



4

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2018



Spis treści

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska, <i>Wstęp</i> | 1 |
| 1.2. Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska, <i>Perspektywa wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego jako instrumentu realizacji zadań publicznych administracji rządowej, w tym przy wykorzystaniu środków europejskich</i> | 2 |
| 1.3. <i>Partnerstwo publiczno-prywatne jako mechanizm wsparcia wykorzystania środków UE w praktyce samorządu</i> | 6 |
| 2.1. Marcin Komosiński, <i>Model hybrydowy PPP - przeszłość, terażniejszość, przyszłość</i> | 14 |
| 2.1.1. Aleksandra Paczkowska, <i>Model hybrydowy PPP - pomoc publiczna w projektach hybrydowych</i> | 25 |
| 3.1. Michał Liżewski, Rafał Cieślak, <i>Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do realizacji projektu hybrydowego</i> | 28 |
| 3.2. <i>Projekty hybrydowe - na co samorząd powinien zwrócić uwagę</i> | 38 |
| 3.3. Dawid Zalewski, <i>PPP z wykorzystaniem środków krajowych</i> | 41 |
| 3.4. Anna Latusek, <i>Dotacje unijne a przedsięwzięcia realizowane w modelu PPP: PPP uzupełnieniem, wsparciem czy alternatywą dla środków unijnych</i> | 49 |
| 4.1. <i>Czy nadszedł czas na PPP? - relacja z debaty w Opalenicy</i> | 62 |
| 4.2. Anna Wiktorczyk-Nadolna, <i>Krajowe wizyty studyjne w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”</i> | 66 |
| 4.2.1. Anna Wiktorczyk-Nadolna, <i>Ocena szkoleń regionalnych - wyniki</i> | 74 |
| 4.3. <i>Zasady rozliczania VAT, CIT i PIT w umowach PPP. VAT cz. 1</i> | 81 |
| 5.1. Dorota Kaczyńska, <i>PPP w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej</i> | 83 |
| 5.2. <i>Okiem przedsiębiorcy</i> | 95 |
| Marcin Maksymiuk, <i>Encyklopedia PPP</i> | |

1.1 Wstęp

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Czwarty numer *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego* przede wszystkim skupia się na zagadnieniach związanych z projektami hybrydowymi, czyli przedsięwzięciami partnerstwa publiczno-prywatnego, do których realizacji użyto środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Mając na uwadze *Politykę Rządu* w zakresie PPP, pokazujemy jak perspektywy jej wdrażania obecne są w dokumentach różnych ministerstw – w zakresie realizacji zadań publicznych należących do ich kompetencji. W szczególności kładziemy nacisk na hybrydy. Także samorządy pytamy o to, jak realizują takie przedsięwzięcia.

W publikacji przedstawiamy również dotychczasowe praktyki w zakresie łączenia środków z Unii Europejskiej i przedsięwzięć PPP. Założenia projektów hybrydowych ukazujemy przez pryzmat podstawowych dla projektów dotacyjnych zagadnień i pierwotnych przeszkód, z jakimi zetknęły się projekty hybrydowe. Przedstawiamy praktyczne wskazówki mówiące o tym, jak podmiot publiczny powinien przygotować się do realizacji projektu hybrydowego. Swoimi doświadczeniami w tym zakresie na łamach *Biuletynu* podzielili się zarówno doradcy, jak i samorządowcy.

W ramach numeru ukazujemy ponadto interesujące przykłady projektów PPP uwzględniających w montażu finansowym dotacje krajowe. Pokazujemy również kiedy partnerstwo publiczno-prywatne może być alternatywą dla projektów objętych nieudanymi aplikacjami o przyznanie dotacji unijnych.

Chcąc wskazać jak realizowany jest projekt *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, zamieszczamy szczegółową relację z debaty, która odbyła się pod koniec ubiegłego roku w Opalenicy. Publikujemy również sprawozdanie pierwszej krajowej wizyty studyjnej, która odbyła się w grudniu 2017 r. w Płocku.

Dowodem tego, że Projekt przynosi zakładane efekty są wyniki anonimowych kwestionariuszy oceny szkolenia wypełnionych przez uczestników cyklu 16 szkoleń regionalnych, które odbyły się w ubiegłym roku. Z przyjemnością przedstawiamy ich opis.

Z racji tego, że w grudniu 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju wydał objaśnienia dotyczące problematyki rozliczania przez partnera prywatnego na gruncie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, transakcji realizowanych w ramach umów o PPP, prezentujemy ich pierwszy fragment.

W ramach *Akademii PPP* przedstawiamy inwestycje PPP w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej. Materiały wzbogacają ciekawe wypowiedzi przedstawicieli samorządów.

Zwyczajowo *Biuletyn* zamyka *Encyklopedia PPP*, która tym razem skupia się na analizach przedrealizacyjnych.

Zapraszamy do lektury!

1.2. Perspektywa wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego jako instrumentu realizacji zadań publicznych administracji rządowej, w tym przy wykorzystaniu środków europejskich

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

26 lipca 2017 r. Rada Ministrów przyjęła *Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*¹.

Polityka PPP jest pierwszą rządową kompleksową wizją rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce². Jej głównym celem jest zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP. Opracowanie dokumentu umożliwiło wskazanie *Polityki PPP* jako kluczowego projektu w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Polityka PPP stanowi zapowiedź bardzo konkretnych działań Rządu na rzecz PPP, w perspektywie do 2020 r., z których większość znajduje się już w fazie realizacji:

- wprowadzenie niezbędnych zmian prawnych przyjaznych dla rozwoju PPP;
- monitoring listy zamierzeń inwestycyjnych PPP oraz podpisanych umów PPP;
- upowszechnianie wiedzy na temat PPP poprzez prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych;
- opracowanie wytycznych dla projektów PPP, jak również wzorów umów i dobrych praktyk w zakresie inwestycji PPP;
- zapewnienie na większą skalę kompleksowego, bezpłatnego doradztwa wybranym projektom PPP;
- dobrowolne opiniowanie przez MR (obecnie MliR) projektów planowanych do realizacji w formule PPP, w celu potwierdzenia gotowości i zasadności wykorzystania PPP;
- wdrożenie obligatoryjnej opinii nt. formuły

realizacji projektów planowanych do finansowania w kwocie powyżej 300 mln zł z budżetu państwa (tzw. *test PPP*);

- identyfikacja zapotrzebowania rynku i ewentualne wdrożenie systemu gwarancji i poręczeń dla sektora publicznego i prywatnego oraz innych możliwych instrumentów finansowych zmniejszających koszty przygotowania i realizacji projektów PPP;
- tam, gdzie to jest wskazane opracowanie i wdrożenie sektorowych/regionalnych strategii rozwoju PPP.

Założeniem Rządu w *Polityce PPP* jest, że realizacja wskazanych w niej działań powinna przynieść wymierne efekty. Do końca 2020 r.:

- powinno zostać zawartych 100 nowych umów PPP;
- wartość inwestycji realizowanych w tej formule powinna wynieść co najmniej 5 proc. nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym;
- 10 postępowań o wybór partnera prywatnego zainicjuje sektor rządowy³;
- 40 proc. wszystkich postępowań – rządowych i samorządowych ma zakończyć się sukcesem, tj. podpisaniem umowy PPP⁴.

Polityka PPP wyraźnie wskazuje, że minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie pełnić funkcję centralnej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykorzystanie PPP w Polsce i koordynującej działania innych instytucji rządowych w tym zakresie.

W ramach poszczególnych ministerstw i centralnych organów administracji rządowej dokument zaleca dokonanie analizy zasadności wyznaczenia w ramach

1 Dokument *Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego* – załącznik do uchwały nr 116/2017 Rady Ministrów z 26 lipca 2017 r. (RM-111-83-17) dostępny jest tutaj: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/POLITYKA_PPP_0717.pdf

2 https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/POLITYKA_PPP_przyjeta.aspx

3 Z bazą zamierzeń inwestycyjnych PPP można zapoznać się tutaj: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx

4 Szerzej na temat polityki rządu pisaliśmy nr 3 *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego*, str. 2 i nast.

istniejących struktur komórek odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem PPP w ramach danego sektora lub regionu oraz za współpracę z centralną jednostką w zakresie rozwoju PPP.

Perspektywy wdrażania *Polityki PPP* obecne są w dokumentach różnych ministerstw – w zakresie realizacji należących do ich kompetencji zadań publicznych.

Ministerstwo Sportu i Turystyki

I tak, PPP jest częścią polityki resortu sportu i turystyki. *Biuletyn PPP* rozmawia na ten temat z przedstawicielem ministerstwa.

Joanna Jędrzejewska-Debortoli,

dyrektor Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki (do lutego 2018 r.)

- Jakie są perspektywy wdrażania Polityki PPP przez Ministerstwo w zakresie realizacji należących do jego kompetencji zadań publicznych? W szczególności proszę o podanie, na ile PPP występuje w dokumentach programowych resortu i na ile jest zgodne z ogólną Polityką PPP.

Jednym z priorytetowych kierunków rozwoju turystyki w ciągu najbliższych lat jest realizacja inwestycji z wykorzystaniem formuły PPP, co znajduje wyraz w *Programie Rozwoju Turystyki do roku 2020* – kompleksowym, kierunkowym dokumencie, zawierającym syntetyczne podejście do realizacji polityki rządu w obszarze turystyki. Podkreśla się w nim jak duże znaczenie ma wsparcie informacyjne w procesie przygotowania i zarządzania rozwiązaniami PPP w sektorze turystyki oraz udostępnianie dobrych praktyk. W ramach jednego z czterech celów operacyjnych Programu, który dotyczy zagospodarowania i modernizacji przestrzeni dla rozwoju turystyki i infrastruktury turystycznej wskazuje się też zadania do realizacji.

W celu promocji idei partnerstwa publiczno-prywatnego wyodrębniono na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki w części dotyczącej turystyki zakładkę pn. *PPP w turystyce*, która zawiera bazę wiedzy na ten temat, aktualne informacje, regulacje prawne, wykaz instytucji oraz zrealizowane projekty PPP w turystyce.

Finansowe wsparcie realizacji projektów w formule PPP znajduje wyraz w dofinansowaniu zadań publicznych w ramach otwartego konkursu ofert. W roku 2017 priorytetem dotyczącym zadań w ramach drugiej edycji konkursu była organizacja i przeprowadzenie wizyt studyjnych w obiektach turystycznych zrealizowanych na terenie Polski w formule PPP. Dofinansowano zadania pn. *Partnerstwo publiczno-prywatne szansą na rozwój małopolskiej turystyki* oraz *Promocja turystyki edukacyjnej szansą na rozwój obiektów działających w ramach PPP*. Także w 2018 roku Ministerstwo Sportu i Turystyki stwarza możliwość dofinansowania zadań dotyczących PPP w ramach otwartego konkursu ofert.

Należy również wspomnieć o projekcie *Zagospodarowanie błoni Stadionu PGE Narodowego w Warszawie*, którego realizacja jest rozważana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W związku z tym projektem MSiT zawarło z Ministerstwem Rozwoju (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, MliR) porozumienie określające zasady korzystania przez resort ze wsparcia doradczego MliR.

Celem wsparcia doradczego jest m.in. określenie najbardziej korzystnego pod względem ekonomicznym i finansowym wariantu zagospodarowania położonych w strefie błoni Stadionu Narodowego w Warszawie gruntów, mając na uwadze cel publiczny polegający na zapewnieniu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, przy czym rekomendacje będą obejmowały zarówno zakres rzeczowy projektu, model jego realizacji (w tym wynik analiz w przedmiocie możliwości realizacji tego projektu w ramach PPP oraz jego formuły), jak i koszty niezbędne do poniesienia w celu realizacji tego projektu.

- Jak PPP może wspierać i uzupełniać proces wykorzystania środków UE, a na ile ma być alternatywnym dla dotacji instrumentem rozwoju regionalnego?

Partnerstwo Publiczno-Prywatne jest mechanizmem wspierającym realizację projektów turystycznych i może uzupełniać proces wykorzystania środków z UE. Środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią w modelu hybrydowym uzupełnienie finansowania prywatnego. Projekty łączące model PPP z funduszami UE podlegają jednocześnie regułom PPP oraz regułom dotyczącym Funduszy Europejskich.



Przykładami hybrydowych inwestycji w turystyce są: zarządzanie infrastrukturą stoku Dębowca w Bielsku-Białej, wybór operatora Centrum Kongresowo-Kulturalnego Zamku Książ oraz zarządzanie obiektem rekreacyjnym w Dusznikach-Zdroju. Poniżej krótkie omówienie tych projektów:

Celem realizacji projektu *Zarządzanie infrastrukturą stoku Dębowca w Bielsku-Białej* jest poszerzenie nartarskiej oferty turystycznej oraz zapewnienie mieszkańcom i turystom możliwości aktywnego wypoczynku. Budżet projektu wynosi 14 mln zł. Miasto Bielsko-Biała uzyskało z RPO Województwa Śląskiego środki na budowę infrastruktury. Następnie dokonano wyboru operatora w formie koncesji na usługi.

Celem projektu *Wybór operatora Centrum Kongresowo-Kulturalnego Zamku Książ* jest poszerzenie oferty konferencyjnej Zamku. Wcześniej pozyskano fundusze z UE na remont i wyposażenie rotundy. Centrum konferencyjne ma umożliwiać klientom organizację spotkań na wysokim szczeblu, takich jak posiedzenia zarządu lub przeprowadzenie negocjacji handlowych. Budżet projektu wynosi 4,9 mln zł.

Celem realizacji projektu *Zarządzanie obiektem rekreacyjnym w Dusznikach-Zdroju* jest poszerzenie oferty turystycznej miasta oraz zapewnienie turystom i mieszkańcom możliwości aktywnego wypoczynku. Duszniki-Zdrój uzyskały środki z RPO Województwa Dolnośląskiego na rewitalizację terenu, gdzie realizowane jest przedsięwzięcie. W trybie konkurencyjnym wyłoniono zewnętrznego operatora zarządzającego przedsięwzięciem. Budżet projektu wynosi 480 tys. zł.

Ministerstwo Infrastruktury

Kwestie związane z PPP znajdziemy także w dokumentach Ministerstwa Infrastruktury. Biuletyn PPP rozmawia z przedstawicielem resortu.



Szymon Huptyś,

rzecznik prasowy Ministerstwa Infrastruktury

- Jakie są perspektywy wdrażania Polityki PPP przez Ministerstwo w zakresie realizacji należących do jego kompetencji zadań publicznych. W szczególności proszę o podanie, na ile PPP występuje w dokumentach programowych resortu i na ile jest zgodne z ogólną polityką PPP?

Obowiązujący Program Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) przewiduje możliwość finansowania projektów inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i w formule drogowych spółek specjalnego przeznaczenia. W obu przypadkach przewidywane jest zaangażowanie kapitału prywatnego do realizacji kluczowych inwestycji.

Wspólnie z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju (MliR) rozważamy budowę 6 odcinków autostrad i dróg ekspresowych w systemie PPP: S6 Zachodnia Obwodnica Szczecina, Obwodnica Metropolii Trójmiejskiej w ciągu S6, a także S6 na odcinku Koszalin-Gdańsk. Rozważamy również budowę w systemie PPP odcinka S10 Toruń-Bydgoszcz, autostrady A2 od Siedlec do granicy państwa oraz A18 Olszyna-Golnice. Decyzje co do zakwalifikowania tych odcinków do formuły PPP jeszcze nie zapadły. Właściwym do podejmowania takich decyzji resortem jest MliR.

- Jak PPP może wspierać i uzupełniać proces wykorzystania środków UE, a na ile ma być alternatywnym dla dotacji instrumentem rozwoju regionalnego?

Uważnie przyglądamy się różnym mechanizmom finansowania inwestycji drogowych, co przede wszystkim spowodowane jest ograniczonym limitem wydatków z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) – podstawowego źródła finansowania budowy dróg krajowych, w tym autostrad, w Polsce. Dotyczy to również projektów koncesyjnych.

Na przykładzie czterech projektów koncesyjnych autostrad: A1 Gdańsk – Toruń, A2 Świecko – Nowy Tomyśl, A2 Nowy Tomyśl – Konin oraz A4 Katowice – Kraków, można wskazać różnice w warunkach kontraktowych. Skutkuje to m.in. różnymi sposobami kształtowania stawek opłat za przejazd. W dwóch kontraktach opłaty za przejazd są przychodem koncesjonariusza i podstawowym źródłem finansowania obsługi projektu. Zaletą tej metody rozliczeń jest przeniesienie ryzyka popytu i ruchu na stronę prywatną, natomiast wadą – brak

możliwości wpływu strony publicznej na wysokość i kształt stawek opłaty za przejazd. Z kolei dwie pozostałe koncesje dają ministrowi właściwemu ds. transportu pełne prawo wpływu na wysokość opłat. Przy czym, ryzyko ruchu, a co za tym idzie wysokości przychodów z opłat wpływających do KFD, leży po stronie publicznej. Ponosi ona także stałe, dość wysokie opłaty okresowe na rzecz partnera prywatnego.

Zdarza się, że odcinki o niskim natężeniu ruchu mogą okazać się mało atrakcyjne z punktu widzenia wysokości przychodów z opłat i dlatego partner prywatny będzie oczekiwał stałego, gwarantowanego strumienia finansowania – czyli np. opłaty za dostępność.

Fakty i analizy wskazują, że decyzja o sposobie finansowania powinna być podejmowana oddzielnie dla każdego projektu, biorąc pod uwagę jego specyfikę. Czasem może to determinować model finansowania, np. wysokie natężenie ruchu dobrze rokuje dla potencjalnych przychodów z poboru opłat i być może projekt o takiej charakterystyce zainteresowałby partnera prywatnego.

Z drugiej strony, sposób realizacji projektu mogą wskazywać także potrzeby strony publicznej. Tu przykładem jest odcinek autostrady A1 Tuszyn – Częstochowa. Początkowo był on planowany do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Podmioty, które zgłosiły chęć budowy i z którymi podpisano umowę, nie były w stanie zapewnić jej finansowania. W 2015 r. rozważano realizację tego odcinka przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia (dssp). Do jej powołania konieczne byłoby podjęcie szeregu czynności i zmian prawnych, technicznych i finansowych, także na poziomie prawodawstwa UE. Na ten proces potrzeba dodatkowo co najmniej 2 lata, dlatego podjęto decyzję o skierowaniu inwestycji do realizacji w systemie tradycyjnym. Głównym argumentem za takim rozwiązaniem okazał się właśnie czas realizacji – dzięki przyspieszeniu możliwe będzie szybsze zakończenie budowy całego ciągu autostrady i dokończenie szkieletu komunikacyjnego kraju.

Obecnie nie planujemy realizacji kolejowych projektów infrastrukturalnych w formule PPP. Do 2023 roku finansowanie inwestycji będzie opierać się głównie na funduszach unijnych oraz środkach z budżetu państwa i środkach PKP PLK (np. pozyskiwanych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Z uwagi na duże prawdopodobieństwo ograniczenia środków UE w kolejnej perspektywie, analizowane są różne modele finansowania projektów po 2023 r. – także PPP.

Projekt budowy systemu Kolei Dużych Prędkości (KDP) jest przedsięwzięciem cywilizacyjnym. Decyzje dotyczące ewentualnej budowy muszą zostać podjęte w oparciu o przeprowadzone analizy, wyniki prac studialnych oraz możliwości finansowe państwa. Model partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) to rozwiązanie, które może przyspieszyć budowę w stosunku do metody tradycyjnej, ale na tym etapie jest jeszcze za wcześnie na odpowiedź na pytanie o model finansowania.

Przed przystąpieniem do budowy KDP należy uwzględnić cały kontekst funkcjonowania systemu transportowego w kraju. Konieczne jest zapewnienie zrównoważonego i synergicznego rozwoju wszystkich gałęzi transportu, ze szczególnym naciskiem na ich multimodalność. Inwestycja w KDP musi wynikać z ekonomicznie uzasadnionej konieczności zapewnienia sprawnego przewozu osób, który w pełni realizuje oczekiwania mieszkańców i gospodarki. Nie zapadła jeszcze decyzja odnośnie do formuły jej finansowania. Projekt budowy KDP musi również uwzględniać potrzebę obsługi projektowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Kwestia dobrego powiązania CPK z innymi środkami transportu wydaje się kluczowa w kontekście potencjalnego sukcesu tej inwestycji. CPK musi stanowić integralną część systemu transportowego kraju. W celu zwiększenia dostępności portu lotniczego i umożliwienia dużej liczbie pasażerów korzystania z usług lotniska duże znaczenie ma prawidłowe wkomponowanie lotniska w system transportowy i właściwe organizowanie transportu naziemnego. Dobre połączenie portu lotniczego z systemem sieci kolejowej przyczyni się do wykorzystania jego potencjału, a tym samym generowania dodatkowych korzyści dla gospodarki. Niemniej jednak, realizacja budowy CPK będzie musiała prowadzić do kompleksowej przebudowy systemu krajowego transportu pasażerskiego, zintegrowanego z systemem transportu międzynarodowego.

1.3. Partnerstwo publiczno-prywatne jako mechanizm wsparcia wykorzystania środków UE w praktyce samorządu

Choć wiedza podmiotów publicznych na temat możliwości realizacji przedsięwzięć w PPP, w tym hybrydowych, ciągle jeszcze nie jest zadowalająca¹. Są i takie samorządy, które zawierają umowy PPP, także hybrydowe. Są takie, które odnoszą sukcesy. Na łamach Biuletynu PPP wypowiedzają się osoby, które ze strony podmiotu publicznego w takich projektach uczestniczyły lub uczestniczą.

Poznań

Przykładem umowy PPP, która została podpisana w poprzedniej perspektywie finansowej UE jest umowa dotycząca systemu gospodarki odpadami dla Poznania.

¹ Badanie *Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych* zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w okresie od sierpnia do października 2016 r. w analizie krzyżowej pytań wykazało, że wśród respondentów, którzy rozważali formułę PPP dla realizacji inwestycji prowadzonej przez ich instytucję, jedynie niespełna połowa respondentów (49,1%) słyszała o hybrydach. Jeszcze niższa okazała się rozpoznawalność hybrydowych PPP wśród respondentów, którzy nie rozważali dotychczas zastosowania formuły PPP – aż 82,6% tych respondentów nie słyszało o hybrydowych PPP. W badaniu fokusowym poszerzono informacje dotyczące rozpoznawalności projektów hybrydowych o ocenę atrakcyjności tej formuły dla podmiotów publicznych. Okazało się, że w relacji do klasycznego PPP projekty hybrydowe nie wydają się atrakcyjne, zwłaszcza w kontekście zamknięcia finansowego, które – ze względu na restrykcje związane z rozliczeniami środków unijnych – jest postrzegane przez wszystkich uczestników badania FGI jako znacznie trudniejsze. Nie jest to tylko polska specyfika. Dotychczas projekty hybrydowe nie cieszyły się znacznym zainteresowaniem, ponieważ obok interesów podmiotu publicznego i partnera prywatnego dochodzą jeszcze interesy banku oraz wymagania instytucji zarządzającej środkami unijnymi. Biurokracja jest w tym przypadku najważniejszym czynnikiem zniechęcającym. Z raportem z badania można zapoznać się tutaj: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosc/Documents/Analiza_posrzegania_PPP.pdf

Projekt *System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania* – otrzymał dotację z Funduszu Spójności.

Bożena Przewoźna,

pełniła funkcję pełnomocnika ds. realizacji projektu

- Proszę o charakterystykę projektu.

Miasto Poznań wybierając realizację Instalacji Termicznego Przekształcenia Odpadów Komunalnych (ITPOK) w formule PPP chciało skorzystać:

- z wiedzy partnera prywatnego w zakresie technologii, czyli tego, co kryje się pod pojęciem know-how;
- z doświadczenia partnera prywatnego w projektowaniu, budowie i eksploatacji podobnych już istniejących instalacji;
- z doświadczenia partnera prywatnego w zarządzaniu instalacją termicznego przekształcenia odpadów komunalnych.

Miasto Poznań prowadziło procedurę pozyskania partnera prywatnego do budowy instalacji, a jednocześnie kontynuowało prace związane z pozyskaniem wsparcia finansowego dla Projektu z funduszy Unii Europejskiej.

Miasto Poznań oraz 5 innych polskich miast (Kraków, Bydgoszcz, Białystok, Szczecin, Konin) znalazło się na liście indykatywnej projektów kluczowych w ramach programu „Infrastruktura i środowisko”, czyli projektów wskazanych potencjalnie do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

Poznań, chcąc zrealizować budowę ITPOK, planował połączyć środki finansowe partnera prywatnego ze środkami finansowymi w UE, czyli stworzyć finansowanie hybrydowe. W rzeczywistości Miasto pozyskało środki finansowe z Unii Europejskiej, a resztę sfinansował partner prywatny.

SITA Zielona Energia – nasz Partner Prywatny – włożyła w projekt częściowo własne środki finansowe Spółki oraz uzyskała wsparcie banków, które w tym celu utworzyły konsorcjum (PKO BP, Pekao S.A, Bank Gospodarstwa Krajowego).

Obowiązki miasta w projekcie to:

- sprzedaż działki partnerowi prywatnemu pod budowę ITPOK;
- dostarczenie partnerowi prywatnemu środków finansowych za terminowe przekształcenie odpadów komunalnych w ilości 210.000 ton każdego roku zgodnie z uzgodnioną długoterminową polityką cenową zawartą w umowie PPP.

Obowiązki partnera publicznego to:

- wybudowanie ITPOK w ciągu 43 miesięcy od podpisania umowy PPP;
- termiczne przekształcenie każdego roku 210.000 ton odpadów komunalnych zmieszanych;
- przekazywanie przychodów ze sprzedaży energii cieplnej i energii elektrycznej na rzecz miasta Poznania;
- eksploatacja ITPOK zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przez 25 lat;
- po 25 latach eksploatacji przekazanie instalacji Miastu Poznań w stanie technicznym umożliwiającym dalszą eksploatację do czasu podjęcia przez Miasto Poznań decyzji jak i kto dalej będzie eksploatował i zarządzał instalacją.

- Jakie były największe trudności w początkowej fazie?

Do największych trudności w początkowej fazie Projektu należy zaliczyć:

- w momencie podjęcia decyzji o budowie ITPOK brak stabilnych, jednoznacznych przepisów w Polsce w zakresie gospodarki odpadami;
Należy przypomnieć, że w momencie przygotowywanie projektu gminy nie posiadały jeszcze „władztwa odpadowego”.
- brak w wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – zasad jak obliczyć lukę finansową dla Projektu realizowanego w formule PPP;
Było to wielkie utrudnienie, które spowodowało konieczność przygotowania i sfinansowania dodatkowych analiz ekonomicznych dla przedstawicieli Unii Europejskiej, ministerstw i NFOŚiGW w celu umożliwienia podjęcia pozytywnej decyzji dla Poznania o wsparciu projektu dotacją z Unii Europejskiej. Tego problemu nie miało pozostałych 5 miast, które podjęły decyzję o budowie spalarni poprzez swoje spółki komunalne.
- konieczność przygotowania pre-umowy na sprzedaż energii cieplnej oraz określenie wartości sprzedaży energii elektrycznej w taki sposób, aby partner prywatny znając wartość przychodów ze sprzedaży energii przygotował dobrą ofertę dla Poznania, zmniejszając ryzyka po stronie miasta;
- brak wzorów w Polsce, brak możliwości skorzystania z doświadczenia innych inwestorów, innych gmin. To Miasto Poznań podjęło decyzję o budowie ITPOK w formule PPP i jeszcze sobie to utrudniło, sięgając po finansowanie hybrydowe dla projektu – tj. łączenie środków finansowych Partnera Prywatnego ze środkami finansowymi z Unii Europejskiej.

- Czy Poznań korzystał w usług doradcy? Jeśli tak, to dlaczego?

Miasto korzystało z usług zewnętrznych doradców. Na początku przy procedowaniu projektu Poznaniowi mocno pomogło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wspierając je usługami doradców.

Później Miasto Poznań w przetargu wybrało doradców ds. ekonomicznych, technicznych i prawnych.

Poznań korzystał z usług doradców zewnętrznych, albowiem projekt był pierwszym tak dużym projektem w zakresie gospodarki odpadami w formule PPP, dodatkowo opartym o współfinansowanie dotacją z UE.

Przy udziale doradców opracowano dla projektu Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia i Umowę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Później w trakcie prowadzenia dialogu konkurencyjnego (krótka lista 5 potencjalnych Partnerów) wypracowano wspólnie z doradcami i potencjalnymi Partnerami następujące dokumenty:

- SIWZ;
- Umowę PPP;
- Określenie ryzyk, które miasto winno wziąć na siebie (np. w okresie budowy – kurs EURO, w okresie eksploatacji – ilość odpadów do instalacji).

- Jak wyglądała procedura zawarcia umowy?

8 kwietnia 2013 r. Poznań i SITA Zielona Energia (obecnie SUEZ Zielona Energia) podpisały umowę na realizację największego w Polsce projektu realizowanego w PPP.

Umowę PPP na ponad 725 mln zł podpisali: Prezydent Miasta Poznania – Ryszard Grobelny oraz Prezes Spółki Sita Polska – Stephane Heddesheimer.

Zgodnie z umową PPP powołana została Komisja Wspólna złożona z przedstawicieli Miasta Poznania i SITA Zielona Energia, której zadaniem było i jest rozwiązywanie bieżących problemów związanych z budowaniem i eksploatacją ITPOK.

W budżecie miasta oraz w WPI dokonano odpowiednich zapisów związanych z docelowym korzystaniem przez 25 lat z termicznego przekształcenia odpadów komunalnych zmieszanych. Umowa PPP zapewnia długoterminową gwarancję cen, które obejmują nie tylko koszty budowy, ale również koszty eksploatacji. Taki zapis to komfortowa sytuacja dla Poznania, który z dużym wyprzedzeniem zna koszty utylizacji odpadów. ITPOK domyka istniejący w Poznaniu system gospodarki odpadami.

Miasto Poznań oraz 9 gmin w ramach Związku Międzygminnego *Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej* kierują swoje odpady komunalne zmieszane do termicznego przetwarzania w instalacji.

- Jak wygląda etap realizacji i zarządzania taką umową?

W ramach PPP powstała ITPOK bezpieczna dla mieszkańców i środowiska dzięki zastosowaniu nowoczesnej i sprawdzonej technologii oraz specjalistycznego systemu oczyszczania spalin. Instalacja została zrealizowana zgodnie z unijnym standardem BAT – czyli najlepszej dostępnej techniki. ITPOK przekształca termiczne odpady komunalne zmieszane produkując przy tym energię cieplną i elektryczną, które są sprzedawane do odpowiednich odbiorców.

Zgodnie z Umową PPP w dalszym ciągu działa Komisja Wspólna złożona z przedstawicieli Miasta Poznania i SITA Zielona Energia, na bieżąco rozwiązując problemy związane z eksploatacją instalacji.

Po stronie Poznania oraz SITA Zielona Energia monitorowane są na bieżąco rozliczenia finansowe związane z termicznym przekształcaniem odpadów oraz parametry termiczne pracy ITPOK.

Zgodnie z Umową PPP miasto Poznań ma prawo wizytowania instalacji.

Sopot

Na uwagę zasługuje zrealizowanie w Sopocie projektu **Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów przy udziale partnera prywatnego.**

Projekt powstał w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zawartego między Gminą Miasta Sopotu, Bałtycką Grupą Inwestycyjną S.A., przy udziale PKP S.A.

W tym przypadku to nie partner publiczny, a prywatny korzystał ze wsparcia finansowego w ramach budżetu 2007–2013. W styczniu 2013 r. Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A. podpisała umowę na współfinansowanie inwestycji ze środków inicjatywy europejskiej JESSICA. Co ważne, wcześniej europejskie projekty hybrydowe realizowane były w oparciu o system dotacyjny, a nie o fundusze zwrotne. Tym samym projekt sopocki stał się pierwszą tego typu inwestycją w Europie.

Jacek Karnowski, prezydent Sopotu:

Sopot intensywnie, ale w niezwykle zrównoważony sposób się rozwija, wyróżniając się coraz bardziej na tle innych nadmorskich kurortów. W ramach PPP zostały poddane rewitalizacji tereny przydworcowe w Sopocie. Inwestycja została uznana za najlepszą przestrzeń publiczną w Polsce i otrzymała prestiżową nagrodę Grand Prix Towarzystwa Urbanistów Polskich m.in. za układ przestrzenny oraz wzorowe działanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Samorządy w Polsce skazane są na model PPP. Jest to kierunek, który będzie się w Polsce dalej rozwijał, szczególnie gdy skończą się środki unijne, którymi samorządy posługują się przy realizacji inwestycji. 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. Jest to pożądanym kierunkiem oraz gospodarskie i ekonomiczne podejście. Inwestycja, która powstała w sercu miasta 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, park miejski. Miasto pozostaje właścicielem całej powierzchni publicznej znajdującej się na czterech poziomach kompleksu Sopot Centrum o łącznej wielkości ponad 11 000 m².

Stary dworzec, stanowił „antywizytówkę” nowoczesnego, ale ceniącego tradycje Sopotu. Zmiana była koniecznością, by sprostać wyzwaniom współczesności. Rewitalizacji terenów dworcowych oraz budowy nowego dworca sopocianie domagali się od dawna. Pomysł, by wspólnie z koleją realizować projekt w PPP, zrodził się wiele lat temu. Inwestycja ta jest przykładem bardzo dobrej współczesnej architektury, która niczego nie udaje, nie naśladuje. Kompleks obiektów doskonale skrojony na miarę, wpisał się w przestrzeń i zyskał sympatię wielu mieszkańców. Nowoczesna przestrzeń miejska na tle historycznych obiektów uzupełnia się, tworząc spójną całość. To ładna i funkcjonalna inwestycja.

Funkcja dworcowa jest jedną z dominujących, ale nie przeważa nad pozostałymi. PKP zdecydowało, że na swojej przestrzeni prócz obsługi pasażera również zapewni swoim klientom możliwości dokonywania drobnych zakupów. To współczesny trend – kompleksowa obsługa pasażera i sopocki dworzec w ten trend doskonale się wpisali.

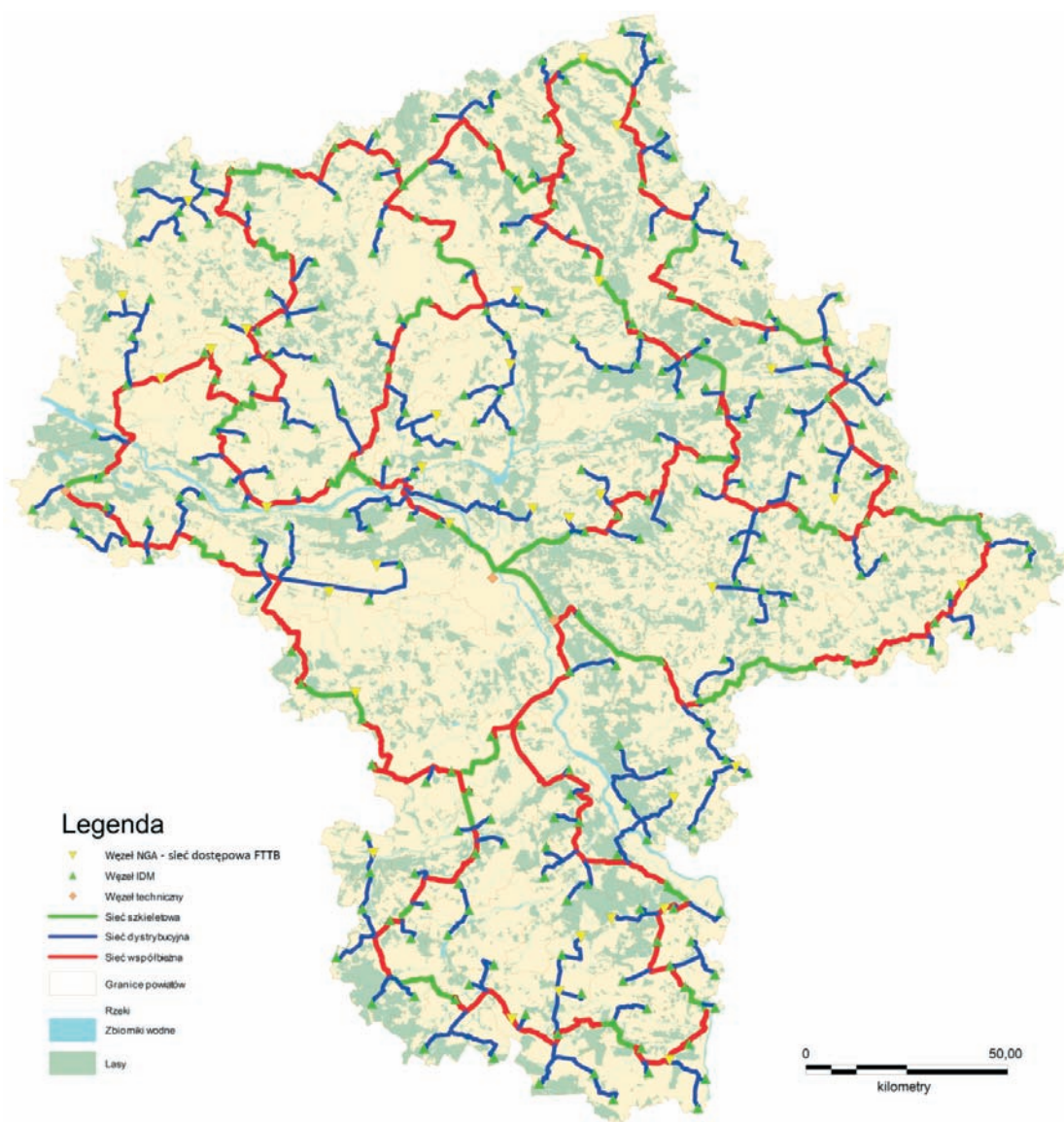
Podziemny parking, hotel, centrum handlowe i zagłębienie gastronomiczne – ta różnorodność wyróżnia obiekt. Można tu zrobić kompleksowe zakupy, zjeść w tematycznych, bardzo dobrych restauracjach dostosowanych do potrzeb różnych klientów i smakoszy. A wszystko lokalne. Na ostatnim piętrze działa miejska mediateka – Sopoteka Galeria Kultury Miejskiej. Dziennie z obiektu korzysta średnio 700 osób w każdym wieku: od przedszkolaka po seniorów. Przychodzą poczytać książki, gazety, skorzystać z komputera, wypożyczyć zarówno książki tradycyjne, ale również e-booki, audiobooki. To miejsce spotkań, koncertów. Miejsce, do którego sopocianie przychodzą całymi rodzinami. Pomysł na aranżację miejsca, które nawiązuje do klimatu miasta i jego lokalizacja jest strzałem w dziesiątkę.

Współpraca Anna Dyksińska

Mazowsze

Kolejny projekt hybrydowy realizowany przez samorząd to **Internet dla Mazowsza**, mający na celu niwelowanie różnic w dostępie do Internetu, powodujących nierównomierny rozwój regionu.

Projekt jest współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013. Wartość całego przedsięwzięcia to około 458 mln zł. Przyznana dotacja unijna wynosi ponad 340 mln zł.



Rysunek nr 1. Mapa przebiegu sieci IDM
Źródło: Agencja Rozwoju Mazowsza S.A

- Proszę o charakterystykę Państwa projektu hybrydowego.

Projekt koncentruje się na „białych obszarach NGA” (tj. obszarach, na których obecnie nie ma infrastruktury NGA, a inwestorzy prywatni nie planują takich inwestycji w ciągu najbliższych trzech lat). Realizacja jednej z największych regionalnych sieci szerokopasmowych w Polsce zapewni możliwość dostępu do usług teleinformatycznych świadczonych drogą elektroniczną dla mieszkańców, przedsiębiorstw i podmiotów publicznych na Mazowszu w obszarach wykluczenia cyfrowego. Jednocześnie projekt odpowiada na wyzwania Europejskiej Agendy Cyfrowej – dzięki tej inwestycji cyfrowo wykluczeni mieszkańcy Mazowsza uzyskają dostęp do szerokopasmowego Internetu.

Rozszerzenie zasięgu szerokopasmowych sieci i usług NGA jest realizacją przez władze województwa celów spójności i rozwoju gospodarczego zgodnych z Europejską Agendą Cyfrową oraz wytycznymi wspólnotowymi w sprawie sieci szerokopasmowych. Co ważne, KE uznała realizowaną w ramach Projektu pomoc publiczną za zgodną ze wspólnym rynkiem.

W ramach Projektu na obszarze Województwa powstaje sieć: szkieletowa i dystrybucyjna o długości ok. 3600 km (318 węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych). Wybudowana w ramach Projektu sieć światłowodowa („sieć IDM”) stworzy zachętę dla operatorów komercyjnych do budowania infrastruktury „ostatniej mili” z własnych środków lub przy wykorzystaniu środków publicznych z komplementarnych programów i działań.

Do zaprojektowania, wybudowania i eksploatacji sieci IDM wyłoniony został Operator Infrastruktury. W celu zminimalizowania kwoty pomocy, wybór został przeprowadzony w trybie otwartej procedury przetargowej (tj. dialogu konkurencyjnego), zgodnie z zasadami otwartości, konkurencji i przejrzystości, określonymi w krajowych i unijnych przepisach przetargowych. Wynikiem procedury jest maksymalizacja skutku pomocy przy minimalizacji potencjalnych korzyści zapewnionych wyłonionemu operatorowi. Procedura wyboru została zaplanowana w taki sposób, by wybrać najbardziej korzystną ekonomicznie ofertę spośród tych, które zostaną złożone przez operatorów. Kryteria są zgodne z określonymi w decyzji Komisji w sprawie pomocy publicznej, a ich system został stworzony w taki sposób, aby więcej punktów w ocenie oferty uzyskał oferent wnioskujący o niższą kwotę pomocy – minimalizowanie udziału władz województwa w kosztach inwestycyjnych i operacyjnych budowy i eksploatacji IDM (wysokość płatności – co najmniej 65%), przy utrzymaniu podobnych lub identycznych warunków jakości (inne kryteria jakościowe i ekonomiczne – waga 0–35%).

Wybrany Operator Infrastruktury zobowiązany jest oferować usługi hurtowe i dostęp do sieci IDM innym operatorom w sposób otwarty, przejrzysty i niedyskryminujący przez okres minimum 7 lat. Usługi hurtowe będą obejmować aktywny dostęp poprzez zapewnienie usług transmisyjnych, a także dostęp pasywny poprzez zapewnienie dostępu do usług dzierżawy ciemnych włókien i kanalizacji kablowej. W zakresie sieci NGA przewidziane jest skuteczne i pełne uwolnienie wszystkich rodzajów dostępu sieciowego, jakim mogą być zainteresowani operatorzy, na zasadzie otwartego dostępu hurtowego, a zbudowana sieć NGA będzie obejmowała zarówno sieci typu „punkt-punkt”, jak i „punkt-wielopunkt”. Na sieci IDM będą świadczone usługi hurtowe dla operatorów ostatniej mili.

Projekt jest odpowiedzią na stwierdzone poważne niedostatki infrastrukturalne. Głównym powodem niskiego dostępu do usług szerokopasmowych na obszarach objętych Projektem jest przede wszystkim fizyczny brak wystarczającej światłowodowej szerokopasmowej infrastruktury dystrybucyjnej. Nowa sieć IDM pozwoli na zlikwidowanie przepaści infrastrukturalnej na terenie regionu i stworzy zachętę do budowy infrastruktury „ostatniej mili”.

W celu zdefiniowania zakresu projektu, przeprowadzono analizę obszarów interwencji i podzielono je na obszary czarne, szare i białe, zgodnie z wytycznymi wspólnotowymi w sprawie wsparcia sieci szerokopasmowych. Aby dodatkowo wydzielić obszary kwalifikujące się do wsparcia, wprowadzono dalszy podział na obszary z możliwością zapewnienia dostępu do usług związanych z NGA (przy zastosowaniu łączy o przepustowości nie mniejszej niż 30 Mb/s), obszary czarne NGA, szare NGA oraz białe NGA.

Na podstawie szczegółowej inwentaryzacji istniejącej infrastruktury oraz badania planów inwestycyjnych operatorów komercyjnych, a także konsultacji publicznych, stwierdzono, że obecna sytuacja pod względem infrastruktury dostępu szerokopasmowego wygląda bardzo negatywnie i przedstawia się następująco:

- 99,10 % miejscowości to obszary białe NGA,
- 82% miejscowości to obszary białe podstawowe,
- 13% miejscowości to obszary szare podstawowe, w których występuje niedostatek konkurencji w sferze dostępu do Internetu.

W wyniku realizacji Projektu 93,9% ludności województwa znajduje się w zasięgu podstawowej infrastruktury szerokopasmowej, co oznacza wzrost o blisko 14,9% w porównaniu z obecną wartością (tj. 79,0%). Analogicznie, odsetek osób z dostępem do usług NGA wzrosła z 59,6% do 67,3%, co oznacza wzrost o 7,7%.

- Beneficjentem dofinansowania jest Samorząd Województwa Mazowieckiego?

Tak. I to samorząd jest właścicielem wybudowanej sieci. Za realizację projektu odpowiedzialna jest Samorządowa Spółka – Agencja Rozwoju Mazowsza S.A., w której 100% udziałów ma Samorząd Województwa Mazowieckiego. Samorząd Województwa Mazowieckiego powierzył Agencji Rozwoju Mazowsza S.A. funkcję Menedżera Projektu/ Inżyniera Kontraktu.

Projekt będzie realizowany w określonym w decyzji Komisji w sprawie pomocy publicznej modelu alternatywnym (DBO – model jednoetapowy), w którym w jednym postępowaniu został wyłoniony podmiot odpowiedzialny za zaprojektowanie, budowę i eksploatację powstałej infrastruktury.

Czas trwania umowy pomiędzy władzami województwa, a Operatorem Infrastruktury wynosi 7 lat liczonych od momentu końcowego odbioru budowy sieci (31 grudnia 2015 r.)

- Jakie były największe trudności w początkowej fazie?

Największą trudnością podczas realizacji całego projektu był proces wyboru wykonawcy w trybie dialogu konkurencyjnego. Cała procedura trwała około jednego roku. W dialogu uczestniczyło trzech potencjalnych Wykonawców, którzy przedstawili trzy odrębne propozycje realizacji projektu.

Na podstawie tych propozycji musiał zostać opracowany neutralny projekt koncepcyjny, na podstawie którego każdy wykonawca mógłby złożyć konkurencyjną ofertę.

- Czy korzystaliście Państwo z usług zewnętrznego doradcy, jeśli tak to dlaczego?

Tak, korzystaliśmy z usług kancelarii prawnej, która swoją wiedzą merytoryczną pomagała w prowadzeniu dialogu konkurencyjnego i wyborze Wykonawcy sieci oraz przygotowywała projekt umowy PPP.

- Jak wyglądała procedura zawierania umowy?

Spośród złożonych ofert w dialogu konkurencyjnym został wyłoniony podmiot z najkorzystniejszą ofertą, z którym została podpisana umowa na realizację zadania.

- Jak wygląda etap realizacji i zarządzania taką umową?

Po podpisaniu umowy Województwa z Wykonawcą sieci, Województwo wyznaczyło Agencję Rozwoju Mazowsza do realizacji umowy jako Menedżera / Inżyniera Kontraktu. Agencja Rozwoju Mazowsza S.A. nadzorowała całą budowę, a w chwili obecnej nadzoruje etap wywiązywania się Wykonawcy/Operatora infrastruktury z działań operatorskich do chwili zakończenia fazy operatorskiej, wynikającej z zawartego kontraktu.

Pabianice

W obecnej perspektywie finansowej miasto **Pabianice** realizuje projekt pn. **Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice** współfinansowany przez

Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, IV Oś priorytetowa: Gospodarka niskoemisyjna. Danych na temat projektu *Biuletynowi PPP* dostarczył Paweł Pietrzak, Naczelnik Wydziału Inwestycji i Eksploatacji Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

Paweł Pietrzak,

Naczelnik Wydziału Inwestycji i Eksploatacji Urzędu Miejskiego w Pabianicach.

I tak, kalendarium projektu przedstawia się następująco:

- Grudzień 2014 r. – wykonanie audytów energetycznych dla obiektów oraz inwentaryzacji budowlanych dla 3 budynków przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.
- 16 kwietnia 2015 r. – podpisanie umowy na usługi doradcze związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia dla projektu dotyczącego modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Maj 2015 r. – opracowanie prawno-finansowej analizy przedsięwzięcia.
- 12 sierpień 2015 r. – zaproszenie od składania wniosków o udział w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego dla projektu.
- 7 grudnia 2015 r. – wyłonienie 3 Partnerów do udziału w postępowaniu:
 1. Konsorcjum: Warbud PPP2 Sp. z o.o., Warbud S.A. i Warbud Vinci Facilities Sp. z o.o.
 2. Konsorcjum: Siemens Sp. z o.o. i Siemens Finance Sp. z o.o.
 3. Cofely Services Sp. z o.o.
- 13 stycznia 2016 r. – I tura dialogu konkurencyjnego
- Styczeń – luty 2016 r. – przeprowadzenie przez oferentów wizji lokalnych na obiektach.
- 6 kwietnia 2016 – II tura dialogu konkurencyjnego
- 8, 15 i 19 lipca 2016 r. – III tura dialogu konkurencyjnego.
- Sierpień 2016 – styczeń 2017 r. – opracowanie PFU i audytów.
- Styczeń – luty 2017 r. – konsultacje z Partnerami ostatecznej wersji umowy PPP i zapisów PFU.
- 7 marca 2017 r. – zakończenie dialogu i rozesłanie zaproszeń do składania ofert.
- 23 maja 2017 r. – zawarcie umowy o realizacji przedsięwzięcia w trybie PPP z konsorcjum firm Siemens Sp. z o.o. i Siemens Finance Sp. z o.o.
- 29 maja 2017 r. – złożenie wniosku o dofinansowanie projektu w ramach Instrumentu Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020.
- 6 października 2017 r. – zawarcie umowy o dofinansowanie projektu.

Celem przedsięwzięcia jest uzyskanie przez podmiot publiczny następujących korzyści:

1. Obniżenie kosztów opłat za media ponoszonych w związku z bieżącym funkcjonowaniem budynków.
2. Sfinansowanie Projektu po części z wygenerowanych oszczędności finansowych spowodowanych zmniejszeniem zużycia energii w budynkach oraz z środków pozyskanych przez Podmiot Publiczny w ramach dofinansowania UE – projekt hybrydowy.
3. Podniesienie funkcjonalności i standardu użytkowania budynków oraz ich estetyki.

Przedsięwzięcie realizowane na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w rozumieniu przepisów ustawy o PPP zakładającej wspólną realizację opartą na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Procedura wyboru partnera prywatnego przeprowadzona została w trybie dialogu konkurencyjnego na podstawie przepisów ustawy PZP, który dotyczył wszystkich aspektów realizacji przedsięwzięcia, w tym aspektów technicznych, finansowych i prawnych.

Ostateczny zakres przedsięwzięcia, szczegółowy podział zadań i ryzyk oraz ustalenie zasad współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym zostały określone w SIWZ na podstawie ustaleń poczynionych w toku dialogu konkurencyjnego oraz na podstawie analizy przez podmiot publiczny rozwiązań proponowanych przez partnerów prywatnych w zakresie realizacji przedsięwzięcia.

Przedsięwzięcie zostanie zrealizowane w dwóch następujących kolejno po sobie etapach: Etapie Budowy oraz Etapie Zarządzania.

Na Etapie Budowy Partner Prywatny będzie odpowiedzialny w szczególności za:

1. Wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej i wykonawczej na podstawie przygotowanych przez podmiot publiczny programów funkcjonalno-użytkowych (PFU).
2. Uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych w imieniu i na rzecz Podmiotu Publicznego oraz innych wymaganych przepisami prawa uzgodnień, pozwoleń i decyzji.
3. Przeprowadzenie robót budowlanych zgodnie z PFU, dokumentacją projektową oraz umową o PPP.

Na Etapie Zarządzania partner prywatny będzie odpowiedzialny w szczególności za:

1. Monitorowanie poziomu zużycia energii w obiektach, sterowanie oraz programowania instalacji i urządzeń grzewczych oraz elektrycznych (wdrożenie systemu zarządzania gospodarką energetyczną).
2. Dokonywanie konserwacji, napraw remontów, usuwania usterek, wymiany uszkodzonych bądź zużytych elementów w zakresie przeprowadzonej modernizacji, mających na celu osiągnięcie efektu energetycznego.
3. Przeszkolenia zarządców obiektów oraz innych wybranych przedstawicieli miasta w zakresie zarządzania energią w obiektach oraz użytkowania zainstalowanych urządzeń.

Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie cykliczna płatność przekazywana przez podmiot publiczny w formie tzw. opłaty za dostępność w okresie obowiązywania umowy PPP. Wynagrodzenie za realizację Etapu Budowy obejmuje łączny koszt projektowania, robót budowlanych oraz kosztów obsługi zadłużenia (koszt finansowania) i będzie płatne po dokonaniu odbioru Etapu Robót według modelu określonego w trakcie dialogu. Wynagrodzenie za realizację Etapu Zarządzania nastąpi począwszy od dnia rozpoczęcia Etapu Zarządzania i będzie trwać do dnia zakończenia umowy PPP (15 lat) na podstawie wystawianych cyklicznie przez partnera prywatnego faktur.

Pozyskane środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 stanowią wkład własny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie w rozumieniu przepisów ustawy o PPP. W pozostałej części realizację przedsięwzięcia sfinansuje partner prywatny.

Wartość umowy PPP: 39 920 340, 40 zł netto, 46 656 999,00 zł brutto.

Gwarantowane przez Partnera Prywatnego średnie oszczędności ze wszystkich obiektów w zużyciu energii cieplnej to 69% a energii elektrycznej to 56%.

Założeniem projektu jest przeprowadzenie głębokiej modernizacji energetycznej 11 budynków na terenie miasta Pabianice, celem zwiększenia ich efektywności energetycznej.

Pabianicki projekt jest projektem hybrydowym, realizowanym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Projektowane działania przyczynią się do racjonalizacji użytkowania energii w budynkach objętych projektem, co pozwoli na zmniejszenie zużycia energii oraz przyczyni się do ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza odpowiedzialnych za powstawanie zjawiska tzw. niskiej emisji oraz emisji gazów cieplarnianych.

Celem głównym projektu jest zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w mieście Pabianice. Cel ten wykazuje zgodność z celami strategicznymi i horyzontalnymi zdefiniowanymi w dokumentach strategicznych na poziomie lokalnym i regionalnym. Inwestycja jest zgodna z celem głównym osi priorytetowej IV gospodarka niskoemisyjna oraz działania IV.2 Termomodernizacja budynków. Bezpośrednim odbiorcą projektu jest Miasto Pabianice. Beneficjentami pośrednimi projektu będą osoby korzystające z obiektów, natomiast ostatecznymi odbiorcami projektu będą mieszkańcy miasta i okolic.

- Całkowita wartość projektu: 33 729 249,58 zł
- Wartość dofinansowania: 10 499 266,24 zł
- Łączna wartość wydatków kwalifikowalnych: 15 026 858,86 zł
- Łączna wartość wydatków niekwalifikowalnych: 18 702 390,72 zł
- Termin realizacji projektu: od 18 grudnia 2017 r. do 21 grudnia 2018 r.

Zakres projektu obejmuje m.in.: prace projektowe, roboty budowlane, zarządzanie projektem, nadzór inwestorski i promocję projektu. W ramach projektu wykonane zostaną kompleksowe prace termomodernizacyjne polegające na dociepleniu przegród zewnętrznych, częściowej wymianie zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, modernizacji instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej, budowie i modernizacji instalacji wentylacji mechanicznej, wymianie oświetlenia wewnętrznego na energooszczędne, montaż systemów monitoringu i zdalnego zarządzania energią oraz inne prace remontowe niezbędne do poprawy efektywności energetycznej niżej wymienionych użyteczności publicznej na terenie miasta:

1. Gimnazjum nr 3 (Szkoła Podstawowa nr 16), ul. 20 Stycznia 9/13;
2. Szkoła Podstawowa nr 3, ul. Mokra 28/34;
3. Szkoła Podstawowa nr 14 ul. Ostatnia 15A;
4. Szkoła Podstawowa nr 17 ul. Warszawska 65;
5. Przedszkole Miejskie nr 4, ul. Żytnia 13/17;
6. Przedszkole Miejskie nr 6 ul. Warszawska 53;
7. Przedszkole Miejskie nr 11 ul. św. Jana 28;
8. Przedszkole Miejskie nr 13 ul. Mokra 19/23;
9. Przedszkole Miejskie nr 14 ul. Odrodzenia 10;
10. Przedszkole Miejskie nr 16 ul. Bugaj 58;
11. Żłobek Miejski - Oddział I ul. P. Skargi 70.

2.1. Model hybrydowy PPP – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość

Marcin Komosiński

Transfer innowacyjnych rozwiązań, efektywniejsze gospodarowanie zasobami i nowe modele zarządzania – to jedne z głównych zalet realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Równocześnie ta wciąż jeszcze nowa forma realizacji inwestycji daje podmiotom publicznym kolejne narzędzie realizacji celów publicznych, partnerom prywatnym umożliwia natomiast realizację długofalowych inwestycji w ramach współpracy z w pełni wiarygodnym partnerem, gwarantującym „bankowalność” projektu przy porozumieniu opartym na współpracy i wzajemnych relacjach określonych poprzez podział zadań i ryzyk, nakreślony w ramach umowy PPP. Porozumienie coraz częściej wspomagane jest wsparciem finansowania w ramach modelu hybrydowego.

