCO). Kontrakty EPC zakładają, że inwestycja „spłaca się” według określonego w umowie harmonogramu – zależnego od osiągniętego poziomu poprawy efektywności energetycznej, który jest gwarantowany przez ESCO⁷. Usługi oferowane przez firmy ESCO różnią się od siebie sposobem finansowania oraz podziałem ryzyka i zysków pochodzących z wdrożeniem inwestycji pomiędzy firmę ESCO a klienta.

W praktyce spotykane są następujące typy umów:

- umowy EPC, w których firma ESCO oferuje finansowanie, dając jednocześnie podmiotowi publicznemu gwarancję oszczędności (ponosi więc niemal całkowite ryzyko inwestycji),
- umowy, w których podmiot publiczny odpowiada za finansowanie, a firma ESCO gwarantuje określone w kontrakcie oszczędności energii (ryzyko jest podzielone między strony umowy),
- umowy przewidujące całkowitą cesję na firmę ESCO wartości oszczędności z tytułu zmniejszonych kosztów energii, aż do całkowitej spłaty inwestycji,
- umowy o zarządzanie zużyciem energii, na podstawie których firma ESCO otrzymuje zapłatę za świadczenie usługi energetycznej⁸.

W praktyce polskiej - przedsięwzięcia z zakresu podniesienia efektywności energetycznej dotyczą prac

6 Więcej w „Poradnik ESCO dla polskich miast” B. Korbus, M. Wawrzyniak (rozdział I) <https://esco-samorzady.pl/wp-content/uploads/2019/04/Poradnik-ESCO-poradnik-plus-dokumentacja-dla-PPP-ESCO-i-PPP-PZP.pdf>

7 Prawną definicję umowy EPC zawiera art. 3 dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych.

8 Mniej rozpowszechnione w praktyce polskiej administracji (a dominujące w sektorze prywatnym) są umowy typu EDC (Energy Delivery Contracting), czyli umowy gwarantowanych dostaw energii przez firmę ESCO. Wieloletnie umowy EDC ustalają warunki eksploatacji, budowy lub modernizacji źródeł energii (ciepła i energii elektrycznej), przy czym ryzyko wykonania tych prac ponosi firma ESCO. Umowy EDC zakładają, że optymalizacja zużycia energii następująca w konsekwencji przewidzianych w niej prac, skutkuje korzyściami finansowymi dla zamawiającego, które pozwalają na obsługę zobowiązań wobec przedsiębiorcy ESCO. Zadania firmy ESCO obejmują: projektowanie, finansowanie oraz budowę lub przejęcie źródła energii będącego przedmiotem umowy, a następnie zarządzanie, tj. utrzymanie techniczne i eksploatację obiektu będącego przedmiotem umowy. Co specyficzne, owe zadania obejmują również zakup paliwa oraz sprzedaż energii służącej ogrzaniu oraz oświetleniu budynków objętych kontraktem. Ponadto w umowach typu EDC, wynagrodzeniem wykonawcy/partnera prywatnego są głównie płatności za energię dostarczoną zamawiającemu/podmiotowi publicznemu w ramach umowy.

wykonywanych w istniejących budynkach (obejmując również etap projektowania, finansowania i zarządzania termomodernizowaniami budynkami). Branżowy podręcznik EPEC⁹ wskazuje na to, że we wszystkich przedsięwzięciach PPP dotyczących efektywności energetycznej, termin „projektowanie” odnosi się zwykle do optymalizacji efektywności energetycznej istniejącego budynku publicznego lub grupy takich budynków (zazwyczaj budynków edukacyjnych i budynków wykorzystywanych na potrzeby administracji lokalnej)¹⁰. Natomiast faza projektu nosząca nazwę „budowa” odnosi się zwykle do modernizacji i wdrożenia działań zwiększających efektywność energetyczną w istniejących budynkach, a nie w budynkach nowych. Samo podwyższenie efektywności energetycznej w modelu PPP prowadzi zazwyczaj do ulepszenia istniejących budynków i jest częścią specyfikacji rezultatów projektu, ale nie jedynym celem projektu. Najbardziej innowacyjne w podejściu PPP/ESCO jest uzyskanie przez podmiot publiczny gwarancji oszczędności energii (ewentualnie zużycia jej na określonym poziomie), co powiązane jest bezpośrednio z poziomem opłat proporcjonalnym do poziomu uzyskanych rezultatów w obszarze efektywności energetycznej. **Rezultat wdrożenia projektu ESCO (oszczędność energii) jest mierzony jako osiągnięte zmniejszenie jej zużycia**¹¹. W konsekwencji projekty EPC wymagają innego podejścia do zarządzania fazą zamówienia, a **kluczowym elementem jest określenie metodologii skutecznego pomiaru i obliczenia oszczędności energii** na początku procesu w celu optymalnego podziału ryzyk i zadań związanych z realizacją projektu pomiędzy strony umów.

Zadania strony publicznej w ramach realizacji przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej

Wynagrodzenie partnera prywatnego a efekt energetyczny

Wynagrodzenie partnera prywatnego, zgodnie z naturą PPP, wyplatane jest w powiązaniu nie tyle z budową infrastruktury będącej przedmiotem umowy, co z jej dostępnością, a w przypadku przedsięwzięć PPP wiąże się bezpośrednio z osiągnięciem zaoferowanego efektu energetycznego. Część wynagrodzenia niezależnie od zapłaty za wykonanie i sfinansowanie

9 Poradnik EPEC w zakresie efektywności energetycznej..., str. 6.

10 Porównaj: Raport dotyczący rynku ppp w Polsce w obszarze termomodernizacji, autorstwa B. Korbusa i R. Cieślaka (red.), wydany przez PARP; dostępny: <http://www.ippp.pl/uploads/Raport-termomodernizacja-Instytut-PPP.pdf>

11 Więcej w: „Produkt ESCO dla polskich miast”, B. Korbus, M. Wawrzyniak (rozdział I) <https://esco-samorzady.pl/wp-content/uploads/2019/04/Poradnik-ESCO-poradnik-plus-dokumentacja-dla-PPP-ESCO-i-PPP-PZP.pdf>

stosownych robót płatna jest za prawidłowe utrzymanie i zarządzanie przedmiotem przedsięwzięcia. Całość wynagrodzenia w przedsięwzięciu PPP przyjmuje formę cyklicznych płatności przekazywanych partnerowi zgodnie z zasadami określonymi w umowie o PPP.

Analiza kontraktów zawieranych w praktyce wskazuje, że wynagrodzenie partnera prywatnego obejmuje określone w (przyjętej) ofercie partnera prywatnego kwoty, zależne od wykonania prac na określonym etapie współpracy oraz w odniesieniu do poszczególnych obiektów objętych przedsięwzięciem. Oferta partnera prywatnego w części dotyczącej kosztów realizacji przedsięwzięcia (niezależnie od jego efektu energetycznego) zazwyczaj zawiera rozliczenie wynagrodzenia za etap robót, tj. za (1) wykonanie prac projektowych i (2) wykonanie modernizacji energetycznej oraz za (3) rozłożenie płatności wynagrodzenia za wykonanie prac projektowych i modernizacji energetycznej w rozbiu na liczbę lat obowiązywania umowy (sfinansowanie), które zostaje dokonane na podstawie jednej faktury VAT, zawierającej trzy odrębne pozycje (1, 2 i 3). Na fakturze partner prywatny wskazuje kwotę stanowiącą sumę wartości wskazanych pozycji. Przy ustalaniu kwoty wynagrodzenia brutto partner prywatny powinien mieć na względzie to, że wynagrodzenie za rozłożenie płatności wynagrodzenia za wykonanie prac projektowych i modernizacji energetycznej na liczbę lat określonych w umowie (sfinansowanie) zwolnione jest z podatku VAT. **Podmiot publiczny zatem przed wypłatą wynagrodzenia powinien zweryfikować, czy jest ono należne w pełnej wysokości.** Pierwszym obszarem działań kontrolnych i monitorujących podmiotu publicznego będzie kontrola wykonanych prac budowlanych i dostaw w celu sprawniejszego osiągnięcia efektu energetycznego¹². **Podstawą do wystawienia faktury VAT jest bowiem dokonanie przez podmiot publiczny odbioru końcowego robót i prac z zakresu modernizacji energetycznej we wszystkich obiektach wchodzących w zakres przedsięwzięcia na zasadach określonych w umowie.** Wiąże się to bezpośrednio z obowiązkiem zarządzania przez stronę prywatną większością ryzyk budowy występujących w projekcie. Zgodnie z umową o PPP podmiot publiczny zobowiązuje się do zapłaty kwoty wynikającej z faktury, wystawionej po odbiorze prac, w terminach wymagalności danej płatności określonej zgodnie z harmonogramem spłat etapu robót – z zastrzeżeniem możliwości ich zmniejszenia stosownie do systemu przyjętego w zakresie potencjalnego pomniejszenia wynagrodzenia partnera związanego z ponoszeniem przez niego ryzyka budowy. **Zmiana harmonogramu spłat jest możliwa w drodze aneksu, stosownie do zapisów umowy w tym zakresie. Możliwości zmian w tym zakresie powinny być zatem ja-**

12 Więcej na temat zarządzania kontraktem ppp por. M. Wawrzyniak, Realizacja zapisów umowy o PPP, zmiany umowy i rozwiązanie kontraktu – przykłady zapisów w niniejszym *Biuletynie*.

sno przewidziane i określone już w projekcie umowy, co stanowi ważny element należytego zarządzania przedsięwzięciem przez podmiot publiczny. Rozliczenie wynagrodzenia za etap zarządzania następuje w kwocie określonej w umowie o PPP. Jest ono dokonywane w częściach, w ilości odpowiadającej długości okresu trwania etapu eksploatacji na podstawie wystawianych przez partnera prywatnego faktur VAT za okresy ustalone w umowie – i rozpoczyna się z dniem określonym w harmonogramie spłat etapu zarządzania. **Na tym etapie również kluczowy jest monitoring i kontrola umowy przez podmiot publiczny, który pełne, należne wynagrodzenie zapłacić może jedynie w razie całkowitego osiągnięcia efektów użytkowych określonych w umowie.** Strony umowy mogą dokonać zmiany harmonogramu wypłat wynagrodzenia jedynie w drodze pisemnego aneksu do umowy. Ryzyko dostępności spoczywające na partnerze prywatnym związane jest z faktem, że spłaty na etapie eksploatacji powinny być powiązane z dostępnością przedmiotu przedsięwzięcia, w tym w bezpośrednim odniesieniu do utrzymania deklarowanego w ofercie poziomu zużycia energii w relacji do ustalonego na potrzeby umowy standardu eksploatacyjnego¹³. „Ze względu na długoletni okres funkcjonowania umowy, strony mogą przewidzieć możliwość wzrostu kwoty wynagrodzenia za etap zarządzania (waloryzację), na zasadach określonych w umowie, np. nie częściej niż raz w roku, o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych opublikowany przez Prezesa GUS za rok poprzedni, na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który będzie zaokrąglany w górę do pełnego złotego wyłącznie na pisemny wniosek partnera prywatnego złożony najpóźniej do 30 listopada roku poprzedzającego wzrost tego wynagrodzenia”¹⁴.

Co warto podkreślić, na mocy umowy o PPP należy kontrolując i monitorując wykonanie zobowiązań partnera, podmiot publiczny nie gwarantuje partnerowi prywatnemu w umowie „pewnego zysku” z przedsięwzięcia ani odzyskania zainwestowanego w przedsięwzięcie kapitału w przypadku, gdy partner prywatny nie osiągnie gwarantowanych w ofercie oszczędności energetycznych, co powiązane jest z koniecznością uwzględnienia art. 18a ustawy o PPP, który determinuje status budżetowy płatności dokonywanych na mocy umowy o PPP, niezależnie od „branży” w jakiej jest realizowany¹⁵.

13 Produkt ESCO dla polskich miast,” str. 101. <https://esco-samorzady.pl/wp-content/uploads/2019/04/Poradnik-ESCO-poradnik-plus-dokumentacja-dla-PPP-ESCO-i-PPP-PZP.pdf>; tamże str. 25 i nast.

14 Tamże, str. 101.

15 Por. publikacja „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny”, str. 46 i nast., jeden z przykładów dotyczy efektywności energetycznej.

Rozliczenia na etapie prac budowlanych

W razie potrzeby, szczególnie jeśli projekt jest finansowany w modelu hybrydowym (dotacje UE lub krajowe), w umowie o PPP, można zastrzec możliwość wprowadzenia zapisu co do wcześniejszej spłaty na rzecz partnera prywatnego części lub całości wynagrodzenia za roboty i prace wykonane na etapie robót, tj, przed upływem okresów rozliczeniowych wskazanych w harmonogramie spłat etapu robót. W takim wypadku podmiotowi publicznemu należne będzie dyskonto (zmniejszenie kosztu rozłożenia płatności w czasie). **Podmiot publiczny musi zatem w ramach swych działań zarządczych czuwać nie tylko nad procesem odbioru prac, ale i należywym zabezpieczeniem swoich praw finansowych, wpływających na obniżenie wysokości wynagrodzenia partnera w części związanej z mniejszym niż pierwotnie przewidywane finansowaniem przedsięwzięcia przez stronę prywatną.**

Wysokość dyskonta zależy od kwoty i momentu wcześniejszej spłaty. W wypadku całkowitej spłaty w n-tym roku, wysokość dyskonta będzie równa sumie kosztów inwestycyjnych finansowania dla lat od n+1 do ostatniego roku. Natomiast w wypadku częściowej spłaty, wysokość dyskonta zależy od kwoty i momentu wcześniejszej spłaty – i będzie podstawą do zmiany harmonogramu spłat etapu robót, ewentualnie także harmonogramu spłat etapu zarządzania. Podmiot publiczny w przypadku zaistnienia przesłanek do wcześniejszej spłaty części zobowiązań (np. w związku z pozyskaniem dofinansowania unijnego dla projektu będącego przedmiotem umowy o PPP w ramach tzw. modelu hybrydowego) powinien wcześniej zawiadomić partnera prywatnego w określonym w umowie terminie, wskazując kwotę owej wcześniejszej spłaty. Spłata całkowita lub częściowa może być dokonana w dowolnym terminie wybranym przez podmiot publiczny, jeśli umowa o PPP tak stanowi. **Umowa powinna określać w jakim terminie od daty dokonanej spłaty całkowitej lub częściowej (zaksięgowania jej na koncie) partner prywatny dokona stosownej korekty faktury, co będzie egzekwowane przez stronę publiczną.** W razie przyjęcia w umowie wspomnianych zapisów dotyczących wcześniejszego rozliczenia wzajemnych należności, należy wprowadzić do umowy również zapisy wyraźnie wskazujące na to, iż partnerowi prywatnemu nie przysługuje jakiegokolwiek uprawnienie do żądania od podmiotu publicznego kwoty odszkodowania czy też kary umownej z tytułu wcześniejszej spłaty, która w żaden sposób nie powinna również powodować wzrostu kwoty wynagrodzenia partnera prywatnego. Podstawą do zapłaty rat wynagrodzenia za etap robót jest wystawiona przez partnera prywatnego i przekazana podmiotowi publicznemu faktura VAT, jednak umowa o PPP może wymagać przedstawienia dodatkowo oświadczeń potwierdzających otrzymanie przez podwykonawców całości należnego wynagrodzenia za wykonanie robót w ramach

etapu robót lub kserokopii faktur wystawionych przez podwykonawców potwierdzonych „za zgodność z oryginałem” wraz z potwierdzeniem przelewu na rachunek bankowy podwykonawców kwot wskazanych na tych fakturach, ewentualnie wraz z kserokopią innego dokumentu świadczącego o dokonaniu na rzecz podwykonawców zapłaty całości wynagrodzenia za wykonane przez nich roboty. Ze względu na obowiązki zarządcze spoczywające na podmiocie publicznym w zakresie rozliczenia robót budowlanych w ramach zamówienia publicznego jakim jest umowa o PPP, w przypadku nieprzekazania wspomnianych wyżej dokumentów, termin wymagalności zobowiązania określonego w ramach faktury, w myśl umowy o PPP, rozpoczyna się od momentu złożenia „kompletnej” dokumentacji towarzyszącej fakturze partnera prywatnego. W razie woli dokonania bezpośredniej zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, podmiot publiczny zwraca się uprzednio do partnera prywatnego o wyjaśnienie zaległości w płatnościach w terminie zakreślonym oraz umożliwia partnerowi prywatnemu zgłoszenie pisemnych uwag dotyczących bezpośredniej zapłaty. W sytuacji, gdy podwykonawca wykaże zasadność takiej zapłaty, podmiot publiczny potrąca kwotę wyłaconego należnego mu wynagrodzenia, bez odsetek, z wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu w wysokości kwoty wypłaconej bezpośrednio temu podmiotowi, uznając ją za uregulowaną. Termin płatności takiej faktury wynosić może np. 30 dni od daty jej otrzymania przez podmiot publiczny. Zasady wypłaty wynagrodzenia powinny być analizowane ściśle w związku z zapisami dotyczącymi zasad podziału ryzyk w przedsięwzięciu i sposobu kontrowania obowiązków partnera prywatnego zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji/utrzymania infrastruktury będącej przedmiotem umowy o PPP.

Na etapie prac projektowych to partner prywatny zobowiązuje się do wykonania i przekazania podmiotowi publicznemu – w terminie określonym w umowie – dokumentacji technicznej niezbędnej dla uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych dla przeprowadzenia modernizacji energetycznej, obejmującej co najmniej opracowanie:

- projektów budowlanych zgodnie z wymaganiami określonymi przez prawo budowlane;
- projektów wykonawczych w wymaganych branżach;
- projektu systemu zarządzania energią.

Partner prywatny zobowiązuje się wykonać dokumentację techniczną zgodnie z umową, Programem Funkcjonalno-Użytkowym, przepisami prawa, w tym przepisami techniczno-budowlanymi oraz z zasadami wiedzy technicznej. Kluczowe jest zatem, aby w zespole podmiotu publicznego znaleźli się eksperci dysponujący odpowiednią wiedzą techniczną. Partner prywatny zobowiązuje się na podstawie dokumentacji technicznej, o której mowa powyżej, do uzyskania w imieniu i na rzecz podmiotu pu-

blicznego – na podstawie udzielonego pełnomocnictwa – wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych, uzgodnień, opinii, zezwoleń i pozwoleń, w tym, o ile to niezbędne, decyzji umożliwiających przeprowadzenie modernizacji energetycznej. **Ważnym elementem przygotowania inwestycji jest wykonanie przez partnera prywatnego audytów energetycznych oraz świadectw charakterystyki energetycznej każdego obiektu objętego inwestycją w terminie zakończenia etapu robót oraz ich aktualizacji z taką częstotliwością, aby były ważne przez cały okres obowiązywania umowy.**

Termin zakończenia prac projektowych określony jest ściśle w umowie o PPP, Jednak należy tak zaplanować harmonogram prac, aby partner przekazywał podmiotowi publicznemu dokumentację techniczną do zatwierdzenia sukcesywnie, w liczbie jednorazowo nie większej niż obejmującej np. 3 obiekty, w terminach określonych w harmonogramie etapu robót stanowiącym załącznik do umowy. Podmiot publiczny musi poinformować stronę prywatną, jeśli zatwierdzenie danej partii dokumentów miałyby zająć mu więcej czasu, co powinno pozwolić na przedłużenie wszystkich dalszych terminów.

Podmiot publiczny może odmówić zatwierdzenia dokumentacji i dokonania odbioru dokumentacji technicznej oraz zażądać wprowadzenia w niej zmian (zastrzeżenia), w wypadku gdy dokumentacja będzie miała istotne wady, w tym będzie niekompletna lub sprzeczna z umową, Programem Funkcjonalno-Użytkowym, zasadami wiedzy technicznej lub przepisami prawa. Niezgłoszenie przez podmiot publiczny na piśmie zastrzeżeń do dokumentacji technicznej zgłoszonej do odbioru – w terminie określonym w harmonogramie – oznacza zazwyczaj jej odbiór bez zastrzeżeń. Partner prywatny w razie wezwania ze strony podmiotu publicznego do usunięcia braków lub wad w dokumentacji zobowiązany jest do tych działań w określonym w umowie terminie, np. 14 dni od daty ich zgłoszenia, chyba że strony ustalą inny termin odpowiadający zakresowi zmian. Dokonanie odbiorów nie oznacza potwierdzenia braku wad fizycznych i prawnych danej dokumentacji, a co za tym idzie nie zwalnia partnera prywatnego z odpowiedzialności za wady fizyczne i prawne dokumentacji na kolejnych etapach umowy.

Szczegółowy zakres rzeczowy robót objętych modernizacją energetyczną zawarty jest w umowie o PPP, Programie Funkcjonalno-Użytkowym oraz w dokumentacji technicznej. Partner prywatny zobowiązuje się do wykonania modernizacji energetycznej z należytą starannością, w sposób zgodny z zasadami sztuki budowlanej, normami branżowymi, postanowieniami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁶ oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Do obowiązków podmiotu publicznego w ramach modernizacji energetycznej należą w szczególności

wprowadzenie i protokolarne przekazanie partnerowi prywatnemu placu budowy wraz z dziennikiem budowy oraz **zapewnienie na swój koszt nadzoru inwestorskiego, jako części zarządzania przedsięwzięciem PPP na etapie budowy.** Podmiot publiczny na etapie budowy kontroluje ponadto partnera prywatnego w zakresie realizacji obowiązków partnera prywatnego w ramach przejęcia placu budowy, jego zabezpieczenia i wygradzenia z równoczesnym zapewnieniem bezpiecznego przejścia i przebywania użytkowników (zazwyczaj uczniów i personelu szkół czy innych obiektów użyteczności publicznej). Głównym zadaniem partnera jest wykonanie modernizacji energetycznej z materiałów odpowiadających wymaganiom określonym w Prawie budowlanym oraz okazanie, na każde żądanie podmiotu publicznego lub inspektora nadzoru inwestorskiego, certyfikatów na znak bezpieczeństwa, certyfikatów lub deklaracji zgodności z polską normą lub aprobatą techniczną każdego używanego na budowie wyrobu. Ważnym obowiązkiem partnera podlegającym kontroli strony publicznej jest zapewnienie na własny koszt transportu odpadów do miejsc ich wykorzystania lub utylizacji, łącznie z kosztami utylizacji.

Kluczowym zagadnieniem podlegającym kontroli podmiotu publicznego ze względu na model podziału ryzyka budowy jest terminowe wykonanie robót i dostarczanie niezbędnych dokumentów potwierdzających parametry techniczne oraz wymagane normy stosowanych materiałów i urządzeń w tym np. wyników oraz protokołów badań, sprawozdań i prób dotyczących realizowanego przedmiotu umowy o PPP.



Zdjęcie: stock.adobe.com

W umowie o PPP można ustanowić przykładowo następujące rodzaje odbiorów robót: odbiory robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbiór końcowy całości robót i prac wchodzących w zakres modernizacji energetycznej (odbiór etapu robót na mocy umowy o PPP).

W razie potrzeby można wykorzystać stosowne procedury rozstrzygania sporów. Działania podmiotu publicznego skupione powinny być na monitoringu i kontroli prac zapewniających terminowe ukończenie prac, szcze-

¹⁶ t.j. Dz.U z 2019 r., poz. 1186 ze zm.

gólnie jeśli przedsięwzięcie finansowane jest ze środków dotacyjnych. Kontrola podmiotu publicznego w ramach zarządzania umową podlega także usunięciu wszelkich wad i usterek stwierdzonych przez nadzór inwestorski w trakcie trwania robót w terminie nie dłuższym niż termin technicznie uzasadniony i konieczny do ich usunięcia.

Wobec powyższego, podmiot publiczny powinien być niezwłocznie informowany – zgodnie z umową – o problemach technicznych lub okolicznościach, które mogą wpłynąć na jakość lub termin ukończenia robót. Natomiast obowiązkiem partnera prywatnego wypływającym bezpośrednio z umowy jest umożliwienie wstępu na plac budowy pracownikom organów państwowego nadzoru budowlanego, do których należy wykonywanie zadań określonych przepisami prawa oraz udostępnianie im dokumentów i informacji wymaganych tymi przepisami.

Rozliczenia na etapie eksploatacji a kwestia nakładów odtworzeniowych

Kluczowym zagadnieniem dla poprawnej realizacji przedsięwzięcia PPP w modelu efektywności energetycznej jest kwestia monitoringu i kontroli parametrów energetycznych (wymagana temperatura, oświetlenie, wymiana powietrza itp. wobec poziomu zużycia energii koniecznej dla zapewnienia zadeklarowanego komfortu cieplnego i oświetleniowego).

Standardowo partner prywatny zobowiązany jest najpóźniej w terminie 30 dni od zakończenia każdego roku rozliczeniowego dokonać prezentacji i przekazać podmiotowi publicznemu raport roczny. Odbiór raportu jest kluczowym zadaniem zarządczym strony publicznej, odbywającym się pod rygorem naliczenia kary umownej za niedotrzymanie terminu monitoringu. Partner prywatny zobowiązuje się przedstawić podmiotowi publicznemu pierwszy raport roczny najpóźniej do dnia określonego w umowie stosownie do daty zakończenia prac budowlanych.

Prezentacja raportu rocznego w ostatnim roku rozliczeniowym następuje w terminie ustalonym przez stronę, nie później jednak niż np. na 10 dni przed dniem zakończenia umowy. W przypadku wypowiedzenia umowy na etapie zarządzania przez którąkolwiek ze stron, rozliczenie uzyskanych oszczędności następuje przed upływem okresu wypowiedzenia umowy. W takim przypadku podmiot publiczny powinien zadbać o to, aby ustalić okres ostatniego rozliczenia oraz pozostałe warunki w drodze stosownego protokołu. W przypadku, gdy z raportu rocznego wynika, że w danym okresie z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego zgodnie z metodologią obliczania oszczędności nie zostały uzyskane oszczędności w zużyciu energii cieplnej i/lub elektrycznej na poziomie określonym w umowie, podmiot publiczny wystawia partnerowi prywatnemu notę obciążeniową z trzydziestodniowym terminem płatności na kwotę stanowiącą równowartość pieniężną sumy gwarantowanych oszczędności określonych

w umowie, pomniejszoną o wskazane w raporcie rocznym faktycznie uzyskane oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w danym roku rozliczeniowym.



Zdjęcie: stock.adobe.com

W celu dokonania obliczenia wartości pieniężnej niedoboru oszczędności w zużyciu energii cieplnej podmiot publiczny musi należycie monitorować wskaźniki będące podstawą do rozliczeń na tę okoliczność (np. przyjmując, że cena 1 GJ będzie powiększana w każdym roku rozliczeniowym o 4% wzrost ceny 1 GJ energii w stosunku do stawki, na podstawie której strony rozliczały oszczędności w poprzednim roku rozliczeniowym, licząc narastająco od ceny obowiązującej w roku zakończenia etapu robót). Prezentacja raportu rocznego odbywa się w miejscu wskazanym przez podmiot publiczny.

Specyfiką projektów PPP w efektywności energetycznej jest wykorzystanie systemu zarządzania energią (dalej: SZE) w infrastrukturze będącej przedmiotem przedsięwzięcia. Na mocy umowy o PPP partner prywatny zobowiązany musi być do wdrożenia systemu zarządzania energią w celu całodobowego zarządzania, kontroli i monitoringu zużycia wody, energii cieplnej i elektrycznej. SZE musi być wyposażony we wszystkie funkcjonalności określone w Programie Funkcjonalno-Użytkowym, co podlega kontroli ze strony podmiotu publicznego. Partner prywatny zobowiązuje się na mocy umowy PPP do umożliwienia zarządcom każdego z obiektów oraz wskazanym przedstawicielom podmiotu publicznego dostępu do panelu on-line SZE (bez możliwości ingerencji). Niezwłocznie po wdrożeniu SZE partner zobowiązany jest przeszkolić zarządców poszczególnych obiektów oraz osoby wskazane przez podmiot publiczny w zakresie działania tego systemu. Partner prywatny musi zawiadamiać podmiot publiczny o wszelkich zmianach technicznych w ramach SZE chyba że wprowadzone zmiany nie wpływają istotnie na sposób jego użytkowania.

Kwestią zależną od ustaleń negocjacyjnych i intencji stron umowy wyrażonych na etapie negocjacji jest określenie tego, jaki zakres zadań wchodzi w obszar utrzymania infrastruktury będącej przedmiotem przedsięwzięcia. Zależnie od woli stron partner nie tylko dokonuje

technicznych działań związanych z należytą konserwacją infrastruktury, ale również może dokonywać napraw elementów systemu stworzonego na etapie inwestycyjnym, które zużyły się lub uległy uszkodzeniu już po etapie eksploatacji. **Należy jednak zwrócić uwagę, że owe działania odtworzeniowe są zazwyczaj powiązane ze znacznymi kosztami**, które w razie przyjęcia ryzyka ich dokonania w trakcie realizacji umowy obciążają stronę prywatną i istotnie wpływają na ogólną cenę przedsięwzięcia. Co więcej, zazwyczaj partner prywatny wliczy sobie potencjalne, przyszłe nakłady w całość wynagrodzenia – niezależnie od tego, czy faktycznie je poniesie, co w konsekwencji może spowodować, że ekonomiczny ciężar ryzyk utrzymaniowych czy raczej odtworzeniowych formalnie alokowanych po stronie partnera, *de facto* poniesie podmiot publiczny. Pojawia się tym samym pytanie o to, jak efektywnie zarządzać takim zagadnieniem – tj. o to, jaki jest optymalny model podzielenia się ryzykiem utrzymania i odtwarzania infrastruktury zaangażowanej w realizację przedsięwzięcia typu ESCO. W praktyce należy mieć na względzie, że zasadne jest wymaganie od partnera prywatnego jak najdłuższego terminu gwarancji na komponenty techniczne wykorzystane do realizacji przedsięwzięcia, co wymaga od partnera również odpowiedniej konserwacji instalacji, zgodnej z instrukcją producenta. Natomiast poważniejsze kompleksowe naprawy kosztownych elementów systemu powinny być opcją do wykorzystania zgodnie z umową, stosownie do decyzji zarządzającej kontraktem strony publicznej. Niewykluczone, że po kilku latach współpracy taniej i efektywniej będzie zlecić dodatkową wymianę zużytych elementów po cenie rynkowej niż kontraktować te procesy (wobec ryzyka niewystąpienia takiej konieczności w praktyce) po (wyższej) cenie z dnia udzielania zamówienia.

Marek Tobiacelli,

Dyrektor ds. Rozwoju Biznesu w Siemens sp. z o.o. Smart Infrastructure

Jeżeli mówimy o projektach ESCO, czyli nastawionych na gwarantowany efekt energetyczny w okresie wieloletnim (5-20 lat), to należy uwzględnić, że:

- **wieloletni okres umowy nawet w podstawowym zakresie usługi (czyli zarządzanie energią i utrzymanie systemu zarządzania), realizowanym bezpośrednio przez firmę ESCO, jest wyzwaniem przy tworzeniu oferty cenowej.** Nawet, jeśli założymy zastosowanie mechanizmu indeksacji kosztów w oparciu o lepsze wskaźniki niż wskaźnik inflacji;
- prawidłowa wycena w innych zakresach utrzymaniowych powinna opierać się o oferty pod-

wykonawców, ważne również w okresie wieloletnim. Z reguły jednak, typowi podwykonawcy to małe firmy, dla których składanie oferty na długi okres jest nadmiernym ryzykiem i nie chcą tego robić. W tej sytuacji doświadczona firma ESCO odpowiednio uwzględni wszelkie ryzyka szacowania kosztów w swojej wycenie;

- wszystkie koszty kalkulowane na okresy wieloletnie muszą być obciążone nie tylko marżą ale i rezerwą na ryzyka a to zawsze utrudnia kompromis między zamawiającym, zwłaszcza publicznym a wykonawcą.

Wniosek jest taki, że dla dobra projektów ESCO należy zakres usługi (utrzymania) wieloletniego ograniczyć do zadań, które wykonuje bezpośrednio firma ESCO. Czyli do tego, co zapewni uzyskanie gwarantowanego w umowie efektu energetycznego.

Maciej Kopański,

Sales Director, ENGIE Technika Instalacyjna Sp. z o.o.

Kwestia odtwarzania infrastruktury wytworzonej w ramach projektów PPP obejmuje dwa podstawowe zagadnienia. Pierwszym są elementy wyposażenia obiektów takie jak np. meble, sprzęt AGD, audio-video, drugim są elementy infrastruktury, takie jak np. urządzenia techniczne i elementy budowlane.

Doświadczeni partnerzy prywatni posiadają wiedzę statystyczną pozwalającą na określenie ilości prac związanych z daną kategorią w trakcie trwania umowy. Można w sposób inżynierski, wiedząc jaka jest jakość zastosowanych materiałów, intensywność użytkowania, przewidzieć, ile będzie koniecznych wymian. Najbardziej złożone jest jednak dokładne określenie standardów, które będą obiektywnie wskazywać na konieczność podjęcia danego działania. Najtrudniejsze są tu oczywiście kwestie związane z estetyką budynków, takie jak np. malowanie ścian. W takich przypadkach stosuje się po prostu cezurę czasową oznaczającą konieczność wykonania poszczególnych prac czy też wymianę sprzętu co jakiś okres.

To, co pozostaje partnerowi prywatnemu do oszacowania, to prognoza kosztów podjęcia określonych działań. Wpływa na to własny szacunek zmian cen na rynku – i to w perspektywie kilkunastu lat. **W mojej ocenie jest to najbardziej kosztotwórczy element takich wycen.** Wynika to z faktu, że wiele prac związanych jest ze znaczącymi nakładami na robociznę, co dla prognoz kilkunastoletnich, jest obciążone koniecznością przyjmowania dużej premii za ryzyko.

Anna Latusek – wieloletni pracownik Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, doświadczona w obsłudze projektów PPP na etapie testu rynku oraz specjalista w zakresie dotacji UE, uczestniczy w doradztwie na rzecz JST również przy projektach PPP, które wdrażane są wobec braku pierwotnie planowanego dofinansowania.

3.3. Aktualne tendencje rozwoju globalnego rynku PPP

Krzysztof Szymański

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą zwięzłego przedstawienia najważniejszych aktualnych tendencji w rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) na świecie.

PPP znajduje się obecnie w dość szczególnym, bardzo dynamicznym okresie. W szeroko rozumianym otoczeniu PPP, a więc w obszarze finansowania i zarządzania infrastrukturą usług publicznych, zachodzą szybkie i daleko idące zmiany, będące następstwem globalnych trendów w dziedzinie demografii, technologii i środowiska naturalnego. Potencjalnie ważnym dla PPP nowym zjawiskiem w otoczeniu politycznym sektora infrastruktury są w szeregu krajów tendencje populistyczne i nacjonalistyczne. Te „mega-trendy” zmieniają charakter oczekiwań społecznych wobec infrastruktury i zarazem znacząco modyfikują kontekst polityczny oraz ekonomikę projektów budowy i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych.

Nowe zjawiska wprowadzają do funkcjonowania sektora infrastruktury znaczące elementy niepewności i ryzyka, a z drugiej strony **otwierają przed nim zupełnie nowe możliwości rozwojowe**. Sprostanie nowym potrzebom użytkowników infrastruktury wymaga ogromnych środków inwestycyjnych na rozbudowę i modernizację jej majątku trwałego. Jednak niestabilność otoczenia komplikuje planowanie rozwoju infrastruktury i utrudnia sfinansowanie niezbędnych nakładów. Prowadzi to do poszukiwań innowacyjnych rozwiązań w sferze organizacji i finansowania projektów infrastrukturalnych. Centralne miejsce w tych poszukiwaniach zajmuje problem wypracowania akceptowalnych ekonomicznie i politycznie modeli wykorzystania kapitału prywatnego w obszarze infrastruktury, w tym formuły PPP.

PPP jest stosowane na świecie na szerszą skalę poczynając od wczesnych lat 90-tych XX wieku, a liczba krajów wdrażających projekty PPP systematycznie rośnie¹. Jednak rozwój PPP nie jest wolny od proble-

1 Rozwiązania bardzo zbliżone do tych, które dzisiaj określa się mianem „partnerstwa publiczno-prywatnego” były stosowane w szeregu krajów już wcześniej, ale nazywano je w różny sposób i nie postrzegano ich jako pewnej ogólnej kategorii projektów infrastrukturalnych, przeciwstawianych tzw. tradycyjnym projektom finansowanym z funduszy publicznych.

mów i kontrowersji. Złożoność projektów PPP sprawia, że ich ekonomika jest słabo rozumiana, do czego przyczynia się brak ogólnie dostępnych danych na temat wyników finansowych realizowanych projektów PPP. W rezultacie po stronie podmiotów publicznych zarządzających infrastrukturą, jak i szerszej opinii publicznej, ciągle występują opory przed stosowaniem PPP. Jest ono postrzegane przez krytyków jako formuła kosztowna, nieprzejrzysta i nie przynosząca jednoznacznej korzyści ekonomicznej w stosunku do formuły budżetowej².