Definicja ustawowa

Projekt hybrydowy łączy formułę partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem ze środków UE. Definicja legalna tzw. hybryd w polskim prawodawstwie obowiązuje od 13 września 2014 r. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1460), **projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia przez partnerstwo publiczno-prywatne (w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego¹), utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej.** Działa ono w ściśle określonym celu i związane jest zarówno z wytworzeniem składnika majątkowego, jak i utrzymaniem lub zarządzaniem tym składnikiem.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. Nr 1303/2013 w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020, do którego odwołuje się ustawa w art. 34 ust. 1 definiuje w art. 2 pkt 24 partnerstwa publiczno-prywatne jako formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału.

W okresie programowania 2007–2013 model hybrydowy także występował, ale nie był zbyt często wykorzystywany. Zgodnie z informacjami pochodzącymi z bazy projektów hybrydowych w ramach 13 programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007–2013 z wykorzystaniem hybrydowego modelu PPP podpisano 7 umów o wartości 2 146 mln zł². Projektem o największym koszcie całkowitym jest inwestycja pn. *System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania* (wartość: 925 mln zł brutto, z czego 330 mln zł w ramach POIiŚ 2007–2013³). Najczęstszą zaś sferą realizacji projektów były sieci szerokopasmowe.

Efektom zaobserwowanych problemów poprzedniej perspektywy są wytyczne ministerialne – Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 Ministra Rozwoju i Finansów (aktualnie zatwierdzona 17 lutego 2017 r. wersja obowiązuje od 18 maja 2017 r.⁴), dalej jako Wytyczne. Zawierają one szereg wskazówek i opisów dotyczących prawidłowej realizacji modelu hybrydowego, zarówno z punktu widzenia instytucji udzielającej dofinansowania, jak i z uwzględnieniem specyfiki realizacji przedsięwzięć w ramach PPP. Realizacja przedsięwzięcia w formule PPP wymaga starannej i rzetelnej analizy wszystkich związanych z przedmiotowym przedsięwzięciem aspektów:

- technicznych,
- ekonomiczno-finansowych,
- i przede wszystkim prawnych.

Niewłaściwie zawiązana współpraca może być nie tylko nieefektywna, ale również jest potencjalnie obciążona dodatkowymi ryzykami, których materializacja nie nastąpiłaby w przypadku tradycyjnego modelu realizacji przedsięwzięcia. **Istotnym argumentem przemawiającym za wyborem PPP jest nie tylko możliwość szybszej i sprawniejszej realizacji projektu, ale również możliwość dostarczenia wyższej jakości usług.**

² https://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx

³ Informacje z bazy projektów hybrydowych.

⁴ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/35599/Wytyczne_PG_D_PH_2014_2020.pdf

Projekty hybrydowe – podpisane umowy dofinansowane w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013

| l.p. | Nazwa projektu | Podmiot publiczny | Partner prywatny | Źródło dofinansowania |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <i>Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju</i> | Gmina Solec-Zdrój | Malinowy Zdrój Sp. z o.o. | Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007–2013 |
| 2 | <i>Rewitalizacja dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie</i> | Gmina Sopot | Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A. | Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (pożyczka w ramach Inicjatywy JESSICA) |
| 3 | <i>Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej - województwo warmińsko-mazurskie</i> | Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego | Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. | Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 |
| 4 | <i>Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej - województwo podkarpackie</i> | Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego | Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp. z o.o. | Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 |
| 5 | <i>Internet dla Mazowsza</i> | Agencja Rozwoju Mazowsza S.A. | Konsorcjum firm: KT Corporation, Daewoo International Corporation, Asseco Poland S.A., Warszawskie Przedsiębiorstwo Robót Telekomunikacyjnych S.A., BIATEL Telekomunikacja S.A., BIATEL BIT S.A., KBTO Sp. z o.o., | Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013 |
| 6 | <i>Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych Gminy Świdnica w formule partnerstwa publiczno-prywatnego</i> | Gmina Świdnica | Siemens Sp. z o.o. | Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego na lata 2007–2013 |
| 7 | <i>System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania</i> | Miasto Poznań | Sita Zielona Energia | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.ppp.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx oraz *Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy europejskich 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2013.

Za jedną z głównych zalet PPP uznaje się transfer nowych technologii i pozytywny wpływ na rozwój innowacyjności w planowanym do realizacji przedsięwzięciu⁵. Istotnym jest również, by gromadzona w trakcie postępowania wiedza została należycie zachowana, tak by mogła być w przyszłości wykorzystana w obrębie funkcjonującej struktury administracyjnej podmiotu publicznego⁶.

Powyższe aspekty winny być już rozważone we wstępnej fazie przygotowania przedsięwzięcia. Przy czym należy pamiętać, że przez przedsięwzięcie rozumiemy nie tylko budowę lub remont obiektu budowla-

nego, ale również świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność czy też inne świadczenie. Warunkiem koniecznym do tego, by mówić o przedsięwzięciu w znaczeniu PPP jest to, iż powyższe czynności winny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany⁷. Takie ujęcie przedsięwzięcia w rozumieniu PPP jest jasną wskazówką, iż współpracę z partnerem prywatnym podmiot publiczny planuje nie tylko na etapie procesu inwestycyjnego, ale również i na etapie eksploatacyjnym. **W przypadku modelu hybrydowego dodatkowym zagadnieniem, które powinno być przeanalizowane już na etapie koncepcyjnym jest zagadnienie podstawowych regulacji i wytycznych**

⁵ Łączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury – Wytyczne dotyczące stosowania modelu DBO w zakresie projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE, Międzynarodowe doświadczenia w zakresie DBO, str. 24, Luksemburg, grudzień 2010.

⁶ K. Salomon, M. Komosiński, Zakres doradztwa w przedsięwzięciach ppp, Warszawa, „Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych”, nr 4 (21)/2012, s. 16.

⁷ Art. 2 pkt 4 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej ustawa o PPP.

związanych z planowanym do pozyskania dofinansowaniem ze środków bezzwrotnych. Aspekty podlegające weryfikacji należy zagregować do dwóch podstawowych zagadnień:

- zgodność planowanego przedsięwzięcia z regulaminami, wytycznymi i innymi dokumentami w danym działaniu/konkursie,
- zabezpieczenie finansowe realizowanego projektu oraz wspólne rozliczanie realizowanego projektu – prawa i obowiązki beneficjenta i wybór właściwego sposobu rozliczania.

Każdy z tych aspektów zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części artykułu, odnoszących się do zagadnień praktycznych i problemowych modeli hybrydowych.

Analiza przedrealizacyjna w modelu hybrydowym

Zakładając, iż wstępnie podmiot publiczny podejmie decyzję o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, winien przystąpić do przeprowadzania właściwych analiz przedrealizacyjnych. Ich celem jest ustalenie wstępnego zakresu rzeczowego projektu, wyliczenie skutków finansowych oraz określenie ram prawnych. W końcu analizy winny wykazać, czy rzeczywiście model PPP przyniesie dodatkowe korzyści w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji przedsięwzięcia. Należy pamiętać, iż stworzony na podstawie wyników analizy, optymalny z punktu widzenia podmiotu publicznego, model realizacji analizowanego przedsięwzięcia jest założeniem teoretycznym. Dla realnego wdrożenia projektów niezbędne będzie zainteresowanie sektora prywatnego. Ponadto zaleca się, aby w ramach testu rynku odbyło się również wstępne sondowanie banków co do założeń finansowych i oczekiwań podmiotu publicznego. Przekazane w trakcie testu rynku uwagi mogą znacząco wpłynąć na kształt przedsięwzięcia PPP. W praktyce najczęściej partner prywatny będzie korzystał z finansowania zewnętrznego, co powoduje, iż założenia projektu muszą uzyskać uznanie w oczach instytucji finansujących. Etap ten winien jasno wskazać, w jakim modelu PPP będziemy mogli zrealizować przedsięwzięcie, a co za tym idzie, jaką formułę należy zastosować do wyboru partnera prywatnego.

Stosownie bowiem art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o koncesjach⁸, do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP, w zakresie nieuregulowanym ustawą o PPP stosuje się przepisy ustawy koncesyjnej, z kolei w pozostałych przy-

padkach (art. 4 ust. 2 ustawy o PPP) wybór partnera prywatnego powinien nastąpić z uwzględnieniem przepisów ustawy PZP⁹. Natomiast w przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa o koncesjach ani ustawa PZP, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów ustawy o PPP, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. DzU z 2018 r. poz. 121).

Tym samym, w zależności od formy i źródła wynagrodzenia partnera prywatnego, PPP będzie zwykłym zamówieniem publicznym lub koncesją (w wariantach obejmujących usługi lub roboty budowlane i usługi). **Zatem niezwykle ważna jest analiza podziału ryzyka ekonomicznego.** Podmiot publiczny zainteresowany publiczno-prywatną formą realizacji zadania publicznego może zdecydować się na: koncesję jako instytucję samoistną, koncesję modyfikowaną przepisami ustawy o PPP oraz zamówienie publiczne modyfikowane przepisami ustawy o PPP.

Z powyższego wynika, jak ważnym staje się na tym etapie odpowiednie określenie wynagrodzenia partnera prywatnego, jego źródła i konstrukcji. Ponieważ wykonaniu przedmiotu PPP towarzyszyć musi wynagrodzenie partnera prywatnego, umowa o PPP określa, z jakiego źródła pochodzi to wynagrodzenie. Wysokość wynagrodzenia w sposób kwotowy (jak przy zwykłych zamówieniach publicznych) określona będzie, co do zasady, tylko w przypadku przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego. Jeżeli umowa zakładałaby uzyskiwanie przez partnera całego lub zasadniczej części wynagrodzenia z opłat od użytkowników, uzależniając jego dochód od zmienności popytu na dane usługi, wówczas kwotowe określenie dochodu z tego tytułu w umowie graniczyłoby z niemożliwością i byłoby bezcelowe¹⁰. W przypadku, gdy ustawa o PPP określa, iż gdy do wynagrodzenia partnera prywatnego stosujemy zapis art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy koncesyjnej, oznacza to, że w przedsięwzięciu PPP polegającym przede wszystkim na wykonaniu obiektu budowlanego wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, natomiast w przypadku PPP polegającym na świadczeniu usług, wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem PPP. Tak ukształtowanemu wynagrodzeniu partnera prywatnego również może

⁹ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. DzU z 2017r., poz. 1579, dalej jako ustawa PZP.

¹⁰ M. Wawrzyniak, Partnerstwo publiczno-prywatne i umowy koncesyjne – uwarunkowania prawne, str. 43, *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 1.

towarzyszyć płatność podmiotu publicznego. Oczywiście można założyć, iż wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie wyłącznie prawo do eksploatacji przedmiotu partnerstwa. Przy czym należy pamiętać, iż możliwość sfinansowania całości wynagrodzenia z pożytków pochodzących z partnerstwa możliwe będzie tylko w stosunku do przedsięwzięć rentownych i samofinansujących się. Ukształtowanie wynagrodzenia partnera prywatnego w inny sposób, niż na zasadach właściwych dla wynagrodzenia koncesjonariusza (art. 4 ust. 2 ustawy o PPP), oznacza przede wszystkim powiązanie dochodów partnera prywatnego w całości z płatnościami podmiotu publicznego¹¹.

Z drugiej strony, możemy założyć, iż wynagrodzenie partnera prywatnego będzie w całości pochodzić z płatności podmiotu publicznego, bardzo często zwanymi potocznie „opłatą za dostępność”. Płatność sumy pieniężnej może polegać na jednorazowej wypłacie określonej sumy z tytułu realizacji inwestycji lub dokonywaniem płatności ratami, przy czym raty nie muszą być co do zasady równej wielkości. Dopuszcza się również potencjalną waloryzację części wynagrodzenia, w przypadkach, kiedy jest ona ściśle związana z uwarunkowaniami rynkowymi i przesłankami wpływu na koszty realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego¹².

W ramach analizy powinien zostać opracowany wstępny podział zadań i ryzyk pomiędzy partnera i podmiot publiczny, winno nastąpić przypisanie ról i obowiązków zaangażowanych stron oraz wskazanie efektywności realizacji przedsięwzięcia. Jeżeli obejmuje ono finansowanie ze środków unijnych, szczególniej uwadze należy poddać zagadnienia dotyczące:

- określenia koncepcji przedsięwzięcia i opcji jego wdrożenia,
- nakreślenia wstępnych założeń projektu w formule PPP,
- przeprowadzenia testu rynku w zakresie m.in. konsultacji lub badań,
- porównania przyjętej koncepcji projektu z zastosowaniem formuły PPP z alternatywną koncepcją wdrożenia przedsięwzięcia w modelu tradycyjnym (tj. bez udziału partnera prywatnego)¹³.

Porównanie modelu PPP z tak zwanym modelem tradycyjnym (nie zakładającym udziału partnera) może być dokonane w oparciu o różne wskaźniki, wśród których jednym z najbardziej wydajnych jest komparator sektora publicznego. Umożliwia on zestawienie ze sobą odpowiednich przepływów pieniężnych dotyczących realizacji przedsięwzięcia, czego efektem jest wybór najefektywniejszej formy jego realizacji. Przyjęty okres prognozy powinien uwzględniać okres partner-

stwa z uwzględnieniem ekonomicznej użyteczności powstałych w efekcie jego realizacji środków trwałych. Musi również obejmować zmiany wartości pieniądza w czasie¹⁴. Bardzo często przedsięwzięcia poza aspektami czysto finansowymi mają wpływ na otoczenie lokalne, posiadają swój aspekt społeczny i środowiskowy. Inwestycje z natury rzeczy deficytowe powinny być oceniane przez pryzmat swojego oddziaływania pozafinansowego. Ekonomiczne oddziaływanie projektu może stanowić jedną z głównych przesłanek jego realizacji i warto uwzględnić je w ramach porównania modeli.

Ważnym elementem analizy przedrealizacyjnej jest wybadanie oczekiwań rynku względem realizowanego projektu, w tym potencjalnego zainteresowania wśród grona inwestorów prywatnych jego realizacją. Przeprowadzone analizy powinny dać podstawę do stworzenia memorandum lub testu inwestycyjnego stanowiącego podstawowy dokument wyjściowy dla przeprowadzania badań rynku. Memorandum inwestycyjne precyzuje oczekiwania podmiotu publicznego względem potencjalnych partnerów. Równocześnie odpowiada na pytanie: czy przyjęte założenia realizacji przedsięwzięcia odpowiadają oczekiwaniom rynkowym i przy zakładanych warunkach brzegowych są możliwe do realizacji. Tym samym, ważny jest zasięg badania i podmioty, do których jest ono kierowane. Jeżeli memorandum inwestycyjne trafi do większej liczby partnerów prywatnych, zwiększy się szansa na otrzymanie odpowiedzi na zadane w nim pytania. Uzdielone odpowiedzi i zebrane na ich podstawie dane dają możliwość ponownej oceny przeprowadzonych analiz i mogą wskazać na ewentualną konieczność weryfikacji przyjętych założeń. Poza potencjalnymi partnerami prywatnymi przy projektach hybrydowych o znacznej wartości nakładów inwestycyjnych logicznym wydaje się również rozpoznanie oczekiwań podmiotów potencjalnie mogących finansować projekt po stronie inwestora. Daje to szansę na wskazanie założeń znacząco ograniczających na tym etapie „bankowalność” projektu i zwiększenie szansy powodzenia partnerstwa. Konsultacje z przedstawicielami banków pozwalają spojrzeć na projekt z szerszej perspektywy, dostosować go do oczekiwań rynkowych. Jednocześnie, w zależności od wysokości pozyskanego dofinansowania i skali projektu konsultacje z instytucjami finansowymi – dawcami zwrotnych źródeł finansowania mogą zostać pominięte w procesie badań rynku, decyzja ta powinna być podjęta jednak w oparciu o jasne i precyzyjne przesłanki. **Co ważne, proces konsultacji powinien zawsze przebiegać w sposób transparentny, bez dyskryminacji żadnego podmiotu.**

11 M. Wawrzyniak, op. cit., s. 43.

12 Art. 142, ustawa PZP.

13 Wytyczne Rozdział 13: Projekty hybrydowe, Podrozdział 13.2: Analiza przedrealizacyjna projektu hybrydowego, punkt 4d.

14 Komentarz ekspercki dotyczący zagadnień poruszonych w publikacji Krajowe wytyczne dla PPP, tom 4: Wytyczne do komparatora sektora publicznego wydanej przez Infrastructure Australia, B. Korbus (red), Warszawa; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2015, s. 14.

Podane powyżej założenia powinny zostać jednak uzupełnione o dalsze zagadnienia niezbędne w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego z wykorzystaniem modelu hybrydowego. Po założeniu potencjalnego dofinansowania należy pamiętać, że realizacja przedsięwzięcia wymaga zachowania zgodności z uregulowaniami, na jakich opiera się dany konkurs, w ramach którego można pozyskać dofinansowanie. Znajomość zasad programu lub mechanizmu, w ramach którego nastąpi aplikowanie, regulaminów w ramach wybranego działania i szczegółowych wymagań konkursu jest wyznacznikiem pomyślności dalszych podejmowanych kroków. Przy planowaniu pozyskania dofinansowania szczególnej uwadze powinny zostać poddane następujące zagadnienia:

- weryfikacja katalogu potencjalnych beneficjentów;
- weryfikacja katalogu kosztów kwalifikowanych;
- termin realizacji projektu i okres kwalifikowalności wydatków;
- zakładane wskaźniki realizacji;
- okres trwałości i jego konsekwencje;
- generowanie dochodu.



Źródło: fotolia.pl

Weryfikacja katalogu potencjalnych beneficjentów

Brak uwzględnienia podmiotów działających w oparciu o umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym dyskwalifikuje możliwość realizacji projektu hybrydowego w danym działaniu. **Jest to swoiste kryterium zero-jedynkowe, w znaczny sposób warunkujące sposób aplikowania o środki bezzwrotne.** Tym samym na etapie planowania partnerstwa należy mieć na uwadze powyższe znaczne ograniczenie. Określenie celu projektu, jego zakresu i warunków wpisujących go w dane działanie bez możliwości wykorzystania w nim partnerstwa publiczno-prywatnego jest z góry skazane na porażkę. Jednakże może okazać się, że dany zakres tematyczny, potencjalnie nie podlegający dofinansowaniu przy zakładanym PPP na poziomie regionalnym, może zostać w takiej formule zrealizowany na poziomie pro-

gramu krajowego. Tym samym modyfikacja zakresu projektu, jego skali, potencjalne zaproszenie kolejnych podmiotów publicznych do jego realizacji mogą umożliwić wykorzystanie dofinansowania i osiągnięcie zakładanych celów.

Weryfikacja katalogu kosztów kwalifikowalnych danego działania

Prawidłowa konstrukcja zakresu rzeczowego partnerstwa w projekcie hybrydowym wymaga oceny kwalifikowalności ponoszonych w nim wydatków zarówno pod wspomnianym względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. **Za wydatki kwalifikowalne uznaje się wydatki podlegające dofinansowaniu.** Mogą one zostać określone w formie szczegółowego katalogu, jak i bardziej ogólnych ograniczeń. Dla przykładu, funkcjonują działania, w ramach których nie dopuszcza się dofinansowania kosztów operacyjnych na etapie budowy (istnieją jednak też takie, które kwalifikują wydatki z tego tytułu). Niezależnie od tego, ich poniesienie musi być niezbędne dla prawidłowej i rzetelnej realizacji projektu. Bardzo często niektóre wydatki podlegają swoistym limitom, czy to odwołującym się do udziału danego kosztu w kosztach kwalifikowalnych projektu, czy też do maksymalnych wysokości wynikających z okresu ponoszenia kosztu. Należy również pamiętać, że pozyskane dofinansowanie stanowi w większości przypadków swoisty limit możliwych do wykorzystania środków. W przypadku nierzetelnego oszacowania kosztów partnerstwa pozyskane dofinansowanie może okazać się niewystarczające do realizacji partnerstwa. Również często spotykanym ograniczeniem w tym zakresie jest wskazana minimalna lub maksymalna wielkość projektu i wchodzących w jego skład kosztów kwalifikowalnych. Na etapie planowania zakresu partnerstwa, negocjacji zakresu przedsięwzięcia warto mieć na uwadze to ograniczenie. Co ważne, **przy łączeniu różnych zakresów w jednym partnerstwie, celem uniknięcia późniejszych potencjalnych nieprawidłowości mogących skutkować częściową utratą dofinansowania, konieczne jest szczegółowe dookreślenie ponoszonych w ramach partnerstwa wydatków.** Szczególnej uwadze należy poddać ocenę możliwości odzyskania podatku VAT. W ramach wielu działań podatek VAT może stanowić koszt kwalifikowalny, a w następstwie tego wydatek kwalifikowalny tylko w sytuacji, gdy w trakcie realizacji projektu beneficjent nie ma możliwości odzyskania tego podatku. Jednocześnie przy wątpliwościach w tym zakresie zasadnym wydaje się uzyskanie interpretacji podatkowej rozwiewającej wątpliwości w tej sprawie. Należy również pamiętać,

że w zależności od wybranej metody refundowania wydatków, czy to poprzez wejście partnera prywatnego w prawa i obowiązki beneficjenta, czy też refundację wydatków ponoszonych przez partnera prywatnego niebędącego beneficjentem może zaistnieć możliwość, że podatek VAT, który pierwotnie nie był możliwy do odzyskania w ramach projektu, może zostać odzyskany.

Termin realizacji projektu i okres kwalifikowalności wydatków

Dofinansowanie projektu hybrydowego często warunkowane jest zakończeniem jego realizacji we wskazanym terminie. Jeśli jest on jednocześnie momentem zakończenia kwalifikowalności wydatków w projekcie, to jego przekroczenie może rodzić przykre konsekwencje dla beneficjenta – wydatki poniesione po tym terminie mogą nie zostać współfinansowane w ramach pozyskanych funduszy dotacyjnych. Coraz częściej termin zakończenia realizacji projektu bywa też jednym z kryteriów merytorycznych, według których oceniany jest projekt i sporządzana jest lista rankingowa kolejności projektów do dofinansowania. Przekroczenie zadeklarowanego terminu, mimo dopuszczalności takiej sytuacji w ramach zapisów umowy PPP, może skutkować utratą pozostałego do wykorzystania dofinansowania, koniecznością zwrotu już wykorzystanych środków wraz z odsetkami. Tym samym w ramach projektów hybrydowych konieczne jest oparcie okresu zakładanego partnerstwa z uwzględnieniem okresu kwalifikowalności wydatków i – co ważne – właściwy podział ryzyk i konsekwencji wynikających z jego przekroczenia. Przekroczenie zakładanego harmonogramu może mieć bowiem w tym przypadku bardzo gorzkie konsekwencje – czasem lepszym rozwiązaniem jest ponowna analiza zakresu technicznego projektu i dostosowanie go do rzeczywistych możliwości realizacji w zakładanych terminach niż zakładanie dużego efektu rzeczowego przy napiętych terminach i z dużym potencjalnym ryzykiem.

Zakładane wskaźniki realizacji

Określanie kształtu partnerstwa wymaga wskazania celów i wskaźników jego realizacji zgodnych z celem programu, w ramach którego planowane jest pozyskanie dofinansowania. Jasno określony cel może wymóc zastosowanie pewnych rozwiązań, eliminację części pomysłów z nim niezgodnych, jak i ułatwić narysowanie ram dalszej współpracy. Celem udzielonego

dofinansowania jest osiągnięcie narzuconych odgórnie przez zapisy regulaminu i wytycznych dla danego działania wskaźników. Część z nich jest zazwyczaj obowiązkowa – są one miarą oddziaływania projektu, jego potencjalnego wpływu na otoczenie, w szczególności na społeczne aspekty jego realizacji (np. projekt kanalizacyjny uwzględnia liczbę podłączonych osób, projekt rewitalizacyjny liczbę nowo powstałych przedsiębiorstw, projekt z zakresu turystyki i kultury – wzrost użytkowników). Realizacja wskaźników i ich utrzymanie co najmniej w okresie trwałości jest warunkiem koniecznym prawidłowego rozliczenia i utrzymania dofinansowania. Tym samym w trakcie określenia przedmiotu partnerstwa, obowiązków i zadań obu stron szczególnej uwadze należy poddać zapisy dotyczące jego późniejszego oddziaływania. Brak na etapie podpisywania umowy PPP obowiązków partnera z zakresu osiągnięcia i utrzymania danych wskaźników (np. oszczędności energetycznych w umowach termomodernizacyjnych) może rodzić znaczne utrudnienia przy osiąganiu zakładanych wskaźników, jak i ich późniejszym utrzymaniu. Również błędne określenie wskaźników, w szczególności źródeł danych, na bazie których miałyby one w przyszłości podlegać monitoringowi, może powodować znaczące i niepotrzebne, bo możliwe w prosty sposób do wyeliminowania na etapie koncepcyjnym reperkusje. Także przyszły beneficjent bardzo często ulega pokusie maksymalizacji wskaźników celem wyższej pozycji rankingowej na ostatecznej liście konkursowej. Często bywa tak, chociażby w stosunku do bardzo powszechnego wskaźnika dotyczącego wzrostu zatrudnienia. Wskazanie na etapie wniosku o dofinansowanie koniecznych do utrzymania etatów może powodować znaczące niedogodności dla przyszłego partnera prywatnego, może ograniczać jego możliwości na etapie operacyjnym przedsięwzięcia do dowolności w kreowaniu formy zatrudnienia osób niezbędnych mu do prawidłowego i właściwego utrzymania standardów dostępności przedsięwzięcia, czego efektem może być wyższa potencjalna oferta partnera.

Okres trwałości i jego konsekwencje

Okres po zakończeniu realizacji projektu, liczony bardzo często od pierwszego pełnego roku po ostatecznej płatności w ramach projektu (na linii beneficjent – instytucja pośrednicząca / wdrażająca / zarządzająca), jest to okres podlegający monitoringowi ze strony instytucji przyznającej dofinansowanie. Do szczególnych parametrów, które podlegają monitorowaniu należą przede wszystkim wskaźniki projektu, sposób wykorzystania nowopowstałej infrastruktury, a w przypad-

ku projektów generujących dochód – wartość przepływów pieniężnych. **Istotnym jest uwzględnienie w przyszłych planach i ramach partnerstwa wymagań trzeciej strony, w szczególności obostrzeń dotyczących modyfikacji projektu.** Zabezpieczenie tego okresu i spełnienie wymagań w nim narzucanych jest obowiązkiem beneficjenta. Przy braku uwzględnienia specyfiki okresu trwałości, jego wymagań w umowie PPP, podmiot publiczny pozyskujący dofinansowanie może zostać obciążony dodatkowym zadaniem i przede wszystkim ryzykiem, często generującym znaczne koszty. Obowiązki wynikające z okresu trwałości mogą wymagać od podmiotu publicznego dodatkowych zabezpieczeń narzucanych na partnera prywatnego. Ważnym jest również, by przy podawaniu wskaźników na etapie aplikowania zostawić w rękach przyszłego partnera jak najwięcej elastyczności poprzez rzetelne obliczenie okresu wskazanego do ich realizacji. Warto również w zapisach umowy PPP zamieścić narzucone przez beneficjenta terminy wynikające z umowy o dofinansowanie w zakresie monitoringu projektu.

Generowanie dochodu

Poziom dofinansowania nie jest niestety w każdym przypadku jednoznacznie określony, wymaga on nierzadko szczegółowych wyliczeń i z jego utrzymaniem związane jest zachowanie pewnych parametrów operacyjnych projektu. Tym samym jest to wyzwanie, które w standardowym PPP nie występuje. Jako dochód należy traktować wpływy środków pieniężnych z bezpośrednich wpłat dokonywanych przez użytkowników za towary lub usługi zapewniane przez daną operację pomniejszone o wszelkie koszty operacyjne i koszty odtworzenia wyposażenia krótkotrwałego, poniesione w zakładanym okresie¹⁵. Specyficzne jest również w tym zakresie podejście do potencjalnych oszczędności projektowych – oszczędności operacyjne osiągnięte w trakcie realizacji projektu są traktowane jako dochody, chyba że są skompensowane równoważnym zmniejszeniem dotacji na działalność¹⁶. Dodatkowo restrykcja narzucona w postaci takiej klasyfikacji

¹⁵ Artykuł 61 Operacje generujące dochód po ukończeniu, rozporządzenie nr 1303/2013, z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347/320.

¹⁶ *op. cit.*

oszczędności jest istotną zmianą w obecnym okresie programowania funduszy europejskich (2014–2020) względem podejścia z lat 2007–2013. Podane warunki wymuszają zastosowanie w ramach partnerstwa swoistych ograniczeń dotyczących generowania przez partnera, jak i sam podmiot publicznych dochodów z projektu oraz warunków jego rozdysponowania i partycypacji. Jednym z nich jest zastosowanie **metody zryczałtowanych procentowych stawek dochodów**. Podejście to z góry zakłada, że pewne działania są operacjami generującymi dochód. Arbitralnie pomniejsza potencjalny procent dofinansowania, w większości przypadków zwalniając beneficjenta z obowiązku monitoringu dochodu w okresie trwałości projektu, co znacznie ułatwia planowanie działalności operacyjnej przedsięwzięcia i ogranicza ryzyko zwrotu dofinansowania. Niestety, nie wszystkie działania mają określone takie stawki. Szczegółowy zakres stawek i sektory, w ramach których można z nich skorzystać określa załącznik V rozporządzenia (UE) nr 1303/2013. Jest to istotna zmiana w obszarze ustalania wartości dofinansowania projektów generujących dochód względem podejścia z lat 2007–2013, kiedy to wiodącym mechanizmem weryfikacji i wyznaczania poziomu wsparcia z funduszy europejskich była luka w finansowaniu. Przykładowe stawki:

- w sektorze drogowym – 30%;
- w sektorze kolejowym – 20%;
- transport miejski – 20%;
- gospodarka wodna – 25%;
- odpady stałe – 20%.

Stosowanie stawek opiera się na prostym algorytmie – potencjalne maksymalne dofinansowanie w danym działaniu (przykładowo 85%) pomniejsza się o generowany potencjalny dochód wyrażony stawką (przykładowo 25%).

Tym samym: $85\% * (1-25\%) = 63,75\%$.

W ramach powyższych wyliczeń przy założeniu braku maksymalnych i minimalnych wartości dofinansowania i dobraniu odpowiedniego katalogu kosztów, spełniających warunki ich kwalifikowalności, beneficjent może ubiegać się o dofinansowanie na poziomie 63,75%.

Jednocześnie beneficjent w okresie trwałości nie monitoruje szczegółowo dochodu generowanego przez projekt. Jest to słuszny kierunek działania i wskazane byłoby przyjęcie tego typu założeń przy generowaniu dochodu we wszelkich potencjalnych sektorach objętych tym rozwiązaniem. Niestety, na ten moment nie wszystkie programy operacyjne wykorzystują ten mechanizm, mimo możliwości jego zastosowania. W ramach projektów hybrydowych generujących dochód jest to znaczące ułatwienie dla uczestników partnerstwa – ogranicza ono ryzyko częściowej korekty dofinansowania w okresie trwałości, zapewnia stabilne

ramy planowania partnerstwa i ułatwia w przypadku partnera prywatnego planowanie działalności operacyjnej przedsięwzięcia.

Nie można niestety tego samego stwierdzić przy projekcie hybrydowym, w którym monitoring generowanego dochodu odbywa się na zasadzie weryfikacji **luki w finansowaniu**¹⁷. Poza standardowymi wymogami narzuconymi w ramach umowy partnerskiej ryzyko weryfikacji generowania dochodu jest jednym z kluczowych ryzyk, wymagającym zachowania należytej staranności przy jego podziale. Powoduje ono konieczność dodatkowych rezerw i zabezpieczenia przed potencjalną niedogodnością ze strony partnera prywatnego. Może również negatywnie oddziaływać na „bankowalność” projektu, czyli ocenę projektu z punktu widzenia dostawców kapitału. **Ostatecznym zabezpieczeniem przed tym ryzykiem jest jego transfer na podmiot publiczny**, co skutkuje w przypadku projektów z zakładanym wynagrodzeniem partnera prywatnego ze strony podmiotu publicznego oczekiwaniem wyższego wynagrodzenia. Przeniesienie tego ryzyka w całości na podmiot publiczny pozwala partnerowi prywatnemu na większą swobodę w realizacji przedmiotu przedsięwzięcia na etapie operacyjnym, powoduje jednak większe obciążenie organizacyjno-prawne jednostki publicznej. Niestety na ten moment nie ma optymalnego rozwiązania tego problemu – przed tym wyzwaniem stoją planiści kolejnego okresu – okresu 2021–2028.

Kolejnym ograniczeniem w tym zakresie jest mechanizm **Clawback**. Zgodnie z jego zasadami beneficjent, który na etapie składania aplikacji założy zbyt niskie przychody operacyjne i w okresie operacyjnym przedsięwzięcia osiągnie przychód wyższy od zakładanego jest zobligowany do zwrotu części wygenerowanych przychodów instytucji udzielającej wsparcia zależnej od współczynnika intensywności udzielonego wsparcia. Tym samym **Clawback stanowi iloczyn różnicy pomiędzy zdyskontowanym przychodem netto osiągniętym przez beneficjenta w danym okresie sprawozdawczym a zdyskontowanym przychodem netto prognozowanym przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie dla danego okresu sprawozdawczego i poziomu dofinansowania projektu. Projekt hybrydowy z narzuconym mechanizmem Clawback jest projektem podwyższonego ryzyka i wymaga bardzo skrupulatnych wyliczeń tak na etapie aplikowania o dofinansowanie ze strony podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego.**

¹⁷ Wytyczne Rozdział 12 – Monitorowanie dochodu oraz kosztów kwalifikowalnych (EC) w przypadku projektów generujących dochód.

Prawidłowo sporządzona analiza przedrealizacyjna w modelu hybrydowym powinna zawierać:

- wykazanie czy PPP jest odpowiednią formą realizacji projektu (porównanie dwóch modeli – PPP i tradycyjnego);
- określenie założeń modelu hybrydowego, z zachowaniem terminów kwalifikowalności kosztów (wydatków) projektu oraz ich przedmiotu;
- określenie, jak będzie kształtowało się wynagrodzenie partnera prywatnego, co pozwoli na określenie dalszego trybu postępowania (trybu wyboru partnera prywatnego), z zachowaniem ograniczeń w przypadku projektów generujących dochód opartych na luce w finansowaniu lub z narzuconym mechanizmem Clawback i właściwego sposobu monitoringu projektu w tym zakresie;
- powiązanie efektów przedsięwzięcia z katalogiem obowiązkowych wskaźników dla danego typu projektów, ze wskazaniem rzetelnych i możliwych do uzyskania dokumentów służących do ich weryfikacji;
- zadbanie, poprzez przeprowadzenie sformalizowanego testu rynku, zainteresowania potencjalnych partnerów i banków projektem i określenie rynkowych ram jego wykonalności.

Jednocześnie w ramach analizy przedrealizacyjnej projektów hybrydowych nieodłącznym elementem wpływającym na podjęcie decyzji wyboru sposobu realizacji danego przedsięwzięcia jest porównanie przyjętych koncesji realizacji projektu i wybór optymalnej formuły, generującej największą wartość dodaną z punktu widzenia podmiotu publicznego. Dyskusyjnym pozostaje jak daleko na tym etapie podmiot publiczny winien angażować się w prace związane z opracowaniem dokumentacji technicznej czy projektowej. Pewną odpowiedź w tym zakresie podają dokumenty ministerialne. Zgodnie z Wytycznymi w przypadku, kiedy w momencie składania wniosku o dofinansowanie planowany do realizacji projekt hybrydowy znajduje się na etapie prac nad specyfikacją istotnych warunków zamówienia i przygotowaniem zaproszenia dla potencjalnych partnerów prywatnych do składania ofert, nie jest zasadne wymaganie przedłożenia programu funkcjonalno-użytkowego dla projektu jako jeden z załączników wniosku o dofinansowanie. Tym samym opis technicznych i funkcjonalnych założeń projektu beneficjent powinien zawrzeć w ramach przygotowanej uprzednio analizy przedrealizacyjnej projektu. Przygotowanie programu funkcjonalno-użytkowego jest zasadne dopiero na etapie, gdy beneficjent w wyniku przeprowadzonego dialogu/ negocjacji, jest w stanie doprecyzować wymagania techniczne i użytkowe dla planowego przedsięwzięcia. Tym samym program funkcjonalno-użytkowy jest wy-

nikiem określonego etapu procedury wyboru partnera prywatnego i nie powinien być przygotowywany wcześniej niż jest to uzasadnione i potrzebne w związku z procesem zamówienia publicznego.

Wybór partnera prywatnego i podpisanie umowy PPP/koncesji

Głównym elementem decydującym o trybie wyboru partnera prywatnego jest ustalenie źródeł wynagrodzenia zakładanym w przedsięwzięciu:

- w przypadku, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie przede wszystkim z pożytków z przedsięwzięcia, tryb wyboru będzie określony albo tylko ustawą o koncesjach, albo ustawą o koncesjach z uwzględnieniem zapisów ustawy o PPP,
- w przypadku, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie przede wszystkim z płatności podmiotu publicznego na rzecz partnera, tryb wyboru będzie określony ustawą PZP z uwzględnieniem zapisów ustawy o PPP.

Wybór partnera prywatnego w oparciu o ustawę o koncesjach został określony przede wszystkim rozdziałami od 3 do 6 tejże regulacji. Jak już wspomniano, podmiot publiczny może przeprowadzić wybór partnera prywatnego bezpośrednio w oparciu tylko o ustawę o koncesjach lub z uwzględnieniem przepisów ustawy o PPP. Przebieg procedury wyboru koncesjonariusza przebiega w obu przypadkach analogicznie za wyjątkiem określenia kryteriów wyboru, które są obligatoryjnie wskazane w ustawie o PPP.

Natomiast, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie w znacznej części z płatności podmiotu publicznego, do wyboru partnera prywatnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie o PPP zastosowanie znajdzie ustawa PZP. Należy wskazać, że przepisy ustawy PZP lub ustawy o PPP nie nakładają na podmiot publiczny obowiązku stosowania któregośkolwiek trybu wyboru wykonawcy, jako jedynie właściwego do wyboru partnera prywatnego. W odniesieniu do projektów PPP tryb przetargowy stosowany będzie wówczas, gdy podmiot publiczny w chwili ogłoszenia postępowania dysponował będzie ostatecznym opisem przedmiotu zamówienia poprzez specyfikację techniczną lub poprzez program funkcjonalno-użytkowy. Należy pamiętać, że w przypadku wyboru jednego z tych trybów wskazane jest, by zakres projektu objętego aplikowaniem o wsparcie był spójny z zakresem dokumentacji przetargowej. Jednocześnie nic nie stoi na przeszkodzie, by przedsięwzięcie PPP obejmowało swym zakresem również elementy, które wykraczają poza zakres dokumentacji aplikacyjnej. Należy jednak

pamiętać, by na etapie rozliczania pozyskanego dofinansowania uwzględnić ten fakt przy tworzeniu harmonogramów i planów płatności.

W przypadku złożonych zamówień, dla których opis przedmiotu zamówienia w zakresie rozwiązań technicznych, prawnych lub finansowych wymaga negocjacji z wykonawcami, zasadne będzie zastosowanie trybu **dialogu konkurencyjnego**. **Zgodnie z wytycznymi JASPERS jest to preferowana forma wyboru partnera prywatnego dla projektów hybrydowych, łączących finansowanie z dotacji unijnych, jak i też z innych źródeł finansowania**¹⁸.

Podmiot publiczny zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję. Transparentność tej procedury jest niezwykle ważna i wymaga znacznej uwagi. Może ona być bowiem obiektem kontroli instytucji udzielającej dofinansowania i jakiegokolwiek uchybienia w jej trakcie mogą skutkować korektą finansową w wysokości przyznanego dofinansowania. Podmiot publiczny może podzielić dialog na tury, podczas których omawia poszczególne zagadnienia. Najczęściej będą to 3-4 tury dotyczące zagadnień technicznych, ekonomicznych i prawnych zakończone podsumowaniem poruszanych tematów. Należy mieć na uwadze, że dialog jest odpowiednim etapem wypracowania podziału ryzyka dotyczącego utraty lub korekty dofinansowania. Odpowiednie procedury wypracowane w tym zakresie, znajdujące swoje odzwierciedlenie w szczegółowych zapisach umowy, są niezbędne dla prawidłowej realizacji przedsięwzięcia w jego dalszej fazie inwestycyjnej i operacyjnej. Ważnym elementem procedury wyboru partnera prywatnego jest właściwe zaplanowanie terminów danych czynności. Należy pamiętać, że realizacja projektów hybrydowych jest dość skomplikowanym działaniem i na każdym etapie możliwe są przesunięcia i opóźnienia. Jednocześnie od momentu wyboru projektu do dofinansowania do momentu podpisania umowy o dofinansowanie mija zazwyczaj maksymalnie kilka miesięcy.

Zamknięcie finansowe i płatności z tytułu umowy PPP/koncesji

Po podpisaniu umowy o PPP realizacja projektu wchodzi w kolejny etap, a mianowicie **zamknięcia finansowego**. Jest to etap bezpośrednio poprzedzający rozpoczęcie

¹⁸ Łączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury – Wytyczne dotyczące stosowania modelu DBO w zakresie projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE, Międzynarodowe doświadczenia w zakresie DBO, str. 35, Luksemburg, grudzień 2010.

prac inwestycyjnych, chociaż w niektórych przypadkach bywa, iż partner prywatny rozpoczyna prace na własne ryzyko. W praktyce realizacja projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest mało prawdopodobna i rzadko spotykana bez zapewnienia finansowania takiego projektu przez podmioty zewnętrzne, tj. przede wszystkim banki komercyjne udzielające długo- i krótkoterminowych kredytów z przeznaczeniem na finansowanie wydatków inwestycyjnych w ramach projektu PPP. Udział zewnętrznego finansowania dłużnego w projekcie PPP w obecnych realiach rynkowych w Polsce wynosi powyżej 60–70% całości wydatków inwestycyjnych, choć może zdarzyć się również, że osiągnie ono nawet do 90% całości wydatków inwestycyjnych, w zależności od podziału ryzyka, mechanizmu płatności i segmentu rynku¹⁹.

Co ważne, zabezpieczanie finansowania projektu jest kluczowym elementem realizacji każdego przedsięwzięcia. W przypadku projektów hybrydowych koniecznym i wymaganym przez instytucję udzielającą dofinansowania jest zabezpieczenie co najmniej wkładu własnego beneficjenta. Mówiąc o wkładzie własnym należy przez to rozumieć środki finansowe (lub jeżeli dane działanie dopuszcza takie rozwiązanie wkład niepieniężny) zabezpieczone przez beneficjenta, które zostaną przeznaczone na pokrycie różnicy między kwotą kosztów kwalifikowalnych projektu a kwotą dofinansowania przekazaną beneficjentowi powiększonymi o wskazane w ramach wniosku o dofinansowanie wydatki niepodlegające dofinansowaniu.

W zależności od programów i działań istnieją bardzo rozbieżne podejścia do tego zagadnienia. W przypadku podejścia restrykcyjnego, zabezpieczanie wkładu własnego wymagane jest co do zasady już na etapie złożenia wniosku o dofinansowanie (istnieje wszakże zazwyczaj możliwość dostarczenia dokumentów potwierdzających takie zabezpieczenie na jednym z dalszych etapów oceny wniosku). Podejście elastyczne wymaga zabezpieczenia wkładu własnego na etapie podpisania umowy o dofinansowanie. W przypadku projektów hybrydowych większe szanse ich realizacji daje podejście elastyczne, zwłaszcza, iż bardzo często postępowanie na wybór partnera prywatnego jest prowadzone równoległe z procesem oceny wniosku o dofinansowanie. Często pozyskanie dofinansowania jest elementem niezbędnym do realizacji planowanego zakresu przedsięwzięcia. Brak tego źródła finansowania może prowadzić do weryfikacji zakresu projektu i drastycznego jego ograniczenia. W przypadku części działań istnieje warunkowa możliwość zawarcia umowy o dofinansowanie, kiedy to w ramach zapisów umowy pojawia się kwestia zabezpieczenia finansowania inwestycji i związanych z nim terminów. Brak

19 *Partnerstwo Publiczno-Prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego*, str. 108, praca zbiorowa pod redakcją: Rafała Cieślaka i Bartosza Korbusa, Warszawa 2014.

pozyskania źródeł finansowania wkładu własnego może skutkować rozwiązaniem umowy. Jednak zgodnie z wytycznymi ministerialnymi dopuszczalne jest podejście, kiedy to podmiotowi publicznemu, który zawarł ze stosowną instytucją udzielającą dofinansowania umowę mającą charakter warunkowy, w przypadku niepowodzenia realizacji projektu w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, czy to z powodu niewyłonienia partnera, czy też rozwiązania umowy umożliwia się realizację projektu w tradycyjnej formie jego realizacji²⁰.

Równie ważne jest dopuszczenie w projektach hybrydowych możliwości ustanawiania na przedmiocie projektu ograniczonych praw rzeczowych bez ryzyka znaczącej modyfikacji projektu. Brak tego typu zabezpieczeń wpływa na koszt pozyskanego przez partnera prywatnego kapitału, a tym samym na finansową rentowność realizacji partnerstwa z punktu widzenia zaangażowanego przez partnera prywatnego kapitału.

Bardzo często partner prywatny ma zapewniony przepisami umowy PPP określony czas np. sześć miesięcy do uzyskania finansowania na realizację przedsięwzięcia²¹. I dopiero zakończenie tego etapu pozwala w większości projektów PPP przejść do kolejnego etapu, tj. realizacji prac inwestycyjnych. W tym miejscu warto wskazać, iż do zadań partnera prywatnego na etapie rzeczowej realizacji inwestycji najczęściej należeć będzie opracowanie dokumentacji projektowej oraz pozyskanie wszystkich wymaganych prawem pozwoleń i decyzji oraz rozpoczęcie, przeprowadzenie i zakończenie procesu inwestycyjnego jak również jego sfinansowanie. W przypadku przedsięwzięć PPP rzadko kiedy podmiot publiczny angażuje się finansowo na etapie inwestycyjnym. Dopiero po rzeczowej realizacji inwestycji, kiedy to partner prywatny zacznie zarządzać wybudowaną w ramach przedsięwzięcia infrastrukturą²² następują pierwsze płatności ze strony podmiotu publicznego lub partner prywatny zaczyna czerpać korzyści z przedmiotu przedsięwzięcia.

Sytuacja ta może ulec zmianie w przypadku modelu hybrydowego. Dodatkowe możliwości w tym zakresie daje zastosowanie **rachunku powierniczego**. Rachunek powierniczy jest rachunkiem bankowym tworzonym w oparciu o pisemne porozumienie pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym ce-

20 Wytyczne Podrozdział 13.4 – Wejście partnera prywatnego w prawa i obowiązki beneficjenta oraz możliwość przekształcenia projektu hybrydowego w projekt tradycyjny, punkt 7.

21 Podpisanie umowy PPP i zamknięcie finansowe w projekcie pn. *Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej* – pierwszy projekt administracji rządowej realizowany w formule ppp, str. 25, Praca zbiorowa pod kierunkiem Roberta Kałuży, Departament Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, ppp.gov.pl

22 Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania, Tłumaczenie MliR materiału EPEC, Warszawa 2015.

lem przekazywania partnerowi prywatnemu środków z refundacji poniesionych przez ten podmiot wydatków kwalifikowalnych²³.

Zastosowanie rachunku powierniczego wymaga ujęcia w ramach umowy o dofinansowanie stosownych zapisów. Przede wszystkim muszą one wskazywać kryteria wyboru instytucji finansowej, potwierdzające jej wiarygodność finansową, w której otwarty zostanie rachunek powierniczy. Muszą one również wskazywać na warunki dokonywania w trakcie korzystania z niego płatności. Pozostałe zapisy winny określać, czy podmiot publiczny będący beneficjentem może korzystać z rachunku powierniczego w celu zabezpieczenia lub też gwarancji dla wykonywania swoich obowiązków lub obowiązków prywatnego partnera w ramach umowy PPP. Z założonym rachunkiem powierniczym związane są również obowiązki związane z informowaniem instytucji udzielającej dofinansowania, w przypadku jej pisemnego wniosku, o kwocie funduszy wypłaconych z rachunku powierniczego i o saldzie tego rachunku. Koniecznym elementem umowy są również zapisy wskazujące na sposób rozdysponowania środków w przypadku rozwiązania umowy PPP²⁴. Wskazówek dotyczących sposobu przekazania partnerowi prywatnemu środków finansowych zdeponowanych na rachunku powierniczym przez instytucję odpowiedzialną za refundację udziela „Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego” Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

23 Wytyczne Rozdział 13: Projekty hybrydowe, Podrozdział 13.7 – Rachunek powierniczy w projekcie hybrydowym.

24 Wytyczne op. cit.

Zostały w nim wymienione 3 sytuacje:

- współfinansowanie części opłat za dostępność wypłacanych partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny w trakcie całego okresu eksploatacji inwestycji przez partnera prywatnego,
- jednorazowej refundacji poniesionych przez partnera prywatnego kosztów inwestycyjnych,
- połączeniu obu wspomnianych form²⁵.

Zastosowanie rachunku powierniczego jest znaczącym krokiem ułatwiającym realizację projektów hybrydowym. Pozwala na efektywniejsze gospodarowanie zasobami podmiotu publicznego i kapitałem potrzebnym partnerowi prywatnemu. Umożliwia zaplanowanie płynności projektu, pozwala na zwiększenie bankowości projektu, co bezpośrednio przekłada się na prostsze i szersze możliwości pozyskania kapitału niezbędnego do realizacji przedsięwzięcia PPP przez partnera prywatnego.

Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów można uznać za bardzo dobry krok przybliżający powodzenie realizacji coraz większej ilości projektów hybrydowych. Sygnalizują one ramy i zasady poprawnego przygotowania projektu, jego wdrożenia oraz rozliczenia. Wraz z opracowaniami JASPERS stanowią zbiór wskazówek umożliwiających skuteczną realizację projektów hybrydowych. Równocześnie wciąż konieczne jest dookreślenie pewnych zagadnień, które powinny skutkować coraz większą popularnością rozwiązań hybrydowych.

25 Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014–2020) Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014–2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, punkt b Refundacja wydatków na rachunek powierniczy, Warszawa 2013.

Marcin Komosiński - dyrektor operacyjny w Ingenis Sp z o.o., uczestniczy w procesie pozyskiwania i rozliczania przedsięwzięć realizowanych przy wykorzystaniu dotacji UE, doradza również w przygotowaniu i we wdrażaniu projektów PPP, w tym przewidujących model hybrydowy.

2.1.1. Model hybrydowy PPP – pomoc publiczna w projektach hybrydowych

Aleksandra Paczkowska,
radca prawny, Kancelaria Prawna SMP



W przypadku projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, współfinansowanych z funduszy europejskich, podobnie jak w przypadku innych projektów, należy wziąć pod uwagę regulacje dotyczące pomocy publicznej.

Wskazuje na to w szczególności art. 62 rozporządzenia ogólnego¹ stanowiący, że operacje PPP wspierane z EFSI muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. **Uznanie, że współfinansowanie projektu hybrydowego ze środków publicznych wiązać się będzie z udzieleniem pomocy publicznej ma takie konsekwencje, że zaistnieje obowiązek spełnienia warunków dopuszczalności pomocy o danym przeznaczeniu oraz konieczność oceny, czy w danym przypadku występuje obowiązek jej notyfikacji do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).** Ponadto, posiada to istotne znaczenie w świetle art. 61 rozporządzenia ogólnego (projekty generujące dochód). **Stąd też, już na etapie przygotowywania projektu hybrydowego, należy dokonać oceny, czy wnioskowane w ramach danego programu operacyjnego dofinansowanie stanowić będzie pomoc publiczną.**

Podstawową cechą projektów hybrydowych jest to, iż dotyczą one realizowanych poprzez partnerstwo publiczno-prywatne inwestycji infrastrukturalnych, po-

łączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem inwestycji za wynagrodzeniem².

Przesłanki określające, czy dane wsparcie ze źródeł państwowych stanowi pomoc publiczną wywodzone są z art. 107 ust. 1 TFUE. **Z uwagi na to, iż w projekty infrastrukturalne zaangażowanych jest często szereg podmiotów, w przypadku publicznego finansowania infrastruktury konieczne jest rozważenie możliwości potencjalnego wystąpienia wsparcia na kilku poziomach.** W tym zakresie należy wyróżnić poziom pierwotnego właściciela infrastruktury, poziom operatora infrastruktury (podmiot wykorzystujący daną infrastrukturę do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym do świadczenia usług użytkownikom końcowym infrastruktury) oraz poziom użytkowników końcowych. Osobno rozważyć można również poziom wykonawcy zaangażowanego w budowę infrastruktury.

Jednocześnie, należy rozróżnić pojęcie beneficjenta w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, którym w przypadku projektów hybrydowych może być zarówno partner publiczny, jak i partner prywatny, od pojęcia beneficjenta pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Poniższe rozważania odnoszą się więc do beneficjenta pomocy publicznej niezależnie od tego, czy jako beneficjent w umowie o dofinansowanie został wskazany partner publiczny, czy też partner prywatny.

Odnosząc się do poziomu pierwszego właściciela infrastruktury, należy zauważyć, że w przypadku projektów hybrydowych właścicielem infrastruktury zazwyczaj jest partner publiczny. To on bowiem najczęściej odpowiada za zapewnienie nieruchomości, na której podmiot prywatny realizuje inwestycję. Na-

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013).

² Art. 34 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowej w perspektywie finansowej 2014–2020 (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1460), dalej ustawa wdrożeniowa.

leży przy tym pamiętać, że Trybunał Sprawiedliwości UE konsekwentnie definiuje przedsiębiorstwo jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na jego status prawny i sposób finansowania³. Tak więc, za beneficjentów pomocy publicznej mogą zostać uznani nie tylko przedsiębiorcy w rozumieniu prawa krajowego (np. spółki prawa handlowego), lecz również państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne (w tym takie, które nie posiadają osobowości prawnej).

Na przestrzeni ostatnich lat uległo zmianie tradycyjne podejście, zgodnie z którym finansowanie większości infrastruktury nie wchodzi w zakres zasad pomocy publicznej. Obecnie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, kluczowe znaczenie ma okoliczność, czy dana infrastruktura może być wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej⁴, rozumianej jako wszelka działalność polegająca na oferowaniu na rynku towarów i usług⁵.

Poza przypadkami infrastruktury wykorzystywanej do wykonywania prerogatyw władzy publicznej, niegospodarczy charakter będą miały w szczególności inwestycje w zakresie dróg udostępnianych do nieodpłatnego użytku publicznego. Związane z prowadzeniem działalności gospodarczej będą zaś, na przykład inwestycje w zakresie infrastruktury energetycznej, termicznego przekształcania odpadów, infrastruktury sportowej i rekreacyjnej (parki wodne, stadiony), parkingi, za które będą pobierane opłaty, czy też nawet droga prowadząca do konkretnego zakładu.

W przypadku infrastruktury podwójnego wykorzystania (infrastruktura wykorzystywana zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej), co do zasady reguły pomocy publicznej będą stosowane jedynie do części związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą. Warunkiem jednak zastosowania takiego wyłączenia jest zachowanie przejrzystości finansowej, w tym poprzez księgowy wyodrębnienie prowadzonej działalności gospodarczej, tak aby uniknąć możliwości subsydiowania skrośnego.

Ponadto, **nie ma konieczności stosowania zasad pomocy publicznej w przypadku gdy prowadzona w oparciu o daną infrastrukturą działalność gospodarcza ma jedynie charakter pomocniczy**, a więc musi to być działalność nierozdzielnie powiązana

³ Wyrok TSUE w sprawie C-180/98, Pavlov i inni, pkt 74, wyrok w sprawie C-41/90, Hofner, pkt 21.

⁴ Wyrok TS UE w sprawie T-128/98 Aéroports de Paris v. Komisja, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris v. Komisja, wyrok w sprawie C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. Komisja, pkt 43 i 44; wyrok w sprawie C-518/13 Eventech v. Parking Adjudicator, pkt 40.

⁵ Wyrok TS UE w sprawie C-188/85 Komisja v. Włochy, pkt 7.

i realizowana w oparciu o te same nakłady co działalność podstawowa (przesłanka jakościowa) oraz prowadzona w zakresie nieprzekraczającym 20% całkowitej rocznej wydajności infrastruktury (przesłanka ilościowa). **Możliwość powołania się na pomocniczy i okazjonalny charakter prowadzonej działalności gospodarczej warto rozważyć w odniesieniu do dofinansowania projektów mających na celu poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej (na przykład szkół publicznych, na terenie których prowadzone są odpłatne zajęcia pozalekcyjne, sklepiki, warsztaty, itp.) lub też inwestycji dotyczących szpitali publicznych.** W takich bowiem przypadkach niezwykle trudno jest w sposób transparentny rozdzielić prowadzoną działalność gospodarczą od działalności podstawowej, co mogłoby skutkować koniecznością zastosowania reguł pomocy publicznej do całości dofinansowania.

Oceniając współfinansowanie z funduszy europejskich projektów infrastrukturalnych należy również mieć na względzie, czy udzielane wsparcie będzie mogło choćby potencjalnie wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi oraz grozić zakłóceniem konkurencji.

W przypadku projektów hybrydowych opartych na modelu DBFO⁶ partner prywatny zazwyczaj zapewnia finansowanie nakładów inwestycyjnych, odpowiada za budowę, remont lub wyposażenie infrastruktury, a także zarządza (eksploatuje) przedmiotem inwestycji pełniąc funkcję jej operatora. W zamian uzyskuje on wynagrodzenie bądź w formie opłaty za dostępność, bądź też bezpośrednio w formie opłat wnoszonych przez użytkowników końcowych, na rzecz których świadczone są usługi. Możliwe jest również połączenie obydwu typów wynagradzania partnera prywatnego. Tak więc, partner prywatny odnosi określoną korzyść, w szczególności w związku z korzystaniem z infrastruktury będącej przedmiotem projektu zrealizowanego w formule PPP.

Partner prywatny otrzymałby pomoc publiczną w przypadku, gdyby uzyskiwana przez niego korzyść ekonomiczna była wyższa niż ta, którą osiągnąłby w normalnych warunkach rynkowych. Zgodnie z dominującym ostatnio stanowiskiem, wybór partnera prywatnego w ramach konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury powinien zapewnić co do zasady rynkowy poziom przyznanego mu wynagrodzenia. Przyjmuje się przy tym, że właściwe zastosowanie procedur określonych w przepisach dotyczących zamówień publicznych można uznać za wystarczające do spełnienia powyższych wymagań, przy czym nie ma to zastosowania do

⁶ Analiza JASPERS „Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady” grudzień 2010 r.

negocjacji bez ogłoszenia czy też zamówienia z wolnej ręki. Ponadto, konieczność dokonania indywidualnej oceny implikuje sytuacja, gdy wpłynęła tylko jedna oferta. Komisja Europejska wskazuje bowiem, iż takie postępowanie zwykle nie jest wystarczające do zapewnienia ceny rynkowej⁷. Jednocześnie, należy zastrzec, iż bardziej rygorystyczne zasady obowiązują w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁸. **Stwierdzenie wystąpienia pomocy publicznej w odniesieniu do partnera prywatnego skutkuje koniecznością przeprowadzenia analizy czy udzielone mu wsparcie nie zostało przekazane dalej wykonawcy zaangażowanemu w budowę infrastruktury. Zastosowanie przepi-**

sów o zamówieniach publicznych nie eliminuje również pomocy publicznej na poziomie pierwszego właściciela infrastruktury.

Z pomocą publiczną możemy spotkać się również w odniesieniu do użytkowników końcowych infrastruktury, jeżeli dany obiekt infrastrukturalny nie będzie publicznie i nieodpłatnie dostępny dla wszystkich użytkowników. Chodzi tu przede wszystkim o przypadki infrastruktury dedykowanej choćby częściowo dla konkretnego przedsiębiorstwa, jeżeli wysokość opłat za korzystanie z niej nie jest ustalana w drodze przetargu. Jako przykład można wskazać infrastrukturę stadionową i korzystające z niej profesjonalne kluby sportowe.

Podsumowując, w projektach hybrydowych będziemy mieli zazwyczaj do czynienia z zakwalifikowaniem dofinansowania z funduszy europejskich jako pomocy publicznej na rzecz podmiotu publicznego, w przypadku gospodarczego wykorzystywania będącej przedmiotem projektu infrastruktury. Podmiot prywatny należy uznać za beneficjenta pomocy publicznej jedynie w sytuacji, gdy został on wybrany w procedurze niespełniającej warunku konkurencyjności, przejrzystości, niedyskryminacyjności i bezwarunkowości, co w praktyce zapewne będzie rzadko miało miejsce. Pomoc publiczna może zostać również przyznana prowadzącemu działalność gospodarczą użytkownikowi końcowemu danego obiektu infrastrukturalnego, jeżeli ponoszone przez niego opłaty nie będą miały rynkowego charakteru.

⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 262 z 19.7.2016).

⁸ Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE C 8 z 11.1.2012).

3.1. Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do realizacji projektu hybrydowego

Michał Liżewski, Rafał Cieślak

Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) odgrywa istotną rolę w polityce państwa w zakresie rozwoju infrastrukturalnego i gospodarczego w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020. Wyrazem tego jest przyjęta przez rząd *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju*, która określa formułę PPP, w tym formułę hybrydową, jako alternatywny sposób finansowania inwestycji i realizacji usług publicznych w Polsce. Świadczy o tym również fakt, iż instrument partnerstwa publiczno- prywatnego wykorzystywany jest w coraz większej liczbie obszarów działalności władz publicznych oraz na coraz szerszą skalę (116 zawartych umów o PPP w blisko 20 sektorach gospodarki komunalnej)¹.

Oczekiwać zatem należy, iż partnerstwo publiczno- prywatne w najbliższych latach będzie nie tylko ważnym instrumentem wspomagającym realizację zadań publicznych, ale także stanowić będzie istotne wsparcie dla procesu absorpcji środków unijnych poprzez realizację projektów hybrydowych.

Zalety tego typu przedsięwzięć wynikają w głównej mierze z faktu, iż połączenie preferencyjnego finansowania unijnego z kapitałem sektora prywatnego może zoptymalizować koszty projektu i umożliwić jego realizację w sposób bardziej efektywny niż w przypadku tradycyjnych form finansowania zadań publicznych (kredytów, pożyczek). Mamy zatem do czynienia z dwupłaszczyznowymi korzyściami wynikającymi z realizacji projektów hybrydowych, polegającymi z jednej strony na efektywnym wykorzystaniu środków UE, a z drugiej na obniżeniu kosztów całkowitych realizacji określonego zadania publicznego.

Zalety realizacji projektów PPP z udziałem dofinansowania UE zostały dostrzeżone przez sektor publiczny już w trakcie perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, mimo, iż w okresie tym zawarto jedy-

nie dziewięć umów o PPP/koncesji dofinansowanych ze środków unijnych. Niewielka liczba tego typu kontraktów wynikała m.in. z braku zarówno na gruncie europejskim, jak i krajowym przepisów określających klarowne zasady umożliwiające integrację środków europejskich z kapitałem prywatnym w ramach PPP i koncesji. Taka sytuacja spowodowała brak pewności władz publicznych w zakresie praktycznych możliwości realizacji przedsięwzięć w formule hybrydowej, co skutkowało niewielką liczbą wdrożonych projektów.

Projekty hybrydowe w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020

Dostrzegając powyższe problemy, Komisja Europejska w trakcie programowania perspektywy finansowej na lata 2014–2020 wskazywała na konieczność stworzenia podstaw prawnych umożliwiających szerszą absorpcję środków unijnych w ramach modelu partnerstwa publiczno- prywatnego. W rezultacie podjętych prac legislacyjnych, do Rozporządzenia ogólne go w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020 (dalej: rozporządzenie ogólne)² po raz pierwszy wprowadzono legalną definicję partnerstwa publiczno- prywatnego³ oraz określono zasady przeznacza-

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

3 „Partnerstwa publiczno- prywatne” (PPP) oznaczają formę współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w pro-

nia środków unijnych na realizację polityki spójności w celu wsparcia operacji PPP⁴. W rozporządzeniu zastosowano szereg udogodnień dla strony publicznej, wprowadzając m.in. możliwość zmiany beneficjenta z podmiotu publicznego, który zainicjował operację PPP, na partnera prywatnego wyłonionego w ramach otwartej i konkurencyjnej procedury, możliwość dokonania zmiany partnera prywatnego będącego beneficjentem środków UE na inny podmiot prywatny lub publiczny, jak również umożliwiono posiadanie statusu beneficjenta podmiotowi publicznemu, bądź partnerowi prywatnemu. Rozporządzenie ogólne wprowadziło także instytucję rachunku powierniczego, poprzez który dokonywane będą płatności na rzecz beneficjentów w odniesieniu do wydatków ujętych we wniosku o płatność.

Wprowadzone na gruncie prawodawstwa europejskiego regulacje w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych, w polskim porządku prawnym znalazły odzwierciedlenie w ustawie z 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1460), zw. dalej: ustawą wdrożeniową, gdzie wprowadzono definicję projektu hybrydowego, stanowiąc, iż: *Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej (art. 34 ust. 1 ustawy wdrożeniowej)*. Oznacza to, iż projekty hybrydowe w rozumieniu ww. ustawy to formy współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, polegające na budowie, przebudowie lub remoncie obiektu budowlanego, lub wyposażeniu składnika majątkowego w urządzenia, podwyższające jego wartość lub użyteczność, w połączeniu z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem, a także polegające na dzieleniu ryzyka, wspólnym korzystaniu ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub wykorzystujące dodatkowe źródła kapitału.

Powyższą **definicję uzupełniają Wytyczne Ministra Rozwoju i Finansów dotyczące zasad przygotowania projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020 z 17 lutego 2017 r.**, dalej zwane Wytycznymi. Wytyczne w odniesieniu

jekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału”.

⁴ Rozdział II Rozporządzenia Ogólnego - Szczególne przepisy dotyczące wsparcia z EFSI na rzecz partnerstw publiczno-prywatnych.

do projektów hybrydowych odnoszą się zarówno do przygotowania projektu inwestycyjnego jako takiego, traktując o różnych aspektach związanych ze studium wykonalności, wykonania analiz finansowych, ekonomicznych, jak również do kwestii generowania dochodu w projekcie.

W związku ze stworzeniem podstaw prawnych do wdrażania przedsięwzięć partnerstwa publicznego z udziałem dofinansowania UE, oczekuje się, że w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 realizowanych będzie w Polsce co najmniej 20 projektów hybrydowych. Zwiększeniu zastosowania modelu hybrydowego, będzie w obecnym okresie programowania UE sprzyjać również realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (mechanizm ZIT) jako kompleksowych programów wspierających rozwój miast. Mechanizm ten jest w szczególności wykorzystywany w sektorze efektywności energetycznej, gdzie w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 są obecnie realizowane następujące projekty hybrydowe:

- **Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza.** Projekt z udziałem dofinansowania UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, IV Oś priorytetowa: Gospodarka niskoemisyjna – mechanizm ZIT (*projekt w realizacji; zawarto umowę o PPP oraz umowę o dofinansowanie projektu*);
- **Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice.** Projekt z udziałem dofinansowania UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020, IV Oś priorytetowa: Gospodarka niskoemisyjna – mechanizm ZIT (*projekt w realizacji; zawarto umowę o PPP oraz umowę o dofinansowanie projektu*);
- **Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie w formule PPP.** Projekt z udziałem dofinansowania UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, Działania 10.1 Efektywność Energetyczna – mechanizm ZIT, Poddziałania 10.1.1. Efektywność energetyczna – mechanizm ZIT (*projekt na etapie wdrażania: zawarto umowę o dofinansowanie projektu, procedura wyboru partnera prywatnego znajduje się na etapie składania ofert*).

Innymi projektami hybrydowymi, na które warto zwrócić uwagę (wdrażanymi poza mechanizmem ZIT) są ponadto:

- **Budowa Centrum Badań Środowiska i Innowacyjnych Technologii Żywności dla Jakości Życia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego hybrydowego**, realizowany przez Instytut Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności Polskiej Akademii Nauk w Olsztynie. Projekt z udziałem środków UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, działanie 1.1. Nowoczesna infrastruktura badawcza publicznych jednostek naukowych (projekt na etapie wdrażania: podpisano umowę o dofinansowanie projektu, ogłoszono postępowanie o wybór partnera prywatnego);
- **Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu, realizowana w formule PPP** (projekt na etapie zaproszenia partnerów do składania ofert oraz w trakcie oceny dwóch wniosków aplikacyjnych).

Jak przygotować się do realizacji projektu hybrydowego?

W dalszej części artykułu, w oparciu o doświadczenia autorów – doradców strony publicznej w procesie wdrażania ww. projektów, przedstawione zostaną praktyczne aspekty związane z przygotowaniem przedsięwzięć PPP uwzględniających w strukturze finansowej dofinansowanie zewnętrzne, ze wskazaniem dobrych praktyk, które umożliwią właściwe przygotowanie podmiotu publicznego do realizacji projektu hybrydowego.

Zważywszy, iż projekty partnerstwa publiczno-prywatnego charakteryzują się bardziej złożoną strukturą organizacyjno-prawną niż przedsięwzięcia realizowane w modelu tradycyjnym (zakładają bowiem dodatkowe elementy finansowania i utrzymania/zarządzania), wymagają większego zaangażowania władz publicznych w proces przygotowania i wdrożenia realizacji tego typu przedsięwzięć. Oznacza to, iż konieczność podjęcia odpowiednich działań analitycznych, organizacyjnych i prawnych nie dotyczy wyłącznie projektów hybrydowych, a co do zasady wszystkich projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Niemniej jednak hybrydowy charakter projektu powoduje, że faza przygotowawcza ma szczególnie istotny charakter, bowiem musi dodatkowo uwzględ-

nić udział w strukturze projektu elementy i ryzyka związane z dofinansowaniem zewnętrznym. W szczególności należy podkreślić fakt, iż **w tego typu projektach podmiot publiczny i partner prywatny będą występować w podwójnej roli**. Podmiot publiczny najczęściej będzie jednocześnie beneficjentem projektu UE (teoretycznie może być nim również partner prywatny), z kolei partner prywatny – podmiotem upoważnionym do ponoszenia wydatków w projekcie, co wpływa w bezpośredni sposób na podział zadań i ryzyk w projekcie i warunki rozliczeń pomiędzy stronami kontraktu.

Zidentyfikowanie projektu

Jak każdy projekt PPP, przygotowanie przedsięwzięcia hybrydowego należy zacząć od zidentyfikowania potrzeby publicznej. Ostateczny zakres zależeń będzie bowiem od celu jaki zamierza osiągnąć podmiot publiczny w wyniku realizacji planowanej inwestycji. Co do zasady inicjatorem projektu powinna być osoba zarządzająca jednostką lub osoby pełniące funkcje kierownicze, przy współpracy pracowników merytorycznych. Do wydziału inwestycyjnego na tym etapie powinno należeć określenie możliwości realizacji konkretnego projektu w formule PPP, w szczególności w odniesieniu do posiadanych zasobów, warunków realizacji oraz zakresu przedsięwzięcia (uwarunkowania prawne, otoczenie społeczno-gospodarcze). Na tym etapie bardzo istotna jest również rola jednostek finansowych, które powinny dokonać określenia możliwości współfinansowania projektu (określenie potencjalnych źródeł finansowania) oraz ewentualnego wpływu na wskaźnik zadłużenia jednostki.

Identyfikacja celu i przedmiotu projektu może być dodatkowo podyktowana obszarem, w ramach którego według wiedzy podmiotu publicznego możliwe będzie pozyskanie dofinansowania w ramach obecnej perspektywy finansowej UE. Przykładowo, jeżeli według wiedzy podmiotu publicznego planowany jest nabór wniosków na dofinansowanie inwestycji z zwiększającą efektywność energetyczną budynków użyteczności publicznej, należy rozważyć realizację projektu PPP w tym obszarze, dokonując jednocześnie selekcji budynków przeznaczonych do modernizacji⁵. W przypadku gdy strona publiczna rozważa realizację kilku inwestycji w modelu PPP, przedsięwzięcie hybrydowe powinno mieć charakter priorytetowy z uwagi na szansę pozyskania dodatkowego finansowania, którego nie można byłoby uwzględnić w strukturach planowanych projektów PPP w innych obszarach.

⁵ W zakres projektu PPP nie muszą wchodzić wyłącznie obiekty wskazane we wniosku o dofinansowanie.

Pożądaný skład zespołu wdrożeniowego do realizacji projektu hybrydowego przedstawia się następująco:

- Przedstawiciel zarządu jednostki – jako osoba podejmująca strategiczne decyzje w projekcie będąca jednocześnie koordynatorem odpowiedzialnym za realizację całego procesu i zgodność realizacji z przyjętym harmonogramem prac;
- Osoba odpowiedzialna za finanse jednostki (np. skarbnik lub główny księgowy w jednostce samorządu terytorialnego) – jako osoba odpowiedzialna za określenie i nadzorowanie realizacji warunków finansowych projektu;
- Osoba odpowiedzialna za inwestycje w jednostce – jako osoba odpowiedzialna za kwestie techniczne projektu, związane m.in. z jego zakresem i procesem inwestycyjnym;
- Osoba odpowiedzialna za pozyskiwanie i rozliczanie dofinansowania zewnętrznego w jednostce – jako osoba koordynująca proces dofinansowania i odpowiadająca za kontakty z instytucją zarządzającą/pośredniczącą;
- Specjalista w zakresie prawa zamówień publicznych – jako osoba odpowiedzialna za koordynację formalno-prawną procedury wyboru partnera prywatnego w trybie ustawy pzp/koncesji.

Dotatkowo w skład zespołu roboczego powinni wejść przedstawiciele komórek, których zakres merytoryczny odpowiada zakresowi przedmiotu projektu hybrydowego, np. przedstawiciel wydziału oświaty w przypadku modernizacji obiektów szkół. Wynika to z faktu, iż **niezwykle ważną rolę zespołu wdrożeniowego jest aktywny udział w negocjacjach, które dotyczą wszelkich aspektów projektu.** W rezultacie w proces wyboru partnera prywatnego powinni być zaangażowani na poszczególnych etapach projektu wszyscy członkowie zespołu wdrożeniowego. W powyższym zakresie **zaleca się, aby członkowie zespołu wdrożeniowego w całości, z wyjątkiem kierownika jednostki weszli w skład komisji przetargowej.**

Utworzenie zespołu wdrożeniowego i zaangażowanie zewnętrznych doradców

Jak zostało powyżej wskazane, projekty hybrydowe wymagają kompleksowego podejścia ze strony zarządu danej jednostki oraz poszczególnych komórek merytorycznych. Dobrą praktyką w tym zakresie jest powołanie w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego zespołu wdrożeniowego. Celem powołania takiego zespołu jest stworzenie mechanizmu umożliwiającego kompleksowe zarządzanie projektem od momentu jego zdefiniowania, przez przygotowanie przedsięwzięcia, wybór inwestora prywatnego, aż po monitorowanie zawartej umowy PPP. Powyższe oznacza, że zespół wdrożeniowy może zostać powołany jeszcze przed zdefiniowaniem projektu, co jednak w przypadku projektów hybrydowych nie jest regułą, gdyż najczęściej identyfikacja projektu hybrydowego jest podyktowana warunkami potencjalnego źródła dofinansowania.

Najczęstszą praktyką w powyższym zakresie jest utworzenie zespołu wdrożeniowego na etapie analiz przedrealizacyjnych projektu. Takie rozwiązanie zostało zastosowane m.in. w projektach hybrydowych Zgierz, Pabianic oraz Sopotu oraz w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu. Możliwe (choć nie rekomendowane) jest również przyjęcie rozwiązania, w którym zespół wdrożeniowy przyjmuje postać komisji przetargowej powoływanej dopiero na etapie procedury wyboru partnera prywatnego.

Charakterystycznym elementem zakończonych z sukcesem projektów hybrydowych było zaangażowanie przez podmioty publiczne zewnętrznych doradców posiadających doświadczenie we wdrażaniu tego typu przedsięwzięć (w obszarach: prawnych, finansowych, technicznych). **Doradca stanowi istotne wsparcie zespołu wdrożeniowego, z uwagi na fakt, iż w sektorze publicznym z naturalnych przyczyn brakuje specjalistycznej wiedzy i praktyki w zakresie wdrażania i realizacji projektów PPP, a zwłaszcza projektów hybrydowych.** Zarówno przygotowanie przedsięwzięcia, jak też przeprowadzenie wyboru partnera prywatnego, wymagają bowiem specjalistycznych umiejętności m.in. w zakresie opracowywania analiz przedrealizacyjnych dla projektów hybrydowych czy konstruowania istotnych postanowień umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym uwzględniających mechanizmy niezbędne do rozliczenia dofinansowania UE. **Doradca pełni również często rolę quasi-mediatora, który w sposób obiektywny jest w stanie ocenić propozycje podmiotu publicznego i zarekomendować rozwiązanie, które z perspektywy sektora publicznego może zostać niedostrzeżone⁶.**

W świetle regulacji dotyczących zasad realizacji projektów hybrydowych, istotnym etapem wdrożenia projektu hybrydowego jest proces analiz przedrealiza-

⁶ Więcej na temat doświadczeń doradcy sektora publicznego przeczytać można w *Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 2, str. 55 i nast.

cyjnych i testów rynkowych. Zgodnie bowiem z Wytycznymi, podmiot publiczny podejmuje decyzję o realizacji inwestycji w trybie PPP w oparciu o odpowiednią analizę przedrealizacyjną. Oznacza to, iż jest ona obowiązkowa dla wszystkich projektów hybrydowych i służy ustaleniu, czy partnerstwo publiczno-prywatne może być korzystniejszą od tradycyjnej formuły opcją realizacji analizowanego przedsięwzięcia⁷. Należy zatem pamiętać, iż podmiot publiczny powinien uzyskać wyniki ww. analiz przed rozpoczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu hybrydowego.

Wykonanie analiz przedrealizacyjnych i przeprowadzenie testu rynku

Wytyczne określają jedynie zalecaną metodologię opracowania analiz przedrealizacyjnych, co oznacza, iż **podmiot publiczny może przeprowadzić proces analityczny według własnej metodologii, pod warunkiem, iż umożliwi ona porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego.**

Niemniej jednak zgodnie z Wytycznymi zalecane jest przeprowadzenie analizy przedrealizacyjnej w następujących etapach:

- **Etap 1: Określenie koncepcji projektu i analiza opcji jego wdrożenia**
Na pierwszym etapie następuje zdefiniowanie głównych założeń projektu hybrydowego poprzez wskazanie bezpośrednich i pośrednich celów, jakie mają zostać osiągnięte dzięki jego realizacji.
- **Etap 2: Określenie wstępnej koncepcji projektu w formule PPP**
W kolejnym etapie podmiot publiczny powinien sformułować wstępną koncepcję projektu hybrydowego przeprowadzając wstępne analizy wykonalności, popytu oraz opcji. W praktyce najczęściej etap pierwszy i drugi realizowane są równoległe i przybierają postać zbiorczego opracowania.
- **Etap 3: Przeprowadzenie testów rynkowych**
W ramach etapu trzeciego, podmiot publiczny przeprowadza testowanie rynku. Celem tego etapu zgodnie z Wytycznymi jest zdobycie oraz przeanalizowanie informacji na temat zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów pry-

⁷ Zgodnie z punktem 3) Podrozdziału 13.2 Wytycznych „Analiza przedrealizacyjna powinna mieć charakter kompleksowy i dotyczyć aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz technicznych planowanego do realizacji projektu”.

watnych i instytucji finansowych, jak również weryfikacja i ewentualna zmiana wstępnej koncepcji realizacji projektu opracowanej w ramach poprzednich etapów. W związku z powyższym testy rynkowe powinny obejmować zarówno zagadnienia prawno-finansowe, techniczne, jak również związane z warunkami pozyskania i rozliczenia dofinansowania UE.

Testy rynkowe według wyboru podmiotu publicznego mogą przybrać zarówno formę korespondencyjną (przesłanie zainteresowanym podmiotom memorandum informacyjnego projektu oraz ankiet badawczych), jak również mogą zostać przeprowadzone w formie spotkań lub wideokonferencji.

Przeprowadzając test rynku, należy każdorazowo zapewnić, aby proces testów przebiegał w sposób transparentny, np. poprzez nagrywanie i protokołowanie spotkań organizowanych w ramach testu rynku.

Jest to bardzo istotna część procesu analitycznego, bowiem na tym etapie następuje konfrontacja koncepcji opracowanej przez stronę publiczną z oczekiwaniami sektora prywatnego, w wyniku, której możliwe jest dostosowanie koncepcji do warunków rynkowych (np. w zakresie technicznym, strukturalnym), zwiększając szansę na powodzenie i „bankowalność” projektu. Dobrym przykładem w powyższym zakresie jest pilotażowy projekt partnerstwa publiczno-prywatnego z sektora efektywności energetycznej pn. *Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu*, gdzie w wyniku przeprowadzonego testu rynku podjęto decyzję o rozszerzeniu zakresu inwestycyjnego projektu poprzez dodatkową modernizację głównego budynku szpitala, pomimo, iż zgodnie z przyjętymi na początku procesu analitycznego założeniami, zadanie to miał być realizowane oddzielnie w modelu tradycyjnym z udziałem dofinansowania UE.

W trakcie testów rynkowych przeprowadzonych w formie bezpośrednich spotkań z potencjalnymi partnerami prywatnymi, wykonawcy wskazali, iż przeprowadzenie kompleksowej modernizacji szpitala w ramach dwóch odrębnych zamówień – części zakresu w modelu PPP i części w modelu tradycyjnym – w praktyce będzie niemożliwe skoordynowania, w związku z czym wyłącznie realizacja projektu w pełnym zakresie inwestycyjnym pozwoli osiągnąć podmiotowi publicznemu oczekiwane rezultaty w zakresie efektów energetycznych i użytkowych. W związku z powyższym do porównania wykonalności projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu tradycyjnym przyjęto wariant zakładający kompleksową realizację inwestycji w ramach jednego zamówie-

nia z udziałem dwóch źródeł dofinansowania UE na poszczególne zakresy inwestycji⁸.

- **Etap 4: Porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu tradycyjnym**

Ostatnim krokiem jest prawno-finansowe porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu tradycyjnym. Szczegółowy zakres analiz przedrealizacyjnych został przedstawiony w podrozdziałach 13.2 i 13.3. Wytycznych.

W praktyce, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć, których koncepcja na etapie analitycznym jest już możliwie precyzyjnie określona, możliwe jest przeprowadzenie jednoetapowej kompleksowej analizy przedrealizacyjnej projektu mającej na celu wykazanie zasadności realizacji inwestycji w modelu PPP, a następnie przeprowadzenie testu rynku w celu weryfikacji analiz. Taką metodologię procesu analitycznego przyjęto m.in. przy realizacji projektów termomodernizacyjnych w Zgierzu, Pabianicach i Sopocie realizowanych dofinansowanych w ramach mechanizmu ZIT.

Dla beneficjentów planujących wdrożenie projektu hybrydowego istotną informacją będzie również możliwość uznania za wydatki kwalifikowalne w ramach projektu koszty przygotowania analiz przedrealizacyjnych oraz koszty związane z zatrudnieniem zewnętrznych doradców.



Źródło: fotolia.pl

Kiedy należy złożyć wniosek o dofinansowanie i opracować program funkcjonalno-użytkowy

Kolejnym krokiem jest podjęcie przez kierownika jednostki na podstawie wyników analiz decyzji o realizacji projektu w modelu hybrydowym i wszczęcie procedury wyboru partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego⁹. Powstaje wówczas pytanie; kiedy w trakcie tego procesu należy złożyć wniosek o dofinansowanie? Odpowiedź nie będzie jednoznaczna.

W przypadku projektów hybrydowych złożenie wniosku o dofinansowanie możliwe jest bowiem zarówno przed wyborem partnera prywatnego, jak również po zakończeniu postępowania przetargowego i zawarciu umowy o PPP. W pierwszym przypadku umowa o dofinansowanie powinna mieć charakter warunkowy do czasu zawarcia umowy PPP i jej weryfikacji przez instytucję zarządzającą. W drugim przypadku umowa o PPP również może mieć charakter warunkowy. Takie rozwiązanie zastosowane zostało m.in. przez Miasto Zgierz, które zawarło z partnerem prywatnym umowę o PPP, jednak uzależniło rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia od pozyskania dofinansowania (pozyskanie dofinansowania było warunkiem zawieszającym określonym w umowie o PPP). Takie rozwiązanie nie musi być jednak regułą, zwłaszcza w przypadku, gdy podmiot publiczny jest zdecydowany na realizację projektu PPP niezależnie od skuteczności pozyskania do-

⁹ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy z dnia 25 maja 2006 r. prawo zamówień publicznych wprowadzającej do ustawy Pzp tryb dialogu konkurencyjnego, umożliwia on udzielanie złożonych i skomplikowanych zamówień, w szczególności związanych z projektami infrastrukturalnymi, technologiami teleinformatycznymi lub projektami obejmującymi złożone procesy finansowania. [...] Skorzystanie z tego trybu będzie możliwe w przypadku zamówień o szczególnie złożonym charakterze, np. projektach związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, [...]". tryb ten został zastosowany do wyboru partnera prywatnego we wszystkich projektach hybrydowych realizowanych na gruncie ustawy ppp w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020.

⁸ W przedsięwzięciu przewidziano pozyskanie dofinansowania z następujących źródeł:

- Dofinansowanie realizacji projektu pn. *Poprawa Właściwości Energetycznych Budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020 dla osi priorytetowej: IV. Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna dla działania: Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej dla poddziałania: 4.3.1. Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii w infrastrukturze publicznej i mieszkaniowej – ZIT, o nr WND-RPSL.04.03.01-24-04B6/17-001.
- Dofinansowanie realizacji projektu pn. *Stworzenie infrastruktury zapobiegającej negatywnym skutkom chorób cywilizacyjnych w WSS5 im. Św. Barbary w Sosnowcu* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020 dla osi priorytetowej: X. Rewitalizacja oraz infrastruktura społeczna i zdrowotna działania 10.1 Infrastruktura ochrony zdrowia o nr WND-RPSL.10.01.00-24-05G1/17-001.

finansowania. W takiej sytuacji umowa o PPP powinna jednak przewidywać mechanizmy pozwalające na włączenie pozyskanego w przyszłości dofinansowania UE w montaż finansowy projektu i model rozliczeń z partnerem prywatnym. **Należy w takiej sytuacji zwrócić również szczególną uwagę na przyjęcie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia precyzyjnych założeń finansowych projektu na potrzeby dokonania przez oferentów porównywalnych kalkulacji cenowych.** Takie założenie może polegać przykładowo na wymogu kalkulacji ceny bez uwzględnienia dofinansowania UE, lub z uwzględnieniem dofinansowania na określonym przez podmiot publiczny poziomie.

Możliwe jest także złożenie wniosku o dofinansowanie, a nawet zawarcie umowy o dofinansowanie jeszcze przed wszczęciem postępowania PPP (z takim przypadkiem mamy do czynienia w projekcie Instytutu Rozrodu Zwierząt i Badań Żywności PAN w Olsztynie), niemniej jednak z uwagi na fakt, iż wniosek o dofinansowanie i studium wykonalności powinny uwzględniać hybrydowy charakter projektu, zaleca się złożenie wniosku po przeprowadzeniu analiz przedrealizacyjnych. Tym bardziej, że zgodnie z Wytycznymi analiza przedrealizacyjna projektu hybrydowego powinna zostać udostępniona instytucji zarządzającej na etapie wnioskowania o dofinansowanie. Zastrzec przy tym należy, że nie jest konieczne, aby dokument ten stanowił odrębny załącznik do wniosku o dofinansowanie¹⁰.

Takie elastyczne podejście jest wyrazem z intencji ustawodawcy, mającej na celu umożliwienie w jak największym stopniu realizację projektów hybrydowych, które w momencie składania dokumentacji aplikacyjnej (zwłaszcza przy naborach konkursowych) mogą znajdować się na różnym etapie – przygotowania, wdrażania lub realizacji. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż przyjęcie jednego momentu składania dokumentacji aplikacyjnej np. wyłącznie po wyborze partnera prywatnego w znaczny sposób ograniczyłoby liczbę projektów hybrydowych, z uwagi na czas niezbędny na przeprowadzenie procedury przetargowej, trwającej w projektach hybrydowych średnio ok. 12 miesięcy.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż **moment złożenia wniosku o dofinansowanie ma istotny wpływ na proces i harmonogram wdrożenia projektu.** Złożenie wniosku aplikacyjnego przed wyborem partnera prywatnego wiąże się z koniecznością jak najbardziej precyzyjnego określenia w ramach dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi zakresu rzeczowego przedsięwzięcia. Istotne jest bowiem, aby zakres rzeczowy projektu PPP odpowiadał w jak największym stopniu wydatkom kwalifikowalnym projektu określo-

¹⁰ Pod warunkiem, że szczegółowe dane o projekcie zostaną zawarte we wniosku o dofinansowanie.

nym we wniosku aplikacyjnym. Mimo, iż jak zostało powyżej wskazane koncepcja projektu określana jest na etapie analiz przedrealizacyjnych, to w praktyce ostateczny zakres inwestycji definiowany jest w trakcie dialogu konkurencyjnego. Partnerzy bowiem w oparciu o przeprowadzone analizy (np. wizje lokalne budynków przeznaczonych do modernizacji) oraz na podstawie swojej wiedzy, know-how i doświadczenia proponują optymalny zakres prac, które mogą ostatecznie powodować zmiany w stosunku do pierwotnych koncepcji podmiotu publicznego. Dlatego też zwłaszcza w projektach hybrydowych rekomenduje się poświęcenie pierwszej tury negocjacyjnej zagadnieniom technicznym projektu, aby w pierwszej kolejności zdefiniować optymalny zakres przedsięwzięcia z punktu widzenia planowanego dofinansowania oraz opracować program funkcjonalno-użytkowy (w projektach PPP partner prywatny najczęściej odpowiada również za zaprojektowanie infrastruktury).

Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z Wytycznymi w przypadku projektów hybrydowych program funkcjonalno-użytkowy nie musi być załączany na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Rozwiązanie to stanowi odpowiedź Ministerstwa Rozwoju na zgłaszane przez beneficjentów praktyczne problemy napotkane w trakcie wdrażania pierwszych projektów hybrydowych, które wynikały z faktu, iż instytucje zarządzające wzorem tradycyjnych przedsięwzięć ubiegających się o dofinansowanie wymagały w regulaminach konkursów/naborów załączenia do dokumentacji aplikacyjnej PFU lub dokumentacji projektowej. Wielu beneficjentów będących jeszcze w trakcie dialogu konkurencyjnego nie było w stanie w momencie składania dokumentacji aplikacyjnej opisać wymagań technicznych i użytkowych dla planowego projektu w formie PFU.

W takim przypadku opis technicznych i funkcjonalnych założeń projektu beneficjent powinien zawrzeć w ramach analizy przedrealizacyjnej projektu i załączyć ją do wniosku o dofinansowanie. Oczywiście **najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest przeprowadzenie dialogu w zakresie technicznym przedsięwzięcia i opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Jeżeli z uwagi na harmonogram naboru nie będzie to możliwe, należy rozważyć poprzedzenie procedury wyboru partnera prywatnego dialogiem technicznym, który pomoże podmiotowi publicznemu doprecyzować przedmiot i zakres zamówienia (w szczególności w przypadku złożonych i skomplikowanych projektów).**

Z takim problemem nie muszą borykać się beneficjenci, którzy składają wniosek o dofinansowanie po dokonaniu wyboru partnera prywatnego i zawarciu umowy o PPP. Wynika to z faktu, iż PFU stanowi tech-

niczny opis przedmiotu zamówienia i jest nieodzownym elementem specyfikacji istotnych warunków zamówienia przekazywanej wykonawcom biorącym udział w dialogu w ramach zaproszenia do składania ofert. Po wyborze partnera prywatnego podmiot publiczny może w sposób precyzyjny sporządzić wniosek o dofinansowanie, znając jednocześnie cenę oferty partnera prywatnego. Jest to rozwiązanie łatwiejsze z punktu widzenia pozyskania dofinansowania, niemniej jednak nieco bardziej skomplikowane z punktu widzenia procedury wyboru partnera prywatnego. Brak jest bowiem wiedzy na etapie składania ofert na temat kwoty przyznanego dofinansowania. Istnieje również ryzyko konieczności dokonania zmian umowy o PPP w celu dostosowania jej do wymogów Instytucji Zarządzającej w zakresie umożliwiającym rozliczenie dofinansowania.

Warto dodać, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Rozwoju (obecnie jest to Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) wyrażonym w Wytycznych i dodatkowych odpowiedziach zamieszczanych na stronie: www.funduszeuropejskie.gov.pl, istnieje możliwość dokonywania zmiany zakresu technicznego projektu hybrydowego w stosunku do specyfikacji technicznej przedstawionej we wniosku aplikacyjnym. W takim przypadku wystarczające powinno być przedstawienie przez podmiot publiczny stosownych wyjaśnień, które odniosą się do przyczyn zmian oraz ich skutków dla projektu. Na takiej podstawie powinna być możliwa ocena czy projekt nadal kwalifikuje się do dofinansowania bądź na jakich warunkach kwalifikacja ta może mieć miejsce. W przypadku projektów hybrydowych, które ulegną modyfikacji po wyłonieniu partnera prywatnego istotne jest, aby zmiany nie uległy założeniom przyjętym na etapie oceny merytorycznej, które spowodowały, że dany projekt zajął na tyle wysoką pozycję na liście rankingowej, że został wybrany do dofinansowania. Ważne jest by beneficjent zapewnił ścieżkę umożliwiającą prześledzenie ewentualnych zmian, jakie nastąpiły względem założeń projektu wskazanych w pierwotnej analizie przedrealizacyjnej. Weryfikacja tego zagadnienia nie wymaga przeprowadzania odrębnej kontroli. Sprawdzenie i prześledzenie zmian może mieć miejsce w ramach standardowych działań kontrolnych prowadzonych przez właściwą instytucję. Instytucje oceniające projekty powinny wziąć pod uwagę tę szczególną cechę projektów PPP.

Należy także wyraźnie podkreślić, że posiadanie przez podmiot publiczny dokumentacji budowlanej wraz z pozwoleniem na budowę (model BFO) nie wpływa negatywnie na możliwość realizacji projektu hybrydowego. Pomimo że Wytyczne sugerują, iż powinien być to model DBFO¹¹, to z uwagi na szerokie możliwości współpracy publiczno-prywatnej oferowa-

ne przez naszą krajową ustawę o PPP, projektowanie nie stanowi nieodzownego elementu tej „układanki”. Z perspektywy oceny wniosku aplikacyjnego w pewnych przypadkach może być nawet lepszym rozwiązaniem.

Kwalifikowalność wydatków i sposób rozliczania dotacji

Przygotowując projekt hybrydowy należy zwrócić szczególną uwagę na zagadnienie prawidłowego wykorzystania środków europejskich w ramach struktury przedsięwzięcia PPP. Jak wynika z art. 65 ust. 2 rozporządzenia ogólnego wydatki kwalifikują się do otrzymania wkładu z funduszy, jeżeli zostały poniesione przez beneficjenta i zapłacone w okresie ich kwalifikowalności. Od tej ogólnej zasady uczyniony został wyjątek właśnie na rzecz realizacji projektów PPP. Otóż, stosownie do art. 64 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, w przypadku gdy beneficjentem funduszy jest podmiot publiczny, wydatki kwalifikowane może pokryć – pod pewnymi warunkami - partner prywatny. Poniesienie wydatków należy rozumieć dosłownie – jako faktyczny rozchód z rachunku partnera prywatnego. Pokrycie wydatków musi zostać odpowiednio udokumentowane. Na tej podstawie beneficjent może złożyć wniosek o płatność. Z kolei w oparciu o dalszą część ww. przepisu, płatności na rzecz beneficjentów dokonane przez partnera prywatnego wpłacane są na tzw. rachunek powierniczy. Rachunek ten, zgodnie z definicją wyrażoną w art. 2 pkt 26 Rozporządzenia Ogólnego, oznacza *rachunek bankowy (...) objęty pisemną umową między beneficjentem będącym podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, zatwierdzoną przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą, otwarty specjalnie w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności, wyłącznie do celów przewidzianych w (...) art. 64, lub rachunek bankowy otwarty na warunkach zapewniających równoważne gwarancje dotyczące wypłat ze zgromadzonych środków*. Pozornie konstrukcja ta wydaje się logiczna.

W praktyce jednak ze sposobem wydatkowania środków UE w projektach PPP wiążą się m.in. następujące zagadnienia i problemy, które bezwzględnie należy wziąć pod uwagę w trakcie prac przygotowawczych:

- **Poniesienie wydatków przez partnera prywatnego** – należy pamiętać, że w przypadku projektów hybrydowych partner prywatny może ponieść wszelkie wydatki projektowe – zarówno kwalifikowane, jak też niekwalifikujące się do objęcia wsparciem, a ponadto – pokryć wkład własny beneficjenta. Jeżeli jednak prawidłowe rozliczenie tych

¹¹ O modelach pisaliśmy w nr 3 *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego*, str. 52 i nast.

wydatków musi być dokonane z uwzględnieniem ich faktycznego poniesienia przez wykonawcę, powstaje oczywiste pytanie o to w jaki sposób wydatki te mają być udokumentowane. O ile bowiem stosunkowo łatwo dowieść zapłaty faktur podwykonawców (choć i tu – z uwagi na tzw. odwrócony VAT może powstać problem), to już kwestie marży, kosztów logistyki, zarządu, organizacji projektu, wreszcie – wykorzystania zasobów własnych partnera prywatnego – są praktycznie niemożliwe do rzetelnego udokumentowania. A skoro tylko rzeczywiście poniesione i udokumentowane wydatki mogą być podstawą ich rozliczenia – sytuacja ta powoduje ogromne ryzyko nieuzyskania przez beneficjenta pełnej kwoty dofinansowania.

Minimalizacja tego ryzyka może nastąpić w szczególności poprzez wydzielenie przez partnera prywatnego spółki celowej, która ponosiła będzie wydatki projektowe (pytanie jednak jak taka transakcja traktowana będzie na gruncie przepisów podatkowych), jak również wykorzystanie systemu zaliczkowania projektu, o czym niżej.

1. Zaliczka ze środków UE - dopuszczenie uzyskania przez beneficjenta zaliczki daje dwojakie możliwości transferu środków zaliczkowych do partnera prywatnego. Po pierwsze, możliwe jest wykorzystanie mechanizmu przekazania zaliczki w ramach wynagrodzenia, na podstawie udokumentowanych przez wykonawcę wydatków. Po drugie – nie ma formalnych przeszkód, aby środki z zaliczki przekazane zostały wykonawcy jako podmiotowi upoważnionemu do ponoszenia wydatków kwalifikowanych. Zagadnienie to, które pojawiło się w trakcie negocjacji umowy PPP w projekcie Sopotu, zaowocowało stanowiskiem Ministra Rozwoju, zgodnie z którym „*Warunki przekazania zaliczki do beneficjenta powinna regulować umowa o dofinansowanie, zaś warunki przekazania ww. zaliczki (jako wkładu własnego w projekt) od beneficjenta (partnera publicznego) do partnera prywatnego powinna regulować umowa PPP*”. Z uwagi na bardzo wysoki poziom zaliczkowania projektów (do 90%), wykorzystanie mechanizmu zaliczki może mieć bardzo pozytywny wpływ zarówno na formalną stronę rozliczenia przedsięwzięcia, jak też na istotne zmniejszenie kosztów jego finansowania.

2. Refundacja wydatków – refundacja wydatków partnera prywatnego następować musi zawsze po udokumentowaniu ich poniesienia. Trudności, jakie się z tym wiążą, wskazano w pkt 1. Należy jednak podkreślić, że jedynie refundacja wydatków przekazywana jest na rachunek powierniczy, podczas gdy zaliczki transferuje się na odrębny rachunek beneficjenta.

Przy okazji jednego z przywoływanych tu projektów powstał nader praktyczny problem – instytucja zarządzająca uznała, że wszelkie środki unijne, bez względu na formę ich przekazywania (zaliczka, refundacja), powinny przechodzić przez rachunek powierniczy. Beneficjent wystąpił zatem do banku z wnioskiem o otwarcie takiego rachunku. Nie trzeba dodawać, że konstrukcja rozliczenia projektu metodą zaliczki (oraz refundacji w okresie kwalifikowalności wydatków) nie ma nic wspólnego ze stosunkiem powiernictwa, zatem bankowy rachunek powierniczy nie znajdzie tu z pewnością zastosowania.

3. Podejście instytucji zarządzających – w żadnym z przygotowywanych przez nas dotychczas projektów – na etapie opracowywania analiz przedrealizacyjnych – zagadnienie rozliczenia projektu nie było analizowane w szczegółach. Dlaczego? Otóż instytucje zarządzające programami operacyjnymi nie pokusiły się dotychczas o opracowanie schematów rozliczenia projektów hybrydowych, posiłkując się zwykle standardowymi wzorami umów o dofinansowanie, ewentualnie modyfikowanymi na potrzeby uwzględnienia struktur PPP. Dopiero w toku postępowań o wybór partnera prywatnego, gdy okazywało się, że współpraca z prywatnym podmiotem różni się od wypłaty wynagrodzenia na rzecz wykonawcy zamówienia publicznego i nie będzie możliwe zastosowanie rozwiązań tradycyjnych, większość instytucji pochylała się na tym problemem. Trzeba przyznać, że instytucje zarządzające z reguły są otwarte na hybrydowe PPP, choć wymaga to od nich dodatkowego zaangażowania i konieczności modyfikacji standardowych dokumentów związanych z udzielaniem dofinansowania.

Optymalne – jak się wydaje – podejście zastosowano w woj. pomorskim, gdzie z instytucją zarządzającą konsultowane były istotniejsze dokumenty dotyczące struktury projektu, jak również projekt umowy o dofinansowanie. Zdarzają się jednak i takie przypadki (woj. mazowieckie), w których opór instytucjonalny skutkuje brakiem możliwości realizacji projektów hybrydowych (przykładowo, podwarszawska gmina Wiązowna realizuje projekt PPP polegający na rozbudowie i modernizacji szkół z udziałem środków unijnych, ale dofinansowanie rozliczane jest w sposób tradycyjny, tj. poprzez wniesienie wkładu własnego gminy do projektu).

Powyższe kwestie mają znaczenie zarówno dla opracowania analiz przedrealizacyjnych, jak też przede

wszystkim – sporządzenia studium wykonalności i wniosku aplikacyjnego. Zasady rozliczania projektów hybrydowych mogą być kształtowane na kilka sposobów, które mają znaczenie dla przepływów finansowych, harmonogramów płatności i zagadnień *stricto* kontraktowych. Ponadto, należy przypomnieć, że podmiot publiczny również może ponosić wydatki kwalifikowane w projekcie, które rozliczane będą w sposób tradycyjny. Podobnie, w przypadku gdy beneficjentem będzie partner prywatny, rozliczanie środków unijnych przybierze postać znaną z typowych projektów współfinansowanych z UE.

Zakończenie

Realizacja projektów hybrydowych jest niewątpliwie trudna. Wiąże się z podwójnym ryzykiem – nieuda-

nego postępowania PPP i niezyskania środków UE. W przypadku powodzenia projektu – korzyści z omawianej struktury są jednak podwójne. Powołane przykłady realizowanych przedsięwzięć hybrydowych dowodzą, że zarówno od strony prawnej, finansowej, jak też proceduralnej, wdrażanie podobnych projektów jest możliwe i efektywne. Nie ulega wątpliwości, że **staranne przygotowanie projektu hybrydowego wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych stron, tj. podmiotu publicznego, partnerów prywatnych, ich doradców, instytucji zarządzających programami operacyjnymi, a na dalszych etapach postępowania PPP – również banków. Z uwagi na pionierski charakter wskazywanych przedsięwzięć, istotną rolę w procesie kształtowania regulacji dotyczących hybrydowych PPP odgrywać musi także Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.**

Michał Liżewski - adwokat, prowadzi własną praktykę prawną. Specjalizuje się w obsłudze prawnej projektów inwestycyjnych realizowanych w formule PPP, koncesji oraz innowacyjnych zamówień publicznych. Doradzał przy realizacji pilotażowych inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zakończonych zawarciem umowy o PPP i pozyskaniem finansowania, jak również przy realizacji pierwszych w Polsce tzw. projektów hybrydowych z udziałem dofinansowania UE, na rzecz Miasta Zgierza, Sopotu oraz Pabianic.

Rafał Cieślak - radca prawny, prowadzi kancelarię świadczącą usługi doradcze przy projektach PPP i koncesji, zamówieniach publicznych i funduszach unijnych. Doradzał w kilkunastu przedsięwzięciach PPP zakończonych sukcesem, w tym przy pierwszym projekcie administracji rządowej (budowa Sądu Rejonowego w Nowym Sączu) oraz projektach hybrydowych PPP realizowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Zgierzu, Pabianicach, Sopocie, Wiązownie, Sosnowcu). Rekomendowany w rankingu Chambers Europe jako jeden z wiodących w Polsce ekspertów od PPP. Jest doktorem nauk prawnych, adiunktem na Uniwersytecie Warszawskim.

3.2. Projekty hybrydowe – na co samorząd powinien zwrócić uwagę

Dlaczego warto realizować projekty hybrydowe? Czego się bać należy, a co jest jedynie mitem? Co podmiot publiczny powinien mieć na uwadze, myśląc o hybrydowym PPP?

Biuletyn PPP poprosił o wskazówki przedstawicieli samorządów, które mają doświadczenie w realizacji takich przedsięwzięć – miasta: Sopot i Zgierz.

Miasto Sopot

realizuje projekt *Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie w formule PPP*. Dzięki niemu ma zostać zmodernizowanych 25 budynków. Jest to projekt z udziałem dofinansowania UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, Działania 10.1 Efektywność Energetyczna – mechanizm ZIT, Poddziałania 10.1.1. Efektywność energetyczna – mechanizm ZIT.

Nie jest to pierwszy hybrydowy projekt Sopotu. O wcześniejszym *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie* wspominamy w *Biuletynie PPP* w art. *Partnerstwo publiczno-prywatne jako mechanizm wsparcia wykorzystania środków UE w praktyce samorządu* (str. 8 i 9).



**Wojciech Zemła,
Sekretarz Urzędu Miasta Sopot**

Administracja samorządowa, podobnie jak cała administracja publiczna funkcjonuje w oparciu o tak zwany pieniądź „powierzony”. Powierzony, a dokładniej – pozyskany w oparciu o zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych mechanizmy. Wydatkowany zaś jest z jednoznacznie określonym przeznaczeniem – na rzecz szeroko rozumianej lokalnej społeczności i na zaspokajanie jej zbiorowych potrzeb. Co ważne i znamienne - dysponenci środków publicznych, decydując o wykonaniu różnego rodzaju operacji gospodarczych, nie ponoszą w tym procesie osobistego ryzyka. Nie ponoszą, gdyż dysponują środkami powierzonymi, a nie własnym, osobistym kapitałem. Dlatego tak ważne jest, aby gospodarowanie zasobami finansowymi sektora publicznego odbywało się w sposób transparentny, racjonalny i efektywny.

Budżetem jednostki samorządu terytorialnego można w zwykłym trybie po prostu administrować, wydając na bieżąco środki finansowe służące zaspokajaniu bieżących potrzeb. Można też nim zarządzać. Zarządzać w ten sposób, iż złotówka z budżetu jest w stanie „wykreować” kolejną „złotówkę” ze źródeł zewnętrznych. Przez co efektywność tak wydatkowanych pieniędzy wzrasta. Czasem bardzo znacząco.

Dominującym w ostatnich latach źródłem pozyskania środków zewnętrznych jest oczywiście budżet Unii Europejskiej. Dominującym, czy to ze względu na szeroki zakres zadań samorządowych objętych dofinansowaniem, czy to ze względu na istotny udział procentowy środków europejskich w budżetach poszczególnych przedsięwzięć. Należy mieć jednak świadomość, iż „wakacje” w tym zakresie się kończą i najprawdopodobniej w kolejnym okresie budżetowania możliwość pozyskania z UE środków finansowych radykalnie się zmniejszy.

Dlatego też alternatywą dla takich form dofinansowania, współfinansowania czy wsparcia są i będą projekty realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Samorządy lokalne w ostatnich latach coraz śmielej sięgają do tego rozwiązania odnośnie zadań z zakresu budowy infrastruktury komunalnej czy świadczenia usług publicznych. Mimo tego nadal krążą wokół formuły PPP mity, które powodują, iż wielu decydentów obawia się korzystać z formuły PPP.

Jednym z mitów jest obawa, iż nawiązanie współpracy z podmiotem prywatnym niesie z góry podejrzenia natury korupcyjnej, a w konsekwencji nieuchronne wizyty instytucji stojących na straży praworządności. Na szczęście pogląd ten powoli się zmienia. Szczególnie, że w ostatnich latach coraz więcej przedsięwzięć zrealizowanych w oparciu o PPP pojawia się na mapie Polski samorządowej.

Drugą istotną kwestią jest obawa przed „nieznany”. Obawa, iż procedura służąca wyborowi partnera prywatnego jest długa i skomplikowana. Jednak należy pamiętać, iż w procesie wyboru partnera zastosowanie mają przepisy ustawy prawo zamówień publicznych, czyli narzędzia, które i tak znają i stosują samorządy w swoim bieżącym funkcjonowaniu.

Pokutuje też przekonanie, że PPP może mieć zastosowanie wyłącznie odnośnie inwestycji infrastrukturalnych o bardzo znaczącej wartości. Oczywiście jest, że pojęcie „bardzo znaczącej wartości” jest pojęciem bardzo subiektywnym i będzie różnie rozumiane przez włodarzy gmin z budżetem 50 mln złotych, a inaczej przez włodarzy gmin z budżetem w granicach 500 mln złotych. Należy jednak stwierdzić, iż w okresie do końca 2016 r. ponad 80% umów realizowanych w formule PPP stanowiły umowy o wartości nie przekraczającej 50 mln złotych. Niech pozytywnym przykładem będzie chociażby projekt realizowany w formule PPP przez Urząd Miejski w Oławie, gdzie wartość umowy na zaprojektowanie i wybudowanie budynku z przeznaczeniem na lokale socjalne wyniosła 5.736.000 zł.

Innym poglądem, który pojawia się odnośnie partnerstwa publiczno-prywatnego jest pogląd, iż realizacja zadań w tej formule jest droższa niż model tradycyjny. Podstawę dla takiego poglądu stanowi argument, iż partner prywatny kieruje się w swojej działalności chęcią wypracowania zysku. Co do zasady jest to prawda, ale należy pamiętać, iż partner prywatny przejmuje na siebie w znacznej części ryzyka związane z realizacją projektu. Zaczynając od projektowania, poprzez realizację a na eksploatacji kończąc.

Jednak, aby podjąć decyzję o wykonaniu zadania publicznego w formule PPP, niezbędnym jest wcześniejsze wykonanie analizy przedrealizacyjnej: prawnej, ekonomicznej i technicznej oraz dokonanie rozeznania rynku. Analiza, która pozwoliłaby określić warunki realizacji danego zadania, jego finansowania i podziału ryzyka. Zaś rozeznanie rynku celem ustalenia czy w ogóle istnieje szansa na przystąpienie do projektu podmiotów sektora prywatnego - czy dany projekt jest potencjalnie dla nich atrakcyjny.

Jest to bardzo istotny etap, gdyż wpływa on na decyzję co do podjęcia po stronie podmiotu publicznego szeregu działań, zaangażowania dużych sił i środków służących wyłonieniu partnera prywatnego. Brak analizy i rozeznania lub wykonanie ich w sposób mało skrupulatny czy mało szczegółowy może spowodować, iż działania te okażą się nie efektywne a założony cel nie zostanie osiągnięty.

Oceniając partnerstwo publiczno-prywatne z punktu widzenia korzyści dla sektora publicznego można je podzielić na kilka podstawowych grup. Pierwsza z nich to korzyści finansowe – dostęp do dodatkowych źródeł finansowania – czy to bezpośrednio od podmiotu prywatnego, czy też za jego pośrednictwem do niedostępnych w normalnym układzie dla sektora publicznego źródeł, niższe koszty eksploatacji, co związane jest z naturalną skłonnością podmiotu prywatnego do obniżania kosztów przy założonej efektywności. A zatem też niższe ryzyko związane z nieuzasadnionymi kosztami i w konsekwencji mniejsze obciążenia finansowe dla budżetu. Druga – korzyści natury organizacyjnej, polegające na korzystaniu przez podmiot publiczny ze skłonności podmiotu prywatnego do poszukiwania rozwiązań innowacyjnych, nowych technologii, polegające również na sprawności organizacyjnej i efektywności w zarządzaniu podmiotu prywatnego, który co do zasady wykazuje większą sprawność niż podmiot publiczny. Poza tym, podmiot publiczny w tej sytuacji staje się regulatorem i rozliczającym a nie bezpośrednim realizatorem, wykonawcą czy dostawcą. Trzecia – korzyści natury jakościowej – nastawienie podmiotu prywatnego na jak najwyższą efektywność swoich działań, od których zależy najczęściej wysokość uzyskiwanego przez niego wynagrodzenia, wpływa na utrzymywanie przez stronę prywatną wysokiej jakości usług. A jednocześnie na większą „wrażliwość” na potrzeby czy oczekiwania rynku.

Podsumowując, **narzędzie jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne, które może służyć realizacji zadań przypisanych sektorowi publicznemu, winno z każdym rokiem stawać się realną alternatywą dla innych rozwiązań, dostępnych na dzień dzisiejszy. I to w zakresie dostępnych źródeł finansowania, w zakresie sposobu wydatkowania środków finansowych, jak i w zakresie możliwych do zastosowania form organizacyjnych służących realizacji tych zadań.**

Miasto Zgierz

realizuje projekt dotyczący termomodernizacji 24 budynków na terenie Zgierza. Jest to projekt z udziałem dofinansowania UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, IV Oś priorytetowa: Gospodarka niskoemisyjna – mechanizm ZIT.



Przemysław Staniszewski, Prezydent Miasta Zgierza

Foto: Łukasz Sobieralski/UMZ

Moim zdaniem o sukcesie przedsięwzięcia hybrydowego PPP zwykle decyduje kilka czynników. Z perspektywy jednostki samorządowej, ale chyba nie tylko, najważniejsze dla każdego partnera jest doskonale przygotowanie założeń oraz dokładne określenie oczekiwań i potrzeb, w naszym przypadku miasta. Dla Zgierza bardzo przydatna okazała się gruntowna analiza przedrealizacyjna, która obejmowała realną, a nie życzeniową, sytuację finansową miasta, kwestie techniczne oraz – co równie ważne – prawne poszczególnych obiektów. Warto podkreślić, że zdecydowaliśmy się na przetestowanie rynku, chcąc z jednej strony poznać potencjalnych wykonawców, a z drugiej chcieliśmy w ten sposób sami dać się poznać firmom – to ostatecznie też wyszło nam na dobre.

Kolejnym kamieniem milowym w procesie przygotowania projektu w PPP było utworzenie sprawnie działającego, interdyscyplinarnego, ale też niebyt rozbudowanego zespołu ludzi, z włączeniem do niego także zewnętrznych ekspertów.

Na koniec jeszcze jedna istotna kwestia, która być może z perspektywy przedsiębiorstw nie jest tak istotna, ale z punktu widzenia samorządu jest bardzo ważna. Chodzi mi mianowicie o akceptację społeczną, dobrą atmosferę wokół inwestycji i stworzenie poczucia wspólnej realizacji projektu.