Stąd jednym z kierunków prac nad PPP prowadzonych obecnie przez rządy i organizacje międzynarodowe jest wprowadzenie zmodyfikowanych modeli PPP, zakładających m.in. zwiększoną przejrzystość wyników projektu dla strony publicznej oraz ograniczenie możliwości osiągnięcia przez spółki projektowe nadmiernej stopy zysku (co ostatecznie obniżyłoby koszty projektów PPP dla budżetu lub użytkowników infrastruktury)³.

Problemy analityczne związane z analizą globalnego rynku PPP

Uchwycenie czytelnych trendów rozwojowych rynku PPP w skali globalnej jest zadaniem dość złożonym, stąd warto poczynić na wstępie kilka uwag natury metodologicznej. Pojęcie „globalnego rynku PPP” jest w gruncie rzeczy dość umowne. **Odnosząc się do PPP w skali globalnej można raczej mówić o konstelacji krajowych rynków PPP**, posiadających wyraźnie zaznaczoną specyfikę i funkcjonujących w sposób względnie autonomiczny, a także o oddziaływaniach integracyjnych, jakie zachodzą pomiędzy rynkami krajowymi.

2 Por. np. European Court of Auditors, Public Private Partnerships In the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. Special Report. March 2018. Krytyczny raport ECA cytowany był dość szeroko, jednak jest on oparty jest na bardzo małej próbce przebadanych projektów, posiadających dodatkowo specyficzny profil, stąd nie można go uznać za analizę reprezentatywną dla całego rynku PPP.

3 Por. np. D. Symonds, A new PPP: The Pension-Public Partnership model. IFM Investors, October 2018.

Projekty PPP mają zawsze miejsce w otoczeniu określonym przez prawo, regulacje, zwyczaje rynkowe oraz bieżącą politykę kraju, w którym dany projekt jest wdrażany. Otoczenie prawne i polityczne jest tutaj szczególnie ważne, gdyż PPP funkcjonuje w obszarze bardzo silnie nasyconym różnorodnymi regulacjami, dotyczącymi zamówień publicznych, procedur budżetowych, zarządzania usługami infrastrukturalnymi, inwestycji publicznych itd.

Aktywność krajowych rynków PPP wykazuje zróżnicowaną dynamikę i stąd raczej słabą korelację z innymi rynkami. W większości krajów trudno w zasadzie mówić o wyraźnej długofalowej tendencji rozwojowej rynku PPP. Aktywność poszczególnych rynków rozwija się nieregularnie, wykazując „fale” wzrostu przedzielane okresami stagnacji czy wręcz regresu (przykładem może być tutaj Wielka Brytania, uznawana za kolebkę światowego PPP). Decydują o tym przede wszystkim czynniki związane z sytuacją gospodarczą i fiskalną danego kraju, rzutujące na jego politykę w sferze inwestycji infrastrukturalnych oraz sposobu ich finansowania, zwłaszcza w kontekście udziału funduszy prywatnych.

Powstaje w tej sytuacji pytanie, czy wobec wszystkich wymienionych powyżej uwarunkowań można w ogóle mówić o funkcjonowaniu globalnego rynku PPP. Jak się wydaje, mimo wszystkich odmienności rynków krajowych, wzajemne oddziaływania integracyjne pomiędzy nimi są na tyle znaczące, że można udzielić na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej. Przesądzą o tym czynniki występujące zarówno po stronie uczestników prywatnych, jak i publicznych rynku PPP.

Na światowym rynku inwestycji infrastrukturalnych działa grupa kilkudziesięciu wielkich transnarodowych firm budowlanych i deweloperskich wyspecjalizowanych w budownictwie obiektów infrastruktury, które wykształciły niezbędne know-how w zakresie przygotowania i realizacji projektów PPP. Firmy te regularnie uczestniczą w postępowaniach przetargowych dotyczących przedsięwzięć PPP na wszystkich głównych rynkach krajowych. Nadają one ton całemu rynkowi, przewodząc konsorcjom, które składają oferty w przetargach i przyjmując kluczową rolę inwestorów kapitałowych w spółkach projektowych. Sytuacja ta powoduje siłą rzeczy ujednoczenie reguł gry na rynku oraz kreuje impulsy dla kształtowania się porównywalnych warunków cenowych transakcji PPP.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku instytucji finansowych angażujących się w finansowanie projektów PPP. Dotyczy to zarówno banków organizujących w skali międzynarodowej kredyty dla projektów PPP, jak i inwestorów kapitałowych lub obligacyjnych, dostarczających kapitał dla projektów – bądź na starcie całego przedsięwzięcia bądź później, przy okazji zmian w strukturze własnościowej projektu czy refinansowania długu projektu. Czynnikiem integrującym finansowanie projektów PPP w skali globalnej jest rów-

nież fakt, że stosowana jest w tym celu specjalistyczna technika **Project Finance**, stanowiąca wyraźnie wyodrębniony segment międzynarodowego rynku finansowego.

Elementem integrującym rynki PPP od strony organów publicznych jest przede wszystkim współpraca rządów różnych krajów w obszarze polityki gospodarczej i inwestycyjnej. Szczególną rolę odgrywa tu współpraca wielostronna mająca miejsce na forum organizacji międzynarodowych. Różnego rodzaju inicjatywy i programy dotyczące rozwoju PPP realizują zwłaszcza Organizacja Narodów Zjednoczonych, Grupa 20, Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) oraz Bank Światowy i regionalne banki rozwojowe, jak Europejski Bank Inwestycyjny czy Azjatycki Bank Rozwoju. Międzynarodowe instytucje finansowe nie tylko promują przedsięwzięcia PPP, ale także biorą aktywny udział w finansowaniu konkretnych projektów i wspierają je swoim doradztwem.

Główna uwaga w niniejszym artykule skupiona będzie na przedstawieniu aktualnych zjawisk kształtujących wspomniane wyżej czynniki integrujące globalny rynek PPP, aniżeli na analizie rozwoju poszczególnych krajowych rynków PPP.

Kluczowe nowe zjawiska w otoczeniu rynku PPP

Pojęcie infrastruktury odnosi się w swej istocie do rzeczowych aktywów trwałych będących podstawą świadczenia usług użyteczności publicznej, takich jak drogi, lotniska, szpitale, wodociągi, linie energetyczne itd. Obiekty infrastruktury były tradycyjnie budowane przy założeniu bardzo długiego, 50- do 100-letniego okresu użytkowania. Zakładano jednocześnie, że procesy i technologie wykorzystywane przy utrzymaniu obiektów infrastrukturalnych oraz świadczeniu usług końcowym użytkownikom nie będą ulegać w okresie ich eksploatacji zasadniczym zmianom. Założenia te jeszcze do niedawna generalnie się sprawdzały.

Sektor infrastruktury był w związku z tym tradycyjnie uznawany za bardzo stabilny, a firmy w nim działające postrzegane jako relatywnie chronione przed fluktuacjami koniunktury rynkowej. Operatorzy infrastruktury działali bardzo często w warunkach naturalnego lub regulacyjnego monopolu, stwarzanego przez silne bariery wejścia do sektora, takie jak wysoka kapitałochłonność, bardzo długi okres zwrotu z inwestycji czy istotna rola tzw. efektów zewnętrznych. Charakter sektora infrastruktury był także określany przez dominujący publiczny charakter własności majątku infrastrukturalnego, bądź przynajmniej rozbudowaną kontrolę władz rządowych i samorządowych nad działalnością przedsiębiorstw zaangażowanych w sferze usług publicznych.

„Mega-trendy” widoczne w ostatnich latach prowadzą do przewartościowania wielu utartych od dawna poglądów i założeń dotyczących infrastruktury. Kluczowym czynnikiem sprawczym w zachodzących zmianach jest obecna fala innowacji technologicznych, zwłaszcza szeroko zakrojona digitalizacja, automatyzacja i robotyzacja procesów, określana mianem „czwartej rewolucji przemysłowej” (*Fourth Industrial Revolution*)⁴. Cechą charakterystyczną współczesnej fali innowacji jest ogromna szybkość ich rozpowszechniania się oraz powstawania coraz nowych kombinacji i adaptacji nowych technologii. Obecna rewolucja została niejako wyzwolona przez szeroki dostęp do Internetu, rozwój mobilnych narzędzi komunikacji oraz wykładniczy wzrost mocy i szybkości przetwarzania danych dzisiejszych komputerów.

Najważniejsze, wybrane innowacje technologiczne o potencjalnie największym wpływie na funkcjonowanie różnych gałęzi infrastruktury to: sztuczna inteligencja, robotyka, Internet Rzeczy (*Internet of Things, IoT*), autonomiczne pojazdy, drukarki 3D, technologia Blockchain (zdecentralizowana i rozproszona baza danych), technologie magazynowania energii czy różnorodne wykorzystanie dronów.

Zastosowanie obecnych innowacji niesie za sobą potencjał dla spowodowania radykalnych zmian w modelach biznesowych dominujących dotąd w sektorze infrastruktury, poprzez stworzenie nowych możliwości rozwojowych, wyzwolenie konkurencji oraz zburzenie dotychczasowych struktur i układu sił na rynku – stąd określenie ich jako technologii „zaburzających” (*disruptive technologies*)⁵.

Nowy potencjał rozwojowy polega na możliwości zaferowania prywatnym i biznesowym użytkownikom infrastruktury zupełnie nowych rodzajów usług i form komunikowania się przy bardzo niskim koszcie. Tradycyjne zarządzanie infrastrukturą sprowadzało się głównie do utrzymywania w zadowalającym stanie fizycznym obiektów i urządzeń infrastruktury. Obecnie pojawia się całkowicie nowy obszar działań operatorów infrastruktury, upodabniający ich do wszystkich innych sprzedawców usług – aktywne kreowanie nowych usług i obsługa klienta, a także związane z tym możliwości generowania dochodów.

Wyzwolenie konkurencji wynika z radykalnego obniżenia ekonomicznych barier wejścia do sektora usług infrastrukturalnych, dzięki obniżeniu kapitałochłonności i spadkowi kosztów działalności operacyjnej. Mniej-

sza kapitałochłonność wiąże się ze zmianą charakteru wielu aktywów infrastrukturalnych – od wielkich monolitycznych budowli i instalacji do znacznie mniejszych urządzeń nasyconych technologią i funkcjonujących w zdecentralizowanych sieciach. Aktywa tego typu mogą być zlokalizowane u klientów i przez nich obsługiwane (prosumenci). Użytkownicy mogą być zresztą także właścicielami takich obiektów infrastrukturalnych, przejmując tę funkcję od operatorów. Przykładem mogą być tutaj rozproszona „mała” energetyka czy mikrooczyszczalnie ścieków.

Zburzenie dotychczasowych układów rynkowych wiąże się z nowymi konstelacjami i relacjami między uczestnikami rynku, w tym z pojawieniem się zupełnie nowych uczestników, którzy mogą być zarówno konkurentami jak i kooperantami – takimi jak różnego typu platformy on-line czy producenci i serwisanci „inteligentnych” urządzeń. Osobną kategorią potencjalnych zaburzeń może być trwały spadek popytu na niektóre rodzaje „tradycyjnych” usług i związany z tym spadek wartości majątku infrastrukturalnego. Przykładami mogą być tutaj prognozowany istotny spadek zapotrzebowania na przewozy kontenerowe (i stąd popytu na usługi portowe) w efekcie zmian w światowych łańcuchach produkcyjnych spowodowanych przez zastosowanie drukarek 3D oraz spadek popytu na usługi parkingowe w następstwie szerokiego użycia pojazdów autonomicznych.

Efekt innowacji technologicznych jest dodatkowo potęgowany przez głębokie zmiany demograficzne oraz zmiany zachodzące w globalnym środowisku naturalnym. Tematyka ta jest szerzej znana, stąd poświęcimy jej w tym miejscu tylko kilka uwag.

Zmiany zachodzące we współczesnych społeczeństwach, dotyczące struktury wiekowej ludności oraz jej potrzeb, stylu życia i hierarchii wartości oddziałują w istotny sposób na sposób korzystania przez użytkowników z usług użyteczności publicznej. W krajach wysoko rozwiniętych podstawowym długofalowym trendem jest stopniowe starzenie się ludności, co ma doniosłe skutki dla sektora służby zdrowia i opieki społecznej, ale także wymaga szerokich dostosowań w budownictwie mieszkaniowym, transporcie publicznym itd. Natomiast w wielu krajach rozwijających się ma nadal miejsce szybki przyrost naturalny, co z natury rzeczy kreuje rosnący popyt na usługi użyteczności publicznej.

Młodsze pokolenie wywiera coraz większy wpływ na kierunki rozwoju infrastruktury na całym świecie poprzez takie postawy jak: łatwość przyjmowania innowacji, masowe wykorzystywanie cyfrowych narzędzi komunikacji („społeczeństwo informacyjne”), oczekiwanie proaktywnej i spersonalizowanej obsługi klienta ze strony operatorów infrastruktury, przywiązywanie dużej wagi do problemów ochrony środowiska i klimatu.

Zmiany w środowisku naturalnym, w tym w pierwszym rzędzie zmiany klimatyczne będące

4 Pojęcie „czwartej rewolucji przemysłowej” powstało w pracach Światowego Forum Ekonomicznego. Por. szerzej: International Finance Corporation, *Reinventing Business Through Disruptive Technologies. Sector Trends and Investment Opportunities for Firms In Emerging Markets*. March 2019.

5 Por. A. Claerhout i in., *Infrastructure’s Future Looks A Lot like Private Equity*, The Boston Consulting Group, November 7, 2018.

następstwem globalnego ocieplenia, stopniowo, ale nieubłaganie wymuszają głębokie przekształcenia całego modelu rozwoju społeczeństwa i gospodarki na bardziej „zielony” i „zrównoważony” (*sustainable development*). Transformacja sektora energetyki prowadząca do wzrostu roli odnawialnych źródeł energii jest tutaj tylko fragmentem niezbędnych przemian; warto choćby jeszcze wspomnieć o przestawieniu na „zielone” technologie innych sektorów infrastruktury (np. transportu) i całej gospodarki oraz o potrzebie przebudowania obiektów infrastruktury na bardziej odporne na gwałtowne zjawiska klimatyczne (*resilient infrastructure*).

Rola kapitału prywatnego i PPP w finansowaniu rozwoju światowej infrastruktury

Fundamentalnym, niejako pierwotnym czynnikiem rozwoju PPP w każdym kraju jest polityka sektora publicznego w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, w tym w szczególności strategia rządu w kwestii zaangażowania kapitału prywatnego w rozwój infrastruktury.

Współcześnie w większości krajów świata obiekty infrastruktury ekonomicznej, społecznej i komunalnej są w głównej mierze własnością sektora publicznego, zwłaszcza władz samorządowych różnych poziomów⁶. Instytucje publiczne bądź kontrolowane przez nie przedsiębiorstwa odpowiadają jednocześnie za eksploatację infrastruktury, tj. utrzymanie obiektów i świadczenie usług ostatecznym użytkownikom. W okresie ostatnich 30-40 lat dominacja sektora publicznego w obszarze infrastruktury ulegała stopniowemu zmniejszeniu, w wyniku przeprowadzenia przez szereg krajów programów prywatyzacji wybranych firm lub całych gałęzi infrastruktury (głównie ekonomicznej), w rezultacie wdrażania przedsięwzięć PPP⁷ oraz w następstwie rozwoju zupełnie nowych sektorów infrastruktury, które od początku były całkowicie

6 Pojęcie infrastruktury ekonomicznej odnosi się do wszystkich gałęzi transportu (drogi, porty, koleje, lotniska itd.), energetyki, telekomunikacji i gospodarki wodno-kanalizacyjnej; infrastruktura społeczna to przede wszystkim szkolnictwo i służba zdrowia, a także różnego rodzaju budynki publiczne (np. sądy).

7 Mówiąc najprościej, prywatyzacja zakłada zmianę własnościową w odniesieniu do obiektów infrastruktury w wyniku całkowitej lub częściowej sprzedaży firm publicznych działających w branży usług infrastrukturalnych na rzecz podmiotów prywatnych. Natomiast PPP przewiduje budowę/modernizację oraz długoterminowe użytkowanie obiektów infrastruktury przez podmioty prywatne, z reguły przy założeniu że wraz z upływem terminu umowy PPP obiekty zostają przekazane sektorowi publicznemu (stąd PPP jest niekiedy przyrównywane do swistej „dzierżawy” infrastruktury przez firmy prywatne). W obu przypadkach sektor publiczny zachowuje znaczny stopień kontroli nad działalnością firm prywatnych, m.in. poprzez regulację cen i innych parametrów świadczonych usług.

lub w dużym stopniu własnością prywatną. Przykładem są tu m.in. telefonia komórkowa, infrastruktura internetu czy energetyka oparta na odnawialnych źródłach energii.

Ważną cezurą dla polityki rozwoju i finansowania infrastruktury stały się globalny kryzys finansowy i gospodarczy z lat 2007-2008 oraz następujące wkrótce po nim kolejne kryzysy: bankowy i długu publicznego w strefie euro. Sekwencja kryzysów spowodowała spadek wiary w skuteczność neoliberalnych koncepcji ekonomicznych, co osłabiło pozycję zwolenników szeroko rozumianej prywatyzacji sfery usług publicznych. Z drugiej strony problemy budżetowe spowodowane przez przewlekły kryzys finansowy i ekonomiczny skomplikowały problemy wielu krajów z długiem publicznym, co było z kolei argumentem za poszukiwaniem innowacyjnych (czyt.: prywatnych) źródeł finansowania dla inwestycji w infrastrukturze.

Kryzys odbił się negatywnie na aktywności rynku PPP. Ważnymi czynnikami były tutaj: ograniczenie ogólnej skali inwestycji infrastrukturalnych, trudności z pozyskaniem finansowania dla projektów PPP oraz pewne rozczarowanie po stronie publicznej realnymi doświadczeniami z PPP. Chodziło głównie o to, że PPP wprawdzie pozwalały odciążyć finanse publiczne, ale efekt ten okazał się tylko krótkotrwały. Ponadto transfer ryzyka na stronę prywatną często był w PPP iluzoryczny – w razie problemów z projektem polityczna odpowiedzialność za zapewnienie funkcjonowania infrastruktury i tak spoczywała na stronie publicznej.

W sumie trudno obecnie mówić o jednoznacznej doktrynalnej postawie rządów w kwestii roli sektora publicznego i prywatnego w infrastrukturze. Polityka w tej kwestii wydaje się być dyktowana przez względy pragmatyczne, a w szczególności przez fakt potwierdzony przez praktycznie wszystkie analizy opiniotwórczych ośrodków badawczych, zarówno publicznych jak i prywatnych: bardzo dużą skalę niedoinwestowania infrastruktury w stosunku do obecnych i przewidywanych potrzeb. Stawia to na porządku dziennym fundamentalne pytanie: skąd wziąć wielką kwotę środków, jakie należałoby w nadchodzących latach zainwestować w infrastrukturę, aby sprostać prognozowanemu zapotrzebowaniu na usługi publiczne.

Wspomniane wyżej niedoinwestowanie infrastruktury określane jest w wymiarze ilościowym jako „deficyt infrastruktury” (*infrastructure deficit*) bądź luka inwestycyjna w infrastrukturze (*infrastructure investment gap*). Wielkość szacowanej luki inwestycyjnej jest oczywiście różna dla poszczególnych krajów i regionów, jak również dla poszczególnych sektorów infrastruktury oraz typów inwestycji. Kraje wysoko rozwinięte mają np. poważne problemy z modernizacją i utrzymaniem istniejącej infrastruktury, wynikające z wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych. W krajach rozwijających się luka inwestycyjna identyfi-

kowana jest w znacznie większym stopniu jako potrzeba budowy zupełnie nowej infrastruktury, wymuszana przez rozwój gospodarczy i rosnącą liczbę ludności.

Szacunki luki inwestycyjnej w światowej infrastrukturze

W związku z toczącą się dyskusją na temat potrzeb rozwojowych światowej infrastruktury w ostatnich latach opublikowano szereg szacunków długofalowych potrzeb inwestycyjnych oraz luki inwestycyjnej w infrastrukturze w skali globalnej⁸. Jak już wspomniano, szacunki te muszą być traktowane z dużą ostrożnością. Niedokładność projekcji wynika z jednej strony z dotkliwych braków danych dotyczących stanu wyjściowego majątku światowej infrastruktury, a z drugiej strony z trudności koncepcyjnych związanych z określeniem stanu docelowego czy też optymalnego w przyjętym horyzoncie czasowym⁹. Najczęściej cytowane w debacie międzynarodowej projekcje potrzeb oraz luki inwestycyjnej infrastrukturze zostały opracowane przez McKinsey Global Institute (MGI)¹⁰ oraz przez firmę doradczą Oxford Economics na zlecenie Global Infrastructure Hub (GIH)¹¹.

Najnowsza analiza MGI obejmuje okres od 2017 do 2035 r., czyli 19 lat. Potrzeby inwestycyjne globalnej infrastruktury ekonomicznej, tj. sektorów transportu, energetyki, telekomunikacji i gospodarki wodnej, w ciągu powyższego okresu zostały oszacowane na łączną kwotę 69,4 bln USD¹², czyli przeciętnie w skali rocznej 3,7 bln USD albo 4,1% globalnego PKB. Wyznacznikiem poziomu potrzeb inwestycyjnych infrastruktury jest w analizie MGI długofalowa stopa wzrostu gospo-

8 Oczywiście publikowane są także analogiczne projekcje w skali regionalnej i krajowej.

9 W maksymalnym skrócie, kwantyfikacja luki czy też deficytu wymaga sporządzenia dwóch prognoz: (1) prognozy bazowej kwoty inwestycji, zakładającej w przybliżeniu kontynuację historycznie uwarunkowanych trendów, (2) prognozy zakładającej pełne zaspokojenie potrzeb społeczeństwa i gospodarki w zakresie usług użyteczności publicznej. Porównanie obu prognoz najczęściej wykazuje niedoinwestowanie infrastruktury, ale w niektórych krajach, które historycznie przeznaczały wielkie środki na infrastrukturę, prognozy mogą wskazywać na relatywne przeinwestowanie (przykładem są tu m.in. Chiny).

10 Firma McKinsey opracowała swoją pierwszą prognozę w 2013 r., a następnie aktualizowała ją w latach 2016 i 2017. Por. McKinsey Global Institute, Bridging Infrastructure Gaps. Has the World Made Progress? October 2017.

11 Por. Oxford Economics-Global Infrastructure Hub, Global Infrastructure Outlook. Infrastructure investment needs. 50 countries, 7 sectors to 2040. July 2017. Global Infrastructure Hub jest międzynarodowym ośrodkiem badawczym i doradczym z siedzibą w Sydney, ustanowionym z inicjatywy Grupy 20 w 2014 roku.

12 Sektor transportu w analizie MGI obejmuje drogownictwo, koleje, lotniska i porty. Wszystkie wartości w prognozie MGI z 2017 r. szacowane były w cenach stałych z 2017 r. Bilion oznacza 1 000 mld (w terminologii anglosaskiej: trylion).

darki światowej¹³. Infrastruktura jest tutaj traktowana jako czynnik zależny od wzrostu PKB – innymi słowy, prognoza odpowiada na pytanie, jaka kwota inwestycji w infrastrukturę jest niezbędna, aby uzyskać założoną dynamikę wzrostu gospodarczego.

Aż 63% wartości globalnych inwestycji w infrastrukturę oszacowanych przez MGI przypada na kraje rozwijające się (same Chiny mają zainwestować 34% całej kwoty, Indie 8%), co było do przewidzenia, gdyż ta grupa krajów ma największe potrzeby w sferze rozwoju infrastruktury. Na Stany Zjednoczone i Kanadę przypada łącznie 20% szacowanych niezbędnych inwestycji, na Europę zachodnią około 10%, a na Europę wschodnią 4%¹⁴.

W układzie sektorowym w projekcji MGI zdecydowanie dominuje transport (29,6 bln USD, z czego 18,0 bln USD przypada na drogi i 7,9 bln USD na koleje) oraz energetyka (20,2 bln USD). Na te dwa obszary przypada 72% przewidywanych potrzeb inwestycyjnych. MGI nie opublikował osobnej, pełnej projekcji reprezentującej przedłużenie bieżących poziomów inwestycji infrastrukturalnych na prognozowany okres do 2035 r. W raporcie podano po prostu wielkość luki inwestycyjnej pomiędzy wariantem „bieżącym” i wariantem reprezentującym potrzeby inwestycyjne: MGI oszacował wielkość luki w prognozowanym okresie na 5,5 bln USD czyli 0,3% światowego PKB. Oznacza to roczną lukę inwestycyjną na poziomie niespełna 300 mld USD.

Jak łatwo przewidzieć, największe rozmiary luka inwestycyjna wyrażona jako % PKB osiągnęła w krajach rozwijających się, takich jak Meksyk (1,3%), Indonezja (1,2%), Brazylia (1,1%) czy Indie (0,7%). W USA i Niemczech, gdzie głównym problemem jest obecnie niedostatek inwestycji w utrzymanie istniejącej infrastruktury, luka wyniosła po 0,5%. Natomiast kraje „przeinwestowane” według prognozy MGI to przede wszystkim Chiny (2,5%), Japonia (1,0%) i Australia (1,0%)¹⁵.

W przeciwieństwie do MGI, GIH opublikował dwie pełne projekcje globalnych inwestycji w infrastrukturę: prognozę odzwierciedlającą bieżące trendy oraz prognozę potrzeb inwestycyjnych, zdefiniowanych jako kwota inwestycji, jaka zostałaby osiągnięta, gdyby każdy kraj inwestował tyle, ile liderzy pod względem rozwoju infrastruktury w grupie krajów o zbliżonym po-

13 MGI w raporcie z 2017 r. nie podał konkretnej wartości prognozowanej stopy wzrostu światowego PKB, na której oparł swoją analizę. W poprzedniej prognozie z 2016 r. (dla okresu 2016-2030) MGI podał, że oparł się na stopie wzrostu wynoszącej 3,3%, oszacowanej przez IHS Global Insight. W raporcie z 2017 r. podano jedynie, że w nowej projekcji dynamika światowego wzrostu PKB została podwyższona.

14 Europa wschodnia została w raporcie McKinseya zaliczona do krajów rozwijających się.

15 Wynik prognozy MGI wskazuje że kraje „przeinwestowane” mogłyby sobie teoretycznie pozwolić na obniżenie udziału inwestycji infrastrukturalnych w PKB w stosunku do poziomu historycznego.

ziomie PKB¹⁶. Analiza GIH obejmuje okres od 2016 do 2040 r., czyli 25 lat. Zakres prognozy GIH jest taki sam jak MGI, tj. obejmuje cztery główne sektory infrastruktury ekonomicznej (transport, energetykę, telekomunikację i gospodarkę wodną). Prognozowana kwota inwestycji oparta o dotychczasowe trendy wyniosła 78,8 bln USD, natomiast prognoza potrzeb inwestycyjnych 93,7 bln USD, tak więc skumulowana w okresie prognozy luka inwestycyjna osiągnęła wartość 14,9 bln USD, przekraczając bazowy poziom inwestycji o 19%¹⁷.

Przeciętna roczna kwota światowych inwestycji w infrastrukturę została oszacowana na 3,1 bln USD w wariantcie bieżącym oraz 3,7 bln USD w wariantcie potrzeb, w porównaniu do rzeczywistej kwoty inwestycji w latach 2007-2015 wynoszącej przeciętnie około 2,0 bln USD. Tym samym średnia wielkość rocznej luki inwestycyjnej w okresie prognozy wyniosła blisko 600 mld USD, przy czym wielkość luki, podobnie jak kwot nakładów inwestycyjnych w obu prognozach, rośnie w miarę upływu czasu, osiągając w 2040 r. wartość 820 mld USD. Luka inwestycyjna wyrażona jako % światowego PKB wyniosła dla całego kresu prognozy GIH 0,5%, przy udziale inwestycji infrastrukturalnych wynoszącym w wariantcie bieżącym 3,0% globalnego PKB oraz 3,5% w wariantcie potrzeb.

Pomimo różnic w zastosowanej metodologii, analizy MGI i GIH dają w wielu przypadkach podobne wyniki dotyczące prognozowanych inwestycji oraz luk w stosunku do potrzeb dla poszczególnych krajów, regionów i sektorów. Mniej więcej $\frac{3}{4}$ wartości prognozowanych potrzeb oraz luk inwestycyjnych przypada łącznie na Azję oraz obie Ameryki, jednak o ile potrzeby Azji są znacznie większe niż Ameryk (odpowiednio 50,8 bln USD wobec 20,2 bln USD), o tyle luka dla Ameryk (6,5 bln USD) przewyższa lukę azjatycką (4,6 bln USD). Jest to głównie wynikiem faktu, że luka inwestycyjna Chin jest znacznie mniejsza niż ta dla USA, zarówno w wymiarze bezwzględny (odpowiednio 1,9 bln USD wobec 3,9 bln USD), jak i jako % potrzeb inwestycyjnych (odpowiednio niecałe 7% wobec 31%).

Podobną koncentrację potrzeb inwestycyjnych i luk widać w układzie sektorowym. Na drogownictwo i energetykę przypada mniej więcej $\frac{2}{3}$ kwoty potrzeb inwestycyjnych światowej infrastruktury (odpowiednio 34 i 28 bln USD) oraz aż 73% globalnej luki (odpowiednio 8 bln USD i niespełna 3 bln USD).

GIH opublikował także dodatkową prognozę potrzeb wynikających z Agendy 2030, a ściślej potrzeb

związanych z zapewnieniem powszechnego dostępu do energii elektrycznej oraz sieci wodno-kanalizacyjnych w krajach rozwijających się. Zostały one oszacowane odpowiednio na 2,7 bln USD oraz 0,8 bln USD.

Warto jeszcze wspomnieć, że OECD opracowała w 2017 r. szacunek potrzeb inwestycyjnych globalnej infrastruktury będący swego rodzaju zbiorczym podsumowaniem najważniejszych dotychczasowych prognoz tego typu (w raporcie OECD wykorzystano m.in. wcześniejszą wersję prognozy MGI z 2016 r.).¹⁸ Szacunek OECD różni się od omówionych powyżej analiz przede wszystkim szerszą definicją sektora energetyki. Tradycyjnie przez infrastrukturę energetyczną rozumiane są aktywa służące do wytwarzania oraz transmisji i dystrybucji energii elektrycznej i ciepłej. W prognozie OECD uwzględniono również inwestycje w pierwotne etapy procesu produkcji energii, a więc poszukiwanie, wydobycie i przetwarzanie surowców energetycznych (ropy naftowej, gazu i węgla) oraz inwestycje w przedsięwzięcia podnoszące efektywność energetyczną.

OECD oszacowała potrzeby inwestycyjne światowej infrastruktury w latach 2016-30 na łączną kwotę 95,0 bln USD, a więc przeciętnie 6,3 bln USD w skali rocznej. Ponadto w analizie OECD opracowano także wariant przedstawiający efekty polityki klimatycznej w prognozowanym okresie. Według tego szacunku, działania utrzymujące światową temperaturę poniżej 2°C (ponad poziom z epoki przedindustrialnej) z prawdopodobieństwem 66% będą wymagać dodatkowych rocznych inwestycji w globalny sektor energetyczny na poziomie 0,6 bln USD. Tym samym całkowite roczne potrzeby inwestycyjne globalnej infrastruktury oszacowane zostały na 6,9 bln USD¹⁹.



Zdjęcie: stock.adobe.com

16 Wszystkie kraje zostały podzielone na trzy grupy pod względem wysokości PKB.

17 Wartości prognozy wyrażone są w cenach stałych z 2015 r. Należy podkreślić, że tak w analizie MGI, jak i GIH prognoza inwestycji infrastrukturalnych reprezentująca uwarunkowania bieżące/historyczne, nie jest prostą ekstrapolacją danych z przeszłości. Oddaje ona oczekiwane zmiany w sytuacji gospodarczej i demograficznej oraz specyfikę struktury gospodarki poszczególnych krajów.

18 Por. OECD, Investing In Climate, Investing In Growth. May 2017. Prognoza obejmuje 15-letni okres od 2016 do 2030 r., wyrażona jest w cenach stałych z 2015 r.

19 Por. OECD, Technical note on estimates of infrastructure investment needs. July 2017. W prognozie nie ujęto kosztów inwestycji związanych z polityką klimatyczną w innych gałęziach infrastruktury poza samą energetyką z powodu braku odpowiednich danych.

Działania na rzecz pobudzenia inwestycji infrastrukturalnych i rozwoju PPP

Konieczność pobudzenia inwestycji w infrastrukturę jest postulatem podnoszonym w dość rutynowy sposób w wielu krajach w kontekście konkretnych potrzeb ich rozwoju gospodarczego i społecznego. W ostatnich latach zakres pożądaných czy też niezbędnych inwestycji został rozszerzony o potrzeby o wymiarze globalnym – związane z polityką klimatyczną, ochroną środowiska naturalnego oraz celami zrównoważonego rozwoju. Sprawilo to, że temat inwestycji infrastrukturalnych stał się przedmiotem aktywnej debaty międzynarodowej, a szacunki potwierdzające istnienie w światowej infrastrukturze luki inwestycyjnej o wielkich rozmiarach w dużej mierze „ustawiły” kierunek tej debaty.

Głównym forum dyskusji o światowej infrastrukturze stała się Grupa 20 (G20): nieformalne, ale niezwykle wpływowe ugrupowanie 19 najbardziej znaczących gospodarczo krajów świata oraz Unii Europejskiej. G20 w dzisiejszym kształcie została powołana do życia na jesieni 2008 r., dla międzynarodowej koordynacji polityki gospodarczej nakierowanej na przeciwdziałanie globalnemu kryzysowi finansowemu²⁰. Od tego czasu G20 stała się ośrodkiem regularnych debat nad problemami gospodarki światowej na najwyższym forum politycznym. G20 nie jest ciałem wykonawczym, lecz formuluje rekomendacje dla rządów swoich krajów członkowskich, a także dla wspierających ją pod względem analitycznym organizacji międzynarodowych, takich jak OECD, IMF, Bank Światowy i regionalne międzynarodowe banki rozwojowe (Multilateral Development Banks, MDBs).

W kwestiach dotyczących finansowania infrastruktury to właśnie międzynarodowe banki rozwojowe są głównym „ramieniem wykonawczym” dla inicjatyw G20 o zasięgu regionalnym lub globalnym. G20 inicjuje strategiczne kierunki działań, natomiast szczegółowe programy i dokumenty o charakterze technicznym są opracowywane przez banki rozwojowe, które wcielają je następnie w życie we współpracy z rządami i sektorem prywatnym. W obszarach, w których rozwój infrastruktury pokrywa się z problemami objętymi Paryskim Porozumieniem Klimatycznym (Paris Climate Agreement) oraz celami zrównoważonego rozwoju Agendy 2030, naturalnym partnerem G20 jest ONZ jako sponsor obu tych wielkich programów²¹.

20 Ściśle biorąc, w 2008 r. miał miejsce pierwszy szczyt liderów krajów G20 (14-15.11.2008 r. w Waszyngtonie). Natomiast już od 1999 r. miały miejsce regularne spotkania ministrów finansów i prezesów banków centralnych krajów G20, zainicjowane po kryzysie finansowym w krajach azjatyckich i w Rosji. Spotkania tej grupy odbywają się do dziś i są kluczowym elementem czterolecznego „procesu G20”, którego kulminacją jest szczyt liderów (G20 Summit).

21 Por. szerzej Foundations Platform F20, Aligning G20 Infrastructure Investment with Climate Goals & the 2030 Agenda. Report to G20. June 2019.

W pracach i dyskusjach prowadzonych na forum międzynarodowym w związku z koncepcjami pobudzenia inwestycji w infrastrukturę, PPP zajmuje stale dość eksponowane miejsce. Z uwagi na to, że PPP jest techniką bardzo wymagającą i wdrażaną na raczej ograniczoną skalę (rzadko kiedy przypada na nią więcej niż kilka % inwestycji infrastrukturalnych w stosujących ją krajach), to eksponowanie PPP w dokumentach G20 wydaje się nawet nieco przesadne. Można sądzić, że pozytywny stosunek do PPP wyrażany w dokumentach organizacji międzynarodowej oddaje ich – skądinąd słuszną – percepcję formuły PPP jako modelu trudnego, ale możliwego do efektywnego stosowania przy spełnieniu określonych warunków. Rzecz w tym, że warunki te często nie są spełnione, a rządy, które wcześniej pokładały w PPP duże nadzieje i poniosły koszt polityczny nieudanych projektów, są potem znacznie bardziej ostrożne²².