A zatem **tak miękkie obszary, jak komunikacja i promocja inwestycji również – w moim odczuciu – powinny być dobrze przemyślane. Jako Zgierz skupiliśmy się na podkreślaniu korzyści płynących z termomodernizacji, na rzetelnym i możliwie najszerszym informowaniu o kolejnych etapach prac, korzystając ze wszystkich dostępnych kanałów komunikacji. Nie żałujemy również czasu na bezpośrednie spotkania z zainteresowanymi.**

3.3. PPP z wykorzystaniem środków krajowych

Dawid Zalewski

Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być stosowane do realizacji zadań publicznych, jeśli jest to rozwiązanie korzystniejsze dla podmiotu publicznego niż samodzielne działanie. Korzyść dla interesu publicznego wynikać mogą z wyższej efektywności ekonomicznej działań prowadzonych przez partnera prywatnego liczonej w „całym cyklu życia przedsięwzięcia”, tj. nie tylko na etapie inwestycyjnym, ale i eksploatacyjnym.

Rolą partnera prywatnego jest współfinansowanie przedsięwzięcia, często określenie jego ostatecznego kształtu technicznego (projektowanie), realizacja przedsięwzięcia na etapie budowy oraz eksploatacja i utrzymanie powstałej w ten sposób infrastruktury w celu świadczenia usług użyteczności publicznej, a niekiedy usług dodatkowych (komercyjnych). To na etapie projektowania, realizacji infrastruktury powstałej w ramach przedsięwzięcia, a następnie jej codziennej eksploatacji, partner może wykorzystać swoje umiejętności zdobyte w trakcie działania na konkurencyjnym rynku, co powinno sprzyjać najlepszemu wykorzystaniu zasobów zaangażowanych w cały projekt. Zawsze jednak, koszty finansowania będą ważnym czynnikiem wpływającym na opłacalność przedsięwzięcia z punktu widzenia podmiotu publicznego. Jest to o tyle istotne dla porównania dwóch wariantów realizacji zdanego zadania (PPP vs tradycyjny), że warunki finansowania inwestycji po stronie prywatnej niejednokrotnie przesądzą o konkurencyjności oferty. Dzieje się tak ze względu na konieczność komercyjnego pozyskania środków zaangażowanych w wieloletnie przedsięwzięcie. Jeśli kredyt spłacany jest przez wiele lat, stosownie do wpływów jakie generuje, koszty finansowania są bardzo ważnym elementem budżetu przedsięwzięcia. W przypadku projektów dłuższych niż 8-12 lat mogą one nawet sięgnąć poziomu nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowaniu projektu. Nic więc dziwnego, że każda złotówka pozyskana na zasadzie bezzwrotnej (dotacja) lub przy niższym niż rynkowe oprocentowaniu, istotnie wpływa na efektywność projektu.

Niekiedy, kwestia „komercyjnej”, więc w dorozumieniu droższej niż dostępnej dla podmiotów publicznych, ceny finansowania projektów PPP, bywa przytaczana jako główny argument przeciwko stosowaniu modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Efektywność PPP a finansowanie

Warto jednak pamiętać, że **w czasie niepewności na rynkach finansowych argument o „tanioci” finansowania budżetowego oraz zasadniczej „drożyznie” finansowania dostępnego dla przedsiębiorców nie zawsze musi być prawdziwy, szczególnie obecnie, gdy oprocentowanie wszystkich kredytów jest rekordowo niskie.** Dodatkowo efektywność zaangażowania partnera prywatnego w ramach PPP powinna być badana w szerszym kontekście niż sam koszt kapitału i kredytu, jaki angażuje w przedsięwzięcie sektor prywatny. **Zawsze należy rzetelnie porównać wszystkie koszty wdrożenia danego projektu w wybranym modelu partnerstwa publiczno-prywatnego z całkowitymi kosztami zastosowania do danego projektu formuły tradycyjnej.** Czynnikiem kluczowym powinno być uwzględnienie w owym porównaniu, oszczędności związanych z transferem większej części ryzyka projektowania, budowy, a następnie istotnej części eksploatacji z sektora publicznego do sektora prywatnego, co w połączeniu ze specyficznym statusem zobowiązań zaciąganych w ramach umów PPP na gruncie prawa budżetowego może być zasadnicze dla opłacalności współpracy z sektorem prywatnym. Korzyści z wdrożenia PPP na płaszczyźnie finansowej mogą się ujawnić szczególnie w razie transferu do partnera prywatnego zasadniczej części ryzyka ekonomicznego (w tym ryzyka popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia). W modelu koncesyjnym, strona publiczna formalnie może być całkiem zwolniona ze świadczeń pieniężnych w ramach przedsięwzięcia, co finansowo wypada nawet korzystniej niż wysoka dotacja (wymagająca prefinansowania i współfinansowania projektu w formie wkładu własnego). Natomiast

w modelu hybrydowym, dotacje jako element finansowania w projekcie PPP, zawsze jednak są zjawiskiem korzystnie wpływającym na całość przedsięwzięcia, bez różnicy czy wynagrodzenie strony prywatnej polega na „opłacie za dostępność”, czy przybiera wariant koncesyjny. W pierwszym przypadku, dotacja pozwala na zmniejszenie płatności z budżetu publicznego o tę część inwestycji, którą finansuje dotacja (wraz z kosztami finansowania), a w wariantcie koncesyjnym, dodatkowe finansowanie bezzwrotne pozwala na skrócenie okresu trwania umowy PPP lub szybszą i większą partycypację w dochodach, jakie generuje przedsięwzięcie. W tym kontekście, należy zauważyć, że na 116 zawartych, jak i zrealizowanych umów dziewięć sfinansowano w dużej części przy wykorzystaniu dotacyjnych środków unijnych (projekt hybrydowy)¹. Tendencję tą podtrzymać mają obowiązujące od października 2016 r. Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020, dalej zwane: Wytycznymi. Zgodnie z ogólną zasadą w nich wyrażoną, wydatki kwalifikowalne to koszty, które zostały poniesione bezpośrednio przez beneficjenta projektu, jednak w przypadku projektów hybrydowych wydatki ponoszone przez partnera prywatnego (niebędącego beneficjentem) kwalifikują się do refundacji w ramach udzielonego dofinansowania, co pozwala na wynagrodzenie partnera przynajmniej w części ze środków Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest również możliwość szybkiego, bo następującego bezpośrednio po refundacji poniesionych wydatków (zgodnie z wnioskiem o płatność), już na pierwszym etapie projektu, co pozwala uniknąć proporcjonalnych kosztów finansowania (odsetek i innych opłat zależnych od czasu współpracy). Nie jest intencją niniejszego artykułu szersze omawianie klasycznego modelu łączenia środków dotacyjnych UE z PPP, warto jednak zaznaczyć, że nie wszystkie przedsięwzięcia typu partnerstwa publiczno-prywatnego, mogły liczyć na dofinansowanie ze środków dotacyjnych Unii Europejskiej. W kilku przypadkach podmioty publiczne, jak i partnerzy prywatni²

1 Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do czerwca 2017 str. 39 i nast., https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_ryнку_PPP_30_06_2017.pdf

2 Szczególnym przedsięwzięciem jest projekt *Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie*. Projekt realizowany jest przez miasto Sopot, PKP i partnera prywatnego (Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A.). W tym przypadku beneficjentem środków UE zaangażowanych w finansowanie przedsięwzięcia PPP był partner prywatny, a nie podmiot publiczny. Wyjątkowo zatem, jak na polskie doświadczenie, środki UE zostały zaangażowane po stronie partnera prywatnego, ale nie mają one charakteru dotacji, lecz zwrotny, tj. pożyczkowy w ramach Instrumentu finansowego JESSICA. Więcej na temat przedsięwzięcia przeczytać można w: *Dotacje unijne a przedsięwzięcia realizowane w modelu PPP: PPP uzupełnieniem, wsparciem czy alternatywą dla środków unijnych*, str. 48 i nast.

pozyskali finansowanie ze środków UE innego typu, jak i dotacje ze źródeł krajowych (nie unijnych). Szczególnie cenne były w tym kontekście środki bezzwrotne, do których dogodniejszy, a niekiedy wyłączny dostęp miały podmioty publiczne (jako formalni beneficjenci).

Przypadki projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, których montaż finansowy zakładał wsparcie dotacyjne, ale nie ze środków UE, zatem nie będących projektami hybrydowymi w znaczeniu art. 34 ustawy wdrożeniowej³ na etapie inwestycyjnym zrealizowano w: Karczewie, Karczmiskach i gminie Kamień Pomorski. Warto w tym kontekście również przywołać doświadczenia gminy Krapkowice, gdzie część środków na wyposażenie dwóch „klubów malucha” w ramach koncesyjnego kontraktu usługowego, pochodziło ze środków dotacyjnych z programu wspierania opieki nad najmłodszymi dziećmi MALUCH, który finansowany był z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. We wspomnianych przypadkach dotacje krajowe (pozyskane uprzednio przez podmioty publiczne) zaangażowane zostały w projekty PPP jako wkład własny podmiotu publicznego lub też traktowane jako część wynagrodzenia partnera prywatnego. Wydaje się, że doświadczenia tych podmiotów publicznych mogą być pouczające dla innych jednostek samorządu terytorialnego, tym bardziej, że zakres wsparcia dotacyjnego UE stale ewoluuje, a część przedsięwzięć, jak np. drogi lokalne, w ogóle nie może być przedmiotem interwencji UE.

Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego

Przedmiotem projektu realizowanego przez karczewski samorząd jest termomodernizacja budynków użyteczności publicznej, mająca na celu obniżenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej w budynkach, przy jednoczesnym utrzymaniu sprawności technicznej zainstalowanych urządzeń oraz zarządzanie gospodarką energetyczną obiektów. Zakres projektu dotyczy 10 budynków użyteczności publicznej, a modernizacja energetyczna polegała między innymi na budowie zdalnego systemu monitoringu i zarządzania energią, systemów kontroli temperatury i komfortu cieplnego w pomieszczeniach, modernizacji oświetlenia, wymianie części źródeł ciepła oraz na wykonaniu prac termomodernizacyjnych. Partner prywatny, (Siemens Sp. z o.o.), przyjął ryzyko związane z projektowaniem niezbędnych prac technicznych, ryzyko związane z uzyskaniem decyzji administracyjnych koniecznych do realizacji prac budowlanych, ryzyko sfinansowania i budowlanej realizacji przedsięwzięcia oraz ryzyko

3 Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowej w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1460), dalej Ustawa wdrożeniowa.

związane z dostępnością infrastruktury, w szczególności zapewnienia gwarantowanego poziomu oszczędności w zużyciu energii. Zgodnie z ofertą, dzięki wdrożeniu przedsięwzięcia samorząd powinien uzyskać oszczędność w zużyciu energii cieplnej na poziomie 56% w skali roku, do czego dochodzi jeszcze istotna oszczędność energii elektrycznej. Partner odpowiada w celu realizacji oszczędności energetycznych za ryzyka związane z prawidłowym zarządzaniem energią w obiektach oraz z utrzymaniem sprawności technicznej zainstalowanych urządzeń oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania energią.

W omawianym przedsięwzięciu to partner prywatny poniósł koszt robót budowlanych, wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką energetyczną i mediami oraz utrzymuje inwestycję w czternastoletnim okresie obowiązywania umowy. Partner musiał skalkulować swą ofertę w perspektywie wieloletniej, wliczając w wielkość świadczenia oczekiwanego od podmiotu publicznego również koszty wieloletniego finansowania przedsięwzięcia.

Gmina Karczew, zgodnie z umową o PPP, pokryła koszty związane z audytami energetycznymi budynków objętych zakresem termomodernizacji, dokumentacji projektowej dla trzech obiektów oraz środki pozyskane z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zadania termomodernizacyjne, które stanowią około 15% wartości wdrożonej w ramach PPP inwestycji. Zgodnie z umową o dofinansowanie prac objętych przedsięwzięciem, zawartą między Karczewem a NFOŚiGW, przedsięwzięcie zakładające inwestycję o wartości 10,4 mln zł otrzymało dotację w wysokości 743 tys. zł netto w ramach Systemu Zielonych Inwestycji GIS. Środki przekazane przez NFOŚiGW, stanowiły część wynagrodzenia partnera prywatnego, które w zasadniczej części płatne jest w formule opłaty za dostępność. Zapłata za realizację przedmiotu umowy, pochodząca w całości od podmiotu publicznego obejmuje wszystkie koszty związane z realizacją robót budowlanych oraz koszty związane z utrzymaniem budynków w okresie trwania umowy, w tym ryzyko partnera prywatnego z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy, a także oddziaływania innych czynników mających lub mogących mieć wpływ na koszty. Wysokość wynagrodzenia na etapie utrzymania przedmiotu przedsięwzięcia jest ściśle zależna od skali oszczędności energii, jakie osiągnięte zostaną w związku z działaniem partnera prywatnego i płatna jest od momentu zakończenia etapu robót termomodernizacyjnych. Zapłata wynagrodzenia za wykonanie dokumentacji projektowej i robót budowlanych jest stała i nastąpiła po zrealizowaniu przedmiotu umowy dla każdego z obiektów. **Włączenie w projekt dotacji zewnętrznej pozwoliło na zmniejszenie zakresu finansowania przedsięwzięcia przez sektor prywatny, co istotnie ograniczyło całkowitą skalę**

płatności, która uwzględnia nie tylko zwrot zainwestowanych przez sektor prywatny środków, ale również stosowne koszty finansowania naliczane przez instytucję finansującą partnera prywatnego.



Źródło: fotolia.pl

Budowa i wyposażenie hali sportowej w Karczmiskach

Samorząd lokalny od wielu lat obok inwestycji skierowanych na ochronę środowiska, stara się realizować liczne projekty z zakresu infrastruktury sportowej. Wsparciem dla tych działań może być dotacja ze środków jakimi dysponuje Ministerstwo Sportu i Turystyki. Niestety często wsparcie to jest niewystarczające dla zamknięcia finansowego projektu. Pewną nadzieję w tym zakresie stwarza rynek PPP, na którym najwięcej projektów zrealizowano w sektorze sportu. Pionierskim szlakiem prowadzącym do łączenia popularnych wśród samorządu dotacji MSiT z modelem PPP poszła gmina Karczmiska, która 16 czerwca 2014 r. zawarła umowę dotyczącą przedsięwzięcia „Budowa hali sportowej w Karczmiskach wraz z wyposażeniem realizowana w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Umowa PPP dotyczyła wykonania przez partnera prywatnego (w wyniku postępowania na wybór partnera prywatnego zawarto umowę z firmą Moris-Sport Sp. z o.o.) robót budowlanych polegających na dokończeniu budowy Hali Sportowej w Karczmiskach wraz ze stosownym wyposażeniem. W omawianym przedsięwzięciu, zasadniczą formą wynagrodzenia partnera prywatnego jest opłata wnoszona przez podmiot publiczny w ramach wynagrodzenia za zbudowanie i dostępność infrastruktury będącej przedmiotem umowy (tzw. opłata za dostępność). Partner prywatny, na mocy umowy o PPP, zobowiązał się do prefinansowania nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowania prac budowlanych służących wdrożeniu przedsięwzięcia. Podmiot publiczny pozyskał jednak i wypłacił partnerowi 1.675.000 zł dotacji z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, jako część wynagrodzenia za zrealizowane prace. Zgodnie z założeniami gminy⁴,

⁴ Przedstawionymi w formie prezentacji przedstawiciele gminy na konferencji poświęconej PPP w listopadzie 2017 r. w Płocku.

część inwestycyjna, obejmująca wartość hali i architektury towarzyszącej oraz „wartość pieniądza” ma wartość 9.236.566,40 zł i jest spłacana proporcjonalnie do czasu trwania umowy z wydatków inwestycyjnych gminy. W ramach tej kwoty hala główna kosztuje 3.082.103 zł, zaplecze socjalne, salka gimnastyczna, siłownia, stała widownia to 2.460.820 zł. W zakres przedsięwzięcia włączono również łącznik z budynkiem szkoły, którego koszt wyniósł 262.430 zł. W ramach przedsięwzięcia zrealizowano też prace budowlane obejmujące budowę chodników, dróg dojazdowych, jak i urządzenie terenów zielonych o łącznej wartości 610.125 zł. Wykonano ponadto zbiorniki zamknięte na wodę deszczową wyposażone w pompy do podlewania trawników – koszt 372.152 zł. Wszystkie wspomniane inwestycje wymagały zaciągnięcia przez partnera prywatnego stosownych kredytów i zaangażowania środków własnych. Koszty owego finansowania (koszt pieniądza w czasie) wyniesie w całym okresie realizacji umowy łącznie 2.448.936,40 zł. Budowa i finansowanie infrastruktury to jednak tylko część przedsięwzięcia. Partner prywatny w ramach umowy PPP, zobowiązał się również do utrzymania dostępności hali dla osób, które do obiektu skieruje podmiot publiczny. Z tytułu prawidłowej realizacji tego zadania strona prywatna może liczyć na łączne wynagrodzenie w wysokości 920.233 zł, które to pokrywane jest z budżetu podmiotu publicznego, proporcjonalnie do postępów umowy (ujęte jest w Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy jako wydatki bieżące). Co istotne, formalnie funkcję inwestora na etapie realizacji prac budowlanych pełnił partner prywatny, co wiąże się również z ponoszeniem przez niego wszelkich ryzyk związanych z jakością pracy podwykonawców i rozliczeniami z tymi podmiotami. W ocenie podmiotu publicznego, zaletami wdrożenia opisywanego przedsięwzięcia w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego jest niezaliczenie zobowiązań wynikających z umowy do długu gminy, co w konsekwencji daje władzom możliwość inwestowania swych środków w innych obszarach bez uszczerbku dla obsługi zobowiązań wynikających z umowy o PPP. Przedsięwzięcie w ocenie podmiotu publicznego pozytywnie wpływa też na kondycję lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw, które uczestniczyły w realizacji projektu również jako podwykonawcy. Nie bez znaczenia jest wykonanie przez partnera prywatnego wszelkich prac budowlanych z dużą starannością, zapewniającą wywiązanie się przez niego nie tylko z obowiązku budowy, ale i dziesięcioletniego okresu utrzymania i dostępności hali. W fazie eksploatacji, podmiot publiczny płaci parterowi prywatnemu wynagrodzenie ryczałtowe, przy założeniu, że za nieuzasadnione przerwy w dostępności hali w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym przewidziano stosowne kary.

Ostatecznie, dotacja z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej została rozliczona, jednak przedstawiciele podmiotu publicznego (beneficjenta) wskazują, że dodatkowej pracy wymagało przeprowadzenie rozliczeń dotacji z Ministerstwem, w sytuacji gdy brak było dokładnych przepisów umożliwiających dofinansowanie inwestycji sportowych realizowanych na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, gdyż system rozliczeń skupiał się na mechanizmach stosownych do dofinansowania inwestycji realizowanych w samodzielnym (tradycyjnym) modelu zamówień publicznych. Co ważne dla warunków i ceny finansowania przedsięwzięcia, zgodnie z umową o PPP, podmiot publiczny zgodził się na ustanowienie hipoteki na nieruchomości będącej wkładem strony publicznej, która zabudowana została przez partnera prywatnego. Prace budowlane finansowane były zatem dzięki kredytowi, którego zabezpieczeniem jest hipoteka, co istotnie zwiększyło szanse na pozyskanie finansowania projektu. Kolejnym rozwiązaniem przyjętym w umowie, którego zastosowanie ułatwiło finansowanie, była zgoda podmiotu publicznego na cesję wierzytelności do wysokości stanowiącej ekwiwalent kosztów inwestycyjnych poniesionych przez partnera prywatnego.



Źródło: fotolia.pl

Drogi lokalne w Kamieniu Pomorskim

Obszarem zadań publicznych, które coraz szerzej realizowane mogą być w modelu PPP jest drogownictwo. Te oczekiwane przez społeczność lokalną inwestycje w coraz mniejszym stopniu mogą być finansowane ze środków Unii Europejskiej. Coraz większe zadania w tym zakresie spadają zatem na barki samorządów, a wsparcie (rządowe) krajowe niestety nie zawsze jest wystarczające. Miasto Kamień Pomorski, 28 maja 2015 r. zawarło z konsorcjum firm Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Kamieniu Pomorskim oraz Derylak-Bud Sp. z o.o. w Kamieniu Pomorskim, umowę PPP dotyczącą udziału finansowego partnera prywatnego, który będzie wynosił minimum 50% wartości kosztorysowej zadania (kosztów budowy), przy

czym do czasu rozliczenia pozostałych 50% kosztów robót przez zamawiającego w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych i uzyskania dotacji, wykonawca zobowiązany jest do pokrycia całości kosztów robót budowlanych. W wykonaniu swego zadania, partner prywatny poniósł 59% nakładów inwestycyjnych koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia, zaciągając kredyt w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 3 482 596,40 zł. Pozostałe 41% nakładów zostało sfinansowane z budżetu państwa w ramach NPPDL 2012–2015 jako wkład własny podmiotu publicznego.

100% nakładów eksploatacyjnych ponosi partner prywatny (wartość nominalna tych nakładów to 2.939.000 zł.), a wynagrodzenie w całości pochodzić będzie z budżetu miasta Kamień Pomorski. Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest częściowo opłata za dostępność, uzależniona od utrzymywania gotowości technicznej dróg przebudowanych w ramach przedsięwzięcia, a częściowo płatność związana z wynagrodzeniem za budowę (część dotacyjna). Rozliczenie wynagrodzenia partnera prywatnego w zakresie inwestycyjnym obejmuje przedstawienie dowodów na rozliczenie z dostawcami materiałów i podwykonawcami.

Zadaniem strony prywatnej jest przebudowanie ciągu dróg ulic Dziwnowskiej, Mieszka I i Bolesława Chrobrego w Kamieniu Pomorskim o łącznej długości 879,8 m. Partner zobowiązał się do budowy dwóch rond w miejscach kolizyjnych skrzyżowań, rozdzielania ruchu pojazdów, pieszych i rowerzystów poprzez budowę nowych ciągów pieszo-rowerowych o długości 1.818 m. Partner zobowiązał się do budowy 43 nowych miejsc parkingowych dla samochodów osobowych oraz przebudowy kanalizacji deszczowej oraz budowy nowego oświetlenia ulicznego (39 lamp) i wykonania nowego oznakowania pionowego i poziomego dróg. Na etapie eksploatacyjnym, partner prywatny zobowiązał się do utrzymania gotowości technicznej przebudowanych dróg, obejmującej utrzymanie w należytym stanie ich nawierzchni, oznakowania pionowego i poziomego oraz utrzymanie czystości, a także koszenie zieleni. Co istotne opłata za dostępność obejmuje również zimowe utrzymanie dróg oraz ich ubezpieczenie z tytułu OC.

Co wyjątkowe na gruncie polskiej praktyki PPP, partner prywatny został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego, a nie dialogu technicznego. Dokładne założenia przedsięwzięcia ustalone zostały dzięki dialogowi technicznemu poprzedzającemu przetarg. W konsekwencji, umowa PPP nie była negocjowana w ramach postępowania (zazwyczaj w trybie dialogu konkurencyjnego), a stanowiła jedynie jeden z załączników do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia opracowanego dla przetargu nieograniczonego. Najważniejszym kryterium wyboru wykonawcy była wysokość wynagrodzenia wraz z terminami i wysokością

przewidywanych płatności ze strony zamawiającego (podmiotu publicznego – waga 80%). Kryterium oceny nr 2 był podział ryzyk związanych z projektem pomiędzy zamawiającym a partnerem prywatnym (20%), co wymagało deklaracji co do przyjęcia lub odrzucenia części zadań w ramach umowy.

Krapkowice wspierają opiekę nad najmłodszymi mieszkańcami

Zapewnienie opieki nad najmłodszymi mieszkańcami gminy jest coraz istotniejszym zadaniem samorządu. Z roku na rok samorząd gminny musi zapewnić miejsca w przedszkolach dla coraz młodszych roczników, duże potrzeby istnieją również w zakresie opieki nad młodszymi dziećmi. W tym kontekście, warto zapoznać się z doświadczeniami miasta Krapkowice, które zrealizowało aż dwa udane projekty dotyczące organizacji miejsc w placówkach tego typu, posiłkując się w tym zakresie dostępnymi środkami dotacyjnymi z budżetu państwa. 19 października 2011 r. w Krapkowicach, zawarto umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym w celu przeprowadzenia adaptacji obiektu przy ul. Ks. Duszy 1 w Krapkowicach na klub dziecięcy wraz z zakupem wyposażenia oraz prowadzenia klubu dziecięcego dla 30 dzieci w obiekcie będącym własnością osoby prywatnej przez okres co najmniej 5 lat licząc od 1 stycznia 2012 r. Partnerem prywatnym został NZOZ Vena Usługi Pielęgniarskie.

Finansowanie przedsięwzięcia zapewnił partner prywatny, przy czym część środków pochodziła z programu wspierania opieki nad najmłodszymi dziećmi MALUCH, który finansowany jest z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt miał charakter koncesyjny, a wynagrodzeniem strony prywatnej były opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu, w tym częściowo jako konsekwencję pozyskania klienta na rynku. Specyfiką usług świadczonych w ramach opisywanej koncesji na usługi jest to, że partner prywatny mógł pozyskać na zasadach ogólnych również dotacje celowe z budżetu gminy na każde dziecko objęte opieką. Gmina Krapkowice oczekiwała w zakresie inwestycyjnym, przeprowadzenia prac zgodnie z kosztorysami inwestorskimi i decyzją – pozwoleniem budowlanym na przeprowadzenie prac budowlanych, których efektem było dostosowanie obiektu do wymagań wynikających z rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁵. Wartość przedmiotu koncesji, zgodnie z ogłoszeniem oszacowano na 1.354.320 zł, co związane było z prowadzeniem klubu dziecięcego (komponent usługowy), a same nakłady konieczne do uruchomienia placówki oszacowano na 86.227,64 zł. Kryteria wyboru najlepszej oferty dotyczyły oferowanego czasu trwania kon-

⁵ DzU z 2011 r. nr 69, poz. 367.

cesji, który nie mógł być krótszy niż koniec roku 2016 oraz zakresu przejścia przez koncesjonariusza zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem. Warunkiem uznania oferty złożonej w postępowaniu było poniesienie przez partnera prywatnego kosztów na adaptację i wyposażenie obiektu w wysokości nie mniejszej niż 50% wyszacowanych kosztów prac adaptacyjnych i wyposażenia koniecznego do rozpoczęcia fazy usługowej przedsięwzięcia.

Jednego dnia władze gminy zawarły również drugą umowę PPP dotyczącą wyposażenia lokalu położonego w Krapkowicach na Os. Sady 1 w celu utworzenia żłobka oraz prowadzenia żłobka dla 20 dzieci w obiekcie będącym własnością osoby prywatnej przez okres co najmniej 5 lat, licząc od 1 stycznia 2012 r. Również ta umowa zawierała w sobie (mniejszościowy) komponent przeprowadzenia prac wykończeniowych w obiekcie, który służył wykonaniu usług będących istotą współpracy. Stroną prywatną w drugiej umowie została firma „Świat do 3 lat Usługi Opiekuńcze Anna Gawinek”.

Podobnie jak w pierwszym przypadku, koncesjonariusz w zamian za możliwość pobierania opłat od rodziców dzieci uczęszczających do placówki przez czas określony w umowie, zobowiązał się do finansowania przedsięwzięcia, przy czym część środków pochodzi z programu wspierania opieki nad najmłodszymi dziećmi MALUCH, który finansowany jest z budżetu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W ogłoszeniu przewidziano, że nakłady konieczne do wdrożenia projektu (zgodnie z założeniem rządowego programu wspierającego rozwój tego typu placówek) w zakresie wykonania robót adaptacyjnych i wyposażenia to nieco ponad 86.000 zł. Natomiast wartość przedmiotu koncesji oszacowano na 1.354.320 zł, co odpowiadało w głównej mierze wartości komponentu usługowego przedsięwzięcia jakim było prowadzenie żłobka. Kryteria oceny ofert i warunki ich przyjęcia były takie same jak we wspomnianym wyżej postępowaniu dotyczącym klubu dziecięcego. Również w tym przypadku miastu chodziło o to, by partner (koncesjonariusz), pokrył część nakładów na realizację prac dostosowawczych i wyposażenie lokali odpowiadającą wkładowi beneficjenta projektu wspieranego z programu MALUCH.

W myśl zawartych umów, partnerzy pokryli połowę nakładów, a połowę pokrył podmiot publiczny, przy czym ponosił on także ryzyko wzrostu kosztów w swojej części ponad szacunki będące podstawą zawartej umowy. Środki, jakie zaangażował w projekty podmiot publiczny pochodziły z przyznanej gminie rządowej dotacji. W umowie strony ustaliły, że dokonają wspólnie wyboru usługodawców i dostawców w ramach wydatków refinansowanych z dotacji przyznanej gminie, ustalając maksymalne ceny w tym zakresie. Wskazano w jakiej części wydatki te będą

fakturowane na podmiot publiczny, a w jakim na partnera prywatnego. Strona publiczna zastrzegła sobie również prawo ustalania terminu płatności pochodzących z jej budżetu oraz zasady odbioru opłacanych w ten sposób prac. Ponadto partnerzy prywatni zobowiązali się do stałego świadczenia usług opiekuńczych oraz utrzymania udostępnionych im obiektów w należytym stanie technicznym przez cały czas obowiązywania umowy, a umowa określiła zasady kontroli przestrzegania zasad w tym zakresie ze strony podmiotu publicznego.

Nie tylko dotacje unijne

Przytoczone przykłady wskazują, że możliwe jest pozyskanie i rozliczenie w ramach przedsięwzięcia PPP dotacyjnych środków zewnętrznych, których pozyskanie korzystnie wpływa na efektywność projektu. Co istotne, owe dotacyjne środki zewnętrzne nie pochodzą z budżetu Unii Europejskiej (hybrydy w sensie ścisłym), a z programów rozwijanych w oparciu o środki krajowe. Bezwrotne środki zewnętrzne, obniżając zaangażowanie finansowe sektora prywatnego w projekt, w najwyższym stopniu wpływają na wzrost efektywności PPP z punktu widzenia podmiotu publicznego. Jak wskazano, nie chodzi jedynie o obniżenie ciężaru finansowania na etapie inwestycyjnym, ale również o zmniejszenie obciążeń (zatem i ceny jaką bezpośrednio lub pośrednio ponieść musi budżet podmiotu publicznego a ostatecznie podatnicy) na rzecz partnera prywatnego. Obniżenie kosztów finansowania przedsięwzięcia powinno być główną troską stron kontraktu. W tym kontekście należy zachęcić zarówno podmioty publiczne planujące realizację przedsięwzięć PPP, jak i przedsiębiorców ubiegających się o status partnera prywatnego, aby rozważyli możliwość pozyskania dotacji unijnych, jak i krajowych, ale również preferencyjnych źródeł kapitału zwrotnego. Obecnie w ramach programów operacyjnych uruchamiane są instrumenty pożyczkowe, które pozwalają sfinansować inwestycje we wspieranych obszarach na zasadach preferencyjnych co do kosztów uzyskania pożyczki, jej oprocentowania, jak i czasu finansowania. Dobre doświadczenia z wykorzystaniem finansowania z Inicjatywy JESSICA czy JEREMIE, zachęciły samorządy lokalne do kontynuowania i rozwijania tych form wspierania inwestycji. Środki pozyskiwane z tych preferencyjnych źródeł mogą być angażowane na realizację zobowiązań wynikających z umowy PPP.

Być może największe projekty PPP, będą mogły skorzystać ze środków dostępnych w ramach Planu Inwestycyjnego dla Europy, (zwanego Planem Junckera), tj. instrumentu przygotowanego przez Komisję

Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny służącego pobudzeniu inwestycji w gospodarce europejskiej. Za wdrażanie planu odpowiada Europejski Bank Inwestycyjny oraz państwowe banki rozwoju, jak Bank Gospodarstwa Krajowego oraz inne publiczne instytucje finansowe, których zadaniem jest pobudzanie gospodarki. Podstawowym filarem Planu jest Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), który składa się z dwóch okien: Okna Infrastruktura i Innowacje oraz Okna MŚP. Pozostałe dwa filary Planu to poprawa otoczenia legislacyjnego w UE oraz działania doradcze i informacyjne. Te ostatnie będą re-

alizowane poprzez Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI, European Investment Advisory Hub) oraz Europejski Portal Projektów Inwestycyjnych (EPPI, European Investment Project Portal). Ponadto, w przypadku realizacji inwestycji, w których wskazane jest pozyskanie kapitału (a nie długu), istotną rolę może odegrać współpraca z Polskim Funduszem Rozwoju, który na zasadach pasywnego inwestora może, np. czasowo uczestniczyć w spółkach celowych powołanych do wdrażania przedsięwzięć partnerstwa publiczno- prywatnego.

Janusz Goliszek
– wójt gminy Karczmiska

Budowa hali sportowej w formule partnerstwa publiczno- prywatnego

Dbłość o rozwój dzieci była i jest moim priorytetem. Obejmując w 2010 r. stanowisko wójta gminy Karczmiska, posiadałem informacje od lekarza rodzinnego, z których wynikało, że w wyniku przeprowadzonych badań przesiewowych stwierdzona została niska sprawność fizyczna dzieci z terenu gminy. Gmina dysponowała wówczas jedną, małą salką gimnastyczną, co powodowało, że warunki do rozwoju kultury fizycznej były tragiczne. Należało zatem tę sytuację bezwzględnie zmienić.

Rozbudowa infrastruktury sportowej nie była w tym czasie zadaniem prostym, ze względu na brak możliwości uzyskania przez gminę dofinansowania realizacji tego typu zadań ze środków Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2007–2013 nie zakładała już współfinansowania budowy hal sportowych na obszarach wiejskich, co miało miejsce zaraz po wstąpieniu Polski do Unii, tj. od roku 2004.

Pojawiła się natomiast możliwość uzyskania dotacji z Ministerstwa Sportu i Turystyki na budowę hali sportowej. Zbiegło się to w czasie (lata 2010/2011) z propagowaniem koncepcji realizacji inwestycji publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w formule partnerstwa publiczno- prywatnego. Po bardzo intensywnej i merytorycznej dyskusji, w której niezwykle aktywnie uczestniczyła Rada Gminy i zapraszeni specjaliści, po wizytach w Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, podjęliśmy decyzję o budowie w gminie Karczmiska hali sportowej w formule PPP. Otrzymaliśmy wówczas zapewnienie o mających nastąpić zmianach w przepisach prawa, pozwalających na dofinansowanie budowy pełnowymiarowych hal sportowych ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Zapewne ze względu na rotacje na stanowisku ministra sportu i turystyki, sytuacja zrobiła się na tyle dynamiczna, że nie pozwoliła na wprowadzenie zapowiadanych zmian. Dzięki dużej przychylności Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, gmina Karczmiska otrzymała dofinansowanie kosztów budowy hali sportowej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej w wysokości 1,675 mln zł. Niestety, dofinansowanie ze środków Funduszu skończyło się w momencie zakończenia prac budowlanych. Ze względu na szybki proces budowlany i roczne limity przyznawane poszczególnym województwom, pomimo przychylności samorządu województwa lubelskiego, obowiązujące przepisy prawa wyeliminowały nas z dalszego dofinansowania. Dla nas inwestycja zakończy się wraz ze spłatą zobowiązania wobec partnera prywatnego, co nastąpi w roku 2024, dla FRKF sprawa zakończyła się w momencie oddania hali do użytkowania.

Wybudowaliśmy pierwszą i jedyną dotąd w Polsce halę sportową (z przeznaczeniem realizacji programu w-f w szkole) w formule partnerstwa publiczno- prywatnego. Czynniki leasingowy z racji wybudowania hali, wynoszący rocznie blisko 900.000,00 zł, stanowi dla gminy znaczące obciążenia. Spłata następuje



z dochodów własnych, które z racji charakteru gminy (gmina typowo wiejska) są niewielkie. Dla skomplikowania wyводу dodam, iż spłatę rat oparliśmy na planowanych dochodach z racji zaawansowanego postępowania inwestycyjnego farmy wiatracznej, która miała powstać na terenie naszej gminy. Tu znów, przyjęte założenia nie przyniosły rezultatu. Nagłe uchwalenie ustawy „wiatracznej” pozbawiło gminę możliwości osiągnięcia w kolejnych latach znaczących dochodów własnych (podatek od inwestycji).

Hala sportowa w gminie Karczmiska (jedyna) była inwestycją bardzo potrzebną i długo oczekiwaną. Obecnie w pełni zaspokaja nasze potrzeby, w znakomity sposób służy dzieciom i młodzieży Zespołu Szkół w Karczmiskach oraz całej społeczności lokalnej. Ze względu na charakter inwestycji, administruje nią jednostka organizacyjna gminy – Gminna Biblioteka i Dom Kultury w Karczmiskach, która prowadzi także najem hali w godzinach popołudniowych, pozalekcyjnych. Zbieg różnych, niezależnych okoliczności spowodował pewne perturbacje w założeniach jakie na początku przyjęliśmy. Jestem przekonany, iż gdyby w pełni dopracować obowiązujące prawo (szczególnie dotyczące wspomaganie inwestycji o charakterze publicznym) w sposób znaczący przybliżyłoby to do realizacji potrzebnych inwestycji szczególnie w takich środowiskach jak nasze.

Dawid Zalewski – doświadczony w zakresie analiz rynku PPP pracownik Instytutu Partnerstwa Publiczno Prywatnego, posiadający wiedzę na temat założeń projektów realizowanych przez samorząd, w tym opisywanych w artykule.

3.4. Dotacje unijne a przedsięwzięcia realizowane w modelu PPP: PPP uzupełnieniem, wsparciem czy alternatywą dla środków unijnych

Anna Latusek

Z początkiem 2018 r. nastąpił kulminacyjny moment procesu kontraktowania środków dotacyjnych dostępnych w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), jak i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) w perspektywie finansowej 2014–2020. Dużym zainteresowaniem cieszyły się działania pozwalające na sfinansowanie inwestycji w sektorze wodno-kanalizacyjnym, przedsięwzięć rewitalizacyjnych, jak i projektów z zakresu efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej, w budynkach mieszkalnych, a także w obszarze oświetlenia ulicznego z dofinansowaniem w ramach programów regionalnych, jak i z Funduszu Spójności.

Niestety, wartość środków finansowych dostępnych w ramach alokacji środków dotacyjnych jest niewystarczająca do skali potrzeb zgłaszanych przez wnioskodawców. W konsekwencji, jedynie część z przygotowanych aplikacji może być rozpatrzona pozytywnie. Pozostałe wnioski o dofinansowanie, które nie uzyskały wsparcia muszą być realizowane w ramach budżetu niedoszłych beneficjentów, co niestety często oznacza brak ich wdrożenia lub znaczne ograniczenie skali planowanych inwestycji.

Brak finansowania

Najcięższa jest sytuacja tych samorządów, które muszą zrealizować inwestycje bez dofinansowania zewnętrznego, gdy przedsięwzięcia te są konieczne ze względu na ciężące na inwestorze obowiązki, np. w zakresie ochrony środowiska czy zabytków. Szczególnie niekorzystne jest położenie niedoszłych beneficjentów w tych przypadkach, w których brak możliwości sfinansowania inwestycji oznacza konieczność dodatkowych wydatków eksploatacyjnych czy zapłaty kar, np. związanych z zanieczyszczeniem środowiska.

Brak dofinansowania dotacyjnego oznacza często brak możliwości sfinansowania inwestycji ze środków własnych w ramach tradycyjnych instrumentów finansowania realizacji zadań własnych (wysoki poziom zadłużenia i brak dodatkowych dochodów).

Jednak w przypadku odmowy dofinansowania planowanych i często koniecznych inwestycji ze środków UE, wciąż istnieje szansa, jaką jest wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, również w wariantcie koncesyjnym¹. Model PPP umożliwi (podobnie jak ma to miejsce w przypadku uzyskania środków zewnętrznych) szybką realizację zadań inwestycyjnych bez angażowania środków własnych samorządu. Warto zaznaczyć, że w przypadku realizacji projektu dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej, beneficjent musi zapewnić tzw. wkład własny oraz prefinansować wszystkie wydatki (kwalifikowalne i niekwalifikowalne) konieczne dla uzyskania dotacji, nawet gdy ich skala znacznie przekracza budżet przewidziany we wniosku o dofinansowanie i w studium wykonalności (ryzyko wzrostu cen w stosunku do cen będących podstawą dla ustalenia budżetu projektu). Natomiast w modelu PPP to partner prywatny może w całości ponieść wszystkie nakłady niezbędne do realizacji powierzonego mu w ramach umowy o PPP przedsięwzięcia (ponosząc ryzyko budowy i finansowania infrastruktury i świadczenia usług będących przedmiotem współpracy). Oczywiście, inaczej wygląda mechanizm spłaty zobowiązań zaciąganych na realizację przedsięwzięcia PPP, a inaczej spłaty kredytu zaciągniętego na realizację projektu unijnego. W przypadku dotacji, znaczna część nakładów

¹ Więcej na temat ram prawnych i natury PPP przeczytać można w *Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 1, s. 39 i nast.

inwestycyjnych zostaje zwrócona beneficjentowi w ramach refundacji dokonanej po ich poniesieniu i rozliczeniu przez beneficjenta. Wkład własny oraz ewentualne koszty dodatkowe, związane z realizacją projektu „unijnego” beneficjent finansuje jednak najczęściej z kredytu, którego spłata przebiega w latach następujących po zamknięciu finansowym projektu. Należy w tym kontekście zauważyć, że nawet w przypadku wysokiej skali refundacji, proces aplikacji, realizacji projektu i jego rozliczenia wymaga znacznego zaangażowania finansowego, skumulowanego w relatywnie krótkim czasie realizacji umowy o dofinansowanie, i często przerasta możliwości budżetowe potencjalnych beneficjentów.

W przypadku PPP spłata nakładów poniesionych (sfinansowanych) przez partnera prywatnego następuje w rozbiciu na wszystkie lata współpracy w powiązaniu z faktyczną dostępnością infrastruktury objętej umową o PPP (warant tzw. opłaty za dostępność) lub jest tylko częściowa, jeśli realizowany jest model koncesyjny. Co więcej, realizacja zobowiązań finansowych podmiotu publicznego, w ramach umowy o PPP może odbywać się w znacznie dłuższym okresie i korzysta z dobrodziejstw art. 18a ustawy o PPP². Niezależnie od polepszenia płatności (wzrostu płynności finansowej strony publicznej) w przypadku przedsięwzięć koncesyjnych PPP, w których strona prywatna (jednocześnie wykonawca i finansujący nakłady objęte umową) ponosi ryzyko ekonomiczne przedsięwzięcia (szczególnie popytu na świadczone w ramach projektu usługi), zwrot nakładów koniecznych dla wzniesienia infrastruktury objętej współpracą następuje w większej części w ramach tzw. prawa do eksploatacji, przyznanego partnerowi, tj. w drodze pobierania przez niego w czasie określonym w umowie opłat od konsumentów usług świadczonych przez koncesjonariusza przy wykorzystaniu infrastruktury będącej przedmiotem umowy PPP/koncesji. W praktyce, najczęściej występują modele mieszane wynagrodzenia, jak i montażu finansowego na etapie inwestycyjnym przedsięwzięcia PPP³. **Choć na pierwszy rzut oka model PPP, szczególnie w wariantcie „opłaty za dostępność” wydaje się mniej korzystny finansowo dla sektora publicznego niż scenariusz samodzielnego pozy-**

skania i rozliczenia (bezzwrotnej) dotacji, warto przeanalizować koszty i korzyści związane z każdym z wariantów w kontekście całego cyklu życia infrastruktury wytworzonej w ramach projektu unijnego. Niejednokrotnie, w przypadku realizacji projektów „unijnych” beneficjent musi ponosić liczne koszty dodatkowe wywiązania się z realizacją projektu zgodnie z umową o dofinansowanie (koszty niekwalifikowalne lub kwalifikowalne nie objęte dofinansowaniem), co znacznie obniża realną stopę (intensywność) dofinansowania. Należy też wziąć pod uwagę, że inwestycje ubiegające się o dofinansowanie już na etapie ich planowania uwzględniają dodatkowe (nierzadko „luksusowe”) elementy, które co prawda zwiększają szansę na uzyskanie dofinansowania, nie byłyby w nim uwzględniane w razie realizacji zadania w modelu PPP opartym na logice biznesowej. Przykładem są rozwiązania z zakresu odnawialnych źródeł energii (OZE) w zasadzie nieopłacalne bez dofinansowania. Jeśli dodać do tego koszty zarządzania projektem i jego utrzymania, okazać może się, że „darmowe” projekty dotacyjne są dość kosztowne dla beneficjenta.

Nie bez znaczenia w całym bilansie projektu „dotacyjnego” jest etap tzw. trwałości projektu oraz ograniczenia związane z optymalizacją zakresu i ograniczeniem dochodowości dofinansowywanych inwestycji. W tym kontekście należy mieć na względzie możliwości zoptymalizowania zakresu inwestycji i kosztów eksploatacji infrastruktury w długim okresie dzięki współpracy z sektorem prywatnym w modelu PPP. Wobec powyższego najwięcej korzyści przynieść może realizacja projektów hybrydowych⁴, łączących niedrogi dofinansowanie dotacyjne w części refundowanej oraz efektywne rozwiązania ekonomiczne, zaczerpnięte od sektora prywatnego, jeśli jednak nie ma na to szansy w wyniku negatywnej decyzji instytucji zarządzającej co do samego dofinansowania, niedosły beneficjent powinien bez żalu zapomnieć o wariantcie dotacyjnym i zastanowić się nad możliwością zrealizowania swych zamierzeń w modelu PPP, co może być w dłuższej perspektywie wariantem nie mniej korzystnym niż model dotacyjny.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być alternatywą dla projektów objętych nieudany-mi aplikacjami o przyznanie dotacji unijnych, jak i samodzielnej realizacji projektu ze środków własnych, tym bardziej, że z dniem otrzymania informacji o braku przyznania dofinansowania unijnego, odpada niejednokrotnie najważniejszy powód

2 Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834) Zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

3 Szerzej modele PPP opisane zostały w nr 1 *Biuletynu PPP*.

4 O których mowa w ustawie z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowej w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1460), dalej ustawa wdrożeniowa.

braku intelektualnego zainteresowania modelem PPP, jakim dotychczas był hipotetyczny wariant pozyskania „łatwego i taniego” finansowania z Unii Europejskiej.

Oczywiście PPP nie będzie alternatywą dla wszystkich projektów przewidzianych pierwotnie do realizacji w modelu dotacyjnym, jednak w pewnych obszarach, jak gospodarka wodno-kanalizacyjna, rewitalizacja czy efektywność energetyczna, możliwość nawiązania współpracy z sektorem prywatnym może być nie mniej interesująca niż ich samodzielna realizacja przy wsparciu UE.

Wskazane powyżej obszary gospodarki komunalnej zostały wybrane do analizy na potrzeby niniejszego artykułu, ponieważ inwestycje we wspomnianych obszarach są wspierane w ramach każdego z RPO, jak i POIiŚ, ciesząc się dużym zainteresowaniem beneficjentów, szczególnie gmin. Co więcej, potrzeby w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej, podobnie jak w obszarze efektywności energetycznej mimo wieloletniego wsparcia ze strony środków UE, jak i źródeł krajowych są wciąż istotne z punktu widzenia potrzeb inwestycyjnych samorządu, a normy ochrony środowiska będą stale zaostrzane. Podobnie w obszarze rewitalizacji, środki przeznaczone na ten cel, mimo doskonałej stopniowo polityki ogólnopolskiej i wzrostu wsparcia finansowego dla procesów rewitalizacyjnych nie są wystarczające wobec wielkich potrzeb.

Istotą instrumentarium finansowego Narodowego Programu Rewitalizacji (NPR) jest takie ukierunkowanie środków, jakie pozostają już teraz w dyspozycji różnych podmiotów, aby skoncentrować je na działaniach rewitalizacyjnych, np. poprzez odpowiednie określenie kryteriów wyboru projektów lub lepsze warunki wsparcia dla projektów realizowanych na obszarach objętych programami rewitalizacji. Rewitalizacja stanowi także jeden z istotnych obszarów wsparcia przez Fundusze Europejskie 2014–2020. Ważnym aspektem NPR będzie rozwijanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego oraz tworzenie impulsów do inwestowania na obszarach zdegradowanych. Należy podkreślić, że środki krajowe dotyczą zarówno środków publicznych, jak i prywatnych, dla których wykorzystania na cele rewitalizacji planuje się stworzenie zachęt i mechanizmów wsparcia⁵.

Przedsięwzięcia PPP w obszarze wodno-kanalizacyjnym wydają się wykonalne rynkowo i „bankowalne”, w świetle dużej liczby podmiotów prywatnych aktywnych już na tym rynku, co wiąże się z jego specyfiką monopolu naturalnego i możliwości, a nawet rekomendacji wynikającej z zasad kształtowania taryf co do przerzucania kosztów systemu oczyszczania ścieków

⁵ Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji str. 4 <https://mib.gov.pl/files/0/1796888/NarodowyPlanRewitalizacjiZalozenia062014.pdf>

i dostarczania wody na konsumentów tych usług (zasada zanieczyszczający płaci). Przyjęta w lipcu 2017 r. *Polityka Rządu w zakresie rozwoju PPP* – w zapisach dotyczących diagnozy potrzeb inwestycyjnych w obszarze infrastruktury do 2030 r. wymagających zaangażowania kapitału o wartości blisko 1,5 bln zł – wyraźnie wskazuje, że plan inwestycyjny sektora ochrony środowiska zakłada wybudowanie 21,8 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 16,9 tys. km po roku 2015 oraz zmodernizowanie 4,2 tys. km sieci kanalizacyjnej, w tym 3,5 tys. km po roku 2015⁶, co wymaga większego zaangażowania środków prywatnych do realizacji inwestycji i świadczenia usług publicznych. Polityka wskazuje w swych założeniach rolę wszystkich analizowanych na potrzeby artykułu obszarów gospodarki komunalnej⁷. Ponadto w świetle analizy rynku PPP⁸, przedsięwzięcia z obszaru polepszenia efektywności energetycznej (budynków użyteczności publicznej i oświetlenia ulicznego) stanowią silny i skuteczny w praktyce obszar projektów PPP.

Również przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane w modelu PPP okazały się, jak dotąd skuteczne w praktyce, a oba obszary potencjalnych przedsięwzięć PPP budzą zainteresowanie samorządu, co znajduje odzwierciedlenie w rosnącej liczbie projektów tego typu w zamierzeniach inwestycyjnych podmiotów publicznych. Mimo przeznaczania znacznych środków z budżetu UE, centralnego i poszczególnych samorządów na podniesienie efektywności energetycznej infrastruktury, jak i wsparcie procesów rewitalizacyjnych zdegradowanej tkanki miejskiej (co niekiedy przeplata się z zakresem wspieranych projektów), zaangażowanie sektora prywatnego w te procesy wydaje się nieodzowne, a dotychczasowe efekty współpracy w modelu PPP zachęcają do rozważenia tego modelu jako alternatywy dla ograniczonego strumienia środków dotacyjnych i własnych samorządu.

Projekt unijny a przedsięwzięcie PPP

W ramach 16 RPO, podobnie jak w POIiŚ (ale w odpowiednio większej, strategicznej dla Polski skali), przewidziano wsparcie dla przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej, efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz częściowo oświetlenia ulicznego (niekiedy w szerszym kontekście

⁶ Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego; wstęp, przyjęta uchwałą nr 116/2017 Rady Ministrów z 26 lipca 2017 r., dokument dostępny jest tutaj: https://www.ppp.gov.pl/aktualnosci/strony/politykappp_przyjeta.aspx

⁷ Por. *Zakres Polityki Rządu* – Sektory.

⁸ Por. *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 3, str. 63 i nast.

ochrony środowiska czy rewitalizacji), jak również projektów rewitalizacyjnych.

Efektywność energetyczna budynków użyteczności publicznej oraz wielorodzinnych

Przykładowo, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Mazowsze⁹, Działanie 4.2 „Efektywność energetyczna”, wskazano, że celem działania jest zwiększona efektywność energetyczna w sektorze publicznym i mieszkaniowym. Głównym celem interwencji realizowanej w ramach działania jest zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej. Zgodnie z założeniami Strategii Europa 2020 jednym z celów wyznaczonych do osiągnięcia do 2020 r. jest zmniejszenie zużycia energii o 20%. Jednym z najbardziej skutecznych sposobów osiągnięcia tego celu jest wzrost efektywności energetycznej. Obszarami posiadającymi największy potencjał są m.in. budynki użyteczności publicznej i wielorodzinne budynki mieszkalne. Dla osiągnięcia jak największego efektu właściwym jest wprowadzenie kompleksowego wymiaru modernizacji energetycznej opartego o zasady energooszczędnego użytkowania budynku skorelowane z wykorzystaniem ciepła użytkowego, a także OZE. Dodatkowo, zakładany w ramach działania wzrost udziału produkcji ciepła i energii w skojarzeniu przyniesie znaczne oszczędności ekonomiczne. Zmniejszenie zużycia paliwa w instalacjach z zastosowaniem kogeneracji przyczyni się także do redukcji gazów cieplarnianych. Realizowane inwestycje prowadzące do uzyskania oszczędności zużycia energii, przyniosą optymalizację kosztów jej zużycia, prowadząc tym samym do zmniejszenia zjawiska ubóstwa energetycznego. W opisywanym działaniu wskaźniki rezultatu bezpośrednio obejmują: szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej w budynkach publicznych oraz ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej, który nastąpi w wyniku wdrożenia projektu ubiegającego się o wsparcie. Wskaźnik produktu w ramach działania to liczba zmodernizowanych energetycznie budynków, liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, moc zainstalowanej energii elektrycznej i ciepłej oraz liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej w ramach kogeneracji. Typy projektów jakie mogą ubiegać się o dofinansowanie w ramach Działania 4.2 RPO Mazowsze, to **termomodernizacja budynków użyteczności publicznej**. Przy czym przez budynek użyteczności publicznej należy rozumieć budynek przeznaczony na potrzeby

⁹ Zgodnie z zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 (Uszczegółowienie RPO WM/SZOOP) s. 112 i nast., <https://www.funduszedlamazowska.eu/wp-content/uploads/2017/11/zalacznik-nr-1-szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-wersja-1.29.pdf>

administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej. Definicja powinna być analogiczna jak w rozporządzeniu ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰.

W ramach działania wspierane będą inwestycje z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej w szczególności promując jej kompleksowy wymiar, tj. głęboką modernizację energetyczną, w tym z możliwością wymiany źródeł ciepła oraz możliwością zastosowania odnawialnych źródeł energii (jako element projektu). Przy czym, zgodnie z omawianym dokumentem głęboka kompleksowa modernizacja energetyczna budynku jest rozumiana jako kompleksowa termomodernizacja, zgodnie z artykułem 2 pkt 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów¹¹.

W ramach modernizacji energetycznej wsparcie będzie skierowane na bardzo szeroki zakres prac, w tym m.in.: ocieplenie obiektu; przegrodz zewnętrznych obiektu, w tym ścian zewnętrznych, podłóg, dachów i stropodachów wymiana okien, drzwi zewnętrznych; wymiana oświetlenia na energooszczędne; przebudowę systemów grzewczych (wraz z wymianą źródła ciepła¹² na bardziej efektywne energetycznie i ekologiczne lub podłączenie do sieci ciepłowniczej/chłodniczej)¹³. Wspierana jest również instalacja/przebudowa systemów chłodzących, w tym również z zastosowaniem OZE oraz systemów wentylacji i klimatyzacji wraz z rekuperacją. Wspierane jest zastosowanie automatyki pogodowej oraz **zastosowanie systemów zarządzania energią w budynku**. Dotacje refundować mogą również instalację mikrokogeneracji lub mikrotrigeneracji na potrzeby własne oraz instalację OZE w modernizowanych energetycznie budynkach, jak również **instalację indywidualnych liczników ciepła, chłodu oraz ciepłej wody użytkowej**.

¹⁰ t.j. DzU. z 2015 r., poz. 1422.

¹¹ t.j. DzU z 2017 r., poz. 130.

¹² Wymiana źródła ciepła kwalifikuje się do wsparcia pod warunkiem zapewnienia znacznej redukcji CO₂ w odniesieniu do istniejących instalacji (o co najmniej 30% w przypadku zmiany spalane go paliwa).

Ze względu na to, że inwestycje w tym zakresie mają długotrwały charakter, powinny być zgodne z właściwymi przepisami unijnymi. Wspierane urządzenia do ogrzewania powinny od początku okresu programowania charakteryzować się obowiązującym od końca 2020 r. minimalnym poziomem efektywności energetycznej i normami emisji zanieczyszczeń, które zostały określone w środkach wykonawczych do dyrektywy 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią.

¹³ Wymiana źródła ciepła będzie niekwalifikowalna, jeżeli budynek jest podłączony do sieci ciepłowniczej/chłodniczej lub możliwe i racjonalne pod względem ekonomicznym jest jego podłączenie do ww. sieci.

Zgodnie z informacjami zawartymi w Uszczegółowieniu RPO Mazowsze, przy wyborze projektów do dofinansowania brane pod uwagę są między innymi aspekty dotyczące efektywności kosztowej projektu. Poza tym o wsparciu takich projektów decydują także inne osiągnięte rezultaty w stosunku do planowanych nakładów finansowych (np. wielkość redukcji CO₂ i PM10). Preferowana jest realizacja projektów zwiększających efektywność energetyczną powyżej 60%, a priorytetowo będą wspierane projekty wykorzystujące odnawialne źródła energii i inwestycje realizowane w oparciu o przygotowane plany gospodarki niskoemisyjnej.

O dofinansowanie mogą w ramach opisywanego działania starać się również projekty polegające na termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych, gdzie również wspierane będą inwestycje z zakresu poprawy efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, w szczególności promując jej kompleksowy wymiar, tj. głęboką modernizację energetyczną, w tym z możliwością wymiany źródeł ciepła oraz możliwością zastosowania odnawialnych źródeł energii (jako element projektu). Zakres wspieranych prac jest analogiczny jak w przypadku obiektów użyteczności publicznej.

Beneficjentem działania są podmioty publiczne, m.in. samorządy, jak i spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe oraz TBS-y. Projekty nie objęte pomocą publiczną liczyć mogą maksymalnie na refundację 80% kosztów kwalifikowalnych inwestycji, a projekty objęte pomocą publiczną – zgodnie z właściwym schematem udzielania pomocy publicznej.

Co istotne, dla tematyki poruszanej w niniejszym artykule w obu wspieranych grupach działań preferowane w uzyskaniu dofinansowania mają być projekty ESCO (ang. *Energy Service Company*), co zgodnie ze szczegółowymi wyjaśnieniami, oznacza, że *w przypadku przedsiębiorstw świadczących usługi energetyczne lub dostarczających innych środków poprawy efektywności energetycznej dla zakładów lub w pomieszczeń użytkownika (przedsiębiorcy, instytucji publicznej), ponoszą one pewną część ryzyka finansowego. Dlatego też zapłata za wykonane usługi może być oparta (w całości lub w części) na osiągnięciu poprawy efektywności energetycznej oraz spełnieniu innych uzgodnionych kryteriów efektywności u użytkownika. Przewidywana formuła dla projektów realizowanych przy pomocy przedsiębiorstw usług energetycznych to partnerstwo publiczno-prywatne.* Jak widać, już same dokumenty określające zasady dofinansowania tego typu przedsięwzięć wskazują, że ich zakres rzeczowy może być przedmiotem przedsięwzięcia PPP. Co prawda, w kontekście zapisów RPO zapis dotyczący PPP, odczytywany jest zazwyczaj w kontekście projektów hybrydowych, jednak ci, których wnioski o dofinansowanie nie zostały ostatecznie przyjęte mogą zrealizować określony w nim zakres prac dzięki współpracy z sektorem prywatnym.

W tym kontekście należy zauważyć, że **miasto Płock**, choć zlokalizowane na terenie Mazowsza, zrealizowało swój projekt *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku* o wartości 32.979.684,69 zł brutto bez wsparcia ze środków UE. Mimo braku dotacji, przedsięwzięcie zgodnie z założeniem projektu w całości ma zwrócić się z oszczędności uzyskanych w wyniku realizacji umowy o PPP¹⁴. Miasto, prowadziło rozmowy o ewentualnym dofinansowaniu przedsięwzięcia jako hybrydowego, ale ostatecznie Instytucja Zarządzająca RPO nie zgodziła się na takie rozwiązanie. W konsekwencji realizacja przedsięwzięcia finansowana jest przez partnera prywatnego (szczególnie Siemens Finance Sp. z o.o.), a zakres prac jest jak najbardziej spójny ze zdefiniowanym w RPO Mazowsze zakresem głębokiej termomodernizacji (podobnie jak ma to miejsce w innych regionach). Przedmiot przedsięwzięcia zakłada realizację inwestycji obejmującej zaprojektowanie i wykonanie kompleksowej modernizacji energetycznej 27 obiektów użyteczności publicznej na terenie miasta, mającej na celu zmniejszenie kosztów zużycia energii cieplnej i elektrycznej, a także utrzymanie tych obiektów, zarządzanie źródłami i sieciami ciepła oraz energii elektrycznej wewnątrz budynków w zakresie przeprowadzonej modernizacji przez okres obowiązywania umowy o PPP. Zakres modernizacji uwzględnia prace remontowe oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w budynkach, gdzie tego typu rozwiązania przyniosą rezultat w postaci uzyskania oszczędności na poziomie gwarantującym pełną spłatę wynagrodzenia partnera prywatnego z tych środków. Zakres prac został zoptymalizowany pod kątem możliwości uzyskania zwrotu z oszczędności kwoty stanowiącej równowartość wynagrodzenia partnera prywatnego, a zakres prac obejmuje m.in. wdrożenie systemu monitorowania i zarządzania energią (wszystkie obiekty), wymianę zaworów termostatycznych i regulacja instalacji CO, montaż pomp ciepła (w wybranych obiektach) oraz wykonanie ocieplenia, jak również wymianę źródeł światła (w większości obiektów) i wymianę stolarki okiennej w wybranych obiektach.

Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi w całości z budżetu podmiotu publicznego. Rozliczenia dokonują się w ramach cyklicznych płatności przy weryfikacji faktycznie osiągniętego poziomu oszczędności energii elektrycznej i cieplnej w relacji do udzielonej w tym zakresie gwarancji. Partner prywatny ponosi ryzyko projektowania i budowy.

Partner prywatny ponosi ryzyko związane z dostępnością materiałów, podwykonawców i usług, wzrostu kosztów materiałów, dostaw i usług, jak i ryzyko związane z uzyskaniem decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Ponadto partner odpowiada za dostępność (gwarancja wykonanych robót i dostaw oraz

¹⁴ Więcej o płockich doświadczeniach w zakresie PPP, przeczytać można w *Biuletynie partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 3, s. 26 i nast.

właściwe funkcjonowanie systemu sterowania energią). Partner ponosi ryzyko (gwarantuje) określony w ofercie i umowie poziom oszczędności energii cieplnej i elektrycznej oraz ryzyko związane z finansowaniem przedsięwzięcia. W konsekwencji montaż finansowy przedsięwzięcia jest korzystny dla podmiotu publicznego, nie mniej niż miałyby to miejsce w przypadku uzyskania dofinansowania – w takiej sytuacji Płock ponosiłby ryzyko związane z realizacją prac budowlanych, pokrywając ze

środków dłużnych (zaliczanych do państwowego długu publicznego), wszelkie nakłady w części nie objętej dofinansowaniem (wkład własny, jak i koszty niekwalifikowalne). Co więcej, okres swoistej „gwarancji” wykonawczej, jak i „gwarancji” uzyskania efektu energetycznego jest dłuższy niż ma to miejsce w projektach finansowanych ze środków dotacyjnych, w ramach klasycznego zamówienia publicznego, przekraczając znacznie okres zwyczajowej gwarancji i 5-letniej trwałości projektu „unijnego”.

Wywiad z zastępcą prezydenta Płocka ds. Rozwoju i Inwestycji, Jackiem Terebusem

Biuletyn PPP: Proszę o krótkie wprowadzenie do Państwa projektu zrealizowanego w formule PPP/ESCO w Płocku.

Jacek Terebus: Rosnące koszty związane z rachunkami za energię skłoniły nas do poszukiwania skutecznego sposobu na rozwiązanie tego problemu. Zakładane prace modernizacyjne miały obejmować wymianę systemów ogrzewania, oświetlenia, docieplenie budynków, instalację urządzeń fotowoltaicznych itp. Po analizach zdecydowaliśmy się na model partnerstwa publiczno-prywatnego, do którego wyselekcjonowana została „pilotażowa” grupa 24 budynków. Nie ukrywam, że zależało nam na zebraniu doświadczenia, jako że ten model współpracy z podmiotami prywatnymi był dla nas w pewnym stopniu nowością. Dzięki temu, że w naszym mieście mieści się ośrodek CIFAL zajmujący się wymianą informacji i szkoleniami znaleźliśmy ogólne założenia takiej współpracy. Wiedzieliśmy też to, jak „spisywał się” on w krajach Europy Zachodniej. Niemniej jednak ogólne informacje nie zastąpią praktycznych doświadczeń, a tych niestety nam brakowało.

Biuletyn PPP: Dlaczego wybrano model partnerstwa publiczno-prywatnego?

Jacek Terebus: Przed rozpoczęciem projektu przeprowadziliśmy szereg analiz mających na celu wybranie odpowiedniego modelu realizacji tego zadania. Partnerstwo publiczno-prywatne okazało się być najlepszym sposobem wykonania założonego przez nasze miasto projektu termomodernizacji. Zależało nam na tym, aby osiągnąć konkretne rezultaty, zastosować tam, gdzie to konieczne nowoczesne rozwiązania, które przyniosą wymierne oszczędności. Do tego niezbędna była odpowiednia wiedza techniczna oraz finansowanie.

Biuletyn PPP: Jak wygląda strona finansowa państwa projektu?

Jacek Terebus: Przystępując do realizacji projektu modernizacji, rozpatrywaliśmy kilka wariantów finansowania tej inwestycji.

Wykorzystując wyłącznie środki własne, musielibyśmy rozkładać zaplanowane prace na wiele lat – budżet JST jest ograniczony, w związku z czym istnieje zawsze problem właściwego rozdysponowania dostępnych funduszy. Przy takim sposobie realizacji pełne rezultaty modernizacji byłyby widoczne dopiero po ok. 10 latach. W sytuacji, kiedy zależy nam na osiągnięciu oszczędności możliwie szybko, taki sposób realizacji jest nieefektywny.

Miasto ubiegało się również o pozyskanie środków unijnych i złożyło wnioski o dofinansowanie projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 Działanie 4.2 Efektywność energetyczna. Niestety nie otrzymaliśmy dofinansowania.

W wybranym przez nas modelu ESCO budżet miasta nie jest obciążony żadnymi dodatkowymi płatnościami. Całość projektu zostanie spłacona z oszczędności generowanych przez prace modernizacyjne. Należy pamiętać, że takie rozwiązanie powoduje, że umowa PPP jest umową rozłożoną na wiele lat. Pozwala to na przesunięcie środków, które musiałyby zostać zaangażowane w realizację bieżących prac termomodernizacyjnych na inne cele.

Doszliśmy do wniosku, że jedynie formuła ESCO gwarantuje nam dwie podstawowe korzyści – efektywne wykorzystanie dostępnych środków i oszczędności. Aby osiągnąć te korzyści, musieliśmy pozyskać partnera prywatnego dysponującego niezbędnym doświadczeniem. W naszym przypadku wiedzę techniczną i doświadczenie wniósł partner prywatny, który podpisując z nami umowę o PPP w formule ESCO jest bezpośrednio zainteresowany tym, żeby oszczędności się pojawiły – to z nich będzie spłacana całość inwestycji i jego nakładów finansowych. Ponadto, dzięki odpowiednim zapisom umowy, mamy zagwarantowane, że oszczędności wyższe niż założone przez partnera prywatnego zasilą budżet gminy.

Biuletyn PPP: Dziękujemy za rozmowę.



Przykładem przedsięwzięcia PPP obejmującego lokale mieszkaniowe jest *Energomodernizacja budynków na osiedlu Juliusz stanowiących zasób lokalowy miasta Sosnowiec wraz z wieloletnim zarządzaniem gospodarką ciepłą*. Założeniem przedsięwzięcia, które nie korzysta z żadnych środków dotacyjnych UE, jest wykonanie zadania inwestycyjnego w zakresie energomodernizacji 22 budynków mieszkalnych oraz budynku żłobka będących w zasobach Miejskiego Zakładu Zasobów Lokalowych, zlokalizowanych na osiedlu Juliusz w Sosnowcu, polegającego na wykonaniu i zarządzaniu wewnętrzną siecią grzewczą centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej zintegrowaną w ramach jednego systemu automatycznego sterowania gospodarką ciepłą. Podmiotem publicznym jest Miejski Zakład Zasobów Lokalowych w Sosnowcu, a partnerem prywatnym Zakłady Energetyki Ciepłej S.A. Wynagrodzenie partnera prywatnego przybrało formę cyklicznych płatności uiszczanych przez podmiot publiczny (opłata za dostępność). Zamawiający oczekuje, że środki pieniężne na wynagrodzenie partnera prywatnego będą pochodzić co najmniej w części z oszczędności finansowych wygenerowanych w wyniku przeprowadzonej energomodernizacji. Większość ryzyk związanych z fazą inwestycyjną projektu, zoptymalizowaną w trakcie negocjacji umowy (ryzyko budowy) ponosi partner prywatny, w tym większość ryzyka dostępności zostanie przeniesionych na partnera prywatnego, który prefinansuje wszystkie prace, a następnie zapewnia prawidłowe, zgodne z umową funkcjonowanie systemu zarządzania energią i zakontraktowanej infrastruktury w sposób, który prowadzi do uzyskania oszczędności energetycznych w lokalach objętych umową przez 108 miesięcy. Wartość umowy to 10.181.248,47 zł brutto.

W przypadku projektów PPP dotyczących efektywności energetycznej, które nie korzystają ze wsparcia dotacyjnego UE, **kluczowe znaczenie ma skala oszczędności/zapewnienia zużycia energii na jak najniższym ustalonym w negocjacjach poziomie wynikająca z wdrożenia projektu** (stan określony w audycie energetycznym). Zasadnicze jest zatem odpowiednie zaprojektowanie i zarządzanie systemem sterowania zużyciem energii zapewniającym ustalony między stronami standard eksploatacji budynków objętych umową o PPP, w relacji do niezbędnych dla uzyskania tego efektu nakładów inwestycyjnych, co wpływa na efektywność ekonomiczną współpracy, a w konsekwencji na ocenę ofert przedsiębiorców ubiegających się o zawarcie kontraktu PPP.

Przedsięwzięcie PPP musi się zatem opierać na odpowiednim doborze zakresu inwestycji (skali towarzyszących mu nakładów finansowych) do efektów energetycznych, które powinny prowadzić do oszczędności, strony współpracy zazwyczaj godzą się na ograniczenie zastosowania kapitało-

chłonnych rozwiązań OZE, których zastosowanie bez dotacji zewnętrznych rzadko jest opłacalne z punktu widzenia ekonomicznego cyklu życia inwestycji.

Gospodarka wodno-kanalizacyjna

Celem wsparcia projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej ze środków Funduszu Spójności (jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) jest zwiększenie liczby ludności korzystającej z ulepszonych systemu oczyszczania ścieków komunalnych, zapewniającego podwyższone usuwanie biogenów, stosownie do zobowiązań wynikających z dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych¹⁵. Dotacje przeznaczone są na budowę, przebudowę i remont oczyszczalni ścieków, szczególnie w celu dostosowania ich do wymogów dyrektywy ściekowej w zakresie jakości oczyszczonych ścieków, ewentualnie zwiększenie przepustowości instalacji i zmniejszenie energochłonności ich funkcjonowania. **Ważną częścią projektu unijnego dotyczącego oczyszczalni ścieków jest zorganizowanie gospodarki komunalnymi osadami ściekowymi, w tym obejmującej odzysk biogazu.** Zgodnie z założeniami POIiŚ ścieki odprowadzane nowo wybudowaną lub modernizowaną kanalizacją sanitarną po zakończeniu realizacji projektu inwestycyjnego muszą być odprowadzone do oczyszczalni ścieków, która spełnia wymagania dyrektywy ściekowej. Inwestycje w zakresie zaopatrzenia w wodę będą dotyczyć m.in. budowy i modernizacji infrastruktury wodociągowej (ujęć wody, stacji uzdatniania wody, sieci wodociągowej), a także zakupu sprzętu do wykrywania niekontrolowanych przecieków z sieci wodociągowej. Budowa kanalizacji deszczowej jest możliwa w przypadku, gdy wnioskodawca planuje realizować jednocześnie inwestycje dotyczące kanalizacji sanitarnej i deszczowej. W ramach działania kwalifikowane będzie również efektywne zarządzanie siecią – poprzez wdrożenie tzw. inteligentnych systemów zarządzania sieciami wodno-kanalizacyjnymi, w tym kanalizacją deszczową. Wdrożenie systemu przez beneficjenta ma na celu zapewnienie oszczędności zasobów (oszczędność wody, monitorowanie przecieków, strat wody z sieci wodociągowej), zapobieganie infiltracji wód do sieci kanalizacyjnych oraz monitorowanie wycieków ścieków do środowiska, a także adaptację do zmian klimatu (inteligentne zarządzanie sieciami kanalizacji deszczowej, likwidacja wąskich gardel, zapobieganie podtopieniom i powodziom, itd.). Zakres projektów objętych wsparciem UE obejmuje również w ograniczonym zakresie budowę przykanalików. Wyjątkowo dopuszczono realizację samodzielnych projektów dotyczących oczyszczalni ścieków (w tym projek-

¹⁵ Dyrektywa Rady z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG), DzU L 135 z 30 maja 1991 r.

tów dotyczących jedynie zagospodarowania osadów ściekowych) i projektów z zakresu sieci kanalizacji sanitarnej. Nie dopuszcza się realizacji samodzielnych projektów dotyczących inteligentnych systemów zarządzania sieciami wodno-kanalizacyjnymi. W konsekwencji typy projektów możliwe do zrealizowania w ramach Działanie 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach POIiŚ obejmują projekty dotyczące gospodarki wodno-ściekowej, realizowane w aglomeracjach o wielkości co najmniej 10.000 RLM. Wspierane są projekty przyczyniające się bezpośrednio do zapewnienia zgodności z wymogami dyrektywy ściekowej, dotyczące: budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków; zagospodarowania osadów ściekowych (jeśli istnieją potrzeby w tym zakresie); wyposażenia aglomeracji w sieć kanalizacyjną. Ponadto, w ramach projektów regulujących gospodarkę ściekową dopuszczalna jest realizacja inwestycji z zakresu zaopatrzenia w wodę służących aglomeracji objętej projektem. Dopuszczalne będą również inwestycje dotyczące kanalizacji deszczowej oraz projekty dotyczące gospodarki wodno-ściekowej realizowane w regionach lepiej rozwiniętych w aglomeracjach o wielkości od 2.000 RLM do 10.000 RLM.

Głównym beneficjentem środków dotacyjnych w omawianym obszarze są jednostki samorządu terytorialnego i działające w ich imieniu jednostki organizacyjne, w tym spółki komunalne.

Mimo, że formalnie maksymalny procentowy poziom dofinansowania całkowitego wydatków kwalifikowalnych na poziomie projektu (środki UE oraz ewentualne współfinansowanie z budżetu państwa lub innych źródeł przyznawane beneficjentowi przez właściwą instytucję) wynosi 85%, ze względu na dochodowość przedsięwzięć wodno-kanalizacyjnych, w przypadku projektów generujących dochód, konieczne jest zastosowanie stawki zryczałtowanej w wielkości 25%, ponadto dofinansowanie, co do zasady nie będzie stanowiło pomocy publicznej. W uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość udzielania dofinansowania w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. **Zasady dotyczące intensywności wsparcia sprawiają, że model PPP może być atrakcyjną alternatywą dla projektów realizowanych samodzielnie przez beneficjentów publicznych, którzy w modelu tradycyjnym ponoszą wszelkie ryzyka związane z procesem budowlanym (finansowaniem) a następnie eksploatacją infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.**

Między innymi z powyższego powodu **miasto Mława**, zlokalizowane na terenie województwa mazowieckiego, zainteresowane gruntowną modernizacją oczyszczalni ścieków wybrało drogę finansowania tej inwestycji prowadzącą do współpracy z sektorem prywatnym. Władze miasta, zamiast uczestniczyć

w konkursach o dotacje i angażować własne środki inwestycyjne (około 50 mln zł), postanowiły zrealizować inwestycję w sposób oszczędzający możliwości inwestycyjne budżetu, który w tradycyjnym modelu musiałby ponieść nakłady związane z prefinansowaniem całości projektu oraz wkładem własnym w projekt. Wybrany model PPP, zapewnił również stronie publicznej kontrolę nad składnikami majątkowymi i kształtowaniem taryf dla mieszkańców, ponieważ głównym kryterium wyboru partnera prywatnego, którego zadaniem było zaprojektowanie, sfinansowanie, budowa i eksploatacja infrastruktury była cena za oczyszczanie 1 m³ ścieków w nowej instalacji. Wkładem podmiotu publicznego jest teren pod budowę oczyszczalni wraz z gwarancją dostarczania ścieków oraz istniejącej nieruchomości a wkładem partnera prywatnego jest sfinansowanie i przeprowadzenie nie tylko etapu budowy, ale i eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem inwestycji. W ramach umowy PPP, podmiot publiczny ponosi część ryzyka popytu, które dzielone jest z partnerem prywatnym (w szczególności w zakresie zapewnienia całości strumienia ścieków z terenu gminy, gwarancji ilości przez pierwszy okres 20-25 lat z progiem tolerancji $\pm 3\%$ oraz indeksacja stawki). Głównymi ryzykami po stronie partnera prywatnego jest ryzyko budowy (w szczególności finansowanie) inwestycji zgodnej z opisem przedmiotu zamówienia (wyjątkowo postępowanie na wybór partnera prywatnego przebiegało w trybie przetargu nieograniczonego) oraz zrealizowanie budowy w okresie 36 miesięcy od zawarcia umowy) oraz ryzyko dostępności (w szczególności w zakresie eksploatacji starej i nowej instalacji, przejęcia oraz wyszkolenie personelu – w tym gwarancja zatrudnienia na okres 5 lat). Partner prywatny ponosi również część ryzyka popytu, które dzielone jest z podmiotem publicznym (w szczególności w zakresie zapewnienia całości strumienia ścieków z terenu gminy, gwarancji ilości przez pierwszy okres 20–25 lat z progiem tolerancji $\pm 3\%$ oraz indeksacja stawki). Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie płatność za 1 m³ ścieków wpływających do oczyszczalni ścieków, przy założeniu, że podmiot publiczny zapewni jednak odpowiednią ilość ścieków z tolerancją $\pm 3\%$ (na podstawie średniej ilości z ostatnich trzech lat). Model ten pozwala podmiotowi publicznemu uniknąć całego szeregu ryzyk i kosztów związanych z budową i utrzymaniem instalacji, której koszty pokrywają (na określonym w przetargu poziomie) konsumenci usług wodno-kanalizacyjnych na terenie zarządzanym przez podmiot publiczny.

Swoisty dla sektora usług wodno-kanalizacyjnych model opłat za usługi świadczone zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, stał się również inspiracją dla władz **gminy Karczew**, która zamiast ubiegać się o dotację na samodzielną budowę własnej oczyszczal-

ni ścieków i sieci kanalizacyjnej, zdecydowała się na wszczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego w trybie koncesyjnym w ramach postępowania „Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia pn. *Budowa i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną na terenie Gminy Karczew*”. Zadaniem partnera prywatnego ma być sfinansowanie, zaprojektowanie, budowa i utrzymanie, zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz istniejącą siecią kanalizacyjną zlokalizowaną na terenie miasta Karczew oraz części miejscowości Otwock Mały, gm. Karczew. Na partnerze prywatnym spoczywać ma zgodnie z założeniami władz Karczewa, większa część ryzyka budowy oraz ryzyka podaży i popytu (ekonomicznego) przedsięwzięcia, w tym ryzyko utrzymania taryf na poziomie zadeklarowanym w ofercie na zasadach określonych w umowie PPP. Podmiot publiczny musi jednak wziąć na siebie ryzyko związane z przekazaniem partnerowi prywatnemu infrastruktury służącej realizacji zadania – w szczególności przekazanie w zarząd sieci przejętej od dotychczasowego operatora.

Zgodnie z założeniem podmiotu publicznego, wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będą korzyści w formie opłat za usługi świadczone przy wykorzystaniu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej eksploatowanej przez partnera prywatnego, który będzie wykonywał funkcję operatora tych usług w czasie trwania umowy PPP. Podmiot publiczny nie planuje partycypować finansowo w realizacji przedsięwzięcia na żadnym etapie w formie dokonywania bezpośrednich płatności na rzecz partnera, co powoduje, że zapewniając odpowiedni poziom taryf dla mieszkańców gminy, budżet miasta unika zaangażowania inwestycyjnego, jak i kosztów związanych z eksploatacją przyszłych sieci i oczyszczalni ścieków. Biorąc pod uwagę koncesyjny model wynagrodzenia strony prywatnej jest to sytuacja mniejszego zaangażowania finansowego w proces funkcjonowania infrastruktury niż ma to miejsce w Mławie, bez porównania z sytuacją, gdy zastosowano model pełnego zaangażowania inwestycyjnego na etapie prefinansowania i zapewnienia wkładu własnego, w jakiej znajdują się beneficjenci środków dotacyjnych.

Wypowiedź burmistrza Mławy Sławomira Kowalewskiego

W 2016 r. miasto Mława przystąpiło do pierwszej w jego historii inwestycji realizowanej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Tym pionierskim w skali całego kraju, a zarazem bardzo ważnym dla mieszkańców Mławy zadaniem, jest budowa nowej oczyszczalni ścieków w partnerstwie ze spółką Ondeo Polska, wchodzącą w skład grupy SUEZ – międzynarodowego lidera w zakresie ochrony środowiska i kompleksowej gospodarki odpadami, z doświadczeniami gromadzonymi przez ponad 150 lat działalności. Zawarta między nami 1 lipca 2016 r. umowa zapewnia współpracę miasta Mława z firmą Ondeo przez 33 lata, w tym 3 lata budowy oczyszczalni i kolejne 30 jej eksploatacji. Jest to najdłuższa umowa w formule PPP w sektorze wodnym w Polsce.

Do wyłonienia partnera prywatnego inwestycji upoważniła mnie już w 2013 r. Rada Miasta Mława ówczesnej kadencji. Cieszę się, że mój pomysł spotkał się z aprobatą radnych. Ich decyzja była wyrazem okazanego mi zaufania, odwagi oraz wiary w to, że rzeczywiście możemy wybudować nową oczyszczalnię bez udziału środków budżetu miasta. Pokazujemy, że jest to realne; że Mława – miasto o ponad sześćsetletniej historii – po raz kolejny ma pomysł nie tylko na dziś i jutro, ale na wiele lat.

Wyłaniając partnera prywatnego po to, aby wybudował i zarządzał gminną oczyszczalnią ścieków, zaoszczędziliśmy w budżecie miasta kilkadziesiąt milionów zł. Koszt samej budowy obiektu jest szacowany na ok. 47 mln zł – będzie on w całości sfinansowany z kapitału grupy SUEZ i planowanego przez nią wsparcia zewnętrznego. Zaoszczędzone dzięki temu środki samorządowe mogą być przeznaczane na inne potrzebne w mieście inwestycje. Zabezpieczone zostały także miejsca pracy osób zatrudnionych przy obsłudze obecnie funkcjonującej oczyszczalni, partner prywatny przejął bowiem dotychczasowy personel, udzielając pracownikom pięcioletniej gwarancji pracy i zachowania dotychczasowych jej warunków.

Już dziś możemy mówić o sukcesie realizowanego przedsięwzięcia. Naszymi doświadczeniami interesują się i chcą się na nich wzorować inne samorządy. Biorąc pod uwagę, jak wiele dobrego można zrobić dla miasta i jego mieszkańców dzięki formule PPP, nie obciążając budżetu miasta, nie wykluczam realizacji kolejnych przedsięwzięć w tym modelu.



Projekty dotyczące aktywizacji obszarów depresji społeczno-gospodarczej oraz optymalizacji wykorzystania ich potencjałów (społecznego, gospodarczego, kulturowego i krajobrazowego) poprzez inwestycje skupiające się na kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich oraz zrównoważonym wykorzystaniu regionalnego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego obejmują szeroko rozumiane zjawisko rewitalizacji. Działania te prowadzone w skali lokalnej, są przedmiotem wsparcia w ramach poszczególnych RPO.

Projekty rewitalizacyjne

W przypadku RPO Pomorskiego, w ramach Działania 8.1. Kompleksowe Przedsięwzięcia Rewitalizacyjne – Wsparcie Dotacyjne¹⁶. Celem szczegółowym wsparcia dotacyjnego jest zwiększona aktywność społeczna i gospodarcza mieszkańców zdegradowanych obszarów miejskich, a interwencja w zakresie kompleksowej rewitalizacji ma obejmować nadawanie i przywracanie funkcji społecznych zdegradowanym obszarom w miastach, wyznaczonym w oparciu o kryteria społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, uwzględniające stopień nasilenia problemów społecznych, związanych w szczególności z izolacją materialną i społeczną mieszkańców. W ramach kompleksowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych możliwa ma być modernizacja infrastruktury technicznej (wyłącznie, gdy przyczyni się to do fizycznej, gospodarczej i społecznej rewitalizacji i regeneracji obszarów miejskich jako elementu lokalnego programu rewitalizacji). Wszystkie realizowane projekty oprócz działań infrastrukturalnych muszą obejmować również bezpośrednio z nimi powiązane działania społeczne skierowane do mieszkańców zdegradowanych obszarów. Dofinansowane będą wyłącznie przedsięwzięcia uzgodnione pomiędzy IZ RPO WP a miastami uprawnionymi do wsparcia w ramach zintegrowanego projektu rewitalizacyjnego. Zgodnie z założeniami RPO, preferowane do wsparcia będą projekty uwzględniające potrzeby osób dotkniętych i zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w szczególności osób w wieku 50 lat i więcej oraz osób z niepełnosprawnościami, przyczyniające się do zwiększenia zatrudnienia mieszkańców, nawiązujące do historii, tradycji i tożsamości miejsca. Preferowane mają być projekty przyczyniające się do rozwoju funkcji o oddziaływaniu ponadlokalnym, będące kontynuacją realizowanych przedsięwzięć z zakresu kompleksowej rewitalizacji lub rozwoju przestrzeni publicznych, zlokalizowane na terenach obecnie lub dawniej wykorzystywanych pod działalność gospodarczą,

¹⁶ Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020 (z dnia 16 stycznia 2018 roku) str. 131 i nast., <http://www.rpo.pomorskie.eu/documents/10184/238503/Szczeg%C3%B3lne%20Opis+Osi+Priorytetowych+RPO+WP+2014-2020+%E2%80%93+Cz%C4%99C5%9B%C4%87+g%C5%82%C3%B3wna/8a999428-1c4d-41b6-999d-e363e90559ca>.

w tym zdegradowanych przestrzennie i ekologicznie, uwzględniające innowacyjne podejście oraz, co istotne dla tematyki niniejszego artykułu, projekty realizowane w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z założeniami pomorskiego programu operacyjnego projekty dotyczące kompleksowej rewitalizacji wskazanych w lokalnych programach rewitalizacji obszarów problemowych powinny zakładać: renowację, rewaloryzację, przebudowę i remont istniejącej zabudowy, w tym zabytkowej, pełniące funkcje edukacyjne, kulturalne, sportowe, rekreacyjne, gospodarcze oraz inne społeczne, także w uzasadnionych przypadkach wybrane elementy wspólne w budynkach mieszkalnych wraz z wyposażeniem i zagospodarowaniem bezpośredniego otoczenia. Projekty ubiegające się o wsparcie ze środków UE, mogą zakładać również adaptację historycznej zabudowy na cele: edukacyjne, kulturalne, sportowe, rekreacyjne, gospodarcze i inne społeczne wraz z wyposażeniem i zagospodarowaniem bezpośredniego otoczenia (prace konserwatorskie, prace restauratorskie, roboty budowlane). Kwalifikowane do wsparcia są również projekty zakładające kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznych i półpublicznych o lokalnym charakterze (w tym: renowacja parków, skwerów, zieleńców) i odnowa istniejących terenów zielonych wraz z budową małej architektury (w szczególności dedykowanej konkretnym projektom i miejscom, w tym wybieranej w trybie konkursów architektonicznych i urbanistycznych) wraz z tworzeniem zagospodarowania miejskiego dedykowanego rozwojowi drobnych usług ogólnomiejskich. Projekty obejmować mogą również budowę, rozbudowę i przebudowę podstawowej infrastruktury komunalnej (m.in. drogowej, rowerowej i pieszej, jak również szerokorozumianego uzbrojenia terenu, na obszarze objętym projektem, w celu zapewnienia dostępu obiektów i terenów rewitalizowanych do podstawowych usług komunalnych. Co istotne z punktu widzenia potencjału dla współpracy typu PPP (hybryda lub alternatywa), w szczególnych przypadkach objęte dofinansowaniem mogą być również projekty rewitalizacyjne polegające na budowie nowej, publicznej infrastruktury związanej z rozwojem funkcji m.in. gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych, społecznych, rekreacyjnych. W ubieganiu się o wsparcie dotacyjne (jak i niedotacyjne) istotne jest, aby realizowane były wyłącznie przedsięwzięcia wynikające z lokalnych programów rewitalizacji zlokalizowane na obszarach zdegradowanych w miastach, wyznaczonych w oparciu o kryteria społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, uwzględniające stopień nasilenia problemów społecznych, związanych w szczególności z izolacją materialną i społeczną mieszkańców. Wprowadzono również nominalne ograniczenie wartości wsparcia dla projektów z zakresu kultury (8 mln zł).

W kontekście projektów z zakresu rewitalizacji rozwijanych przez samorząd, dla których może nie star-

czyć środków dotacyjnych, lub tych zamierzeń, które ze względu na swą skalę nie mogą liczyć na wsparcie (gdyż wyczerpałyby znaczną część alokacji) oraz nie mogłyby być współfinansowane przez beneficjentów ze względu na brak ich zdolności kredytowej, warto zapoznać się z przykładami projektów PPP wpisujących się w charakter przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w **Sopocie i Gdańsku**. Projektem przełomowym dla podejścia do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w modelu PPP, było przedsięwzięcie pn. *Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów, z udziałem podmiotów prywatnych*. Przedmiotem realizowanej umowy o PPP było zaprojektowanie, sfinansowanie oraz budowa przez partnera prywatnego wraz z pełnym wyposażeniem określonych obiektów na terenie dworca PKP w Sopocie oraz terenach sąsiadujących, a następnie kompleksowe utrzymanie i zgodne z przeznaczeniem zarządzanie obiektami przez okres 12 lat i 7 miesięcy. Partner prywatny (Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A.), otrzymał w formie wynagrodzenia prawo do pobierania pożytków z przedmiotu PPP, zrealizowanego na terenach będących własnością partnera prywatnego, tj. z wyłączeniem układu komunikacyjnego oraz obiektu dworca PKP. Dochody partnera prywatnego zostaną pomniejszone o płatność na rzecz podmiotu publicznego. Partner prywatny ma możliwość czerpania wynagrodzenia ze świadczenia usług komercyjnych (hotele czy lokale użytkowe) oraz sprzedaży tych nieruchomości po komercjalizacji lub jako samodzielnych lokali. Nowatorskie, a przy okazji zupełnie nieobciążające dla miasta Sopot jest finansowanie tego wartego 100 mln zł projektu rewitalizacyjnego. Część publiczna infrastruktury (inwestycje celu publicznego, w tym na terenie PKP) finansowana jest dzięki sprzedaży nieruchomości stanowiących wkład podmiotu publicznego. Część prywatna (inwestycje komercyjne) finansowana jest ze środków partnera prywatnego. Ten ostatni miał rok na zamknięcie finansowania. 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 partnerowi prywatnemu w ramach Inicjatywy JESSICA, to blisko 42 mln zł. Przedsięwzięcie ma charakter koncesyjny – ryzyko projektowania i budowy, ryzyko pozyskania finansowania dla całego przedsięwzięcia oraz popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej (również w zakresie sprzedaży nieruchomości) spoczywa na partnerze prywatnym, który dodatkowo do końca współpracy ponosi również ryzyko dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego.

Na zasadach analogicznych do zastosowanych w Sopocie, opiera się realizacja czterokrotnie większego pod względem skali nakładów projektu pn. *Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów*

w *Gdańsku*. Realizacja przedsięwzięcia z udziałem partnera prywatnego, wyłonionego w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r. nr 19, poz. 101), zakłada kompleksową rewitalizację terenu powierzonego w ramach umowy o PPP partnerowi prywatnemu. Spółka celowa partnera prywatnego, zobowiązana jest zgodnie z ustalonym harmonogramem do zaprojektowania i budowy, sfinansowania dla całego przedsięwzięcia obejmującego inwestycje celu publicznego, jak i prywatnego, które składają się na zakładany przez stronę publiczną cel rewitalizacji przedmiotowego obszaru. Partner prywatny podejmuje też ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia w części komercyjnej (również w zakresie sprzedaży nieruchomości) i ryzyko dostępności w zakresie inwestycji celu publicznego. Podobnie jak ma to miejsce w Sopocie, pożytki związane z rozwojem części komercyjnej przedsięwzięcia to możliwość czerpania wynagrodzenia ze świadczenia usług komercyjnych (hotele czy lokale użytkowe) oraz sprzedaży tych nieruchomości po komercjalizacji lub jako samodzielnych lokali. W projekcie realizowanym na Wyspie Spichrzów część publiczna infrastruktury (inwestycje celu publicznego) finansowane są dzięki sprzedaży nieruchomości stanowiących wkład podmiotu publicznego. Część prywatna (inwestycje komercyjne) finansowane są ze środków pozyskanych samodzielnie przez partnera prywatnego.

Warto zauważyć, że Gdańsk wdraża obecnie kolejny projekt PPP w zakresie rewitalizacji, pn. *Zagospodarowanie obszaru dawnej zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście w Gdańsku*. Przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący na terenie objętym projektem, koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, zalecenia konserwatorskie i opracowanie Biura Rozwoju Gdańska *Lokalne Przestrzenie Publiczne dla Dolnego Miasta w Gdańsku*, którego celem jest zagospodarowanie obszaru inwestycji w zakresie celu komercyjnego oraz wykonanie obiektów celu publicznego, jak również stworzenie reprezentatywnej zabudowy, architektoniczno-funkcjonalnej wizytówki miasta Gdańska wzdłuż opływu Motławy. Analogicznie jak w poprzednio opisanych projektach rewitalizacyjnych, część publiczna infrastruktury (inwestycje celu publicznego) finansowana jest dzięki sprzedaży nieruchomości stanowiących wkład podmiotu publicznego, a część prywatna (inwestycje komercyjne) finansowana jest ze środków partnera prywatnego. Negocjacje tej umowy są jeszcze w toku, jednak w razie ich powodzenia Gdańsk bez zaangażowania własnych środków finansowych, w tym bez wdrażania finansowania ze źródeł RPO Pomorskie, będzie mógł zrealizować kolejny cel rewitalizacyjny o wartości porównywalnej z przedsięwzięciem realizowanym na Wyspie Spichrzów.

Na obecnym etapie realizacji perspektywy budżetowej 2013–2020, dostępne w ramach Programów Operacyjnych środki zostały już w większości rozdysponowane, a w pozostałych przypadkach, konkursy rozpisane zostaną jeszcze w bieżącym roku.

Z jakich informacji przygotowanych na potrzeby nieudanej aplikacji o środki UE można korzystać w procesie przygotowania przedsięwzięcia PPP?

Wobec dużych potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów z sektora publicznego, głównie jednostek samorządu terytorialnego, jak i samorządowych jednostek organizacyjnych, władze miast powinny rozważyć, czy istnieje alternatywna droga realizacji inwestycji, które mimo istotnego znaczenia dla lokalnej społeczności oraz dużego nakładu pracy i środków dla przygotowania aplikacji nie uzyskały dofinansowania. Niestety, jak wskazuje praktyka, nawet uzyskanie dofinansowania nie gwarantuje ostatecznej wykonalności projektu objętego nagrodzoną aplikacją. W wyniku przetargów ogłaszanych w celu realizacji prac przewidzianych w umowie o dofinansowanie, nierzadko okazuje się, że ceny za wykonanie zamówień składających się na przedsięwzięcie mogą znacząco przewyższać budżet zaplanowany w ramach dokumentacji aplikacyjnej i w umowie o dofinansowanie. Ponieważ dofinansowanie określone jest w umowie zawartej między instytucją zarządzającą a beneficjentem w ujęciu procentowym w relacji do kosztów kwalifikowalnych, szacowanych na etapie tworzenia wniosku, a jednocześnie jako maksymalna kwota nominalna, w razie wzrostu kosztów wykonania prac związanych z realizacją projektu dodatkowe koszty, których może nie udźwignąć samodzielnie. Ratunkiem może być model PPP, zastosowany w wariantach hybrydowym lub samodzielnie na nowo określonych zasadach wypracowanych z inwestorem.

Na temat założeń projektów hybrydowych, szerzej piszemy w niniejszym numerze *Biuletynu PPP* w artykułach: „Model hybrydowy PPP – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość” (s. 14 i nast.) oraz „Jak podmiot publiczny powinien przygotować się do realizacji projektu hybrydowego” (s. 28 i nast.).

Wskazując podobieństwa między zakresem projektów zgłaszanych do realizacji jako tradycyjne projekty wodno-kanalizacyjne, z zakresu efektywności energetycznej czy rewitalizacji chciałam wskazać, że jedyną różnicą między nimi jest model finansowania i zakres

zadań (i ryzyk), którą przejmują w ich realizacji podmiot publiczny (niedoszły beneficjent).

W praktyce, aplikacja unijna rozumiana jako wniosek o dofinansowanie, studium wykonalności i załączniki, szczególnie audyty energetyczne, programy funkcjonalno-użytkowe, projekty techniczne mogą być z powodzeniem, przynajmniej częściowo wykorzystane do wdrożenia projektu, który był ich przedmiotem w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁷. Pełną wartość dla projektu PPP zachowują dokumenty planistyczne i polityczne będące uzasadnieniem dla realizacji projektu inwestycyjnego, który był przedmiotem aplikacji unijnej. Strategia dotycząca ograniczenia niskiej emisji, lokalny plan rewitalizacji czy strategia rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej tworzone powinny być nie w celu pozyskania dotacji, lecz to **pozyskanie dotacji służyć powinno realizacji tych strategii**. W konsekwencji, jeśli z braku dotacji zewnętrznej zmiana ulega sposób finansowania i realizacji zadań opisanych w przywołanych dokumentach, to ich wartość (plan) pozostaje w mocy. Być może zmiana, a dokładniej rozszerzenie ulec powinny jedynie wskazane w nich metody osiągnięcia zarysowanych celów. Jeśli dotacyjne dofinansowanie unijne okazało się niemożliwe do pozyskania, należy jako alternatywę wskazać finansowanie samodzielne z wykorzystaniem preferencyjnych pożyczek, jak choćby ze zwrotnych źródeł unijnych podobnych do wspomnianej Inicjatywy JESSICA, obligacji przychodowych czy w modelu PPP. Najpoważniejszej zmianie wraz ze zmianą modelu finansowania poszczególnych przedsięwzięć, które nie będą dofinansowane, poddane zostaną jednak zapisy Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Zakres rzeczowy przedsięwzięcia, szczególnie w zakresie dokumentacji definiującej funkcjonalność i techniczne parametry infrastruktury, której wzniesienie było przedmiotem aplikacji, z powodzeniem może być wykorzystany w pracach nad analizą techniczną projektu PPP. W przypadku analizy ekonomicznej projektu zmieni się jednak wewnętrzna logika wykonalności projektu – na miejsce donatora, wejdzie inwestor. Inwestor, jako partner prywatny czy koncesjonariusz oczekuje zawsze zwrotu zainwestowanych w przedsięwzięcie środków, jak również stosownego do swego zaangażowania zysku. Projekt powinien być więc przemyślany w kontekście planowanego podziału zadań i ryzyk, szczególnie ryzyka budowy, dostępności i ryzyka ekonomicznego przyszłego (analizowanego) przedsięwzięcia PPP. Od rozstrzygnięć w tym zakresie zależy model wynagrodzenia partnera prywatnego czy koncesjonariusza. Inaczej przygotowany musi być model PPP z opłatą za

¹⁷ Warto zapoznać się z zakresem prac analitycznych poprzedzających i warunkujących wdrożenie przedsięwzięcia PPP oraz ich celem przedstawionym nr 2 *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego*.

dostępność, a inaczej taki, w którym partner pobiera korzyści z przedsięwzięcia od użytkowników wzniesionej w jego ramach infrastruktury, a niekiedy za sprawą świadczenia usług wykraczających nawet poza obszar usług komunalnych. Rozstrzygnięcie co do modelu wynagrodzenia partnera prywatnego jest niekiedy kwestią wyboru politycznego (system wodno-kanalizacyjny czy rewitalizacja). Jeśli władze nie chcą, aby w projektach tego typu pojawiał się element odpłatności na rzecz partnera prywatnego, zawsze mogą wynagradzać go z budżetu. Możliwe jest jednak, przynajmniej teoretycznie, również rozwiązanie koncesyjne, partner będzie musiał w takim przypadku samodzielnie zatroszczyć się o pobieranie wynagrodzenia od swoich klientów. Niekiedy ryzyko ekonomiczne (podaży) może być zmniejszone przez podmiot publiczny w drodze dopłat w celu zmniejszenia bezpośrednich obciążeń mieszkańców (np. dopłaty do czynszów rewitalizowanych kamienic, jeśli pozostają w zasobie komunalnym lub opłat za korzystanie z wody czy parkingu).

Jednak niekiedy rozstrzygną kwestie obiektywne – techniczne – np. w przypadku projektów z zakresu efektywności energetycznej, wynagrodzenie partnera pochodzić może jedynie z budżetu podmiotu publicznego, płacącego za własne budynki lub oświetlenie uliczne. W projekcie PPP, zawsze chodzić będzie jednak o optymalizację owych płatności budżetowych w porównaniu z modelem samodzielnej realizacji zadania (gdy wiadomo już, że dotacji zewnętrznych nie będzie). W przypadku efektywności energetycznej władze powinny więc rozważyć, jak zdefiniować skalę nakładów inwestycyjnych, wobec potencjalnych przyszłych oszczędności w zużyciu energii w relacji do efektów założonych w audytach oświetleniowych. W projekcie ESCO pierwotny „unijny” projekt „termomodernizacyjny” czy „wymiany oświetlenia ulicznego” powinien być przemyślany pod kątem minimalizacji zużycia energii i ograniczenia koniecznych dla tego nakładów. Na etapie ostatecznego kształtowania PFU, czy też zmiany projektów budowlanych, pomocny będzie potencjalny partner (uczestnik negocjacji) lub też partner wybrany w wyniku przetargu, który samodzielnie i na własną odpowiedzialność w ramach umowy o PPP przeprojektuje pierwotną dokumentację, uzyska niezbędne pozwolenia administracyjne i zajmie się eksploatacją powstałej na ich podstawie infrastruktury. Ostatnie założenie ma zastosowanie nie tylko do projektów

z zakresu efektywności energetycznej, ale również do projektów wodno-kanalizacyjnych, jak i rewitalizacyjnych, szczególnie, jeśli część nieruchomości zaangażowanych w projekt rewitalizacyjny ma być samodzielnie zagospodarowanych i skomercjalizowanych przez stronę prywatną. O ile znika konieczność dalszego liczenia się z oczekiwaniami „donatora unijnego”, o tyle projekt PPP musi być przeanalizowany przez podmiot publiczny pod kątem oczekiwań inwestorów i ich banków.

Wskazane jest zatem, aby nieudany projekt unijny po jego zdefiniowaniu na ofertę inwestycyjną w logice PPP, był poddany testowi rynkowemu. Warto zapytać potencjalnych partnerów prywatnych, czy nowe założenia, korzyści i cele partnerstwa, jakie stawia podmiot publiczny znajdują odzwierciedlenie w modelu korzyści, jakie przedsięwzięcie może generować dla strony prywatnej. Wyniki testu rynkowego powinny prowadzić do ewentualnej modyfikacji założeń projektu tak, aby był on wykonalny z punktu widzenia biznesowego i bankowego lub zarzucony jako PPP i ewentualnie przeprowadzony samodzielnie przez podmiot publiczny, który go sfinansuje i wdroży.

Stosownie do wyników ponownej analizy technicznej i ekonomicznej (wraz z analizą ryzyk i wykonalności biznesowej), władze powinny przeprowadzić dodatkową analizę prawną przedsięwzięcia pod kątem jego wdrożenia w modelu PPP.

Zakres analizy prawnej i stosownego doradztwa został opisany w nr 2 *Biuletynu PPP*, warto jednak zauważyć, że dla „recyklingowanego projektu unijnego” należy w szczególności przeanalizować model wynagrodzenia partnera prywatnego, wkład własny stron umowy o PPP oraz kryteria wyboru partnera prywatnego tak, aby wdrożenie partnerstwa przyniosło spodziewaną korzyść dla interesu publicznego, wyższą niż ma to miejsce w przypadku samodzielnej realizacji zadania przez podmiot publiczny. Warto zaznaczyć, że jeśli przetarg wyłoni (za sprawą odpowiednio dobranych kryteriów wyboru) sprawnego partnera prywatnego, podmiot publiczny, jak zasygnalizowano już na wstępie do niniejszego artykułu, może odnieść z partnerstwa publiczno-prywatnego korzyści nie mniejsze niż z pozyskania dotacji UE, i to w całym cyklu życia inwestycji, częściej dłuższym w czasie niż formalna trwałość projektu dofinansowanego z dotacji UE.

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.

4.1. Czy nadszedł czas na PPP? – relacja z debaty w Opalenicy

Jest takie miasto w Wielkopolsce, które dotąd było słynne z tego, że to w nim powstał pierwszy polski motocykl produkowany seryjnie. Teraz gmina ta będzie też znana z tego, że zrealizowała pierwszy w regionie projekt głębokiej modernizacji budynków w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Przedsięwzięć prowadzonych w ramach PPP ciągle jest niewiele. Statystyki Ministerstwa Rozwoju mówią, że od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2017 r. wszczęto 490 postępowań na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. Zawarto jednak tylko 128 umów o PPP, co pokazuje, że zaledwie 26% postępowań zakończyło się podpisaniem kontraktu. Natomiast 116 projektów weszło w fazę realizacji. W sumie aż 74% postępowań nie doprowadziło do zawarcia umowy o PPP. Dlatego tym bardziej warto pokazywać udane projekty w ramach PPP.

O tym, że nawet małe miasta mogą korzystać z tego typu partnerstwa, mówili uczestnicy panelu *Czy nadszedł czas na PPP?*, zorganizowanego 7 listopada 2017 roku w Opalenicy (Wielkopolska) w ramach konferencji *Innowacyjny samorząd w praktyce*. Debata została sfinansowana 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 2014–2020, działanie 2.18 Wysokiej jakości usługi administracyjne.

Pomysły na 60 miliardów złotych

Samorządowcy, naukowcy, przedstawiciele instytucji państwowych oraz biznesu dyskutowali, dlaczego teraz jest najwyższy czas na planowanie inwestycji w ramach PPP.



<http://innowacyjnysamorząd.innowa.eu/galeria-zdj280262.html>

- *Bo jak nie teraz, to kiedy? Jesteśmy już na takim poziomie świadomości inwestycyjnej, że to dobry czas, aby ci, którzy nie spróbowali dotąd realizacji swoich zamierzeń w ramach PPP, teraz podjęli to wyzwanie. Warto czerpać z doświadczeń gmin, którym się już udało – mówił Robert Kałuża, doradca ministra z Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju (obecnie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju).*

Przekonywał, że dziś regulacje dotyczące PPP są bardziej przyjazne niż kilka lat temu.

- *Jeśli do tego dodamy, że funduszy unijnych nie będzie przybywać, tylko wprost przeciwnie, to warto już teraz pomyśleć o finansowaniu inwestycji w inny sposób niż dotąd. Można to zrobić bez zadłużania gminnego budżetu, korzystając z rozwiązań w ramach PPP. Ale już teraz należy ustalić, co gmina będzie chciała zrobić w 2020 czy 2023 roku, ponieważ do procesu w ramach PPP trzeba przygotować się z wyprzedzeniem. Czasem rocznym, a czasem dłuższym.*

Na jakie wsparcie resortu rozwoju mogą liczyć samorządowcy planujący inwestycje w ramach PPP?

- *M.in. pomagamy finansować usługi doradcze na początkowym etapie projektu. Oferujemy także pomoc zarówno własnych, jak i zewnętrznych ekspertów – zapewnił Robert Kałuża w czasie panelu.*

Podawał także przykłady udanych przedsięwzięć, które wspierało Ministerstwo Rozwoju.

- *Na przykład projekt budowy Sądu Rejonowego w Nowym Sączu. To pierwszy rządowy projekt PPP, bo to Ministerstwo Sprawiedliwości jest tu podmiotem publicznym, który finansuje przedsięwzięcie. W ciągu najbliższych tygodni budynek sądu zostanie oddany do użytkowania, a potem przez 20 lat – będzie zarządzany przez partnera prywatnego – mówił Robert Kałuża.*

Inne przedsięwzięcie w ramach PPP, to przykład remontu Szpitala Wojewódzkiego w Sosnowcu. Jest to projekt polegający głównie na termomodernizacji.

- *Warto też wspomnieć o przygotowywanym projekcie przebudowy dróg w województwie dolnośląskim oraz o nowych przedsięwzięciach dotyczących modernizacji budynków publicznych – wyliczał Robert Kałuża.*

Podkreślał, że trwa ciągły nabór projektów samorządowych do PPP, a zespół ekspertów z Ministerstwa Rozwoju pomaga w przygotowaniu i przeprowadzeniu całego postępowania PPP.

- *Dostęp do kapitału także jest. Ułatwiamy gminom zdobycie finansowania. Na stronie Platformy PPP, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju – www.ppp.gov.pl, umieściliśmy formularz, który trzeba wypełnić i wystać, aby móc zostać objętym wsparciem.*

W ramach Platformy PPP powstała też baza zamierzeń inwestycyjnych PPP. Służy głównie przedsiębiorcom, bo umożliwia kontakty z samorządami. Pokazuje jednak także gminom, jakie pomysły mają ich sąsiedzi, podpowiada, czy mogą coś zrobić wspólnie, na większą skalę. W bazie znajdują się dziś przedsięwzięcia o łącznej wartości 60 mld zł.

Samorządom przy PPP pomaga też Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Zainteresowanie tym wsparciem rośnie.

- *W czasie wakacji samorzady pobierały z naszej strony formularze i zgłaszały się na tzw. spotkania przedinwestycyjne. Spodziewaliśmy się 30 zgłoszeń, a mieliśmy ich 150 – mówiła w czasie panelu Joanna Budzińska-Lobnig, dyrektor Departamentu Inwestycji Samorządowych w PFR.*

Do sierpnia 2018 r, w czwartki i piątki, w PFR przeprowadzane są konsultacje przedinwestycyjne z samorządami. - *Zapraszamy do wzięcia w nich udziału. Z naszych rozmów z samorządami wynika, że przy braku dofinansowania unijnego, musi być udział prywatnego finansowania infrastruktury komunalnej. Bez PPP w wielu gminach nie da się już wiele zrobić, bo samorzady nie mogą się dalej zadłużać – podkreślała Joanna Budzińska-Lobnig.*

Zdaniem ekspertów z PFR zastosowanie PPP wynika z realnych potrzeb finansowych miast. - *Spółki komunalne celowe, jeśli zaciągają pożyczki, to jest to traktowane przez Eurostat jako pogłębianie długu. Dlatego w ten sposób wielu inwestycji po prostu nie da się przeprowadzić – wyjaśniała Joanna Budzińska-Lobnig. – Departament, którym kieruję w PFR, zarządza Funduszem In-*

westycji Samorządowych. Inwestuje w przedsięwzięcia komunalne, w spółki komunalne, w wodociągi, kanalizacje, spółki ciepłownicze. Nabywamy udziały na 20 lat. Po tym czasie samorząd odzyskuje pełne władztwo. Nasza misja to zapewnienie samorządom środków na rozwój – podkreślała dyrektor z PFR.

Jak to się robi w Opalenicy

W wielkopolskiej gminie, która prezentowała swój projekt PPP w czasie konferencji, przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest głęboka modernizacja energetyczna ośmiu budynków, a następnie ich utrzymanie techniczne i zarządzanie zużyciem energii przez 14 lat. Modernizacja dotyczyła przedszkola, szkół, gimnazjum, centrum kultury i biblioteki oraz urzędu gminy. Zapisane w umowie z prywatnym partnerem – firmą Engie Polska – prace obejmują m.in. wykonanie ocieplenia budynków, wymianę okien, modernizację instalacji grzewczych oraz montaż energooszczędnego oświetlenia. W obiektach zostanie zainstalowany komputerowy system do zarządzania zużyciem energii. Po zakończeniu prac partner prywatny będzie odpowiedzialny nie tylko za utrzymanie obiektów we właściwym stanie technicznym. Przede wszystkim udzielił gwarancji, że zużycie energii nie przekroczy poziomu zadeklarowanego w umowie. Jeśli to by się nie udało, firma pokryje różnicę oraz zapłaci kary umowne.

Dlaczego władze Opalenicy zdecydowały się na to przedsięwzięcie w ramach PPP?

- *Nie mieliśmy wyboru. W mieście natychmiastowej interwencji wymagało kilka budynków. I nie chodziło tylko o poprawę wyglądu tych obiektów, ale o bezpieczeństwo. Np. zmuszeni zostaliśmy do zamknięcia sali widowiskowej, bo jej dach był w takim stanie technicznym, że groził zawaleniem. Mieliśmy szkołę, gdzie w sali gimnastycznej nie mogliśmy uzyskać temperatury 10°C, gdy na zewnątrz było 5°C. Po prostu nie dało się ogrzać tych pomieszczeń. W jednej ze szkół podstawowych szyby wypadły z okien i stanowiły zagrożenie. Z kolei w budynku z XIX wieku, w którym pracował urząd miejski, woda lała się przez okna, gdy padało, i to tak, że stała na parkiecie – opowiadał Tomasz Szulc, burmistrz Opalenicy.*

W gminie rozważano różne opcje. Prace zostały wyliczone na 15 mln zł.

- *To dla nas bardzo duża kwota. Nie bylibyśmy w stanie tego wszystkiego sami zrobić nawet przez kilkanaście lat. Dlatego zostaliśmy prekursorem, jeśli chodzi o termomodernizację w ramach PPP w Wielkopolsce – mówił Tomasz Szulc.*

Prace przygotowawcze do PPP – od koncepcji do wyboru firmy – zajęły rok. To krótko jak na taki projekt.

- *Wiosną tego roku partner rozpoczął prace w budynkach, a w listopadzie mamy wszystkie obiekty wyremon-*

owane. Trwają ostatnie drobne prace porządkowe. Szkoły cały czas działały – zapewniał **Tomasz Szulc**.

Jaką miał radę dla tych, którzy chcą zrobić PPP w swojej gminie?

- Nie bać się, tylko działać. Traktować gminę jak dobre przedsiębiorstwo – podkreślał.