Alternatywnym wobec PPP modelem zaangażowania finansowego sektora prywatnego w infrastrukturę jest przede wszystkim całkowita lub częściowa prywatyzacja firm tego sektora. Jednak prywatyzacja firm zarządzających infrastrukturą wywołuje z reguły silny opór opinii publicznej, mimo że działalność sprywatyzowanych firm jest z reguły poddawana szczegółowej regulacji władz. Ponadto kontrowersje i krytykę budzi też często działalność już sprywatyzowanych operatorów infrastruktury, np. w związku z podwyżkami cen usług. Prowadzi to niekiedy do żądań renacjonalizacji sprywatyzowanych firm – przykładem plany Partii Pracy w Wielkiej Brytanii dotyczące renacjonalizacji sektora energetycznego i wodno-kanalizacyjnego oraz postulaty Frontu Narodowego we Francji w kwestii renacjonalizacji spółek koncesyjnych zarządzających płatnymi autostradami.

Koncepcje dotyczące stosowania PPP jako formy finansowania inwestycji w infrastrukturę oraz kroków mających stworzyć warunki dla jego wykorzystania pojawiły się w działaniach G20 bardzo szybko, gdy tylko dominujący akcent jej prac zaczął przesuwać się od kryzysu finansowego w kierunku długofalowych problemów rozwoju gospodarki światowej. Już szczyt G20 w Seulu w 2010 r. w ramach przyjętego planu działań rozwojowych (Multi-Year Action Plan on Development) powołał panel ekspertów z zadaniem przygotowania

22 Warto zauważyć, że ocena czy projekt PPP zakończył się sukcesem lub porażką, nie jest wcale prosta. Jeśli np. prywatny koncesjonariusz płatnej autostrady źle skalkuluje wolumen ruchu i zbankrutuje, opinia publiczna z reguły ocenia to jako „porażkę PPP”. Jednak z drugiej strony jest to przykład efektywnej alokacji ryzyka na stronę prywatną poprzez PPP. Partner prywatny musi spisać w straty swoją inwestycję, ale zazwyczaj kontynuuje świadczenie usług w projekcie dopóki nie nastąpi końcowe rozliczenie i przejęcie autostrady przez nowego operatora. Gdyby to partner publiczny zbudował i obsługiwał autostradę w formule tradycyjnej, to on mógłby mieć w tej sytuacji problemy, np. z utrzymaniem obsługi długu zaciągniętego na inwestycję.

rekomendacji w sprawie zwiększenia inwestycji infrastrukturalnych²³ oraz zalecił grupie międzynarodowych banków rozwojowych przygotowanie planu działań dla infrastruktury, obejmującego m.in. identyfikację potrzeb inwestycyjnych i luk infrastrukturalnych oraz opracowanie kroków dla promocji PPP²⁴.

Inicjatywy podejmowane dla ograniczenia luki inwestycyjnej w światowej infrastrukturze przez G20 oraz współpracujące z nią organizacje i instytucje finansowe można w pewnym uproszczeniu podzielić na dwa rodzaje²⁵:

- (1) działania polegające na zwiększeniu efektywności procesu inwestycyjnego w infrastrukturze, poprzez doskonalenie systemu planowania i priorytetyzacji projektów, procedur dot. zamówień publicznych oraz zasad monitoringu i zarządzania projektami w realizacji. Efektem tych działań powinno być lepsze przygotowanie projektów i bardziej skuteczne zarządzanie nimi, a w efekcie znaczące obniżenie ogólnego kosztu inwestycji w infrastrukturę, potencjalnie sięgające nawet do 30-40%²⁶,
- (2) działania polegające na wzmożonej mobilizacji czy też aktywizacji podaży finansowania dla niezbędnych inwestycji w sferze infrastruktury, w szczególności poprzez wdrażanie nowych, innowacyjnych instrumentów i rozwiązań finansowych, prawnych lub organizacyjnych pozwalających na zmniejszenie ryzyka finansowania i obniżenie jego kosztu, a w konsekwencji umożliwiających dywersyfikację źródeł finansowania infrastruktury.

Międzynarodowe działania wspierające tworzenie i stałe zasilanie przez sektor publiczny puli dobrze przygotowanych planowanych projektów (*project pipeline*) obejmują szeroką gamę instrumentów, obejmujących szkolenia, tworzenie wzorcowej dokumentacji projektów, wsparcie techniczne i finansowe dla konkretnych projektów znajdujących się we wczesnej fazie przygotowań, wymianę informacji i doświadczeń itd. W rosnącym stopniu działania te prowadzone są poprzez różnego rodzaju portale i platformy internetowe, sponsorowane przez podmioty publiczne, prywatne lub będące wspólną inicjatywą.

23 Por. G20 Seoul Summit Document, Annex II Multi-Year Action Plan on Development, Infrastructure. November 11-12, 2010 oraz High Level Panel on Infrastructure Investment – Recommendations to G20, 26 October 2011.

24 Por. Infrastructure Action Plan, Submission to the G20 by the MDB Working Group on Infrastructure, October 2011.

25 Por. szerzej: World Bank Group, Closing the Infrastructure Gap. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. Issue Brief Series. July 2016.

26 Por. McKinsey Global Institute, Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year. January 2013.

Sygnalem politycznym dla podjęcia długofalowych działań nad poprawą przygotowania projektów było przyjęcie przez Szczyt G20 w Brisbane w 2014 r. dokumentu „G20 Global Infrastructure Initiative”, którego jednym z ważniejszych postanowień było powołanie ośrodka Global Infrastructure Hub, mającego inicjować i koordynować odpowiednie kroki.

Istotnym nurtem działań jest tworzenie przez międzynarodowe banki rozwojowe programów przygotowania projektów (Project Preparation Facilities, PPF). Np. Bank Światowy ogłosił utworzenie swojego PPF o nazwie Global Infrastructure Facility w październiku 2014 r. Obecnie praktycznie wszystkie banki rozwojowe oferują usługi i wsparcie finansowe w ramach PPF, a niektóre uczestniczą w szeregu takich inicjatyw. PPF wspierają zarówno projekty PPP, jak i konwencjonalne projekty publiczne, ale ponieważ te pierwsze są znacznie bardziej skomplikowane i wymagają większego wsparcia, siłą rzeczy gros działalności PPF skupia się właśnie na PPP. W 2018 r. oceniano, że PPF banków rozwojowych wspierały około 200 planowanych projektów, a ich budżet wynosił 600 mln USD²⁷.

Ogólne kierunkowe zalecenia w sprawie zasad przygotowania projektów są okresowo opracowywane przez organizacje międzynarodowe na zlecenie G20 bądź przez grupy robocze tworzone przez samą G20, w szczególności Infrastructure Working Group. Warto wspomnieć o dwóch dokumentach tego rodzaju: „Project Checklist for Public-Private Partnerships” z sierpnia 2015 r.²⁸ oraz „G20 Principles for the Infrastructure Project Preparation Phase”²⁹ z lipca 2018 roku.

Nurt działań międzynarodowych dotyczący aktywizacji finansowania światowej infrastruktury przechodził w ostatnich latach znamiennej ewolucję. W czasie globalnego kryzysu finansowego, gdy konieczne były szybkie kroki interwencyjne, głównym kierunkiem działań było bezpośrednie zwiększenie akcji kredytowej przez międzynarodowe banki rozwojowe. Pozwoliło to na bardzo ważne wsparcie dla wielu projektów PPP, które w warunkach załamania rynku finansowego nie były w stanie uzyskać finansowania. Jednak ta forma interwencji miała swoje naturalne granice, wyznaczone przez zdolność banków rozwojowych do ekspansji kredytowej³⁰.

27 Por. Global Infrastructure Hub, Leading Practices In Governmental Processes Facilitating Infrastructure Project Preparation. A practical guide for governments, informed by a country-lens review of leading practices. January 2019.

28 Por. World Bank Group and the OECD, Project Checklist for Public-Private Partnerships. August 8, 2015.

29 Por. G20 Principles for the Infrastructure Project Preparation Phase. Prepared by the Infrastructure Working Group. July 2018.

30 Kluczowe czynniki ograniczające w tej kwestii to: baza kapitałowa banku oraz jego rating kredytowy. Wszystkie w zasadzie międzynarodowe banki rozwojowe dążą do utrzymania najwyższego ratingu (AAA), co oznacza, że muszą starannie kontrolować swoją adekwatność kapitałową (tj. relację kapitału do udzielonych kredytów) oraz jakość portfela kredytowego.

Rozwiązaniem dylematu stała się nowa strategia banków rozwojowych, zgodnie z którą podstawową i preferowaną formą ich działalności powinno być wspieranie finansowania infrastruktury ze źródeł prywatnych, przede wszystkim poprzez instrumenty gwarancyjne oraz różne formy bliskiej współpracy z bankami prywatnymi, np. współfinansowanie projektów. Celem tej nowej strategii było wielokrotne zwiększenie skali mobilizowanego finansowania w porównaniu z własną akcją kredytową. Miał to umożliwić efekt mnożnikowy, w którym 1 dolar zaangażowania banku rozwojowego dawałby 3, 5 czy więcej dolarów ostatecznej kwoty finansowania, w większości dostarczonego przez prywatne instytucje finansowe.

Dokumentem programowym, który oficjalnie zapowiedział nową strategię, był materiał dyskusyjny przedstawiony w kwietniu 2015 r. przez grupę 6 międzynarodowych banków rozwojowych oraz IMF Komitetowi ds. Rozwoju (jest to wspólny organ Banku Światowego i IMF), pod wymownym tytułem „Od miliardów do bilionów”³¹. Nowa strategia została następnie rozwinięta i dopracowana w kolejnych dokumentach organizacji międzynarodowych. Na uwagę zasługują tutaj zwłaszcza: strategia Grupy Banku Światowego do 2030 r. przyjęta w marcu 2017 r.³² oraz zasady strategii przyciągania finansowania sektora prywatnego przez banki rozwojowe zatwierdzone przez Szczyt G20 w Hamburgu w 2017 r. („Hamburg Principles”)³³.

Dokument Banku Światowego określił opisywaną strategię jako „podejście kaskady” (*cascade approach*). Zgodnie z dokumentem, podejście do finansowania proponowanego projektu powinno uwzględnić cztery możliwe etapy:

- na pierwszym należy ustalić, czy projekt uda się sfinansować wyłącznie ze źródeł prywatnych,
- jeśli nie, na drugim należy zbadać, czy jest możliwe zmobilizowanie tylko finansowania prywatnego, jeśli przeprowadzone zostaną korzystne dla projektu zmiany prawne i regulacyjne,
- jeśli nie, na trzecim należy zdecydować, czy uda się zorganizować finansowanie ze źródeł prywatnych, jeśli Bank Światowy zmitiguje ryzyko projektu poprzez zastosowanie określonych instrumentów gwarancyjnych,

31 Por. From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance. Development Committee. April 2, 2015. Dokument wyraźnie nawiązywał do zbliżającej się konferencji ONZ w Addis Ababie i konieczności zwiększenia mobilizacji finansowania na cele rozwojowe.

32 Por. Forward Look. A Vision for the World Bank Group in 2030 – Progress and Challenges. Development Committee. March 24, 2017.

33 Por. Principles of MDBs’ strategy for crowding-in Private Sector Finance for growth and sustainable development. G20 – International Financial Architecture Working Group. April 2017.

- jeśli nie, dopiero na czwartym etapie należy rozpatrzyć bezpośredni udział Banku Światowego w kredytowaniu projektu.

Drugim strategicznym kierunkiem, jaki zarysował się w pracach G20 dotyczących mobilizacji finansowania dla światowej infrastruktury - obok przyznania wyraźnego priorytetu dla zwiększonego udziału prywatnych źródeł funduszy – jest dążenie do szerokiego zaangażowania w finansowanie projektów infrastrukturalnych inwestorów instytucjonalnych rynku kapitałowego, takich jak fundusze emerytalne czy towarzystwa ubezpieczeniowe.

Powyższy cel wynikał z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, obawiano się, że tradycyjnie dominujące na rynku *Project Finance* banki komercyjne radykalnie zmniejszą tu swoją aktywność, m.in. w następstwie ostrzejszych regulacji nadzorczych wprowadzonych po kryzysie finansowym. Po drugie, zaangażowanie inwestorów instytucjonalnych w finansowanie projektów infrastrukturalnych jest generalnie bardzo niskie³⁴, tak więc nawet niewielkie jego zwiększenie dałoby potężny zastrzyk środków dla globalnej infrastruktury.

Jednak niskie bezpośrednie inwestycje kapitałowe inwestorów instytucjonalnych w projektach infrastrukturalnych, choć rzeczywiście wydają się anomalią, wynikają z szeregu strukturalnych cech rynku finansowego sprawiających, że preferencje i ograniczenia tej kategorii inwestorów są trudne do pogodzenia z potrzebami projektów infrastrukturalnych³⁵. Jest to obszerne zagadnienie wykraczające poza ramy niniejszego artykułu. W tym miejscu wystarczy stwierdzić, że osiągnięcie celu, jaki postawiła sobie G20 i współpracujące z nią organizacje, będzie wymagać bardzo poważnych reform w systemie finansowym.

Dokumentem programowym G20 formułującym założenia dla prac nad odnośnymi reformami jest „mapa drogowa” z kilkuletnim planem prac, zatwierdzona przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych G20 w marcu 2018 roku³⁶.

34 Tzw. alokacja przyznawana dla infrastruktury, czyli zakładany udział tej klasy aktywów w portfelu inwestycyjnym inwestorów instytucjonalnych, szacowany jest w skali globalnego rynku finansowego na zaledwie 1%. Por. m.in. OECD, Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds 2016. April 2018.

35 Warto zauważyć, że inwestorzy instytucjonalni mogą finansować wiele inwestycji infrastrukturalnych w sposób pośredni. Np. w przypadku projektów sektora publicznego mogą oni nabywać obligacje rządowe lub samorządowe, które są formą gromadzenia środków na poziomie całego budżetu danego podmiotu publicznego. Inaczej jest w przypadku finansowania dotyczącego konkretnych, pojedynczych projektów, które występuje w przypadku projektów PPP.

36 Por. G20 Argentina Presidency, Roadmap to Infrastructure as an Asset Class. March 2018.

Wzrost ryzyka politycznego na międzynarodowym rynku inwestycyjnym

Czynnikiem, który potencjalnie może wyrzucić istotny wpływ na funkcjonowanie globalnego rynku PPP w nadchodzących latach jest zaznaczający się ostatnio coraz wyraźniej wzrost ryzyka politycznego ponoszonego przez inwestorów międzynarodowych, którzy przystępują do przetargów na przedsięwzięcia w formule PPP oraz angażują kapitał w tworzone spółki projektowe.

Mówimy tutaj o ryzyku politycznym w nieco innym sensie niż klasyczne rozumienie tego terminu, które dotyczy ryzyka nacjonalizacji czy wywłaszczenia aktywów projektu, wprowadzenia kontroli płatności dewizowych bądź innych wszelkiego rodzaju niekorzystnych dla inwestorów międzynarodowych posunięć prawnych, regulacyjnych lub finansowych dokonanych przez kraj goszczący projekt. Ryzyko tego rodzaju oczywiście występuje nadal, natomiast nowym zjawiskiem jest ogólny kryzys międzynarodowego liberalnego porządku ekonomicznego opartego na współpracy w ramach wielostronnych porozumień i organizacji międzynarodowych, takich jak GATT, IMF czy OECD. Kryzys ten wyraża się w przyjmowaniu przez rosnącą liczbę krajów polityki o zabarwieniu populistycznym i nacjonalistycznym oraz odrzucaniu reguł wielostronnej współpracy międzynarodowej na rzecz działań dwustronnych.

W skali globalnej najważniejszym przejawem postaw i działań o charakterze nacjonalistycznym jest konflikt gospodarczy między USA i Chinami, przejawiający się głównie poprzez tzw. wojnę handlową (celną), ale mający też istotne odniesienia dla wzajemnych inwestycji. W Europie najbardziej spektakularnym przykładem nowej ery w stosunkach międzynarodowych jest Brexit, tj. decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej. Proces Brexitu jeszcze się nie zakończył, ale jest wysoce prawdopodobne, że dokona się on bez uregulowania przyszłych relacji gospodarczych Wielkiej Brytanii z UE³⁷.

Akcenty nacjonalistyczne jakie pojawiły się w polityce szeregu państw wpłynęły nieuchronnie także na ich podejście do międzynarodowych inwestycji w krajową infrastrukturę. Należy podkreślić, że kluczowe obiekty infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej w zasadzie zawsze były traktowane przez rządy jako aktywa „strategiczne” i podlegały nieformalnej kontroli w razie mających tam miejsce zmian własnościowych. Obecnie, w zmienionym klimacie politycznym, wiele krajów zaczęło formalizować te

37 Niniejszy artykuł pisany jest w sierpniu 2019 r. Oczywiście odniesienie do braku uregulowań dotyczy samego momentu Brexitu (obecnie wyznaczonego na 31 października 2019 r.), ustalenia w tej kwestii zostaną przedjęte czy później przyjęte, ale już po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE.

procedury i wdrażać formalne procesy przeglądu i zatwierdzenia przejęć zagranicznych w infrastrukturze³⁸.

Przepisy tego rodzaju w ostatnim okresie wdrożyły lub wyraźnie uszczelniły także kraje znane z liberalnej polityki gospodarczej i popierania inwestycji międzynarodowych: jak USA, Niemcy czy Australia. W fazie konsultacji znajdują się zasady przeglądów inwestycji zagranicznych w infrastrukturę Wielkiej Brytanii³⁹. W marcu 2019 r. regulacje dotyczące kontroli zagranicznych inwestycji zostały przyjęte także przez Unię Europejską⁴⁰.

Przykładem nowych reguł gry w kwestii kontroli krajów nad kluczową infrastrukturą jest głośny przypadek zablokowania przez rząd Australii w sierpniu 2016 r. inwestycji chińskiego konsorcjum prowadzonego przez State Grid Corporation of China w największą australijską sieć energetyczną Ausgrid. Widać także zmienione podejście wielu krajów do dwustronnych i wielostronnych traktatów o wzajemnej ochronie inwestycji. Rządy mniej chętnie zawierają obecnie tego typu umowy, nie przedłużają umów kończących swój termin lub osłabiają klauzule chroniące inwestorów. Według UNCTAD, w 2017 r. liczba zakończonych traktatów po raz pierwszy od 1983 r. przekroczyła liczbę traktatów nowo zawartych⁴¹.

Kolejnym obszarem globalnego rynku inwestycji infrastrukturalnych, gdzie daje znać o sobie zwiększone ryzyko polityczne, są wspólne projekty międzynarodowe. Bez wątpliwości największym przedsięwzięciem tego typu jest gigantyczny program chiński budowy Nowego Jedwabnego Szlaku (Belt and Road Initiative, BRI). Został on zainicjowany w 2013 r. i zakłada realizację setek projektów inwestycyjnych w kilkudziesięciu krajach Azji, Afryki i Europy. Inicjatywa ta miała otworzyć ogromne możliwości dla realizacji projektów PPP, ale rzeczywistość zweryfikowała te oczekiwania. Większość krajów uczestniczących w projektach BRI to kraje rozwijające się o zbyt dużym stopniu niestabilności ekonomicznej i politycznej, aby stworzyć dogodne otoczenie dla projektów PPP. Przedsięwzięcia proponowane do realizacji w ramach BRI mają często trudną do szacowania opłacalność i wysokie ryzyko, stąd z reguły są one finansowane w układzie bilateralnym przez banki chińskie.

38 Zagraniczne inwestycje w kluczowe aktywa infrastrukturalne mogą mieć miejsce zarówno w ramach projektów dotyczących budowy nowych obiektów (*greenfield projects*), jak i projektów modernizacyjnych lub po prostu transakcji zakupu istniejących obiektów (*brownfield projects*).

39 Por. Department for Business, Energy and Industrial Strategy, National Security and Infrastructure Investment Review. Summary of responses to the Government's consultation on long-term reform proposals. July 2018.

40 Por. European Commission, EU foreign investment screening regulation enters into force. Press release. Brussels, 10 April 2019. Przez inwestycje zagraniczne rozumiem w kontekście wspomnianej regulacji inwestycje z krajów spoza UE i EFTA.

41 Cyt. Za: Investing in infrastructure? Managing risk and treaty protection in an uncertain world. Ashurst, InfraRead, April 2019.

Kraje rywalizujące z Chinami w wymiarze globalnym lub regionalnym, takie jak USA, Australia, Japonia i Indie, traktują BRI jako przejaw chińskiej ekspansji za granicą, szereg z nich ogłosiło konkurencyjne programy inwestycji infrastrukturalnych w obszarze Azji i Pacyfiku⁴². Krytycy zarzucają projektom BRI m.in. nieprzestrzeganie zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, monopol chińskich wykonawców i obciążanie krajów uczestniczących w BRI nadmiernym długiem wobec Chin. W odpowiedzi Chiny zobowiązały się w kwietniu 2019 r. do wdrożenia nowych reguł programu, zapewniających przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju oraz utrzymanie zdolności krajów goszczących projekty BRI do obsługi zadłużenia⁴³.

Wielkim międzynarodowym projektem infrastrukturalnym, który jest ostatnio przedmiotem ostrych sporów politycznych, stawiających pod znakiem zapytania ostateczne wdrożenie przedsięwzięcia, jest linia szybkiej kolei mająca połączyć Lyon we Francji z Turynem we Włoszech (projekt TAV)⁴⁴.

Globalne trendy w finansowaniu projektów PPP

W projektach PPP zakłada się z definicji, że finansowanie nakładów inwestycyjnych planowanych w danym przedsięwzięciu zostanie zapewnione w całości lub przynajmniej w części przez partnera prywatnego. **W praktyce globalnego rynku inwestycyjnego finansowanie projektu PPP organizowane jest przez inwestorów prywatnych w modelu *Project Finance*, a więc za pośrednictwem specjalnie powołanej dla realizacji projektu spółki celowej**⁴⁵. Inwestorzy w projekt PPP muszą zatem skapitalizować spółkę SPV oraz pozyskać za jej pośrednictwem finansowanie dłużne na rynku *Project Finance*, w postaci kredytu bankowego lub rządziej emisji tzw. obligacji projektowych. Jeśli finansowanie rynkowe jest z jakiegoś powodu trudno dostępne lub zbyt drogie (np. ryzyko danego projektu jest oceniane jako wysokie), projekt może uzyskać wsparcie finansowe ze źródeł publicznych, zarówno

42 Chodzi o Australię, Japonię i Indie. Programy te są zakrojone na nieporównanie mniejszą skalę niż BRI.

43 Por. China aims to make Belt and Road sustainable, prevent debt risks. The Straits Times, International Edition (wersja elektroniczna), April 25, 2019.

44 Por. B. Hall, Italy Inc needs Rome to stay on the rails over Turin-Lyon train link. Financial Times (wersja elektroniczna), 13 March 2019. Spory wokół projektu toczą się zarówno pomiędzy Francją i Włochami, jak i między partiami tworzącymi włoską koalicję rządzącą.

45 Spółka celowa w terminologii międzynarodowego rynku finansowego określana jest jako Project Co. lub Special Purpose Vehicle (SPV). Spółka SPV pozyskuje finansowanie bez regresu w stosunku do swoich udziałowców (inwestorów w projekcie), co oznacza że spłata zaciągniętych kredytów opiera się jedynie na przepływach pieniężnych samego projektu.

no krajowych jak i międzynarodowych (dotacje budżetowe, kredyty i/lub inwestycje kapitałowe publicznych banków rozwojowych, gwarancje finansowe).

Poniżej opiszemy krótko poszczególne źródła finansowania projektów PPP oraz najważniejsze tendencje, jakie występowały w ostatnich latach na globalnym rynku finansowym w odniesieniu do danego segmentu montażu finansowego projektów.

Inwestycje kapitałowe stanowią z reguły niewielki (10-20%), ale strategicznie ważny składnik finansowania projektów PPP – reprezentują one bezpośrednie zaangażowanie finansowe inwestorów w przedsięwzięcie. Głównymi dostawcami kapitału dla projektów PPP we wczesnej fazie ich realizacji są tradycyjnie inwestorzy branżowi, czyli firmy deweloperskie, budowlane i operatorskie, które od początku przygotowywały i strukturyzowały dany projekt⁴⁶. Natomiast inwestorzy finansowi zainteresowani inwestycjami w projekty infrastrukturalne zazwyczaj nie angażują się na początkowym etapie projektu, lecz inwestują dopiero w momencie, gdy ryzyko projektu się obniży – najczęściej po zakończeniu fazy budowy – i przedsięwzięcie zaczyna generować przychody.

Najważniejszym trendem w obszarze inwestycji kapitałowych w projekty PPP był w ostatnich latach generalny wzrost aktywności inwestorów instytucjonalnych, takich jak fundusze emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne. Jak już wspominało, rządy i organizacje międzynarodowe podjęły w latach po globalnym kryzysie finansowym konsekwentne wysiłki, aby skłonić czołowych inwestorów instytucjonalnych do zwiększonego zaangażowania w inwestycje infrastrukturalne. Wynikało to głównie z dążenia do włączenia inwestorów instytucjonalnych, dysponujących największym zasobem kapitału długoterminowego, do realizacji długofalowego celu, jakim było zwiększenie roli kapitału prywatnego w infrastrukturze. Dodatkowym celem było zastąpienie banków przez inwestorów instytucjonalnych w roli głównych dawców finansowania dla infrastruktury⁴⁷.

Inwestorzy instytucjonalni rzeczywiście wyraźnie zwiększyli w ostatnich latach aktywność na polu infrastruktury, podnosząc tzw. alokacje na tę klasę aktywów, do czego przyczynił się w dużym stopniu długotrwały niski poziom stóp procentowych zachęcający do poszukiwania wyżej rentownych aktywów.

Aktywność inwestorów kapitałowych nie spełniła jednak jak dotąd wszystkich nadziei, jakie z nią wiązano.

46 Zazwyczaj firmy te występują w projekcie w podwójnej roli – pozyskują także główne kontrakty wykonawcze na realizację projektu, a więc kontrakt budowlany (kontrakt EPC) oraz kontrakt na usługi operatora infrastruktury.

47 Bezpośrednio po kryzysie spodziewano się, że rynek kredytów bankowych udzielanych w trybie *Project Finance* może w ogóle nie wrócić do normalnej aktywności. Jednak obawy te okazały się przesadzone.

Inwestorzy ciągle bardzo ostrożnie podchodzą do projektów w początkowej fazie (etap budowy), koncentrując się przede wszystkim na inwestowaniu w już istniejące aktywa infrastruktury. Z uwagi na to, że podaż tych obiektów jest ograniczona, w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z widoczną nadpodażą kapitału w tym segmencie rynku, objawiającą się przez wzrost wycen aktywów w zawieranych transakcjach wykupu oraz rosnącą kwotę niezainwestowanego kapitału (*dry powder*) w infrastrukturalnych funduszach inwestycyjnych.

Podstawowym źródłem funduszy dla projektów finansowanych w modelu *Project Finance* są długoterminowe konsorcjalne kredyty bankowe. Są one bardzo elastycznym instrumentem finansowania projektów inwestycyjnych, który w połączeniu z rozbudowanym zestawem środków prawnych i operacyjnych pozwala bankom na pełną kontrolę sytuacji w projektach. Rynek tych kredytów przeszedł w latach 2008-2009 głęboki kryzys: nastąpił gwałtowny spadek aktywności rynku, wzrost marż kredytowych i zaostrzenie innych warunków finansowania. Wiele banków ograniczyło wówczas swoją obecność na rynku *Project Finance* lub zupełnie się z niego wycofało. Jednak generalnie dobra jakość kredytowa portfeli *Project Finance* zapobiegła dużym stratom i rynek wbrew wcześniejszym obawom powrócił do normalnej aktywności, czemu sprzyjała wysoka płynność banków, kreowana przez ultra ekspansywną politykę pieniężną głównych banków centralnych.

Kryzys na rynku *Project Finance* odbił się znacząco na rynku projektów PPP, zwłaszcza w Europie, gdzie kłopoty banków miały szczególnie przewlekły charakter w związku z napięciami w strefie euro. Ograniczenie dostępu do finansowania i duży wzrost kosztu kredytu utrudniły bądź uniemożliwiły uzyskanie przez wiele projektów zamknięcia finansowego.

Najważniejszą zmianą strukturalną na rynku kredytów *Project Finance*, jaka zaszła w ostatnich latach, jest rozszerzenie kręgu uczestników rynku: obok banków zaczęły na nim działać coraz aktywniej także niebankowe instytucje finansowe zainteresowane inwestycjami w instrumenty kredytowe (towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne specjalizujące się w długach infrastruktury). Banki i inwestorzy instytucjonalni tworzą także wspólne platformy inwestycyjne, umożliwiające aktywne zarządzanie portfelem kredytowym, przy podziale ról oddającym preferencje każdego z uczestników.

Rynek obligacji zasadniczo jest jedynie uzupełniającym źródłem finansowania dla projektów PPP. Spółki projektowe ze względu na ograniczoną skalę działalności i specyficzny profil ryzyka uzyskują najczęściej rating kredytowy w dolnej strefie ratingu inwestycyjnego (pomiędzy A i BBB-), co zamyka im drogę do portfeli wielu inwestorów. Obligacje są też znacznie mniej elastycznym instrumentem finansowania inwestycji niż kredyt bankowy, co rodzi szereg trudności przy zarządzaniu finansami projektu.

W większości przypadków emisje obligacji przez spółki projektowe wymagają zewnętrznego wsparcia ich jakości kredytowej poprzez gwarancje różnego typu. W okresie przed globalnym kryzysem finansowym dominującą formą takiej gwarancji na rynku PPP było ubezpieczenie ryzyka przez wyspecjalizowane towarzystwo ubezpieczeniowe (umożliwiło to uzyskanie przez obligacje projektowe ratingu AAA). Ta forma wsparcia przestała być stosowana, gdy kryzys spowodował załamanie się ratingu ubezpieczycieli. W efekcie przez dłuższy czas po kryzysie finansowym rynek PPP korzystał z obligacji projektowych w minimalnym stopniu.

W ostatnich latach rynek obligacji projektowych ponownie się rozwinął, jakkolwiek jego skala jest ciągle dość ograniczona. Emisje mają najczęściej miejsce nie na publicznym rynku kapitałowym, ale poprzez technikę tzw. emisji prywatnej (*Private placement*), kierowanej do wąskiej grupy inwestorów. Wsparcie kredytowe dla obligacji zapewniane jest obecnie np. przez międzynarodowe banki rozwojowe – przykładem może być program obligacji projektowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Ważnym źródłem finansowania dla projektów PPP są kredyty publicznych instytucji finansowych. Do tej grupy należą banki rozwojowe (krajowe i międzynarodowe), dla których finansowanie projektów infrastrukturalnych jest podstawowym elementem działalności, ale także instytucje wsparcia handlu zagranicznego (realizacja projektów PPP często wiąże się z dużymi kontraktami eksportowymi) oraz - w przypadku projektów w krajach rozwijających się - instytucje pomocy rozwojowej. Wsparcie projektu ze strony tej grupy kredytodawców poprawia opłacalność projektu (zazwyczaj oferują one korzystne warunki finansowania), poza tym często ułatwia pozyskanie finansowania z źródeł rynkowych dzięki zwiększonemu zaufaniu do projektu.

Znaczenie kredytów publicznych instytucji finansowych istotnie wzrosło w czasie globalnego kryzysu finansowego, gdy wiele z nich celowo zwiększyło aktywność kredytową, aby zrekompensować rynkowi PPP trudności z uzyskaniem finansowania rynkowego. W ostatnim okresie aktywność stricte kredytowa instytucji publicznych nie jest już tak dynamicznie rozwijana, co wiąże się z ich polityką utrzymywania najwyższego ratingu kredytowego, a także ze wspomnianą już strategią „kaskady”.

Bardzo ważnym generalnym zjawiskiem mającym miejsce na międzynarodowym rynku finansowym w ostatnich latach jest proces rozwoju, a ściślej wyodrębniania się segmentu transakcji formalnie związanych z finansowaniem inwestycji służących polityce klimatycznej, ochronie środowiska, zrównoważonemu rozwojowi i innym celom o wysokiej wartości społecznej.

Pierwsze kroki podejmowane w celu formalizacji przestrzegania przez instytucje i rynki finansowe reguł zapewniających społeczną odpowiedzialność finansowo-

wanych transakcji miały miejsce już w ciągu poprzedniej dekady. W czerwcu 2003 r. banki aktywne na międzynarodowym rynku *Project Finance* przyjęły tzw. Equator Principles związane z ryzykami środowiskowymi i społecznymi finansowanych projektów⁴⁸. Z kolei pierwszą emisję „zielonych obligacji” wypuścił Europejski Bank Inwestycyjny w czerwcu 2007 roku. Początkowo były to inicjatywy całkowicie dobrowolne, nieformalne i w żaden sposób nie koordynowane ze sobą.

Wspomniany trend osiągnął obecnie jakościowo nowy etap. Wartość „zielonych” lub pokrewnych obligacji i kredytów osiągnęła już znaczący poziom w relacji do całego wolumenu globalnego rynku, a kręgi finansowe przestały traktować ten segment rynku jako przedsięwzięcie głównie z zakresu PR, lecz uznały go za ważny i atrakcyjny biznesowo składnik aktywności rynkowej. Np. w 2018 r. światowa kwota emisji „zielonych obligacji” wyniosła 167,3 mld USD, a łączna kwota wszystkich typów „społecznie wrażliwych” obligacji w skali globalnej wyniosła w 2018 r. 226,1 mld USD⁴⁹. Zasady definiowania transakcji, alokacji środków przez dłużników oraz weryfikacji zgodności wykorzystania funduszy z deklarowanym celem są obecnie kodyfikowane i ujednocicane, a jednocześnie zyskują coraz bardziej oficjalny charakter. Między innymi w czerwcu 2019 r. grupa ekspertów zaproponowała przyjęcie przez Unię Europejską oficjalnego standardu dotyczącego zielonych obligacji⁵⁰.

48 Por. P. Le Houerou, The Equator Principles just turned 15, we should celebrate their impact, artykuł w portalu Devex, www.devex.com, 18 September 2018.

49 Por. Climate Bonds Initiative, 2018 Green Bond Market Summary, January 2019.

50 Por. EU Technical Expert Group on Sustainable Finance. Proposal for an EU Green Bond Standard. June 2019.

Podsumowanie

Trudno mówić o jednoznacznych wnioskach z przeprowadzonej w niniejszym artykule, daleko niekompletnej analizy aktualnych tendencji w globalnym PPP. Sytuacja w otoczeniu rynku PPP jest niezwykle dynamiczna, może zmieniać się szybko i w nieoczekiwanych kierunkach.

Niestabilność otoczenia generalnie nie jest korzystna dla projektów PPP, które zakładają wieloletni okres eksploatacji obiektów infrastruktury przy stałych warunkach finansowych i kontraktowych. Jak się wydaje, takie okoliczności będą w nadchodzących latach występować raczej rzadko.

Prowadzone przez różne gremia prace nad optymalnym (bardziej elastycznym?) modelem PPP są jeszcze dalekie od ukończenia, zresztą nie należy tu oczekiwać żadnego radykalnego przetoku. PPP nie wszędzie ma obecnie „dobrą prasę”, ale jego percepcja jest często wynikiem słabego zrozumienia mechanizmu projektów PPP oraz ich mocnych i słabych stron, a częściowo po prostu nadmiernych oczekiwań decydentów sektora publicznego.

Jeśli można wskazać na jakiś stały element sytuacji, to warto podkreślić, że dla znaczącej aktywności kapitału prywatnego w sektorze infrastruktury nie ma po prostu alternatywy. Jest charakterystyczne, że gdy brytyjski kanclerz skarbu Philip Hammond ogłosił w październiku 2018 r., że jego rząd rezygnuje ostatecznie ze stosowania modelu PFI/PF2, głównej formy PPP wcześniej wykorzystywanej w Wielkiej Brytanii na szeroką skalę, reakcja kręgów biznesowych była bardzo spokojna⁵¹. Powszechne komentarze w londyńskim City mówiły, że **rząd będzie i tak zmuszony do utrzymania znacznego zaangażowania kapitału prywatnego w inwestycje w sferze infrastruktury publicznej, niezależnie od tego, jaka nazwa będzie przy tym stosowana.**

51 Por. Ryan Tute, Budget 2018: Government to abolish the use of Private Finance Initiative contracts, Infrastructure Intelligence 29 October 2018.