Natomiast **Agnieszka Antkowiak-Żak**, skarbnik miasta Opalenica, zwracała uwagę, że bardzo ważne jest przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej dla gminy oraz przeanalizowanie, jakie obciążenia wiąże się z zadaniem w PPP w ciągu wielu lat realizacji projektu.

- Bo w tym czasie trzeba będzie przecież realizować także inne zadania gminy – zwracała uwagę **Agnieszka Antkowiak-Żak**.

Mówiła, że kruczków prawnych – z punktu widzenia skarbnika gminy – jest wiele.

- Trzeba uważać na każdy zapis w umowie PPP, aby mieć pewność, że nie obciążamy budżetu gminy i nie zamkniemy sobie tym samym drogi do realizacji innych potrzebnych inwestycji – radziła skarbniczka Opalenicy.

Po wsparcie do RIO i prywatnych doradców

W czasie debaty pojawił się też inny wątek finansowy: jak sprostać wymogom Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w przypadku umowy PPP. Warto na przykład wcześniej zapoznać się z orzecznictwem RIO w zakresie tytułów dłużnych, aby rozwiązać niektóre wątpliwości.

- RIO nie należy się bać. Nie chcemy być postrachem dla samorządów. Gminy nie obawiają się PPP, jego idei, tylko boją się popełnienia błędu. Tego można uniknąć, opierając się na doświadczeniach innych, choć już samo zastosowanie PPP jest innowacją – mówił w czasie panelu **Janusz Kot**, prezes RIO w Krakowie.

- Zachowanie jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadłużania się po prostu musi być zgodne z obowiązującymi przepisami. Nic więcej. Nie chodzi o to, aby samorząd łąpać na tym, że popełnił błąd – zapewniał prezes **Kot**.

Jego zdaniem warto, aby gminy – same lub we współpracy z wyspecjalizowanymi podmiotami – sprawdzały, czy ich czas na PPP już nadszedł.

Jaką przewagę ma PPP nad innymi możliwościami realizacji samorządowego przedsięwzięcia? **Jan Woźniak**, dyrektor generalny firmy Engie Polska, zaangażowanej w opalenickie PPP, uważa, że takie partnerstwo ma cztery główne zalety dla samorządów.

- Po pierwsze, PPP pozwala na długofalową realizację potrzeb gminy. Po drugie, daje możliwość optymalizacji

rozwiązań. Takie narzędzie jak dialog konkurencyjny jest znakomitym rozwiązaniem, które pozwala gminie zapoznać się z najróżniejszymi rozwiązaniami i wybrać konkretne, najlepsze dla niej – uważa dyrektor generalny Engie Polska.

W czasie panelu podkreślał także, że działanie w PPP pozwala na innowacyjność rozwiązań. - Pracownicy gminy nie mogą znać nowych osiągnięć technicznych, technologii z różnych dziedzin. Oni nie są od tego. To partner prywatny się na tym zna i powinien pomóc wybrać to, co da prawdziwe efekty. Bo w PPP chodzi właśnie o efekty – podkreślał **Jan Woźniak**.

Zawracał też uwagę na czwartą ważną cechę PPP: samokontrolę.

- Gdy gmina robi wszystko sama, musi procesy nadzorować sama, czy się na tym zna czy nie. Wówczas efekty mogą być różne. W przypadku PPP to partner prywatny ma ten obowiązek: on zaprojektował, zbudował, obsługuje, więc on jest rozliczany z wyników. Jemu nie oplatca się zrobić czegoś słabo, szukać pozornych oszczędności – zwracał uwagę szef Engie Polska.

Uczestnicy spotkania podkreślali, że zgubne jest myślenie: nie mamy pieniędzy – Zróbmy PPP. Dlaczego? Bo to nie pozyskanie finansowania dzięki partnerstwu jest najważniejszym zyskiem dla strony publicznej.

Michał Palczewski, dyrektor ds. rozwoju w firmie Safage, wyjaśniał, po co gminie, która realizuje projekt w PPP, konsultant techniczny.

- Po to, aby przedsięwzięcie było przygotowane dobrze, by gmina rzeczywiście była partnerem dla firmy prywatnej. Zdobycie finansowania i wybudowanie lub zmodernizowanie obiektu postrzegane jest jako sukces. Ale moim zdaniem to dopiero początek drogi do sukcesu. Najważniejsze dzieje się później. Ktoś musi w trakcie np. 20 lat trwania projektu kontrolować partnera gminy, a potem ocenić, w jakim stanie przekazuje obiekt – zwracał uwagę **Michał Palczewski**.

Mówił, że jeśli gmina nie określi w umowie PPP, w jakim stanie dany obiekt ma zostać przekazany, to na koniec zadania nie będzie mogła rozliczyć partnera.

- To powinno zostać zapisane w materiałach przetargowych i potem w umowie. W tym ma także pomóc konsultant – uważa dyrektor **Palczewski**.

Również **Tomasz Siedlecki**, radca prawny, właściciel warszawskiej kancelarii prawnej, podkreślał w Opalenicy, że samorząd nie dysponuje odpowiednią kadrą, aby był w stanie przygotować umowę PPP.

- Taki dokument nie liczy kilkunastu stron, ale znacznie, znacznie więcej. Trzeba wyeliminować w kontrakcie rafa, niekorzystne zapisy dla obu stron, dookreślić ryzyka. Potrzebna jest wiedza i doświadczenie. My też uczymy się na kolejnych umowach – podnosił.



Tekst pochodzi od Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partnera projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*
Streaming z debaty dostępny jest tutaj: <https://gaming.youtube.com/watch?v=fHyhKQJbn-k>
Zdjęcia: <http://innowacyjnysamorzad.innowa.eu/galeria-zdj280262.html>

4.2. Krajowe wizyty studyjne w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*

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 będzie 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, pozyski-

Harmonogram krajowych wizyt studyjnych w latach 2017-2018

| | Wdrażająca JST | Wartość projektu |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 12 grudnia 2017 Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku | miasto Płock 120 tys. mieszkańców | ok. 33 mln zł |
| 13 lutego 2018 Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym | gmina wiejska Kobylnica 11,3 tys. mieszkańców | ok. 4,3 mln zł |
| kwiecień 2018 Zagospodarowanie północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku | miasto Gdańsk 460 tys. mieszkańców | ok. 400 mln zł |
| czerwiec 2018 Koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. „Kompleks mineralnych basenów w Solcu – Zdroju” | gmina wiejska Solec Zdrój 5100 mieszkańców | ok. 19,8 mln zł PROJEKT HYBRYDOWY |
| wrzesień 2018 Koncesja na budowę i utrzymanie wiat przystankowych oraz innych elementów wyposażenia w Warszawie | miasto Warszawa ok. 1,7 mln mieszkańców | ok. 98 mln zł |
| październik/listopad 2018 Kompleksowa termomodernizacja budynków komunalnych na terenie Gminy Świdnica w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. | gmina wiejska Świdnica ok. 6 tys. mieszkańców | ok. 4,6 mln zł, PROJEKT HYBRYDOWY |
| grudzień 2018 Wybudowanie i utrzymanie ulic znajdujących się na osiedlu Zaodrze w Oławie, tj. ul. Orlej, Sokolej, Słowiczej, Kruczej, wraz z ich odwodnieniem, oświetleniem oraz przebudową kolizyjnego uzbrojenia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. | miasto Oława ok. 32 tys. mieszkańców | ok. 5,7 mln zł |

waniem środków unijnych, zamówieniami publicznymi czy też obsługą prawną.

Na kolejne spotkania w ramach cyklu można zgłaszać się poprzez stronę internetową projektu www.ppp.gov.pl.

Z uwagi na ograniczoną liczbę miejsc na wizytach, decydować będzie kolejność zgłoszeń.

Pierwsza wizyta studyjna odbyła się 12 grudnia 2017 r. Jej gospodarzem było **miasto Płock**, realizują-

cy projekt w zakresie efektywności energetycznej, którego opis znajduje się w dalszej części artykułu. Druga wizyta odbyła się 13 lutego 2018 r. a uczestników gościła **gmina Kobylnica**, która realizuje projekt *Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz wykonywania zadań o charakterze komplementarnym w formule PPP*. Więcej na temat tej debaty opiszemy w kolejnym numerze *Biuletynu PPP*.

Pierwsza z cyklu krajowych wizyt studyjnych odbyła się w 12 grudnia 2017 r.

Gospodarzem spotkania było miasto Płock, które wdraża projekt *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku w formule PPP*.

W przygotowaniu niniejszego raportu korzystano z informacji i materiałów Miasta Płock i firmy Siemens.

W pierwszej wizycie studyjnej udział wzięło 8 przedstawicieli 7 instytucji:

- p. Marzena Nikodem, Inspektor z Mszczonowa
- p. Kamil Orpel, Zastępca Kierownika Biura Zarządzania Strategicznego, Nadzoru Właścicielskiego, Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego z Wałbrzycha
- p. Renata Pliźga, Dyrektor Wydziału Edukacji z Gorzowa Wielkopolskiego
- p. Szymon Ratajczyk, Podinspektor z Kalisza
- p. Radosław Sujak, Zastępca Prezydenta Miasta z Gorzowa Wielkopolskiego
- p. Paweł Szczepanik, Kierownik Biura Sportu i Turystyki z Kutna
- p. Piotr Kołodziej, Naczelnik Wydziału Inwestycji z Wieruszowa
- p. Jerzy Żelichowski, Pełnomocnik Burmistrza z Płońska

Gospodarzy reprezentowali:

- p. Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji
- p. Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta,
- p. Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta
- p. Andrzej Niedbała – Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów

Przedstawicielami partnera prywatnego byli:

- p. Paweł Zamel – Siemens Polska
- p. Arkadiusz Lehmann – Siemens Polska
- p. Mateusz Puzyno – Siemens Polska



Organizatorów reprezentowali:

- p. Tomasz Potkański – zastępca dyrektora biura Związku Miast Polskich, moderator merytoryczny wizyt studyjnych
- p. Anna Wiktorczyk-Nadolna – koordynator projektu w Związku Miast Polskich, specjalista ds. dobrych praktyk

AGENDA WIZYTY STUDYJNEJ
Płock, 12 grudnia 2017

| | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.30 – 8.45 | Rejestracja uczestników – Dom Darmstadt, Stary Rynek 8, 09-400 Płock |
| 8.45 – 9.00 | Otwarcie spotkania, przedstawienie gospodarzy i uczestników wizyty Gospodarz spotkania: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta |
| 9.00 – 11.00 | Prezentacja realizacji przedsięwzięcia „Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku” w formule PPP Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta Przedstawiciel partnera prywatnego: Paweł Zamel – Siemens Polska Arkadiusz Lehmann – Siemens Polska Mateusz Puzyno – Siemens Polska |
| 11.00 – 12.00 | Wizyta w Szkole Podstawowej nr 21 w Płocku – moderowana dyskusja, pytania i odpowiedzi na miejscu Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta, Andrzej Niedbata – Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Przedstawiciel partnera prywatnego: Paweł Zamel – Siemens Polska Mateusz Puzyno – Siemens Polska Tomasz Potkański – moderator merytoryczny cyklu wizyt studyjnych |
| 12.00 – 13.00 | Lunch |
| 13.00-14.00 | Wizyta w Miejskim Przedszkolu nr 2 w Płocku – moderowana dyskusja, pytania i odpowiedzi na miejscu Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta, Andrzej Niedbata – Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Przedstawiciel partnera prywatnego: Mateusz Puzyno – Siemens Polska Tomasz Potkański – moderator merytoryczny cyklu wizyt studyjnych |
| 14.00 – 15.00 | Wizyta w Pływalni Miejskiej Podolanka w Płocku – moderowana dyskusja, pytania i odpowiedzi na miejscu Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta, Andrzej Niedbata – Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Przedstawiciel partnera prywatnego: Mateusz Puzyno – Siemens Polska Tomasz Potkański – moderator merytoryczny cyklu wizyt studyjnych |
| 15.00 – 15.15 | Przerwa kawowa |
| 15.15 – 17.00 | Moderowana dyskusja przy kawie – co się udało, co można poprawić, doświadczenia innych uczestników grupy Przedstawiciele Zespołu zadaniowego PPP: Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji Aneta Pomianowska-Molak – Dyrektor Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, Joanna Michalak – Kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta, Andrzej Niedbata – Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów Przedstawiciel partnera prywatnego: Paweł Zamel – Siemens Polska Tomasz Potkański – moderator merytoryczny cyklu wizyt studyjnych |
| 17.00 – 17.15 | Podsumowanie wizyty i zakończenie spotkania |
| 17.15 | Wyjazd |

Spotkanie rozpoczęło się w Domu Darmstadt na Starym Rynku w Płocku. Uczestnicy zapoznali się z prezentacją Miasta Płocka na temat wdrażania projektu *Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku*. Przedstawił ją p. Jacek Terebus – Zastępca Prezydenta Miasta ds. Rozwoju i Inwestycji wraz z członkami zespołu ds. PPP - p. Anetą Pomianowską-Molak – Dyrektorem Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, p. Joanną Michalak – Kierowniczką Referatu Polityki Gospodarczej Miasta oraz p. Andrzejem Niedbałą – Dyrektorem Wydziału Inwestycji i Remontów. Prezentacja miała charakter dyskusji, przerywanej licznymi pytaniami od uczestników. Zespół płocki opowiedział o kilkuletnim procesie przygotowywania się do realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwsza próba, z 2008 r., nie była udaną ze względu na zbyt dużą skalę rozpatrywanego przedsięwzięcia, brak doświadczonego zespołu i odmienne uwarunkowania prawne w zakresie PPP w tym czasie.

Miasto w 2014 r. ponownie podjęło próbę przygotowania projektu PPP rozpatrując przedsięwzięcie dotyczące kompleksowej termomodernizacji. Podkreślano zauważalną zmianę w podejściu instytucji rządowych w stosunku do realizacji i wspierania PPP. Wybór tego konkretnego projektu podyktowany był przede wszystkim stosunkową *łatwością* jego realizacji – projekt w całości finansowany jest z wygenerowanych oszczędności. Bazując na pozytywnych doświadczeniach z wdrażania tego projektu Płock przygotowuje obecnie i będzie realizował następne przedsięwzięcia, w tym m. in. kolejne etapy termomodernizacji budynków publicznych w mieście, halę sportową czy rewitalizację części centrum miasta.

Gospodarze podkreślali wielokrotnie znaczenie dobrze przygotowanej analizy przedrealizacyjnej, która powinna przewidzieć wszystkie możliwe aspekty przedsięwzięcia. W przypadku projektu płockiego, gdzie w zakres inwestycji weszły 24 budynki, każdy o odmiennej specyfice, stanie technicznym i zakresie niezbędnych prac termomodernizacyjnych, wymagało to indywidualnej analizy technicznej dla każdego z tych obiektów. Część pierwotnie rozpatrywanych obiektów została z projektu usunięta, inne zostały ujęte w planie. Wybrane ostatecznie obiekty i ich modernizacja zostały również zweryfikowane pod kątem planowanych w WPF działaniach inwestycyjnych w tych budynkach. Dodatkowo w trakcie negocjacji skarbnik miasta szczegółowo przeanalizował każdy miesiąc przepływów finansowych w finansowej części analizy. Założenie, że projekt jest realizowany w formule ESCO stanowiło z perspektywy pewne ograniczenie, ale Płock przyjął, że całość nakładów inwestycyjnych projektu będzie finansowana wyłącznie z gwarantowanych oszczędności. Zmiana w tym zakresie skutkowałaby ponownym rozpoczęciem dialogu konkurencyjnego i Płock się na to nie zdecydował.

Największe oszczędności występują tam, gdzie modernizacji podlega całość obiektu, a kluczowym elementem wdrażania i sercem systemu jest stałe zarządzanie energią. Założenia systemu określone są na początku projektu, ale można go modyfikować w trakcie wdrażania i aneksować umowę.

Przedstawiciele miasta podkreślali, że **w przypadku formuły partnerstwa publiczno-prywatnego podmiotowi publicznemu dostarczany jest rezultat, a nie produkt, a dostarczana jakość jest gwarantowana przez partnera prywatnego.**

W przypadku „zwykłych” termomodernizacji uzyskane oszczędności nie są uwidocznione. W przypadku przedsięwzięcia płockiego o kwotę gwarantowanych oszczędności zmniejszana jest dotacja dla szkół płynąca z budżetu miasta do jednostek. Dodatkowo, oszczędności wyższe niż gwarantowane 34%, w całości zasilają kasę miasta. Zauważono, że warunek umowny, w ramach którego wyższe niż gwarantowane oszczędności będą dzielone pomiędzy partnerami może dodatkowo stymulować partnera prywatnego do osiągnięcia lepszych wskaźników.

Dodatkowo podkreślanym aspektem całości procesu jest **rzeczywiste stałe partnerstwo** – w przypadku Płocka współpraca z Siemensem jest wzorcowa. Dowodem na to niech będzie fakt, że w Szkole Podstawowej nr 15, dopiero w trakcie remontu okazało się, że aby uzyskać założone oszczędności w zarządzaniu energią elektryczną w budynku, należało przebudować zniszczony sufit i wymienić całą instalację elektryczną, a nie jedynie przewidziane w umowie oprawy oświetleniowe. Nie było to przewidziane w projekcie, jednak Siemens sfinansował tę część z własnych środków, aby dostarczyć w końcowym efekcie zakładane rezultaty. Suma nakładów tej części to ok. 350 tysięcy zł.

Efektom pozytywnym towarzyszącym etapowi analiz przedrealizacyjnych jest fakt **uzyskania pełnej szczegółowej wiedzy o bieżącym stanie obiektów przygotowywanych do projektu**, ponieważ w części obiektów istniejąca dokumentacja i rzeczywisty ich stan techniczny mocno się różniły.

Po zakończonym rocznym etapie analiz, który Płock przygotował we współpracy z doradcą – kancelarią Cieślak i Kordasiewicz – wdrożono procedurę dialogu konkurencyjnego. Na tym etapie część założeń projektu uległa weryfikacji i urealnieniu przez partnera prywatnego. W wyniku przeprowadzonej procedury wybrano firmę Siemens. Okres realizacji projektu to 17 lat.

Nakłady inwestycyjne spłacane są w systemie kwartalnym, zgodnie z harmonogramem spłat w wystawionej przez partnera prywatnego fakturze, a oddzielnie raz na kwartał – część dotycząca zarządzania energią w obiektach. Dodatkowo szkoły wchodzące w skład projektu opłacają rachunki za energię elektryczną. Jeśli nie wystąpią przewidziane w umowie oszczędności, Siemens nie otrzyma wynagrodzenia, a dodatkowo

Płock ma prawo nałożyć karę umowną, co jednak do tej pory się nie zdarzyło.

Pan Jacek Terebus podał porównanie, dlaczego jego zdaniem bezdyskusyjna jest przewaga PPP nad tradycyjnym modelem inwestycji publicznych – dla 3 obiektów wchodzących w skład przedsięwzięcia przygotowano wcześniej projekty modernizacyjne i wyłonieni wykonawcy przewidywali w nich 8-9% oszczędności możliwych do uzyskania (bez gwarancji). W trakcie dialogu konkurencyjnego z partnerem prywatnym na te same obiekty Siemens **zagwarantował oszczędność** na poziomie 30%.

Etap wdrożeniowy projektu – w ciągu 5 miesięcy Siemens przygotował projekty budowlane i uzyskał pozwolenia na budowę, w ciągu kolejnego roku inwestycje zostały zakończone i miasto rozpoczęło oszczędzanie w każdym z tych obiektów.

Zarządzanie energią przez partnera prywatnego jest stale monitorowane i kontrolowane przez podmiot publiczny (kontrola temperatury w pomieszczeniach). W przypadku niezachowania odpowiednich umownych warunków, Płock nie płaci za określony okres zarządzania projektem oraz ma prawo obciążenia Siemensu karą umowną. Efekty zarządzania energią są również zauważalne w przypadku zachowań nietypowych – np. dłuższe niż standardowe godziny pracy wiceprezidenta Terebusa w jego gabinecie nie są przewidziane w umowie i ok. godz. 18 w biurze robi się chłodniej ze względu na obniżanie temperatury w systemie. Jednocześnie, w przypadku np. okresowych wywiadówek w godzinach wykraczających poza godziny pracy szkoły, na prośbę Płocka Siemens wydłuża godziny z wyższą temperaturą dla wybranych pomieszczeń w określonych obiektach, tym samym zapewniając komfort użytkownikom.

Z 33 mln zł kosztów całkowitych projektu „zaprojektuj i wybuduj” etap inwestycyjny pochłonął 19 mln zł, pozostałe koszty to finansowanie projektu oraz zarządzane energią przez cały okres obowiązywania umowy. Po 17 latach wszystkie sprzęty i instalacje w obiektach (np. instalacje fotowoltaiczne, pompy ciepła, sterowniki itp.) przekazywane są w stanie nie pogorszonym, a przez cały okres obowiązywania umowy partner prywatny dba o prawidłowe funkcjonowanie całej instalacji. Wartości bazowe dla projektowanych oszczędności określa się na początku projektu na podstawie średnich z 4 poprzednich lat i są one uwzględniane w algorytmach służących wyznaczaniu poziomu osiągniętych oszczędności.

Bardzo istotny jest prawidłowy podział i rozłożenie ryzyk w projekcie – w projekcie Płocka 51% ryzyk leży po stronie partnera prywatnego (ryzyko budowy i ryzyko dostępności), dzięki czemu spłata nakładów inwestycyjnych zaliczana jest do wydatków majątkowych. Odpowiedniej alokacji ryzyk należy dokonać na etapie analiz przedrealizacyjnych oraz w trakcie dialogu kon-

kurencyjnego, aby finalna umowa projektu była prawidłowo skonstruowana.

Należy pamiętać, że nie każda analiza wykaże opłacalność i wykonalność inwestycji w PPP. Płock podzielił się z uczestnikami wizyty swoim doświadczeniem wykonania analizy potencjalnego projektu w PPP dotyczącego przebudowy i utrzymania szpitala *Św. Trójcy* w mieście, która wykazała, że w istniejących wtedy warunkach finansowania systemu opieki zdrowotnej (roczne kontrakty z NFZ) projekt w tej formule nie jest opłacalny dla miasta. Obecnie, w oparciu o system trzyletnich kontraktów dla szpitala Płock chce ponownie przeanalizować ten pomysł.

Na etapie gotowej umowy projekt został wpisany do WPF i podczas sesji Rady Miasta urzędnicy mogli odpowiadać na ew. pytania dotyczące tego przedsięwzięcia. Na etapie wdrażania projektu radni byli informowani o korzyściach płynących z realizacji projektu w formule PPP oraz o możliwościach zagospodarowania środków pozostałych w budżecie na inne inwestycje.

Na pytanie jednego z uczestników, czy PPP jest droższe niż realizacja inwestycji w tradycyjny sposób, p. Terebus odpowiedział, że należy przede wszystkim zastanowić się nad różnicą pomiędzy tymi dwoma podejściami. Wziąć pod uwagę **korzyści płynące z dostarczonej, gwarantowanej jakości, możliwości korzystania z know-how partnera prywatnego, dla którego nasz projekt nie jest pierwszym, na krótki termin realizacji i kompleksowość etapu inwestycyjnego projektu oraz dokładne wyliczenie kosztów utrzymania infrastruktury w przyszłości**. To stosunkowo nowe podejście, w którym dana inwestycja jest oceniana w całym okresie jej życia – od etapu projektu, przez budowę, aż po koszty jej wieloletniej eksploatacji, powinno być coraz szerzej stosowane przez podmioty publiczne z korzyścią dla publicznych budżetów.

Odpowiedzią na pytania dotyczące szczegółowych kontroli różnego rodzaju organów kontrolnych podkreślano, że w praktyce każda inwestycja publiczna jest szczegółowo kontrolowana, a dobrze przygotowana i rzetelnie przeanalizowana procedura partnerstwa publiczno-prywatnego broni się sama.

Firma Siemens, która jest partnerem prywatnym w tym projekcie podkreśla, aby samorządy podejmując decyzje dotyczące inwestycji publicznych jako kryterium obierały uzyskany rezultat, a nie dostarczony produkt. Takim podejściem charakteryzuje się partnerstwo publiczno-prywatne, gdzie strona publiczna dba i pilnuje, aby założone i oczekiwane rezultaty dla sfery publicznej były systematycznie dostarczane na uzgodnionym poziomie, a strona prywatna dba i pilnuje, aby dostarczana usługa spełniając warunki strony publicznej mogła być wyceniona przez partnera

publicznego zgodnie z umową i aby uzyskał on założony efekt finansowy.

Przygotowanie do realizacji danej inwestycji to standardowo ok. półtora roku, jako minimum przyjmuje się rok. Procedura dialogu konkurencyjnego to najczęściej ok. pół roku, czasem wydłużona jest do roku, ale przy odpowiednim harmonogramie i wcześniej przygotowanych dokumentach możliwe jest jej zakończenie w okresie kilku miesięcy. Podkreślono, że **dobrze przygotowany i narzucony przez podmiot publiczny harmonogram procedury dialogu konkurencyjnego narzucając szybkie tempo prac pozwala skrócić tę procedurę** i wymaga od partnerów maksymalnego skupienia się na osiągnięciu kolejnych kamieni milowych w procedurze, bez zbędnego rozciągania negocjacji. Przedstawiciel Siemens rekomenduje korzystanie z pomocy dobrego doradcy, który pomaga osiągnąć taki efekt. Standardowy okres obowiązywania umowy PPP to 10-17 lat.

Zdaniem firmy Siemens warto inwestować w kompleksową termomodernizację w formule PPP, ponieważ osiąga się wtedy:

1. Trwałe, gwarantowane finansowo zmniejszenie zużycia energii w wielu obiektach. Znacznie wyższy poziom realnie uzyskiwanych oszczędności = maksymalizacja zysków z przedsięwzięcia.
2. Modernizację dużej liczby obiektów w krótkim okresie bez konieczności angażowania własnych środków finansowych, bez czekania na dotację.
3. Przeniesienie większości ryzyk, zwłaszcza ryzyka uzyskania efektów, na wykonawcę.
4. Wysoki poziom jakości realizacji wymuszony formułą.
5. Pewność wygenerowania środków na spłatę dzięki gwarancji oszczędności.
6. Wynagrodzenie Partnera Prywatnego uzależnione od uzyskanych efektów.
7. Przekroczenia kosztów i terminów realizacji w projekcie PPP znacznie mniejsze niż przy standardowej realizacji.
8. Projekt nie kończy się wraz z zakończeniem części inwestycyjnej – zagwarantowana jest trwałość efektu w okresie umowy.
9. Możliwe dodatkowe prace wykonywane przez Partnera Prywatnego przy braku oszczędności.
10. Możliwość łączenia finansowania ze środkami UE.
11. Przy odpowiednim podziale ryzyk całość kosztów części inwestycyjnej jest kwalifikowana jako wydatek majątkowy (ryzyko budowy, ryzyko dostępności po stronie Partnera Prywatnego, ryzyko popytu po stronie Podmiotu Publicznego) efektów.

W omawianym przypadku partner prywatny zapewnił całościowe zarządzanie energią w najwyższej klasie A, obejmującej:

- automatykę pomieszczeniową z kontrolą obecności,
 - zaplanowaną konserwację,
 - monitoring energii,
 - zrównoważoną optymalizację energetyczną,
- która w przypadku biur lub szkół pozwala na 20-30% większe oszczędności niż przy zastosowaniu najczęściej stosowanych standardowych systemów zarządzania w klasie C.

Według firmy Siemens, warunkami skutecznego wdrożenia udanego projektu PPP są:

1. Determinacja Zamawiającego:
 - stworzenie i umocowanie zespołu do przeprowadzenia postępowania,
 - przygotowanie planu działania i określenie ram czasowych i **pilnowanie harmonogramu**,
 - zatrudnienie odpowiednich konsultantów.
2. Wybór negocjacyjnej formuły zamówienia publicznego dającej możliwość określenia optymalnego zakresu prac w dialogu z oferentami.
3. Odpowiedni wybór kryteriów (aby uniknąć projektów pseudo-energetycznych), np.:
 - 50% cena,
 - 40% gwarantowane oszczędności,
 - 10% inne kryteria (np. związane z formułą PPP).

Warto przy tym pamiętać, że w trakcie procedury należy określić kolejność kryteriów i jest to niezmiennie w jej takcie, ale ich wartości procentowe można modyfikować, jednak na czele zawsze warto stawiać gwarantowane oszczędności.

Podczas wizyty studyjnej uczestnicy odwiedzili najpierw Szkołę Podstawową nr 21 w Płocku, a w niej węzeł cieplny, gdzie przedstawiciele firmy Siemens pokazali możliwości zdalnego sterowania systemem zarządzania energią w budynku szkoły. Następnie uczestnicy udali się do budynku Pływalni Miejskiej Podolanka, gdzie pokazano im węzeł cieplny pływalni o znacznie większej mocy oraz system jednofazowej instalacji fotowoltaicznej o mocy 20 MW, która wspomaga system energetyczny pływalni.

Podczas popołudniowej dyskusji uczestnicy dopytywali zarówno przedstawicieli miasta Płocka, jak i firmy Siemens o szczegóły związane z ich projektem oraz o możliwości replikacji tego rozwiązania w ich jednostkach. Ponownie podkreślano determinację i przygotowanie oraz stałe partnerskie podejście do realizacji takiego projektu jako warunki sukcesu.

Wybrane zdjęcia z wizyty studyjnej w Płocku:



Dom Darmstadt – prezentacja początkowa



Dom Darmstadt – p. Jacek Terebus, Zastępca Prezydenta Miasta Płocka ds. Rozwoju i Inwestycji



Doświadczenia z wdrażania projektu – Miasto Płock



Doświadczenia z wdrażania projektu – firma Siemens



Węzeł cieplny w SP 21 w Płocku



Węzeł cieplny w SP 21 w Płocku



Sterowanie ogniwami fotowoltaicznymi – Pływalnia Miejska Podolanka w Płocku



Sterowanie ogniwami fotowoltaicznymi – Pływalnia Miejska Podolanka w Płocku



Dyskusja przy kawie – doświadczenia miasta i firmy Siemens z wdrażania projektu w Płocku – podsumowanie wizyty studyjnej



Autorka zdjęć: Anna Wiktorczyk-Nadolna

4.2.1. Ocena szkoleń regionalnych – wyniki

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Cykl szkoleń regionalnych stanowił pierwsze z zadań projektu *Rozwój PPP w Polsce*. Te dwudniowe spotkania w zakresie PPP skierowane były do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i jednostek podległych, a za ich organizację odpowiedzialne było konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich we współpracy z Ministerstwem Rozwoju. Celem szkoleń było przybliżenie tematyki i procedur partnerstwa publiczno-prywatnego osobom mającym w tym zakresie niewielkie doświadczenie. Cykl 16 szkoleń w 16 miastach Polski odbywał się w dwóch turach – wiosennej i jesiennej. Pisaliśmy o tym szerzej w nr 3 *Biuletynu PPP*.

Zdecydowana większość, bo ponad 94% uczestników szkoleń regionalnych wypełniła anonimowy kwestionariusz oceny szkolenia. Na jego podstawie organizatorzy na bieżąco mogli wprowadzać usprawnienia poprawiające komfort uczestników spotkań i jakość szkoleń, a po zakończeniu cyklu 16 szkoleń regionalnych dokonać podsumowania.

W kwestionariuszach badane były zarówno przebieg samego szkolenia z podziałem na kwestie merytoryczne, w tym jakość sposobu prowadzenia przez trenerów, jak i kwestie organizacyjne. Ponadto oceniane były efekty szkolenia z podziałem na wyszczególnione zagadnienia dotyczące procedury PPP.

Dodatkowo uczestnicy mogli wypowiedzieć się na temat ogólnej oceny szkolenia jako całości oraz przekazać organizatorom uwagi w formie otwartej dotyczące przydatności wybranych elementów szkolenia lub proponowanych uzupełnień tematyki.

I. Przebieg szkolenia

W tej części kwestionariusza należało ocenić jakość przygotowania i przeprowadzenia szkolenia, dając jedną z możliwych ocen:

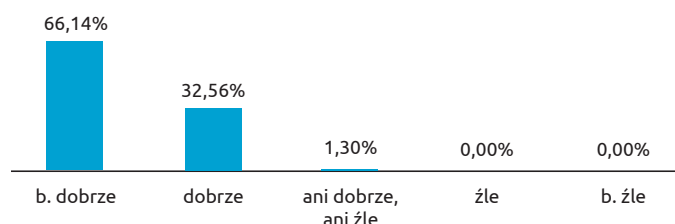
| |
|--------------------|
| bardzo dobrze |
| dobrze |
| ani dobrze ani źle |
| źle |
| bardzo źle |

1. W zakresie kwestii merytorycznych oceniano:

1.1. Dobór diskutowanych zagadnień – ich wagę dla wzrostu kompetencji pracowników samorządowych w zakresie PPP w sektorze samorządowym

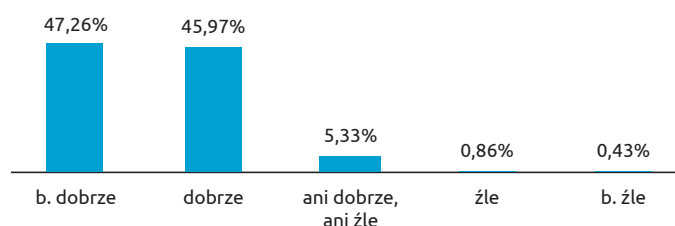
Dobór diskutowanych zagadnień pozytywnie oceniło 99% uczestników, w tym 66% oceniło je „bardzo dobrze”. Spośród uczestników cyklu 16 szkoleń nie było ani jednej oceny „źle” lub „bardzo źle”, co daje organizatorom bardzo mocne „pięć”.

Dobór diskutowanych zagadnień - ich waga dla wzrostu kompetencji pracowników samorządowych w zakresie PPP w sektorze samorządowym



1.2. Proporcje czasu poświęconego na wprowadzenie i omówienie zagadnień teoretycznych i praktycznych

Proporcje czasu poświęconego na wprowadzenie i omówienie zagadnień teoretycznych i praktycznych

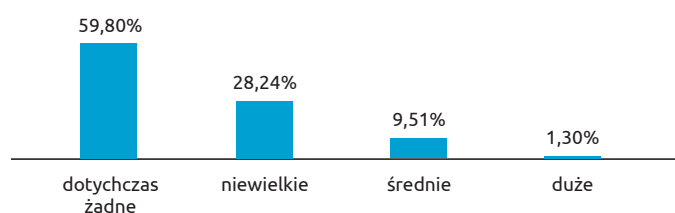


Podobnie jak w poprzedniej części, proporcje pomiędzy teorią i praktyką podczas szkoleń pozytywnie oceniono ponad 93% uczestników, z czego prawie połowa na „bardzo dobrze”. W umieszczonych w kwestionariuszach uwagach w wielu miejscach podkreślono dobry efekt włączenia wiedzy praktycznej eksperta samorządowego do programu szkolenia.

Spośród 694 ankietowanych tylko 9 osób w tej części dało ocenę „źle” (6) lub „bardzo źle” (3). Daje to organizatorom „piątkę z minusem”.

1.3. Merytoryczna wartość prezentacji i dyskusji

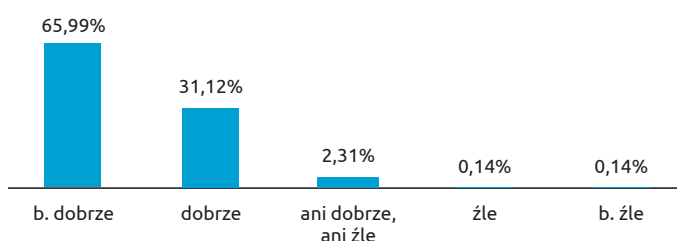
Doświadczenie w PPP



Szkolenia regionalne były dla uczestników dwoma dniami intensywnej, kilkugodzinnej nauki. Zespół trenerski i ekspercki dokładał starań, aby przekaz, mimo stopnia skomplikowania i obszerności materiału, był przejrzysty i zrozumiały, zwłaszcza że spośród uczestników znakomita większość miała dotychczas niewielkie lub żadne doświadczenia w zakresie PPP.

Mimo tych uwarunkowań merytoryka szkolenia i jakość pracy zespołu trenerskiego zostały przez uczestników szkoleń wysoko ocenione. Ponad 97% ankietowanych dało organizatorom w tym niełatwym zadaniu oceny pozytywne, w tym prawie 66% ocenę „bardzo dobrze”. Całościowa ocena to ponownie mocna „piątka”.

Merytoryczna wartość prezentacji i dyskusji



Powyższe można dodatkowo wesprzeć podsumowaniem wyników testów wiedzy uczestników szkoleń regionalnych. Test, składający się z 10 pytań, przekrojowo traktujących tematykę PPP, wypełniany był na początku i pod koniec każdego szkolenia. W ten sposób badano poziom kompetencji i wiedzy uczestników w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. W przypadku każdego z 16 szkoleń zanotowano znaczący wzrost poziomu wiedzy uczestników szkoleń, przy czym w zależności od wyjściowego poziomu wiedzy uczestników i zakresu ich doświadczenia w PPP, procent zmiany się różnicował: w rundzie wiosennej wynosił 60,71%, w rundzie jesiennej – 68,44%, co dla całego cyklu daje bardzo dobry wynik 64,58%.

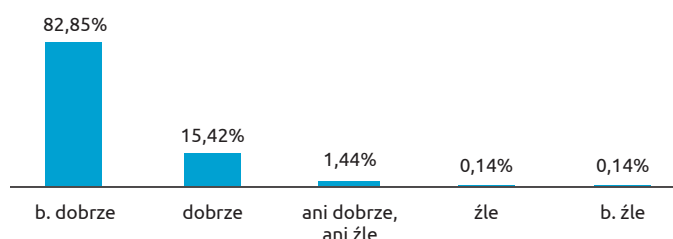
2. Trener Magdalena Wojciechowska

Pani Magdalena Wojciechowska miała za zadanie przybliżyć uczestnikom sprawy związane z uwarunkowaniami prawnymi partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym m.in. źródła prawa projektów PPP, procedurę wyboru partnera prywatnego, część prawną analizy przedrealizacyjnej oraz proces zarządzania umową PPP.

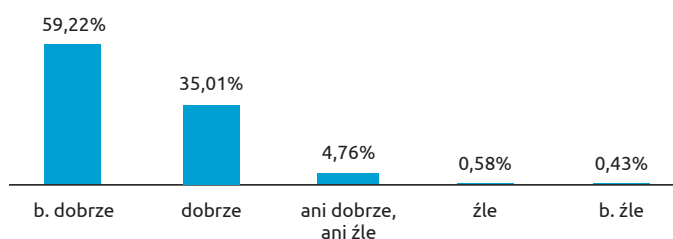
Przygotowanie merytoryczne, atrakcyjność i przejrzystość przekazu oraz stosunek wobec uczestników oceniono zgodnie z poniższymi wykresami:

Przy ponad 97% udziale ocen pozytywnych, ze znaczącą przewagą ocen „bardzo dobrze”, jakość pracy p. Magdaleny Wojciechowskiej jako trenera ds. uwarunkowań prawnych została oceniona na „piątkę z plusem”.

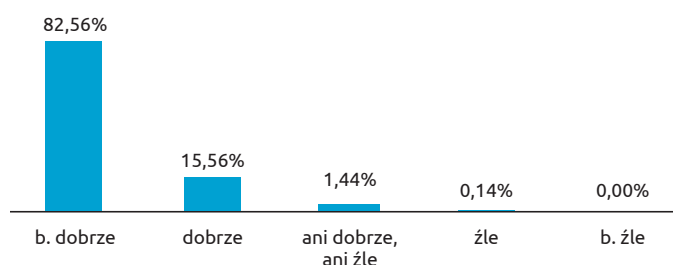
Przygotowanie merytoryczne



Atrakcyjność i przejrzystość przekazu



Stosunek wobec uczestników

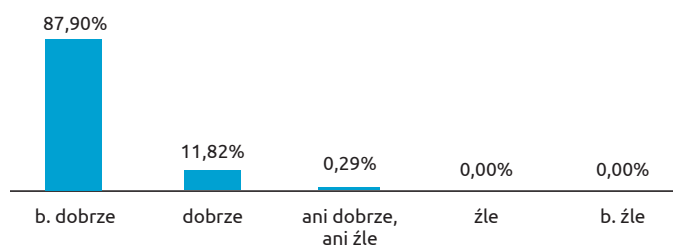


3. Trener Bartosz Korbus

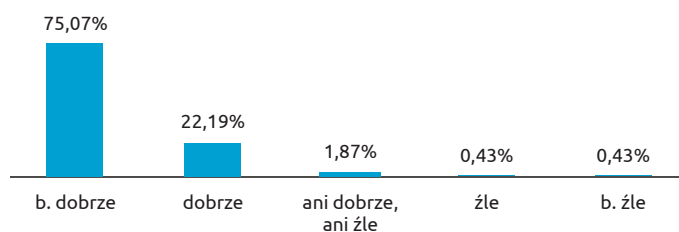
Zadaniem p. Bartosza Korbusa było przekazanie uczestnikom wiedzy na temat wymiaru finansowego partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym m.in. o wpływie projektów PPP na wskaźnik zadłużenia JST, na temat krajowego rynku projektów PPP i przykładów inwestycji w tym zakresie, części finansowej analizy przedrealizacyjnej oraz procesu finansowych mechanizmów zarządzania umową PPP.

Przygotowanie merytoryczne, atrakcyjność i przejrzystość przekazu oraz stosunek wobec uczestników oceniono zgodnie z poniższymi wykresami:

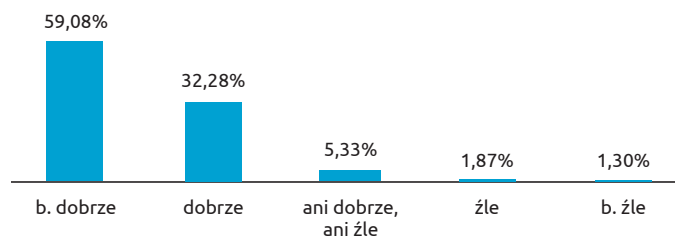
Przygotowanie merytoryczne



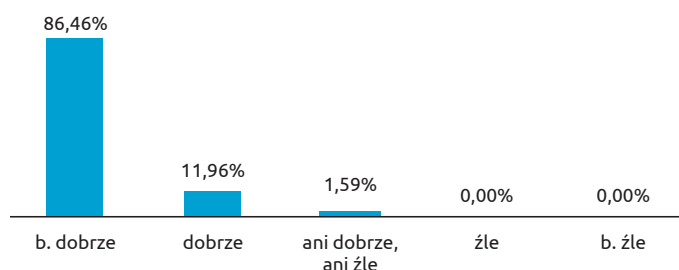
Atrakcyjność i przejrzystość przekazu



Lokalizacja/tatwość dotarcia na szkolenie



Stosunek wobec uczestników



Podobnie jak w przypadku pierwszego trenera, przy ponad 97% udziale ocen pozytywnych, ze znaczącą przewagą ocen „bardzo dobrze”, jakość pracy p. Bartosza Korbusa jako trenera ds. wymiaru finansowego PPP została oceniona na „piątkę z plusem”.

4. Organizacja

W części związanej z przygotowaniem, organizacją i przeprowadzeniem szkolenia, uczestnicy oceniali zarówno lokalizację szkolenia i warunki jego przeprowadzenia, posiłki i noclegi, jak i całościowo organizację czasu podczas szkolenia, a także wykorzystane metody szkolenia i środki dydaktyczne. Każde szkolenie odbywało się w wybranym w zapytaniu ofertowym hotelu z wyjątkiem spotkania warszawskiego, którego obrady miały miejsce w sali konferencyjnej Ministerstwa Rozwoju, a uczestnicy nocowali w jednym z hoteli.

Wybór konkurencyjnych miejsc odbywania się szkoleń wiązał się ze zróżnicowaną jakością i lokalizacją hoteli wygrywających w procedurach, jednak organizatorzy dokładali starań, aby zapewnić uczestnikom optymalne warunki szkoleń.

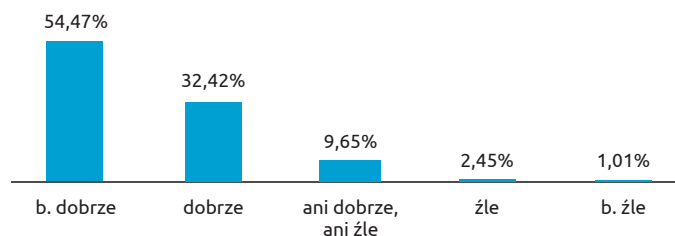
4.1. Lokalizacja/tatwość dotarcia na szkolenie

Co do zasady szkolenia odbywały się w miejscu oddalonym nie dalej niż o ok. 4 km od głównego dworca PKP w danym mieście, dostępnym również komunikacją publiczną. Utrudnieniem dla uczestników były lokalizacje hoteli w przypadku szkoleń w Gdańsku i Krakowie, trudniej dostępnych dla uczestników niezmotoryzowanych. W całości cyklu jednak, wynik ponad 90% ocen pozytywnych, z prawie 60% udziałem ocen „bardzo dobrze”, daje organizatorom wynik „piątki z minusem”.

4.2. Warunki techniczno-lokalowe szkolenia

W przypadku każdego szkolenia warunki techniczno-lokalowe były wypadkową standardu i stanu danego hotelu oraz jakości obsługi. Uczestnicy w ponad 86% ocenili tę część pozytywnie, co pozwala na ocenę na poziomie „czwórki z plusem”.

Warunki techniczno-lokalowe szkolenia

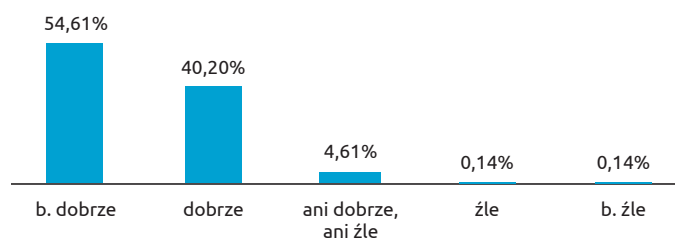


4.3. Wykorzystane metody szkolenia i środki dydaktyczne

Każdy uczestnik otrzymywał przed rozpoczęciem szkolenia torbę konferencyjną, a w niej: teczkę z prezentacjami przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju na 2 dni szkolenia, materiały szkoleniowe, notatnik z długopisem oraz pendrive (a na nim wszystkie materiały z wersji elektronicznej plus: *Poradnik ABC PPP*, analiza rynku PPP, analiza postrzegania PPP, ulotka o projekcie, zaproszenie do współpracy z ZMP, zaproszenie do współpracy z ZPP), oraz *Biuletyn PPP* wraz z segregatorem do wpinania *Encyklopedii PPP*.

Od szkolenia w Katowicach uczestnikom przekazywane są również wydrukowane wersje *Poradnika ABC PPP*. Przy zakresie tematycznym materiałów szkoleniowych i krótkim czasie szkolenia (2 dni), zasadniczo

Wykorzystane metody szkolenia i środki dydaktyczne

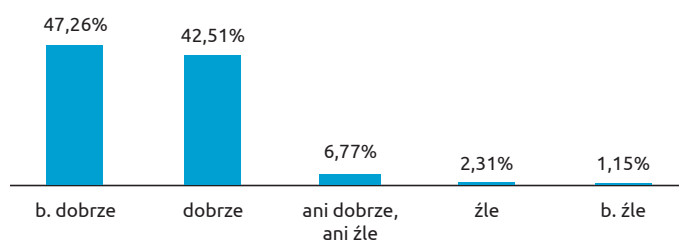


jedyną możliwą formą szkoleniową mogła być prezentacja w PowerPoint, z możliwością zadawania na bieżąco pytań do prowadzących oraz udziału w dyskusjach zarówno podczas zajęć szkoleniowych, jak i podczas przerw kawowych i kolacji. Biorąc powyższe pod uwagę, uzyskanie tak wysokiego odsetka ocen pozytywnych – prawie 95%, z czego ponad połowa to oceny „bardzo dobrze”, dają w tym zakresie organizatorom zasłużoną „piątkę”.

4.4. Organizacja czasu (długość prezentacji, dyskusji i przerw)

Analogicznie do powyższej części, ilość materiału w stosunku do czasu szkolenia (2 dni), stanowiła wyzwanie dla organizatorów. W kilkunastu przypadkach uczestnicy zwracali uwagę na tę proporcję, proponując, aby tego typu szkolenia trwały 3 dni zamiast 2. Biorąc powyższe pod uwagę, wynik na poziomie prawie 90% ocen pozytywnych, z czego ponad połowa to oceny „bardzo dobrze”, w tym nietatwym elemencie daje organizatorom „czwórkę z plusem”.

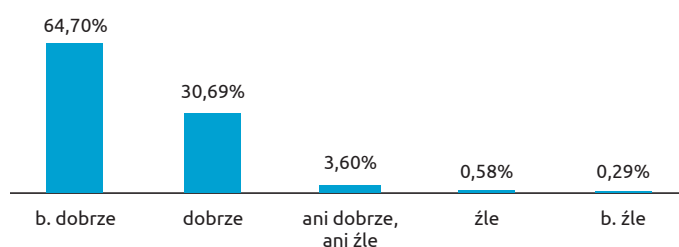
Organizacja czasu (długość prezentacji, dyskusji i przerw)



4.5. Obsługa administracyjna (zaproszenia, recepcja itp.)

Ta część dotyczyła działań organizatorów przede wszystkim przed szkoleniem (nabór, potwierdzenia, telefoniczne i mailowe informacje dla uczestników związane z udziałem w szkoleniu, zmiany na liście, rezygnacje itp.) oraz podczas jego trwania (repcja, obsługa materiałów szkoleniowych, gromadzenie dokumentów i formularzy od uczestników, zaświadczenia o udziale w szkoleniu, pomoc na miejscu szkolenia itp.). Ta część, za którą w całości odpowiedzialny był organizator, została przez zdecydowaną

Obsługa administracyjna (zaproszenia, recepcja itp.)

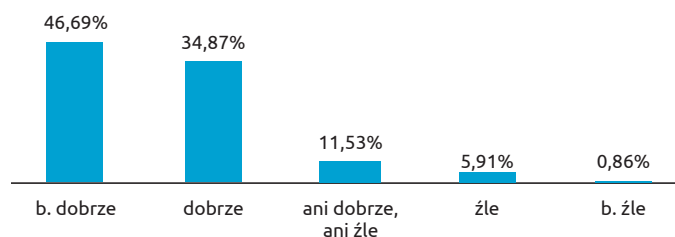


większość – ponad 95% uczestników oceniona pozytywnie, przy czym prawie 65% oceniło organizację w tej części „bardzo dobrze”. Dodatkowo, „źle” lub „bardzo źle” oceniło tę część jedynie 6 osób, czyli poniżej 1 procenta szkolonych. Oznacza to, że można w tym zakresie przyznać organizatorom bardzo mocną „piątkę”.

4.6. Posiłki

Wyżywienie podczas szkoleń oferowane było w pełnym zakresie, tj. przerwy kawowe, obiady podczas obu dni oraz śniadanie w drugim i kolacja w pierwszym dniu szkolenia dla osób korzystających z noclegu. W tym zakresie organizatorzy w znaczącym stopniu uzależnieni byli od jakości serwisu oferowanego przez wykonawcę usługi, należy również brać pod uwagę zróżnicowany gust indywidualnych uczestników. Niemniej, w tej również nietatwej dziedzinie, osiągnięto wysoki poziom zadowolenia ankietowanych – ponad 81% oceniło tę część pozytywnie, w tym prawie połowa „bardzo dobrze”. Ocen neutralnych „ani dobrze, ani źle” udzieliło nieco ponad 10%. Za tę część organizatorzy mogą otrzymać „czwórkę”.

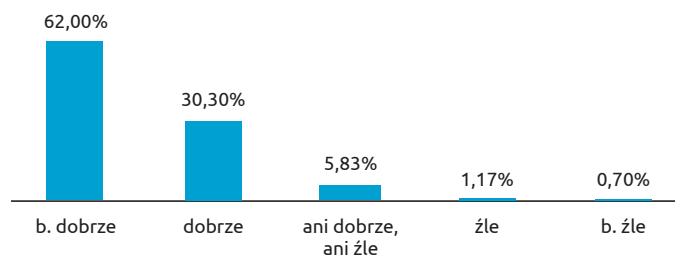
Posiłki



4.7. Noclegi

Co do zasady uczestnicy, trenerzy i eksperci zakwaterowani byli podczas szkoleń regionalnych w hotelach trzy- lub czterogwiazdkowych. W tym zakresie również ocena organizacji szkolenia była uzależniona od jakości serwisu oferowanego przez wykonawcę. W kwestionariuszach oceny jakości noclegów dokonało 429 osób korzystających z tych usług. Spośród ankietowanych, ponad 90% dało w tej części ocenę pozytywną, w tym 62% oceniło na „bardzo

Noclegi



dobrze”. Dodatkowo, „źle” lub „bardzo źle” oceniło tę część jedynie 8 osób, czyli poniżej 2 procent szkolenych. Oznacza to, że można w tym zakresie przyznać organizatorom bardzo mocną „piątkę”.

II. Efekty szkolenia

W tej części kwestionariusza organizatorzy pytali o oceniane przez uczestników efekty ich udziału w spotkaniu. Celem szkoleń było podniesienie wiedzy pracowników JST lub jednostek podległych w zakresie PPP i z uzyskanych opinii można wnioskować, że zakładane efekty zostały w pełni osiągnięte. Szczegółowo tę część oceniono jak pokazują wykresy poniżej.

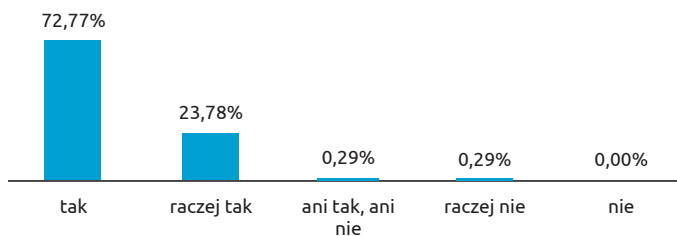
Kwestionariusz w tej części zawierał do wyboru jedną z poniższych ocen:

| |
|------------------|
| tak |
| raczej tak |
| ani tak, ani nie |
| raczej nie |
| nie |

1. Czy szkolenie spowodowało wzrost Pana / Pani wiedzy na temat PPP?

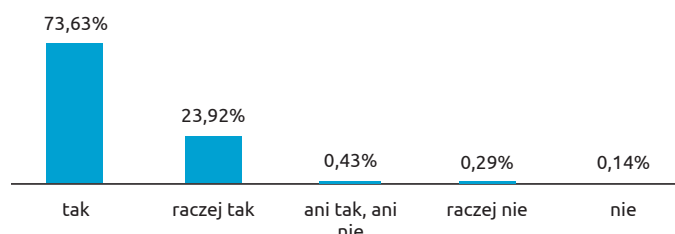
Biorąc pod uwagę zakładany cel zadania 1 Cykl szkoleń regionalnych czyli wzrost wiedzy pracowników JST i jednostek podległych w zakresie PPP, to analiza samooceny dokonanej przez uczestników jednoznacznie potwierdza sukces w wykonaniu tego zadania – ponad 96% ankietowanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, przy czym prawie ¾ odpowiedzią zdecydowanie „tak”. Nie znalazła się żadna osoba twierdząca odwrotnie, a tylko 2 osoby odpowiedziały „raczej nie”. Należy jednak podkreślić, że analiza testów wiedzy uczestników szkoleń regionalnych ujawiła szereg osób, które już w pierwszym teście, wykonywanym na początku szkolenia, osiągała wynik 9 lub 10 (maksymalny). Stąd, jeśli tylko dwoje ankietowanych miało odczucie niespełnienia celu przybycia, można to uznać w kategorii błędu statystycznego, przyznając organizatorom w tej części bardzo mocną „szóstkę”.

Czy szkolenie spowodowało wzrost Pani/Pana wiedzy na temat PPP?

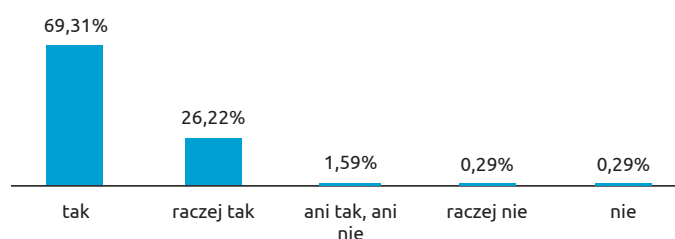


2. Czy dowiedział/a się Pan/Pani czegoś nowego i istotnego na temat:

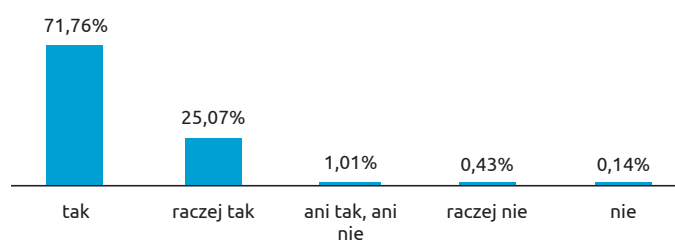
Uwarunkowań prawnych związanych z PPP



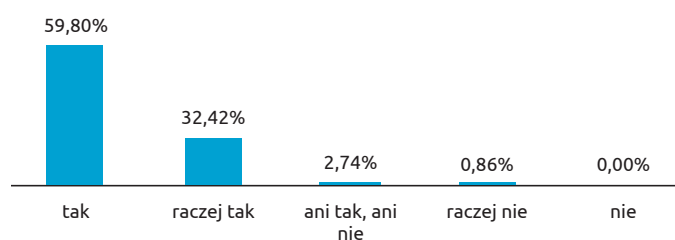
Uwarunkowań finansowych związanych z PPP



Przebiegu procedury realizacji przedsięwzięcia w formule PPP



Współfinansowania przedsięwzięć w formule PPP ze środków unijnych (projekty hybrydowe) ?