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 ekspertyz w dziedzinie bankowości, rynków kapitałowych, finansowania infrastruktury oraz PPP. Obecnie działa jako niezależny konsultant finansowy.

4.1. Wizyta studyjna w Szkocji

W dniach 20-23 maja 2019 r. w Wielkiej Brytanii (Szkocji) odbyła się wizyta studyjna, zorganizowana przez konsorcjum Konfederacji Lewiatan i Fundacji Centrum PPP w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020 (POWER). Była to czwarta z zaplanowanych 6 trzydniowych zagranicznych wizyt studyjnych do krajów UE posiadających duże doświadczenie w realizacji przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Motywem przewodnim wizyty w Szkocji była gospodarka wodno-kanalizacyjna, zaś jej celem podniesienie praktycznej wiedzy na temat realizacji przedsięwzięć PPP, w szczególności inwestycji wdrażanych w sektorach uznanych za kluczowe dla rozwoju rynku PPP w Polsce. Uczestnikami wizyty byli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, ministerstw i innych instytucji sektora finansów publicznych ciekawymi modeli i rozwiązań PPP w Szkocji z uwagi na plany realizacji projektów PPP, o podobnym charakterze, w Polsce. Polska delegacja liczyła 15 osób – 12 uczestników oraz przedstawiciel Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, przedstawiciel Fundacji Centrum PPP (moderator wizyty), a także tłumacz.

Szczególną uwagę przy tworzeniu i realizacji programu poświęcono zagadnieniom PPP pomiędzy Scottish Water a podmiotami sektora prywatnego, bazując na interesujących przykładach funkcjonowania oczyszczalni ścieków w różnych regionach Szkocji.

21 maja grupa przemieściła się na miejsce oczyszczalni ścieków w Glasgow (Waste Water Treatment Plant, Beardmore Street, Clydebank, Dalmeir). Spotkanie rozpoczęło się od interesującej prezentacji przedstawiciela Scottish Water – organizacji, która:

- powstała w 2002 roku z połączenia 3 regionalnych podmiotów o podobnym charakterze,
- jedynym akcjonariuszem jest Rząd Szkocji,
- świadczy usługi dla 5 mln populacji i zarządza gospodarką wodociągowo-kanalizacyjną na terenie Szkocji,
- funkcjonuje na zasadach komercyjnych.

Pan John Telfer (Szef projektów PFI¹ w Scottish Water) opowiedział krótko o historii zarządzania sektorem wod-kan w Szkocji, genezie i przyczynach realizacji części projektów wod-kan w formule PPP. Jak się okazało, **pierwotną motywacją dla sektora publicznego był brak wystarczających środków inwestycyjnych do tego, by sprostać oczekiwaniom społecznym i potrzebom infrastrukturalnym społeczności lokalnych. Z czasem jednak PPP stało się odpowiedzią na poszukiwanie najbardziej innowacyjnych oraz efektywnych rozwiązań (niż tradycyjne zamówienia publiczne) w procesie dostarczania wysokiej jakości usług publicznych po akceptowalnych kosztach.**

W Szkocji działa 9 projektów PPP/PFI (będzie stosowane zamiennie) w 21 lokalizacjach i odpowiada za 45% całości odprowadzanych ścieków na terenie Szkocji oraz 75% odpadów pościekowych. Projekty PPP, realizowane na zasadzie *Project Finance* (90% finansowane długiem, 10% equity) zawierane są zazwyczaj na 30 lat, a partner prywatny bierze na siebie ryzyko budowy, zarządzania operacyjnego obiektem i popytu (opłata jest uzależniona od ilości odprowadzonych ścieków).

Przedstawiciele partnera prywatnego (Saur) zarządzającego obiektem Dalmeir w Glasgow, podzielili się swoimi doświadczeniami związanymi z funkcjonowaniem obiektu oraz odwołując się do prezentacji Scottish Water. Opowiadali o historii powstania projektu:

- projekt typu BOT (buduj-zarządzaj-przełącz) realizowany na przedmieściach Glasgow,
- celem projektu była modernizacja i eksploatacja oczyszczalni ścieków komunalnych o wielkości 650.000 RLM,
- konkurencyjne postępowanie na wybór partnera wszczęte w 1997 roku, umowa zawarta w 1999 roku na 25 lat,

¹ PFI – Private Finance Initiative – to model realizacji projektów dotyczących infrastruktury publicznej, prowadzonych w formule PPP, które są finansowane przez kapitał prywatny. Jako pierwsze taki sposób na pozyskanie kapitału niezbędnego do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych opracowały i wprowadziły rządy w Australii i Wielkiej Brytanii. Następnie model ten znalazł szerokie zastosowanie w Hiszpanii, a obecnie jest przyjęty w wielu krajach jako sposób na tzw. pozabilansowe ujęcie długu wynikającego z konieczności finansowania projektów.

Hanna Rachoń, Biuletyn PARP nr 10, <http://www.ippp.pl/uploads/Biuletyn-PPP-nr-10-Institut-PPP.pdf>

- partner prywatny otrzymuje kwartalne płatności za oczyszczanie ścieków od podmiotu publicznego na podstawie ilości odprowadzanych ścieków.



Kolejnym punktem programu tego dnia było spotkanie, na którym przedstawiciel partnera prywatnego (Saur) zaprezentował doświadczenia projektu świadczenia usługi zbiorowego odprowadzania ścieków wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków w Grimaud (Francja) oraz przedstawił praktyczne aspekty współpracy podmiotów publicznych z partnerami prywatnymi przy świadczeniu usługi odprowadzania i oczyszczania ścieków w szczególności w Polsce. Rozgorzała dyskusja na temat tego, w jaki sposób adaptować doświadczenia z Francji i Wielkiej Brytanii – Szkocji do warunków polskich. **Wnioski są takie, że trudnym wydaje się przełożenie doświadczeń zagranicznych do Polski na zasadzie 1:1, bo uwarunkowań przygotowania i realizacji projektów tego typu jest zbyt wiele; nie oznacza to jednak, że nie można umiejętnie korzystać z doświadczeń szkockich czy francuskich – stosując wybrane mechanizmy czy rozwiązania organizacyjne (stosowanie dialogu konkurencyjnego) oraz techniczne (stosowanie określonej technologii do utylizacji osadu pościekowego).**

Trzeciego dnia delegacja udała się do Arbroath niedaleko Dundee by dokonać wizytacji kolejnej oczyszczalni ścieków – Hatton. Projekt dotyczy budowy i zarządzania oczyszczalnią ścieków Hatton obsługującą region Dundee na północy Szkocji. Projekt został zainicjowany jeszcze w latach 90-tych poprzedniego wieku, umowa została podpisana w 2000 roku na 30 lat. Partner prywatny (Veolia) zarządza obiektem i otrzymuje wynagrodzenie w formie płatności – w zależności od ilości odprowadzanych ścieków.

Spotkanie rozpoczęło się od prezentacji obiektu, podczas której osoba odpowiedzialna za całą instalację opowiadała o procesie wyboru partnera prywatnego i zasadach funkcjonowania instalacji. W trakcie zwiedza-

nia zarządzający opowiadali o mechanizmach funkcjonowania obiektu – duże zainteresowanie wzbudziła sekcja zarządzania (osuszania i magazynowania) osadu pościekowego. Partnera prywatnego reprezentowali nie tylko przedstawiciele Veolia ze Szkocji, ale i przedstawiciele Veolia z Polski, którzy w rozmowach kulturalowych odpowiadali uczestnikom na pytania dotyczące nie tylko funkcjonowania zwiedzanego obiektu, ale i zasad realizacji podobnych projektów w warunkach polskich.

Czwartego dnia grupa udała się na miejsce wizytacji kolejnego projektu – oczyszczalni ścieków Seafield. Spotkanie rozpoczęło się od przedstawienia przez zarządzających obiektem mechanizmów funkcjonowania oczyszczalni, a także krótkiej historii współpracy w ramach PPP (kontrakt podpisany w 1998 roku na 30 lat, płatność na podstawie ilości odprowadzanych ścieków). W trakcie wizytacji uczestnicy zadawali przedstawicielom zarządu oczyszczalni pytania dotyczące **największych wyzwań** z jakimi mierzą się w codziennej pracy – okazało się, że **protesty społeczne sąsiadów oczyszczalni w ostatnich latach były i nadal są największym wyzwaniem**. Zarządzający opowiadali o tym, w jaki sposób zarządzają tym problemem (spotkania z mieszkańcami, kampanie społeczne, a nawet lobbing na poziomie Parlamentu).

Podsumowanie i wnioski końcowe

Podczas czterech dni zagranicznej wizyty studyjnej w Szkocji uczestnicy poznali szczegóły procesu przygotowania, realizacji i operacyjnego funkcjonowania kilku projektów PPP dotyczących oczyszczalni ścieków. Wizytacje poszczególnych instalacji nie były celem samym w sobie – faktycznie okazały się jedynie punktem wyjścia dla uczestników wyjazdu do nawiązania dialogu z przedstawicielami podmiotów publicznych (Scottish Water) oraz partnerów prywatnych (Saur, Veolia) w przedmiocie funkcjonowania projektów PPP w Szkocji. Obecność przedstawicieli partnera prywatnego z Polski dodatkowo wzmocniła przekaz i pozwoliła uczestnikom na śmielsze pytania – zwłaszcza w kontekście dostosowania doświadczeń szkockich do polskich uwarunkowań realizacji projektów wod-kan w formule PPP.

Uczestnicy zadawali wiele pytań nie tylko podczas samych wizyt, lecz również dyskutowali na temat kwestii związanych z funkcjonowaniem PPP w Szkocji i w Polsce między sobą – w trakcie podróżowania i podczas wspólnych posiłków. Wizytowane projekty mogą stanowić dla uczestników inspirację do realizacji podobnych projektów w polskich warunkach.

Udział w szkoleniu zagranicznym wpłynął znacząco na pogłębienie i podniesienie wiedzy uczestników na temat PPP, co zostało stwierdzone na podstawie testów przeprowadzonych przed i po szkoleniu. Wyniki testów przedstawiają poniższe wykresy.



Ocena wyjazdu przez uczestników

Po zakończeniu wizyty uczestnicy² wypełnili kwestionariusz oceny wizyty studyjnej. Wizyta studyjna do Wielkiej Brytanii uzyskała wysokie oceny, które zostały przedstawione w poniższej tabeli. Jedyne uwagi, jakie zgłoszono dotyczyły operatora i jego przedstawiciela – pilota wyjazdu.

Lp.	Pytanie	Skala ocen	Ocena
1.	W jakim stopniu wizyta studyjna spełniła Pani/Pana oczekiwania?	(5 - bardzo dużym, 4 - dużym, 3 - średnim, 2 - wystarczającym, 1 - niewystarczającym)	4,50
2.	Czy wizyta studyjna spowodowała wzrost Pani/Pana wiedzy na temat praktycznych aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego	(5 - tak, 4 - raczej tak, 3 - trudno powiedzieć (ani tak ani nie), 2 - raczej nie, 1 - nie)	4,58
3.	Jak ocenia Pani/Pan przydatność zdobytych informacji pod względem podnoszenia własnych kompetencji i umiejętności?	(5 - zdecydowanie przydatne, 4 - raczej przydatne, 3 - trudno powiedzieć, 2 - raczej nie przydatne, 1 - zdecydowanie nieprzydatne)	4,58
4.	W jakim stopniu zyskane informacje pogłębiły Pani/Pana wiedzę praktyczną z zakresu PPP?	(5 - bardzo dużym, 4 - dużym, 3 - średnim, 2 - niewielkim, 5 - żadnym)	4,67
5.	Czy nabyte podczas wizyty kompetencje wykorzysta Pani/Pan w życiu zawodowym?	(5 - zdecydowanie tak, 4 - raczej tak, 3 - trudno powiedzieć, 2 - raczej nie, 1 - zdecydowanie nie)	4,67
6.	Jak ocenia Pan/Pani zakres informacji przedstawionych podczas wizyty studyjnej?	(3 - za wąski, 2 - odpowiedni, 1 - za szeroki)	2,1
7.	Jak ocenia Pani/Pan wyjazd studyjny od strony organizacyjnej?	(5 - bardzo dobrze, 4 - dobrze, 3 - średnio, 2 - raczej źle, 1 - źle)	3,3
8.	Proszę powiedzieć posługując się pięciopunktową skalą, jak ocenia Pani/Pan ogólną atmosferę wyjazdu studyjnego?	(5 - bardzo dobrze, 4 - dobrze, 3 - średnio, 2 - raczej źle, 1 - źle)	4,75

2 Przedstawiciele podmiotów publicznych uczestniczących w wizycie (4 kobiety i 8-miu mężczyzn), reprezentowali instytucje z następujących województw: małopolskie (1 osoba), śląskie (3 osoby), warmińsko-mazurskie (3 osoby), wielkopolskie (2 osoby), podkarpackie (1 osoba), lubelskie (2 osoby). 1 osoba uznała, że ma średnie doświadczenie w PPP, pozostali niewielkie (9 osób) lub żadne (2 osoby).



Oczekiwane rezultaty szkolenia

Na wizytę studyjną do Szkocji zakwalifikowane zostały osoby reprezentujące podmioty publiczne planujące realizację projektów z zastosowaniem formuły PPP, bądź będące na etapie analiz przedrealizacyjnych, bądź też będące w trakcie procesu przygotowania się do wyboru partnera prywatnego w planowanych projektach PPP w Polsce. Projekty te dotyczą inwestycji wodno-kanalizacyjnych. Mamy nadzieję, że wiedza zdobyta podczas wizyty zostanie wykorzystana do wdrażania formuły PPP w realizacji inwestycji rządowych i samorządowych, a szkockie doświadczenia zostaną wykorzystane w procesie przygotowania i realizacji projektów PPP w Polsce. Będziemy monitorowali postęp przygotowań tych projektów.

Wizytacja zrealizowanych z sukcesem projektów PPP przekonała uczestników wyjazdu o korzyściach wynikających ze stosowania tej formuły. Nie mniej istotne mogą okazać się kontakty i relacje zawiązane pomiędzy uczestnikami wyjazdu (sygnalizowane pozytywnie w ankietach ewaluacyjnych), które mają szansę procentować w postaci wymiany doświadczeń PPP jeszcze długo po zakończeniu wizyty studyjnej. Z prowadzonych rozmów wynika, że część uczestników planuje kontaktować się między sobą w celu wymiany doświadczeń w procesie przygotowania/realizacji projektów PPP.

Ponadto jak się wydaje oczekiwanym rezultatem wizyty w Szkocji, zwłaszcza w dzisiejszej rzeczywistości i szczególnie rosnącej świadomości na temat negatywnych zmian klimatu oraz wpływu działalności człowieka na środowisko naturalne, mogłoby być **potraktowanie** przez podmioty publiczne biorące udział w wizycie (i nie tylko) **efektu ekologicznego**, w zapisach umownych PPP, **co najmniej na równi z efektem ekonomicznym**. W Szkocji taka dyskusja trwa i jak się wydaje, w ten sposób podmioty publiczne mogłyby – stawiając poprzeczkę ochrony środowiska wysoko (wyżej od bezwzględnie obowiązujących norm prawnych) tworzyć ekonomiczny mechanizm poprawy standardów środowiskowych przez partnera prywatnego i tym samym poprawiać stan środowiska naturalnego.

Opracowanie: Fundacja Centrum PPP

4.2. Krajowe wizyty studyjne. Sierpc i Kraków

Anna Wiktorczyk-Nadolna

SIERPC

Gospodarz spotkania:

Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu, woj. mazowieckie

Wdrażany projekt:

„Budowa Centrum kulturalno-rekreacyjnego na terenie Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”



W przygotowaniu niniejszego raportu korzystano z informacji i materiałów Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu i Centrum Konferencyjno-Rekreacyjnego s.c.

Zdjęcie: Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu

Dziewiąta krajowa wizyta studyjna zorganizowana w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego odbyła się w Sierpcu. Jej uczestnicy obejrżeli tereny Muzeum Wsi Mazowieckiej i zlokalizowanego tam Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego.

Spotkanie rozpoczęło się w sali konferencyjnej Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego. Gospodarzami spotkania byli przedstawiciele zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego. Zgodnie z tradycją wizyt studyjnych, na początku spotkania każdy z uczestników przedstawił się krótko, informując o zakresie swojego zainteresowania projektami w PPP i włączając się w późniejszą dyskusję. Dyrektor Muzeum Wsi Mazowieckiej

przedstawił pokrótce historię Muzeum i genezę rozbudowy skansenu o część rekreacyjno-konferencyjną. Następnie panie Urszula Tomaszewska i Izabela Wierzbicka przedstawiły obiekt, którym z sukcesem zarządzają.

Skansen Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu

Skansen Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu powstał 48 lat temu i zajmuje powierzchnię 52 hektarów. Jest wiernym odzwierciedleniem XIX-wiecznej wsi mazowieckiej, zrekonstruowanej w całości, razem z typową roślinnością i zwierzętami hodowanymi w tamtym okresie na Mazowszu. W skansenie dostępne są wystawy sta-



te i wystawy czasowe, dopasowane do pór roku (okres świąt Bożego Narodzenia, Wielkanocy, dożynek itp.). W poszczególnych chałupach pokazane są różne tradycje związane ze świętami, uzależnione w przepychu wystroju, potrawach i dekoracjach od stopnia zamożności ówczesnych właścicieli – od najbiedniejszych chłopów komornych aż do właściciela dworku szlacheckiego. Pracując tu personel wykorzystuje XIX-wieczne zasady prowadzenia gospodarki i w części działań tradycyjne narzędzia. Muzeum organizuje szereg imprez tematycznych, skierowanych do różnych grup odbiorców. Skansen stale się rozwija – w 2020 roku planowane jest zrekonstruowanie wsi przydrożnej, charakterystycznej dla Mazowsza – łącznie 44 obiekty. Z roku na rok Muzeum odwiedza rosnąca liczba gości – w 2018 r. przekroczona została liczba 100 000 odwiedzających. Oprócz grup zorganizowanych (np. lekcje muzealne dla przedszkoli i szkół) pojawia się coraz więcej turystów indywidualnych. Większość odwiedzających pochodzi z obszaru ok. 120 km od Sierpca.

Muzeum ma do wykorzystania 77 etatów i ich rozkład uzależniony jest od sezonu – zimą jest to 67 osób, w okresie letnim – nawet do 85. Pracownicy prowadzą uprawę zbóż, hodują pszczoły, konie, szereg zwierząt gospodarskich itp. W dużym stopniu skansen jest samowystarczalny w zakresie pasz dla hodowanych tutaj zwierząt, a produkowany miód sprzedawany jest podczas imprez tematycznych w skansenie. Muzeum stale się rozwija – w tym celu skupuje okoliczne grunty, aby na nich lokalizować kolejne elementy skansenu.

Projekt „Budowa Centrum kulturalno-rekreacyjnego na terenie Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”

W początkach XX w. dyrekcja Muzeum doszła do wniosku, że trudno jest przyciągnąć gości na dłużej lub z większej odległości, jeśli nie ma w bezpośredniej bliskości skansenu odpowiedniej bazy turystycz-

nej, oferującej turystyce nie tylko sam pobyt w miejscu docelowym, ale również szereg odpowiednio przygotowanych usług towarzyszących. W 2010 r. wspólnie z mazowieckim oddziałem Stowarzyszenia Architektów Polskich ogłoszony został konkurs na opracowanie koncepcji architektoniczno-budowlanej „Centrum Kulturalno-Rekreacyjnego w Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu”, który rozstrzygnięto w czerwcu 2010 roku. W październiku 2013 r. rozpoczęto budowę, a w czerwcu 2015 r. zakończono prace budowlane.

Projekt sfinansowany został w 85% ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Priorytetu VI „Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i regionu” Działania 6.2 Turystyka. 14% wartości pochodziło z budżetu państwa oraz 1% z budżetu województwa mazowieckiego. Całość projektu to koszt 44 mln zł kosztów kwalifikowanych plus niekwalifikowany podatek VAT.

W projekcie przewidziano oddzielenie mediów dostarczanych do Centrum, aby w przyszłości umożliwić indywidualne rozliczanie kosztów przez operatora obiektu.

Jeszcze w trakcie budowy podjęta została decyzja o znalezieniu jednego podmiotu zarządzającego Centrum – z uwagi na brak odpowiedniego doświadczenia pracowników Muzeum w tym zakresie. Do postępowania ogłoszonego w 2015 r. w trybie koncesji na wybór partnera prywatnego zgłosił się jeden podmiot. Negocjacje prowadzone były w okresie od maja do września 2015 roku. 30 września 2015 r. podpisano umowę z firmą Centrum Konferencyjno-Rekreacyjne Urszula Tomaszewska, Izabela Wierzbicka sc.

Architektura Centrum nawiązuje do tradycyjnej zabudowy Mazowsza ze spichlerzami. Trzy główne bryły Centrum połączone są podziemnymi korytarzami, zapewniając łączność całości kompleksu niezależnie od warunków zewnętrznych. Każda z części Centrum pokryta jest innym materiałem, tworząc spójną całość – drewnem (budynek Wody), łupkiem (budynek Ognia) i tradycyjną cegłą (budynek Sacrum). W budynku Wody znajduje się część hotelowa, basenowa i saun oraz re-

stauracja regionalna. W budynku Ognia znaleźć można część konferencyjną i rekreacyjną z kompleksem SPA oraz restaurację *Trzy żywioły*. Budynek Sacrum to amfiteatralna sala widowiskowa dla 292 osób, z doskonałą akustyką, wykorzystywaną coraz częściej jako sala nagrań przez muzyków. Tłem widowni, po odstąpieniu przeszklonej ściany, jest naturalny kompleks leśny, co daje widzom niecodzienne wrażenia.

Całość kompleksu jest wykorzystywana we współpracy Muzeum i partnera prywatnego – goście hotelowi mają 20% rabatu na atrakcje w ramach trzydniowego biletu do Skansenu, a turyści odwiedzający Muzeum mogą skorzystać z oferty Centrum zatrzymując się na dłużej w Sierpcu.

Muzeum Wsi Mazowieckiej w Sierpcu to przykład doskonałego wykorzystania walorów kulturowych subregionu dla celów edukacyjnych i komercyjnych – na terenie skansenu kręcono fragmenty takich filmów jak „Pan Tadeusz”, „Ogniem i mieczem”, „Szwadron”.

Efekty realizowanego partnerstwa dla podmiotu publicznego:

Skansen z Muzeum Wsi Mazowieckiej w nowoczesny sposób zagospodarowuje atrakcje i potencjał Sierpca oraz jego mieszkańców. Kulturowane od wieków tradycyjne sposoby uprawy roli i hodowli zwierząt oraz współpraca ze skierniewickim instytutem w zakresie starych odmian roślin uprawnych to sposób na ich przetrwanie w obliczu zmian w nowoczesnym rolnictwie. Dodatkowo przekazywane są kolejnym pokoleniom umiejętności w zawodach takich jak kowal, stajenny czy bartnik.

Oferta nowoczesnego centrum kulturalno-rekreacyjnego, towarzysząca w sposób spójny możliwościom muzeum, pozwala na szerszą promocję oferty kulturowej skansenu, rozwija i poszerza w znacznym stopniu produkt turystyczny okolic Sierpca, dając podstawę do trwałego rozwoju lokalnego opartego na endogennym potencjale subregionu.

Dyskusje w trakcie spotkania – informacje dodatkowe oraz pytania uczestników

W czasie całego spotkania trwała ożywiona dyskusja pomiędzy uczestnikami i gospodarzami wizyty. Uczestnicy spotkania byli ciekawi szczegółów zarówno etapu przygotowania inwestycji, kolejnych etapów jej wdrażania, jak i szczegółów dotyczących bieżącego zarządzania usługą.

Jedno z pytań dotyczyło **konkursu na projekt Centrum**. Dyrekcja Muzeum odpowiedziała, że program

funkcjonalno-użytkowy opracowało Muzeum i zawarto w nim bardzo dużo funkcji, co stanowiło spore wyzwanie dla architektów. Do konkursu, w którym główną nagrodą było opracowanie szczegółowego projektu i nadzór nad wykonawstwem, zgłoszono 4 koncepcje. Zwycięski projekt kosztował 1 mln zł, a środki pochodziły z funduszy marszałka województwa i był to kwalifikowalny koszt w ramach dofinansowania z UE.

Uczestników interesowało, **czy Muzeum korzystało z doradztwa** przy omawianym projekcie i czy można skorzystać z dokumentacji na wybór takiego doradcy. Gospodarze wyjaśnili, że korzystano z doradztwa prawnego, w ramach którego przygotowano szczegółową analizę i podział ryzyk w projekcie, a całość dokumentów procedury wyboru doradcy dostępna jest na stronie internetowej.

Na pytanie, czy ogłaszając konkurs architektoniczny Muzeum wiedziało, że będzie wybrany **operator obiektu** wyjaśniono, że na tamtym etapie założono, że Muzeum samodzielnie będzie zarządzało Centrum. Jednak po zmianie decyzji, jeszcze na etapie projektu, przyjęto rozwiązanie tak, aby koszty bieżące utrzymania Centrum mogły być rozliczane niezależnie od kosztów Muzeum.

Z uwagi na specyfikę materiałów elewacyjnych użytych do budowy Centrum uczestnicy byli ciekawi **podziału obowiązków dotyczących konserwacji budynków**. Zarządzający obiektem wyjaśnili, że przewidziano taki sposób wybudowania Centrum, aby nie wymagał on szczególnych nakładów w tym zakresie. Drewno budynku Wody – modrzew syberyjski – jest konserwowane co 2-3 lata, jednak projektant przewidział naturalny proces starzenia się drewna i jego szarzenie.

Kontynuując ten wątek zainteresowanie budziły również kryteria oceny jakości utrzymania budynków. **Gospodarze wyjaśnili, że raz w miesiącu składane są przez zarządcę raporty w tym zakresie, raz na kwartał ewaluacja podjętych działań, a harmonogram prac konserwatorskich ujęty jest w umowie PPP**. Wyposażenie ruchome podlega inwentaryzacji raz w roku, a ewentualne braki uzupełniane są przez partnera prywatnego. Podsumowując ten temat partnerzy stwierdzili, że wspólnie dokładają starań, aby oferowana jakość była jak najwyższa, a budynki trwały w jak najlepszym stanie.

Jednego z uczestników interesował **okres obowiązywania umowy koncesji**. Przedstawiciel Muzeum wyjaśnił, że jest to 15 lat, a okres obowiązywania koncesji stanowił kryterium oceny oferty przy wyborze partnera prywatnego o wadze 50%.

Uczestnicy wizyty studyjnej byli ciekawi perspektywy współpracowników zarządzających obiektem, **dłaczego zdecydowały się** na tak wielkie przedsięwzięcie i czy miały wcześniej doświadczenia w tym zakresie. Z opisu przedstawiciela partnera prywatnego wynikało, że zafascynował je pomysł budowy takiego perspektywicznego obiektu przez Muzeum. Spółkę założyły była główna księgowa i była właścicielka firmy organizującej duże wy-

darzenia, nie mając wcześniejszego doświadczenia w hotelarstwie. Założenie spółki cywilnej, gdzie każda wspólniczka własnym majątkiem poręcza działalność, stanowi dodatkową motywację do jak najlepszej pracy. Podjęły się ryzyka, widząc ogromny potencjał w marce skansenu na terenie Muzeum Wsi Mazowieckiej – stąd celowy zabieg pozostawienia nazwy hotelu „Skansen”. Obecnie mogłyby zarządzać nawet dwu-trzykrotnie większym obiektem w tym miejscu, bo na rynku jest tak duże zainteresowanie ich ofertą. **Głównym klientem** są duże korporacje, powracające na cykliczne wydarzenia, ale rozwijana jest również oferta dla rodzin i klientów indywidualnych. Centrum współpracuje również z lokalną społecznością, organizując np. grę wiejską na terenie Muzeum. Wspólniczki od podstaw stworzyły **zespół ponad 70 pracowników**, spośród których 75% to okoliczni mieszkańcy. Firma bardzo dużo inwestuje w stały cykl szkoleniowy, podnoszący kwalifikacje personelu. Aby zatrzymać tak wyszkolonego pracownika, oferują umowę o pracę i dobre warunki zatrudnienia, aby nie kusila go oferta konkurencji. Dodatkowo, cały personel spotyka się w każdy poniedziałek na naradzie, podczas której ustalane są plany na nadchodzący czas i wyznaczane są poszczególne role każdego pracownika. Buduje to pozytywną kulturę instytucjonalną firmy.

Po niespełna 4 latach działalności obiekt jest wielkim sukcesem, przy pełnym obłożeniu nawet w najślabszym miesiącu czyli listopadzie. Oferuje pakiety weekendowe, SPA, imprezy integracyjne, prezentacje produktów oraz pakiety dla rodzin.

Uczestników spotkania interesowała **współpraca pomiędzy Muzeum i Centrum**. Dyrektor Rzeszotarski wyjaśnił, że w przypadku np. wspólnie organizowanego koncertu w budynku Sacrum, to Muzeum zaprasza występującego artystę, a Centrum, na podstawie umowy o współpracy, organizuje całość wydarzenia i sprzedaje bilety. Przychody są planowane tak, aby zrównoważyć poniesione przez obie strony koszty, a ewentualna nadwyżka jest dzielona na pół. Centrum przygotowuje pakiety okolicznościowe we współpracy z Muzeum, bazując na organizowanych przez Muzeum wydarzeniach oraz uzupełnia ofertę Skansenu o część rekreacyjną.

Dodatkowo wyjaśniono, że wybrany w procedurze konkurencyjnej operator obiektu wybudowanego w ramach dofinansowania ze środków UE może i ma prawo czerpać zysk z jego użytkowania. Nie byłoby takiej możliwości, gdyby obiektem zarządzał podmiot publiczny (albo dotacja uległaby znacznemu zmniejszeniu).

Uczestników spotkania interesowała **współpraca Muzeum z lokalnymi i regionalnymi władzami**. Gospodarze udzielili informacji, że w ostatnim czasie zmodernizowana została droga dojazdowa do Muzeum – w ramach współdziałania władz wojewódzkich (50% kosztów), miejskich (30% kosztów) i regionalnych (20% kosztów). Oprócz tego dobrze układa się współpraca z lokalną parafią – coroczne święcenie koszyczków wielkanocnych w kościele na terenie skansenu stało się już tradycją.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Przedsięwzięcie zaprezentowane w trakcie dziewiętej wizyty studyjnej to przykład kreatywnego podmiotu publicznego, poszukującego aktywnie możliwości poszerzenia swojej działalności w dziedzinie kultury regionalnej i umiejącego doskonale dopasować ofertę do oczekiwań klientów Muzeum. Pozyskanie znaczących funduszy na budowę dużego obiektu uzupełniającego ofertę Muzeum oraz wykorzystanie wiedzy i potencjału partnera prywatnego w zakresie zarządzania Centrum dało w krótkim czasie efekt, który może być modelowym rozwiązaniem dla podobnych obiektów w kraju.

Uczestników zaskoczyła skala szczegółowości zrekonstruowanych obiektów na terenie Skansenu, dbałość o wierne odzwierciedlenie dawnych warunków i kultywowanie tradycji rolniczych Mazowsza. Szereg dodatkowych aktywności oferowanych przez Muzeum, uzupełnionych o atrakcyjną i nowoczesną ofertę Centrum powoduje zwiększanie świadomości kultury i zwyczajów regionu wśród coraz liczniejszych gości tego miejsca.

Przygotowała: Anna Wiktorczyk-Nadolna

Zdjęcia: Anna Wiktorczyk-Nadolna



Gospodarz spotkania:
Urząd Miasta Krakowa, woj. małopolskie

Wdrażany projekt:
„Postępowanie o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spielarnią”



W przygotowaniu niniejszego raportu korzystano z informacji i materiałów Urzędu Miasta Krakowa i PUK Klepsydra.

Spotkanie rozpoczęło się w sali Lea w czterystuletnim budynku Urzędu Miasta w samym centrum Krakowa. Gospodarzami spotkania byli przedstawiciele zarówno podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego. Zgodnie z tradycją wizyt studyjnych, na początku spotkania każdy z uczestników przedstawił się krótko, informując o zakresie swojego zainteresowania projektami PPP – i włączając się w późniejszą dyskusję. Wszyscy uczestnicy wzięli udział w wizycie studyjnej na terenie przygotowywanego cmentarza komunalnego w Podgórkach Tynieckich.

Cmentarze krakowskie

W końcówce XIX w. Kraków systematycznie przyłączał sąsiednie gminy, aby móc się rozwijać. Do tego

czasu miejsca na pochówki było wystarczająco. Obecnie samo miasto szacowane jest na ok. 760 tys. mieszkańców, a realnie władze mówią o liczbie o 150 tys. osób większej. Do 1989 roku w mieście funkcjonowały 2 duże cmentarze, ale oceniono, że w perspektywie kilku lat zaczną na nich brakować miejsc. Potrzeby miasta w zakresie usług komunalnych są bardzo duże, ponieważ zalicza się do nich również opiekę nad terenami zielonymi, a możliwości finansowe miasta są ograniczone. Dodatkowo w Krakowie funkcjonuje również szereg małych zabytkowych cmentarzy, które wymagają szczególnych nakładów. W związku z tym rozwiązanie zwiększające liczbę miejsc na potrzeby pochówków, które nie będzie wymagało jednorazowego zaangażowania znacznych środków miejskich było dla Krakowa idealne. Oprócz tego obserwowana jest rosnąca popularność pochówków urnowych, a do

czasu realizacji omawianego przedsięwzięcia Kraków nie posiadał własnej spopielnarni. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych w 2010 roku badań opinii społecznej prawie 70% mieszkańców stolicy Małopolski akceptuje ten sposób pochówku. Stąd też miasto zdecydowało się na budowę cmentarza ze spopielnarnią w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w trybie koncesji na terenach, które w planie zagospodarowania przestrzennego były przeznaczone na tego rodzaju działalność.

Projekt „Postępowanie o udzielenie koncesji na budowę cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i spopielnarnią”

Omawiany projekt nie był pierwszym projektem w trybie koncesji udzielonej przez miasto Kraków. Wcześniej zrealizowano projekty dotyczące budowy przejścia podziemnego pod ul. Lubicz, odbioru odpadów wielkogabarytowych czy budowy i utrzymania nowoczesnych wiat przystankowych.

Mając doświadczenie w tej formule, miasto Kraków podjęło decyzję o budowie cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz ze spopielnarnią, odpowiednio się do tego przygotowując. W lipcu 2009 r. uchwalono Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego dla obszaru Tynec – Węzeł Sidzina, w sierpniu tego roku – na zlecenie Zarządu Cmentarzy Komunalnych (ZCK) opracowano wstępną dokumentację geotechniczną dla cmentarza. W okresie sierpień-grudzień 2009 r. na zlecenie ZCK opracowano dokumentację przedprojektową dla budynku spopielnarni i zaplecza, a 25 stycznia 2010 r. Prezydent Miasta Krakowa Jacek Majchrowski podjął decyzję o realizacji zadania w formule PPP.

W lutym 2010 r. Zakład Cmentarzy Komunalnych opracował wstępny raport środowiskowy, a w marcu tego roku opublikowano informację o inwestycji na krakowskim portalu służącym prowadzeniu konsultacji społecznych www.dialogspoleczny.krakow.pl.

14 maja 2010 r. Prezydent Miasta Krakowa powołał komisję negocjacyjną i wprowadził regulamin postępowania, wszczynając postępowanie o udzielenie koncesji. Następnie 2 czerwca 2010 r. opublikowano ogłoszenie wraz z opisem potrzeb i wymagań na stronie miasta Krakowa i w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Przedmiotem koncesji była kompleksowa realizacja inwestycji w postaci zaprojektowania i wybudowania cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym, administracyjnym i spopielnarnią za wynagrodzeniem, które stanowi wyłączne prawo do czerpania pożytków z przedmiotu

koncesji, tj. opłat pobieranych bezpośrednio od użytkowników.

Kryteriami oceny wniosków były:

1. Cena za projekt i budowę obiektów (kryterium najniższej ceny) – waga 10%.
2. Termin realizacji obiektów objętych koncesją (kryterium najkrótszego terminu) – waga 30%.
3. Okres eksploatacji obiektów będących przedmiotem koncesji (kryterium najkrótszego okresu) – waga 60%.

Termin złożenia wniosków mijał 31 lipca 2010 r. W tym terminie wpłynęła 1 oferta złożona przez konsorcjum firm: „Centrum Pogrzebowe” Sp. z o. o., Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Klepsydra” T. Salski i D. Salska Spółka Jawna; Urciuoli Group’s S.R.L., która spełniała wszystkie wymagania postawione przez Zamawiającego.

30 września 2010 r. przystąpiono do negocjacji, które przebiegły w trzech turach:

1. październik 2010 r. – przedstawienie alternatywnej koncepcji architektonicznej przez partnera prywatnego;
2. grudzień 2010 r. – zatwierdzenie alternatywnej koncepcji architektonicznej przez podmiot publiczny;
3. 28 lutego 2011 r. – zakończenie negocjacji.

Równoległe z negocjacjami, w okresie od 1 października 2010 r. do 28 lutego 2011 r. Wydział Inwestycji UM Krakowa przeprowadził pełne konsultacje społeczne, których celem było przekazanie informacji dotyczących planowanej inwestycji oraz zebranie opinii mieszkańców i uzyskanie społecznej akceptacji dla proponowanych rozwiązań. Jednocześnie w październiku 2010 r. zaczęło obowiązywać nowe rozporządzenie ministra środowiska w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: instalacja urządzeń spopielnarni zwłok uznana została za inwestycję obojętną dla środowiska i niewymagającą uzyskania decyzji środowiskowej.

12 lipca 2011 r. w wyniku postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi zawarta została umowa koncesji, w której partnerem miasta Krakowa było konsorcjum firm w składzie: „Centrum Pogrzebowe”; sp. z o. o. (Lider konsorcjum) – Łódź; Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Klepsydra” T. Salski i D. Salska Spółka Jawna – Łódź; Urciuoli Group’s S.R.L. – Avellino, Włochy. Wartość podpisanego kontraktu to 24,5 mln zł brutto. Czas trwania koncesji to maksymalnie 30 lat – z uwzględnieniem liczby dokonanych pochówków i przeprowadzonych spopieień, przy czym właścicielem terenu i obiektów jest Gmina Miejska Kraków.

Ryzyka w ramach koncesji podzielone są wg poniższego schematu:

Podmiot publiczny (KONCESJODAWCA):

- przekazuje teren inwestycji wraz z dokumentacją przedprojektową i Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego;
- ponosi ryzyko budowy (drogi dojazdowej klasy D do obiektu, sieci wodociągowej wraz z infrastrukturą przeciwpożarową oraz parkingu).

Podmiot prywatny (KONCESJONARIUSZ):

- ponosi ryzyko budowy (projektowanie, pozyskanie decyzji, finansowanie oraz budowa cmentarza i budynków);
- ryzyko dostępności (zapewnienie określonych w umowie usług zgodnie z obowiązującymi przepisami);
- ryzyko popytu;
- odpowiedzialność cywilna wobec Koncesjodawcy oraz osób trzecich za powstałe szkody;
- pobieranie opłat z tytułu koncesji, przy czym Koncesjonariusz ma swobodę rynkowego kształtowania cen w zakresie usług kremacji, natomiast w ramach części związanej z funkcją cmentarną ma obowiązek stosować cennik usług ustalony przez odpowiednie organy władzy państwowej czy samorządowej.

Przedsięwzięcie zlokalizowane jest w sąsiedztwie południowej obwodnicy Krakowa, przy węźle autostrady A4 Sidzina, na malowniczo położonych pagórkach, sąsiadujących z południową granicą Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego. Daje to odwiedzającym łatwość dojazdu z różnych stron miasta i jego okolic. Teren inwestycji obejmuje łączną powierzchnię ok. 10 ha, w tym cmentarz ok. 9 ha na 9 tys. miejsc grzebalnych.

Założenia funkcjonalne projektu obejmowały utworzenie nowoczesnego cmentarza służącego mieszkańcom prawobrzeżnej części miasta, o charakterze parkowym komponującym się z okolicznymi terenami zielonymi. Założono w nim różne formy pochówku: groby ziemne, groby murowane, katakumby i kolumbaria. Cmentarz obejmuje również obiekt ceremonialny dostosowany do odprawiania ceremonii zgodnie z obrzędami różnych wyznań oraz pochówków świeckich oraz spoielarnię zwłok.

Cmentarz powstaje na terenie dość trudnym dla inwestora, o zróżnicowanym ukształtowaniu, z wysokim poziomem wód podziemnych. Dodatkowo podmiot publiczny postawił warunek, aby cmentarz miał charakter kompleksu parkowego wkomponowanego w krajobraz

Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego, z utrzymaniem naturalnych walorów krajobrazowych terenów otwartych, jako wartościowego elementu tzw. „zielonego pierścienia” Krakowa, zachowaniem istniejących drzew o znaczących walorach krajobrazowych i z uwzględnieniem tzw. „piątej elewacji” (widzianej z lotu ptaka) w trakcie formowania zabudowy.

Realizacja umowy z partnerem prywatnym jest rozłożona na 4 etapy:

- etap I – wykonanie projektu i budowa obiektu spoielarni wraz z 2 piecami do spoielania zwłok. Termin: 18 miesięcy od uzyskania ostateczności pozwolenia na budowę (etap zrealizowany);
- etap II – wykonanie projektu i budowa budynku administracyjnego z obiektem ceremonialnym oraz wykonanie około 2 ha cmentarza wraz z zagospodarowaniem terenu zgodnie z MPZP. Termin: do 24 miesięcy od przeprowadzenia 6 tysięcy spoielień, jednak nie wcześniej niż 3 lata od daty wykonania etapu I, ale nie później niż w ciągu 5 lat od tej daty;
- etap III – wykonanie projektu i budowa następnych 2 ha cmentarza w terminie do 24 miesięcy liczonych od daty zapełnienia 75% miejsc na cmentarzu lub 75% miejsc w kolumbariach, powstałych w ramach etapu II, o ile data ta nastąpi nie później niż na 3 lata przed upływem okresu eksploatacji ustalonego dla etapu II;
- etap IV – projekt i budowa ostatniej części cmentarza wraz z kolumbariami i punktem widokowym (ok. 5 ha) w terminie do 24 miesięcy od daty zapełnienia 75% miejsc na cmentarzu lub 75% miejsc w kolumbariach, powstałych w ramach etapu III, jednak nie później niż na 3 lata przed upływem okresu eksploatacji ustalonego dla etapu III.

Po zakończeniu umowy: zadanie eksploatacji spoielarni i cmentarza przejmie Zarząd Cmentarzy Komunalnych.



Źródło: UM Krakowa

Efekty realizowanego partnerstwa dla podmiotu publicznego:

Wdrożenie tego przedsięwzięcia rozwiązało dwa istotne problemy gminy: braku spopieliarni (zadanie niebędące zadaniem własnym gminy) oraz braku miejsc grzebalnych (zadanie gminy). Obecnie kremacje realizowane są przez partnera prywatnego na wysokim poziomie i w obiekcie, który stanowi wizytówkę poziomu świadczenia usług komunalnych miasta Krakowa. Oprócz tego, podmiot publiczny korzysta z wieloletniego doświadczenia partnera prywatnego w realizacji całego spektrum usług pogrzebowych i usług towarzyszących pochówkom, który udostępnia swój know-how i innowacyjne rozwiązania. Dodatkowo udzielenie koncesji przeniosło większość ryzyk istniejących w projekcie na podmiot prywatny, a wykorzystanie takiego modelu finansowego umożliwia realizację przez Kraków innych ważnych inwestycji komunalnych. Jednocześnie miasto pozostaje właścicielem całości terenu i znajdujących się tam obiektów przez cały okres obowiązywania umowy koncesji.

Podmiot publiczny realizując przedsięwzięcie w formule koncesji w ramach jednego zamówienia publicznego kompleksowo rozwiązuje temat obsługi mieszkańców w zakresie pochówków, co znacznie zmniejsza zakres zaangażowania służb miejskich w takie zadanie, sprowadzając swoją rolę do działań nadzorczych i kontrolnych.

To pozytywny kierunek zmian w sposobie funkcjonowania samorządów w Polsce. Ponadto taka formuła pozwala na całościowe spojrzenie na przedsięwzięcie od strony zadaniowej i kosztowej z rozłożeniem wydatków w poszczególnych latach obowiązywania umowy i ich wpływie na wskaźnik zadłużenia jednostki.

Dyskusje w trakcie spotkania – informacje dodatkowe oraz pytania uczestników

W czasie całego spotkania trwała ożywiona dyskusja pomiędzy uczestnikami i gospodarzami wizyty.

Uczestnicy spotkania byli ciekawi szczegółów zarówno etapu przygotowania inwestycji, obecnego i przyszłych etapów jej wdrażania, jak i szczegółów dotyczących bieżącego zarządzania usługą.

Jedno z pierwszych pytań dotyczyło miejsca, gdzie mieszkańcy Krakowa i okolic korzystali z **usług spopieliarni przed wdrożeniem omawianego projektu**. Wyjaśniono, że korzystano ze spopieliarni na Śląsku lub nawet na Słowacji. Był to dodatkowy element zachęcający partnera prywatnego do wejścia w obecne partnerstwo – zwłaszcza, że 2/3 respondentów badania opinii publicznej z 2010 r. zaakceptowało tę formę pochówku. Pytano również o dokonaną **zmianę w pro-**

jekcie krematorium – gospodarze wyjaśnili, że wyniknęła ona z jednej strony z posiadanego przez partnera prywatnego gotowego projektu w szczegółach technicznych dopracowanego na bazie wieloletniego doświadczenia oraz spójnego z całością oferowanych przez niego usług, a z drugiej strony ze specyfiki terenu z wysokim poziomem wód gruntowych, który wymagał specjalnego przygotowania podłoża (betonowe pale wzmacniające) pod budynkiem, w którym znajdują się na stałe co najmniej dwa bardzo ciężkie piece.

Uczestnicy chcieli wiedzieć również, czy taka inwestycja nie wiązała się z **protestami społecznymi**. Gospodarze wyjaśnili, że protesty wiązały się przed wszystkim z niezajomością technologii spopieliarni (która emituje pyły na tym samym poziomie co domek jednorodzinny), jak i jej wpływu na sąsiadujący obszar Natura 2000. W procesie długich konsultacji społecznych udało się partnerom przedsięwzięcia rozwiązać wątpliwości mieszkańców.

Kluczową kwestią w partnerstwie publiczno-prywatnym, podkreślaną zarówno przez przedstawicieli Urzędu Miasta Krakowa, jak i PUK Klepsydra, jest odpowiedni dobór ludzi zaangażowanych w projekt, elastyczność w codziennej współpracy, zrozumienie wzajemnych uwarunkowań i rzeczywiste partnerstwo.

Jeden z uczestników był ciekaw **ile było w 2018 r. pochówków** w Krakowie – i jaki procent z nich stanowiło spopielenie. Partner prywatny odpowiedział, że w tym okresie było 5900 pochówków, z czego 38% w formie pochówku urnowego. Procent spopieleń różnie, choć jest różny w zależności o miasta – w Łodzi jest to 60%, w Olsztynie – 40%. Obserwowany jednak jest szybki trend wzrostowy.

Padło także pytanie o to, co **skłoniło PUK Klepsydra do wejścia w krakowskie przedsięwzięcie**. Wyjaśniono, że mając ugruntowaną pozycję na rynku łódzkim poszukiwali nowych możliwości, a Kraków, który wtedy nie miał swojej spopieliarni, będący rynkiem z wielkim potencjałem metropolii, stwarzał dla nich ciekawą możliwość rozwoju. Dzięki skali metropolii krakowskiej nie ma kłopotu z popytem na ich usługi.

Uczestnicy pytali o **finansowanie inwestycji** w Krakowie. Partner prywatny wyjaśnił, że 25% pochodziło ze środków własnych, pozostała część – z kredytu. W ramach umowy koncesji obie strony umowy przekazują sobie co miesiąc wzajemne świadczenia – z jednej strony następuje spłata kosztów inwestycyjnych, z drugiej – opłata za koncesję. Po zakończeniu danego etapu inwestycji następuje jego odbiór i przejęcie w majątek trwały gminy Kraków, która następnie przekazuje inwestycję do użytkowania partnerowi prywatnemu.

Patrząc na spójny wizualnie charakter różnych obiektów PUK Klepsydra uczestnicy byli ciekawi, **czy firma korzysta z jednego biura architektonicznego**. Właściciel wyjaśnił, że po różnych doświadczeniach obecnie rzeczywiście korzystają z usług jednego sprawdzonego biura, z którym dopracowano szczegóły wymagań stawianych projektantom i które rozumie ich specyficzne potrzeby oraz zna uwarunkowania techniczne związane z kompleksową organizacją pochówków z zachowaniem szacunku dla członków rodziny zmarłego. Efektem tego jest m.in. fakt, że drogi członków rodziny nie krzyżują się w żadnym miejscu z transportem trumny, a całość wystroju wewnątrz obiektów PUK Klepsydra ma w jak największym stopniu zapewnić komfort osobom żegnającym zmarłego.

Uczestników interesowało, jaka jest **skala konkurencji** na rynku takich usług. Właściciel PUK Klepsydra wyjaśnił, że w Polsce jest ok. 2500 firm zajmujących się pochówkami, a oni są wśród kilku tych, które przekraczają 5000 pochówków rocznie. W przypadku większości firm jest to 300-350 takich usług rocznie.

Padło również pytanie o to, w jaki sposób **oszacować liczbę pochówków** na danym terenie na etapie planowania takiej inwestycji. Wyjaśniono, że szacuje się to na ok. 1% populacji rocznie, z rosnącą liczbą pochówków urnowych.

Jeden z uczestników zapytał przedstawicieli Krakowa o to, czy przed ogłoszeniem procedury **badali rynek** firm oferujących takie usługi. Wyjaśniono, że nie było dokonane szczegółowe badanie. Rozeznano rynek, jednak przede wszystkim przygotowano koncepcję i dokumenty pod kątem realizacji tej inwestycji z własnych środków. W momencie podjęcia decyzji o partnerstwie publiczno-prywatnym przygotowano analizy efektywności ekonomicznej i pełną dokumentację niezbędną do uruchomienia procedury udzielenia koncesji.

Na pytanie, **kto będzie realizował usługi** po zakończeniu okresu obowiązywania umowy koncesji (30 lat), przedstawiciele podmiotu publicznego odpowiedzieli, że najprawdopodobniej wyłoniony zostanie w procedurze konkurencyjnej podmiot, który będzie zarządzał cmentarzem i jednocześnie świadczył usługi towarzyszące. Ostateczna decyzja w tym zakresie zostanie dostosowana do obowiązującego ustawodawstwa.

Pytano również o **zakres informowania Rady Miasta** o tym projekcie. Przedstawiciele UM Krakowa odpowiedzieli, że Rada najpierw uchwaliła budżet, w którym zawarta była inwestycja w Podgórkach Tynieckich, zaś na późniejszych etapach wdrażania projektu przekazywano Radzie wyłącznie informacje na temat stanu realizacji prac.

Na pojawiający się w kilku pytaniach wątek **kontroli zewnętrznych** na różnych etapach projektu gospodarze wyjaśnili, że przy-

gotowana analiza ekonomiczna dobrze umotywowwała efektywność finansową wyboru formy realizacji tego przedsięwzięcia z uwzględnieniem alternatywnych rozwiązań, ponadto na różnych etapach zwracali się do Regionalnej Izby Obrachunkowej o opinię. Zrealizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola – projektu, którą przeszedł zarówno podmiot publiczny, jak i partner prywatny, nie wykazała żadnych uchybień.

Podsumowanie/wnioski końcowe

Dziesiąta wizyta studyjna to szczególnego rodzaju usługi komunalne, gdzie dobór odpowiedniego partnera prywatnego ma kluczowe znaczenie dla powodzenia całego przedsięwzięcia i odbiór jego końcowego efektu przez mieszkańców gminy. Inwestycja w Krakowie pokazała, jak w doskonały sposób można połączyć doświadczenie i know-how partnera prywatnego z doświadczeniem zespołu miejskiego i odpowiednim przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do uruchomienia postępowania.

Uczestników ujęła dbałość o jakość wykonania najdrobniejszych elementów inwestycji, nacisk kładziony na komfort klientów, którzy korzystają z usług partnera prywatnego w trudnych momentach oraz strategiczny rozwój kolejnych etapów przedsięwzięcia. Zwrócono również uwagę na zaangażowany i zmotywowany personel zatrudniony przez partnera prywatnego. Realizacja usług komunalnych na zaprezentowanym w trakcie wizyty poziomie jest dobrym przykładem dla innych samorządów planujących realizację przedsięwzięcia o tożsamym zakresie.

Wybrane zdjęcia z wizyty studyjnej w Krakowie:



Spotkanie w Sali im. Juliusza Lea UM Kraków



Wizyta studyjna – krematorium w Podgórkach Tynieckich



Materiały PUK Klepsydra

Zdjęcia:
Anna Wiktorczyk-Nadolna

Konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich jest organizatorem jednodniowych krajowych wizyt studyjnych realizowanych w ramach projektu Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Celem wizyt jest przedstawienie uczestnikom rozwiązań zastosowanych w jednostkach administracji publicznej różnej wielkości, wdrażających zróżnicowane projekty w formule PPP. Cykl 12 krajowych wizyt studyjnych realizowany jest w okresie grudzień 2017 – październik 2019.

Podczas każdej wizyty uczestnicy mogą się zapoznać z praktycznymi doświadczeniami jednostki-gospodarza zdobytymi przy realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie spotkanie to możliwość obserwacji i dyskusji zarówno z przedstawicielami podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego, na temat szczegółów dotyczących każdego z etapów realizacji inwestycji, w tym m.in. procedury wyłonienia partnera prywatnego, montażu finansowego, aż do etapu zarządzania umową. W przypadku wizytacji projektów hybrydowych dodatkowym elementem są informacje dotyczące dofinansowania ze środków zewnętrznych. Częścią każdego spotkania jest również wizyta w miejscu wdrażania inwestycji.

Organizatorzy pokrywają koszty organizacji wizyty, materiałów szkoleniowych i wyżywienia. Uczestnicy pokrywają koszt dojazdu na miejsce wizyty.

Do udziału w krajowych wizytach studyjnych zaproszone są osoby zainteresowane tematyką PPP w jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych oraz jednostkach administracji rządowej, w tym w szczególności decydenci i osoby zajmujące się inwestycjami i ich finansowaniem, infrastrukturą, pozyskiwaniem środków unijnych, zamówieniami publicznymi czy też obsługą prawną.

4.3. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny

Bartłomiej Zydel

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju wydało w marcu 2019 r. Analizę pt. „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik”. Autorami opracowania są dr hab. Michał Bitner oraz radca prawny Marcin Wawrzyniak. Publikacja w formie elektronicznej dostępna jest na stronie internetowej www.ppp.gov.pl¹. Opracowanie zostało podzielone przez Autorów na trzy zasadnicze części. Pierwsza omawia system sprawozdawczości w zakresie zobowiązań finansowych wynikających z umów o PPP i umów koncesji w świetle państwowego długu publicznego. Druga traktuje o wpływie wydatków z umów o PPP i umów koncesji na indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, a trzecia zawiera studia przypadków. Warto podkreślić, że na wstępie opracowania zostało zamieszczone „Wprowadzenie”, a w nim „zasadnicze spostrzeżenia i wnioski” ze wszystkich trzech części².

Na początku tekstu autorzy opracowania zarysowali także podstawowe cele, jakie ma zrealizować Analiza. Ma ona służyć między innymi „systematyzacji podstawowych pojęć wykorzystywanych w analizie ograniczeń dotyczących długu oraz charakterystyce poszczególnych tzw. tytułów dłużnych”³ czy pozwolić uzyskać „wyjaśnienie wątpliwości, które podmioty publiczne formułują w pytaniach kierowanych do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju lub Ministerstwa Finansów, prosząc o wskazanie prawidłowego sposobu postępowania”⁴.

Wśród źródeł stanowiących podstawę do sporządzenia Analizy znajdziemy z jednej strony wszystkie najistotniejsze akty prawne, z drugiej zaś szereg opracowań o charakterze standardów czy objaśnień⁵.

1 Ścisłej pod adresem: <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Analiza-wplywu-zobowiazan-finansowych-z-umow-PPP-II.pdf>

2 M. Bitner, M. Wawrzyniak, Wpływ zobowiązań z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik, Warszawa 2019, s. 3-6.

3 op. cit., s. 3

4 ibidem

5 op. cit., s. 7-8.

Państwowy dług publiczny

Omawianie systemu sprawozdawczości w zakresie zobowiązań finansowych wynikających z umów o PPP i umów koncesji w świetle państwowego długu publicznego zostało rozbite na trzy wątki:

- PPP a obowiązki sprawozdawcze w zakresie operacji finansowych,
- PPP a sprawozdawczość budżetowa,
- metodologia ustalania, czy zobowiązania z umowy o PPP wpływają na państwowy dług publiczny.

Jeśli idzie o szczegóły, to jak wskazano na wstępie niniejszego tekstu, zostały one syntetycznie ujęte we wprowadzeniu do Analizy. Spośród tych dotyczących Części I opracowania można przytoczyć następujące wnioski autorów⁶:

- jednostka sektora finansów publicznych, która jest stroną umowy o PPP, jest zobowiązana do sporządzania i składania kwartalnych sprawozdań statystycznych Rb-Z- PPP o stanie zobowiązań wynikających z umów o PPP, dla oceny, czy zobowiązania z umowy o PPP wpływają na poziom państwowego długu publicznego, kluczowe znaczenie ma przyjęty w umowie podział ryzyka umowy, ryzyka dostępności oraz ryzyka popytu pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego,
- jednostka sektora finansów publicznych oceniając wpływ zobowiązań z umów o PPP na dług publiczny postępuje się jedynie przepisami krajowymi (art. 18a ustawy o PPP i rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie), a nie zasadami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej,

6 op. cit., s. 3-4.

- jednostka sektora finansów publicznych, która zawarła umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi bez zastosowania przepisów ustawy o PPP, nie podlega obowiązkowi sprawozdawczemu w ramach Rb-Z- PPP,
- nie będą podlegać ujawnieniu w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązania finansowe wynikające z umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, ponieważ w obecnym stanie prawnym tego typu zobowiązania nie stanowią tytułu dłużnego.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Wpływ wydatków z umów o PPP i umów koncesji na indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego został przedstawiony w ramach poniższych fragmentów:

- obowiązki sprawozdawcze j.s.t. w zakresie umów o PPP i umów koncesji,
- wydatki z umowy o PPP a indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia,
- nadzór nad j.s.t. w kontekście zaciągania zobowiązań z umów o PPP,
- PPP a WPF.

Do przedstawienia najważniejszych konkluzji ponownie warto wykorzystać to, co uznali za najistotniejsze sami autorzy⁷. Tak więc jeśli idzie o wnioski adresowane głównie do jednostek samorządu terytorialnego, to:

- zawarcie przez jednostkę samorządu terytorialnego umowy o PPP, która ma wpływ na poziom długu publicznego, tzn. zaliczana jest do tytułu długu publicznego (tzw. tytułu dłużnego) „kredyty i pożyczki”, istotnie wpływa na indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, z zastrzeżeniem umów, które zostały zawarte przed końcem roku 2018,
- jeżeli umowa o PPP nie ma wpływu na poziom długu publicznego stosownie do art. 18 ustawy o PPP, wydatki bieżące wynikające z umowy o PPP będą wpływać na tzw. prawą stronę wskaźnika (limit indywidualnego wskaźnika); wydatki majątkowe z umowy o PPP będą neutralne dla indywidualnego wskaźnika,
- jeżeli umowa o PPP ma wpływ na poziom długu publicznego – stosownie do art. 18a ustawy o PPP, na tzw. lewą stronę wzoru (indywidualny wskaźnik) wpływać będą spłaty rat zobowiązań z tytułu umów o PPP wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań; wydatki bieżące na obsługę tych zo-

bowiązań nie będą natomiast wpływać na tzw. prawą stronę wskaźnika (limit indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia),

- zarówno płatności z tytułu spłaty rat zobowiązań z tytułu umów o PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego, jak i płatności z tytułu obsługi zobowiązań z tytułu takich umów o PPP – zaliczone zostały do wydatków bieżących, są zatem uwzględniane przy obliczaniu wyniku operacyjnego (nadwyżki operacyjnej) budżetu, stosownie do przepisów art. 242 ustawy o finansach publicznych,
- wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań z tytułu umów o PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego, jak i płatności z tytułu obsługi zobowiązań z tytułu takich umów o PPP nie są natomiast uwzględniane jako składnik wydatków bieżących dla celów obliczenia licznika limitu indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia,
- zagadnienie ujęcia środka trwałego w bilansie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia, czy zobowiązania z umowy o PPP wpływają na państwowy dług publiczny w rozumieniu art. 18a ustawy o PPP.

Studia przypadków

W tej części zawarto dwa tzw. *case studies*. Pierwszy przypadek dotyczy projektu z sektora efektywności energetycznej, a drugi projektu z sektora mieszkalnictwa komunalnego. Owe przypadki to tak naprawdę przeanalizowanie klasycznych postanowień umownych w tego typu projektach – i ich ewentualnego wpływu na państwowy dług publiczny. Autorzy przyjęli założenie według którego w pierwszym przypadku zaprezentowano zapisy umowne świadczące o tym, że zobowiązania z umowy o PPP wpływają na państwowy dług publiczny, natomiast w drugim wskazali takie zapisy, które pozwalają na stwierdzenie, iż zobowiązania są neutralne dla państwowego długu publicznego⁸.

Już po tym krótkim zaprezentowaniu treści opracowania widać wyraźnie, że zdecydowanie warto do niego sięgnąć. Polecamy je zatem uwadze Czytelników *Biuletynu PPP*.

7 op. cit., s. 4-6.

8 op. cit., s. 47.

4.4. Działania partnerów projektu na rzecz rozwoju PPP

Bartłomiej Zydel

Jak informuje w swoim komunikacie¹ Związek Miast Polskich, ZMP utworzył Komisję ds. PPP. Komisja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego ZMP została z inicjatywy władz Miasta Płocka powołana uchwałą Zarządu Związku z 22 marca 2019 roku. Na zaproszenie inicjatorów pierwsze, inauguracyjne posiedzenie miało miejsce w czerwcu 2019 roku w Płocku.

W pierwszym dniu spotkania wybrano prezydium Komisji:

Przewodniczący – Jacek Terebus, zastępca Prezydenta Miasta Płocka

Wiceprzewodniczący – Marcin Skwierawski, zastępca Prezydenta Miasta Sopotu

Sekretarz – Jeremiasz Świerzawski, zastępca Prezy-

denta Miasta Sosnowca

Opiekunem Komisji z ramienia Zarządu Związku jest Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu.

Członkowie Komisji ustalili, że każde posiedzenie będzie miało charakter roboczy, z omówieniem konkretnych przypadków i zagadnień. Komisja będzie również platformą wymiany doświadczeń między członkami Komisji, z możliwością udziału ekspertów zewnętrznych. Miejsca posiedzeń będą służyć również wizytacji wybranego przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP.

O komentarz poprosiliśmy głównych zainteresowanych, czyli włodarzy polskich miast zaangażowanych w prace Komisji.



Zdjęcie: UM Sopotu

Marcin Skwierawski, wiceprezydent Sopotu

Długo czekaliśmy na wypracowanie systemowego rozwiązania dot. wsparcia PPP na poziomie lokalnym. Utworzenie Komisji ds. PPP Związku Miast Polskich jest dobrym krokiem w kierunku dalszego rozpropagowania PPP na terenie naszego kraju. Jest to ważny organ, który będzie miał w szczególności na celu wymianę dobrych praktyk pomiędzy samorządami. Sopot ma bardzo duże doświadczenie w realizacji projektów PPP. **Jeśli chcemy, żeby partnerstwo publiczno-prywatne rozwijało się w Polsce w bardziej dynamiczny sposób, to miasta muszą się ze sobą dzielić dobrymi praktykami.** Zwłaszcza, iż **samorządy w Polsce skazane są na model PPP.** Jest to kierunek, który będzie się w Polsce dalej rozwijał, szcze-

gólnie gdy skończą się środki unijne, dzięki którym samorządy realizują znaczną część inwestycji w swoich miastach. Miasta zmuszone będą do korzystania z kapitału prywatnego. W Sopocie mamy jedno z największych w Polsce doświadczeń w tym zakresie. Dzięki takiej współpracy, przy minimalnym wkładzie finansowym miasta, powstają nowe przestrzenie i inwestycje, które pozytywnie wpływają na klimat i wizerunek miasta oraz jakość życia mieszkańców.

Projekt zagospodarowania Centrum Sopotu rozpoczęto w roku 1996, czyli w czasach, w których o PPP nie mówiło się w Polsce prawie w ogóle. Koszt projektu to 90 mln euro. Stąd też miasto Sopot rozpoczęło realizację swojej inwestycji w oparciu o przepisy ogólne, w szczególności Kodeks cywilny, ustawy o PZP, ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o samorządzie gminnym. Było to

¹ Przedstawione informacje pochodzą z komunikatu opublikowanego pod adresem: <http://www.miasta.pl/aktualnosci/komunikat-z-pierwszego-posiedzenia-komisji-partnerstwa-publiczno-prywatnego-zmp>

przedsięwzięcie nowatorskie na skalę ogólnopolską co do rozwiązań w zakresie organizacji i realizacji inwestycji. Dzięki współpracy z podmiotami prywatnymi możliwa była przebudowa kluczowej części miasta w szybkim tempie i z udziałem samorządu. W ramach tego przedsięwzięcia powstał wielofunkcyjny kompleks budynków o łącznej powierzchni prawie 52 tys. m², obejmujący m.in. budowę Domu Zdrojowego, w którym swoją siedzibę ma Państwowa Galeria Sztuki oraz Pijalnia Wód, jak i Informacja Turystyczna, następnie Sheraton Sopot Hotel, Conference Center & Spa, którego operatorem jest sieć Starwood, Centrum Handlowo-Usługowe z zespołem sal kinowych dla ok. 1000 widzów oraz nowoczesny budynek biurowo-parkingowy. Nowoczesne centrum, powstałe w wyniku realizacji przedsięwzięcia, zdecydowanie wzbogaciło ofertę miasta, m.in. o propozycje kulturalne. U podstaw realizacji projektu leżała określona przez władze i mieszkańców misja miasta: „Sopot bezpiecznym miastem uzdrowiskowym o wysokim standardzie usług turystycznych, rekreacyjnych, kulturalnych i kongresowych”.

Stary dworzec, bądź co bądź brama wjazdowa do miasta, stanowił antywizytówkę nowoczesnego, ale ceniącego tradycje Sopotu. Zmiana była koniecznością – by sprostać wyzwaniom współczesności. Inwestycja zagospodarowania terenów dworca PKP oraz sąsiadujących z nim terenów, z udziałem partnerów prywatnych kosztowała łącznie ponad 110 mln zł, które w całości wyłożył inwestor: z pożyczki i wkładu własnego. Miasto w zamian za nieruchomości wycenione na 8 022 990,00 zł otrzymało wartość 22 mln zł przyjazną Mieszkańcom przestrzeń publiczną: sieci, drogi, dwa ronda, plac miejski. Miasto pozostaje właścicielem całej powierzchni publicznej znajdującej się na czterech poziomach kompleksu Sopot Centrum o łącznej wielkości ponad 11.000m². Jest to pierwszy w Europie projekt hybrydowy z wykorzystaniem inicjatywy wspólnotowej JESSICA, partner prywatny bowiem finansowanie przedsięwzięcia pozyskał z preferencyjnej pożyczki oraz wkładu własnego. Pożyczka udzielona z inicjatywy JESSICA, to kwota w wysokości blisko 42 mln zł. Projekt jest obecnie w fazie Utrzymania i Zarządzania Przestrzenią Publiczną, która trwać będzie 8 lat tj. od 30.06.2016 r. do 30.06.2024 roku.

Trzeci sopocki projekt PPP pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie” jest obecnie w fazie inwestycyjnej. Przedsięwzięcie to jest częścią projektu unijnego, dofinansowanego w wysokości 9,89 mln zł w ramach RPO dla WP w latach 2014-2020. Całkowita wartość umowy to 37,5 mln PLN. W ramach projektu prowadzona jest kompleksowa modernizacja w 25 budynkach oświatowych oraz wychowawczo-opiekuńczych z zastosowaniem rozwiązań z zakresu SMART CITY, obejmującej przeprowadzenie głębokiej termomodernizacji (w 11 budynkach), modernizację oświetlenia wewnętrznego (we wszystkich 25 budynkach), instalację Odnawialnych Źródeł Energii (w 17 budynkach) montaż ogniów fotowoltaicznych oraz w 2 budynkach montaż instalacji solarnych) oraz wdrożenie Systemu Zarządzania Energią we wszystkich 25 budynkach.



Zdjęcie: UM Śrem

Adam Lewandowski, Burmistrz Śremu

Partnerstwo publiczno-prywatne to formuła realizacji zadania samorządowego przy współudziale partnera prywatnego. Taka forma umożliwia realizację inwestycji bez znaczącego zaangażowania środków finansowych samorządu na etapie budowy czy modernizacji. Co ważne, taka opcja daje pewność terminowej realizacji inwestycji, wykorzystanie materiałów o wysokim standardzie, zastosowanie najlepszych rozwiązań projektowych. Partner z kolei, poprzez realizację inwestycji w tym trybie, zapewnia sobie stałe, regularne przychody przez okres określony w umowie. Oczywiście istnieje wiele ryzyk, które podejmują obie strony przystępując do takiej formuły, jednak te z ogromną dokładnością szacuje się na etapie przygotowawczym całego procesu. Oszacowanie ryzyk jest tylko jednym z elementów procesu przygotowawczego do inwestycji w formule PPP. Kolejne, czyli odpowiednia koncepcja partnerstwa, dobór podmiotu prywatnego, zabezpieczenie właściwego finansowania to podstawowe elementy, które trzeba sprecyzować już na etapie przygotowania projektu PPP. Realizacja inwestycji PPP nie jest łatwym procesem dla samorządów. Potwierdza to fakt,

że formuła wprowadzona już 10 lat temu, zarówno na poziomie samorządowym, jak i krajowym wciąż stanowi znikomy procent w finansowaniu zewnętrznym inwestycji. Samorządy, mimo wielu pozytywnych aspektów PPP, preferują korzystanie ze środków unijnych czy zobowiązań długoterminowych. Korzystanie z nich wiąże się także ze sporymi obciążeniami, zwłaszcza w perspektywie zabezpieczenia wkładu własnego. Stąd warto zwrócić uwagę na mechanizmy pozwalające sektorowi publicznemu korzystać z potencjału przedsiębiorców – a do takich zalicza się partnerstwo publiczno-prywatne. Jednak **nie jest ono prostą alternatywą dla kredytu, ale przede wszystkim – przynoszącą obopólne korzyści – inwestycją**. I właśnie to wyróżnia PPP spośród wszystkich innych metod finansowania różnorodnych projektów.

Przyczyny takiej sytuacji mogą być różne, ale przypuszczam, że największe znaczenie odgrywają tu brak wiedzy oraz brak dobrych praktyk. Myślę, że taki stan rzeczy się zmieni i sądzę, że Komisja PPP, której z ramienia ZMP mam przyjemność być opiekunem, przyczyni się do zmian.

Komisja Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Związku Miast Polskich z inicjatywy władz miasta Płocka została powołana uchwałą Zarządu ZMP w marca br. ZMP powołał komisję realizując swoją misję, której celem jest działanie na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego miast, również poprzez wyrażanie stanowisk dot. zmian legislacyjnych.

Już na pierwszym spotkaniu, które zorganizowano w czerwcu, pojawiło się wiele wątków do dyskusji. Zgromadzeni reprezentanci gmin i powiatów dzielili się swoimi doświadczeniami z realizacji inwestycji, przedstawiali dalsze zamierzenia, podejmowali dyskusje na tematy często bardzo szczegółowe. W spotkaniu brały udział osoby, które prowadziły już inwestycje w ramach PPP, jak również pracownicy samorządów, które dopiero inicjują tę formułę. Zebrania Komisji są nie tylko platformą wymiany doświadczeń, ale również źródłem do pozyskania wiedzy i miejscem do rozwiania wszelkich wątpliwości związane z tym trudnym, ale wartym uwagi tematem.

5.1. Zamierzenia inwestycyjne w obszarze sportowo-rekreacyjnym – szanse i wyzwania

Dorota Kaczyńska

Wstęp

Sektor sportu i turystyki ciągle zajmuje czołowe miejsce wśród inwestycyjnych zamierzeń mających zostać zrealizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W I połowie 2019 r. w tym obszarze planowanych jest 30 projektów o łącznej wartości 917 mln zł¹. Zdecydowaną większość projektów stanowią budowy hal sportowych, kąpielisk, pływalni czy aquaparków z szeroko rozbudowaną infrastrukturą.

Wartość zamierzeń inwestycyjnych w II kw. 2019 r., w mln zł:

Infrastruktura transportowa: 51 182

Rewitalizacja: 2 699

Sport i turystyka: 917

Energetyka odnawialna: 829

Efektywność energetyczna: 382

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Liczba zamierzeń inwestycyjnych w II kw. 2019 r:

Sport i turystyka: 30

Infrastruktura transportowa: 23

Efektywność energetyczna: 22

Rewitalizacja: 10

Budynki publiczne: 10

Źródło: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Warto mieć na uwadze, że ze sportem i turystyką wiążą się również zamierzenia inwestycyjne zakwalifikowane do innych sektorów, które jednak zawierają elementy kultury, rekreacji czy sportu. Przykładami takich przedsięwzięć mogą być:

- Zaprojektowanie, realizacja i zarządzanie Centrum Rekreacyjno-Handlowym „Wioska Kargula i Pawlaka” w Lubomierzu, na Dolnym Śląsku. Inwestycja jest wyceniana na 5 mln zł;

- Zagospodarowanie warszawskiego Fortu Służewiec, w którym zakłada się zrealizowanie:

- 1) funkcji mieszkaniowo-usługowej (dom seniora/akademik lub hotel z częścią konferencyjną oraz na m.in., parterze klub fitness lub inny klub sportowy)

oraz

- 2) części kulturalno-rekreacyjną, obejmującej fort (koszary) i park.

Druga część obejmuje sale konferencyjno-kinowe w konwencji ARThouse, imprezy plenerowe, w tym targi śniadaniowe w parku, ścieżki pieszo-rowerowe, plansze multimedialne czy lokale gastronomiczne z możliwością wyświetlania filmów, przedsięwzięcie wyceniane na 100 mln zł;

- Rewitalizacja dawnej wieży ciśnień w Katowicach, w ramach rewitalizacji kopalni „Katowice”, stanowiąca uzupełnienie oferty Muzeum Śląskiego, projekt wyceniany na 7,5 mln zł;
- Utworzenie kompleksu rekreacyjno-sportowo-rehabilitacyjnego wokół góry Grojec w Żywcu. Kompleks rekreacyjno-sportowo-rehabilitacyjny daje możliwość działalności w takich dyscyplinach sportu, jak: narciarstwo klasyczne (wyciąg narciarski), narciarstwo biegowe (przygotowanie trasy biegowej wzdłuż rzek Koszarawy i Soły), tyżwiarstwo, łucznictwo, jeździectwo, tenis ziemny, piłka nożna (istnieje możliwość utworzenia całorocznego boiska piłkarskiego), boules i pływanie. Ponadto na tym terenie mogą powstawać otwarte strefy aktywności, strefy street workout czy też ścieżki zdrowia, a dla celów rekreacyjnych – nadrzeczne plaże².

Mimo sporej liczby zamierzeń inwestycyjnych, stosunkowo nikły odsetek takowych kończy się podpisaniem kontraktu i faktyczną realizacją przedsięwzięcia. Sporo projektów jest wielokrotnie proponowanych

1 Raport rynku PPP, 2009 – I i II kw. 2019; Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju; Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

2 Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP, stan na 30 czerwca 2019 r.; Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

do zrealizowania w modelu PPP, a z niektórych strony publiczne wręcz rezygnują – jak to miało miejsce np. w przypadku zamierzenia inwestycyjnego „Budowa kompleksu rekreacyjno-balneologicznego na terenie wyspy Pocijewe”. Niedawno podmiot publiczny – spółka Geotermia Konin podała informację o wstrzymaniu działań związanych z tym projektem. Podobnie zresztą potoczyły się losy zagospodarowania terenu Turczynka w Milanówku w oparciu o PPP. Gmina Milanówek zamierzała w tym modelu zaprojektować i zbudować centrum sportowo-rekreacyjne z zapleczem rehabilitacyjnym i odnowy biologicznej. Jednak plan ten utknął na etapie działań intencyjnych – Aktualnie Milanówek szuka innych rozwiązań dla tej nieruchomości. Rozważa natomiast działania na zasadach PPP w sferze budowy i remontu dróg publicznych – mówi Piotr Iwicki, sekretarz miasta Milanówek.

Dla samorządów największe wyzwania przy realizacji projektów sportowo-turystycznych w modelu PPP stanowią:

- Analiza efektywności przedsięwzięcia;
- Znalezienie partnera prywatnego (w wielu przypadkach nie pojawia się nikt chętny);
- Negocjacje z partnerem prywatnym;
- Ustalenie jasnych zasad współpracy z partnerem prywatnym;
- Zabezpieczenie interesu obydwu stron;
- Odpowiedni podział ryzyk i związane z nimi nakłady finansowe;
- Znalezienie dodatkowych źródeł finansowania budowy obiektu;
- Sprostanie oczekiwaniom społecznym, jak najbardziej efektywne wykorzystanie obiektu

Źródło: urzędy miejskie

Charakterystyka sportowych i turystycznych zamierzeń inwestycyjnych

W przypadku zdecydowanej większości zamierzeń w sektorze sportu i turystyki przewiduje się ich realizację w trybie PPP w PZP (art. 4 ust. 1) – 53 proc., natomiast 23 proc. przedsięwzięć zakłada realizację modelu PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 1).

Pod względem nakładów finansowych projekty w obszarze sportu i turystyki są zaliczane w zdecydowanej większości do małych, a więc o wartości 5-40 mln zł. Na liście zamierzeń inwestycyjnych pojawia się także kilka inwestycji zakwalifikowanych do grupy bardzo dużych, o szacowanych nakładach przekraczających 100 mln zł. Są to:

- Budowa kolei gondolowej w Dusznikach-Zdroju, szacowane nakłady: 160 mln zł;

- Centrum Edukacji i Rekreacji w Przemyślu, szacowane nakłady: 143 mln zł;
- Budowa nowego stadionu Stomilu w Olsztynie, szacowane nakłady: 100 mln zł;

Z kolei najmniejsze założenia inwestycyjne są szacowane w przedziale 1,4-5 mln zł. Wśród nich można wymienić:

- Budowa Centrum Rekreacyjnego „Jaszczurówka” w Mucharzu, szacowane nakłady: 5 mln zł;
- Dokończenie budowy hali widowiskowo-sportowej w Chociwlu, połączone z utrzymaniem i zarządzaniem całym obiektem, szacowane nakłady: 2,8 mln zł;
- Wyłonienie operatora zewnętrznego wyznaczonymi pomieszczeniami w budynku Domku Myśliwskiego w zabytkowym zespole pałacowo-parkowym w Karolinie, w miejscowości Otrębusy, szacowane nakłady: 1,4 mln zł;

Liczba zamierzeń w tym obszarze w ostatnich kwartałach pozostaje względnie stała. Wśród planowanych inwestycji PPP dodanych podczas aktualizacji bazy MliR w II kw. 2019 r. znalazł się projekt budowy hali sportowo-widowiskowej z basenem w Lesznie (40 mln zł).

W bazie danych PPP w II kwartale br. zdecydowana większość zamierzeń inwestycyjnych w obszarze sportu i turystyka znajdowało się na etapie pomysłu (57 proc.), a tylko jeden projekt – budowa centrum sportowego w Płocku – był w trakcie prowadzenia negocjacji. Podmioty publiczne pytane o czas realizacji zamierzeń szacowały go co najmniej na 2-3 lata albo informowały o przesunięciu całego projektu na kolejne lata. Przykładem takiej inwestycji jest projekt centrum rekreacyjno-handlowego „Wioska Kargula i Pawlaka” (z sektora rewitalizacja). Lubomierz – jak tłumaczy jego burmistrz Marek Chrabąszcz – to miasteczko filmowe, które „zagrało” m.in. w sadze o dziejach Kargula i Pawlaka. Ujęcia filmowe były jednak kręcone tylko w miasteczku, nie ma tu zabudowań, w których rozgrywały się perypetie bohaterów sagi. Tymczasem turyści przyjeżdżający do Lubomierza – jak zwracają uwagę lokalni włodarze – pytają właśnie o te zabudowania. Stąd pojawił się pomysł na realizację „Wioski Kargula i Pawlaka”.

- Z uwagi na wysoki szacowany koszt realizacji tego przedsięwzięcia oraz ograniczone możliwości finansowe gminy wzięto pod uwagę formułę PPP. W 2017 r. ogłoszono konkurs na wykonanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej oraz wizualizacji zagospodarowania terenu na wioskę tematyczną Kargula i Pawlaka. Koncepcja została wykonana. Jednak zainteresowanie naszym projektem ze strony inwestorów prywatnych jest małe, był jeden telefon z zapytaniem, na jakim etapie jest przygotowanie projektu. Nie wpłynęło żadne zapytanie pisemne. Z uwagi na

realizację obecnie dużych projektów za zakresu rewitalizacji oraz planowanych do realizacji w przyszłym roku projektów termomodernizacyjnych, gmina nie planuje w najbliższym czasie przestąpienia do realizacji tego projektu – wyjaśnia Marek Chrabąszcz.

Z kolei w Olsztynie pomysł realizacji nowego stadionu Stomilu w modelu PPP urodził się już 10 lat temu, a w 2016 r. powstał dopiero projekt takiego obiektu. Możliwość rzeczywistej realizacji inwestycji, jak i jej termin stoją jednak pod znakiem zapytania:

– Na tę chwilę nie zostały podjęte konkretne działania w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Sondowaliśmy natomiast możliwość wsparcia budowy takiego obiektu z pieniędzy ministerialnych. Mamy świadomość potrzeby wybudowania takiego obiektu, jednakże do zrealizowania jest kilka bardziej priorytetowych projektów z punktu widzenia funkcjonowania całego miasta, a nie tylko jego fragmentu. Jednym z nich będzie budowa elektrociepłowni – właśnie jako rozwiązanie PPP – wyjaśnia Patryk Pułikowski z Biura Komunikacji i Dialogu Obywatelskiego w olsztyńskim UM.

Źródła niepowodzeń projektów

Zdawać by się mogło, że rozwój sportu oraz rosnące potrzeby w zakresie dostępu do infrastruktury sportowo-rekreacyjnej sprzyjać będą formule PPP. Nic bardziej mylnego. Choć sektor sportu i turystyki jest wiodącym pod względem wszczętych postępowań na wybór partnera prywatnego, jednak zaledwie ok. 14 proc. z nich kończy się realizacją kontraktu. Co stoi na przeszkodzie realizacji tych inwestycji?

- **Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w różnych oczekiwaniach po stronie podmiotów publicznych i partnerów prywatnych** – przede wszystkich w zakresie źródeł finansowania tego rodzaju przedsięwzięć i podziału ryzyk między stronami. A inwestycje w sektorze sportowo-rekreacyjnym nie należą do zbyt dochodowych, nawet przy sprawnym zarządzaniu infrastrukturą. Społeczeństwo jest przy tym negatywnie nastawione do projektów związanych z ponoszeniem wysokich opłat za możliwość korzystania z obiektu. Z drugiej strony środki niezbędne dla wybudowania nowej infrastruktury są znaczne, a i koszty bieżącego utrzymania obiektów nie są małe, w tym media, koszty eksploatacyjne, wydatki na wynagrodzenie personelu itd. W takiej sytuacji oczekiwania po stronie publicznej, by inwestor prywatny ponosił wszystkie wydatki przy stosunkowo niskich opłatach za korzystanie obiektu przez osoby trzecie jest całkowicie nieracjonalne ekonomicznie i biznesowo. By projekt zamknął się finansowo konieczna jest częstokroć partycypacja w kosztach przez stronę pu-

bliczną, na co szereg podmiotów publicznych nadal nie jest gotowych. Obciążanie inwestorów prywatnych możliwie dużym ryzykiem realizacji projektu na wszystkich jego etapach, przy minimalnym udziale środków publicznych, jest z góry skazane na klęskę. **Realizacja inwestycji musi bowiem być opłacalna dla pomiotu prywatnego** – tłumaczy Rita Świątek, radca prawny w kancelarii prawniczej Głowacki i Wspólnicy sp.k.

Pozostałe przyczyny, dla których częstokroć projekty te nie kończą się powodzeniem wynikają ze standardowych bolączek modelu PPP, a zatem nieprzygotowanych (lub nieprawidłowo przygotowanych) postępowań, a także obaw jednostek samorządu terytorialnego przed tą skomplikowaną i nadal nową formułą prowadzenia inwestycji oraz zaciągania zobowiązań.

- Mentalność lokalnych władz, powtarzające się jak mantra powiedzenie o czwartym „P”, czyli prokuratorze, strach przed zarzutami co do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych i braku gospodarności, to kolejne przeszkody w rozwoju tej formuły. Należy pamiętać, że PPP zakłada stosunkowo dużą swobodę stron w kształtowaniu postanowień umownych przy braku szczegółowych norm ustawowych, czego samorządy przyzwyczajone do stosowania zasady legalizmu również się obawiają – zauważa Rita Świątek.

Według Sławomira Trojanowskiego z Kancelarii Prawa Prywatnego i Gospodarczego TOGATUS Sławomir Trojanowski, rzadka realizacja inwestycji w formule PPP wynika też z braku wspólnych doświadczeń w tym zakresie, jak i zbieżnej wiedzy, a także obawy przed ewentualnymi nieprawidłowościami w procedowaniu projektów. Co istotne, bardzo rzadko przedstawiciele sektora publicznego posiadają wiedzę i doświadczenia przedsiębiorców – i na odwrót, a to wpływa na ich podejście do projektu i zrozumienie specyfiki działalności drugiej strony.

- Warto zaznaczyć, że partnerstwo publiczno-prywatne zasadniczo nie prowadzi do zwiększenia długu publicznego. Stąd też jest ono niezwykle korzystne dla sektora publicznego. Sektor publiczny zyskuje źródło finansowania, z którym nie wiąże się konieczność zadłużania się, jak również wydatkowania pozyskanych środków w ściśle określonych terminach, a także zyskuje szybsze tempo rozwoju swojej działalności, a w zasadzie zapewnienia realizacji obowiązków. Natomiast partner prywatny dzięki współpracy z wiarygodnym i stabilnym partnerem otrzymuje szansę do rozwoju prowadzonego przez siebie biznesu – przekonuje Sławomir Trojanowski.

Główne przyczyny niepowodzeń realizacji projektów PPP w sektorze sportowo-rekreacyjnym:

- Niewłaściwe zidentyfikowanie faktycznych potrzeb i realnych możliwości przez podmiot publiczny;
- Niewystarczające wykorzystanie naturalnych zasobów (np. złóż wód siarczkowych, mineralnych);
- Brak opracowania rzetelnych analiz przedrealizacyjnych (zwłaszcza w zakresie oszacowania popytu na usługi świadczone w ramach planowanego projektu PPP);
- Ustrukturyzowanie projektu PPP w sposób uniemożliwiający partnerowi prywatnemu osiągnięcie zysku;
- Przerzucanie na partnerów prywatnych większości ryzyk bez należytej kompensacji;
- Brak korzystania z usług profesjonalnych doradców prawnych, technicznych oraz ekonomiczno-finansowych;
- Zbyt mała skala przygotowywanych projektów PPP;
- Brak akceptacji politycznej lub społecznej dla projektu;
- Zbyt powszechna chęć stosowania formuły PPP w projektach niedopasowanych do charakteru tej formuły (np. projekt będący zupełnie lub niewystarczająco atrakcyjny dla partnera prywatnego);
- Ustrukturyzowanie projektu w sposób niezapewniający jego bankowalności (w szczególności – zakaz cesji wierzytelności wynikających z umowy o PPP na rzecz instytucji finansowych).

Źródło: *Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k.*

Decydujące czynniki sukcesu zamierzeń inwestycyjnych

Projekty sportowo-rekreacyjne w formule PPP mogą stać się efektywne przede wszystkim pod warunkiem zmiany podejścia obu potencjalnych stron umowy. Podmioty publiczne powinny również w sposób dokładny badać zapotrzebowanie lokalnej społeczności na inwestycje w sektorze sportu i turystyki. Niezbędne jest właściwe określenie jakiego rodzaju infrastruktury sportowej czy turystycznej brakuje, z czego mieszkańcy bądź turyści będą korzystać. Właściwe zidentyfikowanie potrzeb warunkuje sukces przedsięwzięcia PPP. Ponadto bardzo cenne jest umiejętne wykorzystanie zasobów naturalnych występujących w danej jednostce samorządu terytorialnego w ramach projektu PPP. Dobrym przykładem jest – jak wskazują eksperci z kancelarii prawnej

Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k. – projekt pn.: „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”, gdzie wykorzystano zasoby wody siarczkowej.

Podmioty publiczne planujące inwestycje w modelu PPP powinny przed podjęciem działań formalnych dokonać rzetelnej i dokładnej analizy zamierzenia inwestycyjnego w ramach oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP.

- **Sporządzenie oceny efektywności jest obowiązkiem każdego podmiotu publicznego planującego skorzystać z formuły PPP.** Dokonując oceny podmiot publiczny powinien w szczególności uwzględnić zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy nim a partnerem prywatnym, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia, czas niezbędny do jego realizacji, wysokość opłat pobieranych od użytkowników (o ile opłaty takie są planowane) oraz warunki ich zmiany. Celem sporządzenia oceny efektywności jest porównanie efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP oraz w inny sposób, w szczególności poprzez wykorzystanie wyłącznie środków publicznych.

W ramach przeprowadzanych analiz, konieczne jest także określenie tego, czy skala planowanego projektu jest wystarczająca, aby zainteresować partnerów prywatnych oraz czy planowany projekt pozwoli partnerowi prywatnemu czerpać zysk na odpowiednim poziomie. Przykładowo, gdy przedmiotem inwestycji PPP jest hala sportowa może okazać się, że możliwości czerpania zysku dla partnera prywatnego są istotnie ograniczone, przez co projekt ten będzie nieatrakcyjny z punktu widzenia sektora prywatnego. Konieczne jest także strukturyzowanie projektów PPP w sposób, który umożliwi uzyskanie finansowania na realizację przedsięwzięcia PPP, czyli pozyskanie pozytywnej decyzji kredytowej (tzw. bankowalność projektu PPP) – opowiada Tomasz Korczyński, counsel, adwokat, współkierujący praktyką partnerstwa publiczno-prywatnego w warszawskim biurze Dentons. Dodaje, że **coraz częściej podmioty publiczne decydują się na przeprowadzanie testu rynku** (tzw. *market testing*), który pozwala na określenie, czy projekt PPP w zaproponowanym kształcie znajdzie zainteresowanie po stronie prywatnej.

Według ekspertów kancelarii prawniczej Głowacki i Wspólnicy sp.k., podmioty publiczne powinny wyzbyć się obaw przed realizacją podobnych projektów, a po drugie – muszą być przygotowane na konieczność własnego udziału finansowego w celu zapewnienia rentowności projektu. Częstokroć zbyt wygórowane oczekiwania wobec prywatnych inwestorów powodują całkowity brak zainteresowania realizacją inwestycji. **Założenia gmin polegające na budowie infrastruktury bez jakiegokolwiek partycypacji finansowej samorządu w projekcie są oderwane od rzeczywistości.** Partner prywatny powinien otrzymać spłatę zobowiązań od podmiotu publicznego na przykład w formie „opłaty za dostępność”.

- Z kolei partnerzy prywatni winni mieć świadomość, że rzeczony projekt zakłada długoletnią współpracę, a zysk z inwestycji nie zostanie osiągnięty w szybkiej perspektywie czasu. Kolejny problem stanowi podział ryzyka i zadań między stronami, a także brak zespołu nadzorującego przedsięwzięcie czy też brak planu działania.

Projekt PPP wymaga kompleksowego przygotowania i decyzja o podpisaniu umowy nastąpić powinna dopiero wtedy, kiedy podmiot publiczny jest przekonany tym, że dany projekt jest właściwie przygotowany i przynosi korzyści po obu stronach, wynikające w wieloletniej umowie. Obecny wymóg sporządzania analiz przedrealizacyjnych po części wypełnia ową lukę, niemniej jednak nie zawsze się sprawdza. W przypadku wyboru choćby trybu negocjacyjnego, podmiot publiczny wszczynając procedurę nie ma bowiem jeszcze pełnej wiedzy co do pełnego potencjału projektu. Nie wie również jakie rozwiązania prawne, finansowe czy organizacyjne proponują wykonawcy – i które z tych propozycji będą najkorzystniejsze. Analizy przedrealizacyjne mogą zatem działać także odstrasżająco na samorządy potencjalnie zainteresowane formułą PPP. By powyższe zmienić nie wystarczą jedynie zmiany legislacyjne – koniecznym jest edukacja i szkolenia, a także korzystanie z doświadczeń innych jednostek, których projekty zakończyły się sukcesem – mówi Rita Świątek.

Istotną zmianą dla ułatwienia procedowania projektów w ramach PPP jest możliwość wystąpienia przez podmiot publiczny z wnioskiem o wydanie opinii przez MliR w zakresie zasadności przeprowadzenia danej inwestycji w formie partnerstwa. Wniosek ten powinien jednak już zawierać analizę, w szczególności możliwych zagrożeń i korzyści.

- Dzięki takiej możliwości podmiot publiczny otrzyma fachową ocenę poprawności przygotowania partnerstwa, z drugiej zaś pewność co do poprawności wyboru realizacji inwestycji w formie partnerstwa. Pozytywnie wystawiona opinia Ministerstwa jest pewnego rodzaju „gwarancją bezpieczeństwa” – szczególnie dla władz, które nie posiadają doświadczenia w PPP. Oprócz tego ustawodawca wprowadził możliwość realizacji partnerstwa w ramach spółek podmiotu publicznego. Oznacza to, że partner prywatny posiada prawo do nabycia akcji w spółce partnera publicznego. Należy jednak pamiętać, iż w momencie, gdy umowa wygaśnie, partner prywatny zobowiązany będzie do zbycia swoich udziałów na rzecz partnera publicznego, co jest zabezpieczeniem spółek należących do sektora publicznego – zauważa Sławomir Trojanowski.

Rozwiązania prawne dla inwestycji w sektorze sport i turystyka

Dominującym modelem współpracy w ramach zamierzeń PPP w obszarze sportu i turystyki pozostaje umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi.

- W tego rodzaju projektach stosuje się model wynagradzania partnera prywatnego oparty o pobieranie opłat od użytkowników infrastruktury, np. sportowej bądź turystycznej wraz z ewentualną dopłatą podmiotu publicznego, mającą charakter uzupełniający. Na podstawie umowy o PPP w trybie koncesji, partner prywatny może przeprowadzić prace projektowe oraz wykonać roboty budowlane, a na etapie użytkowania – eksploatować infrastrukturę sportową czy turystyczną z jej jednoczesnym utrzymaniem pod kątem technicznym. Przy braku ewentualnych dopłat ze strony podmiotu publicznego, nie będzie on obciążony obowiązkiem dokonywania jakichkolwiek świadczeń pieniężnych na rzecz partnera prywatnego. Poziom wynagrodzenia partnera prywatnego będzie w takiej sytuacji całkowicie uzależniony od popytu. Należy jednak pamiętać, że **takie ustrukturyzowanie projektu będzie możliwe wyłącznie w przypadku projektów o odpowiednim potencjale komercyjnym** – zastrzega Tomasz Korczyński.

Jak zwraca uwagę Rita Świątek, biorąc pod uwagę małą dochodowość tego typu inwestycji za właściwe należy przyjąć otrzymywanie przez partnera prywatnego spłaty zobowiązań od podmiotu publicznego w formule np. „opłaty za dostępność”. Ryzyko ekonomiczne jest bowiem w tym przypadku na tyle wysokie, że finansowanie ze strony podmiotu publicznego winno być zagwarantowane. - Z kolei zaangażowanie podmiotu prywatnego w budowę obiektu, a następnie zarządzanie powstałą infrastrukturą, zapewnia jego pełne zaangażowanie w skuteczność realizacji projektu, od momentu jego wznoszenia po utrzymanie – zauważa Rita Świątek. Dodaje, że w sektorze sportowym i rekreacyjnym coraz większą popularnością cieszy postępowanie na wybór operatora infrastruktury sportowej w ramach modelu koncesji na usługi. Ta formuła zdaje się być atrakcyjniejsza dla podmiotów prywatnych, jako że ponoszą one w takim przypadku jedynie bieżące koszty utrzymania obiektu, takie jak media, koszty eksploatacyjne, wydatki na wynagrodzenie personelu, bez konieczności ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych na wybudowanie nowej infrastruktury, co przy skutecznym zarządzaniu daje inwestorowi możliwość uzyskania zamknięcia finansowania projektu, bez konieczności partycypacji w kosztach przez stronę publiczną.

- Z kolei dla sektora publicznego jest to rozwiązanie umożliwiające ekonomiczne outsourcowanie zadań operatorskich, umożliwiające efektywniejsze zarządzaniem infrastrukturą publiczną przez profesjonalne podmioty, posiadające doświadczenie w tym zakresie. Tym bardziej, że projekty realizowane w ramach koncesji na usługi są dużo łatwiejsze do przeprowadzenia niż przedsięwzięcia zakładające budowę nowej infrastruktury i zapewniają większą konkurencję uczestników postępowania – podkreśla Rita Świątek.

Umowa o PPP w każdym przypadku będzie indywidualnie opracowywana dla danego projektu i powinna

zawierać przede wszystkim szczegółowe formuły zabezpieczeń dla stron kontraktu oraz określone sposoby i narzędzia wykorzystywane do ich realizacji. - Istotną regulacją umowną w ramach partnerstwa z perspektywy podmiotu publicznego będzie zapewnienie sobie kontroli realizowanego przedsięwzięcia, w szczególności w zakresie zarządzania infrastrukturą i wpływu na koszt korzystania z infrastruktury przez ostatecznych beneficjentów projektu np. mieszkańców bądź turystów oraz odpowiedniego standardu działalności opartej na infrastrukturze projektu. Natomiast partner prywatny zwykle wymagać będzie zabezpieczenia umową swojego interesu poprzez właściwy okres trwania umowy, jak i odpowiedniej samodzielności w zakresie zarządzania, celem uzyskania oczekiwanych korzyści – opowiada Sławomir Trojanowski. – Na tym polu właśnie występują największe trudności, aby pogodzić interesy i zabezpieczenia obu stron umowy – podkreśla.

Pierwsze nieudane postępowania w obszarze sportu i rekreacji przy wykorzystaniu modelu PPP spowodowały, że samorządy ostrożniej podchodzą do planowania przedsięwzięć w tym obszarze, dostrzegając jednocześnie konieczność partycypacji w kosztach projektu (w tym etapie utrzymania i zarządzania obiektem). Mają także świadomość konieczności wprowadzenia precyzyjnych regulacji celem uniknięcia późniejszych wątpliwości interpretacyjnych.

- Prócz dokładnego sformułowania zobowiązań partnera prywatnego, ponoszonych przez niego wydatków oraz ukształtowania jego wynagrodzenia, **ważnym jest zapewnienie współdziałania po stronie podmiotu publicznego**, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego oraz ewentualne wypłaty części lub całości wynagrodzenia. Wynagrodzenie partnera powinno przy tym być uzależnione od wyników jego pracy. **Ważnym elementem jest również zagwarantowanie prawa do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia po stronie podmiotu publicznego** – wyjaśnia Rita Świątek.

Ponadto jednym z najistotniejszych elementów umowy jest określenie podziału ryzyka powodzenia przedsięwzięcia. Przypisanie zadania i ryzyka do jednej ze stron umowy czyni ją odpowiedzialną za skutki jego wystąpienia, a w konsekwencji oznacza także zwiększenie zakresu jej obowiązków i podstawę dla nałożenia ewentualnych kar umownych. Podział ryzyka – jak zwracają uwagę eksperci kancelarii prawniczej Głowacki i Wspólnicy sp.k. – nie może być jednostronny – podobnie jak skutki nie należytego wykonania oraz niewykonanie zobowiązań. Podmiot publiczny może ponieść odpowiedzialność tytułem przykładu za niez uzyskanie pozwoleń budowlanych. Z kolei partner prywatny zawsze powinien ponosić odpowiedzialność za przynajmniej część zadań i ryzyka. Jednocześnie – jak podkreślają prawnicy z kancelarii Dentons – inwestor prywatny powinien przyjąć na siebie tylko te ryzyka, którymi w sposób bardziej efektywny od podmiotu prywatnego potrafi zarządzać.

Kluczowe postanowienia w umowie PPP powinny wiązać się z:

- Podziałem ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego;
- Zdarzeniami kompensacyjnymi (i następstwami ich wystąpienia);
- Przestankami rozwiązania kontraktu (zarówno odstąpienia, jak i wypowiedzenia), karami umownymi;
- Możliwością zawarcia umowy bezpośredniej, której stronami są podmiot publiczny, partner prywatny i instytucja finansująca;
- Zakresem odpowiedzialności podmiotu publicznego oraz partnera prywatnego;
- Możliwością dokonywania cesji wierzytelności wynikających z umowy o PPP na rzecz instytucji finansującej.

Źródło: *Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k.*

- Dla podmiotu publicznego ważne jest zabezpieczenie w możliwie najlepszy sposób przede wszystkim egzekwowalności zobowiązań partnera prywatnego wynikających z umowy o PPP, a także egzekwowania obowiązków partnera prywatnego – zarówno na etapie budowy, jak i utrzymania (zastosowanie np. punktów karnych, adekwatnych mechanizmów mobilizujących i kar umownych). W konsekwencji istotne jest precyzyjne opisanie obowiązków przypisanych poszczególnym stronom kontraktu. Konieczne jest także określenie w sposób szczegółowy zasad wykonywania przystępującego podmiotowi publicznemu prawa kontroli – sugeruje Tomasz Korczyński.

Ponadto umowa o PPP może przewidywać zobowiązanie stron do zawarcia kolejnych umów związanych z realizowanym przedsięwzięciem. Jednak w takiej sytuacji przedmiot owych umów winien zostać określony już na etapie zawarcia umowy PPP.

- Umowy te nie mogą również stanowić zmiany samej umowy o PPP, a jedynie np. jej uszczegółowienie lub też wykonanie stosownych zobowiązań (np. do zawarcia umowy ubezpieczenia, gwarancji) – zauważa Rita Świątek.

Należy też pamiętać, że współpraca pomiędzy partnerami w modelu PPP jest długoletnia i wynosi co najmniej 10-15 lat. **Z tego powodu należy zakładać kompromisy, a nie skupiać się na partykularnych celach.**

- **Nie bez przyczyny przedmiotowa formuła zakłada „partnerstwo”**, a nie hegemonię jednej ze stron. Współpraca stron jest często wskazywana jako jeden z najważniejszych elementów tworzących istotę PPP oraz odróżniający partnerstwo od klasycznego zamówienia publicznego. Powyższe wiąże się również z wprowadzeniem przemyślanych przesłanek dla zmiany umowy – biorąc bowiem pod uwagę długość okresu związania stron, okoliczności stanowiące podstawę dla zmiany umowy o PPP powinny być szerokie i uwzględniać nie tylko zmiany regulacji prawnych, ale i realia rynku – tłumaczy Rita Świątek.

WAŁBRZYCH

Edward Szewczak, rzecznik UM w Wałbrzychu

Miasto Wałbrzych planuje w modelu PPP zbudować otwarty basen. Co konkretnie ma powstać?

Projekt polega na budowie kompleksu basenów zewnętrznych letnich rekreacyjnych i sportowych o wymiarze lustra wody co najmniej 1,5 tys. mkw. wraz z budową tzw. wodnego placu zabaw dla dzieci oraz budową plaży i infrastruktury towarzyszącej – szatnie, przebieralnię, wypożyczalnię sprzętu, miejsca zacienione, gastronomia, podgrzewanie i instalacje technologiczne, plac zabaw, siłownia zewnętrzna i inne.

Kiedy narodził się pomysł tego przedsięwzięcia?

Budowa otwartego basenu to temat, który przewija się od kilku lat w mieście, w związku z zamknięciem ostatniego tego typu obiektu (starego, poniemieckiego) w Wałbrzychu w 2014 roku. W lipcu 2018 r., w wyniku ankiety przeprowadzonej przez Biuro Rewitalizacji i Planowania Przestrzennego UM w Wałbrzychu wśród mieszkańców miasta, wałbrzyskanie oddając ponad 45 tys. głosów poprzez Internet opowiedzieli się za budową nowego basenu. Początkowo inwestycja w formule PPP nie była rozważana, ponieważ budowa obiektów sportowych w takim modelu jest bardzo skomplikowana. Jednak w grudniu 2018 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zaprosiło średnie miasta – w tym Wałbrzych – na spotkanie, na którym zaproponowało pilotażowe rozwiązanie polegające na tworzeniu tzw. „pakietów PPP”, czyli grupy miast zamierzających przeprowadzić podobnego typu inwestycje. Tak powstała grupa „PPP baseny”, w której skład początkowo weszło 5 gmin, a ostatecznie porozumienie międzygminne mające na celu przeprowadzenie wspólnego postępowania na wyłonienie partnera prywatnego podpisały dwie gminy: Wałbrzych i Lubliniec. Termin pilotażu przygotowanego przez Departament PPP MliR idealnie zbiegał się z naszymi zamierzeniami i przygotowaniem do inwestycji.

Na jakim aktualnie etapie znajduje się to zamierzenie?

W marcu 2019 r. Rada Miejska podjęła decyzję o zabezpieczeniu środków na wykonanie analizy dotyczącej budowy obiektu. Ma ona dać odpowiedź na pytania dotyczące popytu na tego typu usługę, wielkości oraz atrakcji, jakie mają na nim występować, a także jaka jest optymalna lokalizacja basenu. Analizę przygotowuje miejska spółka Aqua-Zdrój Sp. z o.o. Ukończona zostanie jesienią 2019 roku. Będzie składać się z analiz trzech lokalizacji budowy tego typu obiektu na terenie miasta pod kątem infrastruktury, demografii, komunikacji itd. Analiza wskaże oprócz optymalnej lokalizacji także przybliżone koszty i zakres inwestycji, w tym wielkość basenów, technologię i inne.

Z drugiej strony w czerwcu br. zostało podpisane porozumienie międzygminne między Wałbrzychem a Lublińcem ws. współpracy w zakresie realizacji pakietowego projektu PPP „baseny i pływalnie”. W ramach tego projektu Lubliniec zamierza wybudować po swojej stronie krytą pływalnię wraz z częścią rekreacyjną oraz wieżą do nurkowania. Gmina Wałbrzych jest liderem tego porozumienia – i to na nas będzie spoczywał ciężar koordynacji i prowadzenia postępowania na wyłonienie partnera prywatnego, który zrealizuje obie inwestycje w ramach pakietu.

Obecnie jesteśmy na etapie składania do MliR wniosku o wsparcie doradcze na ten pilotażowy „pakietowy” projekt PPP. Po uzyskaniu takiego wsparcia pierwszym etapem będzie przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych.

Jakie są założenia prawne tej inwestycji?

Ramy projektu PPP zostaną określone na etapie analiz przedrealizacyjnych, które są przed nami. Biorąc pod uwagę nikłe zainteresowanie podmiotów prywatnych modelem koncesyjnym w tego typu inwestycjach, skłaniamy się raczej ku rozwiązaniu polegającym na czystym modelu PPP, gdzie gmina płaci partnerowi prywatnemu opłatę za dostępność za: zaprojektowanie, wybudowanie, finansowanie a następnie eksploatację obiektu. Ze względu na to, że wszystkimi obiektami sportowymi w mieście zarządza spółka komunalna Aqua-Zdrój Sp. z o.o., planujemy powierzyć zarządzenie nowo wybudowanym basenem spółce, która odpowiadałaby za obsługę klientów, pobieranie opłat i zapewnienie personelu, natomiast partner prywatny miałby w swoich obowiązkach techniczne utrzymanie basenu. Jesteśmy jednak otwarci również na inne rozwiązania, które wynikną z analizy przedrealizacyjnej lub testu rynku przeprowadzonego wśród potencjalnych inwestorów.

Jakie pojawiają się największe wyzwania przy budowie pływalni?

Oprócz wyboru lokalizacji basenów (trzy różne lokalizacje w trzech dzielnicach, wszystkie mają swoje zalety i minusy), dużym wyzwaniem jest kwestia sprostania współczesnym oczekiwaniom społecznym w zakresie funkcjonalności. Wyzwaniem organizacyjnym będzie też takie skonstruowanie warunków postępowania PPP, by zabezpieczyć interesy gminy oraz partnera prywatnego przy zachowaniu ekonomicznej opłacalności procesu. Wyzwaniem będzie także znalezienie partnera prywatnego, ale o tym dopiero się przekonamy.

Przy wsparciu MliR zamierzamy w najbliższym czasie zorganizować wstępne spotkanie z potencjalnymi inwestorami, żeby przedstawić im ramy projektu. W kolejnym etapie przeprowadzimy formalny test rynku.

Jakie oszacowano nakłady inwestycyjne projektu?

Dokładana analiza i kosztorys da odpowiedź na to pytanie. Szacunkowo inwestycja jest planowana na 15-20 mln zł. Finansowanie budowy ma zapewnić partner prywatny w ramach PPP, miasto ze swej strony przekaże teren. Z gminy wnoszona będzie w kolejnych latach opłata za użytkowanie.

Kiedy baseny będą gotowe?

Jeżeli wszystko pójdzie zgodnie z planem, wyniki analiz przedrealizacyjnych okażą się pozytywne, a w procesie wyboru partnera prywatnego nie będzie większych opóźnień to rozpoczęcie inwestycji może nastąpić na przełomie IV kw. 2020/I kw. 2021 r. Sama budowa od podpisania umowy do otwarcia obiektu to 1 – 1,5 roku.

LUBLINIEC

Jan Grajcar, sekretarz Miasta Lublińca

Gmina Lubliniec planuje w modelu PPP zbudować krytą pływalnię wraz z częścią rekreacyjną. Co obejmuje ten projekt?

W obiekcie będzie m.in: basen pływakki, basen rekreacyjny (m.in.: gejzery, bicze wodne, leżanki podwodne z masażem, rozbudowane podwodne schody, podwodne oświetlenie, grzybek i sztuczna rzeka), basen do nauki pływania, zjeżdżalnia, zjeżdżalnia z basenem hamownym i wieżą zjeżdżalni z klatką schodową, brodzik dla dzieci, wanny hydromasażowe, wieżę do nurkowania gł. 11 m oraz zaplecze szatniowo-natryskowe. Szacowana kwota tej części inwestycji wynosi 70 mln zł.

Na jakim etapie jest to zamierzenie inwestycyjne?

- Na bardzo wczesnym. Gmina Lubliniec wyraziła chęć udziału w programie „ PPP pakietowe” w obszarze pływalni, realizowanym przez Departament PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Polski Fundusz Rozwoju. Na podstawie podjętych uchwał rad gmin 5 czerwca 2019 roku podpisano z Gminą Wałbrzych porozumienie w sprawie współpracy w zakresie realizacji pakietowego projektu PPP w obszarze pływalni. Porozumienie określa prawa i obowiązki oraz ogólne zasady współpracy w zakresie wspólnej realizacji przedsięwzięć w ramach pakietowego projektu PPP, obejmującego budowę krytej pływalni w Lublińcu i budowę otwartego basenu w Wałbrzychu.

Wspólna realizacja projektu obejmuje:

- 1) Przygotowanie projektu, w tym przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych rozumianych jako ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 3a ust. 1 ustawy o PPP;
- 2) Przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego;
- 3) Udzielenie zamówienia publicznego;
- 4) Współdziałanie w realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Strony porozumienia zobowiązały się do współpracy w zakresie dotyczącym udziału projektu w Naborze 2018 dotyczącym wsparcia doradczego organizowanym przez MliR, w tym przygotowania wszystkich wymaganych dokumentów w zakresie rzeczowym.

Aktualnie lider, porozumienia, czyli Miasto Wałbrzych, podjął działania w celu organizacji spotkań z partnerami prywatnymi – przeprowadzi test rynku. W tym zakresie Wydział Wsparcia Programów i Inwestycji Infrastrukturalnych Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MliR zadeklarował pomoc w udostępnieniu listy potencjalnych partnerów prywatnych działających w sektorze pływalni, jak również w zakresie udostępnienia sali w ministerstwie.

Tak naprawdę test rynku pokaże to, jakie jest zainteresowanie partnerów prywatnych planowanymi inwestycjami. Jeżeli chodzi o gminę Lubliniec, wstępne zainteresowanie projektem sygnalizuje dwóch partnerów prywatnych.

I co dalej?

W dalszej kolejności planowane jest złożenie właściwego wniosku do Ministerstwa o kompleksowe wsparcie doradcze (prawne, ekonomiczno-finansowe i techniczne) w całym procesie wyboru partnera prywatnego i zamknięcia finansowego, świadczone przez zespół wyspecjalizowanych ekspertów. Przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych jest największym wyzwaniem i dlatego wymaga wsparcia ekspertów. W pierwszym etapie wsparcia ma zostać sporządzona ocena efektywności projektu i na jej podstawie strony porozumienia podejmą ostateczną decyzję w sprawie kontynuacji realizacji projektu. W ramach oceny efektywności zostanie okre-

ślony m.in. podział ryzyk pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, sposób finansowania i harmonogram wdrażania projektu.

Jakie są cele tego projektu?

Wzmocnienie potencjału dla rozwijania ruchu turystycznego i tworzenia przemysłów czasu wolnego, a w szczególności:

- Podział ryzyk pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego,
- Podniesienie atrakcyjności miasta,
- Zabezpieczenie terenu przed dalszą degradacją,
- Rozwój bazy sportowo-rekreacyjnej,
- Nadanie nowych funkcji zdegradowanym terenom,
- Promowanie aktywnego trybu spędzania wolnego czasu.

KROSNO

Miranda Trojanowska, naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta i Obsługi Inwestorów, Urząd Miasta Krosna.

W Krośnie w modelu PPP planowana jest budowa lodowiska wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Kiedy i dlaczego powstał taki pomysł?

Pomysł budowy lodowiska (Podkarpackiego Centrum Sportów Lodowych) pojawił się w latach 2005-2006 i wynikał z bardzo dużego zainteresowania korzystaniem przez mieszkańców z odkrytego lodowiska, popartego apelami środowisk sportowo-rekreacyjnych i sympatyków łyżwiarstwa odnośnie do dużego zapotrzebowania na możliwość korzystania z lodowiska nie tylko w sezonie zimowym, ale również w pozostałych miesiącach w roku.

Projekt zakłada budowę, zarządzanie i utrzymanie lodowiska krytego. W ramach inwestycji powstanie kompleks sportowy składający się z hali lodowej do ślizgawek, curlingu oraz profesjonalnej płyty do hokeja wraz z funkcjami towarzyszącymi (zapleczem szatniowym, socjalnym, biurowym i technicznym wraz z niezbędnymi instalacjami) oraz drogami wewnętrznymi, parkingami oraz infrastrukturą techniczną.

Pełnowymiarowe boisko zgodne z przepisami Międzynarodowej Federacji Hokeja na Lodzie (IIHF) o wymiarach 30 m x 60 m oraz zaplecze socjalne zapewniają spełnienie wszystkich wymogów sportowych do rozgrywek hokeja na lodzie. Pojemność trybun to 700 miejsc oraz miejsca dla trzech osób niepełnosprawnych. Zakładamy, że obiekt będzie czynny przez 12 miesięcy w roku, za wyjątkiem okresu na niezbędną przerwę techniczną. Docelowo obiekt będzie wyposażony w instalację fotowoltaiczną, która zostanie połączona z instalacją elektryczną obiektu. Instalacja fotowoltaiczna projektowana jest z układem zabezpieczającym przed wypływem energii do sieci elektroenergetycznej – całość energii ma być wykorzystana na potrzeby własne budynku. Instalacja fotowoltaiczna umieszczona na dachu oraz elewacji południowej budynku będzie w całości pokrywać zapotrzebowanie energetyczne budynku, co uczyni go niezwykle proekologicznym.

Projekt ma na celu:

- Poprawę stanu zdrowia mieszkańców miasta i okolicznych miejscowości,
- Wzrost zainteresowania sportem wśród wszystkich grup wiekowych mieszkańców, wzrost aktywności fizycznej,
- Stworzenie zaplecza infrastrukturalnego dla realizacji prestiżowych imprez sportowych, m.in w zakresie sportów zimowych,
- Wspieranie rozwoju lokalnego sportu kwalifikowanego.

Budowa Podkarpackiego Centrum Sportów Lodowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Krośnie to projekt ponadregionalny, który swym zasięgiem ma obejmować nie tylko teren Krosna, ale także obszar powiatu krośnieńskiego oraz województwa podkarpackiego. Jego zadaniem jest również przyciągnięcie związków i klubów sportowych z całego kraju, a także z zagranicy – poprzez stworzenie wraz z całą infrastrukturą wchodzącą w skład Centrum Rekreacyjno-Sportowego przy ul. Bursaki w Krośnie odpowiednich warunków służących organizacji obozów, zgrupowań oraz zawodów sportowych.

Podkarpackie Centrum Sportów Lodowych pełnić będzie:

- Funkcję sportową:
 - organizacja zawodów z następujących dyscyplin: hokeja na lodzie, łyżwiarstwa figurowego, curlingu, short-tracku, przeprowadzanie zgrupowań i obozów sportowych dla zespołów hokeja na lodzie,

- organizacja imprez sportowych w curlingu i łyżwiarstwie figurowym na poziomie Polskich Związków Sportowych, prowadzenie treningów grup sportowych – miejskich klubów hokeja na lodzie.
- Funkcję oświatową:
 - realizacja programu obowiązkowego nauczania jazdy na lodzie w ramach programu zajęć z wychowania fizycznego w szkołach podstawowych i średnich,
 - wykorzystanie telebimu do projekcji materiałów szkoleniowych z zakresu nauki jazdy na łyżwach,
 - organizowanie zajęć na lodowisku dla dzieci i młodzieży szkolnej podczas ferii zimowych i wakacji,
 - organizowanie imprez rekreacyjnych popularyzujących łyżwiarstwo wśród rodzin mieszkańców miasta i okolic.
- Funkcję rekreacyjną:
 - udostępnianie płyty lodowiska wraz z zapleczem socjalnym, wypożyczalnią i punktem gastronomicznym oraz balkonami,
 - organizowanie w późniejszych godzinach wieczornych, szczególnie w weekendowe wieczory, dyskoteki i wieczorków muzycznych na lodzie z wykorzystaniem projekcji wideoklipów na telebimie, muzyki oraz oświetlenia.
- Funkcję kulturalną:
 - organizowanie imprez o charakterze kulturalnym np. przedstawień, tzw. małych rewii na lodzie z programem dla dzieci,
- Funkcję handlowo-marketingową:
 - wykorzystanie powierzchni reklamowych zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz budynku, z uwzględnieniem reklam cyfrowych emitowane na lodowiskowym telebimie, spełniającym jednocześnie funkcję tablicy wyników podczas imprez sportowych.

Czy od samego początku w tym przypadku w grę wchodziła formuła PPP?

Zamiar budowy obiektu w ramach formuły PPP był brany pod uwagę od 2010 roku.

Na jakim aktualnie etapie znajduje się to zamierzenie?

W 2016 r. obiekt został przeprojektowany tak, aby na stosunkowo minimalnej powierzchni i objętości kubatury lodowiska można było realizować maksymalny program funkcjonalny.

Aktualnie projekt jest przygotowany do ogłoszenia przetargu na roboty budowlane i rozpoczęcia robót. Gmina Miasto Krośno posiada pozwolenie na budowę: Decyzja nr 143/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., obejmujące: budowę budynku lodowiska krytego wraz z drogami wewnętrznymi, parkingami, chodnikami, elementami małej architektury, instalacjami zewnętrznymi: kanalizacji sanitarnej, deszczowej, wodociągowej, elektroenergetycznej i teletechnicznej oraz stacją transformatorową i fundamentem z agregatem chłodzącym na działkach przy ul. Bursaki w Krośnie.

Dla projektu została opracowana w 2016 r. wstępna analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia w formule PPP, która wykazała zasadność realizacji przedsięwzięcia w formule klasycznego PPP. Ponadto w 2017 r. miasto przeprowadziło konsultacje rynkowe projektu, mające na celu zbadanie zainteresowania podmiotów prywatnych realizacją przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego w formule PPP. W toku prowadzonych konsultacji swoje zainteresowanie inwestycją zgłosiły dwie firmy, posiadające doświadczenie w realizacji przedsięwzięć w takiej formule.

Rolą partnera prywatnego w tym przedsięwzięciu będzie:

- Wybudowanie obiektu, zgodnie z posiadaną przez Gminę dokumentacją lub po przeprojektowaniu obiektu,
- Sfinansowanie,
- Eksploatowanie (udostępnianie),
- Zarządzanie,
- Utrzymanie obiektu.

Wkładem podmiotu publicznego w to przedsięwzięcie będzie nieruchomości, na której zostanie zrealizowana inwestycja, przekazana Partnerowi Prywatnemu w używanie na okres obowiązywania umowy.

Czy projekt jest częścią większej inwestycji?

Tak. W skład planowanej inwestycji pn. „Centrum Rekreacyjno-Sportowe przy ul. Bursaki” wchodzi:

- Podkarpackie Centrum Sportów Lodowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w ramach Centrum Rekreacyjno-Sportowego przy ul. Bursaki w Krośnie – inwestycja w trakcie przygotowywania,
- Budowa Kompleksu Basenów Otwartych – inwestycja zakończona,
- Przebudowa stadionu z bieżnią wraz z remontem trybuny głównej, budową krytych kortów tenisowych oraz kompleksu boisk piłkarskich – inwestycja zakończona,
- Budynek Centrum zdrowia i odnowy biologicznej i urody (SPA) wraz z krytym basenem – inwestycja rozważana.

Jakie są największe wyzwania przy tym projekcie?

Właściwy podział ryzyk między podmiotem publicznym i prywatnym, znalezienie dodatkowych źródeł finansowania budowy obiektu, a w przyszłości jak najbardziej efektywne wykorzystanie obiektu.

Ile będzie kosztować realizacja przedsięwzięcia? Jak będzie finansowane?

Koszt budowy to ok. 30 mln zł brutto. Rozważane są następujące źródła finansowania: środki własne miasta, wkład partnera prywatnego, Program inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu.

Kiedy obiekt może być gotowy?

Kluczowe znaczenie dla realizacji przedsięwzięcia z pozycji miasta to pozyskanie dodatkowych źródeł sfinansowania budowy obiektu.

WROCŁAW

Wrocław planuje zbudować halę lekkoatletyczną z funkcją boisk sportowych. W tym projekcie podmiotem publicznym jest Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. 27 maja 2019 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego podpisano list intencyjny w sprawie budowy nowego obiektu. W tym przypadku Gmina Wrocław jest jednym z inwestorów. Połowę kwoty wyłoży Ministerstwo Sportu i Turystyki, resztą podzielą się samorządy – Wrocławia i Dolnego Śląska. Cała inwestycja ma być gotowa za dwa lata i będzie kosztować ok. 50 mln zł. Celem projektu jest rozwój bazy sportowej w mieście, pomoc miejscowym lekkoatletom, którzy od lat sięgają po medale największych światowych imprez (mistrzostwa świata i Europy), a także przedstawicielom innych dyscyplin – takich jak koszykówka czy piłka nożna. To również projekt wspierający szkolenie młodzieży.

– To niezwykle ważny moment w historii wrocławskiego sportu i, mam nadzieję, wstęp do spełnienia marzeń naszych zawodników, trenerów oraz miłośników dyscypliny. Do tej pory dolnośląska królowa sportu nie miała dachu nad głową, a mimo to mogła się szczyścić ogromnymi sukcesami, że wspomnę choćby rekord świata męskiej sztafety 4x400, w dużej mierze zbudowanej z wrocławskich lekkoatletów. Wierzę, że dzięki tej hali świetna passa zostanie podtrzymana – mówi Jacek Sutryk, prezydent Wrocławia, przy okazji podpisywania listu intencyjnego. Nowoczesny obiekt będzie miał m.in. treningową bieżnię lekkoatletyczną, skocznie: w dal, do trójskoku, skoku wzwyż i o tyczce, a także boisko do halowych gier zespołowych, trybuny na tysiąc widzów oraz pomieszczenia do fizjoterapii, rehabilitacji i odnowy biologicznej. Inwestycja rozpocznie się od boisk. W połowie maja Śląza Wrocław poinformowała o podpisaniu umowy z firmą ze Świdnicy, która na Kłokoczykach do jesieni zbuduje kompleks kilku boisk piłkarskich, w tym dwóch zadaszonych balonem oraz trybuny dla ok. tysiąca widzów. – Docelowo boiska piłkarskie mają być częścią wielofunkcyjnego ośrodka treningowego – domu dla piłkarzy oraz koszykarek Ślązy Wrocław. Wielofunkcyjny ośrodek treningowy powstanie na terenach należących do 1. Klubu Sportowego Śląza przy ul. Kłokoczyckiej na Psim Polu, niedaleko Autostradowej Obwodnicy Wrocławia i wyjazdu na Warszawę – wyjaśnia Wojciech Koerber z Wydziału Komunikacji Społecznej UM Wrocław

PŁOCK

Jacek Terebus, zastępca Prezydenta Miasta Płocka ds. rozwoju i inwestycji

Płock planuje budowę centrum sportowo-rekreacyjnego w Płocku. Czy miasto od początku myślało o modelu PPP?

Pomysł projektu powstał w 2016 r. i był odpowiedzią na potrzeby mieszkańców dotyczące nowej pływalni. Nowy basen ma przejąć funkcję pływalni miejskiej zlokalizowanej przy Al. Kobylińskiego. „Kobylanka” ze względu na swój wiek wymaga generalnego remontu oraz doposażenia w nowoczesne urządzenia rekreacyjne. Nie ma w niej wielu udogodnień i rozwiązań, jakie występują obecnie w obiektach tego rodzaju, a których oczekują użytkownicy. Budowa centrum pozwoli stworzyć nowoczesny wielofunkcyjny basen, a także uzupełni ofertę sportowo-rekreacyjną miasta. Projekt razem z halą sportową Orlen Arena i stadionem stworzy kompleksową infrastrukturę rekreacyjną dla mieszkańców miasta. Od samego początku miasto chciało realizować inwestycję w formule PPP.

Jak miasto przygotowuje się do tej inwestycji?

Pierwszym krokiem było wyłonienie doradcy oraz wykonanie niezbędnych analiz przedrealizacyjnych, w tym: organizacyjno-prawnych, technicznych ekonomiczno-finansowych i podatkowych. Następnie wszczęte zostało postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji projektu. Równolegle prowadzone są rozmowy z Politechniką Warszawską w sprawie możliwości wykupu gruntu od tej uczelni, na którym miałyby powstać centrum sportowo-rekreacyjne.

Jakie obowiązki będą spoczywać na gminie, a jakie na inwestorze prywatnym?

Szczegółowy zakres obowiązków jest w trakcie negocjacji. Na tym etapie nie możemy ujawniać szczegółów.

Jakie są największe wyzwania dla miasta?

Ustalenie jasnych zasad współpracy z partnerem prywatnym, zabezpieczenie interesu obydwu stron, odpowiedni podział ryzyk i związane z nimi nakłady finansowe.

Jak duże jest zainteresowanie projektem ze strony inwestorów indywidualnych?

Formuła dialogu konkurencyjnego pozwala na udział w nim tylko tym firmom, które się do niego zakwalifikują spełniając warunki postawione przez Zamawiającego. W odpowiedzi na ogłoszenie do udziału w postępowaniu zgłosiły się cztery podmioty prywatne. W procesie oceny formalnej wniosków jeden z wykonawców został wykluczony z postępowania. Obecnie trwa dialog konkurencyjny z trzema podmiotami zainteresowanymi realizacją przedsięwzięcia, który ma na celu dopracowanie szczegółów umowy i programu funkcjonalno-użytkowego. Jest to bardzo dobry wynik przy tego typu projektach.

Na ile wyceniono koszt przedsięwzięcia?

Zgodnie z analizą szacujemy, że nakłady inwestycyjne związane z budową centrum sportowo-rekreacyjnego wyniosą ok. 80 mln zł netto. Szczegóły modelu finansowego negocjowane są w trakcie dialogu konkurencyjnego.

Kiedy centrum zostanie otwarte?

Zakładamy podpisanie umowy z partnerem prywatnym jeszcze w tym roku, a budowa centrum zostanie zrealizowana w ciągu 2-3 lat.

ŻYWIEC

Wśród zamierzeń inwestycyjnych w obszarze sportu i turystyki widnieje przedsięwzięcie pn.: „Zagospodarowanie brzegów Jeziora Żywieckiego dla celów rekreacji, sportu i wypoczynku”. Przedmiotem zamówienia będzie opracowanie projektu technicznego odmulenia, wykonania opaski kamiennej i zagospodarowania brzegów Jeziora Żywieckiego oraz realizacja tego projektu polegająca na wybudowaniu nad Jeziorem Żywieckim pensjonatów, hoteli, infrastruktury sportowej i rekreacyjnej, w tym ścieżek rowerowych, pomostów, przystani dla jachtów i łódek, kąpielisk strzeżonych, boisk do piłki plażowej, terenów rekreacyjnych do grillowania, kompleksu parkingów itp. To jednak projekt bardzo odległy w czasie.

- Od wielu lat zajmujemy się sprawami dotyczącymi Jeziora Żywieckiego, czyli jego odmuleniem i zagospodarowaniem linii brzegowej. To jest nasz priorytet. Już kilka lat temu porozumienie w tej sprawie samorządowcy podpisali z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Środowiska oraz Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie. Została także opracowana „Koncepcja Rozwoju Gmin Powiatu Żywieckiego”, która jest jednym z fundamentów przyszłych działań na rzecz rewitalizacji rzek, potoków i jeziora oraz turystyki okotowodnej. Jezioro Żywieckie jest obecnie w administracji Wód Polskich, przedtem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – opowiada Mariusz Hujdus, rzecznik UM w Żywcu.

Pierwszym z priorytetów było wykonanie sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na terenie powiatu żywieckiego, aby Jezioro osiągnęło odpowiednią czystość. Dzisiaj ścieki do Jeziora Żywieckiego nie wpływają. Dzięki temu wiele rzek i potoków oraz Jezioro są czyste.

Kolejnym priorytetem były i w dalszym ciągu są starania odnośnie odmulenia oraz zagospodarowania zdegradowanych brzegów dla celów rekreacji sportu i wypoczynku. Jednak na obecnym etapie nie zostały określone szczegóły przedmiotowego projektu. – Na dzień dzisiejszy prywatni inwestorzy nie wykazują zainteresowania inwestycją. Koszt przedsięwzięcia nie jest znany – mówi Mariusz Hujdus.

PRZEMYŚL

Dariusz Hapa, sekretarz Miasta Przemyśl

Przemyśl ma plan realizacji projektu pn. „Centrum Edukacji i Rekreacji w Przemyślu”. Kiedy narodził się pomysł budowy takiego obiektu?

Pomysł powstał początkiem 2018 roku. Ze względu na zapotrzebowanie społeczne na nowy obiekt basenowy wstępnie rozważano możliwość samodzielnej realizacji przy wsparciu środków z Unii Europejskiej. W związku z tym, że kosztorys na nowy obiekt basenowy (kryta pływalnia wraz z basenami zewnętrznymi) opiewa na kwotę 47 mln, a pozyskać mogliśmy z UE maksymalnie 10 mln zł, nie mieliśmy możliwości budżetowych, aby w takim

montażu finansowym w ciągu trzech lat zrealizować to zadanie. W związku z tym w 2018 r. opracowano wstępną koncepcję przedsięwzięcia, a następnie model ekonomiczny wraz z organizacją przedsięwzięcia, który to rekomenduje jego realizację w formule PPP w oparciu o spółkę utworzoną przez gminę z partnerem prywatnym.

Na jakim dziś etapie znajduje się to zamierzenie?

8 lipca 2019 roku Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju poinformowało Gminę Miejską Przemyśl o przystąpieniu do prac związanych z uruchomieniem projektu „Centrum Edukacji i Rekreacji w Przemyślu” w zakresie kompleksowego wsparcia doradczego. Aktualnie trwają uzgodnienia robocze co do przedmiotowego wsparcia. Harmonogram prac zostanie sporządzony po podpisaniu umowy na wsparcie doradcze z MliR. Przeprowadzono dialog techniczny w dniach 20 września – 10 października 2018 roku. Opracowano model ekonomiczno-finansowy w oparciu o koncepcję wstępną oraz wyniki dialogu technicznego przedsięwzięcia – i określono optymalną formułę organizacyjno-prawną realizacji przedsięwzięcia. W dniu 20 maja 2019 r. Rada Miejska w Przemyślu podjęła uchwałę Nr 90/2019 w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do działań zmierzających do wyboru partnera prywatnego do wspólnej realizacji przedsięwzięcia realizacji zadania pn. „Centrum Edukacji i Rekreacji w Przemyślu” w formule PPP. Ramy projektu będą wypracowane w trakcie negocjacji z partnerem prywatnym w ramach procedury wyboru partnera prywatnego.

Co zaoferuje obiekt?

Planowane Centrum Edukacji i Rekreacji ma obejmować budowę nowych basenów (krytego i otwartego) oraz innych obiektów o charakterze rekreacyjno-edukacyjnym. Ze względu na lokalizację, dodatkowo możliwe jest włączenie do projektu już funkcjonujących obiektów Przemyskiego Parku Sportowo-Rekreacyjnego (stok narciarski, kolej linowa, park wodny dla dzieci, in.) i stworzenie jednolitego kompleksu. Będą mogły być w nim przez cały rok świadczone różnorodne, powiązane ze sobą, nowoczesne usługi, tworzące atrakcyjną formę spędzania czasu wolnego dla różnych grup mieszkańców Przemyśla, a także stanowiące podstawę zwiększenia ruchu turystycznego. Przedsięwzięcie ma być impulsem rozwoju gałęzi lokalnej gospodarki – gastronomii, hotelarstwa, usług medycznych i rehabilitacyjnych, rzemiosła i innych. Celem przedsięwzięcia jest przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Przemyśla, poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zapewnienie im atrakcyjnych form aktywnej rekreacji oraz możliwości edukacji i poszerzania wiedzy w oparciu o nowoczesne technologie, a także stworzenie nowej atrakcji wzmacniającej potencjał turystyczny miasta.

Jakie są największe wyzwania przy tym projekcie?

Opracowanie pełnej oceny efektywności przedsięwzięcia (w rozumieniu Tomu I Wytycznych PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju) oraz negocjacje z partnerem prywatnym w ramach procedury wyboru partnera prywatnego. Nieocenioną pomocą będzie udzielenie kompleksowego wsparcia doradczego z MliR.

Czy dużo podmiotów prywatnych jest zainteresowanych tym projektem?

Do dialogu technicznego przystąpiły cztery podmioty.

Na ile wyceniono koszty przedsięwzięcia?

Na podstawie generalnych szacunków, które można wykonać bez pełnego określenia zakresu przedsięwzięcia (będzie to możliwe dopiero po uzgodnieniach z partnerem prywatnym), należy założyć, że łączne nakłady na wybudowanie obiektów i ich uruchomienie będą kształtowały się na poziomie 120-150 mln zł.

Optymalną dla gminy byłaby realizacja inwestycji w oparciu o jej sfinansowanie w całości ze środków strony prywatnej. Po dyskusjach w ramach dialogu technicznego oraz obserwacji rynku inwestycji samorządowych, na którym firmy wykonawcze mają obecnie problem ze sfinansowaniem większych przedsięwzięć na majątku obcym (w formule koncesji, odroczonej płatności, itp.) przedsięwzięcie miałoby być realizowane w formule PPP w oparciu o spółkę utworzoną przez gminę i partnera prywatnego. Harmonogram prac zostanie sporządzony po podpisaniu umowy na wsparcie doradcze z MliR.

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”.

5.2. Okiem przedsiębiorcy

Bartłomiej Zydel

W tekście poprzedzającym „Okiem przedsiębiorcy” mieliśmy zaprezentowany punkt widzenia podmiotów publicznych oraz doradców. Czas na wypowiedzi przedstawicieli tych, bez których PPP nie mogłoby istnieć – partnerów prywatnych. Cały czas jesteśmy w szeroko pojętym sektorze sportowym.



Zdjęcie: Grupa NDI

Marcin Golly, Dyrektor Działu Rozwoju Biznesu, Grupa NDI

W Grupie NDI kładziemy nacisk na projekty związane z infrastrukturą sportowo-rekreacyjną, którą uznajemy za jeden z istotnych segmentów naszej działalności. Na nasze doświadczenie składają się m.in. ukończone projekty rewitalizacji i przebudowy zespołu Hipodromu w Sopocie, budowa ośrodka sportowo-rekreacyjnego nad Jeziorem Krzywym w Olsztynie, niedawno zakończona realizacja basenu dla Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni oraz obecnie realizowane obiekty sportowo-wodne dla Urzędu Miasta Katowice (basen miejski w Katowicach Brynów i basen miejski w Katowicach Szopienice). W naszej ocenie, jakość dostępnej infrastruktury jest niedostosowana do obecnych potrzeb społeczności lokalnych

i podstawowych standardów jakościowych. Niedoinwestowanie w tym sektorze infrastruktury występuje powszechnie, dlatego też w NDI dostrzegamy jego potencjał.

Z satysfakcją postrzegamy informację, że aż tyle projektów sportowo-rekreacyjnych jest planowanych bądź rozważanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W naszej ocenie ta formuła idealnie wpisuje się w specyfikę tego typu obiektów. Jedną z najważniejszych cech formuły PPP jest kompleksowe podchodzenie do realizowanego zadania inwestycyjnego, poprzez uwzględnianie całkowitego kosztu funkcjonowania infrastruktury w pełnym cyklu jej życia. **Bardzo często nie zdajemy sobie sprawy, jak wysokie są koszty funkcjonowania i utrzymywania tego typu obiektów.** Przykładowo, statystyka funkcjonowania obiektów sportowo-wodnych wskazuje, iż koszty eksploatacji takich obiektów mogą przekroczyć wartość nominalnego kosztu inwestycyjnego ich wybudowania w okresie poniżej 10 lat. Związane jest to z niezwykle wysoką energochłonnością, co przekłada się na wolumeny zużycia mediów. W konsekwencji, z perspektywy cyklu życia (okres 30+ lat) infrastruktury, jednym z największych ryzyk dla strony publicznej staje się ryzyko zużycia mediów i kosztów eksploatacji obiektu. Niestety nasze doświadczenia wskazują, że świadomość tego faktu wśród sektora publicznego jest niska – w konsekwencji projekty realizowane są zazwyczaj w oparciu o kryterium najniższej ceny za roboty budowlane, która nie umożliwia stosowania rozwiązań o wyższych parametrach jakościowych. W związku z tym obiekty sportowo-rekreacyjne są drogie w utrzymaniu, przez co powodują znaczące trudności budżetowe dla jednostek publicznych. **Formuła PPP jest, w tym kontekście, wyjątkowo korzystna**, ponieważ partnerzy prywatni są w stanie nie tylko zrealizować roboty budowlane i utrzymać obiekt w określonym standardzie za określone wynagrodzenie, ale przede wszystkim mając odpowiednią wiedzę i doświadczenie, są w stanie optymalizować obiekty i dobierać rozwiązania techniczno-instalacyjne, w taki sposób, aby już w perspektywie okresu obowiązywania umowy PPP, dodatkowe nakłady inwestycyjne wygenerowały znaczące oszczędności. Należy przy tym pamiętać, że po zakończeniu projektu PPP to podmiot

publiczny przejmuje obiekt w zarządzanie i eksploatację, a więc również wtedy staje się beneficjentem wyższej jakości wybudowanej infrastruktury.

Niestety większość prób realizacji projektów sportowo-rekreacyjnych w Formule PPP nie zakończyła się sukcesem, ponieważ **oczekiwania strony publicznej rozmiętały się na różnych polach z możliwościami sektora prywatnego i otoczeniem rynkowym projektu**. Jedną z najistotniejszych kwestii jest alokacja ryzyka popytu danego obiektu, która jest niezwykle trudna do alokowania i zarządzania po stronie prywatnej. Z naszego doświadczenia, szansę na sukces i realizację mają tylko te projekty koncesyjne, które wykazują się niezwykle wysokim potencjałem biznesowym, dlatego też zachęcamy wszystkie podmioty publiczne, które przygotowują tego typu projekty, do przeprowadzenia szczegółowych i wnikliwych analiz rynkowo-finansowych przedsięwzięcia i określenia, jakie są realne możliwości biznesowe danego założenia inwestycyjnego. Generalny wniosek z naszego doświadczenia jest następujący – **im projekt będzie lepiej przygotowany i dokładniej zweryfikowany na wstępnym etapie, tym łatwiejsze będzie przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego, jak i późniejsza realizacja projektu będzie obciążona mniejszym ryzykiem niepowodzenia**.



Zdjęcie: Warbud SA

Piotr Szewczyk, Specjalista ds. PPP, prawnik w Warbud SA

Weryfikując bazę podpisanych umów PPP w Polsce pod kątem sektora sportu i turystyki, wniosek nasuwa się sam – pomimo kilkunastu sfinalizowanych przedsięwzięć, tylko w przypadku kilku z nich możemy mówić o faktycznie nowo powstałej infrastrukturze sportowej. Znakomita większość podpisanych umów to projekty czysto koncesyjne, których przedmiotem jest wyłącznie świadczenie usług zarządczych i operatorskich w zakresie już istniejących obiektów. W ostatnio opublikowanej Bazie zamierzeń inwestycyjnych (stan na 30.06.2019 r.) w sektorze sportu i turystyki znalazło się kilka projektów, które oprócz długoletniej usługi utrzymaniowej, swym zakresem obejmują także zaprojektowanie oraz wybudowanie nowej infrastruktury. To czy te projekty ujrzą światło dzienne – i przejdą przez etap ogłoszenia oraz dialogu, aż do fazy realizacyjnej – zależy jednak od kilku istotnych elementów.

Istota podziału ryzyk

Nie od dziś wiadomo, że rozsądny podział ryzyk pomiędzy stronami stanowi solidną pozycję wyjściową do dalszych rozmów pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Mając na uwadze fakt, że po stronie Partnera Prywatnego leży zwykle zarówno zaprojektowanie, wybudowanie, utrzymanie jak i – przede wszystkim – zapewnienie finansowania dla całego przedsięwzięcia, dużego znaczenia nabiera aspekt ryzyka ekonomicznego (rozumianego też jako „prawo do pobierania pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia”) oraz strony, która za to ryzyko będzie odpowiedzialna.

Wśród przedstawicieli strony publicznej powszechnie przyjęło się, że projekty z sektora sportu i turystyki – ze względu na swój bardziej „komercyjny” charakter – powinny zawierać elementy koncesyjne. Jak pokazuje jednak sama praktyka rynkowa, przywołać możemy wiele przykładów, gdzie takie postępowania (ze względu na brak złożonych ofert) musiały zostać unieważnione. Wydaje się, że nie będzie przesadą stwierdzenie, iż jedną z głównych przyczyn unieważnienia tych postępowań było przeniesienie całego lub większości ryzyka popytu na stronę prywatną.

W celu zmiany niniejszych okoliczności, optymalnym rozwiązaniem może okazać się przyjęcie struktury projektu, w której po stronie publicznej znajdzie się odpowiedzialność za ryzyko popytu (w tym w szczególności dotyczące organizacji wydarzeń kulturalno-sportowych czy najmu powierzchni), po stronie prywatnej natomiast kompleksowa realizacja inwestycji obejmująca: zaprojektowanie, wybudowanie, zapewnienie finansowania oraz świadczenie usług utrzymania technicznego nowopowstałej infrastruktury. Przy czym Partner

Prywatny zobowiąże się także do dokonywania koniecznych remontów, odtworzeń wraz z przeglądami wszystkich instalacji. Przyjęcie niniejszego założenia przyczyniłoby się do rozwiania obecnie panującej iluzji, w której to Partner Prywatny (poprzez prowadzenie działalności operatorskiej) miałby pokryć poniesione przez siebie koszty budowy oraz koszty z tytułu rozłożenia płatności nakładów inwestycyjnych w czasie. Jednocześnie, przy zastosowaniu powyższej konstrukcji, znacząco poszerzyłby się krąg podmiotów bezpośrednio zainteresowanych realizacją projektów PPP w tym sektorze – m.in. odeszłaby konieczność konstruowania rozbudowanych konsorcjów, często wymagających szeregu zgód korporacyjnych, gdzie czas poświęcony na ich zawiązywanie z pewnością mógłby być efektywniej wykorzystany przy konkretnych działaniach optymalizujących sam projekt PPP.

Przemysław Szulfer,
Dyrektor odpowiedzialny m.in. za rozwój projektów
PPP i finansowanie inwestycji długoterminowych
w Warbud SA

Ryzyko popytu
a wynagrodzenie Partnera Prywatnego

Równocześnie – na co należy zwrócić szczególną uwagę – ewentualne przejęcie ryzyka popytu przez Partnera Prywatnego może mieć znaczący wpływ na wysokość oczekiwanego przez niego wynagrodzenia. Na niniejszą tezę składają się następujące elementy:

- oczekiwane przez podmioty operatorskie marże są nieporównywalnie wyższe niż marże budowlane czy utrzymaniowe (co głównie wynika z trudnych do przewidzenia i oszacowania czynników jak: popyt, koniunktura na rynku, czy ryzyko ewentualnej działalności konkurencyjnej – w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat);
- zapewnienie finansowania na okres 20-30 lat dla operatora usług sportowych jest praktycznie niedostępne (mając na uwadze chociażby ryzyka wskazane powyżej). Ewentualny koszt takiego finansowania mógłby przewyższać nawet trzykrotnie koszt uzyskany w tradycyjnym modelu PPP opartym na zapewnieniu dostępności infrastruktury przez Partnera Prywatnego w zamian za stosowne wynagrodzenie od strony publicznej;
- znaczna liczba możliwych zmiennych, jakie Partner Prywatny musi uwzględnić już w tradycyjnym modelu PPP, każe przyjąć dość umiarkowane podejście do szacowania przyszłych kosztów przedsięwzięcia. W przypadku uzupełnienia prowadzonych szacunków o ryzyko popytu, model realizacji przedsięwzięcia staje się raczej „życzeniowy”, istotnie zwiększa się ilość ryzyk i narzutów w budżecie Partnera Prywatnego, a dla samego banku stanowi to o wyższej skali ryzyka i – w rezultacie – droższym kredycie inwestycyjnym.

Perspektywa na przyszłość

Sektor sportu i turystyki z pewnością sprzyja także innym działaniom optymalizacyjnym. Na etapie wstępnego przygotowania zakresu przedsięwzięcia możliwe jest połączenie budowy hali sportowej lub basenu z jednoczesną rozbudową obiektów szkolnych (szkoły podstawowe, licea). W ramach jednego postępowania Podmiot Publiczny uzyskuje wówczas gotową infrastrukturę szkolną oraz okotą szkolną (tj. sportowo-rekreacyjną) wraz z gwarancją jej należytego utrzymania w okresie kilkunastoletnim. Zważywszy na obecny stan obiektów edukacyjnych w Polsce – kilkudziesięcioletni cykl życia, bez przeprowadzania poważnych remontów – formuła PPP może okazać się szansą na znaczące poprawienie jakości świadczonych usług publicznych w tym zakresie. Same obiekty szkolne stać się mogą swoistymi centrami publicznymi skupiającymi w jednym miejscu szeroki zakres usług na wysokim poziomie dla społeczności lokalnej.



Zdjęcie: Warbud SA

Podsumowanie

Patrząc przez pryzmat poczynionych zamierzeń inwestycyjnych oraz dotychczasowych podpisanych umów PPP z sektora sportu i turystyki nie sposób nie odnieść wrażenia, że ich czas dopiero ma nastąpić. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby przy odpowiednim podejściu do tych projektów ze strony publicznej, zastosowaniu rozsądnego podziału ryzyk oraz przy obopólnym zrozumieniu ich specyfiki, taki wzorcowy projekt miał powstać. Wydaje się, że zarówno realia, w jakich się obecnie znajdujemy, jak i przychylne środowisko legislacyjne, temu sprzyjają.

Encyklopedia PPP

Bartłomiej Zydel

Zawieramy umowę

Wstęp

Po miesiącach trwania rozmów w ramach dialogu konkurencyjnego¹ – i jeszcze dłuższym okresie pracy nad całym projektem (etap analiz przedrealizacyjnych) – udało się doprowadzić do wyboru najkorzystniejszej oferty. Wydawać by się mogło, że to już koniec wymagających działań w ramach projektu. Nic bardziej mylnego. Partnerstwo publiczno-prywatne w jeszcze większym stopniu niż klasyczne zamówienia publiczne – z uwagi na wieloletnią umowę i specyfikę projektów PPP – wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych nie tylko w kluczowych momentach procedur zamówieniowych.

Idąc dalej, można sobie postawić pytanie: po co zwracać szczególną uwagę na samo zawarcie umowy o PPP? Podstawowy cel takiego podejścia został przedstawiony w Tomie II „Wytycznych PPP”: „Na tym etapie mogą bowiem istnieć pewne obszary Umowy konieczne do doprecyzowania lub uzupełnienia. Pomijając kwestie podstawowe, takie jak wstawienie oznaczenia firmy Partnera Prywatnego i osób uprawnionych do reprezentowania oraz uzupełnienie daty podpisania Umowy o PPP, moment kształtowania ostatecznej treści Umowy o PPP daje możliwość usunięcia i poprawienia oczywistych omyłek oraz uzupełnienia Umowy o PPP o postanowienia niezbędne w celu doprowadzenia do jej kompletności”². Prócz tego, trzeba pamiętać o tym, że zawarcie umowy jest powszechnie uważane za moment udzielenia zamówienia publicznego³.

1 Jak wiadomo, dialog konkurencyjny to najczęstsza zamówieniowa ścieżka proceduralna w projektach PPP.

2 Wytyczne PPP. Tom II: Postępowanie przetargowe, s. 164, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-PPP-Tom-Postepowanie-przetargowe.pdf>

3 Jak pisał Mateusz Winiarz w: Komentarz do art. 17, Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, Legalis 2019: „Niekwestionowane jest dziś stanowisko doktryny i orzecznictwa, że udzielenie zamówienia następuje z chwilą zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego (por. np. orz. GKO

Skoro mówimy o zawarciu umowy, to przypomnieć trzeba podstawowe informacje dotyczące właśnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jak stanowi art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴, 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 się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Przede wszystkim jednak – z uwagi na brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy o PPP – do wyboru partnera prywatnego oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁵. Zasadnicze odmienności dot. umowy o PPP w porównaniu do klasycznej umowy o zamówienie publiczne zostały zaprezentowane w „Encyklopedii” w numerze 8 Biuletynu PPP⁶. Przypomnijmy, te najważniejsze dotyczą m.in.: zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ochrony podwykonawców oraz tzw. zmiany podmiotowej.

Zaznaczyć równocześnie należy, że zawarcie umowy o PPP w terminologii używanej przez osoby zajmujące się zawodowo projektami PPP nazy-

z 9.1.2012 r., BDF1/4900/114/122/11/17, niepubl.; orz. GKO z 8.9.2011 r., BDF1/4900/54/60/11/04, niepubl.; orz. GKO z 14.2.2011 r., BDF1/4900/122/134/10/627, Legalis; orz. GKO z 22.1.2007 r., DF/GKO-4900-90/110/06/27, niepubl.; orz. GKO z 19.1.2006 r., DF/GKO/Odw.-86/113/2005/735, Legalis). Zamówienie publiczne jest to bowiem umowa o szczególnych cechach (odpłatna, zawierana między zamawiającym a wykonawcą, jej przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane) – (art. 2 pkt 13 ZamPubU)”.

4 t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 ze zm., dalej: ustawa o PPP.

5 t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm., dalej: ustawa PZP, Prawo zamówień publicznych.

6 Bartłomiej Zydel, Encyklopedia PPP, Biuletyn PPP nr 8, s. 57-64, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Biuletyn-PPP-8-2019.pdf>

wane jest „zamknięciem komercyjnym”. Kolejnym krokiem jest tzw. „zamknięcie finansowe”, które polega na definitywnym pozyskaniu przez partnera prywatnego finansowania dla zrealizowania projektu PPP.

Przed przejściem do dalszych rozważań trzeba wskazać, że z uwagi na ograniczone ramy „Encyklopedii”, zostaną one ograniczone tylko do umowy o PPP – z pominięciem umowy o koncesji.

Podstawowe ramy prawne

Generalną i podstawową regułą dot. zawierania umowy o zamówienie publiczne – a taką umową jest wszak umowa o PPP – stanowi art. 94 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Według tego przepisu zamawiający zawiera umowę w sprawie zamówienia publicznego (z zastrzeżeniem art. 183 ustawy PZP) w terminie:

- 1) nie krótszym niż 10 dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, albo 15 dni – jeżeli zostało przesłane w inny sposób – w przypadku zamówień, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP;
- 2) nie krótszym niż 5 dni od dnia przestania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli zawiadomienie to zostało przesłane przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, albo 10 dni – jeżeli zostało przesłane w inny sposób – w przypadku zamówień, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP.

Przepis ten jest normatywnym przejawem w polskim porządku prawnym klauzuli *standstill*. Jak pisze Jerzy Pieróg: „Artykuł 94 ust. 1 wprowadza klauzulę *standstill*, przewidzianą w art. 2a ust. 2 dyrektywy 89/665/WE (odwoławczej). Oznacza ona minimalny okres zawieszenia dopuszczalności zawarcia umowy po przekazaniu wykonawcom informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Klauzula ta ma zapewnić wykonawcom realne prawo do skorzystania ze środków ochrony prawnej, bez zagrożenia ich interesów możliwością zawarcia umowy z innym, wybranym wykonawcą.”⁷

Art. 94 PZP w ust. 2 konstruuje wyjątki od tej reguły, które jednak z perspektywy umowy o PPP zawieranej w ramach procedury dialogu konkurencyjnego nie są nadmiernie interesujące. Warto

jednak przywołać w tym momencie postanowienie art. 94 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, wedle którego: jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1 ustawy PZP.

Drugi bardzo istotny przepis to przywołany już art. 183 ustawy PZP. Jest on ściśle powiązany z regulacją zawartą w art. 94. Mianowicie w świetle art. 183 ust. 1 w przypadku wniesienia odwołania zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. Prawo zamówień publicznych i w tym przypadku zawiera pewne szczególne unormowania – Izba może uchylić zakaz zawarcia umowy. Niemniej przesłanki umożliwiające takowe uchylene, takie jak negatywne skutki dla interesu publicznego zdają się w przypadku projektów PPP nie występować – m.in. ze względu na to, jak długa jest tzw. „ścieżka dojścia” do zawarcia umowy o PPP.

Kilkukrotnie w niniejszym tekście następowało odwołanie do trybu dialogu konkurencyjnego. W odniesieniu do tego trybu Prawo zamówień publicznych zawiera bardzo interesujący przepis, czyli art. 60f. Według tej jednostki redakcyjnej, zamawiający po wyborze najkorzystniejszej oferty może w celu potwierdzenia zobowiązań finansowych lub innych warunków zawartych w ofercie negocjować z wykonawcą, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, ostateczne warunki umowy, o ile nie skutkuje to zmianami istotnych elementów oferty lub zmianami potrzeb i wymogów określonych w ogłoszeniu o zamówieniu ani nie prowadzi do zakłócenia konkurencji lub dyskryminacji wykonawców.

Postanowienie to jest dosyć oryginalne, stąd też warto przytoczyć szeroko jego komentarzowe opracowanie: „Artykuł 60f został dodany nowelizacją z 22.06.2016 r. Omawiana regulacja stanowi novum na gruncie zamówień publicznych. Dotychczas ustawa nie przewidywała bowiem w ogóle takiej możliwości, a jedynie na etapie badania i oceny ofert dopuszczalne było (i nadal jest) żądanie sprecyzowania i dopracowania treści ofert wraz z przedstawieniem informacji dodatkowych (art. 87 ust. 1a p.z.p.). [...] Komentowany przepis znajduje swoje źródło w art. 30 ust. 7 tiret 2 dyrektywy 2014/24/UE. Stanowi on, że na żąda-

⁷ Jerzy Pieróg w: Komentarz do art. 94, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Legalis 2019.

nie instytucji zamawiającej z oferentem, którego oferta została uznana za ofertę zapewniającą najlepszą relację jakości do ceny zgodnie z art. 67, można prowadzić negocjacje w celu potwierdzenia zobowiązań finansowych lub innych warunków zawartych w ofercie poprzez sfinalizowanie warunków umowy w sprawie zamówienia, pod warunkiem, że nie skutkuje to znaczącą modyfikacją istotnych aspektów oferty lub zamówienia publicznego, w tym potrzeb i wymagań określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumencie opisowym, ani nie stwarza ryzyka zakłócenia konkurencji bądź spowodowania dyskryminacji. Jak podnosi się w piśmiennictwie przedmiotu, >>regulacja ta nawiązuje do art. 29 ust. 7 ak. 2 dyrektywy 2004/18/WE, dodatkowo wprowadzając do niej zmiany językowe i uszczegóławiając jego treść. Na gruncie nowej dyrektywy nie powinno budzić wątpliwości, iż w ramach negocjacji prowadzonych pomiędzy instytucją zamawiającą a oferentem, którego oferta została za zapewniającą najlepszą relację jakości do ceny, za dopuszczalne należy uznać zarówno samo potwierdzenie przez oferenta warunków zaproponowanych w ofercie, jak i doprecyzowanie tych z jej elementów, które celowo zostały pozostawione niedookreślone. Wydaje się także, iż negocjacje te powinny dawać możliwość modyfikacji niektórych z warunków zamówienia, co może mieć miejsce np. w przypadku wystąpienia okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie składania oferty<< (zob. S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2014, s. 943). Zmiany takie są jednak możliwe pod warunkiem, iż nie modyfikują one znacząco istotnych aspektów oferty lub zamówienia publicznego, w tym potrzeb i wymagań określonych w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumencie opisowym, ani nie stwarzają ryzyka zakłócenia konkurencji bądź spowodowania dyskryminacji. W szczególności ewentualne zmiany wprowadzone w trakcie negocjacji prowadzonych z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, nie mogą sprawić, iż nie będzie ona mogła zostać uznana za ofertę zapewniającą najlepszą relację jakości do ceny w porównaniu z ofertami złożonymi przez pozostałych uczestników dialogu. Należy także zauważyć, iż rozpoczęcie takich negocjacji jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdy wystąpi o to instytucja zamawiająca – dyrektywa 2014/24/UE nie przyznaje bowiem takiego uprawnienia oferentowi.”⁸.

8 Irena Skubiszak-Kalinowska w: Komentarz do art. 60f, Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany, LEX 2018.

Zabezpieczenie środków

Zabezpieczenie środków przez stronę publiczną na zapłatę wynagrodzenia strony prywatnej to tak naprawdę podstawowy obowiązek podmiotu publicznego na tym etapie projektu. Jak wskazano w „Wytycznych...”: „Niewątpliwie jedną z najistotniejszych kwestii z punktu widzenia zawarcia Umowy o PPP jest zabezpieczenie środków przez Podmiot Publiczny na zapłatę wynagrodzenia Partnera Prywatnego (ewentualnie – na dokonywanie innych płatności w związku z Przedsięwzięciem). Nie ma przy tym znaczenia, czy Umowa zawierana będzie pod warunkiem (rozwiązującym lub zawieszającym). Zabezpieczenie takie musi zostać zapewnione najpóźniej przed podjęciem zobowiązania finansowego, tj. zawarciem Umowy o PPP. Nie ma jednak przeszkód (a nawet jest to wskazane), żeby środki finansowe Podmiot Publiczny zabezpieczył na wcześniejszym etapie. Zabezpieczenie środków na realizację Przedsięwzięcia odbywa się zgodnie z procedurami właściwymi dla danego Podmiotu Publicznego, dotyczącymi zobowiązań wieloletnich. Przykładowo, w przypadku JST będzie to zazwyczaj uchwała w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, zaś na poziomie administracji rządowej zobowiązania z tytułu Opłaty za Dostępność będą ustalane corocznie w budżecie państwa i przekazywane właściwym dysponentom części budżetowych w celu włączania w plany finansowe Podmiotów Publicznych będących stronami Umów o PPP.”⁹.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć o żywo dyskutowanym w środowisku problemie wpływu cesji wierzytelności (szeroko rozumianej), wynikających z umowy o PPP, na indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego (art. 243 ustawy z dnia o finansach publicznych). W tym zakresie trzeba odeść do opublikowanej niedawno analizy pn. „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny”¹⁰.

Dyscyplina finansów publicznych

Skoro była już mowa o finansach, to należy pochylić się nad tym, co dla strony publicznej jest szalenie istotne – mianowicie nad problematyką odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finan-

9 Wytyczne PPP. Tom II: Postępowanie przetargowe, s. 165, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-PPP-Tom-Postepowanie-przetargowe.pdf>

10 Michał Bitner, Marcin Wawrzyniak, Analiza „Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny”. Praktyczny przewodnik, Warszawa 2019, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Analiza-wplywu-zobowiazan-finansowych-z-umow-PPP-II.pdf>

sów publicznych. Czyny stanowiące naruszenie dyscypliny w ramach udzielania zamówień publicznych określa art. 17 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹. W zakresie samego zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego ustawa w art. 17 ust. 2 wyszczególnia następujące konfiguracje błędnego jej zawarcia, tj.:

- bez zachowania formy pisemnej;
- na czas dłuższy niż określony w przepisach o zamówieniach publicznych lub na czas nieoznaczony, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o zamówieniach publicznych;
- przed ogłoszeniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą, z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Ponadto warto pamiętać o tym, że jak stanowi art. 17 ust. 6 wskazanej ustawy, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Szczegółowo i interesująco kwestię zachowania formy pisemnej przy zawieraniu umów o zamówienie publiczne omawia Mateusz Winiarz. „ZamPubLU wymaga dla umów w sprawach zamówień publicznych, zachowania pod rygorem nieważności, formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej (art. 139 ust. 2 ZamPubLU). Jest to zatem ustawowe ograniczenie kodeksowej swobody wyboru formy umowy. Mając na uwadze art. 139 ust. 1 ZamPubLU, który stanowi, że do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy KC, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, należy uznać, że do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli (art. 78 § 1 zd. 1 KC). Do zawarcia umowy wystarcza też wymiana dokumentów obejmujących treść oświadczeń woli, z których każdy jest podpisany przez jedną ze stron, lub dokumentów, z których każdy obejmuje treść oświadczenia woli jednej ze stron i jest przez nią podpisany (art. 78 § 1 zd. 2 KC). Zachowanie formy pisemnej nie jest uzależnione od technicznego sposobu sporządzenia dokumentu, zarówno w rozumieniu użytych do tego środków technicznych (pismo odręczne, maszynowe, wydruk komputerowy), jak również w rozumieniu osoby, która go sporządza. Istotne jest wyrażenie treści oświadczenia woli, której podpisanie własnoręcznym podpisem czyni zadość zachowaniu formy pisemnej.

¹¹ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.

Podpis. Podstawową funkcją podpisu jest identyfikacja osoby składającej oświadczenie woli, stąd jego treść powinna obejmować co najmniej nazwisko składającego podpis (por. uchw. SN z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNCP 1994, Nr 5, poz. 94). Nazwisko może przybrać postać skróconą, jednak podpis musi być złożony własnoręcznie w sposób umożliwiający zidentyfikowanie autora, w szczególności na podstawie analizy pisma. Podpis nie musi więc być czytelny, jednak podpis nieczytelny stanowi wyraz woli napisania nazwiska jedynie wtedy, gdy podpisujący w taki właśnie sposób pisze swoje nazwisko, składając podpisy na dokumentach [por. uchw. SN(7) z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, Nr 5, poz. 94]. Dopuszczalne jest zatem skrócenie nazwiska, nie musi też być ono w pełni czytelne. Jednak podpis powinien składać się z liter i umożliwiać identyfikację autora oraz umożliwiać porównanie i ustalenie, czy został złożony w formie zwykle przez daną osobę używanej (post. SN z 17.6.2009 r., IV CSK 78/09, Legalis).

Parafa. Parafa oznacza >>skrót podpisu zwykle urzędowego; inicjały podpisującego dokument, list<< (por. Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978, t. 2, s. 601). Trzeba jednak odróżnić pojęcie parafy od skrótu podpisu. Pierwsze w ścisłym tego słowa znaczeniu – jeśli chodzi o formę – oznacza znak ręczny składający się z inicjałów, drugie – skrócony podpis przez pominięcie niektórych liter w celu uczynienia go krótszym.

Parafę odróżnia od podpisu przede wszystkim funkcja. Parafa stanowi bowiem sposób sygnowania dokumentu, mający świadczyć o tym, że jest on przygotowany do złożenia podpisu. Nawet wówczas, gdy parafujący zamiast inicjałów zamieści na dokumencie swój pełny podpis, jego znak zachowa jedynie znaczenie przygotowania dokumentu do złożenia na nim podpisu. O merytorycznym znaczeniu znaku bowiem przesądzi w takim wypadku treść dokumentu [uchw. SN(7) z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNCP 1994, Nr 5, poz. 94]¹².

Przechodząc do okresu, na jaki może być zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego warto pamiętać o tym, że w świetle art. 142 ust. 1 Prawa zamówień publicznych umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się na czas oznaczony – od tej reguły są jednak pewne wyjątki (art. 143 ust. 1 i art. 143 ust. 1a ustawy PZP).

¹² Mateusz Winiarz w: Komentarz do art. 17, Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, Legalis 2019.

Nie tylko o prawie

Wychodząc poza aspekty czysto prawne i proceduralne trzeba podkreślić, że podpisanie umowy o PPP to często nie tylko formalna czynność, ale i swego rodzaju wydarzenie. Trudno dziwić się temu, że zarówno strona publiczna, jak i strona prywatna chcą po wielomiesięcznych negocjacjach pochwalić się sukcesem. Można wręcz stwierdzić, iż dobrą praktyką jest zapraszanie przedstawicieli mediów na samo podpisanie umowy czy też zorganizowanie konferencji prasowej. Podmiot publiczny może na pewno liczyć w tym zakresie na wsparcie partnera prywatnego. Niektórzy partnerzy także po zawarciu umowy dbają o odpowiednią oprawę medialną projektu – np. przez prowadzenie dedykowanej strony internetowej czy przekazywanie informacji prasowych.

Problemy w kontrakcie

Zarys problemów

Zamiast podsumowania części dot. zawarcia umowy czas na fragment traktujący o... problemach z nią związanych. Z natury należy być optymistą. Wszak za Latającym Cyrkiem Monty Pythona: zawsze patrz na słoneczną stronę życia. Jednak ilość zamówień publicznych, które zostały dotknięte przez różnego rodzaju problemy na etapie realizowania umowy przez wykonawcę nie pozwala nam na przyjęcie takiego podejścia. Stąd też „Problemy w kontrakcie” to pewien skrót myślowy – chodzi oczywiście o problemy w trakcie realizacji kontraktu.

Można powiedzieć, że potencjalne podstawowe problemy tego typu to po stronie publicznej kwestia niewyptacalności – i problem z uiszczaniem tzw. „opłaty za dostępność”. Z jednej strony kontrahent publiczny to od niepamiętnych czasów pewny, wyptacalny partner dla sektora prywatnego. Z drugiej strony np. powszechnie znany i szeroko komentowany przypadek gminy Ostrowiec pokazuje, że niewyptacalność podmiotu publicznego nie jest niemożliwa.

Gama potencjalnych kłopotów po stronie partnera prywatnego jest zdecydowanie szersza. Warto pamiętać o tym, że w ogromnej większości konkretne problemy wymagają spojrzenia zarówno z perspektywy postanowień umowy, jak i regulacji prawa powszechnie obowiązującego, stąd też przed podjęciem jakichkolwiek ruchów – już nie mówiąc o zmierzających do odstąpienia od umowy – przeprowadzić głęboką analizę prawną.

Przezorny zawsze ubezpieczony, czyli o odpowiednich postanowieniach umowy

Aby zorientować się w ewentualnych nieprawidłowościach, podmiot publiczny musi mieć zapewnione odpowiednie kompetencje kontrolne. Ciekawie wątek ten opisano w specjalnym dodatku do dziennika „Rzeczpospolita”. Mianowicie: „Zasady oraz sposób przeprowadzenia kontroli powinny się zmaterializować pod postacią konkretnych postanowień umowy o PPP, które w zależności od zakresu i przedmiotu danego projektu mogą obejmować w szczególności uprawnienie do:

- monitorowania etapu inwestycyjnego projektu – obejmującego weryfikację dokumentacji projektowej zleconej/wykonanej przez partnera, prawo wstępu na teren budowy i uzyskania informacji o przebiegu robót budowlanych, ewentualnych trudnościach w ich prowadzeniu oraz ich wpływie na ustalone w umowie terminy realizacji poszczególnych zadań,
- monitorowania etapu eksploatacji projektu – obejmującego weryfikację sposobu zapewnienia ustalonych w umowie standardów utrzymania składnika majątkowego, wykorzystywanego na potrzeby związane z projektem,
- żądania udzielenia przez partnera wszelkich istotnych informacji o podejmowanych działaniach w celu realizacji obowiązków wynikających z umowy, w tym w szczególności prawo do wglądu w dokumentację wytworzoną w związku z projektem,
- zobligowania partnera do bieżącego raportowania o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie technicznym składnika majątkowego wykorzystywanego do osiągnięcia celów projektu.

W uzupełnieniu do wskazanego powyżej przykładowego katalogu należy położyć akcent na dokonane ostatnią nowelizacją ustawy o PPP rozszerzenie ustawowych uprawnień podmiotu publicznego w zakresie kontroli sposobu eksploatacji przez partnera składnika majątkowego wykorzystywanego do realizacji przedsięwzięcia. Zatem formułując uprawnienia kontrolne w umowie, należy również wyposażać podmiot publiczny w narzędzia, które zobligują partnera – w przypadku wykrycia nieprawidłowości – do doprowadzenia składnika majątkowego do stanu zgodnego z umową oraz określać skutki niepodjęcia ww. działań przez partnera.

Niezależnie od powyższego, regulując w umowie o PPP kwestie sposobu, zakresu oraz zasad

wykonywania uprawnień kontrolnych kontroli, należy pamiętać o zasadzie wynikającej z tzw. dobrych praktyk PPP, zgodnie z którą przeprowadzenie kontroli przez podmiot publiczny nie może powodować opóźnień, zakłócać lub utrudniać partnerowi prywatnemu i/lub jego podwykonawcom realizacji nałożonych umową o PPP obowiązków.”¹³.

Na temat zarządzania umową o PPP – w szczególności zaś modelowego rozwiązania po stronie publicznej w tym zakresie – wypowiedzieli się też szeroko autorzy ministerialnych „Wytycznych...”. Jak wskazali „Zarządzanie Umową o PPP przez Podmiot Publiczny obejmuje działania związane z realizacją Umowy o PPP od momentu jej podpisania do momentu zakończenia jej trwania i jej odpowiedniego rozliczenia, zarówno fazy inwestycyjnej, jak i fazy operacyjnej Projektu PPP. Z uwagi na długotrwały charakter Umowy o PPP, Podmiot Publiczny powinien przygotować instrukcję zarządzania Umową o PPP tak, aby zapewnić możliwość sprawnego włączenia nowych pracowników do zarządzania Umową.

Celem instrukcji zarządzania Umową o PPP jest przeniesienie konkretnych działań Podmiotu Publicznego wynikających z zobowiązań określonych Umową o PPP i przypisanie tych działań odpowiednim/odpowiedzialnym osobom/komórkom organizacyjnym. W ramach instrukcji może być konieczne wypracowanie wewnętrznych procedur Podmiotu Publicznego postępowania w określonych sytuacjach (np. procedura realizacji płatności na rzecz Partnera Prywatnego).

Działania Podmiotu Publicznego w okresie zarządzania Umową o PPP mają zapewnić, że:

- osiągnąć są zakładane przez Podmiot Publiczny cele dla Projektu PPP;
- Umowa o PPP realizowana jest przez Partnera Prywatnego w sposób satysfakcjonujący – spełniane są wymagania w zakresie dostępności i jakości świadczonych usług (tzw. standardy świadczenia usług);
- utrzymywany jest podział ryzyka pomiędzy stronami zapewniający efektywną realizację Projektu PPP;
- zadania Podmiotu Publicznego w związku z realizacją Projektu PPP wykonywane są efektywnie i zgodnie z harmonogramem;
- potencjalne zmiany w Projekcie PPP nie naruszają w sposób znaczący bilansu kosztów i ko-

13 Michał Antosiuk, Rafał Cieślak, Przemysław Kocielski, Ewa Łuszczewska, Paweł Kuźma, w: Zawieranie umów i ich wpływ na dług publiczny, Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce, „Rzeczpospolita” 22 listopada 2018 r., s. 8.

rzyści dla Podmiotu Publicznego i Użytkowników;

- Podmiot Publiczny monitoruje ryzyka związane z działalnością Partnera Prywatnego (np. ryzyka niewypłacalności lub zmiany w strukturze właścicielskiej) i, w uzasadnionych przypadkach, może podjąć odpowiednie działania;

Istotne aspekty dotyczące zarządzania Umową o PPP obejmują:

- wyznaczenie lub oddelegowanie pracowników Podmiotu Publicznego do realizacji Umowy o PPP – Podmiot Publiczny powinien przygotować się do realizacji Projektu PPP poprzez wybór kompetentnego personelu, np. Zespołu Projektowego PPP w przypadku Dużych Projektów, odpowiedzialnego za codzienne zarządzanie Umową i kontakty z Partnerem Prywatnym oraz wskazanie osoby/osób decyzyjnych, np. w formie Komitetu Sterującego odpowiedzialnych za strategiczne decyzje w Projekcie PPP w okresie trwania Umowy o PPP; rolę Komitetu Sterującego może pełnić np. kierownik jednostki lub umocowana przez niego osoba lub grupa osób;
- monitorowanie wykonania Umowy o PPP - określenie sposobu monitorowania Umowy o PPP, w tym dostępności, poziomu jakości świadczonych usług, odbywa się na etapie przygotowawczym, natomiast regularne monitorowanie na etapie budowy i operacyjnym. Z ramienia Podmiotu Publicznego bieżące zadania nadzoru kontroli Partnera Prywatnego realizuje Zespół Projektowy PPP;
- reagowanie na istotne zmiany i nieoczekiwane sytuacje – w związku z wieloletnim charakterem Umowy o PPP, w okresie jej trwania występować mogą nieprzewidziane zdarzenia i sytuacje wymagające jej zmiany. Zmiany Umowy o PPP można podzielić na zmiany określone w Umowie (okoliczności zidentyfikowane w fazie przygotowawczej) oraz nieprzewidziane, ale niezbędne lub korzystne z perspektywy zarządzania Projektem PPP. Renegocjacje Umowy o PPP wynikające z nieprzewidzianych zmian okoliczności powinny zostać poprzedzone przeprowadzeniem szczegółowych analiz i nawiązaniem dialogu pomiędzy stronami;
- rozwiązywanie sporów w trakcie trwania Umowy o PPP – ze względu na złożoność i długoletni okres trwania Umów o PPP, możliwe jest wystąpienie sporów pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym. Wpływ sporów na Projekt PPP powinien być mitygowany przez sprawne zarządzanie re-

lacjami pomiędzy Podmiotem Publicznym a Partnerem Prywatnym oraz uwzględnienie w Umowie o PPP odpowiednich mechanizmów rozstrzygnięcia sporów. Mając na uwadze wieloletnią współpracę pomiędzy stronami, optymalne jest stosowanie w Umowach o PPP w pierwszej kolejności rozwiązań polubownych, np. skorzystania z rozstrzygnięcia Niezależnego Inżyniera albo wspólnej komisji stron ds. rozwiązania sporów;

- zakończenie lub rozwiązanie Umowy o PPP – zadaniem Podmiotu Publicznego jest weryfikacja kalkulacji rozliczenia pomiędzy stronami w przypadku rozwiązania Umowy o PPP, ocena stanu aktywów przekazywanych Podmiotowi Publicznemu po zakończeniu Umowy o PPP oraz formalne przejęcie Infrastruktury Publicznej.¹⁴

Dyscyplina musi być

Na zakończenie należy wspomnieć także o tym, jakie konsekwencje dla podmiotu publicznego może mieć np. nienaliczenie kar umownych partnerowi prywatnemu. Jak stanowi art. 5 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- 2) niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;
- 3) niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, odroczenie jej spłaty lub rozłożenie spłaty na raty albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

O tych regulacjach prawnych muszą pamiętać nie tylko przedstawiciele podmiotów publicznych, lecz również partnerzy prywatni – szczególnie w momencie, gdy oczekują daleko idącej elastyczności po stronie publicznej.

¹⁴ Wytyczne PPP. Tom I: Przygotowanie projektów, s. 31-32, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/Wytyczne-PPP-T-1.pdf>

Jak oni to robią?

Szkocja

W Szkocji nie istnieją konkretne, dedykowane przepisy dla projektów PPP. Obowiązują natomiast regulacje wprowadzane niejako interwencyjnie – przyjmowane w miarę potrzeby, w celu „zajęcia się” pewnymi szczególnymi aspektami. Są nimi np. postanowienia dotyczące stosowania niektórych przepisów z zakresu budownictwa czy niewypłacalności. Ponadto – podobnie jak w przypadku wszystkich zamówionych publicznie towarów i usług – zamówienie na projekt PPP musi być zgodne z europejskimi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych. Równocześnie warto zaznaczyć, że w ostatnich latach zauważalne było szerokie stosowanie znanej nam doskonale procedury dialogu konkurencyjnego¹⁵.

Hiszpania

Co do partnerstwa publiczno-prywatnego w Hiszpanii, to nie jest ono pojęciem ściśle prawnym, lecz swego rodzaju polityką publiczną lub metodą zarządzania, która wymaga współpracy między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Celem tej współpracy jest wdrożenie, finansowanie i zarządzanie infrastrukturami publicznymi w szerokim zakresie, w tym infrastrukturą, usługami i narzędziami. Jeśli idzie o konkretne rozwiązania, to zgodnie z hiszpańską ustawą o zamówieniach publicznych obowiązującą do dnia 9 marca 2018 r. dotychczas istniały trzy główne rodzaje umów o PPP: umowy koncesyjne na roboty publiczne, umowy o zarządzanie usługami publicznymi oraz umowy partnerskie między sektorem publicznym a prywatnym¹⁶.

¹⁵ Opis został sporządzony na bazie opracowania: United Kingdom – Scotland PPP Units and Related Institutional Framework, EPEC 2012, s. 24.

¹⁶ Opis został sporządzony na bazie opracowania: Manuel Vélez Fraga, Ana María Sabiote Ortiz w: Spain, The Public-Private Partnership Law Review. Fifth edition, Law Business Research, London 2019, s. 211-223.

Definicje

ESCO – to skrót od angielskiego *Energy Service Company*. Zgodnie z dyrektywą 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, to przedsiębiorstwo świadczące usługi energetyczne lub dostarczające innych środków poprawy efektywności energetycznej w zakładzie lub w pomieszczeniach użytkownika. Przy czym w praktyce tym skrótem określa się projekty z zakresu efektywności energetycznej. W Polsce mianem projektów ESCO określa się głównie te przedsięwzięcia, które mają na celu osiągnięcie efektu energetycznego, realizowane w formule PPP.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia – indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów¹⁷, uregulowany w art. 243 ustawy o finansach publicznych stanowi o tym, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorzą-

du terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Legalna definicja IWZ opiera się na wzorze arytmetycznym opublikowanym w ustawie.

PPP w trybie koncesji – o takim przypadku stanowi ustawa o PPP w art. 4 ust. 2. Według tego przepisu, jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, to do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o umowie koncesji albo ustawy PZP, w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP. Tym samym w tego typu przypadkach ustawę o PPP uzupełnia się nie postanowieniami ustawy PZP, tylko regulacjami zawartymi w ustawie o umowie koncesji.

¹⁷ Definicja za Leksykonem budżetowym Biura Analiz Sejmowych: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=4F81FE063E284110C1257A620030A954&litera=l>

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:

Bartłomiej Zydel

Autorzy:

Dorota Kaczyńska
Bartosz Korbus
Katarzyna Kruszka-Pytlik
Anna Latusek
Bartłomiej Siudak
Krzysztof Szymański
Marcin Wawrzyniak
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Bartłomiej Zydel

Współpraca:

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 978-83-62251-59-9 Biuletyn nr 10

ISBN 978-83-62251-60-5 Biuletyn nr 10 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@miir.gov.pl
www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7

Biuletyn partnerstwa publiczno-privatnego

ISBN 978-83-62251-59-9

Biuletyn nr 10

ISBN 978-83-62251-60-5

Biuletyn nr 10 (wersja elektroniczna)

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

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIĄST
POLSKICH