W tej części uczestnicy szczegółowo oceniali główne elementy materiału szkoleniowego. W zdecydowanej większości – ponad 95% – uczestnicy pozytywnie ocenili wzrost swojej wiedzy w tych elementach. Można jedynie zwrócić uwagę na znaczenie i potrzebę dalszego szczegółowego szkolenia w zakresie projektów hybrydowych, szczególnie dla pracowników urzędów marszałkowskich pełniących dla takich przedsięwzięć rolę instytucji pośredniczących, gdyż w tym przypadku

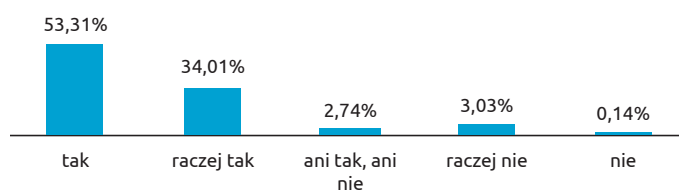
procent ocen pozytywnych był nieco niższy i wyniósł 92% – wciąż jednak pozostając na wysokim poziomie. Należy podkreślić, że podczas rozmów z uczestnikami oraz w części uwag w kwestionariuszach powtarzał się postulat szkolenia w tym zakresie, co może być wskazówką dla programowania przyszłych działań szkoleniowych w projekcie *Rozwój PPP w Polsce*.

Biorąc pod uwagę agregat wyników uzyskanych w tej części można stwierdzić, że cel założony w cyklu 16 szkoleń regionalnych został osiągnięty, a wysiłek zespołu organizatorów można ocenić na „szóstkę”.

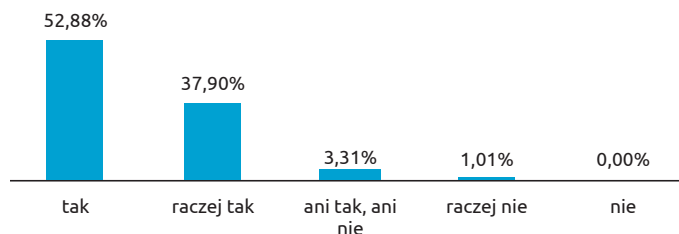
3. Rozwój osobisty uczestników – pracowników JST lub jednostek podległych

Prawie 90% uczestników uważa, że zdobyta podczas szkolenia wiedza będzie wykorzystywana przez nich w dalszej pracy zawodowej, na obecnym lub przyszłych stanowiskach. Oznacza to, że realizacja tego zadania na takim poziomie zdecydowanie przyczynia się do osiągnięcia celu samego projektu *Rozwój PPP w Polsce*, jakim jest polepszenie jakości usług świadczonych przez pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) poprzez zwiększenie ich kwalifikacji w tym zakresie. Dodatkowo, zwiększone kompetencje pracowników sektora samorządowego w zakresie PPP zdobyte podczas szkoleń regionalnych, wspierają proces osiągania efektów działań przewidzianych w *Polityce Rządu w zakresie PPP* w postaci zawarcia co najmniej 100 nowych umów PPP w latach 2017–2020 oraz 40% odsetka postępowań PPP zakończonych sukcesem.

Czy zdobyta na szkoleniu wiedza będzie Pani/Panu przydatna na obecnym stanowisku pracy?



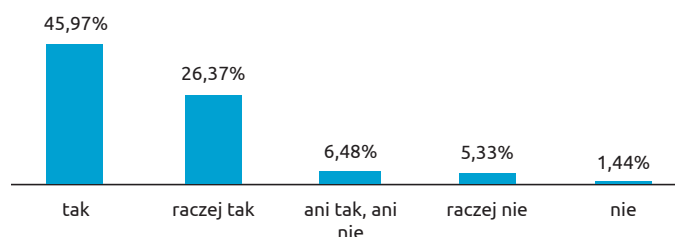
Czy zdobyta na szkoleniu wiedza będzie Pani / Panu przydatna w dalszej karierze zawodowej?



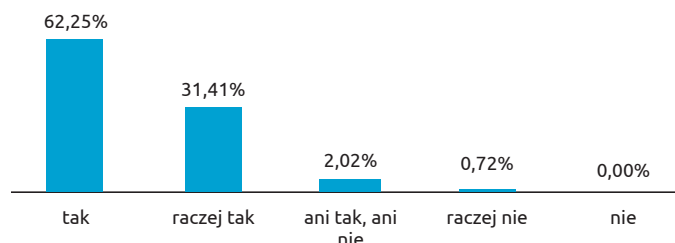
4. Prognozowany wzrost liczby projektów PPP

Dodatkowo, prawie ¾ ankietowanych potwierdziło, że delegująca ich jednostka planuje realizację przedsięwzięć w formule PPP, a oni sami będą mogli w swoich jednostkach stanowić zmotywowany element przeszkolonego zespołu ds. PPP, realizującego te projekty w przyszłości. Opierając się na analizie ankiet wypełnianych przez uczestników, można zdecydowanie stwierdzić, że przeprowadzenie szkoleń regionalnych osiągnęło wyznaczony cel zadania, jakim było w głównej mierze przekonanie osób niemających dotychczas doświadczenia w PPP do zasadności i korzyści płynących ze stosowania tej formuły, „odczarowując” mity krążące wokół niej.

Czy podmiot, który Pani/Pan reprezentuje planuje realizację zadań w formule PPP



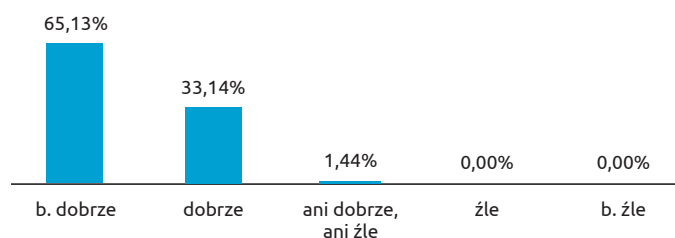
Czy przedstawione przykłady wzbudziły/wzmocniły Pani/Pana przekonanie o użyteczności PPP w jednostkach samorządowych?



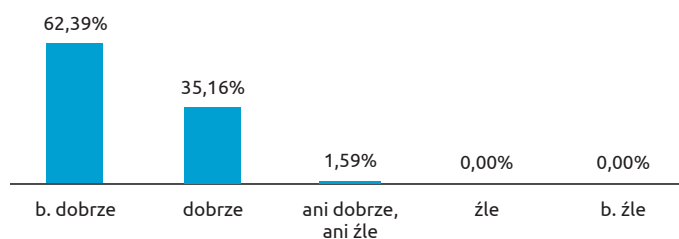
III. Podsumowanie cyklu szkoleń regionalnych

Ankietowani zostali zapytani o ich ogólną ocenę oraz użyteczność szkolenia, w którym wzięli udział. W tym zakresie organizatorzy zebrali same pozytywy – ponad 98% ankietowanych dało taką ocenę, przy czym ponad 65% oceniło je „bardzo dobrze”, a ocen negatywnych nie było wcale. W tym zakresie organi-

Jak ogólnie ocenia Pani/Pan użyteczność szkolenia?



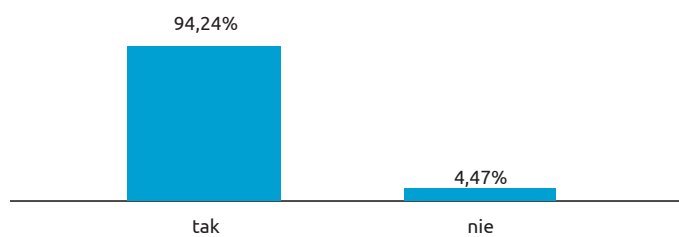
Jak ogólnie ocenia Pani/Pan całe szkolenie
- biorąc pod uwagę zarówno jego organizację, jak i pracę trenerów?



zatorzy mogą zdecydowanie przyjąć ocenę „szóstka z plusem”.

Jednocześnie ponad 94% uczestników deklaruje chęć kontynuowania szkolenia w zakresie PPP, co dobrze prognozuje wszystkim partnerom projektu „Rozwój PPP w Polsce” w realizacji kolejnych zadań w tej inicjatywie.

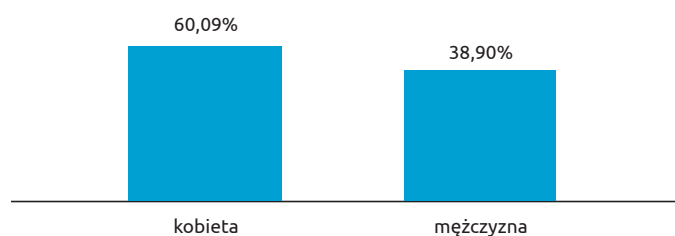
Czy gdyby pojawiła się możliwość kontynuowania szkolenia, Pani/Pan wzięliby w nim udział?



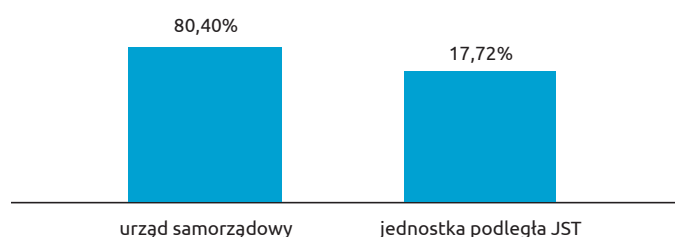
IV. Metryczka uczestników

Spośród uczestników szkoleń regionalnych, ponad 60% stanowiły kobiety. Uczestnicy w przeważającej większości reprezentowali urzędy samorządu terytorialnego różnego szczebla, choć nie brakowało również jednostek organizacyjnych podległych JST, takich jak spółki komunalne, regionalne agencje rozwoju, zakłady budżetowe czy szpitale powiatowe. Zgodnie z założeniem projektu i zadaniami, w przeważającej większości były to osoby o małym lub żadnym doświadczeniu w PPP.

Płeć uczestników



Typ reprezentowanej instytucji



4.3. Zasady rozliczania VAT, CIT i PIT w umowach PPP. VAT cz. 1

1 grudnia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju, wydał objaśnienia dotyczące problematyki rozliczania przez partnera prywatnego na gruncie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, transakcji realizowanych w ramach umów o PPP w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834; dalej: ustawa o PPP).

Przygotowanie objaśnień jest elementem działań wynikających z *Polityki Rządu* w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, których celem jest określenie przejrzystych zasad wykorzystania formuły PPP.

Objaśnieniami objęto jeden z wariantów partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym strona publiczna zleca stronie prywatnej, na podstawie umowy, usługę projektową obejmującą zaprojektowanie obiektu oraz usługę budowlaną (budowlano-montażową), obejmującą wybudowanie obiektu – (Etap Robót), a także usługę utrzymania (eksploatacji) i zarządzania obiektem wybudowanym na nieruchomości będącej przez cały okres obowiązywania umowy własnością podmiotu publicznego (Etap Utrzymania i Zarządzania Obiektem). Ponadto, w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny zobowiązuje się do zapewnienia finansowania Etapu Robót poprzez rozłożenie płatności wynagrodzenia za ten etap w czasie. Przyjęto, że partner prywatny ewidencjonuje zdarzenia gospodarcze w księgach rachunkowych. Po zakończeniu okresu trwania umowy obiekt zostaje przekazany stronie publicznej.

Wynagrodzenie za realizację przedsięwzięcia należne partnerowi prywatnemu stanowi opłata za dostępność, płatna przez podmiot publiczny dopiero na etapie utrzymania i zarządzania obiektem (po oddaniu obiektu do użytkowania), w cyklicznych okresach rozliczeniowych przez okres wskazany w umowie, często przez kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat (zwykle w cyklu miesięcznym, kwartalnym lub półrocznym).

Taka konstrukcja zakłada, że okresowa płatność (zwana płatnością za dostępność) na rzecz partnera prywatnego pokrywa nie tylko bieżące utrzymanie obiektu, ale także zawiera odpowiednią część wynagrodzenia (zapłaty) za wykonane w Etapie Robót: usługę projektową obejmującą zaprojektowanie obiektu

i usługę budowlaną (budowlano-montażową), obejmującą wybudowanie obiektu oraz, jeżeli strony tak postanowiły, zawiera opłatę za rozłożenie płatności wynagrodzenia za Etap Robót w czasie.

Przepisy podatkowe, których dotyczą wydawane objaśnienia:

- ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1221; dalej: ustawa o VAT),
- ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. DzU z 2017 r. poz. 2343; dalej: ustawa CIT),
- ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. DzU z 2018 r. poz. 200; dalej: ustawa PIT).

Celem objaśnień jest:

- prawidłowa identyfikacja dla celów podatku od towarów i usług (VAT) usług świadczonych przez partnera prywatnego w przyjętym wariantcie partnerstwa publiczno-prywatnego, właściwe określenie momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu świadczonych usług, określenie podstawy opodatkowania dla realizowanych usług oraz wskazanie prawidłowego dokumentowania dla celów VAT usług świadczonych przez partnera prywatnego,
- określenie na gruncie ustawy CIT i ustawy PIT zasad ustalania przychodów i kosztów z tytułu świadczonych usług przez partnera prywatnego, w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W Biuletynie PPP będziemy sukcesywnie zamieszczali objaśnienia Ministra Rozwoju i Finansów. W niniejszym numerze Czytelnik znajdzie te dotyczące podatku VAT: VAT cz.1.

Z objaśnieniami w całości można zapoznać się tutaj: <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/1402295/Obja%C5%9Bnienia+podatkowe+z+1+grudnia+2017+r.>

Traktowanie dla celów VAT usług świadczonych przez partnera prywatnego

Dla celów podatku VAT w analizowanym wariantcie partnerstwa publiczno-prywatnego, partner prywatny świadczy na rzecz podmiotu publicznego odrębne usługi:

- w Etapie Robót – usługę projektową oraz usługę budowlaną (budowlano-montażową),
- w Etapie Utrzymania i Zarządzania Obiektem – usługę utrzymania (eksploatacji) i zarządzania obiektem oraz
- usługę finansową polegającą na rozłożeniu w czasie płatności wynagrodzenia za Etap Robót, ze spłatą odroczoną na etap utrzymania i zarządzania obiektem, jeżeli strony wyodrębnią taką usługę za wynagrodzeniem. Wymóg ten będzie spełniony w przypadku, gdy w zawartej umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym zostaną w pełni określone warunki finansowania, w tym, np. wysokość stóp procentowych. Każda z tych usług podlega odrębnie opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Obowiązek podatkowy, podstawa opodatkowania oraz fakturowanie w zakresie usługi projektowej realizowanej w ramach PPP

Obowiązek podatkowy z tytułu świadczenia usługi projektowej na rzecz podmiotu publicznego, bez względu na status dla celów VAT podmiotu publicznego, powstaje na zasadach ogólnych, tj. z chwilą wykonania usługi w całości przez partnera prywatnego. W przypadku gdyby jednak umowa przewidywała częściowe przyjmowanie (wykonanie) usługi projektowej i – co szczególnie istotne – za wykonanie każdej części usługi zostałyby określona w umowie zapłata, wówczas usługę projektową należy uznać również za wykonaną w przypadku wykonania części usługi, dla których to części określono zapłatę, co będzie skutkowało powstaniem obowiązku podatkowego z tytułu wykonania tej części usługi.

Podstawa prawna: art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o VAT

Przedstawione poniżej wyjaśnienia dotyczące określania podstawy opodatkowania oraz fakturowania znajdują zastosowanie do usługi projektowej wykonywanej w całości lub w części (gdy za wykonanie każdej części usługi zostałyby określona w umowie zapłata).

Ważne! Za datę wykonania usługi projektowej należy przyjąć datę jej faktycznego wykonania przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego. W przypadku, gdy usługa projektowa jest przyjmowana (wykonana) w całości, za moment wykonania tej usługi należy uznać dzień, w którym w związku z faktycznym wykonaniem całości dokumentacji projektowej określonej umową, partner prywatny przekazuje tę dokumentację do podmiotu publicznego. Jeżeli umowa przewidywałaby przekazywanie do podmiotu publicznego dokumentacji projektowej etapami (w częściach), jednakże nie zostałyby określona w umowie zapłata za poszczególne części przekazywanej dokumentacji, wówczas za datę wykonania usługi projektowej należałyby przyjąć datę przekazania do podmiotu publicznego ostatniej części dokumentacji projektowej, z tą bowiem datą dojdzie do wykonania usługi projektowej w całości.

W przypadku usługi projektowej przyjmowanej (wykonywanej) częściowo, gdy za wykonanie każdej części usługi określono zapłatę, za dzień wykonania danej części usługi, należy uznać moment, w którym w związku z faktycznym wykonaniem danej części dokumentacji projektowej, partner prywatny przekazuje tę część dokumentacji do podmiotu publicznego.

Uwaga! Przyjęty w objaśnieniach podatkowych wariant partnerstwa publiczno-prywatnego nie przewiduje otrzymania przez partnera prywatnego części zapłaty przed wykonaniem usługi projektowej. W przypadku gdyby jednak umowa przewidywała przed wykonaniem usługi projektowej dokonanie części zapłaty na rzecz partnera prywatnego wówczas obowiązek podatkowy powstaje z chwilą jej otrzymania w odniesieniu do otrzymanej kwoty.
Podstawa prawna: art. 19a ust. 8 ustawy o VAT

Podstawę opodatkowania z tytułu świadczenia usługi projektowej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będzie stanowiło wszystko, co stanowi zapłatę, którą partner prywatny otrzymał lub ma otrzymać z tytułu świadczenia tej usługi na rzecz podmiotu publicznego (bez kwoty podatku VAT). Podstawa opodatkowania z tytułu świadczenia usługi projektowej obejmuje zatem wynagrodzenie (bez kwoty VAT) należne partnerowi prywatnemu z tytułu świadczenia tej usługi, pomimo, że wynagrodzenie za usługę projektową będzie płatne dopiero na etapie utrzymania i zarządzania obiektem.

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

Faktura dokumentująca usługę projektową w przypadku, gdy podmiot publiczny będzie podatnikiem podatku od towarów i usług (dalej: podatnikiem VAT) lub osobą prawną niebędącą podatnikiem tego podatku, powinna zostać wystawiona nie później niż 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę. Faktura może być wystawiona przed wykonaniem usługi na zasadach określonych w art. 106i ust. 7 pkt 1 ustawy o VAT.
Podstawa prawna: art. 106i ust. 1 i ust. 7 pkt 1, w związku z art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o VAT

Partner prywatny ma obowiązek wystawienia faktury na żądanie podmiotu publicznego niebędącego podatnikiem VAT oraz niebędącego osobą prawną, jeżeli żądanie jej wystawienia zostało zgłoszone w terminie 3 miesięcy, licząc od końca miesiąca, w którym wykonano usługę projektową. Fakturę wystawia się wówczas:

- nie później niż 15. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę, jeżeli żądanie wystawienia faktury zostało zgłoszone do końca miesiąca, w którym wykonano usługę,
- nie później niż 15. dnia od dnia zgłoszenia żądania – jeżeli żądanie wystawienia faktury zostało zgłoszone po upływie miesiąca, w którym wykonano usługę.

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

Faktura dokumentująca wykonanie usługi projektowej wystawiona na rzecz podmiotu publicznego powinna obejmować całą kwotę wynagrodzenia za wykonaną usługę ujętą w tej fakturze.

5.1. PPP w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej

Dorota Kaczyńska

PPP w budowie parkingów podziemnych

Przy uciążliwym deficycie wystarczającej liczby miejsc do parkowania, zwłaszcza w centrach dużych miast, projekty realizacji parkingów podziemnych z udziałem partnera prywatnego mogą stanowić doskonałe rozwiązanie obecnej sytuacji. W dodatku sporo firm prywatnych interesuje się tego typu przedsięwzięciami. Do tej pory jednak w Polsce udało się z sukcesem zrealizować zaledwie kilka inwestycji w tym zakresie. Główną przyczynę niepowodzeń – nierzadko wieloletnich rozmów miast i potencjalnych inwestorów – stanowią rozmiągające się oczekiwania obu stron, czyli podmiotu publicznego i prywatnego. Tym niemniej, można założyć, że w kolejnych latach krótką dziś listę inwestycji zrealizowanych w tej formule będą rozszerzać nowe, zakończone projekty.

Aktualnie budowę podziemnych parkingów w formule publiczno-prywatnej można realizować w oparciu o konstrukcje prawne: umowę PPP lub koncesyjną. – *Te dwie konstrukcje prawne, koncesja i PPP przenikają się. Przedsięwzięcie PPP może być realizowane jako umowa PPP lub przez zawiązanie spółki. Z kolei w zakresie przygotowania projektu ustawodawca w art. 4 ustawy z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ odsyła albo do zamówień publicznych², albo do ustawy z 2016 r. o umowie koncesji³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o PPP, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego lub wykonywania usług stanowiących przedmiot umowy, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w oparciu o przepisy koncesyjne. W innych przypadkach wyboru partnera prywatnego dokonuje się stosując przepisy zamówień publicznych. Można wysnuć wniosek, że projekt PPP finansowany w większości wpływami od odbiorców usług lub z eks-*

ploatacji budynku zbliża go do koncesji. Przeciwnie jest, gdy znaczna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi ze środków budżetowych, wtedy formuła zbliżona jest do zamówień publicznych. Istotą obu regulacji jest duża elastyczność w ustaleniu pozostałych obowiązków stron – tłumaczy dr Tomasz Srokosz, radca prawny i partner kancelarii KSP legal & tax advice z Katowic.

Gmina, wybierając partnera do budowy i eksploatacji parkingu podziemnego, musi więc przyjąć odpowiednie założenia postępowania, różne w zależności od źródeł przyszłego finansowania przedsięwzięcia PPP, czyli:

- Wynagrodzenie koncesjonariusza (lub partnera koncesyjnego) pochodzi z opłat od odbiorców usług. Ewentualne płatności budżetowe nie mogą prowadzić do odzyskania całości nakładów poniesionych przez koncesjonariusza, jeżeli takie nakłady poczynił w celu realizacji koncesji;
- Ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (lub PPP koncesyjnego) ponosi w zasadniczej części koncesjonariusz (lub partner „koncesyjny”). W szczególności dotyczy to popytu;
- Okres, na jaki planuje się zawrzeć umowę koncesji nie może być dłuższy niż 30 lat dla koncesji na roboty budowlane i 15 lat dla koncesji na usługi, chyba że przewidywany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji jest dłuższy od wymienionych powyżej.

Dla prawnego porządku – wyboru partnera prywatnego do realizacji projektu polegającego na budowie infrastruktury parkingowej zgodnie z art. 4 ustawy o PPP dokonuje się na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych lub ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. – *Wybór determinuje forma wynagradzania podmiotu prywatnego. Jeśli priorytetem będzie umożliwienie inwestorowi czerpanie korzyści z eksploatacji wybudowanej infrastruktury parkingowej w relacjach z użytkownikami parkingu (co oznacza przerzucenie na niego zasadniczego ryzyka ekonomicznego wykonywania przedsię-*

1 Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej jako ustawa o PPP.

2 Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j. DzU z 2017 r., poz. 1579, dalej jako ustawa PZP.

3 Ustawa z 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU z 2016 r. poz. 1920, dalej jako ustawa o koncesji.

wzięcia), wówczas najodpowiedniejszą formą będzie ta bazująca na ustawie o koncesjach. Natomiast, jeśli zobowiązanie podmiotu publicznego polegałoby na zapłacie partnerowi prywatnemu wynagrodzenia oraz współdziałaniu w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, przy braku albo mniejszym udziale w wynagradzaniu inwestora dochodów z użytkowania infrastruktury, najlepszą metodą będzie zastosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych – wyjaśnia **Katarzyna Majer-Gębska**, adwokat z Kancelarii Prawnej Krzysztof Rożko i Wspólnicy.

Podstawowym elementem pozwalającym zastosować PPP do realizacji zadań publicznych jest kwestia podziału zadań i ryzyk między obie strony, w tym ryzyka popytu na usługi. Podział ten pozwala określić negatywne konsekwencje realizacji projektu PPP oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia. – *Celem podziału ryzyk jest stworzenie kompleksowego rejestru, zwanego też „matrycą ryzyk”. Poszczególne ryzyka należy przypisać tej stronie, która jest w stanie najlepiej je kontrolować. Matrycę buduje się w formie tabeli grupującej ryzyka według głównych kategorii, które dodatkowo mogą zostać podzielone według faz projektu. Po określeniu wstępnej proponowanej matrycy, jest ona przedmiotem negocjacji z partnerem prywatnym, w celu minimalizacji negatywnych skutków projektu np. dla gminy* – tłumaczy **Tomasz Srokosz**. Dodaje, że choć w umowie PPP wynagrodzenie partnera prywatnego może być ukształtowane elastycznie, kluczowym punktem odniesienia jest stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z nim, w przypadku koncesji lub koncesyjnego PPP, wynagrodzenie koncesjonariusza nie pochodzi od organu władzy publicznej, lecz z kwot pieniężnych wpłacanych przez osoby trzecie z tytułu korzystania z przedsięwzięcia. – *Ten sposób wynagrodzenia oznacza, że koncesjonariusz bierze na siebie ryzyko związane z korzystaniem z usług, co stanowi cechę charakterystyczną koncesji* – zaznacza **mec. Srokosz**.

Katarzyna Majer-Gębska, wskazuje na cztery podstawowe rodzaje modeli PPP, które mogą znaleźć zastosowanie w infrastrukturze parkingowej i rewitalizacyjnej. Uwzględniają one charakter zawieranych umów, klasyfikowanych z uwagi na różny stopień przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego. Są to:

1. „Eksploracja i utrzymanie ze środków prywatnych”

W tym przypadku zawierane są dwie osobne umowy na poszczególne etapy:

- etap budowy, w której podmiotowi prywatnemu zleca się funkcje projektowania i budowania;
- etap eksploatacji i utrzymania, w której temu samemu lub innemu podmiotowi prywatnemu zleca się eksploatację i utrzymanie infrastruktury.

2. „Projektuj-buduj-eksploatuj”

W tym przypadku jedna umowa z podmiotem prywatnym obejmuje budowę, eksploatację i utrzymanie.

3. „Równoległe finansowanie nakładów inwestycyjnych”

Taki model ma na celu finansowanie dwóch infrastruktur na podstawie dwóch oddzielnych umów. Infrastruktury te wzajemnie się uzupełniają.

4. „Projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj”

W tym modelu ryzyko związane z projektem przeniesione jest całkowicie na podmiot prywatny. W ramach tego rozwiązania można wyróżnić dwie podkategorie projektów:

- a) bazujące na koncesji z przychodami z opłat nałożonych na użytkowników płaconych na rzecz podmiotu prywatnego;
- b) bazujące na opłatach za dostępność (z opłatami od użytkowników płaconych na rzecz podmiotu publicznego lub bez takich opłat) w trakcie całego okresu eksploatacji projektu,

– *Ten ostatni model pozwala inwestorowi prywatnemu na szybszy zwrot zainwestowanych środków, a także zwrot wydatków jakie ponosi w związku z eksploatacją obiektu oraz pozwala na uzyskanie zysku z inwestycji. Po zakończeniu umowy podmiot prywatny może zażądać od strony publicznej podjęcia negocjacji w sprawie przedłużenia koncesji* – tłumaczy **Katarzyna Majer-Gębska**.

Większość postępowań mających inicjować realizację projektów PPP w infrastrukturze parkingowej zostało wszczętych i prowadzonych na podstawie ustawy o koncesjach. Zdaniem Majer-Gębskiej, prawdopodobnie wybór takiej formy podyktowany był po stronie samorządów chęcią sędowania na koncesjonariusza zasadniczego ryzyka ekonomicznego, oraz minimalizacją zaangażowania środków publicznych. – *Jednak tego typu inwestycja, która wymaga dość dużych nakładów, prawdopodobnie nie dawała inwestorom wystarczającego prawdopodobieństwa odzyskania przez koncesjonariusza poniesionych nakładów. Przy realizacji kolejnych projektów realizacji infrastruktury parkingowej z zaangażowaniem partnera prywatnego należy rozważyć zatem wszczęcie postępowania na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, co pozwoli odpowiednio ukształtować podział zadań i ryzyk* – uważa **Katarzyna Majer-Gębska**.

Podstawowe bariery w realizacji projektu infrastruktury parkingowej w formule PPP

- Ryzyka związane z budową, które mogą wpłynąć na zmiany kosztów i terminów realizacji inwestycji, takie jak: opóźnienia w realizacji robót budowlanych, niezgodności z ustalonymi standardami, nieadekwatne do przedsięwzięcia dokumentacje projektowe, wystąpienie wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność inwestycji;
- Ryzyka związane z popytem – wywołane konkurencją, zmianami cen, czy nowymi trendami rynkowymi;
- Ryzyko makroekonomiczne – związane z inflacją, zmianą wysokości stóp procentowych, czy tempem wzrostu gospodarczego;
- Ryzyko regulacyjne i legislacyjne – dotyczy ewentualnych zmian w systemach opłat, czy też zmiany przepisów prawa mające wpływ na współpracę w ramach PPP;
- Ryzyko związane z wystąpieniem siły wyższej;
- Ryzyka związane ze stanem środowiska naturalnego – gdy konieczne jest podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska przed rozpoczęciem budowy, a także, gdy istnieje możliwość pogorszenia się jego stanu w wyniku realizacji projektu.

Źródło: Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna

Projekty realizacji parkingów w praktyce

Kraków

Pierwszym udanym polskim projektem PPP, w oparciu o koncesje na roboty budowlane, jest podziemny parking pod krakowskim placem Na Groblach, uruchomiony w 2009 r. Głównymi przesłankami decydującymi o zrealizowaniu tego projektu w formule PPP był, z jednej strony coraz bardziej odczuwalny wśród mieszkańców brak miejsc parkingowych, z drugiej brak środków budżetu gminy na sfinansowanie przedsięwzięcia. Gmina Kraków zdecydowała się więc na szereg inwestycji zmierzających do uruchomienia parkingów podziemnych. W przypadku placu na Groblach umowę na koncesję z miastem podpisała hiszpańska firma ASCAN Empresa Constructora y de Gestion. Inwestor wybudował dwukondygnacyjny parking podziemny na 600 miejsc, z wjazdem i wyjazdem, przy ul. Powiśle a także odbudował Międzyszkolny Ośrodek Sportowy (300 metrowa bieżnia z niewielkimi trybunami, nowe boiska do siatkówki i piłki nożnej) oraz wykonał remont nawierzchni ulic, chodników i obszarów zielonych otaczających plac Na Groblach.

Prace rozbiórkowe i ziemne rozpoczęły się w 2007 r. Rok później zostały zakończone prace konstrukcyjne stanu surowego parkingu i rozpoczęły się prace wykończeniowe. Obiekt został oddany do użytku do użytku

9 grudnia 2009 r. Wartość inwestycji oscylowała na poziomie ok. 63 mln zł.

Zgodnie z umową koncesyjną, koncesjonariusz, czyli ASCAN Empresa Constructora y de Gestion otrzymał parking w użytkowanie i może czerpać zyski z pobieranych opłat przez 70 lat. Po upływie tego czasu parking zostanie przekazany gminie. Jednocześnie podczas całego okresu eksploatacji parkingu inwestor prywatny jest zobowiązany do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z funkcjonowaniem parkingu (w tym także i podatków). Ponadto, koncesja nie może zostać przekazana żadnemu innemu podmiotowi, a przez cały okres obowiązywania umowy gmina Kraków pozostaje właścicielem gruntu.

Podstawowe warunki realizacji parkingu na placu Na Groblach

- Projekt: Budowa parkingu podziemnego na placu Na Groblach w Krakowie;
- Podmiot publiczny: Gmina Miasto Kraków, Urząd Miasta Kraków;
- Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego: Postępowanie przetargowe, w trybie negocjacji (zamówienia na roboty budowlane, obejmujące koncesję na prawo eksploatacji obiektu budowlanego);
- Kryteria oceny ofert: okres eksploatacji obiektu: 60 %, okres realizacji projektu i budowy: 30 %, cena: 10 %;
- Podmiot prywatny: Ascan Empresa Constructora y de Gestion;
- Podział ryzyk między partnerami:
 - Koncesjonariusz przejął na siebie ryzyko związane z procesem projektowym i budowlanym, dostępnością nakładów na przedsięwzięcie, utrzymaniem inwestycji, popytem na usługi parkingowe i dostępnością usług parkingowych;
 - Koncesjonariusz wzięty na siebie ryzyko sprawowania nadzoru inwestorskiego nad przedsięwzięciem, kontroli stanu obiektu oraz sposobu jego użytkowania;
- Wartość inwestycji: 62,7 mln zł – nakłady ponoszone w pełni przez koncesjonariusza;
- Czas trwania umowy: 70 lat.

Źródło: partnerstwopp.blox.pl

Przebieg realizacji parkingu na placu na Groblach

- kwiecień 2003 r. – listopad 2005 r.: pomysł na realizację parkingu i wszczęcie postępowania;
- wrzesień 2006 r. – wybór Ascan Empresa Constructora y de Gestion jako koncesjonariusza;
- grudzień 2006 r. – podpisanie umowy z wybranym partnerem prywatnym;
- luty 2007 r. – rozpoczęcie prac konstrukcyjnych;
- grudzień 2009 r. – rozpoczęcie eksploatacji.

Źródło: partnerstwopp.blox.pl

ROZMOWA Dariusz Nowak

- kierownik Biura Prasowego UM Kraków

Jak przebiegała budowa parkingu podziemnego podplacem Na Groblach?

W 2006 r. została podpisana umowa koncesji na roboty budowlane pomiędzy Gminą Miejską Kraków a hiszpańską firmą Ascan Empresa Constructora y de Gestion w sprawie budowy parkingu podziemnego pod pl. Na Groblach. Koszt budowy, liczący ok. 63 mln zł – pokryła firma hiszpańska, która w zamian pobiera opłaty parkingowej przez 70 lat, począwszy od 2009 r., w którym obiekt został oddany do użytku. Parking podziemny pod placem Na Groblach jest pierwszym obiektem w Polsce budowanym w systemie koncesji. Gmina Miejska Kraków na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane zrealizowała również cmentarz komunalny wraz ze spopielarnią zwłok w Podgórkach Tynieckich.

Jak oceniają Państwo realizację tych inwestycji i ich efekty?

Zdecydowanie przeważają korzyści. Przede wszystkim obie inwestycje udało się zrealizować bez ponoszenia większych nakładów finansowych przez miasto, a powstała infrastruktura, która po wygaśnięciu umowy koncesji przejdzie na własność miasta, przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb mieszkańców.

Obydwa zrealizowane projekty, to projekty czysto-koncesyjne, w których wynagrodzeniem partnera prywatnego są korzyści z przedsięwzięcia, głównie opłaty pochodzące od użytkowników.

Wartością dodaną jest również z pewnością transfer know-how, wiedzy i nowych rozwiązań, w tym szczególnie w zakresie nowych rozwiązań finansowych, technicznych, organizacyjnych i prawnych.

Czy miasto myśli o kolejnych parkingach podziemnych w oparciu o formułę PPP?

Wydział Inwestycji UMK starał się wdrożyć kolejne projekty parkingowe w koncesji. Niestety głównie z powodu zmiany sytuacji na rynku w wyniku kryzysu, Miasto musiało zrewidować swe plany w tym zakresie.

Główne przyczyny małej popularności tej formuły w Krakowie są podobne jak w całej Polsce:

- Skomplikowana i żmudna procedura przygotowania i prowadzenia postępowania w porównaniu z udzielaniem zamówień w sposób tradycyjny;
- Duże ryzyko wystąpienia niepowodzenia postępowania, np. w wyniku zastosowania niewłaściwego trybu, wycofania się uczestników postępowania w trakcie negocjacji, niezłożenia ofert, itp.;
- Brak wyspecjalizowanych komórek (zespołów) do prowadzenia tego typu przedsięwzięć;
- Nieduża skala zrealizowanych dotychczas w PPP projektów, brak doświadczeń;
- Wysoki poziom złożoności tych projektów wymaga zatrudnienia profesjonalnych doradców, co nie zawsze, ze względu na wysokie koszty, jest możliwe;
- Coraz trudniej znaleźć partnera prywatnego do realizacji projektów czysto koncesyjnych, czyli takich, w których ryzyka popytowe są przenoszone w całości na partnera prywatnego. Właśnie wśród takich postępowań jest najwięcej niepowodzeń;
- Ciągłe jeszcze mała wiedza po obu stronach, tak po publicznej, jak i prywatnej;
- Mała liczba wzorcowych projektów, tzw. dobrych praktyk.

Nie bez znaczenia jest też mała społeczna akceptacja i zrozumienie dla istoty projektów realizowanych we współpracy przez podmioty publiczne i prywatne.

Czy skala inwestycji z udziałem partnera publicznego i prywatnego ma szansę zwiększyć się w Polsce?

Co do przyszłości można mieć nadzieję, że realizacja projektów w trybie PPP stanie się bardziej powszechna, jak to ma miejsce w krajach zachodnich, które mają już bogate doświadczenia w tym względzie (np. Niemcy).

Sukcesywnie polepsza się wsparcie merytoryczne dla projektów samorządowych ze strony rządu, czego przykładem są inicjowane przez państwo projekty, organizowane szkolenia, działania zmierzające do wdrożenia wstępnej certyfikacji projektów. Działania te koordynuje obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

ZIM przygląda się możliwościom oferowanym przez MliR w zakresie realizacji ważnych projektów w formule PPP, a także doświadczeniom innych samorządów. Nie jest wykluczone, że będzie korzystał z takiej formuły przy realizacji miejskich inwestycji.

Dziękuję za rozmowę.

Realizacja parkingu podziemnego we Wrocławiu pod placem Nowy Targ

Kluczowe czynniki sukcesu :

- Dopłata od miasta do nakładów (jednorazowa po zakończeniu budowy, nie występują coroczne dopłaty z budżetu miasta);
- Wprowadzenie strefy buforowej wokół miasta (i egzekwowanie jej w okresie eksploatacji);
- „Bankowalna” umowa;
- Chęć miasta i silne dążenie do realizacji projektu;
- Brak podatku od nieruchomości;
- Atrakcyjna lokalizacja (5 minutowy spacer od Rynku; Urząd Miasta przy placu);

Problemy:

- Odkrycia archeologiczne podczas procesu budowy;
- Znacząca część obiektów mieszkaniowych wokół placu (ograniczony wskaźnik klienta rotacyjnego);
- Duża konkurencja parkingowa w obszarze centrum Wrocławia.

Źródło: Mota-Engil

Wrocław

Udaną budową parkingu podziemnego w formule PPP może pochwalić się Wrocław. Powstał on pod placem Nowy Targ we Wrocławiu. Przymiarki do tego projektu trwały jednak parę lat. Pomysł na jego realizację, wyszedł od strony podmiotów prywatnych już w 2007 r. Miasto przeprowadziło wówczas analizę potrzeb, która wykazała konieczność stworzenia nawet 2 tys. miejsc postojowych w otoczeniu Starego Miasta i placu Nowy Targ. Wykonano też analizę ekonomiczną potencjalnego przedsięwzięcia w formule PPP, z której wynikało, że maksymalny opłacalny okres eksploatacji obiektu przez prywatnego partnera powinien trwać 40–50 lat. Jednocześnie miasto zleciło wykonanie badań geologicznych terenu oraz wystąpiło o decyzję o warunkach zabudowy. W II kwartale 2007 r. ruszyło postępowanie w oparciu o przepisy ustawy PZP (w tym czasie zasady koncesji regulowały wyłącznie przepisy zamówień publicznych). Miasto prowadziło postępowanie w procedurze negocjacji z ogłoszenia. Wniosek złożyły cztery podmioty prywatne. Negocjacje pokazały jednak rozbieżności interesów prywatnych, m.in. w kwestii liczby miejsc postojowych, określonej przez miasto na 800 miejsc, podczas gdy inwestorzy prywatni wykazywali, że w tej lokalizacji może powstać maksymalnie 300 miejsc. Ponadto inwestorzy oczekiwali od miasta dopłaty na projekt

w ramach prac nad nową nawierzchnią na placu Nowy Targ, czego akurat nie zakładało miasto.

Co więcej, inwestorzy oczekiwali od gminy wsparcia finansowego, wskazując na trudne uwarunkowania archeologiczne miejsca inwestycji – ze względu na położenie Placu Nowy Targ w starorzeczu Odry – można było się spodziewać znalezisk z czasów średniowiecza. Strona prywatna liczyła również na wydłużenie okresu eksploatacji obiektu nawet do 70 lat. Inwestorzy domagali się też od miasta deklaracji likwidacji miejsc postojowych na parkingach naziemnych w sąsiedztwie przyszłego parkingu podziemnego pod placem. Ostatecznie to postępowanie zostało umorzone w listopadzie 2008 r., ale cały proces pozwolił gminie zebrać wiele użytecznych informacji, które, po wejściu w życie ustawy o koncesjach, zostały wykorzystane przy kolejnym rozpisaniu przetargu w 2009 r. Zgłosiło się aż siedem chętnych podmiotów prywatnych. Wygrało konsorcjum złożone z następujących firm: Mota-Engil Polska, Mota-Engil. Engenharia e Construção, EMSA – Empreendimento E Exploração De Estacionamentos, ESLI – Pargues De Estacionamento i IMMO Park. Ostatecznie inwestycję zrealizowali Portugalczycy – Mota-Engil wybudowała parking w niecałe trzy lata, oddając go w użytkowanie w lipcu 2013 r. Parking oferuje na trzech poziomach miejsca na 334 samochody, w tym pięć miejsc zostało przeznaczonych dla pojazdów z napędem elektrycznym. Umowa na budowę parkingu podziemnego realizowanego w formule PPP została zawarta już w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane.

Parking posiada dwa wjazdy i jeden wyjazd. Jest czynny non-stop, objęty 24 godzinnym monitoringiem. Jest dobrze skomunikowany z ulicami Wrocławia, a także dobrze oznakowany - istnieje kilka totemów naprowadzających kierowców z różnych miejsc. Ponadto, parking jest zintegrowany z Inteligentnym Systemem Transportu we Wrocławiu, który zarządza ruchem w mieście. Tę inwestycję postanowiono połączyć z rewitalizacją placu Nowy Targ, polegającą na odrestaurowaniu istniejącego kształtu architektoniczno-urbanistycznego. W jej ramach wymieniono nawierzchnię placu Nowy Targ, zamontowano nowe oświetlenie i elementy małej architektury, a także uzupełniono istniejącą zieleń.

Inwestycja pochłonęła prawie 40 mln zł (koszt po stronie podmiotu prywatnego). Parkingiem zarządza operator IMMO Park, czerpiąc zyski z pobieranych opłat.

ROZMOWA

Elżbieta Kulpa - kierownik projektu z Wydziału Inżynierii Miejskiej UM Wrocław

Dlaczego miasto zdecydowało się na taką inwestycję właśnie w formule PPP?

Projekt budowy parkingu podziemnego z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ, a także nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem został zrealizowany w formule PPP ze względu na brak możliwości finansowania projektu z budżetu gminy Wrocław oraz ze środków zewnętrznych, czyli unijnych lub krajowych. Dzięki koncentracji całości procesu inwestycyjnego przez jeden podmiot mogliśmy zoptymalizować koszt przedsięwzięcia. Ponadto dzięki wiedzy, doświadczeniu oraz know-how partnera prywatnego, mogliśmy liczyć na szybszą oraz terminową realizację inwestycji.

W jaki sposób miasto przygotowało się do tego projektu?

W ramach przygotowania do inwestycji dokonano rozpoznania realizacji różnych inwestycji PPP na rynkach zagranicznych, a także przeprowadzono badanie rynku krajowego, pokazujące duże zainteresowanie wykonawców, banków i instytucji finansujących budowę parkingu w formule PPP. Korzystaliśmy ponadto z warsztatów organizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, platformy PPP wówczas działającej przy ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (spotkania, materiały, wymiana doświadczeń) oraz ze wsparcia firm doradczych w zakresie prawnym i ekonomicznym.

Czy kontrolę nad inwestycją sprawowała osobna komórka?

W Urzędzie Miejskim Wrocławia nie stworzono osobnej komórki ani nie opracowano specjalnych wewnętrznych procedur dotyczących postępowania w sprawach PPP. Innowacyjne i strategiczne dla gminy Wrocław projekty realizowane są przez zespoły projektowe tworzone z pracowników różnych działów/ wydziałów, pracą których kieruje kierownik projektu. Osobą odpowiedzialną za realizację przedmiotowego projektu był dyrektor Departamentu Infrastruktury i Gospodarki UM Wrocław.

W jaki sposób miasto wybierało partnerów prywatnych?

Wyboru partnera prywatnego, w tym przypadku koncesjonariusza, dokonano na podstawie kryterium oceny ofert, zgodnie z zasadami i trybem określonym w przepisach ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

W jaki sposób projekt był finansowany?

Projekt był finansowany ze środków koncesjonariusza (środki własne i kredyt bankowy). Wynagrodzenie Koncesjonariusza stanowi wyłączone prawo do korzystania z parkingu (czerpanie korzyści z tytułu świadczonych usług parkingowych osobom trzecim przez 37 lat) wraz z jednorazową płatnością Gminy Wrocław w wysokości 15,1 mln zł na zakończenie okresu budowy. Całkowity koszt przedmiotu koncesji to kwota 39,1 mln zł.

Czy przedsięwzięcie udało się zrealizować w założonym czasie?

Inwestycja została zrealizowana w terminie umownym. Okres projektowania i budowy trwał 36 miesięcy, tj. od 16 lipca 2010 r. do 16 lipca 2013 r.

Czy gmina jest zadowolona z efektu przedsięwzięć?

Oczywiście tak. Budowa nowoczesnego trzykondygnacyjnego parkingu podziemnego spowodowała podniesienie jakości świadczonych usług parkingowych, zmniejszenie i uporządkowanie strefy płatnego parkowania w bezpośrednim sąsiedztwie centrum. Ponadto nowa nawierzchnia placu i jej zagospodarowanie to przestrzeń wyłączona z ruchu kołowego, która podniosła prestiż miasta i stanowi obecnie miejsce spotkań, odpoczynku oraz imprez plenerowych.

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

Jesteśmy zainteresowani realizacją zarówno robót budowlanych, jak i świadczeniem usług w formule PPP z uwagi na realne korzyści jakie ona daje, w szczególności mniejsze koszty działania niż w tradycyjnej formule realizacji zadań publicznych oraz większą efektywność eksploatacji.

Dziękuję za rozmowę.

Rok po uruchomieniu parkingu pod placem Nowy Targ we Wrocławiu zaczął działać drugi, podziemny parking zrealizowany w formule PPP, w której partnerem publicznym było już nie miasto, ale Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa. Otwarto go w sierpniu 2014 r., przy Hali Stulecia. Trzy poziomowy parking zlokalizowany od wschodniej strony Hali Stulecia, jest, podobnie jak parking pod placem Nowy Targ, czynny całą dobę i siedem dni w tygodniu, dozorowany i monitorowany. Łącznie oferuje 792 miejsca, w tym 30 miejsc dla niepełnosprawnych i 20 dla autokarów. Zbudowę na poziomie terenu stanowią: wyjścia z parkingu, pomieszczenia ochrony parkingu i informacji turystycznej oraz zadaszenia nad wjazdem i wyjazdem z parkingu.

Projekt został zrealizowany w formie koncesji na usługi i roboty budowlane przez Budimex Parking Wrocław, spółkę celową, zależną od Budimeksu, na zlecenie Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa. W ramach zawartej umowy koncesji spółka Budimex Parking Wrocław zaprojektowała i sfinansowała budowę parkingu i do końca umowy koncesji (30 lat), czyli do 31 sierpnia 2042 r. będzie jego operatorem. Właścicielem parkingu pozostaje Hala Stulecia, która nie poniosła żadnych nakładów w związku z tą inwestycją, wycenioną na 43,3 mln złotych netto. Budimex Parking Wrocław skorzystała w tym przypadku z finansowania zewnętrznego, uzyskując kredyt w wysokości 35 mln zł od dwóch banków: PKO Bank Polski i Nordea Bank.

Parking ten ma przede wszystkim ułatwić obsługę imprez masowych w Hali Stulecia oraz zwiększyć możliwość znalezienia miejsca dla samochodu osobom odwiedzającym Park Szczytnicki i ZOO, które od 2014 r. zwiększyło liczbę gości dzięki otwarciu Afrykarium-Oceanarium.

Sopot

W 2015 r. zakończono w Sopocie duży projekt *Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie*, w którym udział wzięło miasto Sopot, PKP i partner prywatny – Bałtycka Grupa Inwestycyjna. Przedsięwzięcie skupione na obszarze między ulicami: Podjazd, Kościuszki i Kolejową, przyniosło 17 tys. m² powierzchni obejmującej m.in. nowy dworzec, hotel oraz lokale handlowo-usługowe i biura. Pod budynkami powstał również parking podziemny na 240 miejsc dla samochodów. Ta inwestycja w sumie pochłonęła 120 mln zł.

Opole

W realizacji pozostaje jeden projekt w Polsce – dwukondygnacyjny parking podziemny na 300 miejsc, w Opolu, zlokalizowany częściowo pod aktu-

alnie rozbudowywaną galerią Solaris Center, a częściowo pod placem Kopernika. Istotną informacją dla kierowców, jest postanowienie, że koszty korzystania z nowego parkingu nie będą wyższe niż te obowiązujące w strefie miejskiej. Jednocześnie przeniesienie parkingu pod powierzchnię placu, uwolni nową przestrzeń, która zostanie przystosowana do organizacji imprez plenerowych. Gruntownej reorganizacji ulegnie układ komunikacyjny wokół galerii. Po przebudowie układu drogowego, powstanie wjazd i wyjazd z parkingu, z którego kierowcy będą mogli płynnie włączyć się do ruchu w ul. Żeromskiego w obu kierunkach. Inwestycję realizuje IGI Exclusive, firma należąca do grupy NEPI Rockcastle (właściciela galerii) oraz miasto Opole. Całe przedsięwzięcie ma zostać ukończone w IV kwartale 2018 r. Wyceniane jest na ok. 100 mln zł.

Na tym projekcie można zakończyć tę krótką listę zrealizowanych lub realizowanych projektów, które obejmują budowę dworców podziemnych w formule PPP. Inne samorzady, które podejmowały do tej pory ten temat, niestety nie mogą na razie pochwalić się żadnym sukcesem.

Gdańsk

Gdańsk prawie od dekady negocjuje projekty parkingów podziemnych w sprawie realizacji parkingów z udziałem partnerów prywatnych. Pierwsze podejście miało miejsce w 2009 r. Jednak wybrany inwestor w ostatniej chwili zrezygnował z powodu problemów finansowych. Kolejną próbę podjęto pod koniec 2012 r., proponując lokalizacje: przy Podwalu Przedmiejskim, Podwalu Staromiejskim, ul. Lastadia 2 – w okolicy Targu Maślanego, ul. Szymanowskiego 3. Po ponad dwóch latach gotowa do budowy parkingu – przy Podwalu Przedmiejskim i Podwalu Staromiejskim – była spółka Immo Park, która chciała podpisać umowę na 40 lat. Po upływie tego czasu zarządzanie parkingami miało przejść w ręce miasta. Jednak Immo Park zadeklarowała, że na tę inwestycję wyłoży 24 mln zł, oczekując od miasta dopłaty w wysokości 74 mln zł. Ta kwota okazała się zaporowa i projekt upadł. Dwa lata później Gdańsk znów zaczął szukać firmy do budowy parkingów podziemnych dla następujących lokalizacji: przy Podwalu Staromiejskim, Targu Rybnym, Targu Węglowym, Długich Ogrodach (kubaturowy, naziemny) i dwie przy Podwalu Przedmiejskim. Warunki proponowane inwestorom były znacznie bardziej elastyczne – np. propozycja realizacji parkingu naziemnego przy Długich Ogrodach, znacznie tańszego w budowie, co finalnie obniżyłoby średni koszt budowy miejsca parkingowego, zwiększając tym samym rentowność całego przedsięwzięcia. W ubiegłym roku zainteresowanie przetargiem wyraziło osiem firm: Numy Investments, Budimex, PPP Park, Hemswell Investments i Corinne Investments z Warszawy, Immo Park z Krakowa,

City Parking Development Group-1 z Grudziądza i NDI Projekt 102 z Sopotu. Ostatecznie do składania ofert zostały zaproszone: Numy Investments, Budimex, Immo Park Gdańsk (zależna od wcześniej wspomnianej spółki Immo Park), Hemswell Investments oraz NDI PROJEKT 102. Termin składania ofert upływa 30 marca 2018 r. Być może tym razem – na bazie zgromadzonego wcześniej przez miasto doświadczenia – uda się doprowadzić do realizacji przedsięwzięcia.

Poznań

Przez wiele lat do realizacji parkingów w systemie PPP, niestety bezowocnie, przymierzał się Poznań, planując m.in. taką inwestycję pod placem Wolności – projekt, wyceniony na ponad 43 mln zł netto miała zrealizować

spółka Budimex Poznań Developer, zależna od Budimesu. Inwestycja pozostała na papierze. Miasto prowadziło również rozmowy z potencjalnymi partnerami prywatnymi na temat, m.in. budowy parkingów Park & Ride Stróżyńskiego / Szymanowskiego, Park & Ride Sobieskiego, parkingów przy pętli Poznańskiego Szybkiego Tramwaju czy Park & Go Poznańska. W negocjacjach na budowę wybranych parkingów udział wzięły trzy firmy: Koma Parking (Czechy), Karmar Investments (Francja), Hepolico-Hochtief (Niemcy). Projekty jednak nie zostały zrealizowane. Miasto prowadziło także postępowanie o koncesji na roboty budowlane lub usługi na wybór partnera prywatnego dla parkingów podziemnego pod placem Bernardyńskim. Ta inwestycja również upadła, mimo że na ogłoszony przez Poznań przetarg odpowiedziało dwóch inwestorów.

Przyczyny niepowodzenia zgłaszane przez partnerów prywatnych, na bazie doświadczeń miasta Poznań:

- Problemy z finansowaniem, a szczególnie związane z kredytowaniem inwestycji. Banki domagają się podpisania umowy również z miastem (gwarancja spłaty zobowiązań w przypadku niepowodzenia inwestycji); wymagania rządu 80% zobowiązań po stronie miasta (udział w koszcie budowy, opłaty za dostępność);
- Krótki okres kredytowania przez banki – 1–15 lat;
- Brak dopłat ze strony miasta;
- Obawa o całkowitą (trwające dzierżawy, zwroty) dostępność wszystkich gruntów przeznaczonych pod inwestycje;
- Ryzyko zmiany prowadzonej przez miasto Polityki Parkingowej;
- Ryzyko związane z popytem na parkingi;
- Brak formalnego potwierdzenia (decyzja organu) możliwego zakresu realizacji inwestycji. Ryzyko w tym zakresie związane jest z brakiem na aktualnym etapie:
 - szczegółowych badań gruntowych (tylko wstępne),
 - warunków zabudowy,
 - decyzji środowiskowej,
 - badań archeologicznych (zalecenie Konserwatora);
- Zbyt mała skala inwestycji;
- Opłacalne mogą być parkingi w Centrum (wewnątrz SPP) – parkingi P&R powinny być realizowane jako obiekty miejskie (przykład Warszawy);
- Postępowanie prowadzone w trybie koncesji (zbyt mała elastyczność).

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

Przyczyny nieopłacalności realizacji projektu z punktu widzenia miasta, na bazie doświadczeń miasta Poznań

- Zbyt wysoki, oczekiwany poziom dopłat – nawet do 50% kosztów budowy (przeniesienie znacznej części ryzyka ekonomicznego na partnera publicznego);
- Zbyt krótki termin obowiązywania umowy, proponowany przez partnera prywatnego (ok. 15 lat);
- Wymagania dotyczące zabezpieczenia minimalnego poziomu popytu (przeniesienie ryzyka popytu na stronę publiczną);
- Gwarancja spłat zobowiązań – wpływ na poziom zadłużenia miasta;
- Przy takich założeniach – koncesja/PPP stanowi zbyt drogą formę realizacji obiektów komunalnych – teoretycznie samorządy mogą samodzielnie uzyskać korzystniejsze finansowanie (problem prognozy zadłużenia).

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

Zidentyfikowane słabości inwestorów prywatnych:

- Brak zainteresowania bardziej ryzykownymi formami finansowania projektu (np. finansowanie etapowe, rolowanie kredytu);
- Niechęć do przejścia większości ryzyka ekonomicznego i ryzyka związanego z popytem (oczekiwanie dopłat);
- Niewielkie zainteresowanie zawieraniem umów na okres powyżej 20-25 lat;
- Zbyt wysoki oczekiwany poziom zwrotu z inwestycji (1 –15%) w stosunkowo krótkim czasie.

Źródło: Budowa systemu parkingów kubaturowych w systemie PPP, Miasto Poznań

Warszawa

Warszawa również przymierzała się do budowy parkingów podziemnych w formule PPP – 6 takich projektów miało ruszyć w 2015 r. Według pierwotnych założeń, firmy miały wybudować parkingi na własny koszt i czerpać przez kolejnych 30-40 lat dochody z ich obsługi. Przewidywano również wariant awaryjny – miasto mogłoby wziąć koszty budowy na siebie, a nawet rozważane były różne opcje pośrednie. W 2012 r. chętnych do budowy postojów pod ziemią było 6 firm. Każdy z partnerów mógł wybrać jedną lub kilka ze wskazanych przez miasto lokalizacji. W grę wchodziły: plac Powstańców Warszawy, plac Trzech Krzyży, okolice placu Wilsona, ul. E. Plater, ul. Wybrzeże Gdańskie, plac Konstytucji, plac Bankowy i Mariensztat. Do dziś nie powstał ani jeden parking podziemny w modelu PPP. Miejscy władze powoływali się na słabe warunki proponowane przez partnerów. Z kolei inwestorzy prywatni wskazywali na dwie kluczowe kwestie: brak jasnej deklaracji miasta o zlikwidowaniu w promieniu pół kilometra od inwestycji naziemnych miejsc parkingowych oraz ustawowe utrzymanie niskiej maksymalnej kwoty za pierwszą godzinę postoju do 3 zł, które obowiązuje zresztą do dziś.

Nowelizacja przepisów – szansą na rozwój projektów

Na początku stycznia 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, przedłożony przez ministra rozwoju i finansów. Ma on poprawić otoczenie prawne PPP, a także wyeliminować dotychczasowe niejasności legislacyjne. M.in. przewiduje on możliwość wyznaczenia w dużych miastach tj. powyżej 100 tys. mieszkańców (38 miast) śródmiejskich stref płatnego parkowania oraz zróżnicowane limity opłat za parkowanie, powiązane procentowo z minimalnym wynagrodzeniem. W zwykłej strefie płatnego parkowania opłata za pierwszą godzinę nie będzie mogła przekroczyć 0,15 proc. minimalnego wynagrodzenia (dziś są to wspomniane wyżej 3 zł), a w śródmiejskiej SPP – 0,45 proc. płacy minimal-

nej (dziś jest to 9 zł). W największych miastach możliwe będzie też utworzenie dzielnicowych stref płatnego parkowania o podwyższonej opłacie.

- *Ponieważ projekt nowelizacji jest jeszcze na dość wczesnym etapie legislacyjnym, nieznane jest zatem jego ostateczne brzmienie. Stąd też trudno oceniać, jakie będzie on miał długofalowe skutki. Zdaniem resortu rozwoju, przyczyni się on ogólnie do rozwoju i większej efektywności projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, zaś w kontekście samych projektów związanych z infrastrukturą parkingową wyższy poziom opłat za parkowanie w strefach miejskich spowoduje wzrost wykorzystania i tym samym opłacalności kubaturowych obiektów parkingowych w miastach – zauważa Katarzyna Majer-Gębska.*

Projekty rewitalizacyjne

Z raportu „Analiza rynku PPP 30.06.2017 r.”, przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju wynika, że na 490 wszczętych w całym kraju postępowań PPP, w okresie od stycznia 2009 r. do końca czerwca 2017 r., wszczęto zaledwie 12 postępowań w obszarze szeroko pojętej rewitalizacji, rozumianej zgodnie z ustawą o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (t.j. DzU z 2017 r. poz. 1023. jako *proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji*. Z wszczętych 12 postępowań, liczba umów w realizacji i zrealizowanych wynosi zaledwie dwa. Ponadto, projekty skoncentrowane na rewitalizacji nie muszą odnosić się wprost do renowacji/remontu budynków, jak wspomniany przy okazji budowy parkingów podziemnych projekt *Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie*. Aktualnie jedynym, dużym przedsięwzięciem związanym z odnową zabytkowych budynków, realizowanych przy współpracy miasta i partnera publicznego jest rewitalizacja prowadzona na gdańskiej Wyspie Spichrzów.

Podstawowe bariery w zakresie realizacji projektu rewitalizacyjnego w formule PPP

- Ogólny brak środków finansowych na prowadzenie działań inwestycyjnych dotyczących przekształceń obszarów miejskich;
- Wysokie zadłużenie samorządów terytorialnych;
- Potrzeba dużych nakładów inwestycyjnych związanych ze specyfiką projektów rewitalizacyjnych;
- Znaczny poziom skomplikowania planowanych przekształceń i zakres projektu.

Źródło: Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna

Gdańsk

Północny cypel Wyspy Spichrzów jest zagospodarowywany przez warszawskie konsorcjum złożone z dwóch firm belgijskich i jednej polskiej: Multibud W. Ciużyński oraz dwóch spółek belgijskich grupy Immobel.

W postępowaniu przetargowym oferta konsorcjum Immobel & Multibud uzyskała 99,81 pkt. Komisja oceniała propozycje inwestorów według pięciu kryteriów: pod względem oceny koncepcji urbanistyczno-architektonicznej (waga kryterium: 3c.), podziału zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem między partnerem prywatnym a publicznym (waga: 1c.), wielkości partycypacji podmiotu publicznego w kosztach budowy obiektów celu publicznego (waga: 25.), terminu realizacji przedsięwzięcia, rozumianego jako uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla ostatniego obiektu wchodzącego w skład przedsięwzięcia (waga 1c.) oraz wysokości płatności gotówkowej partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego, bez podatku od towaru i usług (waga kryterium 2c.).

Inwestycja o nazwie „Granaria”, o wartości prawie 400 mln zł, ma być całkowicie zrealizowana w 2023 r. Miasto Gdańsk wniosło do spółki działkę o powierzchni 1,7 ha wartą 33,8 mln zł, a inwestor ma wydać na cel publiczny 33 mln zł.

„Granaria” będzie nowoczesnym kompleksem handlowo-mieszaniowo-usługowym o łącznej powierzchni użytkowej ok. 60 tys. m². Oprócz hotelu i budynków mieszkalnych, inwestorzy wykonają m.in. przebudowę Długiego Pobrzeża, Mostu Sągiewnego, skrzyżowania ulicy Podwałe Przedmiejskie z ul. Chmielną oraz wybudują ogólnodostępną kładkę dla pieszych, łączącą północny cypel Wyspy Spichrzów z Długim Pobrzeżem i mariną na południe od Mostu Sągiewnego. Przedsięwzięcie zakłada zachowanie historycznych spichlerzy. Tak skomplikowana inwestycja obejmująca wiele zróżnicowanych projektów wymagała uzyskania pozwolenia na budowę w oparciu o aż 230 uzgodnień i decyzji.

W pierwszym etapie budowy powstaje czterogwiazdkowy hotel na 240 pokoi oraz budynek mieszkalno-usługowy, gotowy pod koniec 2018 r. Dominanta, zgodnie z planem może sięgać maksymalnie 33 m wysokości, a pozostała zabudowa – 30 metrów.

Miasto Gdańsk, w ramach PPP, przygotowuje się także do zagospodarowania obszaru dawnej zajezdni tramwajowej. Zajezdnia, zlokalizowana przy ul. Łąkowej na Dolnym Mieście powstała w 1883 r. W 1999 r. została zamknięta, a trakcje w halach zostały zdemontowane. Dziś znajduje się tam parking. Miasto chce na tym terenie rozwinąć infrastrukturę o charakterze multifunkcyjnym. Koncepcja zakłada obiekty o charakterze publicznym, jak i komercyjnym oraz towarzyszący im układ drogowy i tereny zielone. W sumie rewitalizacji ma być poddanych 8 ha terenu stanowiącego zarówno nieużytki, niezabudowane działki, jak i zespół zabytkowych kamienic czy nieruchomości dawnej zajezdni tramwajowej. Poza częścią komercyjną, w ramach tzw. celu publicznego koncepcja zakłada: budowę lub przedłużenie trzech dróg (projektowanej ul. Wiosennej – 80 m, przedłużenie ul. Radnej – 20 m i Przyokopowej – 20 m), remont i budowę nowego oświetlenia na sześciu ulicach (Radna, Zielona, Fundacyjna, Dobra, Reduta Wysok – Reduta Wilk), budowę pięciu latarni ulicznych z gniazdem do ładowania pojazdów elektrycznych oraz nowe ciągi pieszo-rowerowe o długości ok. 570 m). Ponadto inwestor ma zbudować ogólnodostępny, wielopoziomowy parking liczący co najmniej 180 miejsc dla aut. Na tym obszarze miasto zaplanowało również Centrum Pracy Socjalnej, świetlicę środowiskową, dom sąsiedzki, siłownię zewnętrzną, dwa nowe place zabaw, teren do imprez plenerowych na Bastionie Reduta Wysok oraz małą architekturę na pozostałych bastionach. Plany przewidują również budowę dwóch pomostów nad Mottawą po obu stronach Kamiennej Śluzy oraz modernizację boiska przy ul. Śluzy. Dodatkowo inwestor ma zapewnić minimum 10 mieszkań komunalnych. Ponadto, projekt ma objąć nie tylko obszar zajezdni tramwajowej na Dolnym Mieście, ale też obszary inwestycyjne znajdujące się w jej otoczeniu.

Całe przedsięwzięcie ma być ukończone w 2023 r., aczkolwiek jego ostateczny zakres, termin realizacji oraz ewentualny podział na etapy, zostaną uzgodnione w trakcie negocjacji z prywatną stroną. Szacowana wartość projektu wynosi w tym przypadku 350 mln zł netto.

Aktualnie miasto prowadzi rozmowy z potencjalnymi inwestorami. Zaproszenie do składania ofert zostało skierowane do dziesięciu firm: NDI DK, PPP Venture II, Campus Stella, GGI Dolne Miasto, Warbud PPP 1, LC Corp, Invest Komfort, Polnord, Sopot Park i Dolne Miasto. Mają na to czas do końca lutego 2018 r. Podczas oceny oferty najwyższym punktowym kryterium będzie jakość przedstawionej przez oferenta koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, a także podział zadań i ryzyk między partnera prywatnego a podmiot publiczny. Inne istotne kryteria to: wielkość partycypacji w kosztach wybudowania obiektów celu publicznego i czas realizacji całego przedsięwzięcia. Najlepsza oferta ma zostać wyłoniona już w pierwszym kwartale 2018 r.

Wyłoniony partner zaprojektuje, sfinansuje i wybuduje, a następnie będzie administrował nową przestrzenią.

ROZMOWA

Grzegorz Kaczorowski

- kierownik Centrum Partnerstwa i Biznesu, Wydział Polityki Gospodarczej, Urząd Miejski w Gdańsku

Skąd pomysł na rewitalizację w formule PPP?

Miasto jest głęboko świadome potrzeb, jakie wiążą się z koniecznością jego zrównoważonego rozwoju. Jednym ze strategicznie istotnych elementów tego rozwoju jest szeroko pojęta rewitalizacja obszarów zdegradowanych, obejmująca kompleksowe działania zmierzające do rozwiązania zarówno problemów społecznych, jak też i budowy i odbudowy infrastruktury.

W jaki sposób miasto przygotowuje się do tych inwestycji?

Przygotowanie przedsięwzięcia to długotrwały i złożony proces, na który składają się takie elementy jak:

- 1) Typowanie obszarów, w tym przypadku spośród terenów objętych działaniami rewitalizacyjnymi;
- 2) Diagnoza istniejących potrzeb;
- 3) Diagnoza potencjału danego obszaru;
- 4) Zestawienie wstępnej wyceny kosztów realizacji potrzeb z możliwościami komercyjnymi generowanymi przez obszar;
- 5) Ocena wpływu działań miasta, planowanych i prowadzonych, na atrakcyjność terenów które mają być zaangażowane w projekt;
- 6) Wstępny projekt przedsięwzięcia z uwzględnieniem wyników wstępnych analiz;
- 7) Tzw. market test;
- 8) Kompleksowa, wielowariantowa analiza przedsięwzięcia obejmująca aspekty techniczne, finansowo-ekonomiczne i instytucjonalno-prawne.

Każde z wymienionych działań musi oczywiście finalnie wygenerować pozytywny wynik. Oznacza to konieczność ciągłej weryfikacji i bilansowania potencjału lokalizacji z zakresem celów oraz rozwiązania rozmaitych problemów.

Jeśli w efekcie działań przygotowawczych uzyskamy przedsięwzięcie, które realizuje założone cele publiczne przy zachowaniu odpowiedniego poziomu atrakcyjności dla sektora prywatnego, projekt wchodzi w fazę przygotowania dokumentacji postępowania, a następnie przeprowadzenia postępowania na wybór partnera.

Kto czuwa nad realizacją projektu?

Działania prowadzone są na wstępnym etapie koncepcyjnym przez dedykowany zespół w Wydziale Polityki Gospodarczej (Centrum Partnerstwa i Biznesu). W miarę rozwoju projektu powoływany jest zespół projektowy, obejmujący merytorycznych przedstawicieli wydziałów i jednostek miasta, którego prace koordynowane są przez pracownika CPIB i który przekształca się z czasem w komisję negocjacyjną, o ile dojdzie do ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego.

Jakie wyzwania wyłaniają się podczas realizacji tych przedsięwzięć?

Bez względu na sposób finansowania, projekt PPP generuje wszystkie te problemy, jakie związane są z realizacją dużego, wielofunkcyjnego projektu inwestycyjnego, a dodatkowo wszystkie problemy jakie generuje jego specyficzna formuła, a związane m.in. z koniecznością daleko idącego zabezpieczenia interesu publicznego. Prawidłowo zrealizowany proces przygotowawczy z pewnością sprzyja zmniejszeniu się skali problemów na etapie postępowania i na etapie realizacyjnym. Nadal jednak mamy do czynienia z dużym projektem, który przekształca duże obszary i obciążony jest znaczącym kosztem.

Jak zminimalizować ryzyko tych inwestycji?

Jedyne co można zrobić, to szczegółowo je zdiagnozować, przeanalizować, wskazać możliwe działania w reakcji na zaistnienie ryzyka i dokonać takiego ich podziału, aby zarządzaniem danymi ryzykami zajmowała się ta strona, która ma do tego odpowiednie przygotowanie i możliwości. Analiza ryzyk powinna być szczegółowa i odnosić się do konkretnego ryzyka danego przedsięwzięcia.

Co decyduje o ostatecznym wyborze partnerów?

Proces pozyskiwania partnera opisany jest procedurami, które wskazuje ustawa o PPP. Wybór partnera to nic

innego jak wybór najkorzystniejszej oferty spośród propozycji złożonych po przeprowadzeniu postępowania. Ważny jest jednak także etap wstępny, koncepcyjny projektu, w ramach którego przeprowadzane są tzw. „market testy”. Mają one na celu, z jednej strony, uzyskanie opinii sektora prywatnego w przedmiocie optymalnego ukształtowania założeń przedsięwzięcia partnerskiego, z drugiej – zainteresowanie potencjalnych inwestorów projektem. Projekty na etapie przed ogłoszeniem postępowania są również często prezentowane na różnego typu targach czy konferencjach.

Jakie zadania i obowiązki spoczywają po stronie miasta, a jakie po stronie partnera prywatnego?

Regułą projektów PPP, w których przedmiotem jest kompleksowe zagospodarowanie obszarów, jest podział zadań, w którym partner prywatny odpowiada za: stworzenie koncepcji (na potrzeby oferty), zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie oraz dalszą eksploatację w ustalonym zakresie i harmonogramie. Natomiast zadaniem podmiotu publicznego jest przygotowanie obszaru inwestycji jeszcze w fazie przedprojektowej do stanu, który będzie akceptowalny przez partnera (np. realizacja uzbrojenia terenu, realizacja połączenia drogowego itp.), wybór w ramach postępowania optymalnej koncepcji zagospodarowania obszaru inwestycji, wniesienie do przedsięwzięcia nieruchomości koniecznych do realizacji celu projektu oraz wsparcie i współpraca z partnerem prywatnym w zakresie realizacji celów projektu w kolejnych jego fazach. Podział zadań odpowiada podziałowi odpowiedzialności i ryzyk. Warto jednak podkreślić, że w naszym przypadku, przedmiotem projektu są wszystkie realizowane w jego zakresie obiekty wraz z elementem dalszej współpracy stron już po ich wybudowaniu. PPP nie jest więc zamówieniem przez stronę publiczną realizacji określonych celów publicznych, gdyż tego typu zamówienia to domena ustawy o zamówieniach publicznych. Raczej jest to kompleksowa współpraca obu stron w celu realizacji całokształtu zadań wchodzących w skład przedmiotu partnerstwa w oparciu o podział zadań i ryzyk.

Jakie gmina widzi korzyści z tych przedsięwzięć?

PPP daje szansę na realizację bardzo kompleksowych zadań. I pierwszą korzyścią, jaką należałoby wymienić jest możliwość kształtowania przez projekt nawet dość znacznych obszarów miasta z uwzględnieniem szerokiego spektrum działań, zarówno tych o charakterze ściśle publicznym, jak i mieszanych czy wręcz komercyjnych. Z punktu widzenia podmiotu publicznego oczywiście najistotniejsza jest przede wszystkim realizacja w projekcie zadań własnych opisanych w stosownych ustawach. Kolejnym istotnym czynnikiem jest oczywiście to, że montaż finansowy przedsięwzięcia jest obowiązkiem partnera prywatnego, a jego wynagrodzenie może – i często się tak dzieje – opierać się przynajmniej w części, na możliwości eksploataowania tych obiektów realizowanych w projekcie, które mają potencjał przychodowy. Następnie warto zwrócić uwagę na często podnoszoną kwestię możliwości uzyskiwania w projekcie PPP różnego rodzaju synergii i wartości dodanych w postaci uzyskania infrastruktury o podwyższonej jakości, wykorzystującej innowacyjne rozwiązania czy rozwiązania bazujące na know-how sektora prywatnego. Nie bez znaczenia jest także czynnik czasu – dzięki PPP możliwe jest przystąpienie do realizacji inwestycji, na które w bieżącym okresie budżetowym nie ma środków lub są tylko częściowe, przy czym dzięki realizacji w projekcie obiektów o potencjale komercyjnym można odpowiednio skalkulować i zrealizować projekt samofinansujący się lub przynajmniej umożliwiający ograniczenie zaangażowania środków budżetowych.

Dorota Kaczyńska – dziennikarka. Specjalizuje się w tematyce związanej z rynkiem nieruchomości, budownictwem, rynkiem inwestycyjnym oraz wierzycielnościami. 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 „Zastużony Dla Polskiego Rynku Nieruchomości Pro Aequo Et Bono”.

5.2. Okiem przedsiębiorcy

Jerzy Angrocki

- Prezes Zarządu spółki
Budimex Parking Wrocław

Biuletyn PPP: W ramach zawartej umowy koncesji spółka Budimex Parking Wrocław zaprojektowała i sfinansowała budowę parkingu przy Hali Stulecia. Dlaczego zdecydowali się Państwo brać udział w przedsięwzięciu PPP?

Jerzy Angrocki: Dla takiej spółki kapitałowej jak Budimex udział w przedsięwzięciu PPP wynika z tego, że chcemy wybudować obiekt i zarabiać na tym, że będziemy jego operatorem. Formuła PPP daje taką szansę. W przypadku parkingu we Wrocławiu jesteśmy koncesjonariuszem do 31 sierpnia 2042 r.

Biuletyn PPP: Sama inwestycja została wybudowana szybko. Czy na etapie przedrealizacyjnym były jakieś kłopoty?

Jerzy Angrocki: Były. Jednak spotkaliśmy się z ogromnym zrozumieniem ze strony Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa. Gdyby nie dobra wola ze strony podmiotu publicznego, to tych raf byśmy nie przekroczyli, czego dowodem jest to, że tego typu inwestycji dużo w Polsce nie ma. Miasta takie jak Warszawa czy Gdańsk, choć mówią o inwestycjach parkingowych w formule PPP, to ich nie realizują. Problemem jest zrozumienie, ze strony podmiotu publicznego, że strony muszą podzielić się ryzykami. Jedna strona nie udźwignie całego ciężaru inwestycji. Taka firma jak Budimex jest duża i teoretycznie można sobie wyobrazić, że projekt jest realizowany całkowicie z *equity* przedsiębiorstwa, ale nie na tym polega prowadzenie biznesu. Trzeba się posiłkować kredytem bankowym, a z kolei banki mają swoje wymogi, na jakich kredytu udzielą. Mówiąc o partnerstwie publiczno-prywatnym tak naprawdę trzeba jeszcze pamiętać, że w skrócie PPP, choć tego nie widać, kryje się jeszcze bank. On jest w mojej ocenie, także w projekcie parkingu we Wrocławiu, kluczowy.



Biuletyn PPP: Jak zatem dogadać się z bankiem?

Jerzy Angrocki: Bank przede wszystkim twardo stawia warunki zapewnienia niezmienności otoczenia – w sensie geograficznym, politycznym i gospodarczym – w którym danym projekt PPP (tu mówimy o parkingu) będzie funkcjonował. Spełnienie tego warunku, że otoczenie nie zmieni się lub przynajmniej nie pogorszy przy takich inwestycjach jak parkingi, jest niezwykle trudne. Chodzi mi o miejską politykę parkowania. W takich sprawach jak parkowanie na ulicy – decyzje miasta mogą się zmieniać, bo zmieniają się kadencje władarzy i to mniej więcej 8 razy na

czas trwania przeciętnej koncesji. W związku z tym konieczne są takie zapisy umów wsparcia pomiędzy stroną prywatną (koncesjodawcą) a koncesjonariuszem, aby nikomu (następcom) nie przyszło do głowy ich zmieniać, bo to będzie kosztowało. Ocena wiarygodności takiej umowy przez bank jest trudna i wymaga determinacji ze strony podmiotu publicznego, który musi uświadomić sobie ryzyko, jakie ponosi.

Strona publiczna musi od początku wiedzieć na co się decyduje i bez tej świadomości nie powinna wchodzić w inwestycję. Niestety nie zawsze tak jest. Zdarza się, że się wycofuje, co zniechęca partnera prywatnego, który do przedsięwzięcia się przygotowuje, dokonuje różnych analiz, które są kosztowne. Działalności filantropijnej podmiot prywatny prowadzić nie będzie, co trzeba głośno powiedzieć. Misja społeczna jest po drugiej stronie. My prowadzimy wyważony i transparentny biznes.

Urzednicy zaś powinni patrzeć perspektywicznie. Inwestycja taka jak parking przy Hali Stulecia we Wrocławiu z czasem stanie się własnością miasta. W dodatku musi zostać oddana w takim stanie technicznym, aby nadawała się do dalszej eksploatacji. Jest to więc, można powiedzieć, kupienie parkingu na kredyt za prawie darmowe raty.

Biuletyn PPP: Jakie inwestycje interesują Budimex?

Jerzy Angrocki: Nas interesują duże inwestycje, takie, których wartość wynosi co najmniej kilkadziesiąt milionów złotych. Najbardziej interesujące są takie, które

prowadzi się od początku. Optymalnym byłoby wybudować nowy obiekt i być jego koncesjonariuszem, operatorem, pobierać pożytki w tym okresie, trochę na tym zarobić.

Biuletyn PPP: Jak w Państwa ocenie usprawnić realizację PPP?

Jerzy Angrocki: Nie raz zastanawialiśmy się nad odpowiedzią na to pytanie w naszym gronie. Podstawowa sprawa, o której już mówiłem, polega na tym, że strona publiczna nie powinna podchodzić do tematu, gdy od razu wie, że tego tematu nie udźwignie, np. ze względu na wieloletni plan finansowy czy obawy ze strony RIO. Innymi słowy najistotniejsze jest, aby nie prowadzić gry pozorów. Jeśli po drugiej stronie ludzie widzą, że dany obiekt, którego negocjacje dotyczą jest im naprawdę potrzebny, to trzeba w to wchodzić. Jeśli zaś jest to „listek figowy”, to należy to zostawić, gdyż zniechęca się do siebie rynek. Klasycznym przykładem są nieudane próby budowy parkingów w Warszawie. Rozchodzi się o stałość polityki parkowania. Co z tego, że dziś władze miasta obiecują, że np. dany teren będzie wyłączony od parkowania? Jeśli my prosimy o wprowadzenie do umowy zapisu, który przewiduje kary, gdy te obietnice zostaną złamane, to władze lokalne się na to nie godzą. I na tym kończą się rozmowy.

Partnerzy publiczni muszą wziąć na siebie część ryzyka i mieć świadomość, że w przyszłości staną się właścicielem inwestycji.

Biuletyn PPP: A czy od strony prawnej mieliście jakieś problemy?

Jerzy Angrocki: Nie. Poruszaliśmy się w zdefiniowanej strefie. Od momentu ogłoszenia przetargu, przez prekwalifikacje, wybór, negocjacje oferty, negocjacje kontraktu nic przykrego się nie wydarzyło. Oczywiście wychodzą pewne niuanse w trakcie, ale to nie to, o co pani pyta.

W tym miejscu miałbym jeszcze taką uwagę. Na etapie, gdy strona publiczna postanawia realizować przedsięwzięcie w formule PPP, dobrze byłoby, aby z zainteresowanymi przedsiębiorcami – po wstępnej prekwalifikacji – konsultowała zapisy SIWZ-u. Strona publiczna, nawet mimo dobrej woli, może nie rozumieć tego, na czym

w praktyce polega prowadzenie biznesu przez podmiot prywatny. Taka konsultacja może odbyć się w dowolnej formie – np. konferencji, spotkania czy think tanku.

Biuletyn PPP: To cenna uwaga. Czy ma Pan jeszcze jakieś inne przemyślenia pod kątem dobrego przygotowania się przez podmiot publiczny do przedsięwzięcia PPP?

Jerzy Angrocki: W mojej ocenie dobrze byłoby, gdyby przy organizowaniu przetargu strona publiczna zadbała o to, aby mieć własnego, zewnętrznego doradcę bankowego. Niestety oczywiście wiąże się to z kosztami. Ale widziałem, jak to się opłaca na przykładzie parkingu przy Hali Stulecia we Wrocławiu. Obserwowałem, jak osoba bez emocji, osoba z zewnątrz potrafi wiele rzeczy wyjaśnić i przekonać do nich zamawiającego. Oczywiście musi to być doświadczony doradca, któremu się ufa. Dobrze by było, aby taka osoba była już przy tworzeniu SIWZ-u. Ona podpowie co do takiego dokumentu wpisać, aby nie odstraszyć inwestorów.

Chciałbym też zauważyć, że pełna i permanentna współpraca między partnerami powinna trwać do końca trwania koncesji. Tak działamy z zarządem Wrocławskiego Przedsiębiorstwa Hala Ludowa. Rozwiązujemy problemy na bieżąco, rozmawiamy. Nie są dobrym rozwiązaniem liczne klauzule w umowie koncesji, bo one nie przewidzą co będzie za X lat. A różne rzeczy mogą się zdarzyć. Wybudowanie inwestycji nie kończy współpracy i dalsza kooperacja wcale nie oznacza od razu, z góry konieczności ponoszenia kosztów przez podmiot publiczny. Mogę podać tu przykład Wrocławia – mówi się teraz o elektromobilności, może warto zrobić stanowiska do ładowania pojazdów elektrycznych na parkingu, może się to mieści w polityce miasta? Będę chciał o tym rozmawiać w odniesieniu do parkingu przy Hali Stulecia. Ten przykład pokazuje, że technologie się zmieniają, na etapie SIWZ-u z 2012 r. elektromobilność nie była jeszcze do pomyślenia. Przypuszczam, że gdyby dzisiaj np. Warszawa przygotowywała się do takiej inwestycji, to stanowiska do ładowania by przewidziała.

Biuletyn PPP: Serdecznie dziękuję za rozmowę.

Encyklopedia PPP

Marcin Maksymiuk

Analizy przedrealizacyjne

Zagadnienia wstępne

Pod tym, z pozoru ogólnym pojęciem, w przypadku realizacji inwestycji w formule PPP kryje się wiele istotnych zagadnień, część z nich była już przedmiotem rozważań w poprzednich częściach *Encyklopedii PPP* i zagadnienia tam zawarte będą częściowo wpisywały się również w przedmiotową problematykę. W tej grupie mieści się chociażby problem, czy w danym przypadku realizacja inwestycji przy udziale partnera prywatnego jest dla podmiotu publicznego najkorzystniejsza. Pojęcie *korzystność* dla danego przedsięwzięcia powinno być rozpatrywane indywidualnie. W niektórych wypadkach będzie to zapewnienie dodatkowej jakości świadczonych usług, w innych - szybsza i sprawniejsza realizacja samej inwestycji. W dużej mierze również korzyść wynikająca z obu tych składowych, a często również po prostu oszczędność w wymiarze ekonomicznym w dłuższej perspektywie. Można również mianem jednej z korzyści określić, samą możliwość realizacji inwestycji, czyli jej zapewnienia dla mieszkańców, która bez podmiotu prywatnego nie mogłaby się odbyć. Może okazać się również, że w wymiarze czysto finansowym inwestycja będzie droższa, ale inne czynniki takie jak: jakość usług, czy sprawniejsza realizacja będą dużo bardziej satysfakcjonujące niż w przypadku klasycznej inwestycji, a poziom taki nie jest do osiągnięcia w przypadku klasycznej realizacji tego działania. W ramach analiz przedrealizacyjnych można również wymienić takie kategorie, jak konsultacje z mieszkańcami czy wstuchanie się w głos głównych zainteresowanych daną inwestycją. Dodat-

kowo, w ramach tego etapu można również wpisać zagadnienia związane z wyborem doradcy, o którym była mowa w poprzedniej części *Encyklopedii PPP*.

W dużym skrócie **analizy można określić jako sposób przygotowania podmiotu do danej inwestycji**. Odpowiednio przygotowane mają pomóc w przyspieszeniu realizacji, mają za zadanie również pomóc wybrać najbardziej korzystny wariant rozwiązania zarówno pod względem technicznym, prawnym, jak i organizacyjnym.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca zrezygnował z obowiązku przeprowadzania analiz przed realizacją danego przedsięwzięcia. Unormowania zawarte w poprzedniej ustawie były mocno krytykowane z uwagi na ich poziom szczegółowości. Jednak wielu przedstawicieli zarówno praktyków, jak i przedstawicieli doktryny potwierdza, że analizy trzeba prowadzić.¹

Przygotowanie do PPP

W tym zakresie bardziej szczegółowa była już nie obowiązująca ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2005 r. nr 169, poz. 1420), która zawierała rozdział zatytułowany „Przygotowanie do partnerstwa publiczno-prywatnego.” Zgodnie z jej artykułem 11 *przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podmiot publiczny sporządza analizę tego przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją w taki sposób*.

¹ Skoczyński Tomasz, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz Art. 4 Opublikowano: LEX 2011

Jak widać z przedstawionego wtedy podejścia, ustawodawca zauważał konieczność sporządzania analiz celowości danego działania w zakresie efektywności, co za słownikiem PWN oznacza *dający dobre wyniki, wydajny*².

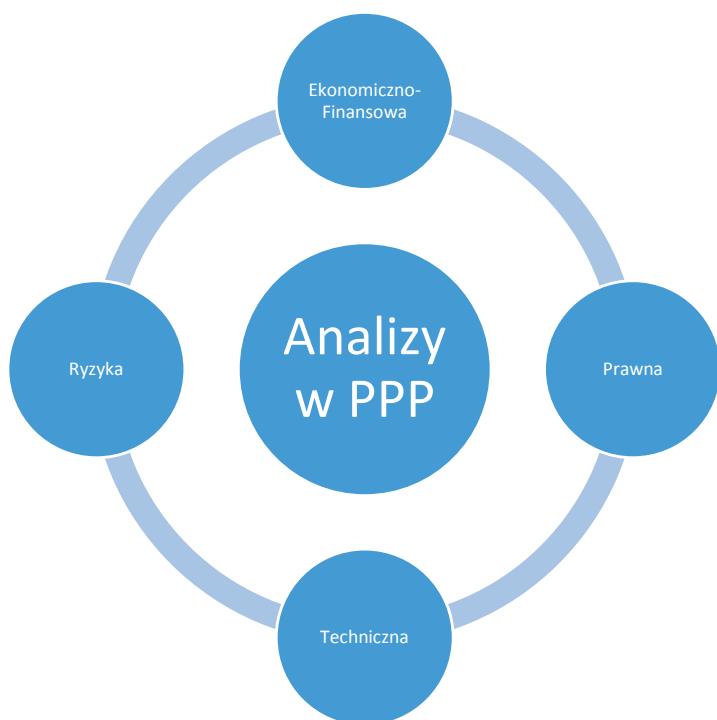
Ten sposób podejścia mimo uchylenia przepisów, pozostał jednak aktualny. Jak podkreślano od samego początku, wybór PPP jako pewnego rodzaju alternatywy w stosunku do innych potencjalnie możliwych sposobów realizacji powinien wynikać z wyboru najkorzystniejszego modelu w oparciu o realne wskaźniki. Ustawodawca przy okazji poprzedniej ustawy zdecydował się dookreślić elementy analizy realizacji umowy PPP. Tak jak przy okazji poprzednich elementów, można przyjąć, że mimo nie obowiązywania przedmiotowych regulacji ustawowych, te założenia pozostają aktualne przy realizacji praktycznych zagadnień. **Powód uwzględnienia analiz jest w zdecydowanym stopniu uwarunkowany podejściem racjonalności w wykonywaniu działań przez podmiot publiczny, którego obowiązują liczne ograniczenia w wymiarze wydatkowania środków publicznych.** W uchylonym rozporządzeniu ministra finan-

sów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (DzU z 2006 r. nr 125, poz. 866), określone były szczegółowe czynności związane z opracowywaniem koncepcji przedsięwzięcia. W wypadku przedmiotowego rozporządzenia ważnym elementem były analizy, na które składały się w szczególności:

- 1) określenie zakresu przedsięwzięcia;
- 2) analiza ekonomiczno-finansowa;
- 3) analiza prawna;
- 4) analiza rodzajów ryzyka i wrażliwości przedsięwzięcia na rodzaje ryzyka.

Mimo braku obowiązywania tego aktu prawnego, można zauważyć, że w praktyce wszelkie analizy w tym zakresie pozostają nadal w aktualności. Realizacja przedsięwzięcia w większości związana jest również z długim czasem powiązania pomiędzy pomiotem publicznym a prywatnym, tym samym należy dysponować odpowiednimi danymi, które pozwolą na bezproblemową realizację zadania. Dlatego mimo uchylenia aktu stanowi on pożytkowo bazę do odpowiedniego przygotowania danego projektu.

Ustawodawca wycofując się z obowiązku prowadzenia tak szczegółowych analiz przedrealizacyjnych, jakie zawarte były w uchylonej ustawie, wyszedł z założenia, że tak kazuistyczne uregulowanie tych kwestii było jedną z wad poprzedniej regulacji, stąd w obecnie obowiązujących przepisach trudno szukać informacji o przygotowaniu do przedsięwzięcia. Zdecydowanie jednak mimo braku formalnego obowiązku, należy podkreślić, że analizy powinny być objęte szczególną uwagą podmiotu publicznego. Wynikają one również pośrednio z wykładni artykułu 6 ustawy o PPP³, który mówi o warunkach wyboru najkorzystniejszej oferty. Kryteria tam zawarte muszą być oparte



2 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/> (2018)

3 Ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r. poz. 1834, dalej ustawa o PPP.

o pewne dane stąd, np. trudno wyobrazić sobie sytuację braku elementarnych informacji. Przywiązanie do nich odpowiedniej wagi w początkowej fazie planowania pozwala uniknąć błędów w dalszych fazach realizacji, ale również, co przy jednostkach sektora finansów publicznych jest szczególnie ważne, pozwala odpowiednio dysponować środkami. Podmioty te kierują się zasadami prawidłowej gospodarki finansowej, opartej na ustawie o finansach publicznych.

Artykuł 44 ust. 3 tej regulacji określa, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.⁴

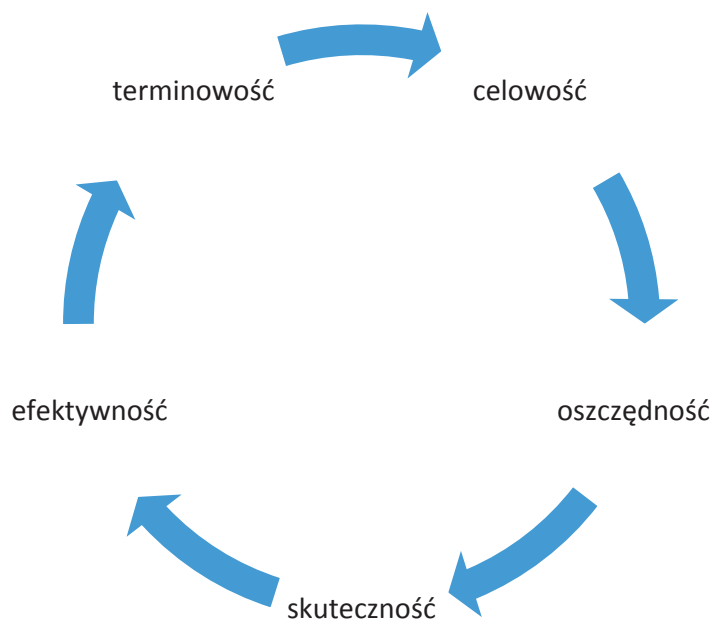
Z przedmiotowego przepisu wynika kilka podstawowych zasad, które są niewątpliwie odzwierciedleniem wymogów stawianych realizacji zadań publicznych.

Zasady powinny zostać spełnione łącznie:

- *celowość* – powiązana z zasadą słuszności – wydatek będzie traktowany jako celowy, jeżeli jego poniesienie jest niezbędne do wykonania zadania publicznego,
- *oszczędność* – obniżenie w możliwym stopniu wydatków koniecznych na realizację zadania z zastrzeżeniem granicy, w której przełożyłoby się to na spadek jakości działalności,
- *skuteczność* – optymalny dobór środków i metod do realizacji konkretnego celu,
- *efektywność* – uzyskanie najlepszych wyników w związku z ponoszonymi nakładami,
- *terminowość* – ponoszenie wydatków w określonych terminach.⁵

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. DzU z 2017 r. poz. 2077).

⁵ Dzwonkowski Henryk (red.), Gołębiowski Grzegorz (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy. Komentarz do art. 44; autor fragmentu: Konrad Kleszczewski.



Warto zauważyć, że w przypadku PPP, istotnym elementem będzie aspekt celowości. A to dlatego, że realizacja zadania będzie połączona z realizacją wykonywania zadania publicznego, aby w sposób oszczędny, przy udziale partnera prywatnego skutecznie zrealizować efektywny cel w najlepszym terminie. Realizacja zadania musi być dobrze przemyślana, bo PPP samo w sobie nie jest oczywiście możliwe do zastosowania w każdym wypadku. Dlatego jednostka publiczna, która obrała już PPP jako dominujący tryb, powinna być w stanie określić skąd wzięt się wybór na ten rodzaj alternatywy w stosunku do np. klasycznego zamówienia publicznego. O potencjalnych korzyściach w wyborze PPP, pisałem szerzej we wcześniejszych numerach *Encyklopedii PPP*.

Określenie zakresu przedsięwzięcia jest utożsamiane z wypełnieniem najważniejszych cech danej inwestycji, która na tym etapie powinna być szczegółowo obrana, co wynika już z samego zamiaru realizacji przez dany podmiot publiczny. Na określenie zakresu przedsięwzięcia składa się wiele elementów, większość z nich wchodzi w skład w modułu przygotowania do PPP opisywanych już w ramach poprzednich części *Encyklopedii PPP*. Odpowiednie zaplanowanie przedsięwzięcia w jego początkowej fazie, pozwala uniknąć wielu problemów, w tym

w szczególności rozczarowania brakiem odzewu rynkowego. Każdy projekt, który tworzony jest we współpracy musi być atrakcyjny zarówno dla jego odbiorców, jak i partnerów. Wizja przedsięwzięcia może być jedną z najlepszych koncepcji, jakie można potencjalnie zaplanować, jednak nie każda wizja zostanie odzwierciedlona w rzeczywistości. **Dlatego przerwienie wielu elementów na partnera prywatnego może doprowadzić do sytuacji, w której podmiot publiczny pozostanie tylko z wizją na kilku kartkach papieru.** Z tego względu tak istotne jest zrozumienie również drugiej strony, która przystępuje do projektu - z uwagi na możliwość potencjalnego ekonomicznego uzasadnienia dla prowadzenia danej działalności.

Ekonomia i finanse

Opracowanie analiz przedrealizacyjnych będzie dokonywane przez zespół wewnętrzny lub zewnętrznych doradców. Istotnym z elementów będzie więc przedstawienie projektu jako konkretnych wartości, czyli dokonanie analizy ekonomiczno-finansowej. W tym wątku można wyróżnić kilka podstawowych elementów, które w swoim założeniu powinny tworzyć podstawy dobrej realizacji.

Inwestycja wymaga często odpowiedniego porównania wyników w bezpośredniej konfrontacji potencjalnych możliwości realizacji danego przedsięwzięcia. W tym celu można wyróżnić dwa modele, służące do porównania potencjalnych możliwości.

Pierwszy, *Public Private Scan* – tu bada się efektywność finansową przedsięwzięcia i kapitałów zaangażowanych lub drugi – *Public Private Comparator*, który jest typowym modelem porównawczym. *W przypadku, gdy wyniki osiągnięte przez model PPP są gorsze od wyników uzyskanych w ramach modelu tradycyjnego, model PPP powinien zostać odrzucony. Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy model PPP w przeciwieństwie do modelu tradycyjnego nie powoduje przekroczenia wskaźników budżetowych podmiotu publicznego. Tym samym, mimo gorszych wskaźników efektywności modelu PPP od modelu tradycyjnego, rekomendowany powinien zostać w ramach analizy model PPP, gdyż nie łamie on ograniczeń budżetowych*

*jst. Ostateczna decyzja realizacji przedsięwzięcia pozostaje w gestii podmiotu publicznego*⁶.

Analiza finansowa jest pewnego rodzaju podstawą do wykluczenia bądź kontynuowania działania instytucji w obrębie PPP. Jak było wcześniej wspomniane, podmiot publiczny dysponujący środkami publicznymi jest zobowiązany postępować w oparciu o konkretne zasady, w tym efektywność i oszczędność. Niezwykle ważną w tym wypadku będzie analiza ekonomiczna porównująca do siebie różne modele realizacji. Pomocnym w tym względzie jest komparator PPP. *Stanowi on narzędzie, które na podstawie analizy finansowo-ekonomicznej porównuje wyniki badanego przedsięwzięcia w co najmniej dwóch wariantach jego realizacji*⁷. Jego głównym zadaniem jest odpowiedź na pytanie, czy w danym przypadku opłacalna jest formuła PPP, czy też model tradycyjny. Co ważne, **komparator porównuje cały cykl życia projektu. W wypadku PPP, jest to o tyle istotne, że wlicza się w to również fazę eksploatacji.** *W praktyce komparator to model finansowy, sporządzany w arkuszu kalkulacyjnym, umożliwiający wariantowanie rozwiązań instytucjonalnych przedsięwzięcia i porównanie wyników w celu wybrania rozwiązania korzystnego pod względem ekonomiczno-finansowym, obciążonym najmniejszymi ryzykami finansowymi i społecznymi. Komparator publiczno-prywatny przedstawia odnoszące się do całego cyklu życia projektu pełne szacunki dotyczące realizacji projektu w wariantach tradycyjnym – samodzielnie przez podmiot publiczny, oraz w rozpatrywanym wariantach PPP, wyrażone w postaci zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Dzięki porównaniu zdyskontowanych przepływów możliwe jest zdiagnozowanie, czy model PPP oferuje wyższą wartość dodaną niż w tradycyjnym modelu realizacji projektu*⁸.

Podsumowując, przeprowadzenie analiz ekonomiczno-finansowych ma odpowiedzieć na pytanie, czy dane przedsięwzięcie będzie dla podmiotu publicznego opłacalne i uda się

6 Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia PPP w nr 3 Biuletynu PPP, Wydawca: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, autor Marcin Wawrzyniak, rok wydania: 2012.

7 Podręcznik metodyki komparatora PPP i analizy ryzyka wraz z narzędziami analitycznymi; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; Warszawa 2015, wydanie I.

8 Tamże.

w perspektywie całego projektu osiągnąć zamierzone wskaźniki finansowe. Jednym z czynników oceny PPP jest właśnie jej ekonomiczna ocena, jako potencjalnie droższa. Podmiot publiczny, który decyduje się na realizację w formule PPP, dystrybuuje środkami publicznymi, które cechują się ograniczeniami w zakresie ich wydatkowania. Stąd zawsze przy tego typu zamierzeniach należy brać pod uwagę całość przedsięwzięcia, łącznie z korzyściami płynącymi z etapu jego użytkowania, czyli eksploatacji. Prawidłowo przeprowadzona analiza powinna opierać się o kilka podstawowych filarów. Powinny zawierać się w niej kwestie związane z oszacowaniem nakładów na daną inwestycję. Należy przez to rozumieć *wszelkie nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji*⁹.

Analiza powinna obejmować źródła finansowania danego przedsięwzięcia. Na tym etapie warto zainteresować się również możliwościami sięgnięcia po środki pochodzące z budżetu UE, czyli dotyczące przedsięwzięć hybrydowych. Cechują się one zwiększoną formalizacją, gdyż zawierają w konsekwencji włączenie do danej inwestycji funduszy jeszcze jednego podmiotu. Tutaj warto zauważyć, że wcześniejsze zorientowanie się w ramach dostępnych możliwości pozwoli na odpowiednio wczesne określenie możliwości oraz opracowanie stosownej koncepcji ekonomicznej. Jest to związane z koniecznością zgromadzenia odpowiedniej dokumentacji, złożenia odpowiednich wniosków oraz kwestią czasu na ich rozpatrzenie przez instytucję finansującą.

W ramach tego zagadnienia podstawowym aspektem są jednak środki pochodzące od podmiotu prywatnego i środki ze strony podmiotu publicznego. W pierwszym elemencie niewątpliwie należy zwrócić uwagę na charakterystykę potencjalnego partnera prywatnego. Partner prywatny może w realizacji inwestycji posiłkować się kredytem, co wpływa na finansowanie całego przedsię-

wzięcia. Wiąże się to również z kwestią jego odpowiedniej zdolności kredytowej związanej z realną możliwością spłat. Temat ten związany jest również z ogólną charakterystyką PPP i jego powiązania z instytucją finansową, a dokładniej włączenia takiej instytucji na możliwie najwcześniejszym etapie negocjacji danej umowy, co w praktycznym wymiarze niezwykle często podkreślane jest przez ekspertów z tej dziedziny.

Należy zaplanować na odpowiednim poziomie podstawową kalkulację przychodów i kosztów danej inwestycji. Klasyfikację przychodów prowadzi się w podziale na:

- przychody ze sprzedaży – to suma sprzedanych wyrobów, robót, usług, towarów i materiałów, stanowiąca zazwyczaj podstawowe źródło środków (w wypadku realizacji przedsięwzięcia PPP nie zawierającego w sobie elementów sprzedaży, będzie występowała opłata za dostępność);
- przychody finansowe – związane z działalnością inwestycyjną oraz działalnością finansową, tj. przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, przychody z dywidend (od zakupionych akcji), odsetki uzyskiwane przez przedsiębiorstwo przychody operacyjne.

Przychody operacyjne związane z prowadzeniem przez jednostkę gospodarczą działalności operacyjnej, np. przychody ze sprzedaży środków trwałych przychody związane z likwidacją środków trwałych.

Koszty operacyjne, *to te które obejmują pozycje kosztów według rodzajów, takie jak np. amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, wynagrodzenia*¹⁰.

Koszty finansowe – są to koszty (oraz straty) wynikające bezpośrednio z transakcji związanych z różnego rodzaju działalnościami inwestycyjnymi jednostki lub działalnościami finansowymi.

Analiza prawna

Kolejnym elementem, który może być wymieniony jako element analiz przedre-

9 <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/223,pojecie.html> dostęp na dzień 30 stycznia 2018 r.

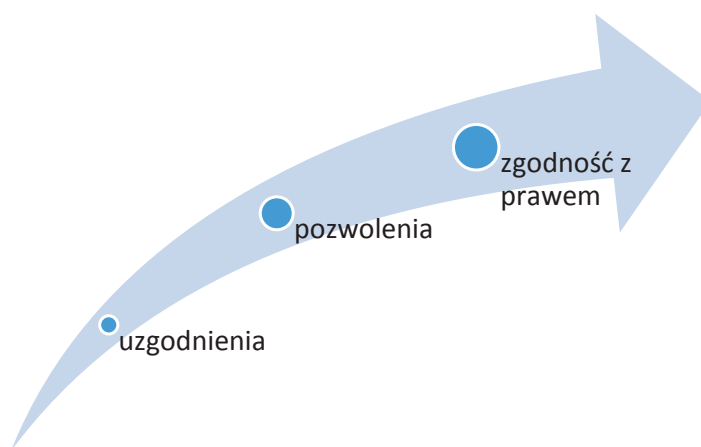
10 *Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia PPP* w nr 3 *Biuletynu PPP*, Wydawca: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, autor Marcin Wawrzyniak, rok wydania: 2012.

alizacyjnych jest analiza prawna. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy dane przedsięwzięcie może zostać zrealizowane i będzie ono zgodne z powszechnie obowiązującym prawem. W tym pojęciu mieszczą się wszelkiego rodzaju kwestie związane ze zgodami administracyjnymi, uzgodnieniami i opiniami podmiotów kreujących dane stosunki administracyjno-prawne. W szczególności wchodzi tu w grę przepisy prawa budowlanego odnoszące się do pozwoleń na budowę, sprawy dotyczące ochrony środowiska i uzgodnień z tym związanych, czy wreszcie kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W ramach tego zagadnienia istotnym elementem jest procedura wyboru partnera prywatnego, czyli wybór wariantu jaki będzie realizowany. Istotne znaczenie ma również zagadnienie związane z tym, czy w ramach danej inwestycji będzie ona kierowana do określonej grupy mieszkańców, czyli określenie ich zainteresowania i partycypacji, gdy projekt będzie oddany do użytku. W ramach tego rodzaju analizy warto wspomnieć również o kwestii odpowiedniego harmonogramu dostosowanego do zagadnień związanych z uzyskaniem wszelkich wymaganych pozwoleń. Wszelkie niespodziewane przesunięcia związane z terminami uzyskiwania określonych pozwoleń wpłyną na inne prace związane z przedmiotową inwestycją. Dlatego też etap analiz prawnych powinien być, jak każdy inny, dobrze przemyślany z uwagi na jego znaczący wpływ na inne analizy, jak również na terminowe oddanie danej inwestycji, a tym samym zmniejszenie ryzyk dla obu stron przedsięwzięcia.

Podsumowując, **analizy prawne mają za zadanie doprowadzenie do zapewnienia zgodności przedsięwzięcia z obowiązującym prawem**. Liczba regulacji prawnych, jak widać z powyższego jest znacząca, a każda z nich ma swój odrębny wpływ na projekt jako całość. Dokładna analiza zagadnień, które będą związane z konkretnym projektem jest oczywiście wypadkową różnych czynników i musi być zawsze rozpatrywana indywidualnie.

Techniczne aspekty przedsięwzięcia

Trzecią, ale nie mniej ważną kwestią są analizy techniczne, których celem jest uszcze-



gółowanie przedmiotu przedsięwzięcia. Należy zauważyć, że docelowe opracowanie analizy technicznej powinno odbyć się już przy ścisłej współpracy z partnerem prywatnym. Na tym etapie bardzo szczegółowe podejście do tego typu analizy może utrudnić a nawet uniemożliwić wybór zainteresowanego partnera. Opracowana koncepcja ma w swoim założeniu za zadanie przede wszystkim ustalić koszt prac projektowych i budowlanych. W ramach tego typu analiz można wyróżnić kilka elementów, które niewątpliwie pomogą przyspieszyć daną inwestycję, jednocześnie nie ograniczając potencjalnego podmiotu prywatnego. Można wyróżnić tutaj, np. uszczegółowienie zakresu inwestycji w realizacji zadania publicznego, badanie stanu infrastruktury dostępnej, określenie stanu zagospodarowania danego terenu. Na tym etapie partner publiczny może również określić, jakie proponowane rozwiązania technologiczne będą dla niego najbardziej zadowalające. Jednak nie warto zawsze ograniczać się tylko do własnej koncepcji, często rozwiązania zaproponowane przez podmiot publiczny, który w danej dziedzinie posiada zdecydowanie większą wiedzę technologiczną mogą przyczynić się do wprowadzenia zmian i zapewnienia jeszcze lepszej jakości usług.

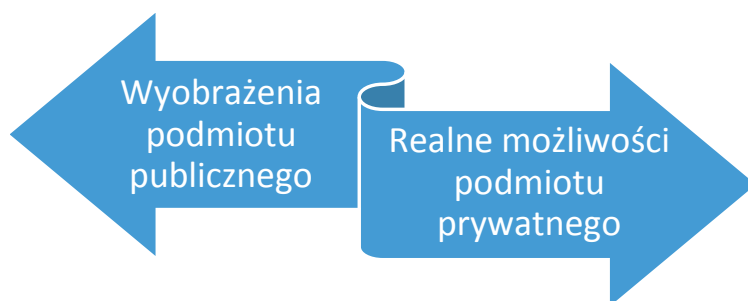
Kolejnym elementem, który występuje w ramach tych analiz jest możliwość oceny podziału ryzyka związanego z daną inwestycją. Szczegółowe rozwiązania dotyczące podziału ryzyka będą przedmiotem kolejnych części *Encyklopedii PPP*.

Analiza techniczna może w swoim założeniu zakładać kilka wariantów, w tym również różnych miejsc planowania danego przedsię-

wzięcia. Podmiot publiczny nie jest w stanie określić każdego możliwego wariantu technicznego realizacji przedmiotowej inwestycji, ponadto wiele rozważnych rozwiązań wpływa na koszt ich realizacji. Odnotowania wymaga fakt, że każda istotna zmiana w zakresie zarówno miejsca danej inwestycji, jak i możliwości technologicznych przełoży się na kształt pozostałych analiz zarówno w wymiarze prawnym, jak i ekonomicznym. Zastosowanie droższej technologii może w początkowej fazie przysporzyć zwiększone obciążenia danego budżetu, ale w perspektywie kolejnych lat przynieść wymierne oszczędności w fazie eksploatacji. Wypracowane analizy będą dopiero przedmiotem szerszego badania i ich porównania do propozycji strony prywatnej na etapie, np. dialogu konkurencyjnego i tym samym posłuży to stworzenia ram zawieranej umowy.

Podsumowanie

Analizy przedrealizacyjne stanowią istotny element procesu kształtowania PPP. Mimo braku szczegółowych regulacji prawnych, stanowią one podstawę dobrego projektu. Projektu, który z jednej strony będzie oddawał wyobrażenia podmiotu publicznego, z drugiej będzie oparty o realne możliwości podmiotu prywatnego. Przygotowanie dobrych analiz jest wypadkową odpowiedniego zebrania danych potrzebnych do realizacji. Tylko rzetelne dane pozwolą na ukazanie odpowiedniego poziomu zarówno finansowego, jak i technicznego danego projektu. Wszystko to musi powstać w oparciu o powszechnie obowiązujące normy prawne. Odpowiednio zaplanowany projekt ogranicza w istotnym stopniu możliwe ryzyko, które zawsze towarzyszy inwestycji.



Definicje

Dotacja – to nieodpłatna i bezzwrotna pomoc finansowa, dotacja udzielana jest zwykle przez państwo Unie Europejską lub inny podmiot, dla różnego rodzaju podmiotów na realizację zadania. Otrzymanie dotacji wiąże się ze spełnieniem określonych wymagań. Warunki te określone są w dokumentacji wstępnej i wyznaczają nie tylko ramy finansowe ale również szereg dokumentów, które muszą być przekazane celem otrzymania dotacji.

Program funkcjonalno-użytkowy jest to opracowanie opisujące zamówienie, którego przedmiotem jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Określone są w nim oczekiwania i wymagania zamawiającego, co do inwestycji. Stanowią one podstawę do określenia planowanych kosztów prac zarówno projektowych jak i budowlanych. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych program funkcjonalno-użytkowy obejmuje opis zadania budowlanego, w którym podaje się przeznaczenie ukończonych robót budowlanych oraz stawiane im wymagania techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne. Częstymi błędami przy wykonywaniu programu są m.in. wskazywanie urządzeń konkretnego producenta, brak szczegółowego określenia wymagań, co do jakości instalacji. Powoduje to szereg problemów na etapie wykonania inwestycji oraz może doprowadzić do znaczącego zwiększenia kosztów przedsięwzięcia.

Koszty kwalifikowane – w ramach wydatków dokonywanych ze środków UE wydatki co do zasady dzieli się na kwalifikowane oraz niekwalifikowane. Określenie wydatków kwalifikowanych wyróżnia kilka podstawowych elementów. Po pierwsze muszą zostać poniesione w ramach danego realizowanego projektu i są one niezbędne do jego realizacji. Dodatkowo muszą one być rzetelnie udokumentowane, co przekłada się na możliwość ich łatwej weryfikacji przez podmiot kontrolujący jak również kadrę zarządzającą danym projektem. Wydatki muszą być faktycznie poniesione, co oznacza, że dokument faktycznie określa poniesiony wydatek. Ostatnim elementem jest zgodność z prawem danego wydatku, przez co należy rozumieć zarówno powszechnie obowiązujące normy prawne jak i normy wynikające z umowy pomiędzy podmiotami.

Project finance – metoda finansowania inwestycji (duże projekty), do jej realizacji tworzy się specjalną spółkę celową. Podmiot ten może korzystać z różnych źródeł finansowania w tym kredytów bankowych, źródłem spłaty jest natomiast nadwyżka finansowa realizowana przez projekt. W przypadku PPP ustawodawca zawęził możliwość do spółek kapitałowych, komandytowych lub komandytowo-akcyjnych.

Finansowanie dłużne – z wykorzystaniem obcych źródeł finansowania (zwrotnych), np. kredyt.

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:

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Autorzy:

Rafał Cieślak
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Dorota Kaczyńska
Marcin Komosiński
Anna Latusek
Michał Liżewski
Marcin Maksymiuk
Aleksandra Paczkowska
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Dawid Zalewski

Współpraca:

Bartosz Korbus
Grzegorz P. Kubalski
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defi 1
biuro@zpp.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 978-83-62251-37-7 Biuletyn nr 4

ISBN 978-83-62251-38-4 Biuletyn nr 3 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50

fax: + 48 22 273 89 15

email: rozwojppp@mr.gov.pl

www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-37-7

Biuletyn nr 4

ISBN 978-83-62251-38-4

Biuletyn nr 4 (wersja elektroniczna)

PPP.gov.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIĄST
POLSKICH



LEWIATAN



Centrum PPP
Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego