

2013

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego



9

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo publiczno-prywatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Autorzy:

Marcin Wawrzyniak (red.), dr Aneta Kargol-Wasiluk, Bartosz Korbus, Anna Latusek, Anna Pronińska, dr Krzysztof Szymański.

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu
www.ippp.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013

Publikacja bezpłatna

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

ISBN 978-83-7633-201-7

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

www.pracowniacc.pl



Publikacja współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

I. Wstęp	4
II. Analiza ryzyka w projektach ppp.....	5
2.1. Alokacja i zarządzanie ryzykiem w projektach ppp z punktu widzenia banków – model Project Finance	5
III. Ppp w praktyce	26
3.1. Realizacja zadań publicznych gminy w zakresie budowy i eksploatacji parkingów.....	26
3.2. Gospodarka odpadami i energetyka przyszłością ppp.....	45
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego.....	53
4.1. Podsumowanie najważniejszych kwestii z debaty online „PPP – Termomodernizacja w praktyce”	53
4.2. Nowy cykl seminariów regionalnych z zakresu ppp dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)	63
4.3. Gala finałowa drugiej edycji Konkursu 3P	64
4.4. O finansach w gronie ekspertów – relacja z debaty online.....	68
4.5. Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii.....	75
4.6. Raport z badania przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych. Prezentacja wyników	80
V. ABC ppp.....	94
5.1. Ppp w sektorze oświetlenia ulicznego – modele realizacji przedsięwzięć	94



Marcin Wawrzyniak
Adwokat, Redaktor Naczelny
„Biuletynu partnerstwa
publiczno-prywatnego”
Instytut PPP

I. Wstęp

Prawidłowe przygotowanie projektu partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga odpowiedniego podziału zadań i ryzyk między partnerów projektu, jednak, jak pokazała dotychczasowa praktyka, ustalenia stron umowy o ppp, powinny w tym zakresie uwzględniać stanowisko instytucji finansowych.

Zapraszamy do pogłębienia wiedzy na temat procesu analiz przedrealizacyjnych o zagadnienia analizy i alokacji ryzyk występujących w projektach ppp, z uwzględnieniem punktu widzenia podmiotów finansujących.

Wobec problemów z finansowym zamknięciem zawartych umów o ppp, warto również zapoznać się z uzupełniającymi badaniami na temat potencjału ekonomicznego instytucji publicznych i przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć w ramach ppp, ujętymi w „Raportie z badania przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych”. Zostały one przeprowadzone w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Grupę badawczą dobrano celowo. W jej skład

weszły firmy doradcze i instytucje finansowe, które, w ocenie autorów badań, mają największe doświadczenie w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem badania było m. in. uzyskanie opinii o rozwoju rynku ppp od doradców i instytucji finansujących tego typu projekty oraz ocena współpracy podmiotów prywatnych z otoczeniem zewnętrznym, w tym współpraca z ekspertami zewnętrznymi. Badanie posłużyło również zdefiniowaniu zakresu kompetencji i zadań, jakie należeć mogłyby do podmiotu odpowiedzialnego za rozwój polityki i praktyki partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Tym bardziej warto zapoznać się z doświadczeniami i dobrymi praktykami brytyjskimi w zakresie ppp, przedstawionymi w sprawozdaniu z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii, jaka miała miejsce w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Kwestie finansowania projektów ppp były poruszane również w trakcie jednej z debat ekspertów, co zostało opisane w niniejszym numerze „Biuletynu ppp”.

Warto również przeanalizować zagadnienia związane z realizacją projektów parkingowych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zapoznać się z rodzimymi doświadczeniami i perspektywami dla przedsięwzięć energetycznych i inwestycji z zakresu gospodarki odpadami.

Równie obiecująco zapowiada się dalszy rozwój rynku przedsięwzięć energooszczędnych (ESCO) zarówno w obszarze termomodernizacji, jak i modernizacji oświetlenia ulicznego, o czym rozmawiano w trakcie drugiej debaty ekspertów, relacjonowanej na łamach niniejszego wydania „Biuletynu ppp”. Osobno omówiono zagadnienia prawne dotyczące wdrażania przedsięwzięć ppp w obszarze oświetlenia ulicznego.

Zapraszam do lektury kolejnego numeru „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp



Dr Krzysztof Szymański,
konsultant finansowy

2.1. Alokacja i zarządzanie ryzykiem w projektach ppp z punktu widzenia banków – model Project Finance

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z kluczowych zagadnień w przygotowaniu i realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestia ta z uwagi na swoją złożoność przyczynia się do poważnych kontrowersji i nieporozumień, jakie ciągle otaczają ppp, stąd warto podejmować próby pogłębienia wiedzy na ten temat zarówno u potencjalnych uczestników projektów, jak i w szerszej opinii publicznej. Najwięcej uwagi i emocji w dyskusjach o ppp, zwłaszcza tych posiadających wymiar polityczny i medialny, skupia problem alokacji ryzyka pomiędzy partnerem publicznym i partnerem prywatnym w przedsięwzięciach ppp. Jednak problem zarządzania ryzykiem w projektach tego typu ma jeszcze inną kluczową płaszczyznę – jest nią podejście do zarządzania ryzykiem przez banki finansujące projekt. Ekonomiczna ocena projektu przez banki, w istocie rzeczy, przesądza o jego „być albo nie być”, jako że tylko projekt uznany za bankowalny uzyska kredyty umożliwiające jego realizację.

Niniejszy artykuł poświęcony jest podstawowym kwestiom zarządzania ryzykiem biznesowym i finansowym projektu ppp przez banki kredytujące dany projekt. Artykuł oparty jest na praktyce i doświadczeniach międzynarodowego rynku bankowego i inwestycyjnego, które w decydujący sposób kształtują także praktykę finansowania projektów ppp w Polsce (niestety dotychczas bardzo nielicznych). Główną uwagę skupiono przede wszystkim na wyjaśnieniu podejścia banków do projektów organizowanych i finansowanych w trybie Project Finance, gdyż jest to dominująca formuła realizacji projektów ppp na świecie. Jednocześnie znajomość techniki Project Finance w naszym kraju ogranicza się do wąskiego kręgu specjalistów.

Należy wyjaśnić, że kredytowanie przedsięwzięć ppp traktowane jest w działalności banków na globalnym rynku finansowym jako szczególny przypadek finansowania transakcji Project Finance. Projekty ppp mają pewną specyfikę, ale trudno mówić o wykształceniu się w praktyce rynku bankowego jakichś odrębnych zasad finansowania dotyczących ściśle projektów realizowanych w ww. formule. Natomiast technika Project Finance ma swoją bardzo głęboko ukształtowaną specyfikę i tradycję, odróżniającą się wyraźnie od ogólnych reguł finansowania przedsiębiorstw. Tak więc z perspektywy banków podejście do finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego polega na adaptacji do wymagań ppp zasadniczych reguł obowiązujących w sferze Project Finance.

1. Wprowadzenie do zarządzania ryzykiem w projektach ppp

Aby przedstawić w sposób systematyczny perspektywę banku przyjmowaną przy kredytowaniu projektu ppp, należy na wstępie wyjaśnić kilka podstawowych pojęć i zależności z generalnego zakresu zarządzania ryzykiem przez podmioty gospodarcze (w tym szczególnie pojęcie alokacji ryzyka) oraz zastosowania ogólnych reguł zarządzania ryzykiem w obszarze projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. O ile zasadnicze rozwiązania prawne i ekonomiczne z zakresu funkcjonowania ppp są już generalnie dość dobrze znane, to wynikające z nich implikacje zarządzania ryzykiem rozumiane są znacznie słabiej.

1.1. Istota alokacji ryzyka w zarządzaniu działalnością biznesową

Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie ryzyka odnosimy do prawdopodobnych zdarzeń, jakie mogą wystąpić w przyszłości w toku danego przedsięwzięcia czy działalności i doprowadzić do wystąpienia nieplanowanych strat (kosztów). Rozpatrując problem ryzyka nieco dokładniej, koncentrujemy się na kwestii zmienności czy też

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

nieprzewidywalności określonych zdarzeń mogących spowodować stratę, gdyż często sam fakt ich wystąpienia nie ulega wątpliwości, a straty danego rodzaju można uznać za rutynowy „koszt prowadzenia działalności”. Typowym przykładem takiej sytuacji jest np. działalność kredytowa banku – zarządzanie ryzykiem nie polega tutaj na dążeniu do uniknięcia strat kredytowych w ogóle, ale na ich minimalizacji czy nawet optymalizacji (przy wzięciu pod uwagę kwestii ogólnej opłacalności polityki kredytowej).



Zarządzanie ryzykiem jest od dawna poddawane różnym próbom sformalizowania i ujęcia w ramy zorganizowanego procesu. Według jednej z popularniejszych koncepcji formalnego uporządkowania tej dziedziny, często cytowanej w literaturze poświęconej projektom ppp, na proces zarządzania ryzykiem składa się 5 kroków¹:

- identyfikacja ryzyka (risk identification) – jest to pierwszy krok w procesie polegający na typologii zagrożeń, czyli określaniu liczby i rodzajów ryzyk występujących w danym obszarze działania oraz ich klasyfikacji ze względu na przyjęte kryteria,
- analiza ryzyka (risk assessment) – krok polegający na analizowaniu i szacowaniu dwóch wymiarów ryzyka, które dają się do pewnego stopnia kwantyfikować i modelować: (1) prawdopodobieństwa faktycznego wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka oraz (2) skutków (strat), jakie wynikną, o ile dane zdarzenie wystąpi,
- alokacja ryzyka (risk allocation) – krok polegający na podziale odpowiedzialności związanej z działaniami ograniczającymi poszczególne rodzaje ryzyka pomiędzy uczestników czy kontrahentów w danym przedsięwzięciu; jest to siłą rzeczy jednocześnie podział potencjalnych strat, jakie ryzyko może spowodować,
- ograniczanie ryzyka (risk mitigation) – krok obejmujący całokształt działań ukierunkowanych na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka oraz minimalizację strat związanych z materializacją ryzyka,
- monitoring i kontrola ryzyka (risk monitoring) – całokształt czynności zarządczych i kontrolnych związanych z organizowaniem procesu zarządzania ryzykiem.

W powyższym ujęciu pojawia się kluczowe pojęcie alokacji czy też transferu ryzyka, które będzie wielokrotnie używane w niniejszym artykule. Jak wskazuje teoria i praktyka zarządzania ryzykiem, optymalna alokacja ryzyka w kontekście zarządzania projektem powinna polegać na transferze poszczególnych rodzajów ryzyka na rzecz tego uczestnika projektu, który ma największe szanse i możliwości na efektywne ograniczenie danego zagrożenia. Należy jednak pamiętać, że przy generalnej słuszności jest to twierdzenie dość abstrakcyjne – w praktyce realizacji projektów wiele rodzajów ryzyka jest ze sobą silnie skorelowanych, stąd trudno jest oddzielić je od siebie i osiągnąć teoretyczne optimum poprzez alokację na różnych uczestników.

¹ Por. Partnerships Victoria, Risk Allocation and Contractual Issues. A Guide. June 2001, s. 16 i nast.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

Zgodnie z nieco innym ujęciem tematu, podmiot gospodarczy (uczestnik projektu) może w swojej strategii zarządzania ryzykiem przyjąć trzy generalne warianty działania:

- zaakceptować ryzyko, czyli przyjąć, że będzie nim zarządzać we własnym zakresie; to podejście implikuje, że dany podmiot uznał, iż jest w stanie lepiej ograniczyć prawdopodobieństwo i/lub skutki danego zagrożenia przy działaniu samodzielnym niż poprzez transfer ryzyka na rzecz innego podmiotu (z czym wiążą się określone koszty),
- transferować ryzyko na zewnątrz, poprzez przeniesienie go w drodze odpowiedniej umowy lub transakcji na innego kontrahenta we wspólnym przedsięwzięciu (projekcie); w tym wypadku dany podmiot oczywiście uznał, że kto inny ma lepsze możliwości do ograniczenia ryzyka i że w związku z tym wariant transferu będzie bardziej opłacalny niż działanie wewnętrzne,
- transferować ryzyko na zewnątrz, poprzez przeniesienie go na wyspecjalizowany podmiot, którego przedmiotem działalności jest zarządzanie danym rodzajem ryzyka – typowym przykładem będzie tu kupno odpowiedniej polisy od zakładu ubezpieczeniowego lub zabezpieczającego instrumentu finansowego od banku².

W zarządzaniu ryzykiem w projektach ppp stosowane są wszystkie trzy wymienione wyżej podejścia, widać też wyraźnie zależność między typem ryzyka a strategią stosowaną dla jego ograniczenia. Specyfika prawna i finansowa projektów ppp przesądza o tym, że szczególną rolę, z punktu widzenia zapewnienia projektowi bankowości, odgrywa transfer ryzyka pomiędzy uczestnikami projektu. Ten wariant będzie też w dalszej części artykułu nazywany alokacją ryzyka. Rodzaje ryzyka, będące przedmiotem alokacji, to przede wszystkim zagrożenia związane bezpośrednio z charakterystyką danego, konkretnego projektu, takie jak ryzyko techniczne, budowlane, operacyjne, rynkowe itp. Tego typu szeroka kategoria ryzyka, nazywana niekiedy ogólnie „ryzykiem projektu” (project risk), może być najskuteczniej zarządzana przez podmioty zaangażowane w realizację projektu.

Obok ryzyka bezpośrednio wynikającego z profilu biznesowego i struktury prawnej projektu istnieje również inna szeroka kategoria ryzyka, obejmująca zagrożenia, jakie występują w generalnym otoczeniu makroekonomicznym, finansowym, prawnym i politycznym projektu. Ten typ ryzyka określane jest terminem ryzyka „makro” (macro risk). Żaden z uczestników projektu nie jest z reguły w stanie wziąć na siebie tego typu ryzyka, stąd typowym podejściem jest w tym przypadku transfer ryzyka na rzecz instytucji i rynków wyspecjalizowanych w zarządzaniu nim przy pomocy ubezpieczeń i zabezpieczających instrumentów finansowych³.

Dalsza część artykułu poświęcona jest alokacji ryzyka w projekcie ppp rozumianej w zdefiniowany wyżej sposób, a więc jako transfer ryzyka pomiędzy uczestnikami projektu w kontekście finansowania projektu przez banki.

1.2. Alokacja ryzyka w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Jak wiadomo, pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego odnoszone jest do szerokiego obszaru form współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie świadczenia tzw. usług użyteczności publicznej, przy czym może ono obejmować zarówno działalność inwestycyjną, jak i bieżącą (eksploatacyjną). W praktyce międzynarodowej wykształciły się różnego rodzaju klasyfikacje typów projektów ppp, obejmujące cały wachlarz standardowych rozwiązań kontraktowych różniących się zakresem zadań i rodzajów ryzyka przekazanych przez stronę publiczną podmiotowi prywatnemu. Zasadniczo klasyfikacje te można podzielić na dwie grupy, które w nieco uproszczonej, ale komunikatywnej formie ukazuje poniższy Rysunek 1.

² Stefano Gatti, *Project Finance In Theory and Practice. Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*. Academic Press, 2008, s. 31 i nast.

³ Niektóre specjalistyczne rodzaje ubezpieczeń, np. związane z procesem budowlanym, są stosowane także w zarządzaniu ryzykiem projektu, jakkolwiek bardziej jako wzmocnienie alokacji ryzyka na danego uczestnika niż główny mechanizm ochrony. Natomiast wystandaryzowane instrumenty finansowe, takie jak derywaty i gwarancje, są podstawową formą zarządzania np. ryzykiem finansowym projektu (ryzyko walutowe, ryzyko stopy procentowej, ryzyko kredytowe kontrahenta).

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

Rysunek 1. Formy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego



Źródło: Oprac. na podstawie Deloitte, Closing the Infrastructure Gap: The Role Of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study, 2006.

Pierwsza grupa, na rysunku pokazana pod strzałką, obrazująca podział odpowiedzialności, obejmuje całe spektrum możliwych form partnerstwa, włączając w jego zakres działalność bieżącą i inwestycyjną. Jak widać na rysunku, w tym podejściu wyróżnia się 5 modeli, poczynając od prostej umowy o świadczenie usług, poprzez kolejne formy o coraz szerszym zakresie działania, a więc umowę rozbudowaną o zarządzanie określonym majątkiem infrastrukturalnym, umowę obejmującą dzierżawę majątku, umowę koncesyjną i wreszcie całkowitą prywatyzację określonego obszaru usług publicznych. W większości klasyfikacji miano ppp odnoszone jest do jedynie 3 spośród 5 wymienionych modeli współpracy publiczno-privatnej, a mianowicie do umów o zarządzanie majątkiem służącym do świadczenia usług użyteczności publicznej, umów dzierżawy majątku oraz do umów koncesyjnych.

Druga grupa klasyfikacji form ppp, pokazana na rysunku nad strzałką, dotyczy tylko tych projektów, które obejmują wybudowanie nowego majątku infrastrukturalnego. W najprostszym wariantcie mamy więc tutaj kontrakt Design-Build (zaprojektuj-zbuduj), a w kolejnych wariantach kontrakty o coraz szerszym zakresie, obejmujące także elementy działalności eksploatacyjnej, finansowania oraz tymczasowej lub definitywnej własności wybudowanego majątku.

W niniejszym artykule problem alokacji ryzyka omawiany będzie w odniesieniu do projektów ppp zawartych w klasyfikacjach drugiej grupy, a więc projektów zawierających fazę budowy majątku infrastrukturalnego. W artykule nie będzie jednak dokonywana szersza analiza różnic pomiędzy różnymi typami kontraktu ppp, gdyż, po pierwsze, jest to problem dotyczący w pierwszym rzędzie relacji między partnerem publicznym i prywatnym, a po drugie, powyższe zagadnienie jest już dość dobrze rozpoznane w krajowej literaturze poświęconej ppp. Poniżej natomiast rozwinięty zostanie problem relacji między projektem ppp a bankiem finansującym.

W powyższym kontekście wypada jedynie ogólnie stwierdzić, że w przedsięwzięciu ppp partnerem publicznym jest instytucja rządowa lub samorządowa odpowiedzialna za funkcjonowanie określonego sektora infrastruktury społecznej (np. służby zdrowia, szkolnictwa) czy gospodarczej (np. różnych gałęzi transportu, energetyki czy telekomunikacji). Na mocy umowy ppp, partner publiczny powierza podmiotowi prywatnemu wybudowanie, względnie rozbudowę lub modernizację, określonych składników majątkowych – budynków, urządzeń i instalacji – służących do świadczenia usług użyteczności publicznej oraz eksploatację stworzonego majątku w ciągu trwania umowy ppp. W zamian za wykonanie umownych zadań i ponoszenie związanych z tym ryzyk partner prywatny uzyskuje wynagrodzenie bądź w formie opłat uzyskiwanych od końcowych użytkowników usług, bądź w formie płatności przekazywanych bezpośrednio przez partnera publicznego.

Kluczową okolicznością dla banku, z punktu widzenia oceny ryzyka projektu, jest to, że niezależnie od zastosowanego typu umowy ppp dokument ten łączy w jednej transakcji dwa zdarzenia gospodarcze o całkowicie odmiennej ekonomice i profilu ryzyka – wybudowanie majątku infrastrukturalnego (tzn. właściwą inwestycję

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

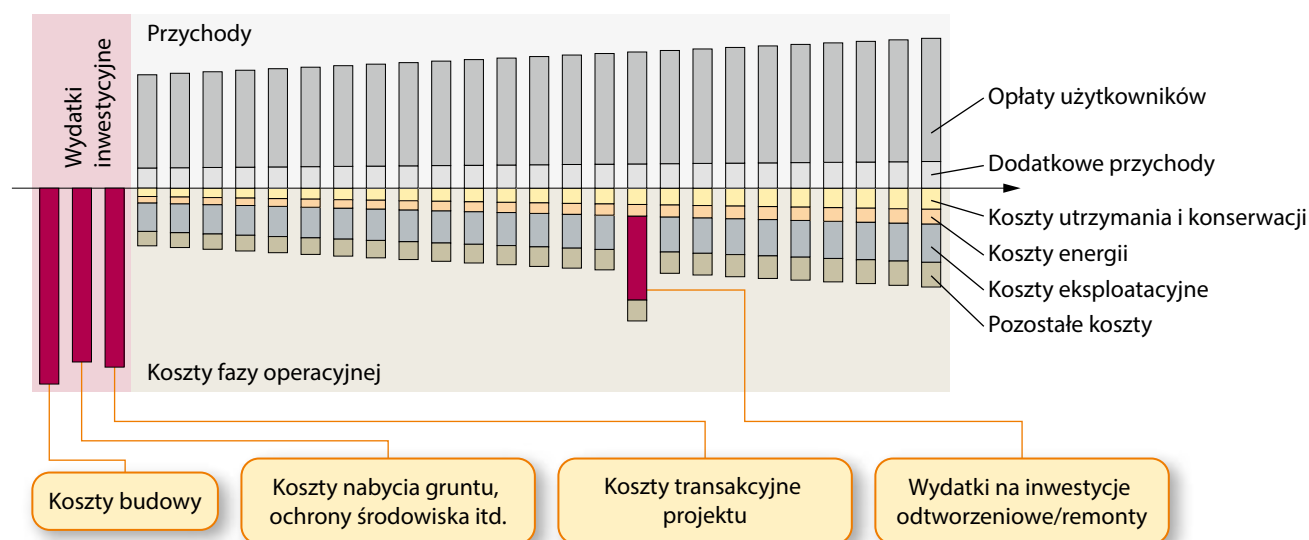
w potocznym znaczeniu tego słowa) oraz eksploatację tego majątku⁴. Teoretycznie znacznie przejrzysiej byłoby, gdyby podmiot publiczny zlecił osobno realizację inwestycji (wybudowanie drogi, tunelu, lotniska szpitala itd.) oraz na podstawie osobnej umowy i zapewne innym podmiotom zlecił zarządzanie wybudowanym majątkiem. Jednak taki tradycyjny tryb działania pozbawiłby stronę publiczną głównej przesłanki, dla której ppp w ogóle powstało, a więc możliwości przerzucenia na partnera prywatnego obowiązku sfinansowania projektu inwestycyjnego.

Z uwagi na zasadnicze odmienności w charakterystyce obu faz projektu, ryzyko fazy budowlanej (construction phase) obejmuje w dużej mierze inne rodzaje zagrożeń niż ryzyko fazy operacyjnej czy też eksploatacyjnej (operations phase). Ten zmieniający się w czasie trwania projektu zakres i profil ryzyka jest jedną z charakterystycznych cech zarządzania przez banki ryzykiem projektu ppp. Oczywiście są też elementy ryzyka wspólne dla całego okresu realizacji projektu, np. wynikające z jego struktury prawnej, względnie związane z szerszym otoczeniem makroekonomicznym i politycznym, w jakim projekt jest podejmowany. Jednakże fundamentem analizy ryzyka przez banki jest podział projektu na dwie główne fazy. Podobnie zresztą podchodzą do analizy projektów ppp agencje ratingowe, jeśli oceniają ryzyko projektu w związku z planowaną emisją obligacji – w procesie ratingu na ogół każda z faz uzyskuje najpierw swój własny rating, a dopiero w kolejnej fazie powstaje oficjalny, całościowy rating projektu.

Faza budowlana uznawana jest powszechnie za bardziej ryzykowną od fazy operacyjnej, co znajduje odpowiednie odzwierciedlenie w strukturze i warunkach jej finansowania. Faza budowlana trwa znacznie krócej – w zależności od stopnia skomplikowania inwestycji, zazwyczaj od 1 roku do 3 lat, podczas gdy faza operacyjna liczy w większości projektów od 20 do 40 lat.

Podstawowy profil przepływów finansowych w czasie w projekcie ppp jest pokazany na Rysunku 2., na którym wyraźnie widać różnice między fazą budowlaną i operacyjną. W trakcie fazy budowlanej następuje wykorzystanie na cele inwestycji lwiej części finansowania pozyskanego na projekt, ponadto w tej fazie projekt generuje wyłącznie koszty, a praktycznie żadnych przychodów. Podczas fazy operacyjnej projekt przynosi już przychody, które przeznaczane są w pierwszym rzędzie na spłatę i obsługę zadłużenia. Ta swoista symetria przepływów pieniężnych oraz kosztów i przychodów w czasie obu faz projektu jest głównym powodem, dla którego zostają one połączone w jedno przedsięwzięcie gospodarcze – dzięki temu połączeniu stworzone zostają warunki dla samofinansowania się i opłacalności ekonomicznej projektu.

Rysunek 2. Przepływy pieniężne w cyklu życia projektu ppp



Źródło: Oprac. na podstawie World Economic Forum, Strategic Infrastructure. Steps to Prepare and Accelerate Public-Private Partnerships. Geneva, May 2013.

⁴ Oczywiście podział projektu na dwie fazy: budowlaną i eksploatacyjną, pomija fazę prac przygotowawczych i planistycznych, tzw. fazę przedrealizacyjną, poprzedzającą właściwe rozpoczęcie projektu ppp. Z formalnego i finansowego punktu widzenia start projektu następuje w momencie tzw. zamknięcia finansowego, czyli spełnienia wszystkich warunków zawieszających zawartych w umowie ppp (umowie projektu).

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

2. Ryzyko banków w projektach realizowanych w formule Project Finance

Jak wcześniej zaznaczono, w niniejszym artykule podejście banków do zarządzania ryzykiem związanym z finansowaniem projektów ppp przedstawione zostanie w kontekście projektów organizowanych i finansowanych przy zastosowaniu formuły Project Finance. Jest to dominująca forma realizacji przedsięwzięć ppp na całym świecie, natomiast trzeba pamiętać, że formuła Project Finance stosowana jest także w dużych projektach inwestycyjnych prowadzonych z wyłącznym udziałem firm sektora prywatnego, zwłaszcza w sektorze energetycznym (poszukiwania ropy i gazu) oraz transportowym⁵.

2.1. Podstawowe zasady modelu Project Finance

Project Finance jest techniką długoterminowego finansowania inwestycyjnego, które pozyskiwane jest dla potrzeb konkretnego projektu inwestycyjnego i oparte jest wyłącznie lub niemal wyłącznie o przepływy finansowe i aktywa tegoż projektu. Aby wyodrębnić przepływy finansowe projektu z bilansu firmy lub instytucji, która go inicjuje, założona zostaje spółka celowa (ProjectCo, Special Purpose Vehicle lub SPV). Działalność spółki celowej czy projektowej ograniczona jest wyłącznie do realizacji danego projektu – w sensie prawnym i finansowym spółka SPV stanowi niejako upostaciowienie projektu. W modelu Project Finance spółka celowa pozyskuje finansowanie na projekt bez korzystania z bezpośrednich gwarancji czy poręczeń ze strony swoich właścicieli (sponsorów projektu), tak więc wierzyciele nie mają wobec nich żadnego regresu (non-recourse financing) bądź jest on bardzo ograniczony i pośredni (limited-recourse financing).

Dla zrozumienia istoty formuły Project Finance, zwłaszcza w perspektywie zarządzania ryzykiem przez banki, kluczowe jest pytanie – na czym opiera się standing kredytowy spółki celowej? Jak łatwo zauważyć, nie może on być określany przez tradycyjne zasady analizy kredytowej przedsiębiorstw. Spółka SPV w momencie rozpoczęcia projektu, a więc wówczas gdy pozyskuje zewnętrzne finansowanie, z definicji nie może się poszczycić jakąkolwiek historią działalności – nie posiada żadnych aktywów ani nie osiąga przychodów. Spółka taka nie spełnia w ogóle normalnych wymogów zdolności kredytowej – jedynym jej majątkiem jest świeżo podpisana umowa ppp, która nakłada na nią szereg bardzo poważnych zadań i duże ryzyko, przy bardzo odległej perspektywie osiągnięcia pierwszych przychodów.

Co zatem decyduje o zdolności spółki projektowej do pozyskania kredytów długoterminowych o często wielomiliardowej wartości? Otóż najkrócej charakteryzując, kluczem do podejścia Project Finance jest niezwykle staranna alokacja ryzyka między spółką celową i pozostałymi uczestnikami projektu. Dzięki zastosowaniu całego wachlarza różnorodnych rozwiązań kontraktowych i gwarancyjnych, spółka celowa transferuje praktycznie całość ryzyka projektu, jakie przyjęła na siebie na podstawie umowy ppp z partnerem publicznym, na inne podmioty, w szczególności na firmy wykonawcze w fazie budowlanej oraz operatorów fazy eksploatacyjnej (operacyjnej) projektu, wreszcie na przyszłych odbiorców produktów/usług projektu.

Należy jeszcze podkreślić, że w strukturze Project Finance spółka projektowa sama nie wykonuje praktycznie żadnych zadań inwestycyjnych czy eksploatacyjnych – cała rzeczywista działalność wykonawcza zostaje przez nią powierzona kolejnym podmiotom na podstawie osobnych umów, co pozostawia spółce celowej głównie czynności administracyjne i sprawozdawcze. Na skutek takiego podziału zadań w projekcie spółka celowa staje się niejako „transparentna” pod względem ryzyka – spółka ta przenosi całą swoją odpowiedzialność i ryzyko wynikające z umowy ppp na kontrahentów, przy czym transfer ryzyka dokonany w kontraktach wykonawczych jest dokładnie symetryczny z umową ppp (zasada „back-to back”) bądź nawet zakres czy parametry zobowiązań zostają ustawione w taki sposób, aby zapewnić spółce SPV pewien margines bezpieczeństwa.

Jak wcześniej wspomniano, w kontekście całościowego zarządzania ryzykiem projektu, niektóre rodzaje ryzyka spółki projektowej mogą zostać także przejęte przez inne podmioty niż bezpośredni uczestnicy projektu. Na przykład pewne specjalistyczne rodzaje ryzyka mogą zostać uplasowane przez spółkę na rynku ubezpieczeniowym lub zabezpieczone przez instytucje bankowe (np. ryzyko walutowe lub ryzyko stopy procentowej). W szczególnym wypadku część ryzyka spółki projektowej może nawet zostać przetransferowana z powrotem

⁵ Według danych Thomson Reuters w 2012 roku na wspomniane trzy sektory przypadło łącznie 84% całkowitej globalnej kwoty kredytów udzielonych przez banki w formule Project Finance wynoszącej 195,7 mld USD. Por. Thomson Reuters, Project Finance Review, Full Year 2012.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

do sektora publicznego, jeśli projekt skorzysta z dostępnych form wsparcia państwa dla inwestycji infrastrukturalnych (np. w postaci gwarancji finansowych, względnie dotacji budżetowych lub preferencyjnych kredytów).

Formy alokacji ryzyka zastosowane w konkretnym projekcie ppp mogą być bardzo różne, w zależności od otoczenia prawnego i regulacyjnego projektu, specyfiki samego przedsięwzięcia czy wreszcie od siły przetargowej poszczególnych uczestników projektu. Podstawową zasadą pozostaje jednak zawsze minimalizacja rezydualnego ryzyka pozostającego na barkach spółki projektowej. Tylko spółka o wiarygodnym standingu kredytowym może bowiem wykonać swoje fundamentalne zadanie, czyli pozyskać finansowanie zewnętrzne na realizację projektu, w tym zwłaszcza finansowanie dłużne na warunkach zapewniających projektowi opłacalność.



Kluczowa dla modelu Project Finance idea przeniesienia przez spółkę SPV praktycznie całości jej zadań i ryzyka na inne podmioty może wydawać się genialna w teorii, ale warto w tym kontekście zadać pytanie, jak idea ta sprawdza się w praktyce? Należy pamiętać, że dokonany w projekcie transfer ryzyka nie ma charakteru absolutnego, a jego skuteczność jest uzależniona od szeregu czynników. W zasadzie transfer ten dokonywany jest głównie przy pomocy instrumentów prawnych. Jeśli z jakichkolwiek względów zobowiązania przyjęte przez kontrahentów spółki SPV nie zostaną wykonane (np. w wyniku upadłości kontrahenta, niedostatecznego potencjału wykonawczego jego podwykonawców, zmian przepisów, wzrostu kosztów budowy itd.), a podjęte działania prawne nie przyniosą zadowalającego efektu, odpowiedzialność za zaburzenia w realizacji projektu i ich skutki finansowe dotkną w końcu spółkę projektową, a w ostatecznym rozrachunku banki, które ją finansują. Warto tu zwrócić uwagę, że dla skuteczności alokacji ryzyka niezwykle istotny jest czynnik czasu, krytyczny zwłaszcza w trakcie fazy budowlanej. Prace w tej fazie przebiegają w ścisłym reżimie czasowym wyznaczonym przez harmonogram projektu, tak więc kroki naprawcze podejmowane w razie problemów muszą dać szybkie rezultaty – po prostu nie ma tu miejsca na przewlekłe procedury sądowe i administracyjne.

Z powyższego zarysu dość jasno wynika, że aby naprawdę skutecznie przerzucić ryzyko na pozostałych uczestników projektu, jakie na spółkę SPV nałożyła umowa ppp, nie wystarczą same standardowe klauzule kontraktowe. Banki muszą zastosować specyficzne rozwiązania finansowe, zarządcze i prawne, które dadzą im bardzo daleko posuniętą kontrolę zarówno nad przebiegiem projektu w ogólnym sensie biznesowym, jak i w szczególności nad strumieniami pieniężnymi w projekcie i gospodarką finansową spółki SPV. Rozwiązania te stanowią w istocie rzeczy podstawę formuły Project Finance. Konieczność zastosowania wysoce sformalizowanych i specjalistycznych procedur finansowania spółki SPV jest równocześnie wymuszana przez wysoką dźwignię finansową, przy jakiej z reguły spółka ta funkcjonuje, a która powoduje dodatkową dużą wrażliwość strumieni pieniężnych spółki – stąd zagrożenie dla obsługi długu bankowego – na różnego rodzaju nieprzewidziane zakłócenia.

Aby przedstawić możliwie wyraźnie specyfikę instrumentarium Project Finance, główne jego elementy zostaną przedstawione poniżej w zestawieniu z analogicznymi aspektami rutynowego finansowania przedsiębiorstw (Corporate Finance). Dla porządku należy podkreślić, że przedstawiony opis jest bardzo zwięzły i skupia się jedynie na najważniejszych cechach modelu Project Finance. Uwagi o kredytach czy długu spółki SPV traktować będą zadłużenie spółki jako jednolitą całość, bez wchodzenia w szczegóły struktury długu. Tymczasem w wielu projektach, obok kredytów bankowych mających charakter długu uprzywilejowanego (senior debt), występuje także dług podporządkowany (subordinated debt) oraz kredyty publicznych instytucji finansowych i (rzadziej) dług obligacyjny. Ważnym elementem kontroli przez banki ryzyka projektu jest w takiej sytuacji zarządzanie relacjami z pozostałymi wierzycielami⁶. Ponadto samo finansowanie bankowe nie jest najczęściej jednolite – obok głównego kredytu inwestycyjnego występują z reguły jeszcze dodatkowe mniejsze kredyty o odrębnym przeznaczeniu, takie jak kredyt na kapitał obrotowy spółki czy kredyt zaciągany na VAT. Wiele tego rodzaju szczegółowych kwestii zostanie pominiętych, aby skoncentrować uwagę się na najistotniejszych zagadnieniach.

⁶ Narzędziem unormowania relacji pomiędzy wierzycielami spółki projektowej są odpowiednie umowy (intercreditor agreements).

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

2.2. Czynniki ryzyka w modelu Project Finance

Zasadnicze czynniki ryzyka w modelu Project Finance związane z finansowaniem spółki projektowej można streścić następująco:

1. Project Finance stosowany jest przy kredytowaniu spółki o potencjalnie bardzo dużej niestabilności biznesowej, wynikającej z faktu, że podstawą jej działalności po stronie przychodowej jest dokładnie jeden kontrakt (umowa ppp), a aktywa składają się z jednego składnika bądź zestawu ściśle powiązanych procesem technologicznym składników majątkowych (majątek infrastrukturalny wybudowany w projekcie, np. most, terminal portowy czy szpital). Stwarza to bardzo daleko posuniętą koncentrację działalności i stąd wrażliwość na wszelkiego rodzaju zagrożenia natury biznesowej, politycznej czy zaliczane do zakresu tzw. siły wyższej⁷. Sytuacja ta zasadniczo różni się od funkcjonowania „zwykłych” firm, zwłaszcza dużych, które prowadzą często dalece zdywersyfikowaną działalność, dysponują różnorodnym majątkiem, a swoboda podejmowania przez nie nowych kierunków działania jest rzadko ograniczana formalnymi zakazami. Daje im to znaczną odporność na zaburzenia czy gwałtowne zmiany w otoczeniu rynkowym i społeczno-politycznym.
2. Dodatkowym czynnikiem biznesowym kreującym wysoką wrażliwość spółki SPV na nieoczekiwane zaburzenia jest fakt, że cała jej egzystencja zależy od udanego zrealizowania jednego dużego projektu inwestycyjnego. „Zwykłe” przedsiębiorstwa realizują różnorodne inwestycje zgodnie ze swoimi planami rozwoju i praktycznie nigdy nie działają przy takiej koncentracji specyficznego ryzyka, jakie stwarza proces inwestycyjny – można tu zauważyć, że formuła Project Finance została wymyślona właśnie po to, aby przedsiębiorstwa mogły przetrwać „poza bilans” projekty inwestycyjne mogące w razie niepowodzenia zagrozić ich stabilności finansowej.
3. Spółki SPV działają przy bardzo wysokiej dźwigni finansowej (financial leverage), tj. przy niskich kapitałach własnych i wysokim zadłużeniu. Regułą jest, że relacja długu do aktywów w spółkach projektowych wynosi przeciętnie 80% do 90%, ale dla projektów o bezpiecznym profilu biznesowym nierzadko wskaźnik ten dochodzi nawet do 95%. Relacja kapitału do długu spółek projektowych na wspomnianym poziomie oddaje swego rodzaju punkt równowagi, w którym ryzyko kredytowe banków „wyrównuje się” z ryzykiem inwestycyjnym udziałowców spółki SPV (inwestorów kapitałowych w projekcie). Mówiąc inaczej, niska inwestycja kapitałowa przy danym poziomie aktywów i wyniku finansowego spółki podnosi stopę zwrotu z inwestycji osiąganą przez inwestorów do wysokości, która co najmniej pokrywa ich koszt kapitału, oddający ponoszone ryzyko⁸. Stopień zlewarowania spółek projektowych jest radykalnie wyższy niż „zwykłych” firm, gdzie relacja kapitałów własnych do aktywów nierzadko przekracza 50%.



Dla banków finansujących spółkę projektową jej wysoka dźwignia finansowa jest oczywiście czynnikiem zwiększającym znacznie ryzyko kredytowe – przy danej kwocie długu płatności z tytułu jego obsługi są faktycznie kosztem stałym dla spółki, stąd przy wysokim obciążeniu długiem wystąpienie nieprzewidzianych zakłóceń w strumieniach pieniężnych spółki może łatwo prowadzić do utraty płynności przez spółkę i choćby przejściowego zaprzestania obsługi długu. Oceniając ten aspekt modelu Project Finance, z punktu widzenia banków, należy jednak wskazać na drugą stronę medalu – banki akceptują tak wysoki poziom dźwigni, gdyż stosują wobec spółek SPV bez porównania ostrzejsze rygory kontrolne i zarządcze niż przy rutynowym finansowaniu przedsiębiorstw⁹.

⁷ Warto podkreślić, że wymóg całkowitej koncentracji działalności spółki SPV na realizacji projektu, dla którego została powołana, jest formalnie zawarty w umowach projektu. Tyko w ten sposób banki mogą sprawować stałą kontrolę nad wynikami biznesowymi i finansowymi spółki.

⁸ Pełne przedstawienie założeń kalkulacji wymaganego zwrotu z kapitału przez inwestorów w spółkę SPV w kontekście ponoszonego przez nich ryzyka inwestycyjnego wymagałoby dłuższego wywodu, poza tym kwestia ta wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

⁹ Banki dokładnie modelują i prognozują oczekiwane strumienie pieniężne w projekcie, z czego ostatecznie wynika m.in. akceptowany przez nie poziom dźwigni finansowej spółki SPV. W pewnym uproszczeniu głównym parametrem decydującym o dźwigni będzie zmienność strumieni pieniężnych projektu wyrażana poprzez wskaźniki DSCR (tj. wskaźniki pokrycia obsługi długu przez dostępny cash flow). Problem też zostanie poruszony w dalszej części artykułu. Por. także Project Finance, [w:] The EPEC PPP Guide, przewodnik on-line na stronie internetowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego www.eib.org



2.3. Instrumenty zarządzania ryzykiem przez banki w modelu Project Finance

Przechodząc do metod zarządzania przez banki ryzykiem w formule Project Finance, wskazać można na następujące środki i narzędzia utrzymywania kontroli nad przebiegiem projektu i sytuacją finansową spółki SPV:

1. Spółka celowa, prowadząca projekt ppp, jest w gruncie rzeczy traktowana przez banki jako ich własny instrument o charakterze finansowym, będący centralnym, integrującym elementem całokształtu relacji kontraktowych w projekcie, poprzez które wszystkie rodzaje ryzyka w projekcie zostają transferowane do tych uczestników, którzy stwarzają najlepszą szansę na zaabsorbowanie ryzyka. Bankowalność indywidualnych kontraktów polega m.in. na tym, że ich zapisy są dokładnie skoordynowane ze sobą i podporządkowane zapisom w „umowie-matce”, czyli umowie ppp, w taki sposób, aby zapewnić spółce projektowej możliwie jak najkorzystniejszą pozycję w każdym kontrakcie. Wzmacnia to bezpieczeństwo wykonania zobowiązań projektowych przez spółkę SPV, co w ostatecznym rachunku stabilizuje strumień pieniędzy w projekcie.
2. Ponieważ ryzyko biznesowe zostaje alokowane poprzez różnorakie relacje kontraktowe na kontrahentów spółki SPV, to od nich zależy w decydującym stopniu ostateczny sukces lub porażka projektu. Tak więc kluczowym aspektem ryzyka projektu jest ryzyko kontrahenta (counterparty risk). Środkiem na ograniczenie tego ryzyka jest w pierwszym rzędzie stawianie bardzo wyśrubowanych wymagań potencjalnym partnerom biznesowym w projekcie zarówno od strony czysto wykonawczej (potencjał i doświadczenie w danej branży, historia pomyślnej realizacji podobnych projektów), jak i standingu finansowego.

Charakterystycznym rysem projektów realizowanych w trybie Project Finance, w kontekście ryzyka kontrahenta, jest fakt, że wiele kluczowych kontraktów wykonawczych realizowanych jest przez firmy, które są jednocześnie inwestorami kapitałowymi w spółce SPV, czyli tzw. sponsorami projektu¹⁰. Wynika to z faktu, że bardzo często te właśnie firmy od początku niejako „stoją za projektem”, tj. uczestniczyły w pracach przygotowawczych, wypracowały strategię biznesową projektu i przygotowały ofertę ppp dla partnera publicznego. Inwestycja kapitałowa w spółkę SPV jest dla tych firm elementem większej całości, na którą składają się także (a często przede wszystkim) kontrakty wykonawcze. Udział tych samych firm w projekcie w podwójnej niejako roli może budzić wątpliwości co do tego, jakie są ich główne interesy i motywy działania, a zwłaszcza, czy nie nadużywają swojej specyficznej pozycji. Niezależnie od nieuniknionego w tej sytuacji braku przejrzystości, stwierdzić jednak należy, że sytuacja ta ma, z punktu widzenia banków, także istotne potencjalne plusy¹¹. Wspomniane firmy, będąc inwestorami w spółce SPV, są zainteresowane

¹⁰ W praktyce zazwyczaj nie są to dokładnie te same firmy, ale podmioty afiliowane ze sobą, tj. należące do tej samej grupy kapitałowej.

¹¹ Można tu zauważyć, że punkt widzenia banków nie musi być w tym przypadku tożsamy z perspektywą partnera publicznego w projekcie ppp, który może nie czuć się komfortowo we wspomnianej sytuacji, np. wtedy, gdy widać, że strona prywatna znacznie lepiej rozumie założenia projektu, a jednocześnie realizuje dość złożoną strategię biznesową i kontraktową.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

ostatecznym sukcesem projektu, tak więc fakt, że znajdują się niekiedy „po obu stronach” stołu negocjacji, eliminuje w naturalny sposób typowe konflikty interesów i gry kontraktowe, jakie na ogół występują pomiędzy zamawiającym i wykonawcą. Jeśli firmy te spełniają jednocześnie wszystkie wymogi stawiane kontrahentom dotyczące potencjału, doświadczeń i wyników działalności, ich udział może istotnie zmniejszać generalne ryzyko projektu.

3. Elementem wzmacniającym efektywność alokacji ryzyka na kontrahentów są typowe dla modelu Project Finance klauzule kontraktowe, które dają spółce SPV większą swobodę działania w porównaniu z kontrahentem, np. w kwestii zakończenia kontraktu w związku z niewykonywaniem obowiązków przez drugą stronę, egzekwowania standardów jakościowych wykonania kontraktu, uzyskania odszkodowań czy zmiany warunków umowy (np. indeksacji cen umożliwiającej spółce SPV przerzucenie wzrostu kosztów na kontrahenta).
4. Relacja dłużnik-wierzyciel pomiędzy bankami i spółką SPV jest w modelu Project Finance w zasadzie całkowicie jednostronna i podporządkowana głównemu priorytetowi, jakim jest niezakłócona obsługa kredytów bankowych. Cała działalność spółki projektowej jest drobiazgowo kontrolowana przez banki poprzez system prognozowania i budżetowania finansowego powiązany z mechanizmami „szybkiego reagowania” (forward-looking triggers), uruchamiającymi automatycznie działania naprawcze w razie pogorszenia się założonych wskaźników finansowych, zwłaszcza dotyczących płynności oraz zdolności obsługi długu. Spółka SPV ma wyraźnie określony czasowo okres „życia”, czyli zarówno realizacja projektu, terminy kredytów, jak i cały system planowania i prognozowania są, co do zasady, powiązane z terminem zakończenia działalności spółki. Kwota i rodzaje zadłużenia spółki są również szczegółowo planowane i kontrolowane. Terminy płatności z tytułu obsługi kredytów są dostosowane do strumieni pieniężnych wynikających z przebiegu realizacji projektu, tak więc każda spłata długu ma ściśle określone źródło środków.
Powyższe reguły wyglądają zupełnie inaczej przy kredytowaniu „zwykłych” przedsiębiorstw, zwłaszcza tych znajdujących się w normalnej sytuacji biznesowej i finansowej, która nie wymaga od banku podejmowania nadzwyczajnych kroków naprawczych i kontrolnych. Relacja banku z firmą ma znacznie bardziej partnerski charakter, kontrola sytuacji finansowej firmy-dłużnika jest znacznie łagodniejsza w zakresie obowiązków sprawozdawczych, a zwłaszcza automatyzmu mechanizmów korekcyjnych. Firmy z natury rzeczy traktowane są jako podmioty o nieograniczonym terminie działania, stąd projekcje finansowe wykonywane przez banki nigdy nie dotyczą całego „życia” firmy. Generalnie zakłada się, że kwota ich zadłużenia będzie wzrastać wraz z rozwojem firmy. Szereg składników zadłużenia bankowego firm nie ma bądź ustalonego z góry terminu spłaty („evergreen facilities”), bądź spłacana jest w jednym końcowym terminie, a nie w trybie regularnych amortyzowanych spłat.
5. Strumienie pieniężne w projekcie i gospodarka płynnością spółki SPV są ściśle kontrolowane przez banki poprzez system rachunków bankowych dedykowanych dla określonego typu rozliczeń i płatności oraz poprzez dokładnie i z góry określoną kolejność regulowania poszczególnych rodzajów wydatków z dostępnych, płynnych środków w drodze tzw. kaskady gotówki (cash waterfall). Głównym priorytetem po pokryciu bieżących kosztów projektu jest zapewnienie bezpieczeństwa obsługi długu. Możliwości zaciągania nowych długów bądź dokonywania lokat środków przez spółkę SPV poza systemem rachunków kontrolowanym przez banki są radykalnie ograniczone. Zwiększeniu stabilności i przewidywalności strumieni pieniężnych służy m.in. systematyczne zasilanie rachunków rezerwowych projektu gromadzących środki na przewidywane wypłaty z określonych tytułów.
Rozwiązania powyższego typu w relacjach ze „zwykłymi” firmami również występują, ale stosowane są przez banki w sposób selektywny i bez porównania bardziej liberalny, przy generalnej swobodzie kierownictwa firm do zarządzania swoimi finansami.
6. Całe zadłużenie spółki SPV w bankach ma charakter długu zabezpieczonego (secured debt), przy czym zakres stosowania zabezpieczeń jest bez porównania szerszy niż przy standardowym kredytowaniu przedsiębiorstw. Zabezpieczenia banków ustanowione są praktycznie na wszystkich aktywach rzeczowych i finansowych spółki SPV, obejmują też cesję na rzecz banków praw majątkowych z wszystkich kontraktów, polis ubezpieczeniowych, wartości niematerialnych itd. Ważnym instrumentem kontroli spółki jest ponadto zastaw na jej akcjach/udziałach ustanowiony przez właścicieli na rzecz banków. Wreszcie charakterystyczną, typową dla Project Finance formą zabezpieczenia prawnego jest formalna możliwość zajęcia przez bank miejsca poszczególnych kontrahentów lub spółki SPV w posiadanych przez nich kontraktach w razie sytuacji kryzysowej, grożącej wypowiedzeniem danego kontraktu (step-in rights). Celem tego rozwiązania jest zastąpienie podmiotu, który stracił zdolność do prawidłowego wykonywania kontraktu przez

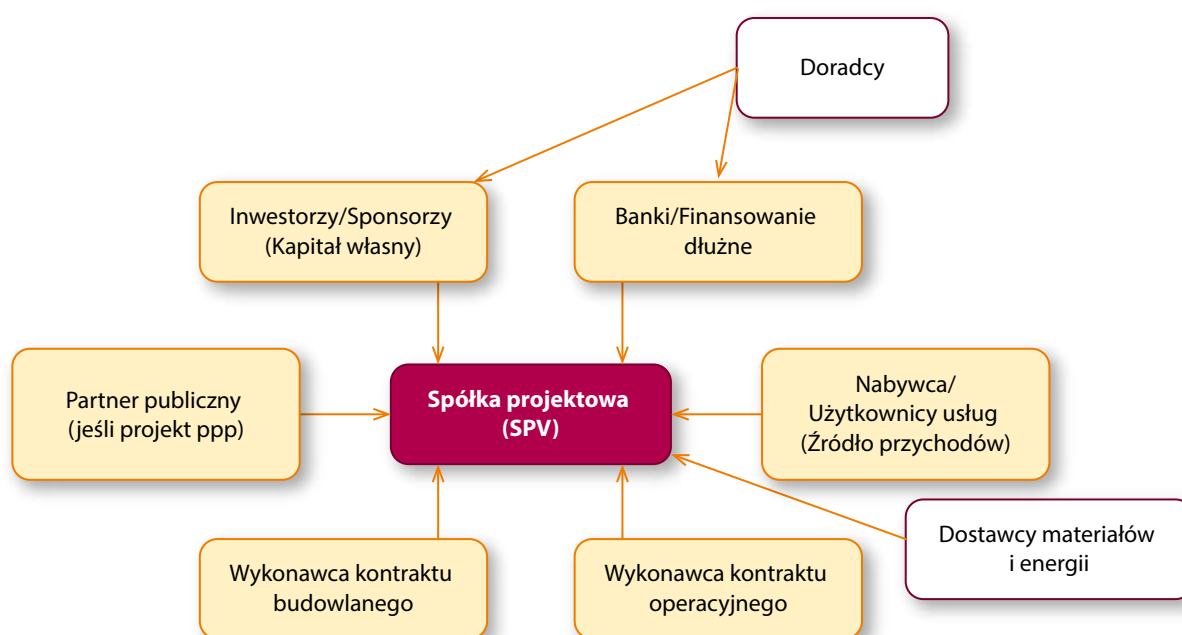
II. Analiza ryzyka w projektach ppp

inny i uniknięcie w ten sposób załamania się całego projektu oraz długotrwałych i kosztownych procedur prawnych związanych z restrukturyzacją projektu bądź realizacją zabezpieczeń.

W standardowym finansowaniu firm zabezpieczenia prawne i rzeczowe stosowane są w sposób selektywny, istotna część kredytów bankowych ma charakter niezabezpieczony. Zabezpieczenia banków mają na ogół mniej wszechstronny charakter, jeśli brać pod uwagę wachlarz objętych nimi aktywów majątkowych firm, a podstawowym celem ustanowienia zabezpieczeń jest upłynnienie obciążonych aktywów i odzyskanie wierzycelności banku już po wypowiedzeniu umowy kredytowej i wszczęciu procedur windykacyjnych.

Na zakończenie uwag o modelu Project Finance warto jeszcze przedstawić strukturę powiązań między głównymi uczestnikami projektu w postaci graficznej. Warto podkreślić, że z projektem ppp będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy wśród uczestników projektu wystąpi partner publiczny, który przekaze określone zadania inwestycyjne i eksploatacyjne prywatnej spółce SPV. Jednakże projekt organizowany i finansowany w modelu Project Finance może też odbywać się wyłącznie z udziałem podmiotów prywatnych. Dlatego na Rysunku 3. partner publiczny pokazany jest jako jeden z możliwych uczestników projektu.

Rysunek 3. Struktura powiązań między uczestnikami projektu w modelu Project Finance



Źródło: Oprac. na podstawie Moody's Investors Service, Generic Project Finance Methodology, December 20, 2010.

Należy wyraźnie podkreślić, że powyższy schemat relacji w projekcie ma charakter bardzo uproszczony, w rzeczywistych projektach ppp ilość podmiotów oraz łączących ich relacji prawnych i finansowych może być znacznie większa. W szczególności warto wspomnieć o specyficznym dla Project Finance typie umowy, który nie występuje na Rysunku 3., a mianowicie o tzw. umowach bezpośrednich (direct agreements). Są to umowy zawierane przez banki ze wszystkimi kontrahentami spółki SPV (w tym zwłaszcza z wykonawcą kontraktu budowlanego i operatorem fazy operacyjnej, ale także ich podwykonawcami), jak również z podmiotem publicznym – stroną umowy ppp. Umowy bezpośrednie są instrumentem prawnym dającym bankom możliwość przejęcia kontraktów spółki SPV w razie istotnego zagrożenia ich realizacji w celu znalezienia szybkiego rozwiązania problemu bez konieczności zrywania kontraktu. Ważna rola tych umów w zarządzaniu ryzykiem projektów potwierdza, że najważniejszym, z punktu widzenia banków, składnikiem majątkowym spółki SPV nie są wcale jej aktywa rzeczowe, ale właśnie kontrakty wykonawcze, umożliwiające jej wykonanie zobowiązań wynikających z umowy ppp¹².

¹² Jak będzie to szerzej wyjaśnione w dalszej części artykułu, konstrukcja prawna projektów ppp sprawia, że w większości wypadków spółka SPV nie jest pełnym i formalnym właścicielem majątku rzeczowego, jaki został wybudowany i funkcjonuje w projekcie, stąd dostęp banków i innych wierzycieli spółki do tego majątku jest mocno utrudniony.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

3. Alokacja i zarządzanie ryzykiem w fazie budowlanej projektu ppp

W trakcie fazy budowlanej projektu ppp zostaje wybudowany i doprowadzony do gotowości eksploatacyjnej zespół aktywów majątkowych – budynki, instalacje i urządzenia – które będą służyły do świadczenia usług użyteczności publicznej w czasie fazy operacyjnej projektu. Faza budowlana rozpoczyna się w momencie wejścia w życie całego pakietu umów projektu, czyli w chwili tzw. zamknięcia finansowego projektu, a kończy się z chwilą przeprowadzenia wszystkich stosownych testów technicznych oraz dokonania formalnego odbioru inwestycji przez inwestora (spółkę projektową) i instytucje nadzorcze¹³.

Warto jeszcze dodać, że pewne podobieństwa do fazy budowlanej wykazuje pod względem ryzyka także początkowy okres fazy operacyjnej, czyli okres tzw. rozruchu („ramp-up phase”), gdy majątek projektu dochodzi do pełnej zaplanowanej sprawności i efektywności. Stąd w niektórych analizach, obok pojęcia „ryzyko budowlane” („construction risk”), względnie „ryzyko fazy budowlanej”, używane jest nieco szersze pojęcie „ryzyko ukończenia realizacji projektu” („completion risk”)¹⁴, obejmujące także czynności związane z rozruchem. Fundamentem analizy ryzyka projektu pozostaje jednak rozróżnienie fazy budowlanej i operacyjnej.

3.1. Charakterystyka ryzyka fazy budowlanej projektu ppp

Ryzyko fazy budowlanej projektu można najogólniej określić jako zagrożenie związane z fazą budowy, która zostanie zrealizowana przy przekroczeniu założonego poziomu kosztów inwestycji i/lub terminu zakończenia prac, względnie przy niedotrzymaniu zamierzonych standardów technicznych i wskaźników efektywności majątku, niezbędnych dla osiągnięcia poziomu przychodów planowanego na okres eksploatacji (oczywiście w skrajnym przypadku rozpoczęta inwestycja może zostać w ogóle nieukończona).

Kluczowym i najbardziej kontrolowanym aspektem ryzyka budowlanego jest kwestia przekroczeń planowanego poziomu kosztów. Nieplanowany wzrost kosztów lub zwłoka w realizacji budowy (prowadząca nieuchronnie do przekroczenia budżetu kosztów projektu) mogą być wynikiem bardzo wielu czynników, które są zupełnie niezależne od wykonawcy (warunki geologiczne, techniczne i pogodowe na placu budowy, dostępność materiałów, sytuacja na rynku pracy) oraz mogą wynikać z błędów w planowaniu projektu i koordynacji działań uczestników projektu oraz innych podmiotów mających potencjalny wpływ na przebieg projektu, np. władz administracyjnych.

Zagrożenie stwarzane przez ryzyko wzrostu kosztów budowy nie jest oczywiście jednakowe w przypadku wszystkich projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury. Dwa podstawowe czynniki różnicujące pod tym względem ryzyko projektu to:

- stopień technicznej trudności danego projektu,
- potencjał wykonawczy i doświadczenie firmy wykonawczej realizującej fazę budowlaną projektu (construction contractor).

Stopień trudności projektu zależy w ogólnym sensie od skali skomplikowania projektu budowlanego i przyjętej technologii, warunków placu budowy oraz dostępności i stabilności kosztów czynników produkcji. Istotny jest także sektor infrastruktury, w którym ma miejsce dane przedsięwzięcie. Większość projektów ppp, realizowanych w obszarze infrastruktury społecznej czy transportowej (drogownictwo), uznawanych jest generalnie za projekty niskiego lub umiarkowanego ryzyka budowlanego, ale nie musi to być regułą – np. projekt drogowy o wysokim nasyceniu obiektami inżynierskimi (tunele, mosty) może okazać się bardzo trudny w realizacji.

W przypadku firmy wykonawczej ważny, z punktu widzenia ryzyka projektu, jest zarówno jej standing finansowy, jak i jej możliwości wykonawcze widziane w kontekście konkretnego rodzaju projektu (doświadczenie

¹³ Pakiet wszystkich kluczowych umów biznesowych i finansowych projektu ppp wchodzi w życie jednocześnie wraz ze spełnieniem wszystkich warunków zawieszających zawartych w tych umowach. Natomiast moment podpisania głównej umowy projektu, czyli umowy ppp, jest nazywany zamknięciem komercyjnym projektu. Zamknięcie finansowe (financial close) ma często miejsce wiele miesięcy po zamknięciu komercyjnym projektu (commercial close), gdyż spełnienie niektórych warunków zawieszających, np. dotyczących uzyskania określonych zezwoleń administracyjnych, może być bardzo czasochłonne.

¹⁴ Podejście to stosuje m.in. agencja ratingowa Fitch Ratings w swoich ocenach projektów infrastrukturalnych i realizowanych w trybie Project Finance. Por. Fitch Ratings, Completion Risk In Project Finance. Special Report, 16 October 2013.

i reputacja w kwestii realizacji podobnych projektów w terminie i zgodnie z budżetem kosztów, zdolność do zarządzania podwykonawcami itd.).

3.2. Alokacja ryzyka poprzez kontrakt budowlany

Zgodnie z typową sytuacją w projektach ppp, partner publiczny przenosi odpowiedzialność za realizację fazy budowlanej i związane z tym ryzyko na spółkę SPV na mocy postanowień umowy projektu. Z kolei spółka projektowa alokuje ryzyko związane z fazą budowy na firmę wykonawczą poprzez kontrakt budowlany. Efektywność transferu ryzyka w tym ostatnim wypadku zależy będzie od tego, na ile skutecznie odpowiedzialność za ewentualne przekroczenia kosztów i terminów budowy oraz naruszenie jakościowych standardów wykonania zostanie przeniesiona na rzecz firmy wykonawczej. Będzie to funkcją warunków kontraktu, ale także poziomu ceny i generalnej zgodności strony formalnej kontraktu z wymogami i celami danego projektu.

W praktyce międzynarodowego rynku inwestycyjnego wykształciły się pewne standardowe formy/typy kontraktów budowlanych, które można uporządkować według stopnia kompletności transferu ryzyka (oczywiście należy pamiętać, że w realnych transakcjach rzadko występują umowy w czystych standardowych postaciach). Generalnie, im większe potencjalne ryzyko budowy – wyrażane przez duży stopień technicznej komplikacji i/lub wątpliwości co do potencjału wykonawcy – tym bardziej rygorystyczny, pod względem alokacji ryzyka na wykonawcę, powinien być wybrany typ kontraktu.

Najbardziej efektywny transfer ryzyka zapewniany jest przez kontrakt budowlany przewidujący realizację zadań przy stałej cenie, ustalonej dacie zakończenia prac i szczegółowo zdefiniowanych standardach efektywności funkcjonowania wybudowanej instalacji potwierdzonych wiarygodnym testem („fixed-price, date-certain, fit for the purpose contract”). Kontrakt taki powinien przewidywać tylko bardzo ograniczone i rygorystycznie zdefiniowane możliwości odstępstw od warunków wykonania i zarazem silnie motywować firmę wykonawczą do realizacji zadań w pełni zgodnej z ustalonymi warunkami poprzez mechanizm gwarancji wykonawczych i finansowych, kar umownych, odszkodowań itp. Tego rodzaju typem kontraktu zapewniającym spółce projektowej maksymalny stopień transferu ryzyka na firmę budowlaną jest tzw. kontrakt pod klucz (Turnkey contract)¹⁵.

Nieznacznie niższy, ale również bardzo wysoki stopień transferu ryzyka zapewnia spółce projektowej bodaj najbardziej powszechnie stosowany w projektach ppp typ kontraktu budowlanego, tzw. kontrakt EPC (Engineering, Procurement and Construction contract). Jest to również umowa o stałej cenie ryczałtowej i ustalonym terminie realizacji przewidująca jedynie nieco większą elastyczność w podejściu do zmian parametrów wykonania kontraktu i większe zaangażowanie spółki projektowej w zarządzanie projektem¹⁶.

Na odwrotnym biegunie typologii kontraktów budowlanych, z uwagi na zakres alokacji ryzyka, znajduje się kontrakt realizowany przez wykonawcę przy formule cenowej „koszt plus marża” (cost-plus contract), nieprzewidujący jednocześnie zdecydowanych instrumentów motywujących firmę wykonawczą do wykonania prac po maksymalnie niskich kosztach lub w jak najkrótszym terminie. Kontrakty tego rodzaju mogą być



¹⁵ Klasyfikację typów kontraktów budowlanych pod względem stopnia alokacji ryzyka zawiera m.in. publikacja Standard and Poor's, Request for Comment: Global Project Finance Methodology – Construction Phase, January 28, 2013, Table 5.

¹⁶ Warto zauważyć, że w publikacjach traktujących o zarządzaniu projektami w formule Project Finance występują pewne różnice w charakterystyce poszczególnych standardów kontraktowych, co należy wiązać z faktem, że praktyka w tej dziedzinie jest bardzo dynamiczna. Na przykład niektóre publikacje traktują kontrakt pod klucz i kontrakt EPC równorzędnie, a w innych różnica między nimi sprowadzana jest do tego, że kontrakt pod klucz obejmuje fazę przygotowania projektu budowlanego, zaś kontrakt EPC jej nie zawiera.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

akceptowalne tylko w wypadku najprostszych technicznie projektów, np. budowy drogi lub rurociągu na płaskim terenie przy znanych parametrach ilościowych zadania i wysoce przewidywalnych warunkach realizacji.

Należy wyraźnie podkreślić, że skuteczna alokacja ryzyka budowlanego przez spółkę projektową nie może sprowadzać się wyłącznie do wyboru najbardziej wymagającego wobec wykonawcy wariantu kontraktu budowlanego. Istotne znaczenie w tym kontekście mają jeszcze dwa czynniki: cena kontraktu oraz pakiet szczegółowych warunków mających na celu zapewnienie tego, aby wykonawca działał w sposób maksymalnie zgodny z interesem projektu.

Cena kontraktu z natury rzeczy odzwierciedlać będzie założony przez kontrahentów transfer ryzyka na wykonawcę. W praktyce oznacza to, że rozsądna kalkulacja ceny powinna w sobie zawierać, obok oczekiwanych kosztów i marży zysku wykonawcy, także rezerwę na potencjalne i nieprzewidziane wzrosty kosztów. Bardzo niska cena oferowana przez wykonawcę może oznaczać bądź jego bardzo agresywną strategię realizacji kontraktu (zamiar wymuszenia podwyżek ceny w trakcie prac), bądź brak doświadczenia w projektach danego typu. Zarówno spółka SPV, jak i banki finansujące powinny to ocenić, analizując przedłożony budżet kosztów i porównując go w miarę możliwości z warunkami cenowo-kosztowymi innych podobnych projektów.

Pakiet instrumentów motywacyjnych zawarty w kontrakcie budowlanym, obejmujący zwłaszcza kary umowne i odszkodowania związane z nienależytym wykonaniem warunków kontraktu, ma zapewnić, aby spółka SPV faktycznie zrealizowała korzyści, jakich oczekuje w wyniku transferu ryzyka dokonanego poprzez kontrakt. Podobną rolę odgrywają ewentualne gwarancje finansowe i wykonawcze (performance bonds) stron trzecich dostarczone przez wykonawcę.

3.3. Kontrola ryzyka fazy budowlanej projektu ppp przez banki

Stanowisko banków finansujących projekt w kwestii transferu ryzyka budowlanego przez spółkę SPV na wykonawcę kontraktu oraz środków wzmacniających (uwiarygodniających) ten transfer jest łatwe do przewidzenia. Banki są tutaj naturalnym sojusznikiem spółki projektowej. Naczelny interes banków polega na tym, aby zapobiegać jakimkolwiek naruszeniom warunków finansowania projektu, które mogą wynikać z zaburzeń w założonym przebiegu prac budowlanych i związanych z tym zakłóceń w strumieniach płatności kontraktowych. Przy rygorystycznych zasadach Project Finance naruszenie warunków umów kredytowych prowadzi bowiem do podjęcia przez banki kroków obronnych, które nieuchronnie muszą uderzyć w projekt i w ostatecznym rozrachunku także w same banki: formalnego ogłoszenia faktu niewykonania umowy kredytowej (default), wstrzymania kolejnych uruchomień funduszy, realizacji zabezpieczeń, wszczęcia stosownych procedur prawnych itd. Tak więc banki będą zawsze dążyć do tego, aby rzeczywisty wykonawca kontraktu ponosił



II. Analiza ryzyka w projektach ppp

jak najszerszy zakres odpowiedzialności i zarazem, aby miał jak najmniejsze możliwości naruszania warunków i parametrów kontraktu powodującego uszczerbek dla przepływów finansowych w projekcie.

Banki będą zatem:

- preferować najbezpieczniejsze dla spółki SPV warianty kontraktu budowlanego, przewidujące stałą cenę i stały termin wykonania (kontrakt pod klucz lub EPC), przy ograniczonych możliwościach zmiany tych warunków na korzyść wykonawcy,
- działać w kierunku ograniczenia postanowień umownych, umożliwiających wykonawcy uwolnienie się od odpowiedzialności za wykonanie kontraktu, zwłaszcza poprzez zawężenie zakresu klauzuli siły wyższej (Force Majeure),
- przestrzegać, aby wszelkie możliwości zmiany pierwotnych warunków kontraktu budowlanego na korzyść wykonawcy (wzrost ceny, wydłużenie terminu wykonania itd.) były dokładnie odwzorowane w symetrycznych zapisach umowy ppp, i tym samym nie powodowały pogorszenia pozycji spółki projektowej,
- wymagać, aby kalendarz płatności kontraktowych dla wykonawcy, odpowiadający terminarzowi uruchomienia kredytu, był ściśle powiązany z wykonaniem kolejnych istotnych elementów prac w projekcie (project milestones), tak aby uniknąć faktycznych przedpłat na rzecz wykonawcy (front-loading); wymóg ten będzie realizowany poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia przez wykonawcę określonych warunków zawieszających wypłatę i/lub zabezpieczenia wypłaty zewnętrznymi gwarancjami wykonawczymi dotyczącymi danego elementu prac,
- wymagać ponadto, aby kolejne uruchomienia kredytu były w części przeznaczane na tworzenie rezerw finansowych projektu poprzez potrącanie określonego procentu płatności (zazwyczaj do 5%) z kwoty przekazywanej wykonawcy (price retention); rezerwy tego typu są rozliczane z wykonawcą po zakończeniu prac i przeprowadzeniu ich odbioru jakościowego,
- wymagać, aby poziom umownych odszkodowań (liquidated damages) należnych spółce projektowej od wykonawcy z tytułu opóźnień, błędów budowlanych itp. ustalany był w określonej relacji do kosztów i strat poniesionych lub oczekiwanych przez spółkę projektową w związku z zakłóceniami w realizacji fazy budowlanej,
- wymagać, aby zwyczajowy limit ustalany w kontrakcie dla kwoty maksymalnej odpowiedzialności wykonawcy z tytułu naruszeń kontraktu (liability cap) był nie niższy niż szacowana potencjalna strata projektu wywołana przekroczeniami kosztów i terminów budowy,
- wymagać, aby łączny poziom zewnętrznych gwarancji finansowych i wykonawczych zapewniony przez wykonawcę pozostawał w rozsądnej proporcji do kosztów projektu (za bezpieczny uznawany jest poziom gwarancji nie niższy niż 10%).

3.4. Zarządzanie finansowaniem fazy budowlanej projektu ppp przez banki

Oczekiwania i wymagania banków w ostatecznym rozrachunku będą służyć zapewnieniu, aby zapotrzebowanie projektu na fundusze w trakcie fazy budowlanej zostało możliwie jak najdokładniej pokryte przez dostępną podaż finansowania. Ryzyko banków wiąże się przede wszystkim z faktem, że ostateczne zapotrzebowanie na finansowanie – dla pokrycia kosztów fazy budowlanej, ale także stworzenia rezerw kapitału obrotowego niezbędnych dla rozpoczęcia fazy operacyjnej oraz pokrycia kosztów kredytu w fazie budowlanej¹⁷ – okaże się wyższe od przewidzianego w umowie kredytowej i innych dokumentach projektu. Ryzyko banków występuje jednak także, choć może to wydać się zaskakujące, po stronie podaży finansowania. Podaż ta zwłaszcza w dużych projektach może pochodzić z szeregu źródeł, które różnią się znacząco pod względem terminu i stopnia uwarunkowania ich dostępności. Opóźnienie w uruchomieniu danej transzy finansowania lub w ogóle niedostarczenie funduszy, przy generalnie bardzo „ciasnym” planie przepływów finansowych, może spowodować zakłócenie w realizacji projektu i w efekcie naruszenie umowy kredytowej ze wszystkimi negatywnymi skutkami.

W przypadku samych banków i głównej umowy kredytowej ryzyko może wydawać się niewielkie, jednak istnieje. Paradoksalnie może ono wynikać ze zbyt ostrego zdefiniowania warunków zawieszających dla uruchomienia kredytu (np. w kwestii sprawozdawczości), co może zakłócić płynne finansowanie. Potencjalnie ważniejszym problemem mogą okazać się kłopoty z terminowym dostarczaniem funduszy przez inwestorów kapitałowych (kapitał spółki SPV jest z reguły wnoszony sukcesywnie w miarę postępu prac w projekcie i wzrostu kwoty

¹⁷ Odsetki od kredytu w okresie fazy budowlanej są z reguły kapitalizowane, ale ich kwota jest uwzględniana w limitach kredytowania, stąd jest ona składnikiem zapotrzebowania na fundusze traktowane tak samo, jak wydatki ponoszone w gotówce. Trzeba też pamiętać, że koszt odsetek zależy od okresu finansowania, tak więc wszelkie przekroczenia terminów prac skutkują wzrostem kosztów kredytu.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

długu, aby utrzymać wskaźnik dźwigni finansowej) oraz przez dawców różnego rodzaju dotacji i subwencji ze źródeł publicznych. Pewną niepewnością obarczona jest wreszcie warunkowa dostępność funduszy z instrumentów gwarancyjnych i zabezpieczających, jakie otrzymała spółka projektowa.

Tak jak w przypadku głównego ryzyka fazy budowlanej, czyli zagrożeń związanych z poprawną realizacją kontraktu budowy, ryzyko zakłóceń w podaży finansowania jest minimalizowane przez jak najwyższy standing dawców funduszy oraz efektywne gwarancje dostarczenia środków. Zadaniem banków finansujących projekt jest natomiast ścisła koordynacja wszystkich przepływów gotówki, aby dokładnie zgrać popyt i podaż gotówki w projekcie w wymiarze kwotowym i czasowym (przy pozostawieniu niezbędnej rezerwy na to, czego nie da się przewidzieć).

4. Alokacja i zarządzanie ryzykiem w fazie operacyjnej projektu ppp

Faza operacyjna projektu ppp obejmuje okres komercyjnej eksploatacji majątku wybudowanego podczas fazy budowlanej projektu, co polega na świadczeniu przez spółkę SPV usług użyteczności publicznej i uzyskiwaniu z tego tytułu opłat pochodzących bądź od końcowych użytkowników, bądź od partnera publicznego, który zainicjował dane przedsięwzięcie. Faza operacyjna powinna zasadniczo rozpocząć się równocześnie z zakończeniem fazy budowlanej, czyli uzyskaniem przez projekt pełnej gotowości technicznej, biznesowej i formalno-prawnej do sprzedaży usług. W praktyce zdarza się, że start fazy operacyjnej następuje z pewną zwłoką w stosunku do finalizacji głównego procesu inwestycyjnego, gdyż np. brakuje w tym momencie wyników wszystkich testów technicznych lub zezwoleń. Formalnie ujmując to zagadnienie, zakończenie fazy operacyjnej następuje wraz z wygaśnięciem terminu umowy ppp z partnerem publicznym i całego pakietu kontraktów wykonawczych, co często łączy się z likwidacją spółki SPV.



Z punktu widzenia banków, zakończenie fazy operacyjnej projektu powinno nastąpić równocześnie ze spłatą całego zadłużenia projektu i zasadniczo w oparciu o takie założenie konstruowany jest model finansowy projektu. Jednak realia finansowe często modyfikują to założenie. Konieczność uzyskania przez spółkę projektową przychodów wystarczających dla pokrycia kosztów eksploatacyjnych, spłaty zadłużenia i osiągnięcia odpowiedniego zwrotu z kapitału oznacza w praktyce, że faza operacyjna typowego projektu infrastrukturalnego musi trwać 20 do 40 lat, a finansowanie o takim terminie ze źródeł rynkowych jest często niedostępne. Stąd montaż pakietu finansowego dla wielu projektów następuje przy zaciągnięciu kredytów o krótszych terminach niż planowany okres fazy operacyjnej – z założeniem, że zadłużenie projektu będzie refinansowane (tzn. pierwotne zadłużenie zostanie spłacone poprzez zaciągnięcie nowego).

4.1. Charakterystyka ryzyka fazy operacyjnej projektu ppp

Ekonomika fazy operacyjnej projektu ppp różni się w istotny sposób od ekonomiki fazy budowy, co oczywiście oznacza też istotne przesunięcie w czynnikach ryzyka projektu. Ryzyko fazy budowlanej było głównie funkcją zagrożeń dla trwającego procesu inwestycyjnego, dotyczących utrzymania reżimu technologicznego budowy oraz wykonania zadań w ramach sztywnych parametrów kosztowych i czasowych. W czasie fazy operacyjnej spółka projektowa prowadzi już w zasadzie normalną, bieżącą działalność biznesową – ponosi koszty świadczonych usług oraz, co najważniejsze, otrzymuje już przychody. Długi okres fazy operacyjnej oznacza, że spółka musi również dokonywać pewnych inwestycji, głównie związanych z utrzymaniem i remontami użytkowanego majątku, ale fakt ten nie ma już tak dominującego wpływu na jej działalność jak w poprzedniej fazie projektu.

Z czysto biznesowego punktu widzenia, spółka SPV ponosi w trakcie fazy operacyjnej dwa główne rodzaje ryzyka. Pierwsze z nich można określić jako właściwe ryzyko operacyjne (operating risk), a odnosi się ono do

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

zagrożeń dotyczących tego, czy spółka będzie w stanie świadczyć usługi przewidziane w umowie ppp zgodnie z założonym poziomem kosztów własnych oraz standardami jakościowymi i technicznymi. Drugie podstawowe ryzyko to ryzyko rynkowe (market risk), zwane też dochodowym (revenue risk) lub popytowym (demand risk). Polega ono na niepewności, czy niekorzystne zmiany ceny lub wolumenu sprzedawanych usług związane z niższym niż przewidywany popytem nie spowodują spadku przychodów spółki w stosunku do planu finansowego projektu.

Przy wszystkich istotnych różnicach w ekonomice i finansach projektu ppp pomiędzy fazą budowlaną i operacyjną, można też wskazać na pewną fundamentalną cechę wspólną obu faz projektu, z punktu widzenia banków – w jednym i drugim przypadku – ich naczelnym priorytetem jest utrzymanie ścisłej kontroli nad przepływami gotówkowymi spółki projektowej, do czego służy cały arsenał specjalistycznych środków planistycznych, monitoringowych i dyscyplinujących.

Specyfiką usług infrastrukturalnych jest to, że spółka SPV ponosi zazwyczaj w fazie operacyjnej niskie koszty eksploatacyjne w stosunku do przychodów. Jednak bardzo wysokie zadłużenie (przypomnijmy o dźwigni finansowej) powoduje, że gros przychodów spółki musi być wydawana na obsługę i spłatę kredytów. W rezultacie, mimo że w fazie operacyjnej projekt jest już wysoko dochodowy, banki nadal stosują w czasie jej trwania rygorystyczną kontrolę przepływów gotówkowych spółki i stosują rozbudowane instrumentarium chroniące przepływy przed nieplanowanymi fluktuacjami tak, jak w trakcie fazy budowy, gdy projekt nie miał jeszcze żadnych przychodów. Mówiąc w skrócie, w fazie budowlanej banki pokrywały wydatki projektu z uruchomień kredytu, zaś w fazie operacyjnej zabierają przychody projektu na spłatę tegoż kredytu.

Alokacja ryzyka w trakcie fazy operacyjnej projektu ppp dokonuje się w ogólnym sensie na takiej samej zasadzie, jak podczas wcześniejszej fazy budowy. Tak więc spółka projektowa przekazuje praktycznie wszystkie swoje zadania związane z działalnością eksploatacyjną, oraz wynikające z nich ryzyko, stronom trzecim – kontrahentom, z którymi zawiera stosowne umowy. Kontrakty te muszą być bankowalne, tzn. spełniać wymagane przez banki reguły zapewniające spółce projektowej maksymalną ochronę przed ryzykiem biznesowym, a dzięki temu możliwie najwyższą przewidywalność przepływów finansowych i płynność zapewniającą bezpieczną obsługę zaciągniętych w bankach kredytów.

Kluczowe kontrakty zawierane przez spółkę SPV w fazie operacyjnej to:

- kontrakt ze specjalistyczną firmą wykonującą bezpośrednio usługi na rzecz końcowych użytkowników i eksploatującą w tym celu majątek infrastrukturalny projektu, nazywaną zazwyczaj „operatorem” (Operations and Maintenance agreement, O&M contract),
- kontrakty zaopatrzenia w materiały, energię i inne czynniki produkcji niezbędne dla prowadzenia bieżącej działalności przez spółkę (Supply contracts), o ile zakupy te nie pozostają w gestii operatora,
- kontrakt ustalający warunki zbytu usług świadczonych na mocy umowy ppp, w tym zwłaszcza cenę usług i mechanizm płatności (Off-take agreement).

4.2. Alokacja ryzyka operacyjnego i kosztowego poprzez kontrakt O&M

Ryzyko projektu związane z kontraktem O&M wiąże się zarówno ze stroną przychodową, jak i kosztową działalności w fazie operacyjnej. Związek ze stroną przychodową wynika przede wszystkim z obowiązujących spółkę SPV wymogów/standardów jakości usług (performance standards), jakie z reguły zawierane są w umowie ppp i/lub umowie o warunkach zbytu usług. Wymogi te obwarowane są sankcjami finansowymi, tj. przewidują, że w razie ich niespełnienia wynagrodzenie spółki SPV będzie pomniejszane (z reguły proporcjonalnie do naruszenia wymogów), a w wypadku skrajnych naruszeń mogą wręcz doprowadzić do zerwania umowy. Alokacja ryzyka będzie tu polegać, z jednej strony, na przerzuceniu wymogów jakościowych na operatora w kontrakcie O&M, a z drugiej strony, na zastosowaniu rutynowego zestawu kroków ograniczających ryzyko, takich jak:

- zastosowanie w projekcie sprawdzonej technologii oraz rozwiązań minimalizujących ryzyko wystąpienia zakłóceń w ciągłości świadczenia usług i ich jakości,
- wybór wiarygodnego operatora z odpowiednim doświadczeniem, technicznymi możliwościami działania i standingiem finansowym,
- zabezpieczenie przez operatora jego zobowiązań kontraktowych poprzez gwarancje finansowe i wykonawcze wystawione przez pierwszorzędną instytucję finansową.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

Ryzyko wynikające z kontraktu O&M po stronie kosztów projektu wiąże się z trudnościami w oszacowaniu miarodajnego poziomu kosztów świadczonych usług (i stąd wynagrodzenia operatora) w długim, minimum 20-letnim okresie czasu. Teoretycznie spółka SPV powinna dążyć do zawarcia kontraktu O&M na cały okres fazy operacyjnej projektu, co w sensie formalnym zapewniłoby jej stabilność kosztowych warunków działania, ale pociąga też za sobą ryzyko błędnej decyzji. W praktyce umowa O&M jest nierzadko zawierana na okres krótszy od terminu umowy ppp (umowy koncesyjnej), co oznacza potencjalną zmianę operatora i posiada także pewne potencjalne zagrożenia¹⁸. Jedną z form ograniczenia ryzyka nietrafionej polityki kosztowej jest przyjęcie w kontrakcie O&M reguły okresowego przeprowadzania benchmarkingu lub testu rynkowego dla zweryfikowania aktualnego poziomu kosztów w danym sektorze infrastruktury. Ponadto spółki projektowe stosują klasyczny dla Project Finance instrument stabilizowania przepływów finansowych projektu w postaci tworzenia rezerw na nieprzewidziane wzrosty kosztów eksploatacyjnych (Maintenance Reserving Mechanism, MRM).

4.3. Alokacja ryzyka popytu

Krytycznym aspektem zarządzania ryzykiem fazy operacyjnej projektu ppp jest zapewnienie sobie przez spółkę SPV stabilności przychodów poprzez ograniczenie ryzyka dochodowego/rynkowego. Przeszacowanie spodziewanych przychodów było przyczyną poważnych problemów finansowych, jakie wystąpiły w wielu projektach infrastrukturalnych posiadających stronę przychodową wrażliwą na ryzyko popytu¹⁹. Warto ten fakt podkreślić, gdyż obszar infrastruktury jest generalnie uważany za relatywnie bezpieczny dla inwestorów pod względem ryzyka biznesowego – większość inwestycji infrastrukturalnych uznawana jest za przedsięwzięcia stabilne, chronione przed typowymi zagrożeniami stwarzanymi przez fluktuacje koniunktury gospodarczej i działaniami konkurencji dzięki oficjalnym regulacjom cen usług, długoterminowym umowom z sektorem publicznym, gwarantującym uzgodniony poziom sprzedaży, a często także dzięki pozycji tzw. naturalnego monopolu.

Szeroko stosowanym w projektach ppp sposobem na uniknięcie przez spółkę SPV ryzyka popytu i zapewnienie jej długofalowych stabilnych przychodów jest mechanizm tzw. opłat za dostępność (availability payments). Wdrożenie tej formuły płatności w praktyce uniezależnia stronę przychodową projektu od faktycznego stopnia wykorzystania infrastruktury przez końcowych użytkowników oraz płaconych przez nich cen (jeśli w ogóle ponoszą jakieś opłaty). Wynagrodzenie płacone jest spółce projektowej przez partnera publicznego w projekcie ppp tytułem wybudowania określonych obiektów infrastrukturalnych i postawienia ich do dyspozycji użytkowników oraz utrzymywania ich dostępności przy zachowaniu odpowiednich standardów jakości. Uzasadnieniem dla mechanizmu opłat za dostępność jest założenie, że ryzyko zmian w zapotrzebowaniu na usługi infrastrukturalne w perspektywie kilkudziesięciu lat nie powinno być ponoszone przez firmy prywatne, gdyż jest to w pewnym sensie długofalowe ryzyko makroekonomiczne, które powinien raczej wziąć na siebie sektor publiczny.

Należy podkreślić, że mechanizm płatności za dostępność (bądź zbliżone formy długoterminowych kontraktów zawieranych z partnerem publicznym) nie musi całkowicie eliminować ryzyka spółki projektowej w kwestii niestabilności przychodów. Stopień ochrony projektu przed ryzykiem popytu będzie zależał od różnych czynników. I tak porozumienie z partnerem publicznym w kwestii płatności może być zawarte tylko na część okresu fazy operacyjnej, pozostawiając niepewność co do dalszych lat projektu, względnie partner publiczny może próbować zmienić warunki mechanizmu płatności, np. jeśli uzna je za niekorzystne z politycznego czy medialnego punktu widzenia²⁰. Ponadto niektóre formuły płatności partnera publicznego mogą tylko częściowo neutralizować ryzyko popytu – np. w modelu „shadow tolls” stosowanym w projektach drogowych i autostradowych partner publiczny przyjmuje na siebie obowiązek wypłacania spółce SPV wynagrodzenia,

¹⁸ Typowy kontrakt O&M jak praktycznie każdy kontrakt zawierany przez spółkę projektową przewiduje możliwość zastąpienia operatora, który nie wywiązuje się ze swoich umownych obowiązków przez inną firmę. Zmiana operatora zawsze pociąga za sobą jednak pewne koszty i niepewność co do efektów współpracy z nowym kontrahentem.

¹⁹ Aktualnym przykładem jest seria upadłości hiszpańskich spółek koncesyjnych eksploatujących w formule ppp płatne odcinki autostrad w rejonie Madrytu. Przeszacowanie przez nie ruchu na autostradach (i w konsekwencji przychodów) wynikało z głębokiej recesji gospodarczej oraz skutecznej konkurencji ze strony darmowych dróg lokalnych, rozbudowywanych równoległe do sieci autostrad, czego oczywiście inwestorzy nie przewidzieli. Por. szerzej na powyższy temat piszą Jose Manuel Vassallo, Alejandro Ortega, Maria de los Angeles Baeza, Risk Allocation In Toll Highway Concessions In Spain. Journal of the Transportation Research Board No. 2297. Washington, D.C., 2012.

²⁰ Naturalnie, jeśli jednostronne działanie partnera publicznego będzie stanowić naruszenie zawartej umowy ppp, spółka projektowa będzie dysponować środkami prawnymi dla obrony swoich interesów. Jednak spór z władzą publiczną z różnych względów może nie zawsze się firmie prywatnej kalkulować, ponadto procedury sądowe mogą być przewlekłe i kosztowne.

ale opłaty są tu uzależnione od faktycznego ruchu na drogach, więc tzw. ryzyko ruchu pozostaje po stronie spółki. Wreszcie warto pamiętać, że, w zależności od konkretnego systemu regulacji danego sektora infrastruktury, płatnikiem opłat za dostępność nie musi być instytucja rządowa, ale może to być także lokalny samorząd lub firma prywatna, zarządzająca regulowanym przez państwo systemem rozliczeń za użytkowanie infrastruktury transportowej czy energetycznej. Kreuje to dla spółki projektowej pewne ryzyko nieotrzymania należnych płatności w razie kłopotów finansowych płatnika.

4.4 Kontrola ryzyka fazy operacyjnej projektu ppp przez banki

Ocena przez banki stopnia ryzyka biznesowego i rynkowego projektu w fazie operacyjnej prowadzić będzie do ich konkretnych wymagań dotyczących ograniczenia tego ryzyka poprzez alokację na kontrahentów, włączając tu nawet ewentualnie partnera publicznego ppp w wypadku ryzyka popytu (spółka SPV zwraca tu niejako część ryzyka projektu z powrotem do sektora publicznego). Jednak sama alokacja ryzyka poprzez kontrakty najczęściej nie wystarcza do tego, aby banki uznały bez zastrzeżeń projekt za bankowalny. Dobrze alokowane ryzyko rynkowe i operacyjne zwiększa stabilność przepływów gotówkowych projektu, ale wobec wysokiej dźwigni finansowej w spółce SPV (zazwyczaj na poziomie 80-90%) pewność banków co do uzyskania niezakłóconej obsługi długu wymaga z reguły jeszcze dodatkowych zabezpieczeń.

Owe dalsze środki zarządzania ryzykiem projektu przez banki to:

- szczegółowe i systematyczne modelowanie przepływów pieniężnych projektu prowadzące do określenia, a następnie monitoringu wymaganych wskaźników finansowych – w pierwszym rzędzie wskaźników zdolności projektu do obsługi długu,
- pakiet instrumentów wzmacniających dyscyplinę finansową spółki projektowej, zwłaszcza w zakresie zarządzania płynnością,
- pakiet zabezpieczeń prawnych banków na aktywach rzeczowych i finansowych spółki projektowej (jako środek ostateczny).

Generalnie biorąc, im mniej solidny będzie profil ryzyka biznesowego projektu i wynikająca z niego stabilność przepływów pieniężnych, tym bardziej rygorystyczne będą banki w kwestii wymaganych wskaźników finansowych, zarządzania płynnością i zabezpieczeń prawnych.

4.5. Wskaźniki finansowe projektu w modelu Project Finance

Banki budują i stale aktualizują model finansowy projektu w celu systematycznego prognozowania strumieni pieniężnych spółki SPV oraz poddawania przyjętej projekcji bazowej (Cash flow base case) różnorodnym stress testom, obrazującym wpływ istotnych czynników biznesowych na wielkość nadwyżki gotówkowej i w końcowym rozrachunku na zdolność projektu do obsługi długu.

Klasyczne wskaźniki stosowane przez banki w analizie finansowej projektu to:

- średnie i minimalne wskaźniki pokrycia obsługi długu dla różnych okresów (Debt Service Coverage Ratios, DSCR), wyliczane jako iloraz strumienia gotówki dostępnej dla płatności obsługi długu (Cash Flow Available for Debt Service, CFADS) do całkowitej kwoty płatności wymaganych z tytułu obsługi długu w danym okresie – może to być rok lub np. okres do najbliższej płatności z tytułu obsługi kredytu,
- wskaźniki ilustrujące zdolność projektu do obsługi/spłaty długu w całym okresie trwania projektu; mogą być one wyliczane w postaci wskaźników pokrycia dla poszczególnych kredytów czy składników całkowitego zadłużenia (Loan Life Cover Ratio, LLCR), jako iloraz zdyskontowanej wartości obecnej CFADS w okresie od daty kalkulacji wskaźnika do daty spłaty długu oraz kwoty długu pozostającej do spłaty w dacie kalkulacji. Mogą być także wyliczane w postaci wskaźników obrazujących szerszej rozumianą ekonomiczną zdolność projektu do spłaty długu (Project Life Coverage Ratio, PLCR), gdzie przyjęta w liczniku wielkość CFADS nie dotyczy pozostającego okresu życia kredytu, ale pozostałego okresu koncesji/umowy ppp lub okresu ekonomicznego użytkowania majątku projektu. Wskaźnik PLCR może być przydatny zwłaszcza w sytuacji, gdy projekt finansowany jest kredytami o krótszych terminach niż założony termin zakończenia projektu.

Wielkość wskaźników obsługi długu jest przez banki oceniana i wykorzystywana do kształtowania struktury finansowania projektów w sposób bardzo selektywny, odzwierciedlający kontekst całościowej charakterystyki

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

ryzyka projektu. Ogólnie biorąc, wskaźniki DSCR ze swej natury muszą być większe od 1, a im niższy będzie całościowy stopień ryzyka projektu, tym banki będą skłonne akceptować niższy wskaźnik. Na przykład typowy projekt ppp o relatywnie mało ryzykownym profilu technicznym i z mechanizmem płatności za dostępność będzie mógł na ogół mieć DSCR w przedziale 1,15x-1,30x²¹.

4.6. Kontrola płynności spółki SPV

Instrumenty wzmacniające dyscyplinę finansową spółki projektowej działają na zasadzie dość prostego automatu: pogorszenie się wskaźników DSCR powoduje uruchomienie mechanizmów, które racjonują płynność spółki i alokują ją według ściśle określonych priorytetów, dając spółce czas na rozwiązanie problemów i nie pozwalając, aby wymknęły się spod kontroli.

Przykładem restrykcyjnego kowenantu może być ograniczenie wypłat dla udziałowców spółki SPV (equity lock-up). Gotówka dostępna po uregulowaniu bieżących kosztów jest alokowana na rachunki rezerw różnego rodzaju, a jakkolwiek nadwyżka wykorzystywana do przedpłaty kredytów poprzez mechanizm tzw. „wymiatacza gotówki” (cash sweep). Najwyższy priorytet przy zasilaniu rachunków rezerwowych spółki ma oczywiście rachunek rezerw na obsługę długu (Debt Service Reserve Account, DSRA), z tym zastrzeżeniem, że jego zasilanie do standardowego poziomu 6-miesięcznych kosztów obsługi długu ma charakter rutynowy, a za krok ochronny można zasadniczo uznać tworzenie tej rezerwy na wyższym poziomie. Inne rachunki rezerwowe mogą służyć do gromadzenia środków na konkretne planowane wydatki, np. na inwestycje odtworzeniowe lub płatności podatków, w sytuacji gdy widać, że w terminach przewidywanych wypłat spółka nie będzie miała wystarczających wpływów. Spółka SPV może wreszcie stworzyć rezerwy bez konkretnego przeznaczenia np. na nieoczekiwane koszty operacyjne (back-up reserves).

4.7. Rola zabezpieczeń w zarządzaniu ryzykiem w projekcie ppp przez banki

Ostatecznym narzędziem w ręku banków, służącym ochronie strumieni pieniężnych projektu i redukującym ryzyko wynikające z funkcjonowania spółki SPV, przy bardzo wysokiej dźwigni finansowej, są zabezpieczenia prawne. Warto tu zwrócić uwagę na dwie okoliczności.

Pierwsza dotyczy roli zabezpieczeń w formule Project Finance. Banki dysponują oczywiście przy finansowaniu projektów pełnym pakietem konwencjonalnych zabezpieczeń ustanowionych na praktycznie wszystkich aktywach spółki projektowej. Jednak banki korzystają z nich w sposób specyficzny, starając się przede wszystkim zachować ciągłość funkcjonowania projektu, a nie jedynie ograniczyć wielkość strat kredytowych. Stąd najważniejszym elementem prawnych zabezpieczeń są dla banków zawarte we wszystkich kontraktach projektu zapisy wzmacniające dokonany przy ich pomocy transfer ryzyka. Są to uprawnienia do przejęcia kontroli nad kontraktami jeszcze przed ich formalnym wypowiedzeniem (pre-enforcement controlling rights), względnie uprawnienia do wejścia w prawa kontrahentów wynikające z kontraktów (step-in rights). Daje to bankom możliwość szybkiego działania w razie poważnego kryzysu w projekcie oraz ochrony interesów projektu w odniesieniu do kluczowych kontraktów i aktywów.

Drugą kwestią są specyficzne rozwiązania dotyczące ustanawiania i realizacji zabezpieczeń na aktywach spółki SPV w projektach ppp. Wiele (jeśli nie większość) formuł umów ppp nie przewiduje pełnej własności majątku wybudowanego w projekcie przez spółkę celową, a jedynie jakąś formę jego użytkowania. Zasadniczo przyjmuje się, że w okresie trwania projektu spółka SPV pokryje koszty inwestycji oraz uzyska zwrot z zainwestowanego kapitału, po czym w momencie zakończenia projektu przekaże majątek partnerowi publicznemu.

Specyficzny status własnościowy głównego składnika aktywów spółki SPV komplikuje siłą rzeczy zarządzanie zabezpieczeniami kredytu przez banki finansujące projekt. Należy jednak podkreślić, że jeśli spółka SPV będzie pomyślnie wykonywać swoje zadania przez cały okres fazy operacyjnej, kwestia własności majątku spółki w momencie zakończenia projektu będzie w zasadzie bez znaczenia dla banków, gdyż można zakładać, że w tej sytuacji ich kredyty zostały bez problemów w całości spłacone.

II. Analiza ryzyka w projektach ppp

Realnym ryzykiem dla banków jest natomiast niewykonanie przez spółkę kluczowych zobowiązań z tytułu umowy ppp jeszcze w trakcie projektu i spowodowane w związku z tym zakończenie umowy przez partnera publicznego. Umowa ppp może zawierać różne rozwiązania powyższej sytuacji. Generalnie, mimo iż zakończenie projektu nastąpiło z winy partnera prywatnego, w większości krajów spółka SPV jest uprawniona do otrzymania od partnera publicznego końcowej płatności, stanowiącej rekompensatę za wykonane prace i poniesione wydatki (termination payment, compensation payment). Płatność ta może być ustalona w relacji do aktualnej wartości rynkowej projektu (koncesji), wartości zrealizowanych inwestycji reprezentowanej przez aktywa księgowe spółki SPV czy wreszcie do długu spółki (w tym ostatnim wariancie faktycznym adresem rekompensaty są banki)²².

Można zakładać, że niezależnie od tego, który z powyższych wariantów będzie zastosowany, przeprowadzenie formalnej procedury zakończenia projektu ppp z winy spółki SPV prowadzić będzie do znaczących strat banków finansujących spółkę, gdyż niewykonanie zobowiązań umownych przez spółkę projektową sugeruje wystąpienie bardzo istotnych problemów w projekcie, rzutujących na wartość koncesji czy aktywów spółki. Natomiast warto w tym miejscu podkreślić potencjalną wartość praw banków do wejścia w prawa spółki SPV, gdyż daje im to szansę na restrukturyzację projektu (i uratowanie swoich kredytów) poprzez zastąpienie pierwotnego partnera przez inną firmę lub konsorcjum, zanim jeszcze partner publiczny zakończy umowę ppp.

²² Szczegółowe omówienie problemu płatności kompensacyjnych związanych z zakończeniem projektu ppp zawiera wspólna publikacja European PPP Expertise Centre i kancelarii prawniczej Allen Overy. Por. EPEC, Termination and Force Majeure Provisions In PPP Contracts. Review of European practice and guidance, March 2013.

III. Ppp w praktyce

Marcin Wawrzyniak
Instytut PPP

3.1. Realizacja zadań publicznych gminy w zakresie budowy i eksploatacji parkingów

Budowa infrastruktury parkingowej jest główną potrzebą większości polskich miast. Zakres tych potrzeb na ogół determinowany będzie prowadzoną przez daną j.s.t. polityką transportową. Niektóre samorządy przejawiają potrzebę budowy nowych miejsc parkingowych w ścisłych centrach miast albo parkingów w programie „Parkuj i jedź”, zlokalizowanych przy ważnych centrach komunikacyjnych na obrzeżach. W przypadku większych aglomeracji elementy obu strategii wdrażane będą równocześnie. Obie ww. polityki parkingowe będą kierowały się odmiennymi uwarunkowaniami ekonomicznymi. Ze względu na wysoki popyt na nowe miejsca parkingowe, przy ograniczonej ich podaży, budowa i eksploatacja parkingów w centrach miast ma pewien walor komercyjny, co pozwala na pobieranie od parkujących pojazdy odpowiednio skalkulowanych opłat. Przedsięwzięcia tego typu realizowane w atrakcyjnych i dogodnych komunikacyjnie lokalizacjach cieszyć się będą stosunkowo dużym zainteresowaniem inwestorów. Znaczny potencjał w kontekście współpracy publiczno-prywatnej mają również parkingi „Parkuj i jedź”. W ich przypadku realizacja celów polityki transportowej uzasadniać będzie odstąpienie od opłat kalkulowanych po stawkach komercyjnych, a koszt budowy i eksploatacji takich obiektów w zasadniczej części będzie obciążać budżet publiczny. Oba rodzaje inwestycji parkingowych różnić się będą modelem finansowym.

Zadania j.s.t. w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury parkingowej

Przepisy u.s.g.²³ nie pozwalają na jednoznaczną konkluzję, czy budowa i utrzymanie parkingów publicznych należą do zadań własnych gminy. Zadaniem własnym gminy będzie natomiast zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, a także zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.g.)²⁴. Stosownie do art. 6 u.s.g. wskazać należy, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.s.g., zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, są zadaniami użyteczności publicznej. Łączna redakcja tych przepisów pozwala na wniosek, że zaspokajanie co do zasady wszelkich potrzeb wspólnoty lokalnej w zakresie budowy i eksploatacji publicznych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należy do obligatoryjnych zadań gminy. Na taką interpretację pozwala stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „Katalog zadań przewidzianych w art. 9 ust. 4 u.s.g. i art. 1 ust. 2 u.g.k.²⁵ jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz



²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595), dalej „u.s.g.”

²⁴ Odpowiednie zadania z tego zakresu przypisane zostały także pozostałym szczeblom samorządu terytorialnego:

- stosownie do 4 ust. 1 pkt. 6 dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2013 r. Nr 595 z późn. zm.), powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych określone ustawami,
- stosownie do art. 14 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (tj. Dz. U. z 2013 r. Nr 596 z późn. zm.), samorząd województwa wykonuje zadania w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych o charakterze wojewódzkim określone ustawami.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.), dalej „ug.k.”

ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki dokonywane być powinno w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej²⁶. Uzasadnieniem podjęcia się przez gminę tego rodzaju zadań będzie istnienie niezaspokojonej potrzeby wspólnoty lokalnej i organizacja świadczenia usług na zasadzie powszechnej dostępności.

Zadaniem własnym gminy będzie zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej, w szczególności w odniesieniu do publicznych dróg, ulic, mostów i placów. Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie stosownej decyzji właściciela drogi (np. w drodze uchwały rady gminy w stosunku do drogi będącej własnością gminy) do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u.d.p.²⁷). Drogi publiczne (jak i ulice leżące w ich ciągu) obejmują drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. O charakterze drogi, jako wewnętrznej lub publicznej, decyduje przede wszystkim zaliczenie danej drogi do jednej z kategorii dróg publicznych. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. do zadań własnych gminy zalicza zadania dotyczące gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, bez jednoznacznego ograniczenia tego zadania tylko do dróg, ulic, mostów czy placów publicznych, lub lokalizowanych w pasie drogi publicznej. Stosownie do 8 ust. 1 u.d.p. drogi, parkingi i place przeznaczone do ruchu pojazdów niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami (parkingami) wewnętrznymi. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi, a także finansowanie ww. zadań należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. Zarządcą lub właścicielem terenu, na którym zlokalizowane są parkingi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym, może być gmina. Nie każda zatem droga gminna lub parking gminny będzie drogą lub parkingiem publicznym. Gmina będzie mogła utrzymywać lub zarządzać nie tylko drogami lub parkingami publicznymi, ale także będącymi jej własnością drogami lub parkingami wewnętrznymi, a ponadto będzie mogła budować tego rodzaju obiekty lub powierzać ich budowę osobom trzecim w drodze umowy.

Sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony parkingów publicznych należą do zarządcy dróg (ulic), w pasie których lokalizowane są parkingi (np. zarządu województwa, zarządu powiatu lub wójta/burmistrza/prezydenta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych (a zatem także budowanych w ich pasie parkingów), z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

W konsekwencji należy stwierdzić, że budowa i eksploatacja parkingów publicznych lokalizowanych w pasie publicznych dróg i ulic jest zadaniem własnym j.s.t. będącej właścicielem danej drogi lub ulicy. W przypadku miast na prawach powiatu, budowa i eksploatacja parkingów publicznych leżących w pasie dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych będzie zadaniem własnym gminy. Zadaniem gminy będzie także budowa i eksploatacja parkingów położonych poza pasem dróg publicznych, jeżeli lokalizowane będą na terenie, którego zarządcą lub właścicielem będzie gmina.

Metody realizacji zadań j.s.t. w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury parkingowej

Zadania własne w zakresie budowy i eksploatacji parkingów gmina może wykonywać m.in. w formie samorządowego zakładu budżetowego. Konstrukcja prawna samorządowego zakładu budżetowego jest dopuszczalna wszędzie tam, gdzie możliwa jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają koszty działalności. Spłacanie ponoszonych kosztów przychodami z działalności stanowi odstępstwo od reguły niefunduszowania (art. 42 ust. 2 w zw. z ust. 4 u.f.p.), w świetle której środków publicznych,

²⁶ Zob. postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/2011, LEX nr 898256.

²⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. Nr 260 z późn. zm.).

III. Ppp w praktyce



pochodzących z poszczególnych tytułów, nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie ściśle określonych wydatków. Ograniczenie to nie obejmuje m.in. samorządowych zakładów budżetowych. Samorządowego zakładu budżetowego nie można uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Zakład budżetowy stanowi bowiem formę prawa budżetowego, a nie wykonywania działalności gospodarczej i mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego nie ma osobowości prawnej. Korzysta natomiast z osobowości prawnej Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie działa w imieniu własnym. Forma prawna zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów.

Prowadzenie parkingu i pobieranie z tego tytułu opłat od użytkowników parkingu będzie działalnością gospodarczą. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji parkingu mieścić się będzie w pojęciu gospodarki komunalnej gminy. Gospo-

darka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.). Uwarunkowania działalności gminy poprzez samorządowy zakład budżetowy zostały opisane powyżej. W przypadku zamiaru prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego, gmina może taką spółkę utworzyć bądź przystąpić do spółki już istniejącej (art. 9 ust. 1 u.g.k.). Spółka z udziałem gminy, wykonująca zadania z zakresu eksploatacji publicznych parkingów określa w regulaminie, wymagającym zatwierdzenia przez radę gminy, zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług (art. 13 ust. 1 i 2 u.g.k.).

Gmina będzie mogła również w drodze umowy powierzyć wykonywanie zadań z zakresu budowy i eksploatacji parkingów osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, w trybie przepisów u.p.p.p.²⁸, przepisów u.k.r.b.u.²⁹, przepisów u.p.z.p.³⁰ oraz przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³¹ albo na zasadach ogólnych. Wzajemne obowiązki stron regulować będzie umowa. Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.g.k., często wiązać się będzie z udzieleniem zamówienia publicznego (w sytuacji, gdy gmina zobowiąże się do określonych płatności na rzecz przedsiębiorcy). Niekiedy wiązać się to będzie z przyznaniem przedsiębiorcy uprawnienia do pobierania opłat bezpośrednio od konsumentów usługi publicznej (np. w ramach ppp lub koncesji). Z tego względu ustawodawca przewidział, że do powierzenia przedsiębiorcy przez gminę wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej wymagane jest zastosowanie przepisów przewidujących konkurencyjne, otwarte i jawne zasady wyboru wykonawcy. Obowiązek stosowania przez gminę ww. ustaw nie będzie dotyczył powierzenia przez gminę utworzonej przez nią jednostce organizacyjnej wykonywania zadań użyteczności publicznej drogą aktu kreującego tę jednostkę organizacyjną. Gmina będzie mogła jednak z utworzoną przez siebie jednostką organizacyjną zawierać umowy o realizację zadania publicznego. W tym przypadku zobowiązana będzie zastosować przepisy u.p.z.p. Z obowiązku tego będzie zwolniona tylko wtedy, gdy zleci utworzonemu przez siebie podmiotowi zamówienie niemieszczące się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę³².

²⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn.), dalej „u.p.p.p.”.

²⁹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), dalej „u.k.r.b.u.”.

³⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), dalej „u.p.z.p.”.

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 11.08.2005 r., II GSK 105/05 LEX nr 155826.

Powierzenie przez gminę zadań do realizacji nie prowadzi do przeniesienia na podmiot będący stroną umowy odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonywanie zadań własnych tej jednostki. Wynika to z publicznoprawnego charakteru zadań gminy określonych w u.s.g. oraz w przepisach prawa materialnego. Przeniesienie odpowiedzialności na inny podmiot, na płaszczyźnie publicznoprawnej, za wykonywanie zadań własnych gminy możliwe jest wyłącznie za pośrednictwem konstrukcji związku komunalnego. Umowa, którą opisuje art. 3 ust. 1 u.g.k., wymaga zatem wmontowania do jej treści instrumentów, za pomocą których gmina przekazująca wspomniane zadania mogłaby od gminy je przejmującej domagać się właściwego ich wykonania. Podobnie jest w przypadkach dotyczących świadczenia usług. Umowy, o jakich napisano w art. 3 ust. 1 u.g.k., zawierane są na zasadach ogólnych, tj. na zasadach Kodeksu cywilnego i z zachowaniem zasady swobody umów, z uwzględnieniem przepisów regulujących procedury wyboru wykonawcy (przede wszystkim u.p.z.p., u.k.r.b.u.), a także poszczególne formy współpracy publiczno-prywatnej (u.p.p.p.).

Realizacja zadań j.s.t. w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury parkingowej w modelach ppp i koncesji – uwagi ogólne

Jak zostało wskazane w punkcie powyższym, zadania z zakresu budowy i eksploatacji parkingów mogą być powierzane w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub koncesjonariuszowi. Zakres zadań powierzanych stronie prywatnej w ramach ppp determinowany będzie przepisami u.d.p. W przypadku zawarcia umowy o ppp, stosownie do art. 19 ust. 7 u.d.p., partner prywatny może wykonywać zadania zarządcy parkingu obejmujące:

- pełnienie funkcji inwestora,
- utrzymanie parkingu, a także nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- przeciwdziałanie niszczeniu parkingu i dróg przez ich użytkowników,
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy, lub utrzymania parkingu (jak i związanych z nim dróg),
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

Podkreślić należy, że wykładnia art. 19 ust. 7 w związku z art. 20 u.d.p. pozwala na wniosek, że partnerowi prywatnemu mogą być powierzane zadania zarządcy drogi (parking) zarówno publicznej, jak i wewnętrznej, co oznacza, w odniesieniu do parkingów, możliwość powierzania partnerowi prywatnemu m.in. projektowania, budowy, finansowania i eksploatacji parkingów zlokalizowanych poza pasem drogi publicznej.

Z punktu widzenia przedsięwzięcia ppp kluczowego znaczenia nabiera możliwość powierzenia partnerowi prywatnemu funkcji inwestora, a więc podmiotu, który na własną odpowiedzialność zaprojektuje, sfinansuje roboty budowlane, zapewni ich realizację, a także nadzór nad procesem budowlanym. Podkreślić należy, że partner prywatny nie zawsze będzie musiał pełnić rolę inwestora. Wskazuje na to dyspozytywny charakter art. 19 ust. 7 u.d.p., który umożliwia przekazanie partnerowi prywatnemu zarówno wszystkich, jak i tylko wybranych funkcji zarządcy parkingu spośród wymienionych w tym przepisie. Niekiedy zatem inwestorem pozostawać będzie publiczny zarządca drogi, który powierzy partnerowi prywatnemu do wykonania niektóre zadania składające się na obowiązki inwestora, pozostając ostatecznie odpowiedzialnym za własną inwestycję (a ponadto ewidencjonując inwestycję we własnym bilansie). Z punktu widzenia specyfiki ppp istotnego znaczenia nabiera również możliwość powierzenia partnerowi prywatnemu odpowiedzialności za utrzymanie parkingu i towarzyszącej mu infrastruktury. Utrzymanie parkingu obejmować będzie nie tylko bieżący nadzór nad jego substancją i obowiązek utrzymywania jej w stanie niepogorszonym, ale również konieczność ponoszenia wydatków na utrzymanie parkingu.

Ustawodawca dopuścił możliwość pobierania przez partnera prywatnego opłat za parkowanie (a także opłaty dodatkowej należnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania) pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13h w zw.

III. Ppp w praktyce

z art. 13 ust. 1 u.d.p.). Uprawnienie to służy zrekomensowaniu partnerowi prywatnemu kosztów związanych z budową i eksploatacją parkingu³³. Ponadto partner prywatny na zasadach określonych w umowie o ppp może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym w celu wykonywania działalności gospodarczej (art. 22 ust. 2a u.d.p.). Wyraźną intencją ustawodawcy jest maksymalne ułatwienie partnerowi prywatnemu finansowania budowy i eksploatacji parkingów, poprzez przyznanie mu zarówno prawa do korzystania z nieruchomości położonych w pasie drogi w celu prowadzenia działalności gospodarczej, jak również przyznanie mu prawa do pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. Na tym tle pojawiają się dwie wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy partner prywatny może pobierać opłaty za parkowanie pojazdów na parkingu położonym w strefie płatnego parkowania, ale poza pasem drogi publicznej. Druga zaś odnosi się do problemu tego, czy partner prywatny może pobierać opłaty za parkowanie na parkingu położonym poza strefą płatnego parkowania (w pasie lub poza pasem drogi publicznej). Odpowiedź na te pytania wymaga wyjaśnienia kilku podstawowych kwestii.



Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., ponoszenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania jest obowiązkiem parkującego pojazdu. Obowiązek uiszczenia opłat za parkowanie pojazdów jest obowiązkiem publicznoprawnym i powstaje z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania w tym zakresie stosownej decyzji administracyjnej organu administracji publicznej³⁴. Obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania winien być wykonany niezwłocznie po zaistnieniu określonego stanu faktycznego,

z wystąpieniem którego u.d.p. wiąże ten obowiązek (zaparkowania w strefie płatnego parkowania, a w odniesieniu do opłaty dodatkowej – nieuiszczenia opłaty parkingowej). Dla realizacji obowiązku uiszczenia takich opłat (opłaty parkingowej, opłaty dodatkowej) nie jest konieczna jego konkretyzacja w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, np. decyzji. Co więcej, ustawodawca nie upoważnił organów administracji do wydawania takich aktów. Również przepisy u.d.p. stwierdzające, iż opłaty te są „pobierane”, a nie np. wymierzone, ustalone lub określone przez organ administracji, dodatkowo potwierdzają zasadność tego wniosku³⁵.

Należy wyraźnie podkreślić, że nawet oddanie w dzierżawę terenu pasa drogowego objętego strefą płatnego parkowania w celu urządzenia ogólnodostępnych miejsc parkingowych, nie wyłącza obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów w tej strefie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p.³⁶. Stosownie do uzasadnienia przedmiotowego wyroku, wskazać należy, że po wprowadzeniu strefy płatnego parkowania, umowa dzierżawy terenu w pasie drogi pod organizację parkingu nie może wyłączyć obowiązku publicznoprawnego wynikającego z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., a w związku z pozostawianiem pojazdów na takim terenie istnieje obowiązek uiszczenia na rzecz gminy opłat za korzystanie z drogi publicznej. Obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., obciąża zatem także samego dzierżawcę korzystającego z parkingu. W ocenie WSA w Gdańsku w cytowanej sprawie, odstąpienie od zasady poboru opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz opłaty dodatkowej przez zarząd albo zarządcę drogi może mieć miejsce w sytuacji przekazania uprawnienia do poboru opłat partnerowi prywatnemu, w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie

³³ Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych, lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Strefę płatnego parkowania ustala rada gminy (miasta) na wniosek (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach. Uchwała rady gminy (miasta) określa m.in. wysokość stawek opłaty za parkowanie (oraz opłatę dodatkową), z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł. Ponadto rada gminy może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także określa sposób pobierania opłat. Stawki opłat mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny parkowania nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania.

³⁴ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09, LEX nr 565722.

³⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2012 r. w sprawie VII SA/Wa 1186/12, LEX nr 1303794.

³⁶ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 listopada 2012 r., I SA/Gd 877/12, LEX nr 1235825.

III. Ppp w praktyce

publiczno-prywatnym (art. 13h u.d.p.). Tylko w takiej sytuacji gmina nie byłaby uprawniona do poboru opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz opłat dodatkowych. Umowa o ppp musi jednak wyraźnie przewidywać prawo partnera prywatnego do pobierania opłat. W przypadku braku takiego zapisu w umowie, obowiązek uiszczania opłat za parkowanie pojazdów na rzecz gminy obciążać będzie wszystkich korzystających, a nie zwolnionych przepisami u.d.p., w tym samego partnera prywatnego.

Obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., nie będzie dotyczył parkowania pojazdów poza pasem dróg publicznych lub nawet w pasie dróg publicznych, ale poza strefami płatnego parkowania. W tym pierwszym przypadku rozliczenia za parkowanie pojazdów regulować będzie tylko i wyłącznie umowa cywilnoprawna pomiędzy zarządcą parkingu a korzystającym z niego. W takich przypadkach między prowadzącym parking a osobą pozostawiającą pojazd dochodzi do zawarcia umowy zbliżonej do umowy przechowania (art. 835 i nast. k.c.). Wówczas świadczący usługę „parkingową” obejmuje samochód w swoje władztwo i poprzez pobranie opłaty oraz wystawienie kwitu (dowodu przyjęcia pojazdu) zobowiązuje się strzec przed zniszczeniem lub utratą, względnie pobiera opłatę za samo umożliwienie korzystania z wyznaczonego miejsca. Wysokość opłaty za parkowanie, katalog zobowiązanych do jej uiszczenia lub podmiotów zwolnionych z opłaty, warunki poboru opłaty, możliwe abonamenty, itp. ustalać będzie samodzielnie zarządca parkingu. W tym zakresie nie będzie ograniczony przepisami dotyczącymi opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, w szczególności górną granicą jej wysokości. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby gmina uchwałą wydaną na podstawie art. 13b ust. 3, objęła również parkingi położone poza pasem dróg publicznych, których sama jest właścicielem lub zarządcą. Dopuszczalne jest także stworzenie dla takich parkingów innych zasad niż obowiązujące dla strefy płatnego parkowania. Natomiast w przypadku parkowania pojazdów w pasie dróg publicznych, ale poza strefą płatnego parkowania, gmina nie ma podstawy prawnej do pobierania opłat za parkowanie. Przeciwny wniosek wypaczałby jakikolwiek sens ustawowego regulowania uprawnień gminy w zakresie pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania, w szczególności dopuszczałby obejście ustawowych ograniczeń wysokości opłaty.

Skoro gmina nie ma uprawnienia do pobierania opłaty za parkowanie pojazdów w pasie drogi publicznej poza strefą płatnego parkowania, to nie będzie mogła również takiego uprawnienia przekazać partnerowi prywatnemu (reguła *nemo plus iuris*). Jeżeli gmina przewiduje powierzenie partnerowi prywatnemu budowy i eksploatacji parkingu położonego w pasie drogi publicznej, to będzie mogła wynagradzać partnera prywatnego tylko i wyłącznie z gminnego budżetu, chyba że ustanowi strefę płatnego parkowania i przyzna partnerowi prywatnemu w umowie, stosownie do art. 13h u.d.p., prawo do pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. W takiej sytuacji w zakresie ustalenia wysokości stawek opłaty, stosowanych abonamentów oraz systemu poboru opłat partner prywatny związany będzie przepisami uchwały rady gminy w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. Partner prywatny będzie uprawniony jedynie do *pobierania opłaty*. Pobierane opłaty stanowić będą przychód partnera prywatnego (art. 40a ust. 1a u.d.p.). W przypadku budowy lub eksploatacji parkingu położonego poza pasem drogi publicznej (a także ulic lub placów położonych w pasie dróg publicznych) partner prywatny nie będzie związany ani przepisami u.d.p., ani przepisami prawa miejscowego w zakresie ustalenia stawek opłat za parkowanie czy systemami poboru opłaty. Relacje partnera prywatnego z klientami będą regulować jedynie postanowienia każdorazowo zawieranych umów. Ewentualna ingerencja gminy w relacje partner prywatny – klient może mieć podstawę jedynie w przepisach umowy o ppp.

Niepokojący jest brak w u.d.p. odniesień do u.k.r.b.u., jako równoważnej do ppp formuły realizacji przedsięwzięć z zakresu budowy i eksploatacji parkingów. Pomimo zasadniczego podobieństwa instytucji ppp i koncesji, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie w u.d.p. odniesień do u.k.r.b.u. tylko i wyłącznie w zakresie budowy i eksploatacji autostrad płatnych lub dróg ekspresowych (art. 13a pkt 5 u.d.p.), świadczenia usług operatora systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych (art. 13hd ust. 2 u.d.p.), lub wykonywania zadań związanych z zarządzaniem i utrzymywaniem kanałów technologicznych lokalizowanych w pasie dróg (art. 39 ust. 8 u.d.p.). Brak natomiast przepisów przyznających koncesjonariuszom prawo do pełnienia wybranych czynności zarządcy drogi, pobierania opłat za parkowanie w pasie dróg publicznych w strefie płatnego parkowania czy możliwości wynajmowania lub dzierżawienia nieruchomości w pasie drogi na prowadzenie działalności gospodarczej związanej z przedmiotem koncesji, tj. analogicznych uprawnień przyznanych partnerowi prywatnemu. Omawiane braki w u.d.p. nie mogą być zamierzonym celem ustawodawcy, albowiem nic ich nie uzasadnia. O ile ppp będzie częściej stosowanym modelem do realizacji dróg publicznych, o tyle koncesja będzie wygodną formą budowy parkingów. Praktyka stosowania prawa również przemawia za prymatem

III. Ppp w praktyce

u.k.r.b.u. nad u.p.p.p., jeżeli za przedmiot oceny brać liczbę zawartych umów i prowadzonych postępowań na budowę i eksploatację parkingów. Z tych względów należy się raczej przychylić do argumentu przemawiającego za stosowaniem u.k.r.b.u. do budowy i eksploatacji parkingów na zasadzie analogii do ppp, a przez to rozciągnięcia zastosowania art. 13h, art. 19 ust. 7, art. 22 ust. 2a i art. 40a ust. 1a u.d.p. również na umowy koncesji na roboty budowlane lub koncesji na usługi. Ponadto, w przypadku budowy i eksploatacji parkingów zlokalizowanych poza pasem dróg publicznych, zastosowanie przepisów u.k.r.b.u., z uwagi na art. 3 ust. 1 u.g.k., będzie nie tylko dopuszczalne, ale niekiedy wręcz konieczne.

Modele współpracy w formule ppp w zakresie budowy parkingów

Celem zawarcia umowy o ppp lub umowy koncesji, z punktu widzenia gminy, będzie powierzenie wykonywania własnych zadań profesjonalście z możliwie dużym doświadczeniem rynkowym, a także pozyskanie źródła finansowania dla inwestycji gminnych w obszarze parkingowym. Gmina będzie również najczęściej zainteresowana zawarciem umowy wieloletniej, zwykle 25-30-letniej lub dłuższej. Jednocześnie gmina będzie chciała zabezpieczyć własne interesy, co do zapewnienia przez partnera prywatnego/koncesjonariusza jak najwyższego standardu świadczonych usług. Należy także chronić przekazany partnerowi prywatnemu tytułem

wkładu własnego majątek. W interesie gminy będzie zachowanie własności parkingu i wszystkich urządzeń wykonanych przez partnera prywatnego. Powierzenie partnerowi prywatnemu obowiązków zarządcy parkingu wiązać się będzie z wyraźnym ustaleniem relacji partnera prywatnego do już istniejącego publicznego zarządcy dróg. Partner prywatny angażował się będzie w przedsięwzięcie głównie ze względu na oczekiwaną stopę zwrotu z kapitału. Z uwagi na powyższe, zainteresowany będzie przejęciem prawa do eksploatacji parkingu i pobieraniem opłat od użytkowników parkingu w możliwie maksymalnej wysokości i przez stosunkowo długi czas. Wysokości początkowych nakładów inwestycyjnych towarzyszyć może odpowiednie oczekiwanie partnera prywatnego co do partycypacji gminy w tych kosztach.



Warunki i zakres współpracy gminy i partnera prywatnego będą różne, w zależności od potrzeb gminy i specyfiki danego przedsięwzięcia. Na podstawie utrwalonej praktyki tego typu transakcji można wskazać na najbardziej typowe modele współpracy międzysektorowej w zakresie parkingów. Paletę dopuszczalnych rozwiązań wyznaczać będzie definicja przedsięwzięcia ppp. Stosownie do art. 2 pkt 4 u.p.p.p. przedmiotem przedsięwzięcia może być:

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie,

przy czym wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem, lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego, lub jest z nim związane. Zakres pojęciowy „przedsięwzięcia” w ramach ppp jest bardzo szeroki i może obejmować budowę obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów u.p.b.³⁷ (np. budowa, przebudowa, remont parkingu). Przedmiotem przedsięwzięcia w ramach ppp może być świadczenie usług (np. utrzymanie i zarządzanie istniejącym parkingiem). Przedsięwzięcie ppp może polegać na wykonaniu dzieła w rozumieniu art. 627 k.c. Przedsięwzięcie może także opierać się i polegać na wykonaniu jakichkolwiek innych świadczeniach. Tym samym zakres przedsięwzięć

³⁷ Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), dalej „u.p.b.”.

realizowanych w ramach ppp jest katalogiem otwartym, pod warunkiem, że mamy do czynienia ze świadczeniem, które jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia, lub z nim związanym. Tak szeroka definicja „przedsięwzięcia” pozwala również stwierdzić, że na gruncie u.p.p.p. przedmiotem przedsięwzięcia może być kombinacja budowy lub remontu obiektu budowlanego, wykonania dzieła, świadczenia usług, lub innych świadczeń. Zobowiązany do realizacji przedsięwzięcia, w tym do poniesienia przynajmniej części wydatków na jego realizację, będzie partner prywatny. Zaangażowanie gminy ograniczać się będzie zwykle do wniesienia wkładu własnego w postaci rzeczowej, np.: niezbędnej do realizacji przedsięwzięcia nieruchomości.

Realizacja przedsięwzięcia będzie zatem zwykle ciążyła w całości na partnerze prywatnym. Niekiedy jednak zasadne będzie utworzenie przez gminę z partnerem prywatnym spółki celowej o kapitale mieszanym. W takiej sytuacji podmiotem zobowiązanym do realizacji parkingu będzie spółka celowa, której obowiązki względem współników określać będzie umowa o ppp. Tworzenie spółek celowych o kapitale mieszanym nie jest jednak praktykowanym rozwiązaniem w przypadku inwestycji parkingowych i trudno wskazać jakąkolwiek wartość dodaną dla stron umowy z zastosowania tego modelu w przypadku projektów parkingowych.

Typowe modele finansowo-prawne w zakresie budowy i eksploatacji parkingów determinowane celami polityki parkingowej podmiotu publicznego, a także specyfika lokalizacji parkingu i możliwości finansowe podmiotu publicznego.

1. Model koncesyjny.

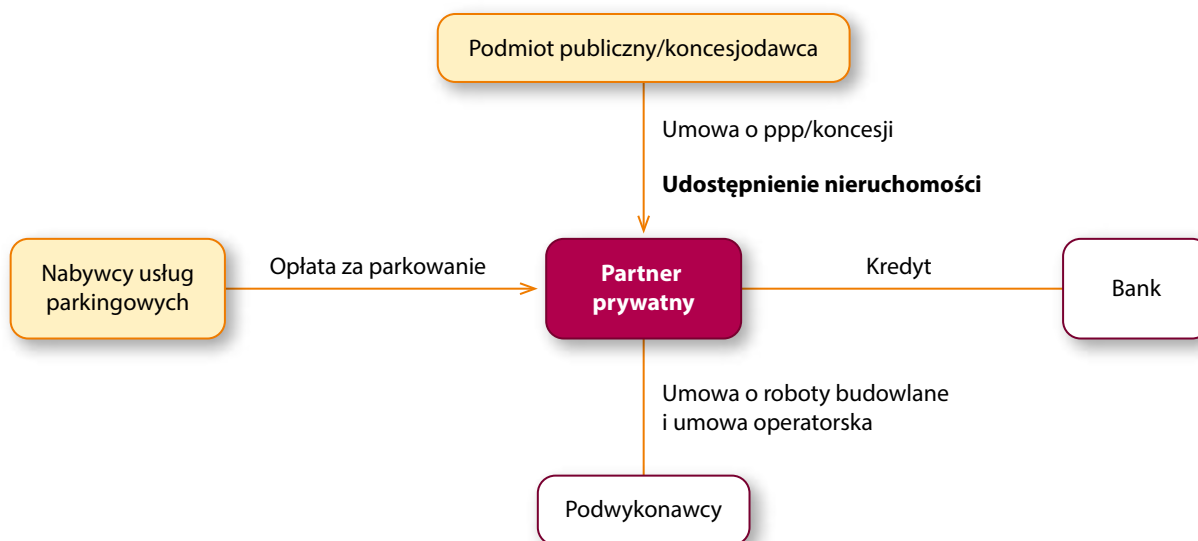
Jeżeli chodzi o parkingi budowane w atrakcyjnych lokalizacjach w centrach miast, w przypadku istnienia relatywnie wysokiego popytu na odpłatne miejsca postojowe, właściwy będzie model koncesyjny. Uzasadnieniem jego zastosowania musi być słuszne przekonanie, że opłaty pobierane od kierowców z tytułu udostępniania miejsc parkingowych w ustalonej perspektywie czasowej pozwolą na odzyskanie większości nakładów związanych z realizacją przedsięwzięcia oraz uzyskanie atrakcyjnej stopy zwrotu z inwestycji. Aby takie przekonanie było uzasadnione, podmiot publiczny powinien dokonać rzeczowej analizy finansowej przedsięwzięcia, a także powinien dysponować wiedzą nt. podaży i popytu na miejsca parkingowe w danej lokalizacji (np. w danej gminie, czy węższej, tylko w bezpośredniej okolicy planowanego parkingu) na dzień wykonania analizy z prognozą stanu rynku w przyszłości. Nieocenioną informacją są dane zebrane w trakcie testu rynku/dialogu technicznego, poprzedzającego ogłoszenie o zamówieniu. Polskie doświadczenia ostatnich kilku lat pokazują, że takie sytuacje są możliwe. Jeżeli powyższy warunek należytej dochodowości projektu parkingowego będzie spełniony, przedsięwzięcie mogłoby przybrać następującą strukturę:

- (1) trybem wyboru inwestora prywatnego będą przepisy u.k.r.b.u.;
- (2) model finansowo-prawny przedsięwzięcia oparty będzie na:
 - a) przepisach u.k.r.b.u. (koncesja samoistna) – w przypadku wysokiego poziomu dochodowości przedmiotu koncesji w stopniu pozwalającym na odzyskanie przez koncesjonariusza poniesionych nakładów, a także wypracowanie rozsądnego zysku bez płatności ze strony koncesjodawcy, tudzież z ewentualnymi płatnościami koncesjodawcy pokrywającymi mniejszą część nakładów na realizację przedmiotu koncesji – w modelu tym zasadnicze ryzyko ekonomiczne realizacji przedsięwzięcia musi spoczywać na koncesjonariuszu,
 - b) przepisach u.k.r.b.u. i u.p.p.p. (*ppp trybie w koncesji*) – w przypadku ograniczonego poziomu dochodowości przedsięwzięcia, wymagającej zapłaty sumy pieniężnej podmiotu publicznego, pokrywającej część nakładów na jego realizację, w szczególności gdy podmiot publiczny przewiduje wniesienie wkładu własnego, służącego poprawie rentowności przedsięwzięcia (np. dodatkowa nieruchomość służąca zabudowie *stricte* komercyjnej lub przekazanie partnerowi do eksploatacji strefy płatnego parkowania);
- (3) umowa zostanie zawarta na okres 25-30 lat, przy czym okres trwania umowy powinien być uzasadniony okresem amortyzacji nakładów na przedmiot koncesji i nie powinien być w stosunku do tego okresu nadmierny;
- (4) zadanie koncesjonariusza/partnera prywatnego polegać będzie na zaprojektowaniu, budowie, finansowaniu oraz zarządzaniu parkingiem i utrzymaniu go przez okres trwania umowy w zamian za prawo do jego eksploatacji/pobierania pożytków, lub to prawo wraz z płatnością koncesjodawcy;

III. Ppp w praktyce

- (5) zadanie koncesjonariusza/partnera prywatnego może dodatkowo polegać na zagospodarowaniu przestrzeni publicznej sąsiadującej z parkingiem lub znajdującej się nad parkingiem (w przypadku parkingu podziemnego) na określone cele publiczne (placze miejskie, skwery, boiska sportowe itp.);
- (6) koncesjonariusz/partner prywatny ponosi zasadnicze ryzyko ekonomiczne/ryzyko popytu realizacji przedsięwzięcia – główne źródło jego przychodu nie pochodzi z płatności strony publicznej, lecz ze sprzedaży usług osobom trzecim; strona publiczna nie udziela koncesjonariuszowi/partnerowi prywatnemu jakichkolwiek gwarancji dochodowości przedsięwzięcia, nie uczestniczy w pokrywaniu jego strat ani nie zabezpiecza zobowiązań zaciągniętych przez stronę prywatną na realizację przedsięwzięcia;
- (7) nieruchomości służąca realizacji przedsięwzięcia jest nieodpłatnie udostępniana koncesjonariuszowi lub oddawana w dzierżawę, lub w nieodpłatne korzystanie na okres realizacji przedmiotu koncesji/przedsięwzięcia.

Przykładowy model transakcji:



Przedstawiony model jest najbardziej typowy w projektach parkingowych. Warunkiem powodzenia współpracy w tym modelu jest dobra lokalizacja przedsięwzięcia, zorganizowanie w otoczeniu parkingu strefy płatnego parkowania, która uniemożliwia parkowanie pojazdów w okolicy parkingu ppp bez ponoszenia opłat, a także gotowość podmiotu publicznego do partycypacji w ryzyku finansowym partnera prywatnego (np. zabezpieczenie części kredytu inwestycyjnego poprzez ustanowienie hipoteki lub udzielenie poręczenia), jak również partycypacji finansowej w kosztach budowy parkingu (wyłożenie wkładu finansowego podmiotu publicznego na początkowym etapie przedsięwzięcia pozwala partnerowi prywatnemu pozyskać tańsze finansowanie w pozostałej części). Tego rodzaju parkingi najczęściej powstają na nieruchomościach znajdujących się poza pasem drogi publicznej, co częściowo uwarunkowane jest konkretną sytuacją (gmina akurat takimi nieruchomościami pod inwestycje dysponuje), a najczęściej wolą pozostawienia w gestii partnera prywatnego prowadzenia polityki opłat i ustalania ich stawek. Z uwagi bowiem na wysokie koszty budowy jednego miejsca parkingowego w Polsce, nieodbiegające znacznie od kosztów ponoszonych w państwach Europy Zachodniej, przy jednocześnie wciąż niskiej zamożności społeczeństwa i braku gotowości do ponoszenia opłat za parkowanie w wysokości, jak w przypadku takich państw, jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Ograniczenie górnej wysokości opłaty za godzinę parkowania na parkingu partnera prywatnego do poziomu z art. 13b u.d.p. czyniłoby projekty parkingowe całkowicie nieopłacalnymi.

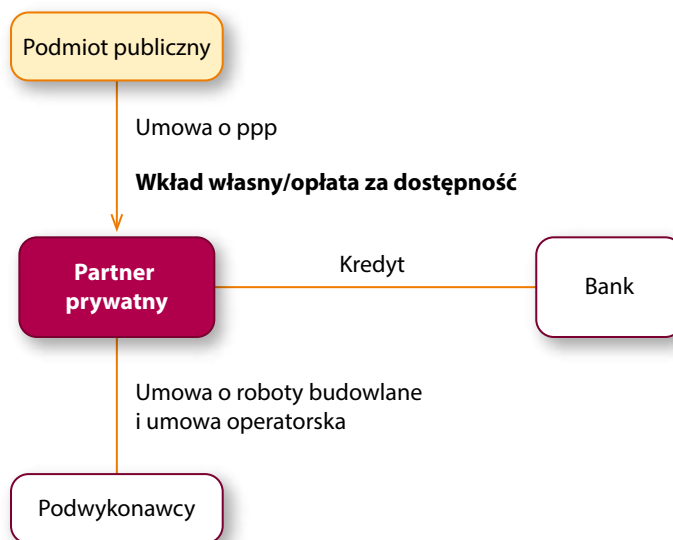
2. Model z opłatą za dostępność.

Odmianą strukturą będą się cechowały projekty partnerstwa publiczno-prywatnego dla parkingów „Parkuj i jedź”. Tego rodzaju inwestycje z reguły powstawać będą na obrzeżach miast w bezpośrednim sąsiedztwie ważnych węzłów komunikacyjnych. Uzasadnieniem ich budowy będzie prowadzona przez gminę polityka komunikacyjna służąca zmniejszeniu ruchu samochodów osobowych na terenie miasta z preferencją dla komunikacji publicznej. Skuteczność takiej polityki wymaga skłonienia możliwie największej liczby kierowców do pozostawienia samochodów na tanich parkingach i korzystania z komunikacji miejskiej. Z tego względu odpłatność za usługę w tym programie będzie stosunkowo niska lub wręcz nie będzie w ogóle

występowała. Brak rentowności takiego przedsięwzięcia wyklucza możliwość pozyskania partnera prywatnego gotowego przejąć ryzyko popytu. Z tego względu wynagrodzenie potencjalnego partnera powinno być uzależnione od ryzyka dostępności parkingu. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym dla parkingów „Parkuj i jedź” mogłaby się opierać na następujących założeniach:

- (1) trybem wyboru partnera prywatnego będą przepisy u.p.z.p.;
- (2) zadaniem partnera prywatnego będzie zaprojektowanie, budowa, finansowanie, a następnie zarządzanie i utrzymanie parkingu przez okres trwania umowy;
- (3) podmiot publiczny zwraca partnerowi prywatnemu nakłady poniesione na zaprojektowanie, sfinansowanie i budowę parkingu w formie okresowych spłat, a także płaci wynagrodzenie partnera prywatnego za utrzymanie i zarządzanie parkingiem;
- (4) wynagrodzenie partnera prywatnego uzależnione jest od ryzyka dostępności parkingu; partner prywatny jest zobowiązany przestrzegać umówionego standardu eksploatacyjnego – w razie jego niezachowania (np. nieplanowane, okresowe przestoje w funkcjonowaniu parkingu) należne mu wynagrodzenie powinno ulegać stosunkowemu obniżeniu;
- (5) celem zmniejszenia wysokości opłat, o których mowa w pkt 3 i 4, umowa może przewidywać prawo partnera prywatnego do budowy i eksploatacji dodatkowych powierzchni komercyjnych (np. stacje benzynowe, myjnie itp.);
- (6) umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może zostać zawarta na okres stosunkowo krótki (5-10 lat), w zależności od zdolności płatniczych podmiotu publicznego;
- (7) nieruchomości służąca budowie parkingu przekazana zostanie partnerowi prywatnemu w drodze umowy dzierżawy lub umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości na czas realizacji przedsięwzięcia.

Przykładowy model transakcji:



Przedstawiony powyżej model jest rzadko stosowany w praktyce. Wynika to z faktu, że większość gmin nie jest gotowa wziąć na siebie ciężaru wynagrodzenia partnera prywatnego i zwrotu zainwestowanego kapitału (w wysokości uwzględniającej nie tylko marżę partnera prywatnego, ale także marżę banku). Na ten wariant realizacji projektów parkingowych pozwolić mogą sobie bogate samorzady, w których idea ograniczonego ruchu samochodowego w centrum miasta jest traktowana bardzo poważnie lub w których jest mała gotowość do obciążenia korzystających z parkingów mieszkańców realną wysokością kosztów parkowania skalkulowanych po cenach komercyjnych. Ponadto model z opłatą za dostępność parkingu, choćby w stopniu pokrywającym niewiele ponad połowę nakładów partnera prywatnego na przedsięwzięcie, uzasadniony będzie brakiem możliwości lokalizacji parkingu poza pasem drogi publicznej (co w konsekwencji może oznaczać, że opłaty za parkowanie pobierane w wysokości określonej uchwałą rady gminy tylko w nieznacznym stopniu pokrywać będą koszty utrzymania parkingu i spłaty kredytu zaciągniętego przez partnera prywatnego na jego budowę). Wówczas gmina do każdego wykupionego biletu parkingowego mogłaby dopłacać różnicę pomiędzy ceną rynkową, a ceną pobieraną od parkujących pojazdy.

Realizacja przedsięwzięcia parkingowego w ramach ppp

Współpraca gminy i partnera prywatnego w zakresie realizacji przedsięwzięć parkingowych stanowi tylko jedną z wielu możliwych, omówionych już częściowo w tym artykule, form realizacji zadań publicznych gminy. Formuła ppp nie zawsze będzie adekwatna do danego przedsięwzięcia, tudzież nie wszystkie warianty ppp będą w danym przypadku możliwe do zastosowania. Niekiedy model ppp po prostu będzie dla gminy nieopłacalny (np. zbyt wysokie wymagania partnera prywatnego co do oczekiwanej dopłaty z budżetu gminy). Z tego względu decyzja gminy odnośnie zaangażowania się we współpracę z partnerem prywatnym powinna być efektem starannego przygotowania przedsięwzięcia i pogłębionych analiz przedrealizacyjnych. W oparciu o wyniki przeprowadzonych analiz, gmina powinna podjąć decyzję uruchomienia procedury wyboru partnera prywatnego lub zaniechania dalszych prac nad modelem międzysektorowym. W razie istnienia silnych argumentów przemawiających za formułą ppp, gmina powinna przeprowadzić dialog techniczny/test rynku z potencjalnymi kandydatami na partnera prywatnego celem weryfikacji przyjętych założeń. W opar-



ciu o uzyskane dane i po odpowiedniej weryfikacji założeń, gmina powinna przeprowadzić postępowania na wybór partnera prywatnego do przedsięwzięcia. Z uwagi na długookresową rentowność przedsięwzięć parkingowych w dobrych lokalizacjach oraz powiązanie wynagrodzenia za świadczone usługi z ryzykiem popytu przedsiębiorcy, właściwym trybem wyboru partnera prywatnego będą najczęściej przepisy u.k.r.b.u., przewidujące tryb negocjacyjny. W toku negocjacji gmina powinna omówić z kandydatami na partnera prywatnego wszystkie kluczowe aspekty techniczne, prawne i ekonomiczne realizacji przedsięwzięcia. W wyniku negocjacji gmina powinna dokonać wyboru najkorzystniejszej oferty. W sektorze parkingowym najkorzystniejsza będzie oferta przewidująca możliwie najkrótszy okres trwania umowy, brak partycypacji gminy lub partycypację w jak najmniejszej części w odniesieniu do kosztów realizacji przedsięwzięcia. Z oferentem, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, gmina zawrze umowę o ppp, wyznaczającą kluczowe ramy współpracy stron. Zawarcie umowy z partnerem prywatnym nie będzie ograniczać gminy do wykonywania względem partnera prywatnego obowiązków regulatora.

W związku z powyższym w dalszych rozważaniach przedstawione zostały pewne kluczowe, charakterystyczne dla branży, a także specyficzne dla ppp uwagi dotyczące samej współpracy kontraktowej gminy i partnera prywatnego na przykładzie typowego przedsięwzięcia w modelu *DBFO* wraz ze wskazaniem kluczowych zapisów kontraktowych definiujących to przedsięwzięcie, jako ppp.

1. Przedmiot przedsięwzięcia.

Zakres przedmiotowy przedsięwzięcia realizowanego przez partnera prywatnego będzie wynikał wprost z umowy o ppp. Z tego względu bezpośrednio w treści umowy lub w załączniku do niej powinny zostać

III. Ppp w praktyce

wyczerpująco określone obowiązki partnera prywatnego w odniesieniu do budowy parkingu, jak i w stosunku do utrzymania i eksploatacji parkingu w okresie trwania umowy. W treści umowy powinien być ponadto szczegółowo opisany przebieg procesu inwestycyjnego. Umowa powinna określać, która ze stron odpowiedzialna będzie za zaprojektowanie przedmiotu przedsięwzięcia, jak również powinna wskazywać uprawnienia gminy w procesie opracowywania projektu. Umowa powinna wskazywać osobę inwestora³⁸. W zakresie realizacji inwestycji umowa o ppp powinna precyzyjnie określać następujące po sobie czynności partnera prywatnego dotyczące np.:

- a) wykonania określonych prac przygotowawczych – przed przystąpieniem do inwestycji, po uprzednim uzyskaniu wymaganych prawem zatwierzeń i decyzji niezbędnych do ich rozpoczęcia i prowadzenia oraz skorelowania badań archeologicznych z pozostałymi pracami przygotowawczymi,
- b) wykonania inwestycji zgodnie z wymaganiami gminy, w oparciu o dokumentację techniczną oraz na warunkach umowy, zgodnie z pozwoleniem na budowę, obowiązującymi przepisami, wszelkimi aktami prawnymi właściwymi w przedmiocie umowy, przepisami techniczno – budowlanymi, obowiązującymi normami, zasadami wiedzy budowlanej,
- c) zapewnienia objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- d) zapewnienia specjalistycznego nadzoru archeologicznego podczas prowadzenia robót ziemnych,
- e) składania gminie miesięcznych raportów o postępie robót obejmujących okres do końca każdego miesiąca kalendarzowego, wskazując zgodność postępu robót z harmonogramem, w tym postęp rzeczowy, zatrudnienie, zwolnienie lub zmianę podwykonawców, okoliczności przerw, trudności realizacyjne i inne informacje uzgodnione przez strony, mogące mieć istotny wpływ na realizację inwestycji, itp.,
- f) uczestniczenia w wyznaczonych przez Podmiot Publiczny spotkaniach i naradach w celu omówienia spraw związanych z realizacją Przedmiotu ppp oraz w okresie gwarancji lub rękojmi,
- g) aktualizowania harmonogramu nie rzadziej niż co miesiąc lub na polecenie gminy, jeżeli zajdzie taka potrzeba,
- h) zapewnienia nadzoru autorskiego przy budowie inwestycji zarówno w trakcie realizacji, jak i do czasu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. W ramach nadzoru autorskiego projektanci powinni służyć wyjaśnieniami na każde żądanie gminy,
- i) sporządzenia i umieszczenia tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- j) uzyskania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz ponoszenia opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego,
- k) opracowania projektu i wykonania organizacji ruchu zastępczego na czas budowy oraz organizacji ruchu docelowego i dokonywania, w trakcie realizacji robót, wszelkich zmian dotyczących organizacji ruchu zastępczego i obsługi komunikacyjnej budowy oraz aktualizowania uzgodnień z tym związanych,
- l) zapewnienia dostawy wszystkich mediów dla potrzeb budowy, w tym uzyskania odpowiednich warunków przyłączenia od właściwych gestorów sieci,
- m) zorganizowania, zagospodarowania oraz należytego zabezpieczenia placu budowy oraz zaplecza budowy (w tym m.in. wystąpienia o warunki przyłączenia dla placu budowy, warunki obsługi komunikacyjnej placu budowy), w sposób zapewniający bezpieczeństwo osób przebywających na terenie budowy i w jej obrębie oraz zabezpieczenia terenu przed dostępem osób trzecich, ponoszenia kosztów zużycia wody, energii, ogrzewania dla potrzeb budowy, zrzutu ścieków,
- n) zapewnienia stałego dozoru nad mieniem oraz zawarcia stosownych umów ubezpieczenia mienia także od odpowiedzialności cywilnej,
- o) zapewnienia obsługi geotechnicznej i geodezyjnej,
- p) prowadzenia robót budowlanych zgodnie z wymogami bezpieczeństwa i higieny pracy,
- q) używania materiałów i urządzeń odpowiadających wymogom dokumentacji projektowej,
- r) wykonania niezbędnych prób, badań, uzgodnień, nadzorów i odbiorów oraz sporządzenia stosownych protokołów z przeprowadzonych prób i badań odbiorczych,
- s) opracowania inwentaryzacji powykonawczej, odbiorowej i przekazania jej gminie,
- t) uzyskania świadectwa charakterystyki energetycznej obiektu i przekazania go podmiotowi publicznemu,
- u) zgłoszenia gotowości do odbioru wykonanej inwestycji i uczestniczenia w odbiorze,

³⁸ Kwestię formalno-prawnego statutu „inwestora” strony mogą uregulować rozmaicie. W umowach ppp, gdy realizacja przedmiotu ppp następuje na nieruchomościach stanowiących własność publicznego, status inwestora przypisywany będzie podmiotowi publicznemu. Partner Prywatny pełnić będzie wówczas rolę swoistego inwestora zastępczego. W umowach ppp, gdzie własność nieruchomości przeniesiona została tytułem wkładu własnego na partnera prywatnego oraz ze względu na potrzebę możliwie szerokiego przeniesienia ryzyka budowy na partnera prywatnego (patrz art. 18a u.p.p.p.), status inwestora powierzany będzie najczęściej partnerowi prywatnemu.

III. Ppp w praktyce

- v) brania udziału w odbiorach przez służby zewnętrzne, tj. przez Straż Pożarną, Państwową Inspekcję Pracy, Państwową Inspekcję Sanitarną,
- w) zgłoszenia zakończenia robót i złożenia wniosku o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu, poprzedzonego zawiadomieniem niżej wymienionych organów:
 1. Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
 2. Państwowej Inspekcji Pracy,
 3. Państwowej Straży Pożarnej.

Umowa powinna określać sposób uczestniczenia gminy w odbiorach częściowych i w końcowym odbiorze przedmiotu przedsięwzięcia oraz formę akceptacji robót wykonywanych przez partnera prywatnego. Ważne jest także szczegółowe określenie odpowiedzialności partnera prywatnego za nieprawidłowe wykonanie lub niewykonanie robót budowlanych, w tym również odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone gminie i osobom trzecim w związku z prowadzonymi robotami.

2. Odpowiedzialność wobec podwykonawców.

Rzeczywistością przedsięwzięć ppp jest szerokie korzystanie przez partnerów prywatnych z podwykonawców w zakresie wykonania robót budowlanych, jak i zarządzania nieruchomościami. Umowa powinna wyraźnie rozstrzygać o zakresie odpowiedzialności podmiotu publicznego za zobowiązania partnera prywatnego wobec podwykonawców. Umowa może np. przewidywać, że w celu wykonania przedmiotu ppp w dowolnym zakresie partner prywatny może posłużyć się podwykonawcami, za uprzednią zgodą podmiotu publicznego, po przedłożeniu projektu umowy z podwykonawcą³⁹. Podmiot Publiczny może odmówić udzielenia zgody na posłużenie się przez partnera prywatnego danym podwykonawcą w celu wykonania przedmiotu ppp jedynie w przypadku sprzeczności postanowień umowy z podwykonawcą. Do podwykonawców zastosowanie powinien znaleźć art. 647¹ Kodeksu cywilnego. Wybór podwykonawców powinien nastąpić z zachowaniem art. 131 u.p.z.p. Odnosnie rozliczeń z podwykonawcami, umowa może przewidywać, że za zapłatę wynagrodzenia tytułem robót wykonanych przez podwykonawców odpowiadają solidarnie podmiot publiczny i partner prywatny (w sytuacji, gdy inwestorem jest podmiot publiczny), lub tylko i wyłącznie partner prywatny (gdy sam będzie inwestorem). W tym pierwszym przypadku umowa powinna przewidywać, że partner prywatny, każdorazowo przy odbiorze robót, zobowiązany jest do przedstawienia podmiotowi publicznemu zakresu robót wykonanych przez podwykonawców wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie przez partnera prywatnego zapłaty podwykonawcom wymagalnych i bezspornych wierzytelności za te roboty, w tym oświadczenia podwykonawców o otrzymaniu od partnera prywatnego wynagrodzenia za roboty wykonane przez nich w ramach umowy. W przypadku, gdy podmiot publiczny będzie zobowiązany do zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy zatrudnionemu przez partnera prywatnego, partner prywatny powinien wyrazić zgodę na potrącenie kwoty wynagrodzenia zapłaconego przez podmiot publiczny podwykonawcy z wynagrodzenia partnera prywatnego, co de facto powinno oznaczać skrócenie okresu trwania umowy (w modelu koncesyjnym) lub zmniejszenie opłaty za dostępność (w modelu z opłatą za dostępność).

3. Okres trwania umowy i wykonania przedmiotu umowy.

Umowa powinna określać okres jej trwania. W świetle art. 24 u.k.r.b.u. okres trwania umowy powinien uwzględniać zwrot nakładów poniesionych przez partnera prywatnego w związku z wykonywaniem umowy i nie może być dłuższy niż 30 lat. W wyjątkowych przypadkach, gdy przewidziany okres zwrotu nakładów partnera prywatnego poniesionych w związku z wykonywaniem umowy jest dłuższy niż 30 lat, umowa może zostać zawarta na okres dłuższy. Najczęściej w interesie gminy będzie określenie okresu trwania umowy w sposób łączny, obejmujący czas wykonania inwestycji i okres eksploatacji parkingu, począwszy od dnia jej zawarcia do dnia jej wygaśnięcia. W ten sposób partner prywatny będzie dążył do tego, aby jak najszybciej wykonać inwestycję i przystąpić do pobierania opłat od użytkowników parkingu. Nie stoi to na przeszkodzie dokładnemu wskazaniu w umowie o ppp terminu wykonania inwestycji. Umowa o ppp będzie ponadto określała szereg różnych terminów dotyczących samego przebiegu prac przygotowawczych i procesu inwestycyjnego. Umowa powinna także wskazywać na sytuacje, w których okres trwania umowy będzie ulegał wydłużeniu. Uzasadnieniem dla wydłużenia czasu trwania umowy może być wystąpienie jakichś zdarzeń zewnętrznych, niezależnych od woli stron, które spowodują długookresowe wyłącznie dostępności parkingu, a przez to spadek spodziewanych przez partnera prywatnego dochodów.

³⁹ Podmiot Publiczny może także określić, które rodzaje robót będą mogły zostać powierzone podwykonawcom, a które nie. Stosownie do art. 131 ust. 4 u.p.z.p., na żądanie Podmiotu Publicznego Partner Prywatny zawiera z innym podmiotem umowę o podwykonawstwo, stanowiącą co najmniej 30% wartości koncesji.

4. Wynagrodzenie partnera prywatnego.

Za wykonanie inwestycji i utrzymanie parkingu partnerowi prywatnemu przysługiwać będzie wynagrodzenie. Specyfiką wynagrodzenia w modelu koncesyjnym jest wynagrodzenie partnera prywatnego oparte na ryzyku popytu, tj. zależne od rzeczywistego wykorzystania parkingu (liczby sprzedanych biletów). Tym wynagrodzeniem będzie prawo do ekonomicznej eksploatacji parkingu przez określony czas, w tym prawo do pobierania pożytków z wszelkich przekazanych partnerowi prywatnemu lub wytworzonych przez niego w ramach ppp aktywów. Umowa może w tym modelu przewidywać niekiedy zapłatę części wynagrodzenia partnera prywatnego w formie przeniesienia na partnera prywatnego własności określonej sumy pieniężnej, najczęściej określonej ryczałtowo w umowie. W modelu opłaty za dostępność wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie określona w umowie kwota pieniężna płatna w danych okresach rozliczeniowych. W modelu koncesyjnym powszechnie przyjętym rozwiązaniem w zakresie dokonywania rozliczeń pomiędzy stronami jest sprzedaż partnerowi prywatnemu prawa do eksploatacji parkingu. Mechanizm ten polega na tym, że partner prywatny po wykonaniu robót budowlanych i ich odebraniu wystawia podmiotowi publicznemu fakturę na określoną w umowie kwotę ryczałtową odpowiadającą całkowitym kosztom wykonania robót budowlanych (powiększonej o podatek VAT). Jednocześnie kwota ta powinna wyczerpywać wszelkie należności partnera prywatnego z tytułu wykonania umowy i powinna zawierać wynagrodzenie z tytułu przeniesienia na podmiot publiczny majątkowych praw autorskich do dokumentacji technicznej wytworzonej przez partnera prywatnego oraz wszelkie inne koszty niezbędne do realizacji umowy. Jednocześnie umowa powinna przewidywać, że w momencie wystawienia faktury przez partnera prywatnego podmiot publiczny uprawniony będzie do wystawienia faktury VAT z tytułu sprzedaży partnerowi prywatnemu prawa do eksploatacji parkingu i czerpania pożytków opiewającej na tę samą kwotę, na którą faktura wystawiona przez partnera prywatnego. Jako że obie kwoty będą w tej samej wysokości, umowa powinna przewidywać prawa podmiotu publicznego do potrącenia kwoty wystawionej przez siebie faktury VAT z kwotą wynikającą z faktury VAT wystawionej przez partnera prywatnego⁴⁰.

5. Obowiązki w zakresie utrzymania i zarządzania parkingiem.

Do obowiązków partnera prywatnego będzie należało utrzymanie parkingu oraz świadczenie usług na rzecz użytkowników parkingu. Partner prywatny będzie mógł w granicach przewidzianych prawem świadczyć na parkingu inne usługi motoryzacyjne (typu myjnia, stoisko z akcesoriami samochodowymi) oraz wykorzystywać powierzchnie pod cele reklamowe, pod warunkiem, że nie będzie z tego powodu ograniczona liczba miejsc postojowych. Umowa powinna określać podstawowe obowiązki partnera prywatnego w zakresie zarządzania i utrzymania infrastruktury, przy czym nie jest zalecane stosowanie regulacji nadmiernych i zbyt szczegółowych, albowiem w najlepiej pojętym interesie partnera prywatnego będzie takie zarządzanie parkingiem, które zagwarantuje jego atrakcyjność dla klientów. W tym celu umowa może przewidywać, że w tym zakresie partner prywatny jest zobowiązany w szczególności do:

- a) ponoszenia wszelkich nakładów związanych z korzystaniem z parkingu, w tym zarządzaniem parkingiem i utrzymaniem parkingu w stanie niepogorszonym, stosownie do jego funkcji i przeznaczenia, z wyłączeniem normalnego zużycia wskutek prawidłowego używania,
- b) ponoszenia wszelkich obciążeń podatkowych, w tym podatku od nieruchomości i innych ciężarów publicznych związanych z parkingiem,
- c) prowadzenia przez okres eksploatacji parkingu ewidencji księgowej w zakresie eksploatowanego mienia,
- d) udostępnienia przez okres eksploatacji parkingu do wyłącznej dyspozycji podmiotu publicznego określonej liczby miejsc postojowych.

Umowa powinna wyraźnie określać zakres odpowiedzialności partnera prywatnego na etapie eksploatacji. Umowa może przewidywać, że np. partner prywatny zobowiązany jest w okresie eksploatacji do ciągłego świadczenia usług parkingowych, tj. w wymiarze 24 godzin na dobę przez cały rok. W okresie eksploatacji parkingu partner prywatny ma obowiązek ciągłego świadczenia usług parkingowych w taki sposób, aby

⁴⁰ Wskazany model rozliczeń w umowach ppp i koncesji służy wzajemnej kompensacie świadczeń i wynika z wymogów prawa podatkowego. Momentem powstania obowiązku podatkowego będzie okoliczność otrzymania całości lub części zapłaty za świadczoną usługę nie później niż w terminie płatności. Przenosząc to na analizowany stan faktyczny, za zapłatę uznaje się moment odbioru końcowego obiektu i uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Wobec powyższego, w umowach koncesji na roboty budowlane momentem powstania obowiązku podatkowego w związku z wykonaną usługą polegającą na przekazaniu prawa do uzyskiwania korzyści z obiektu budowlanego będzie moment końcowego odbioru przez koncesjodawcę efektu prac budowlanych (tj. efektu inwestycyjnego etapu współpracy stron). Warto również dodać, że Izba uznaje prawo koncesjodawcy do obniżenia podatku należnego z tytułu świadczenia usługi polegającej na udzieleniu uprawnienia do eksploatacji parkingu przez określony w umowie czas o podatek naliczony przy zakupie usługi wybudowania parkingu. Zobacz: Decyzja Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 19.12.2007 r., PPI443/1095/07; Decyzja Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 19.12.2007 r., PPI443/1096/07; Decyzja Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu z dnia 19.12.2007 r., PPI443/1097/07.

III. Ppp w praktyce

w każdym czasie określona liczba miejsc postojowych było dostępna dla klientów. Umowa powinna także precyzować kwestię tego, że podmiot publiczny, w okresie eksploatacji parkingu przez partnera prywatnego, nie odpowiada za ewentualne obniżenie spodziewanych korzyści (przychodów) z udostępniania parkingu klientom, z wyłączeniem podejmowanych przez jednostki własne lub zależne decyzji mogących przyczynić się do istotnego ograniczenia dostępności parkingu, tj. spadku dostępności poniżej średniego wykorzystania Parkingu w okresie poprzedzających to zdarzenie kilku miesięcy, z zastrzeżeniem możliwości wydłużeniu okresu eksploatacji parkingu w wymiarze 1 dnia za każdy dzień braku dostępności.

6. Kontrola gminy.

Ważną częścią umowy będzie określenie obowiązków prowadzenia regularnej kontroli przez samego partnera prywatnego, jak i przez podmiot publiczny stanu technicznego parkingu i dostępności świadczonych usług. Umowa powinna przewidywać uprawnienie gminy do żądania od partnera prywatnego przedstawienia dokumentów, jak również pisemnych i ustnych wyjaśnień związanych z funkcjonowaniem i utrzymaniem parkingu oraz z dokonywania oględzin parkingu. Umowa powinna regulować sposób dokonywania czynności kontrolnych, jak również uprawnienia pokontrolne gminy i procedurę ich realizacji przez partnera prywatnego.

7. Zwrot parkingu po okresie eksploatacji.

Umowa powinna regulować kwestie dotyczące zagospodarowania składników majątkowych po okresie eksploatacji. W tym celu może ona przewidywać, że najpóźniej w dniu wygaśnięcia prawa do eksploatacji parkingu partner prywatny zobowiązany jest do przekazania podmiotowi publicznemu parkingu wraz z dokumentami i instrukcjami dotyczącymi użytkowania parkingu. Umowa powinna określać także stan parkingu w chwili jego wydania, tzn.: partner prywatny winien przekazać parking w stanie technicznym umożliwiającym jego dalsze funkcjonowanie, z uwzględnieniem jego normalnego zużycia wynikającego z prawidłowej eksploatacji oraz w stanie wolnym od wszelkich obciążeń i praw osób trzecich. Umowa powinna określać także szczegółowy tryb przekazywania składników majątkowych.

8. Podział ryzyk, kary umowne.

Niezależnie od szczegółowych postanowień rozproszonych po treści umowy o ppp, ogólne zasady podziału ryzyka powinny być wyraźnie określone w umowie. Umowa może wskazywać, że każda ze stron ponosi ryzyko prawne i ekonomiczne związane z wykonaniem umowy we własnym zakresie. Poszczególne ryzyka powinny być ściśle powiązane z przyjętym w umowie podziałem zadań. Ponadto każda ze stron powinna odpowiadać za ryzyka, z którymi będzie sobie w stanie lepiej poradzić niż druga strona.

W ten sposób partner prywatny będzie ponosić w szczególności ryzyko:

- a) budowlane związane z budową inwestycji,
- b) związane z większą częścią ryzyka dotyczącego eksploatacji parkingu i z osiąganymi pożytkami w okresie umowy,
- c) związane ze wzrostem opłat za korzystanie ze środowiska, podatków i innych opłat publicznoprawnych ponoszonych przez partnera prywatnego, ubezpieczeń, utrzymania pracowników oraz innych podobnych kosztów,
- d) związane z odpowiedzialnością za podwykonawców.

W modelu z opłatą za dostępność na partnerze prywatnym powinno ciążyć ryzyko dostępności parkingu (czyli zapewnienia utrzymania pełnej operatywności parkingu i usuwania wszelkich usterek w określonych terminach). Strony umowy wspólnie ponosić będą ryzyka związane z wystąpieniem siły wyższej.

Na gminie przede wszystkim ciążyć będzie ryzyko:

- a) związane ze stanem prawnym składników majątkowych przekazywanych partnerowi prywatnemu,
- b) należytego nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia przez partnera prywatnego,
- c) związane z częścią ryzyka popytu dotyczącego wykonania umowy w zakresie zapłaty sumy pieniężnej na rzecz partnera prywatnego (w modelu z opłatą za dostępność całość lub zasadnicza część ryzyka popytu obciążać będzie podmiot publiczny);
- d) polityczne i społeczne związane z realizacją przedmiotu Umowy,
- e) związane z wartością końcową parkingu.

Zabezpieczeniem przyjętego w umowie podziału ryzyk będzie precyzyjne wskazanie odpowiedzialności stron umowy za konsekwencje wystąpienia określonych okoliczności, w tym również ustalenie kar umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków kontraktowych związanych z przyjętymi zadaniami i ryzykami.

W przypadku umowy, której przedmiot skonstruowany jest podobnie jak w powyższych rozważaniach i przy zaproponowanym powyżej podziale ryzyk, zapisy dotyczące kar umownych mogłyby się przedstawiać następująco:

- partner prywatny zobowiązany jest do zapłaty na rzecz gminy następujących kar umownych związanych z budową inwestycji, tj. w przypadku:
 - niedotrzymania przez partnera prywatnego terminu budowy inwestycji, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki,
 - niedotrzymania przez partnera prywatnego terminu wyznaczonego przez gminy do usunięcia wad i usterek umożliwiających dokonanie odbioru końcowego oraz w okresie rękojmi i gwarancji, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji za każdy dzień zwłoki,
 - wystąpienia przerwy w wykonywaniu usług parkingowych świadczonych w ramach eksploatacji parkingu przez okres dłuższy niż określona liczba dni w danym roku kalendarzowym, z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego.
- odstąpienia od umowy przez którąkolwiek ze Stron:
 - z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego, partner prywatny zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji,
 - z przyczyn leżących po stronie gminy, gmina zapłaci karę umowną w wysokości ____ % wartości brutto całkowitego kosztu budowy inwestycji.

Umowa może przewidywać ponadto, że w celu uniknięcia wygórowanych kar, górna granica łącznej sumy kar nałożonych w jednym roku kontraktowym ustala się np. na określony % wysokości sprzedaży netto z roku poprzedzającego. Ponadto umowa powinna przewidywać, że strony zastrzegają sobie prawo dochodzenia odszkodowania uzupełniającego, przewyższającego wysokość kar umownych na zasadach ogólnych. Instrumentem zabezpieczającym przyjęty w umowie podział ryzyk będą również różnego rodzaju gwarancje i zabezpieczenia udzielone przez partnera prywatnego, a także odpowiedzialność z tytułu rękojmi. Instrumentem minimalizacji negatywnych skutków aktualizacji poszczególnych ryzyk będzie ubezpieczenie majątkowe przedmiotu umowy, jak również ubezpieczenie OC partnera prywatnego.

9. Gwarancje, rękojmia.

Umowa powinna regulować kwestie gwarancji i rękojmi udzielanych przez partnera prywatnego na przedmiot partnerstwa. Umowa z reguły będzie określać inny okres (najczęściej dłuższy) rękojmi i gwarancji w zakresie konstrukcji parkingu i inny dla pozostałego zakresu robót budowlanych (np. wykonanej nawierzchni placu publicznego). Bieg terminów gwarancji i rękojmi powinien biec od dnia dokonania odbioru końcowego przedmiotu umowy. Umowa powinna przewidywać, że najpóźniej w dniu wygaśnięcia umowy ze względu na upływ terminu, na jaki została ona zawarta lub w dniu rozwiązania umowy, lub odstąpienia od umowy z przyczyn określonych w umowie, partner prywatny zobowiązany jest przenieść na podmiot publiczny wszelkie przysługujące mu uprawnienia z tytułu gwarancji jakości i rękojmi wykonania przedmiotu umowy, lub remontu, będących przedmiotem umowy.

10. Rozwiązanie umowy.

Umowa powinna szczegółowo określać uprawnienia stron w zakresie odstąpienia od umowy lub wypowiedzenia umowy. Najczęściej powodem korzystania przez strony ze wskazanych powyżej uprawnień będzie wystąpienie określonych w umowie niekorzystnych, z punktu widzenia danej strony, okoliczności. Umowa powinna określać te okoliczności, jak również wskazywać sposób postępowania strony uprawnionej. Umowa może zatem przewidywać, że np. podmiot publiczny ma prawo do rozwiązania umowy w okresie eksploatacji parkingu bez wypowiedzenia w przypadku eksploatacji parkingu przez partnera prywatnego w sposób rażąco sprzeczny z umową, za uprzednim wezwaniem partnera prywatnego do usunięcia wskazanych uchybień i wyznaczenia mu w tym celu dodatkowego terminu. Umowa powinna przewidywać, że w przypadku rozwiązania przez podmiot publiczny umowy w powyższym trybie partner prywatny zobowiązany jest wydać podmiotowi publicznemu parking w terminie określonej liczby dni od dnia rozwiązania umowy w stanie wolnym od obciążeń i praw osób trzecich. Umowa powinna przewidywać, że w przypadku rozwiązania przez którąkolwiek ze stron umowy z przyczyn dotyczących partnera prywatnego, partnerowi prywatnemu nie przysługują wobec podmiotu publicznego jakiegokolwiek roszczenia o zwrot nakładów poniesionych na wykonanie przedmiotu ppp ani też roszczenia z tytułu utraconego wynagrodzenia za skrócony okres obowiązywania umowy. Umowa powinna także przewidywać, że w przypadku rozwiązania przez którąkolwiek ze stron umowy z przyczyn dotyczących podmiotu publicznego lub

III. Ppp w praktyce

z przyczyn nieleżących po stronie żadnej ze stron, partnerowi prywatnemu przysługuje wyłącznie roszczenie o zwrot poniesionych nakładów koniecznych z tytułu wykonania koncepcji i prac projektowych oraz wykonania przedmiotu ppp w wysokości odpowiadającej szacunkowej wysokości nakładów, pomniejszonej proporcjonalnie o kwotę odpowiadającą okresowi rzeczywistej eksploatacji parkingu przez partnera prywatnego w stosunku do okresu, na który umowa została zawarta.

11. Zmiany umowy, w tym zmiany podmiotowe po stronie partnera prywatnego.

Specyfiką umów ppp, jako umów wieloletnich, jest ich duża podatność na szereg zmian faktycznych i prawnych, których nawet, przy zachowaniu należytej staranności, strony nie były w stanie przewidzieć w momencie zawierania umowy. Z tego względu konieczne będzie wprowadzenie do umowy mechanizmów umożliwiających reakcję stron na takie okoliczności. Z uwagi na brzmienie art. 13 u.p.p.p., zakazane będzie dokonywanie istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru partnera prywatnego, chyba że podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o partnerstwie lub w dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz określił warunki takiej zmiany. Powyższe oznacza, że zmiany nieistotne będą dopuszczalne zawsze, natomiast zmiany istotne tylko wtedy, gdy w dokumentacji postępowania podmiot publiczny wyraźnie przewidział możliwość wystąpienia zmian umowy w danym obszarze i wskazał zasady dokonywania zmiany umowy.

Z uwagi na powyższe, umowa może przewidywać, że wprowadzenie zmian treści wymaga sporządzenia pisemnego aneksu pod rygorem jego nieważności, a zmiany mogą być wprowadzone w przypadku wystąpienia następujących okoliczności:

- a) zmiany stawki podatku VAT na budowę inwestycji – poprzez obliczenie nowej wartości podatku VAT w określony w umowie sposób;
- b) zmian treści umowy dotyczących osób uprawnionych do współpracy i przekazywania informacji;
- c) uchylecia, stwierdzenia nieważności, wstrzymania wykonalności, zmiany decyzji administracyjnych;
- d) zmian zmierzających do poprawienia funkcjonalnych lub ekonomicznych uwarunkowań eksploatacji parkingu, pod warunkiem nienaruszenia podstawowych założeń określonych w umowie;
- e) braku możliwości budowy inwestycji zgodnie z postanowieniami dokumentacji technicznej z przyczyn nieleżących po stronie partnera prywatnego;
- f) ustalenia zasad eksploatacji parkingu odmiennych niż określone w umowie, o ile będzie to korzystne dla Stron;
- g) innych okoliczności przewidzianych w umowie;
- h) zwolnienia parkingu z podatku od nieruchomości.

Z uwagi na możliwe zmiany podmiotowe po stronie partnera prywatnego, umowa powinna również określać konsekwencje tych zmian dla jej trwałości. W ten sposób może przewidywać, że np. w przypadku podjęcia przez odpowiedni organ partnera prywatnego uchwały o rozwiązaniu przedsiębiorstwa partnera prywatnego i jego likwidacji, umowa ulega rozwiązaniu z dniem podjęcia uchwały o rozwiązaniu przedsiębiorstwa partnera prywatnego i z tym samym dniem wygasa prawo partnera prywatnego do eksploatacji parkingu. Ponadto umowa może przewidywać, że w przypadku:

- a) planowanego połączenia partnera prywatnego z innym podmiotem,
- b) planowanego podziału partnera prywatnego na odrębne podmioty,
- c) planowanej innej zmiany statusu prawnego partnera prywatnego (w tym zbycia przedsiębiorstwa partnera prywatnego),

partner prywatny wystąpi do gminy o uzyskanie zgody na takie działania. Gmina zobowiązana będzie do zajęcia stanowiska wobec wniosku partnera prywatnego w terminie 30 dni od jego otrzymania. Brak odpowiedzi w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez gminę na planowane zmiany. Gmina może odmówić zgody na takie działania partnera prywatnego tylko w takim wypadku, gdy połączenie, podział lub inna zmiana statusu prawnego partnera prywatnego zagraża wykonaniu zobowiązań partnera prywatnego wynikających z umowy – w szczególności, gdy stan majątku podmiotu przejmującego zobowiązania z umowy może wywoływać wątpliwości dotyczące jego zdolności do wywiązania się z tych zobowiązań.

Omówione powyżej zagadnienia wskazują na możliwe relacje kontraktowe w ramach umowy o ppp na budowę i eksploatację parkingu, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań branżowych, a także zagadnień szczególnie istotnych, z punktu widzenia interesu publicznego. Przedstawione rozwiązania mają jedynie charakter przykładowy i każdorazowo powinny podlegać weryfikacji, z punktu widzenia konkretnych przedsięwzięć parkingowych w formule ppp.

Polskie doświadczenia ppp i koncesji w sektorze parkingowym

Doświadczenia polskie wskazują, że w latach 2009-2013 ogłoszono w Polsce 19 różnych postępowań na budowę i eksploatację parkingów w modelu ppp lub koncesji, co stanowi blisko 11% wszystkich postępowań w szeroko rozumianym sektorze ppp. W tym czasie zawarto jednak tylko 4 umowy o ppp (koncesji). Do tej liczby można dołączyć umowę zawartą w Krakowie na budowę i eksploatację parkingu pod pl. Na Groblach w trybie u.p.z.p., a także umowę zawartą w Poznaniu na budowę i eksploatację parkingu pod pl. Wolności w oparciu o przepisy u.g.n.⁴¹ i k.c. W ten sposób skromny, ale rosnący rynek ppp w sektorze parkingowym zamyka się liczbą 6 umów. W niniejszej części artykułu skupiono się na omówieniu specyfiki wybranych przedsięwzięć.

Parking podziemny pod pl. Na Groblach w Krakowie

Pierwszym udzielonym zamówieniem w modelu koncesji na roboty budowlane jest koncesja na zaprojektowanie i budowę parkingu podziemnego na 600 miejsc wraz z odbudową istniejącego kompleksu boisk sportowych na pl. Na Groblach w Krakowie. Postępowanie ogłoszono 8 grudnia 2005 r. na podstawie przepisów u.p.z.p., a zamawiającym był Urząd Miasta w Krakowie. Zamawiający zdecydował się skorzystać z procedury negocjacji z ogłoszeniem. Zgodnie z przyjętym kryterium oceny ofert, najkorzystniejszą ekonomicznie była oferta pod względem: 60% – okres eksploatacji obiektu, 30% – okres realizacji projektu i budowy, 10% – cena. Zamówienia na budowę parkingu na pl. Na Groblach udzielono 24 listopada 2006 r.



Fot. ze strony
www.parkingpodziemnykrakow.pl

W postępowaniu złożona została jedna oferta hiszpańskiej spółki Ascan, opiewająca na cenę 62 708 000 zł netto. Odnosząc ją do szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia wynoszącej 90 000 000 zł netto, wynik negocjacji należy uznać za korzystny dla zamawiającego. Zgodnie z umową, wynagrodzeniem koncesjonariusza będzie prawo do eksploatacji parkingu przez okres 70 lat. Inwestycja zakończona została w czerwcu 2010 r.

Budowa parkingu podziemnego wraz z niezbędną infrastrukturą pod placem Nowy Targ we Wrocławiu oraz z nawierzchnią placu i jej zagospodarowaniem

Kolejnym wartym uwagi kontraktem jest umowa koncesji na budowę i eksploatację parkingu podziemnego we Wrocławiu. Koncesjodawcą jest Gmina Miejska Wrocław. Ogłoszenie o koncesji opublikowano dnia 22 kwietnia 2009 r. Przedmiot koncesji obejmuje zaprojektowanie i wykonanie: — co najmniej 2 kondygnacyjnego parkingu podziemnego dla samochodów osobowych na 300 – 800 miejsc pod placem Nowy Targ, — nawierzchni ww. placu i jej zagospodarowanie. Kryteriami oceny ofert był: okres trwania koncesji i wysokość udziału finansowego koncesjonariusza. Umowę zawarto 16 lipca 2010 r. Koncesjonariuszem zostało konsorcjum firm: 1. Mota – Engil Central Europe S.A. – Lider konsorcjum, 2. Mota – Engil, Engenharia eConstrucao S.A., 3. EMSA – EMPREEN-DIMENTOS E EXPLORACAO DE ESTACIONAMENTOS S.A., 4. ESLI – Parques de Estacionamento S.A., 5. IMMO Park Sp. z o.o. Koncesjodawca wziął na siebie ryzyko polityczne i społeczne związane z realizacją przedmiotu umowy, a ponadto ryzyka związane ze stanem parkingu od chwili przejęcia parkingu po okresie jego eksploatacji przez koncesjonariusza, w tym ryzyko związane z końcową wartością parkingu oraz ryzyko ekonomiczne i eksploatacyjne związane z jego dalszą eksploatacją. Po stronie koncesjonariusza pozostało ryzyko prawidłowego zaprojektowania i wykonania obiektu, ryzyko dostępności i popytu, a także ryzyko ekonomiczne związane z wykonaniem przedmiotu koncesji. Do zadań koncesjonariusza należało ponadto: konieczność wyburzenia schronu lotniczego, prace archeologiczne (podmiot publiczny), wymiana nawierzchni placu (mała architektura) i uzupełnienie zieleni. Realizacja projektu jest finansowana przez koncesjonariusza – ze środków własnych oraz kredytu bankowego (kredyt 31,3 mln zł udzielony przez EBOiR). Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest czerpanie korzyści z tytułu świadczenia usług uzupełnione wypłatami z budżetu miasta (do kwoty 15 mln zł). Umowę koncesji zawarto na okres 40 lat. Szacunkowa wartość przedmiotu koncesji, to 38 700 000 zł. Umowa jest w fazie realizacji.

⁴¹ Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), dalej „u.g.n.”.

III. Ppp w praktyce

Budowa parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu

Ostatnią wartą szczegółowego omówienia i wskazania jako przykładu jest umowa na budowę i eksploatację parkingu zawarta przez spółkę komunalną Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa Sp. z o.o. Przedmiotem koncesji jest opracowanie dokumentacji projektowej oraz wykonanie robót ogólnobudowlanych przez Koncesjonariusza, przy zapewnieniu przez niego na jego koszt i ryzyko, w szczególności sprzętu budowlanego, materiałów budowlanych, zasobów osobowych i know-how, polegających na budowie parkingu podziemnego dwukondygnacyjnego wraz z częścią naziemną w poziomie terenu, niezbędną infrastrukturą na terenie Zespołu Hali Stulecia we Wrocławiu przy ul. Wystawowej 1. Umowę zawarto w trybie przepisów u.k.r.b.u. Postępowanie ogłoszono w dniu 12 kwietnia 2011 r., a umowę zawarto 23 kwietnia 2012 r. Kryteriami oceny ofert były: 1. Termin wykonania parkingu; 2. Okres trwania koncesji, tj. okres, na jaki zostanie zawarta umowa koncesji, niezbędny na zaprojektowanie, wybudowanie i zwrot nakładów Koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji. Koncesjonariusz wziął na siebie sfinansowanie, budowę, utrzymanie i zarządzanie przedmiotem koncesji. Z kolei koncesjodawca zobowiązał się do częściowego pokrycia nakładów inwestycyjnych. Koncesjodawca zobowiązał się wnieść własny wkład pieniężny oraz zabezpieczenie w formie hipoteki na majątku podmiotu publicznego, celem zabezpieczenia finansowania przedsięwzięcia. Koncesjonariuszem została spółka Budimex Parking Wrocław Sp. z o.o. Wynagrodzeniem koncesjonariusza jest wyłącznie prawo do czerpania pożytków z przedmiotu koncesji – 100% (opłaty od użytkowników). Umowę zawarto na 30 lat. Szacunkowa wartość przedmiotu koncesji to 43 300 000 zł. Umowa jest w fazie realizacji.

Podsumowanie

Ppp i koncesje stanowią popularną, cieszącą się cały czas rosnącym zainteresowaniem, metodę budowy i eksploatacji parkingów publicznych. Pozytywne doświadczenia krajowe w zakresie przedsięwzięć parkingowych pozwalają na sformułowanie kilku kluczowych warunków powodzenia przedsięwzięcia parkingowego w modelu ppp:

- **przejrzysty i adekwatny podział zadań i ryzyk pomiędzy partnerami**, tak aby konkretnym ryzykiem zarządzała ta strona, która potrafi zrobić to i efektywniej, i taniej (np. ryzyko archeologiczne, ryzyko decyzji administracyjnych czy częściowo również ryzyko popytu powinno pozostać po stronie publicznej, natomiast ryzyko budowy, ryzyko dostępności i częściowo ryzyko popytu powinna przejść strona prywatna),
- **„bankowalność” projektu**, tj. taki model biznesowy przedsięwzięcia (w tym gwarancje strony publicznej), dla którego strona prywatna otrzyma finansowanie zewnętrzne,
- **jakość przygotowania projektu** po stronie publicznej, tak aby był on atrakcyjny i wykonalny dla sektora prywatnego,
- **gwarancje strony publicznej co do prowadzenia skutecznej polityki parkingowej**, która generować będzie popyt dla budowanej infrastruktury parkingowej (m.in. egzekwowanie zasad przepisowego parkowania oraz wnoszenia opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania; ograniczenie liczby miejsc parkingowych w obrębie nowo budowanego parkingu; nietworzenie obiektów konkurencyjnych),
- **kompleksowe podejście do zagadnienia parkowania w centrach miast**, tj. powierzenie stronie prywatnej zarówno budowy parkingów, jak i zarządzania strefami płatnego parkowania,
- **współdziałanie strony publicznej w ryzyku popytu**, tj. częściowym ekonomicznym zabezpieczeniu strony prywatnej na wypadek niedostatecznych przychodów generowanych przez powstały w ramach ppp parking publiczny,
- **dostosowanie wysokości opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania i czasu ich obowiązywania** do realiów rynkowych, jak również do specyfiki strefy płatnego parkowania w konkretnym mieście (aktualnie trwają prace legislacyjne zmierzające m.in. do „uwolnienia” stawek w strefie płatnego parkowania oraz pozostawienia zasad ich funkcjonowania w gestii samorządów).

Spełnienie powyższych warunków nie gwarantuje powodzenia przedsięwzięcia, niemniej istotnie zwiększa szanse na to. Podmiot publiczny (koncesjodawca) powinien dopełnić wszelkich możliwych starań, aby ryzykującemu własny kapitał i czas partnerowi prywatnemu ułatwić realizację celu publicznego przedsięwzięcia, a jednocześnie wypracowanie atrakcyjnej stopy zwrotu. Tylko przedsięwzięcie, w którym obie strony uważają się za wygrane, gwarantuje powodzenie ppp (koncesji).

Podmioty planujące realizację przedsięwzięć w zakresie budowy i eksploatacji parkingów publicznych zachęcamy do odwiedzenia strony internetowej Ministerstwa Gospodarki (www.mg.gov.pl), na której zostały udostępnione wzory klauzul umownych regulujące prawa i obowiązki stron w tego typu projektach ppp.

3.2. Gospodarka odpadami i energetyka przyszłością ppp

Dopiero od niedawna na znaczeniu zyskują sektory gospodarki odpadami i energetyki w formule ppp i choć szlaki są przetarte, barier wciąż jest dużo.

Po aquaparkach, parkingach i mieszkaniach komunalnych w ppp, przyszedł czas, by na większą skalę realizować projekty w gospodarce odpadami i energetyce. W kwietniu 2013 r. poznańskie władze podpisały z firmą Sita Zielona Energia umowę na spalarnię w ppp. Wydarzenie okrzyknięto „kamieniem milowym” rynku ppp, a inwestycję wzorem dla sektora gospodarki odpadami w nowej perspektywie unijnej. Rynek oczekiwał, że wzorem Poznania inne miasta także będą realizować takie przedsięwzięcia.

– Projekt poznański udowodnił, że tryb realizacji tak skomplikowanej inwestycji z udziałem partnera prywatnego jest możliwy. Z pewnością przykład ten zwiększy zainteresowanie strony publicznej tym modelem, co może oznaczać, że poszczególne gminy będą z większą dozą zaufania podchodzić do możliwości realizacji spalarni odpadów z udziałem sektora prywatnego. Tym bardziej, że poznański przykład udowodnił, że również po stronie prywatnej jest duże zainteresowanie tego typu inwestycjami – uważa Robert Kałuża, dyrektor Departamentu Wsparcia Projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR).

Także firmy uważają, że sukces w Poznaniu pozytywnie wpłynie na rynek ppp. – Liczymy, że sukcesem w Poznaniu nieco uchylimy furtkę dla tego typu projektów. Wypracowaliśmy wzór, może nieidealny, ale podpisaliśmy umowę, co jest bardzo ważną podstawą. Nadal będziemy promować ten kierunek i dzięki temu może będzie więcej inwestycji – uważa Jean-Michel Kaleta, prezes Sita Polska.

Kolejka chętnych

Na poznański sukces z niecierpliwością czekali wódcarze Gdańska i Łodzi, którzy także chcieliby zbudować instalacje z wykorzystaniem nowatorskiej formuły.

– Pierwszym powodem decyzji o wybraniu formuły ppp dla przedsięwzięcia budowy i zarządzania spalarnią był brak własnych środków na inwestycję. Drugim zaś wiara, że wybrany w przetargu partner prywatny zrobi to efektywniej – mówi Wojciech Głuszcak, prezes Zakładu Utylizacyjnego (ZU) w Gdańsku.

Spalarnia jest miastu bezwzględnie potrzebna jako sposób na rozwiązanie problemów w gospodarce odpadami.

– Oczywiście mamy alternatywne sposoby radzenia sobie z odpadami, takie jak ich wysyłanie do cementowni, gdzie są przetwarzane na paliwo. Sądzymy jednak, że to – krótkoterminowa recepta, a miasto potrzebuje długofalowych rozwiązań i tylko spalarnia poradzi sobie z problemem odpadów. Jeśli formuła ppp nie powiedzie się, to wrócimy do dyskusji na temat własnej inwestycji. Na razie jednak tego nie rozważamy, ponieważ widzimy bardzo duże zainteresowanie rynku naszą inwestycją – dodaje Wojciech Głuszcak.



Anna Pronińska

Dziennikarka „Pulsu Biznesu” specjalizująca się w tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego



III. Ppp w praktyce

Ogłoszenie na wyłonienia partnera ma się ukazać w 2014 r. Inwestorzy liczyli, że wcześniej podobne ogłoszenie opublikują władze Łodzi. Jednak łódzka spalarnia w formule ppp stoi pod znakiem zapytania. Na ostatniej sesji rady miasta miała zostać poddana pod głosowanie uchwała w sprawie realizacji spalarni. Ostatecznie nie znalazła się w porządku obrad. Zachowanie radnych jest niezrozumiałe dla Marka Cieślaka, pierwszego wiceprezydenta Łodzi.

– Zgodnie z rekomendacją doradcy EY postanowiliśmy zmienić zapis uchwały, który pozwoli uruchomić procedurę w trybie ppp. Ale od pewnego czasu rada miasta nie zajmuje się tym projektem, pomimo pozytywnych opinii komisji rady. Może to zbliżające się wybory powodują obawy dotyczące realizacji projektu. Stąd brak decyzji, a to najgorsza opcja, bo czas nas goni. Musimy mieć spalarnię, bowiem wkrótce skończy się miejsce na składowiskach – podsumowuje Marek Cieślak.

Przyznaje, że o ile początkowo toczyła się dyskusja co do wyboru technologii w spalarni (ostatecznie doradca zarekomendował technologię rusztową), to obecnie toczą się dyskusje o zasadności uruchomienia tego projektu.

– Jestem zwolennikiem ppp, zwłaszcza w sytuacji finansowej miasta, gdy istnieje konieczność realizacji dużych projektów infrastrukturalnych, a w ich przypadku ppp jest sensownym rozwiązaniem. Ale tym razem brakuje woli. Jeśli okaże się, że na grudniowym posiedzeniu radnych znów nie uda się wprowadzić uchwały dotyczącej spalarni, to miasto będzie musiało zastanowić się nad innymi rozwiązaniami – dodaje Marek Cieślak.

Gdyby jednak radni dali inwestycji zielone światło, to ogłoszenie na wybór partnera prywatnego mogłoby ukazać się w 2014 r.

Pod górkę

W Gdańsku chciano zrealizować spalarnię. Prezes ZU podkreśla, że podjęcie decyzji o jej budowie jest decyzją strategiczną, której konsekwencje będą ponoszone przez kilkadziesiąt lat.

– Władze obawiają się takiej decyzji i tego, jak przyjmą to oponenci polityczni. W końcu zaciąga się zobowiązanie na kilkadziesiąt lat. Wiemy, że formuła ppp w spalarniach sprawdziła się w Europie i nie słyszeliśmy o negatywnych przykładach. Jednocześnie odczuwam brak instytucji w Unii Europejskiej, która wspierałaby tego typu przedsięwzięcia. Sęk w tym, że powstające w Europie spalarnie w ppp nie korzystały z dotacji unijnych. Nikt nas nie szkolił, uczymy się od początku. Na pewno popełniliśmy błędy. MIR też nie ma doświadczenia, bo jeden Poznań to trochę mało. Sądzę, że te dwie kwestie hamują rozwój rynku spalarni w ppp – uważa Wojciech Głuszcak.

Jean-Michel Kaleta potwierdza, że barierą rozwoju rynku spalarni w ppp jest m.in. brak doświadczenia strony publicznej w zakresie prowadzenia procesu w ppp.

– W Polsce można zaobserwować, że samorządy nie wiedzą do końca, w jaki sposób podejść do ppp i jak się zorganizować. Takie inicjatywy jak MIR-u, czyli promocja ppp, są potrzebne, by samorządy dobrze zrozumiały, na czym polega ta formuła. Jest skomplikowana i wymaga przedstawienia dobrych praktyk. Dlatego potrzeba samorządom dać dobre narzędzia, by się jej nie bały. Wówczas barier byłoby mniej – mówi prezes Sita Polska.

Zdaniem Wojciecha Głuszcaka, w Polsce do głosu dochodzi także nasza mentalność.

– Samorządowcy wolą mieć coś swojego, niż powierzać to zewnętrznym podmiotom. Jeśli dalej będą iść drogą tradycyjnych zamówień publicznych, a nie ppp, to skończy się tym, że samorządy mogą się rozczarować. Ponieważ okaże się, ile eksploatacja tak skomplikowanego obiektu, jakim jest nowoczesna spalarnia, będzie kosztować. Oglądaliśmy instalacje w Europie i wiemy, że, nie mając kadr ani doświadczenia, powierzenie tego zadania partnerowi prywatnemu sprawi, że przedsięwzięcie będzie bardziej efektywne. Zwłaszcza, gdy pomiędzy partnerami jest konkurencja w walce o rynek – dodaje prezes ZU.

Wskazuje on także na zagrożenia i trudności związane z projektem. Jednym z największych ryzyk w gdańskim projekcie jest doprowadzenie do porozumienia kilkadziesiątu gmin z pięciu rejonów województwa pomorskiego, które mają zagwarantować strumień dostaw odpadów.

III. Ppp w praktyce

– Musi nastąpić weryfikacja studium wykonalności spalarni i wszyscy uczestnicy procesu muszą być z nim zaznajomieni, głównie w kwestii tego, jak będzie się kształtować cena odpadów i czy przełoży się to na opłaty mieszkańców. Sam proces decyzyjny i jego zaakceptowanie może potrwać. Może zdarzyć się tak, że nie wszystkie gminy będą chciały przystać na proponowane warunki. To jest duże ryzyko. W projekt zaangażowanych jest pięć regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, których właścicielami są gminy. To spółki komunalne. Zatem w jakikolwiek sposób ułożymy strumień odpadów, to i tak gwarantem będą gminy. Nasz projekt jest więc rozległy i ponadregionalny – podkreśla prezes ZU.

Przypomina, że choć w Poznaniu inwestycja obejmuje również kilka mniejszych gmin, to i tak ponad 90 proc. strumienia odpadów ma zapewnić miasto Poznań.

– Dlatego jego władze mogli podjąć decyzję o realizacji przedsięwzięcia bez gwarancji pozostałych partnerów. W naszym przypadku miasto Gdańsk zapewni około 30-40 proc. strumienia odpadów do spalarni, czyli najwięcej ze wszystkich partnerów, choć nawet nie stanowi to połowy. Miasto Gdańsk przejęło na siebie rolę lidera projektu, ponieważ ma największy problem z odpadami, ale jego głos nie będzie decydujący. Dlatego rozważamy różne scenariusze wtedy, gdy np. jeden partner powie, że nie daje gwarancji na 30 lat, a wejdzie do przedsięwzięcia dopiero, gdy spalarnia będzie działać. Nie weźmiemy na siebie takiego ryzyka. Można zatem uznać, że na swój sposób także Gdańsk przeciera spalarniowy szlak w ppp. Robimy to inaczej niż w Poznaniu, ale z pozytywnego przykładu stolicy Wielkopolski wyciągnęliśmy wnioski – zapewnia Wojciech Głuszczak.

Poznański wzór

Po rozmowach z partnerami w dialogu technicznym gdańscy samorządowcy dowiedzieli się, że najbardziej preferowane przez firmy jest podpisanie umowy z jednym partnerem, np. miastem Gdańsk, które będzie posiadać gwarancje od pozostałych uczestników projektów. Inaczej potraktowano kwestię wyłonienia doradcy projektu. Zakład ogłosił jedno postępowanie na kompleksowe doradztwo m.in. techniczne, finansowe i prawne.

– W Poznaniu był problem z komunikowaniem się, ponieważ doradzały cztery podmioty. My będziemy mieć jednego doradcę. Poza tym w naszym przypadku będzie on wynagradzany ryczałtowo, a nie od godziny.



III. Ppp w praktyce

Liczymy, że wyłoniony podmiot zaproponuje nam najlepszy układ przedsięwzięcia, który będzie do zaakceptowania przez samorządy i spółki komunalne. Czekają go skomplikowana praca. Mamy nadzieję, że jeśli nie będzie odwołań w przetargu na wyłonienie doradcy, to podpisanie umowy z nim nastąpi w grudniu tego roku (przyp. red.: 2013 r.). Harmonogram przewiduje następne trzy miesiące dla doradcy na weryfikację naszych kalkulacji i zarekomendowanie najlepszego możliwego do realizacji modelu postępowania – mówi Wojciech Głuszczak.

Dodaje, że poznański przykład pokazał też, ile czasu potrzeba na zaprojektowanie inwestycji.

– W harmonogramie naszego postępowania nie zakładaliśmy warunku, że zintensyfikujemy działania w momencie, gdy ruszy poznański projekt. Byliśmy aktywni przez cały czas. Faktycznie jednak przykład Poznania pomógł nam wyciągnąć wnioski. Jednocześnie nie szukamy wzorców zagranicznych. W dialogu technicznym pytaliśmy firmy o możliwe scenariusze rozwiązań, które one stosowały w Europie – mówi prezes ZU.

Zdaniem Roberta Kałuży, projekt poznański wyznaczył określoną praktykę.

– Z naszego punktu widzenia, wiele aspektów dotyczących przygotowania i realizacji projektu może być sugerowanych jako dobry wzorzec. W praktyce dotyczy to poszczególnych etapów całego procesu. MIR, jako podmiot, czynnie zaangażowany w realizację tego przedsięwzięcia udostępnił na swojej stronie ważną część dokumentacji, która została opracowana podczas omawianego procesu, łącznie z kluczowymi jej częściami dotyczącymi zaproszenia do składania ofert. Zainteresowany i uważny czytelnik znajdzie tam szereg praktycznych rozwiązań i informacji, które można wykorzystać nie tylko przy realizacji projektu odpadowego w ppp, ale projektu ppp w ogóle – uważa Robert Kałuża.

Na zorganizowanej przez MIR konferencji o hybrydowych projektach ppp Bożena Przewoźna, dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z poznańskiego ratusza, przestrzegając, że gmina startująca w ppp musi mieć zagwarantowane środki na analizy ekonomiczno-prawne.

– Warto wybrać doradców z górnej półki. Trzeba mieć wydzielony zespół, który zajmuje się tylko tym projektem. Należy zapewnić dobrego brokera i być elastycznym w przejściu na siebie ryzyk. W Poznaniu wzięliśmy na siebie m.in. uzyskanie decyzji administracyjnej. Warto też solidnie prowadzić protokoły ze spotkań – mówiła Bożena Przewoźna.

Dodała, że w Poznaniu, w czasie prowadzenia określonych tur dialogu, działano w chaosie, dlatego należy od razu określić tematy spotkań tak, aby każda z nich kończyła się rozstrzygnięciem lub analizami.

Obecnie Poznań przygotowuje się do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, która mogłaby zacząć się w 2015 r.

– To, z czym się zmagamy, to także kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa. Wszyscy chcieliby znać cały projekt, ale zwycięska Sita Zielona Energia zastrzegła część umowy, chroniąc w ten sposób swój model finansowy. Wszystkim naśladowcom chętnie pomożemy, jednak nie ujawniamy całej umowy ppp – powiedziała Bożena Przewoźna.

Podkreśliła także, że poznańska spalarnia, jako pierwszy projekt, który musi być opracowany w odniesieniu do przepisów unijnych i krajowych, spotyka się z zyczliwością ministerstw.

Wsparcie mile widziane

MIR aktywnie angażował się w inwestycję poznańską, dlatego Łódź i Gdańsk też mogą liczyć na wsparcie, choć na mniejszą skalę.

– Te projekty są wspierane w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej. Umowy ze środków POIiŚ 2007-2013 r. zostały zawarte w czerwcu 2013 r. (projekt łódzki) i grudniu 2012 r. (projekt gdański). Nie zamierzamy natomiast w ich przypadku powielać wsparcia w zakresie ppp tak, jak to miało miejsce w przypadku Poznania – dodaje dyrektor z MIR.

MIR zorganizował szkolenia dla naśladowców poznańskiej inwestycji, które pokazywały dobre praktyki. W projekcie gdańskim strona publiczna otrzymała dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na przeprowadzenie dialogu technicznego dotyczącego spalarni. Także Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 przewiduje wsparcie sektora gospodarki odpadami komunalnymi.

– W ramach priorytetu inwestycyjnego 6.1 przewiduje się realizację dużych projektów, na obecnym etapie brak jednak podstaw do ich wskazania. Podstawą będą tzw. wojewódzkie plany inwestycyjne, które mają uwzględniać inwestycje konieczne do realizacji, w celu zapewnienia zgodnego z wymaganiami unijnymi systemu gospodarki odpadami w Polsce. Ministerstwo Środowiska opracowuje wytyczne dla urzędów marszałkowskich dotyczące przygotowania planów. Wsparciem będą mogły zostać objęte tylko te instalacje, które zostaną uwzględnione w planach. Obecnie zakłada się, że projekty w ramach priorytetu 6.1 POIiŚ 2014-2020 będą wybierane w ramach procedury konkursowej. Zapisy przewidują wsparcie w formie bezzwrotnej (dotacji), ewentualnie rozważa się wykorzystanie zwrotnych form w ramach inwestycji związanych ze spalarniami odpadów. Ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie zostanie podjęte po przeprowadzeniu stosownych analiz – wyjaśnia dyrektor MIR.

Prezes Sita Polska uważa, że to dobra wiadomość dla rozwoju rynku spalarni w ppp.

– Bez funduszy unijnych trudno rozwijać takie projekty. W tej perspektywie finansowej już się nie da realizować tego typu inwestycji. Trzeba brać pod uwagę nowe założenia UE na lata 2014 – 2020. Wiemy, ile pieniędzy popłynie do Polski. Mam nadzieję, że część z nich będzie przekazana sektorowi gospodarki odpadami, dotyczy to zwłaszcza budowy spalarni. To nie bariera, ale istotny element finansowy rozwoju projektów – podkreśla Jean-Michel Kaleta.

Na miarę potrzeb

Czy unijny zastrzyk pieniędzy będzie bodźcem dla wysypu projektów spalarni w ppp? Gdańsk stoi na stanowisku, że tylko korzystając z ppp, firmy będą mogły tak ułożyć finansowanie i koszty, żeby przedsięwzięcie było efektywne.

– Nie sądzę, by w Polsce mogło powstać kilkadziesiąt spalarni. Może za 20 lat doczekamy się kilkunastu wtedy, gdy samorządy zaczną dojrzywać do takich inwestycji. To taki *green field*, a samorządy są atakowane nie tylko w zakresie wybrania formuły inwestycji, ale też zastosowanej technologii. To sprawia, że są one na rozdrożu. Gdyby np. w Warszawie powstało kilka spalarni, to można próbować jedną zrobić w innej technologii niż rusztowa. Na razie żaden samorząd nie zgłosił się do nas, by korzystać z naszych doświadczeń – dodaje Wojciech Głuszczak.

Według dyrektora w MIR, w przypadku inwestycji dotyczących spalarni odpadów, trudno mówić o możliwości wysypu projektów w ppp.

– Inwestycje ppp w tym sektorze, a także w ogóle muszą być uzasadnione potrzebami publicznymi. Ich realizacja jest dodatkowo uwarunkowana regulacjami w zakresie systemu gospodarki odpadami. Nie w każdym przypadku i nie dla każdej skali inwestycji ppp będzie idealnym modelem. Pamiętajmy, że ppp jest możliwe tam, gdzie zainteresowanie realizacją inwestycji wyraża również sektor prywatny. Można przyjąć, że przykład poznański służy jako pewien wzorzec, jednak w każdym przypadku określoną rolę odgrywa jeszcze szereg innych czynników, które mogą przesądzić o przydatności tej formuły – podkreśla Robert Kałuża.

Dodaje, że wybór trybu realizacji musi wynikać z analizy szeregu czynników właściwych dla danego przypadku i nie można a priori przesądzić, ile takich projektów „powinno” lub „może” być realizowanych w ppp.

– Odpowiedź na pytanie, ile może powstać spalarni w ppp, może wynikać z założeń krajowego systemu gospodarki odpadami, których tworzenie i koordynacja nie są ulokowane w kompetencjach resortu infrastruktury i rozwoju. W tym kontekście należy jednak wskazać, że w ocenie zasadności realizacji każdego projektu odpadowego powinien być brany pod uwagę aspekt popytu i podaży usług. W określonych przypadkach realizacja danego projektu może nie być uzasadniona, gdy analizy wykażą, że oferowane przez ten projekt usługi nie spotykają się z wystarczającym popytem dla ich utrzymania – mówi Robert Kałuża.

III. Ppp w praktyce

Jean-Michel Kaleta przypomina, że choć na razie w Polsce powstaje tylko jedna spalarnia w ppp, to trzeba pamiętać, że pięć miast buduje instalacje w innej formule.

– Pytanie, jaką decyzję podejmą po wybudowaniu. Czy będą chciały samodzielnie je eksploatować, czy poszukują operatora? Czy mają w tym doświadczenie? Dlatego my promujemy formułę ppp – mówi Jean-Michel Kaleta.

Przyznaje, że samorządy w pierwszej kolejności postrzegają ppp jako rozwiązanie, którego zadaniem jest odciążenie budżetu.

– Inwestor finansuje projekt. Tak było w przypadku Poznania. Miasto nie poniesie żadnych kosztów związanych z projektem. Drugą zaletą jest przejęcie ryzyka eksploatacji przez partnera prywatnego. Często samorządy nie zdają sobie sprawy w momencie uruchomienia projektu, że potem przyjdzie czas na zarządzanie nim. Władze Poznania od początku przyjęły, że nie chcą zarządzać instalacją. Z kolei władze innych miast były świadome, że kończy się perspektywa finansowa na lata 2007-2013 i tym bardziej chciały wykorzystać środki unijne. Czasu na zapoznanie się z formułą ppp było zdecydowanie za mało. A jest ona skomplikowana i wymaga dużego wysiłku ze strony podmiotów publicznych, które muszą się jej nauczyć – przyznaje prezes Sita Polska.

Francuska firma, podobnie jak wielu jej rynkowych konkurentów, ma apetyt na kolejne projekty w nowatorskiej formule.

– Oczywiście interesują nas inne spalarnie w formule ppp w Gdańsku i w Łodzi. To jest wpisane w naszą strategię. Żeby instalacja była opłacalna, niezbędny jest duży strumień odpadów, więc Łódź i Gdańsk wpisują się w tę formułę – podkreśla Jean-Michel Kaleta.

Nadzieje w energetyce

Oczywiście projekty z sektora gospodarki odpadami to nie tylko spalarnie. Choć te są największe pod względem wartości. Jak wynika z danych Fundacji Centrum PPP, sektor gospodarki odpadami stanowił 5 proc. wszystkich ogłoszeń ppp w latach 2009-2011. Ale już w samym 2012 r. było to 3 proc. Coraz większego znaczenia zaczyna nabierać energetyka. Z danych wynika, że o ile ogłoszenia w ppp z tego sektora stanowiły zaledwie 2 proc. wszystkich ogłoszeń w ciągu pierwszych trzech lat (od nowelizacji prawa), to już w 2012 r. było to aż 18 proc. Na rynku pojawiło się aż 10 ogłoszeń. Wśród nich m.in. budowa i eksploatacja dwóch układów kogeneracyjnych w Brzegu, termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu oraz podobny projekt w Karczewie, zaprojektowanie i budowa elektrociepłowni na biomasę oraz centralnej sieci ciepłowniczej w Dobiegniewie czy wybór partnera prywatnego w celu świadczenia dostaw ciepła wraz z zaprojektowaniem i budową elektrociepłowni w Olsztynie.

Na popularności zyskują też projekty farm fotowoltaicznych. W 2012 r. postępowanie ogłosił Kraśnik i szybko znalazł naśladowców (Przasnysz i Tomaszów Lubelski). Chętnych do udziału w projekcie nie brakowało. W Kraśniku zgłosiło się dziewięć podmiotów, a w pozostałych postępowaniach wpłynęły po dwa wnioski, mimo że największą barierą rozwoju tego segmentu rynku jest brak uregulowań prawnych w zakresie odnawialnych źródeł energii.

Warto zwrócić uwagę także na projekty oświetlenia ulicznego, w których partner prywatny zarabia na uzyskanych oszczędnościach. Pierwszy tego typu projekt w tym roku ogłosiła gmina Radzionków (ta sama, która przetarła szlak projektom termomodernizacyjnym) i doczekała się aż dziewięciu chętnych potencjalnych partnerów prywatnych. Wkrótce podobne postępowanie, choć na większą skalę, może ogłosić Warszawa.

– Sektor energetyki jest bardzo szerokim pojęciem, które obejmuje projekty o różnej skali, wartości i funkcji. Wydaje się, że obecnie, z punktu widzenia wartości ppp, bardzo istotnym obszarem jest zapewnienie efektywności energetycznej dla podmiotów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Biorąc pod uwagę sytuację w tej branży, kluczową kwestią jest świadomość i wiedza podmiotów publicznych dotycząca możliwości uzyskania oszczędności z tytułu np. zmiany oświetlenia ulicznego lub modernizacji budynków publicznych. Istotne jest, by wiedzieć, w jaki sposób przygotować taki projekt i jak go przeprowadzić, aby finalnie uzyskać istotne oszczędności, które mogą mieć duże znaczenie dla bieżącej gospodarki finansowej j.s.t.

Praktyka pokazuje, że projekty z zakresu efektywności energetycznej realizowane w formule ppp mogą wywoływać oczekiwane przez j.s.t. korzyści – dodaje dyrektor MIR.

Rynek patrzy na Olsztyn

Jednak większość projektów ppp z segmentu energetyki, to inwestycje o wartości kilku lub kilkunastu milionów złotych. Prym wśród nich wiezie planowana realizacja elektrociepłowni w Olsztynie. W tym przypadku wartość inwestycji, w zależności od zastosowanej technologii, szacuje się na 450-650 mln zł.

– W procedurze wyboru partnera prywatnego, którą prowadzimy w trybie dialogu konkurencyjnego, zamierzamy zawiązać spółkę celową z partnerem prywatnym do zaprojektowania, sfinansowania i budowy nowej elektrociepłowni oraz eksploatacji całej infrastruktury wytwórczej. Etap eksploatacji jest przewidziany na 25 lat. Wnioski złożyło osiem podmiotów, z których pięć, po ocenie wniosków, bierze udział w dialogu. Przeprowadziliśmy trzy rundy negocjacji. Najtrudniejsze okazało się ustalenie podziału ryzyk pomiędzy stronami i takie ułożenie struktury finansowania przedsięwzięcia, aby było bankowalne i jednocześnie spełniało oczekiwania stron umowy o ppp – mówi Konrad Nowak, prezes MPEC Olsztyn.

Kapitał partnera prywatnego zapewni część finansowania inwestycji, dlatego decydujące zdanie będą mieć instytucje finansujące.

– Rynek inwestycji w kraju nie jest w najlepszej kondycji, więc instytucje finansujące są bardzo ostrożne i oceniają projekty pod kątem ryzyk oraz oczekują poręczeń czy też gwarancji. Naszym zdaniem przedsięwzięcie powinno być realizowane w formule project finance, która polega na tym, że zabezpieczenie kredytów i pożyczek ustanawiane jest na aktywach i przyszłych przepływach przedsięwzięcia – mówi Konrad Nowak.

Dodaje, że budowa nowej elektrociepłowni realizowana będzie przez spółkę ppp utworzoną przez podmiot publiczny i wybranego partnera prywatnego. Strona publiczna do spółki wniesie majątek w postaci wydzielonej części przedsiębiorstwa (grunt pod budowę oraz ciepłownię miejską), a partner kapitał gotówkowy na poziomie wkładu własnego oczekiwanego przez banki.

Inaczej niż Poznań

Ryzykiem będą obciążone koszty eksploatacji elektrociepłowni ze względu na wiele niewiadomych, jak chociażby ceny energii. Bardzo poważnym problemem są opóźnienia legislacyjne dotyczące przyszłego systemu wsparcia dla kogeneracji.

– Z pewnością nasze przedsięwzięcie przeciera szlak, bo stosujemy odmienne rozwiązania niż w Poznaniu. Nasz model jest typowym ppp z podziałem zadań i ryzyk, gdzie jest tworzona spółka celowa. U nas nie ma mowy o wynagrodzeniu w postaci opłaty za dostępność, jak w przypadku innych projektów ppp, bowiem przychody wypracowuje sama spółka w postaci opłat za ciepło, energię elektryczną i usługę utylizacji paliwa



III. Ppp w praktyce

alternatywnego. Wykorzystanie paliwa alternatywnego w planowanej elektrociepłowni wiąże się z koniecznością poniesienia znacznie wyższych nakładów inwestycyjnych. W związku z tym podjęliśmy również działania w celu możliwości pozyskania dotacji unijnej na tę część przedsięwzięcia – w naszym przypadku byłaby to część montażu finansowego dla projektu. Gminie Olsztyn udało się doprowadzić do wpisania inwestycji na listę projektów kluczowych dla województwa, która będzie negocjowana przez Marszałka w przyszłej perspektywie finansowej. Staramy się, aby nowa elektrociepłownia mogła wykorzystywać energetycznie paliwo z odpadów z całego województwa – dodaje prezes MPEC.

Zapewnia, że wiele instytucji śledzi i z uwagą patrzy na sposób realizacji projektu przez Olsztyn.

– Spotkałem się z opiniami ekspertów, według których nasze przedsięwzięcie może być wzorcowym rozwiązaniem branży ciepłowniczej. Sektor ciepłowniczy ma charakter lokalny i jego potencjał jest niedoceniany. Jednakże ze względu na nowe standardy emisyjne oraz wyeksploatowaną infrastrukturę wymaga modernizacji. Partnerstwo publiczno-prywatne jest doskonałym narzędziem do realizacji inwestycji bez konieczności angażowania środków finansowych samorządów. Naszą ideą jest, aby wykonać projekt komunalny i jednocześnie biznesowy, który znajdzie akceptację rynku finansowego. To jest możliwe. Świadczy o tym zainteresowanie naszym projektem przez spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe – podkreśla Konrad Nowak.

Prezes MPEC jest przekonany, że sukces Olsztyna przełoży się na inne projekty tego typu w ppp.

– Będzie to gotowy wzór, możliwy do zastosowania przy podobnych przedsięwzięciach. Sukces Poznania na pewno buduje katalog dobrych praktyk dla podobnych dużych projektów spalarni w trybie ppp. Takie instalacje dedykowane służą do spalania odpadów zmieszanych, opłaca się je budować w dużych aglomeracjach, tymczasem większość gmin w Polsce przyjęło kierunek przetwarzania odpadów surowych w paliwo alternatywne (RDF), które może być wykorzystywane poza regionem zbiórki. Nasze rozwiązanie ma na celu wypracowanie możliwości połączenia tej tendencji z jednoczesnym zaspokojeniem potrzeb w obszarze ciepłowniczym również mniejszych miast. Powoduje to, że na RDF, który co do zasady dalej jest odpadem, patrzymy już bardziej jak na paliwo i proces wytwarzania energii zaczyna dominować nad procesem termicznego unieszkodliwiania z odzyskiem tej energii. Liczymy na to, iż proces wyboru partnera prywatnego i domknięcie finansowania uda się zakończyć do końca III kwartału 2014 r. – mówi prezes ZU.

Dodatkową zachętą dla samorządowców planujących przedsięwzięcia w energetyce w formule ppp mogą być zamierzenia MIR, które chce wesprzeć tego typu projekty. W 2014 r. Ministerstwo ogłosi nabór i wyłoni zwycięzcę, który otrzyma kompleksowe wsparcie.

– MIR postuluje, aby sektor efektywności energetycznej został objęty podobnym podejściem tak, jak sektor szpitali i dróg samorządowych. Projekt pilotażowy otrzyma kompleksowe wsparcie w celu wypracowania wzorcowej dokumentacji oraz praktycznych doświadczeń do wykorzystania przez innych – mówi Robert Kałuża.

Wparcie administracji centralnej i dobre praktyki wypracowane w sektorach gospodarki odpadami oraz energetyki z pewnością będą pomocne w podejmowaniu decyzji i sięgnięciu po ppp w tego typu projektach. Jednak trzeba pamiętać, że w 2014 r. samorządowców czekają wybory, a te mogą mieć niebagatelny wpływ na rozwój całego rynku nowatorskiej formuły. Można jedynie mieć nadzieję, że samorządowcy odważą się patrzeć na inwestycje ppp w długoterminowej perspektywie, a nie jedynie przez pryzmat objęcia urzędu w kolejnej kadencji.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



4.1. Podsumowanie najważniejszych kwestii z debaty online „PPP – Termomodernizacja w praktyce”

Anna Latusek

Instytut PPP

W dniu 20 września 2013 r. odbyła się już trzecia z cyklu eksperckich debat zorganizowanych w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt. „Partnerstwo publiczno-privatne”. Spotkanie zatytułowane „PPP – Termomodernizacja w praktyce” poświęcone było praktycznym aspektom realizacji przedsięwzięć publicznych zmierzających do osiągnięcia oszczędności energetycznych – zużycia energii ciepłej i elektrycznej z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-privatnego. Dotyczyło ono także sytuacji na rynku ppp w Polsce i poruszało zagadnienia oscylujące wokół problematyki wsparcia, jakiego oczekują podmioty publiczne, by sięgać po ppp przy realizacji inwestycji publicznych oraz tego, w jakim zakresie administracja centralna odpowiada na potrzeby samorządów w kwestii ppp.

W dyskusji udział wzięli przedstawiciele podmiotu publicznego, reprezentowanego przez władze Gminy Karczew w osobach pana Bartłomieja Tkaczyka, zastępcy burmistrza Karczewa oraz pani Małgorzaty Pajek, skarbnika Karczewa oraz podmiotów prywatnych, reprezentowanych przez firmę Siemens Polska Sp. z o.o. w osobie pana Marka Tobiacciego – dyrektora działu efektywności energetycznej oraz przez Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz w osobie pana mecenasa dra Rafała Cieślaka i przedstawicielki administracji centralnej – Ministerstwa Gospodarki w osobach pani Agnieszki Kalisiewicz i Eweliny Łagody, ekspertek partnerstwa publiczno-privatnego w Departamencie Instrumentów Wsparcia. Debatę poprowadziła pani Ewa Ivanova, dziennikarka Dziennika Gazety Prawnej.



Debatę rozpoczęto od krótkiej charakterystyki i omówienia trendów na rynku ppp, ze szczególnym uwzględnieniem branży energetycznej.

Od momentu wejścia w życie przepisów prawnych regulujących partnerstwo publiczno-privatne¹ zawartych zostało 46 umów o ppp na łączną kwotę 1,5 mld zł. Szacuje się, że w latach 2009-2012 na etapie postępowania przygotowawczego zmierzającego do zawarcia umowy było od 120-240 przedsięwzięć (średnio rocznie ogłaszanych było 30-60 postępowań). Inicjatorami przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule ppp

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.).

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

są prawie w 100% jednostki samorządu terytorialnego. Jak dotąd administracja centralna nie ma na swoim koncie zrealizowanego projektu ppp. Pierwszym, miejmy nadzieję, rozpoczynającym dobre praktyki w zakresie realizacji przedsięwzięć publicznych w formule ppp na szczeblu centralnym jest projekt budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

Większość projektów ppp, które są w Polsce realizowane lub które są opracowywane do realizacji w formule ppp posiada budżet do 50 mln zł. W skali kraju są to małe projekty, jednak, z punktu widzenia realizujących ich samorządów, są to inwestycje stanowiące niemałą część rocznego budżetu jednostki. Są jednak też i takie, które określa się mianem dużych projektów ppp, z uwagi na wysokość budżetu sięgającego kilkuset mln złotych, np. projekt budowy spalarni dla miasta Poznania – 854 mln zł, projekt Sieci Szerokopasmowych Polski Wschodniej – 316 mln zł.

Analizując zakres przedsięwzięć realizowanych w formule ppp, jak również przedsięwzięć planowanych, widać, iż przeważają projekty z sektora sportu i rekreacji. To stąd pochodzi najwięcej ogłoszeń postępowania na realizację projektów ppp i stąd też jest najwięcej zawartych umów o ppp – 7. Budowa obiektów sportowo-rekreacyjnych cieszy się w samorządach największą popularnością wśród inwestycji publicznych planowanych lub realizowanych w ppp. Obok wspomnianych projektów znaczną grupę stanowią także projekty z sektora energetycznego i wodno-kanalizacyjnego – 6 zawartych umów o ppp, a następnie projekty z sektora ochrony zdrowia, sektora parkingowego, energetycznego i edukacyjnego – po 4 umowy o ppp, z sektora odpadów komunalnych i termomodernizacji – po 3 umowy o ppp.

Pierwszą z umów o ppp w obszarze termomodernizacji zawarła Gmina Radzionków w roku 2011. Kolejne umowy ppp zawarły: Gmina Wołów w grudniu 2012 r., Gmina Karczew w styczniu 2013 r. Partnerem prywatnym przy realizacji wszystkich wymienionych umów o ppp w sektorze termomodernizacji jest firma Siemens Sp. z o.o. Jakimi przesłankami kierują się samorządy, decydując się na realizację projektów termomodernizacyjnych w ppp? Głównym celem stawianym przed tego typu projektami jest uzyskanie oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłowniczej. Podmiot publiczny, powierzając przedsiębiorcy wyspecjalizowanemu w dziedzinie efektywności energetycznej realizację inwestycji, otrzymuje gwarancję osiągnięcia założonego poziomu oszczędności w wydatkach danej jednostki. Gwarancje wynikają z uzgodnień obydwu stron kontraktu partnerskiego i są zapisane w umowie o ppp. Należy także zauważyć, że sposób finansowania tego typu inwestycji publicznych jest

korzystny dla j.s.t. Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi przede wszystkim z oszczędności powstałych na skutek podjętych przez inwestora działań przy realizacji przedsięwzięcia. Gmina nie musi zatem zabezpieczać środków w swoim budżecie na wynagrodzenie za zleconą usługę. Znaczącym atutem, przemawiającym za podejmowaniem realizacji projektów termomodernizacyjnych w ppp, jest możliwość pozyskania dofinansowania w formie bezzwrotnych środków publicznych np. z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW) w ramach tzw. systemu zielonych inwestycji. Zdaniem ekspertki MG – Eweliny Łagody, gminy powinny niebawem skorzystać z przykładu Karczewa, Radzionkowa czy Wołowa i podejmować realizację inwestycji z zakresu termomodernizacji we współpracy z partnerem prywatnym w formule ppp. Już są widoczni pierwsi naśladowcy – gmina Dębe Wielkie i gmina Bytom ogłosiły postępowania na wybór partnera prywatnego.



Ewelina Łagoda

Bariery w realizacji projektów ppp

Mimo wskazanych korzyści wynikających z realizacji projektów termomodernizacyjnych w ppp, liczba takich przedsięwzięć jest znikoma. Co zatem powstrzymuje samorządy przed wyborem modelu ppp dla planowanych inwestycji publicznych? Zdaniem Eweliny Łagody, na pewno duże znaczenie ma fakt, że forma realizacji zadań publicznych w formule ppp jest wciąż nowa, nie ma zbyt wielu doświadczeń na polskim rynku, przez co samorządy nie mają skąd czerpać wzorów na realizację projektu ppp na swoim terenie. Niewątpliwie znaczącą barierą dla podmiotów publicznych, która powstrzymuje czy nawet zniechęca do podejmowania projektów ppp, są niejasne przepisy prawa, szczególnie w zakresie kwalifikowania umów ppp do długu publicznego.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Ponadto za pewnego rodzaju przeszkodę może uchodzić dość długi czas trwania postępowań dotyczących wyboru partnera prywatnego – szacuje się, że wynosi on średnio 12 miesięcy, a także obawy przed nieprawidłowościami przy realizacji inwestycji w formule ppp.

Dzięki wynikom kontroli NIK przeprowadzonej wśród projektów zrealizowanych i realizowanych w formule ppp w okresie od 2009 r. do 2012 r. (I półrocze) pojawiło się wymierne narzędzie pozwalające w sposób obiektywny obalić stereotyp na temat „czwartego p”, który tak często jest przytaczany jako bariera w podejmowaniu projektów w ww. formule. Z raportu NIK jasno wynika, że ppp jako formuła realizacji inwestycji publicznych nie jest w jakiś szczególny sposób narażona na powstawanie nieprawidłowości. Kontrola NIK wykazała, że odsetek stwierdzonych nieprawidłowości jest porównywalny dla wszystkich form realizacji działań publicznych zarówno tych dotyczących przetargów nieograniczonych, jak i ppp. Co więcej, raport NIK stwierdza, iż w ogromnej większości projektów ppp postępowania przebiegły w sposób prawidłowy – według obowiązujących przepisów prawa. Wyniki raportu NIK szczegółowo zostały opisane w poprzednim numerze „Biuletynu ppp”.

Wsparcie dla ppp ze strony administracji centralnej

O wsparcie ze strony administracji publicznej pytała prowadząca debatę pani Ewa Ivanowa. Dlatego w czasie debaty mogliśmy usłyszeć, na jakie działania administracji centralnej mogą liczyć samorządy oraz w jakim zakresie te działania wspierają projekty ppp.

Głównym zadaniem administracji centralnej jest upowszechnianie i promocja partnerstwa publiczno-prywatnego jako formuły realizacji zadań publicznych. Ze strony samorządów, ale także przedsiębiorców płynęły głosy o braku przetartych ścieżek w prowadzeniu postępowania w ppp – *co stanowi istotną przeszkodę w realizacji przedsięwzięć w tej formule*, stwierdziła pani Agnieszka Kalisiewicz, ekspertka ppp w Departamencie Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki. W odpowiedzi na te potrzeby Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło opracowywanie wzorów postępowań w ramach ppp. Są już one dostępne na stronie internetowej Ministerstwa. W „Bazie Projektów PPP” umieszczone są pierwsze publikacje zawierające przykłady 5 klauzul umownych do projektów ppp z zakresu budowy budynków komunalnych, budynków użyteczności publicznej, budynku szkoły z boiskiem oraz budowy parkingu i infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Na stronie internetowej „Bazy Projektów PPP” samorządy mogą zamieszczać informacje o zrealizowanych projektach ppp, a także o planach, jakie mają w tym zakresie. Tego typu informacje stanowią również element promocji i upowszechniania ppp, a są o tyle cenne, że dzielą się nimi podmioty publiczne na rzecz innych podmiotów publicznych. Szczegółowo o działaniach prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki pisaliśmy już na łamach poprzedniego numeru „Biuletynu ppp”. Administracja centralna prowadzi nie tylko działania promocyjne. Wystarczy tu przywołać przykład Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które wspiera ppp poprzez udzielanie wsparcia doradczego podmiotom publicznym, podejmującym się realizacji przedsięwzięcia w tej formule.



Agnieszka Kalisiewicz

Zatem obecnie administracja publiczna w zakresie możliwości wspierania ppp dysponuje przede wszystkim modelem instrumentów promocyjnych. Samorządy liczą na to, że, obok działań promocyjnych prowadzonych przez oba Ministerstwa, pojawią się w końcu projekty ppp zainicjowane i realizowane przez administracją centralną. Dzięki nim podmioty publiczne mogłyby, przygotowując się do realizacji ppp na swoim terenie, opracować projekt, wykorzystując doświadczenie już zrealizowanych przedsięwzięć ppp na szczeblu centralnym. Oczywiście, że zakres projektu rządowego będzie się różnił od lokalnego, odmienne są także uwarunkowania. Jednak to co jest wspólne i mogłoby być z powodzeniem wykorzystane przez samorządy to schemat procesu realizacji, warianty modeli współpracy z partnerem prywatnym, finansowanie itd. Na razie takimi instruktażowymi projektami administracja publiczna nie dysponuje. Co zatem decyduje, iż samorządy sięgają po ppp i próbują własnymi siłami, metodą małych kroków realizować część zadań publicznych w tej formule?

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Doświadczenia gminy Karczew w ppp

Doświadczeniami w obszarze termomodernizacji podzieliła się gmina Karczew, która obecnie jest w trakcie realizacji przedsięwzięcia w formule ppp w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Wszystko zaczęło się tam od poznania teorii ppp. Powołany został w Urzędzie Miejskim w Karczewie zespół ds. ppp, którego członkowie przez prawie rok zdobywali wiedzę na temat ppp. Uczestniczyli także w konferencjach, spotkaniach, na których obecni byli partnerzy prywatni, potencjalnie zainteresowani współpracą w ramach ppp oraz przedstawiciele innych samorządów, którzy już pewne etapy procesu ppp mieli za sobą i mogli się podzielić swoimi doświadczeniami. Dopiero po miesiącach zdobywania wiedzy teoretycznej zespół ds. ppp przystąpił do przygotowania planów realizacji części zadań publicznych Gminy w formule ppp. Efektem tych prac jest dzisiaj realizowany projekt ppp polegający na kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Gminy.

Rozmowa ze Skarbnikiem gminy Karczew Małgorzatą Pajek

■ Jakie czynniki sprawiły, że władze gminy Karczew zdecydowały się na przeprowadzenie modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej w formule ppp?



Małgorzata Pajek

Zły stan techniczny, w jakim znajdowały się obiekty użyteczności publicznej były przyczyną, dla której gmina Karczew poszukiwała sposobu na sfinansowanie ich remontu. Umowa ppp dała możliwość przeprowadzenia termomodernizacji 10 obiektów w ciągu jednego roku, czego nie można by było sfinansować z wygospodarowanych środków w budżecie, ze względu na realizowanie innych inwestycji związanych m.in. z budową dróg czy też przychodni zdrowia. W ramach umowy ppp, Gmina zobowiązana jest do wniesienia wkładu własnego tuż po zakończeniu realizacji prac w wysokości wynikającej z umowy zawartej z NFOŚiGW, natomiast spłata pozostałej części wynagrodzenia Partnera Prywatnego, stanowiącej koszt realizacji inwestycji została rozłożona na 14 lat. Ponadto realizacja przedsięwzięcia w formule ppp dała gwarancję osiągnięcia oszczędności w ogólnym zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w okresie 14 lat, przez które Partner Prywatny będzie zarządzał obiektami Gminy, a wynagrodzenie, które Partner Prywatny będzie otrzymywał za utrzymanie obiektów w znacznej mierze będzie pochodziło z tych właśnie oszczędności.

■ W jaki sposób pracownicy Gminy przygotowywali się do realizacji projektu pod kątem organizacyjnym?

W pierwszym etapie rozpoczęliśmy przygotowania od powołania zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza Karczewa z dnia 16 lutego 2011 roku zespołu zajmującego się przygotowaniem i realizacją projektów w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w Urzędzie Miejskim w Karczewie. Zespół ten został powołany przed wszczęciem postępowania na wybór Partnera Prywatnego. Kolejny etap stanowił opracowanie przez doradców gminy Karczew – Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz, w marcu 2011 roku dokumentu pn. „System ppp – Analiza struktury organizacyjnej i planowanych do realizacji przedsięwzięć w formule ppp w Gminie Karczew”. Dokument ten stanowił wstępną analizę i wskazówki niezbędne dla wdrożenia systemu współpracy z inwestorami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i stał się dla Gminy teoretyczną podstawą do dalszych działań. W listopadzie 2011 roku gmina Karczew uzyskała Certyfikat Przejrzysta Gmina zatwierdzający wdrożenie i stosowanie procedur pozwalających na realizację projektów w ramach ppp. Certyfikat wydany został na podstawie przeprowadzonego audytu i stanowi informację dla potencjalnych wykonawców, że Gmina jest wiarygodnym partnerem, gotowym do realizacji przedsięwzięć w ppp.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ Jakie z punktu widzenia Skarbnika są plusy i jakie minusy zastosowania formuły ppp w kontekście finansów Gminy?

Realizacja inwestycji w formule ppp daje możliwość pozyskania dodatkowego źródła kapitału od sfery prywatnej w postaci wkładu własnego, a więc świadczenia Partnera Prywatnego polegające w szczególności na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia. Dodatkowo formuła ppp pozwala na ograniczenie zadłużenia publicznego poprzez niezaliczenie inwestycji do długu finansów publicznych, lecz jedynie w przypadku, gdy z określonego w umowie podziału ryzyk wynika, iż Partner Prywatny przyjął na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z ryzyk: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. W przypadku ryzyka budowy szczególne znaczenie ma udział kosztów inwestycyjnych będących do poniesienia tuż po zakończeniu prac budowlanych w całkowitych kosztach związanych z umową o ppp. Zgodnie z interpretacją EPEC w przypadku, kiedy wsparcie ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowi większą część kosztów inwestycyjnych należy uznać, że większość ryzyka budowy pozostaje po stronie sektora publicznego, co miało miejsce w przypadku gminy Karczew. Realizacja inwestycji w formule ppp daje również możliwość przeniesienia części odpowiedzialności na Partnera Prywatnego za zadania, które są obligatoryjne dla podmiotu publicznego, a także kwestii zarządzania obiektami, z którymi wiąże się generowanie dodatkowych przychodów w przypadku przedsięwzięcia realizowanego w gminie Karczew – gwarancja osiągnięcia oszczędności w ogólnym zużyciu energii cieplnej i elektrycznej.

Do potencjalnych minusów zastosowania formuły ppp możemy zaliczyć brak jasno sprecyzowanych reguł w zakresie klasyfikowania umów ppp do zadłużenia, decyzja w tym zakresie została przerzucona na samorządy, które na podstawie zawartych umów same muszą dokonać analizy ryzyk oraz podjęcia decyzji o zaliczeniu bądź niezaliczeniu umowy ppp do kwoty długu. Kolejnym minusem może być również bardziej złożony, kosztowny oraz czasochłonny proces wdrażania koncepcji ppp, a także ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego w wyniku długoterminowego zobowiązania wobec Partnera Prywatnego.

■ Na jakim etapie Pani zdaniem Zamawiający powinien wystąpić do Regionalnej Izby Obrachunkowej z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w zakresie klasyfikacji zobowiązań wynikających z umowy o ppp?

W mojej ocenie, o udzielenie wyjaśnień w zakresie klasyfikacji zobowiązań wynikających z umowy o ppp należy wystąpić nie wcześniej niż po zakończeniu etapu dotyczącego dialogu konkurencyjnego z potencjalnymi wykonawcami, którego celem jest omówienie kwestii technicznych, finansowych, prawnych i organizacyjnych. Jego przeprowadzenie pozwala na wypracowanie istotnych postanowień umowy o ppp, które można przedstawić we wniosku o udzielenie wyjaśnień. Jednostka samorządowa wie wówczas, czego dokładnie dotyczyć będzie dane przedsięwzięcie i jaki jest jego cel, zakres oraz planowany podział ryzyk. Nieznana na tym etapie pozostaje natomiast wartość oferty, jaką przedstawią potencjalni wykonawcy, niemniej jednak wielkość nakładów inwestycyjnych na realizację danego przedsięwzięcia jesteśmy w stanie wstępnie oszacować.

■ Czy otrzymane z Regionalnej Izby Obrachunkowej wyjaśnienia ułatwiły Pani dokonanie pozabudżetowej klasyfikacji zobowiązań wynikających z zawartej umowy ppp zgodnie z regułami EUROSTAT-u?

Niestety otrzymana opinia nie była pomocna w rozwiązaniu wyżej wymienionej wątpliwości. W udzielonych wyjaśnieniach Regionalna Izba Obrachunkowa wskazała jedynie, iż decyzja Eurostat nr 18/2004 z 11 lutego 2004 roku stanowi zasadniczy dokument wskazujący sposób zaliczenia zobowiązań z tytułu ppp do długu sektora finansów oraz wprowadza zalecenie zgodnie, z którym należy przyjąć, że aktywa włączone w przedsięwzięcie ppp pozostają poza bilansem sektora publicznego, a tym samym umowa nie wpływa na dług publiczny, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z ryzyk: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. Dodano również, że kluczowe znaczenie dla oceny zobowiązania wynikającego z ppp, jako wpływającego lub niewpływającego na poziom zadłużenia podmiotu publicznego ma określony w umowie podział ryzyk pomiędzy obie strony, co oznacza, że o zaliczeniu danego zobowiązania do państwowego długu publicznego decyduje treść zawartej umowy. Jednocześnie oznaczało to, że decyzję w zakresie zaliczenia bądź niezaliczenia umowy ppp do kwoty długu Gmina musi podjąć sama poprzez dokonanie analizy podziału ryzyk pomiędzy strony umowy.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

■ **Czy Pani zdaniem udział Skarbnika w spotkaniach negocjacyjnych z potencjalnymi partnerami prywatnymi jest konieczny?**

Uważam, iż udział Skarbnika w tego typu spotkaniach jest niezbędny dla możliwości dokonania oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na sytuację finansową Gminy. Przygotowanie się do realizacji przedsięwzięcia w formule ppp jest procesem o wiele bardziej złożonym w związku z czym wymaga również dokładniejszej analizy. Przede wszystkim wynegocjowane warunki umowy decydowały będą o tym, jaki będzie podział ryzyka pomiędzy strony umowy. Rozkład ryzyka decyduje natomiast o sposobie klasyfikacji zobowiązań wynikających z umowy ppp, co może wpływać na poziom zadłużenia jednostki. Skarbnik, uczestnicząc w spotkaniach negocjacyjnych, może na bieżąco kontrolować przebieg podejmowanych decyzji, a także wpływać na nie, co przekłada się na ostateczny kształt umowy i wynikające z niej koszty realizacji przedsięwzięcia obciążające budżet danego roku i lat przyszłych.

■ **Jak, w Pani ocenie, prawidłowo zaklasyfikować wydatki (z podziałem na bieżące i majątkowe) ponoszone przez Gminę w ramach przyjętego w realizowanym projekcie modelu wynagrodzenia partnera prywatnego?**

Zgodnie z art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jako wydatki majątkowe należy klasyfikować m.in. wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Dodatkowo termin „koszty inwestycyjne” został zdefiniowany przez EPEC i oznacza koszty wytworzenia (budowy) lub odnowienia środka trwałego, o którym mowa w umowie ppp, a także koszty finansowania (koszty kapitału, tj. odsetki). W naszym przypadku oznaczało to, że wydatki, które Gmina poniesie w ramach przyjętego w realizowanym projekcie modelu wynagrodzenia Partnera Prywatnego za roboty i prace z zakresu termomodernizacji wraz z kosztem rozłożenia w czasie płatności z tytułu wynagrodzenia za etap robót stanowiąc będzie wydatki majątkowe. Wydatki bieżące stanowią natomiast wszystkie pozostałe wydatki, które nie są klasyfikowane jako majątkowe. W gminie Karczew do takich wydatków zaliczone zostało wynagrodzenie Partnera Prywatnego z tytułu utrzymania obiektów przez 14 lat. Pod pojęciem utrzymania, zgodnie z zapisami Umowy o ppp, należy rozumieć wszelkie czynności podejmowane przez Partnera Prywatnego związane wyłącznie z przeprowadzoną przez niego termomodernizacją obiektów – obejmujące w szczególności, takie prace jak: konserwacja, naprawy, remonty, usuwanie usterek, wymiana uszkodzonych bądź zużytych elementów – mające na celu osiągnięcie corocznych oszczędności energii w zakresie i wysokości zadeklarowanej w ofercie.

■ **Czy rozważali Państwo możliwość dokonania przelewu wierzytelności przysługujących Partnerowi Prywatnemu z tytułu realizacji niniejszej Umowy na podmiot trzeci np. w formie cesji wierzytelności na instytucję finansującą? Jakie ryzyko, z punktu widzenia finansów Gminy, się z tym wiąże?**

Nie rozważaliśmy takiej możliwości. Według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, które w § 3, pkt 2 wskazuje, że „umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu”, zaliczane są do kategorii kredytów i pożyczek stanowiących tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego. Dokonanie przelewu wierzytelności przysługujących Partnerowi Prywatnemu z tytułu realizacji umowy na podmiot trzeci skutkowałoby możliwością zakwalifikowania umowy cesji wierzytelności do wyżej wymienionej kategorii, co jednocześnie oznacza, że umowa miałaby wpływ na poziom zadłużenia jednostki.

■ **Jakie trudności wiązały się z wniesieniem przez Gminę wkładu własnego do kontraktu ppp w postaci środków finansowych pozyskanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach konkursu dotyczącego Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji (GIS)?**

Problemy związane z wniesieniem przez Gminę wkładu własnego w postaci środków finansowych z NFOŚiGW w ramach GIS pojawiły się na etapie podejmowania decyzji odnośnie wnioskowania o dotacje. Gmina rozważała wówczas, co byłoby lepsze dla budżetu – pozyskanie dotacji z NFOŚiGW, która wymaga jednocześnie wniesienia wkładu własnego przez Gminę w postaci środków finansowych w wysokości 70% kosztów

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

kwalfikowanych inwestycji, które muszą zostać w pełni rozliczone bezpośrednio po zrealizowaniu prac termomodernizacyjnych, tj. zaraz po zakończeniu etapu robót, czy też lepszym rozwiązaniem dla Gminy byłoby wniesienie niższego wkładu własnego do umowy ppp, co wiązałoby się z rezygnacją z dotacji z NFOŚiGW. Wówczas płatności na rzecz Partnera Prywatnego za roboty i prace z zakresu termomodernizacji (powiększone o koszty finansowe) rozłożone byłby w czasie, a nie w znacznej części płatne tuż po zakończeniu etapu robót. Po konsultacjach wewnętrznych Gmina zdecydowała się na dotację, ze względu na niższe koszty w całym okresie oraz na fakt, iż budżet Gminy w tym okresie był w stanie udźwignąć dodatkowe wydatki stanowiące wkład własny potrzebny do pokrycia wydatków kwalifikowanych wynikających z warunków konkursu GIS.

Na jakie aspekty finansowe, pod kątem pozabudżetowej klasyfikacji projektu, Zamawiający powinien zwrócić szczególną uwagę, negocjując z potencjalnymi partnerami prywatnymi postanowienia umowne przyszłego kontraktu ppp?

Przede wszystkim w trakcie negocjacji należy zwrócić szczególną uwagę na podział ryzyk pomiędzy strony umowy. W celu uniknięcia zaliczenia umowy ppp do państwowego długu publicznego istotne jest, aby Partner Prywatny przyjął na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z ryzyk: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu. Wynika to, że ze wspomnianej już wcześniej Decyzji Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 roku. Sam problem obowiązku zaliczenia umów o ppp do długu publicznego uregulowany został w przepisach wykonawczych do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, które w § 3, pkt 2 wskazuje, że „umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego” zaliczane są do kategorii kredytów i pożyczek stanowiących tytuły dłużne wchodzące w skład państwowego długu publicznego oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które w § 2 ust. 1 załącznika nr 9 do rozporządzenia stanowi, iż „do pożyczek należy również zaliczyć zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku, gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego zgodnie z odrębnymi przepisami”.

Specyfika polskiego rynku ppp

W ocenie części komentatorów rynku ppp, w Polsce brakuje dużych projektów tego typu, które powinny odgrywać rolę w rozwoju tej formuły w realizacji zadań publicznych. Według tej opinii samorządy realizują zbyt małe projekty, aby można było mówić o rozwoju ppp w Polsce. Czy faktycznie „małe” projekty są niewielkimi przedsięwzięciami z perspektywy samorządów? O tym czy dla władarzy samorządowych, którzy decydują się na ppp dany projekt jest małym przedsięwzięciem, mówił Bartłomiej Tkaczyk, zastępca Burmistrza Karczewa: „W przypadku naszego projektu zawartą na 10 mln zł umowę nie można uznać za małą. Budżet Gminy w skali roku to ok. 40 mln zł. Oczywiście z perspektywy kraju, taki projekt można uznać za mały, a nawet mikroprojekt, ale dla Gminy to duże wyzwanie”. Większość samorządów, podobnie jak Karczew, decydując się na ppp, realizuje takie przedsięwzięcia, które są w odpowiedniej proporcji do całego budżetu jednostki. Jest to bezpieczna droga do tego, aby projekt ppp, realizowany w stosunkowo nowej w Polsce formule dla przedsięwzięć publicznych i w przypadku której nie ma zbyt wielu przykładów dobrych praktyk, zrealizować pomyślnie.



Bartłomiej Tkaczyk

Na zbyt małą liczbę projektów ppp w zakresie termomodernizacji do tej pory realizowanych w Polsce wpływ może mieć kilka czynników. Zdaniem Rafała Cieślaka, radcy prawnego z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz, zaliczyć do nich można problemy z interpretacją przepisów dotyczących kwalifikowania umów ppp do długu publicznego, złożoność procedury ppp, ale też stosunkowo szeroki wachlarz możliwości uzyskania dofinansowania zewnętrznego, pochodzącego z funduszy europejskich. Samorządy o wiele chętniej sięgały po dofinansowanie dla planowanych inwestycji, czy to z regionalnych programów

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

operacyjnych, czy z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czy też ze środków NFOŚiGW, gdyż pozyskanie pieniędzy ze wskazanych źródeł jest dla gmin łatwiejsze. Wówczas też dane przedsięwzięcie jest realizowane przez podmiot publiczny samodzielnie z ponoszeniem pełnej odpowiedzialności za realizację projektu. Barię do realizacji projektu ppp jest wspomniana wyżej kwestia długu publicznego. Dla zarządzających j.s.t. zbyt dużym ryzykiem są obciążone decyzje dotyczące przystąpienia do ppp, kiedy to dług publiczny jest różnie definiowany przez prawo polskie i prawo unijne. W tej sytuacji skłonność do podejmowania ppp i ponoszenia ryzyka związanego ze skutkami wyników kontroli organów do tego uprawnionych w sposób istotny ogranicza rozwój rynku ppp w Polsce. Z dużymi nadziejami rynek ppp oczekuje na publikację „Rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o ppp oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie”. Z zapowiedzi przedstawicielki Ministerstwa Gospodarki wynika, że rozporządzenie już wkrótce się ukaże, ale już dziś słychać głosy, płynące od ekspertów z zakresu ppp, iż nie będzie ono w sposób jednoznaczny wyjaśniało chociażby tego, w jaki sposób dokonywać kalkulacji ryzyka, co ma ogromne znaczenie przy rozstrzygnięciu zobowiązań z umowy ppp w kontekście długu publicznego.



Rafał Cieślak

Formułę ppp można w przypadku planowania każdego rodzaju inwestycji publicznej rozważyć jako alternatywę dla modelu finansowania przedsięwzięcia. Po dokonaniu szczegółowej analizy sytuacji, wyliczenia wskaźników określających poziom uzyskania efektywności, racjonalności, oszczędności z realizacji inwestycji w danym modelu, zarząd j.s.t. może dopiero podejmować decyzję. Nie ma znaczenia, czy jest to projekt o wartości kilkunastu milionów złotych, czy kilkudziesięciu milionów. Formułę ppp należy wybrać wówczas, gdy z przeprowadzonych analiz wynika, iż jest ona korzystna. Z tego, iż tylko duże projekty mają sens w formule ppp, nie zgadza się Rafał Cieślak i dodaje, że to „lobbing dużych firm wykonawczych czy doradczych”. Ile tzw. dużych projektów może być realizowanych przez samorządy, ile spalarni odpadów jak ta w Poznaniu może powstać? Jest to zbiór mocno ograniczony. Ale jeśli przyjrzeć

się rynkowi termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, to można zauważyć, że potrzeb i możliwości jest o wiele więcej. Przedsięwzięcia z tego obszaru nie należą do zbyt skomplikowanych, a ich budżet nie odstaje od potencjału ekonomicznego danego samorządu. Dlatego warto nauczyć się realizować projekt ppp na małym i niezbyt skomplikowanym przedsięwzięciu, a za takie uważa się projekty termomodernizacyjne, aby później móc podejmować większe inwestycje w ppp. Historia ppp w Polsce wskazuje na kilka przykładów przedsięwzięć, które zostały zaplanowane z dużym rozmachem, co do których były ogromne oczekiwania ze stron władz samorządowych i które niestety zakończyły się fiaskiem, gdyż zamiary przerosły możliwości. Metoda małych kroków wydaje się, zdaniem Rafała Cieślaka, racjonalna i w przyszłości przyniesie rezultaty w postaci większej gotowości do sięgania przez samorządy po partnerstwo publiczno-prywatne do realizacji zadań publicznych.

Zainteresowanie partnera prywatnego ppp

Istnieją, zdaniem Marka Tobiaccello, dyrektora działu efektywności energetycznej Siemens Polska Sp. z o.o. (przyp. red. firma Siemens Polska Sp.z o.o. jest wykonawcą 3 projektów ppp w zakresie termomodernizacji realizowanych w Polsce – w Radzionkowie, Wołowie i w Karczewie) dwa najważniejsze aspekty, według których samorządy decydują się na realizację projektu termomodernizacyjnego w formule ppp. Jest to, z jednej strony, kwestia finansowania przedsięwzięcia, wydatkowania środków z budżetu j.s.t na realizację inwestycji – co w przypadku ppp nie występuje, gdyż, zgodnie ze specyfiką tej formuły, samorząd wręcz nie ma prawa wydawać żadnych pieniędzy z budżetu. Z drugiej strony, występuje aspekt ryzyka i odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia – zdaniem Marka Tobiaccello. Dla samorządu największym ryzykiem jest znalezienie właściwego partnera prywatnego. Wtedy, gdy kompetentny partner prywatny został wybrany, kolejne ryzyka pozostają w większości po jego stronie i są one związane z realizacją przedsięwzięcia, organizacją, raportowaniem efektów, jakimi są zaplanowane oszczędności w zużyciu energii i in. Rola samorządu, szczególnie w przypadku projektów kompleksowych, jakimi są projekty realizowane przez Siemens, sprowadza się zatem

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

do nadzoru wykonania inwestycji. Partner prywatny gwarantuje, że wieloletni efekt, jaki został określony w umowie ppp będzie zrealizowany. Z doświadczenia spółki widać, że gminy coraz bardziej są świadome procesu przebiegu projektu ppp. Wzrasta przekonanie dotyczące zasadności i racjonalności skorzystania z pomocy doradcy na etapie przygotowania projektu. W oczach partnera prywatnego, który rozważa przystąpienie do ppp, przedsięwzięcie, nad którym pracuje zewnętrzny doradca, jest o wiele lepiej ocenione. Istnieje bowiem większe prawdopodobieństwo, iż proces realizacji umowy ppp będzie przebiegał sprawnie. W przypadku, gdyby dochodziło do rozbieżności co do sposobu realizacji umowy ppp między partnerami-publicznym i prywatnym, doradca będzie pełnił rolę arbitra. Zdaniem Marka Tobiaccello „dobry doradca, w takim sporze, może wskazać argumenty przemawiające za stanowiskami obydwu stron i znaleźć najlepsze rozwiązanie”. Zatem rolą doradcy jest m.in. szukanie kompromisu między oczekiwaniami strony publicznej i możliwościami partnera prywatnego co do sposobu realizacji przedsięwzięcia. Znane są liczne przykłady postępowań z wyboru partnera prywatnego, które zakończyły się fiaskiem ze względu na nieznaalezienie kompromisu. O tym, że istotne dla sprawnego przeprowadzenia przedsięwzięcia ppp jest udział w nim doradcy i to już na wczesnym etapie przygotowywania projektu, wskazują wyniki badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z raportu NIK wynika, że w przypadku części projektów do ich realizacji nie doszło z powodu braku doradcy – profesjonalnego wsparcia na etapie przygotowania inwestycji w ppp.



Marek Tobiaccelli

Od pewnego czasu widać coraz większe zainteresowanie przedsiębiorców realizacją inwestycji z zakresu termomodernizacji. Jeszcze kilka lat temu wtedy, gdy w Karczewie ogłoszono postępowanie na wybór partnera prywatnego do realizacji projektu ppp, nie zgłosił się żaden przedsiębiorca. Obecnie na ogłoszenia odpowiada kilku potencjalnie zainteresowanych partnerów prywatnych, a jeszcze więcej uczestniczy w teście rynku – mówi Bartłomiej Tkaczyk. Na przykładzie Spółki Siemens widać, że kilka lat temu dobrze zdiagnozowana sytuacja i potencjał rynku termomodernizacji przynosi wymierne efekty. Firma, po dopracowaniu profilu swojej podstawowej działalności, z powodzeniem konkuruje na rynku usług publicznych i jest liderem, jeśli chodzi o wykonawców projektów ppp z zakresu termomodernizacji. Jak wskazuje zastępca burmistrza Karczewa, zapotrzebowanie na inwestycje publiczne z zakresu termomodernizacji jest olbrzymie, gdyż rynek jest ogromny – biorąc pod uwagę tylko gminy, których w Polsce jest ok. 2500, to widać, jaki jest potencjał do świadczenia usług przez podmiot prywatny. Burmistrz zachęca przedsiębiorców do tego, aby zainteresowali się tym segmentem rynku i korzystając z doświadczenia Siemens, włączyli się w ppp. Dla samorządów im większa liczba potencjalnych zainteresowanych współpracą, tym lepiej, bo z korzyścią dla jakości oferowanych usług.

Dlaczego ppp a nie przetarg?

Formuła ppp dla przedsięwzięć publicznych z zakresu termomodernizacji jest, zdaniem Bartłomieja Tkaczyka, korzystniejsza. I choć trwa wiele miesięcy, przyjmuje się, że średni czas od momentu ogłoszenia postępowania na wybór partnera do rozpoczęcia realizacji to 1-1,5 roku, to jednak niezaprzeczną przewagą ppp nad przetargiem jest ryzyko osiągnięcia zamierzonego efektu. W przypadku ppp na etapie negocjacji z partnerem prywatnym dochodzi się do uzgodnienia jak najlepszych rozwiązań, zakresu działań, prac wykonawczych, w celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu, jakim jest, w przypadku projektów termomodernizacyjnych, efekt uzyskania oszczędności. Ponadto partner prywatny gwarantuje osiągnięcie ustalonego efektu – poziomu uzyskiwanych oszczędności. Natomiast w przypadku procedury przetargu nieograniczonego, mimo że procedura wyłonienia wykonawcy i przystąpienie do realizacji przedsięwzięcia jest krótsze niż w przypadku ppp, to specyfika tego typu formy wykonywania zadań publicznych nie pozwala na modyfikowanie zakresu przedmiotu zamówienia (w ramach ogłoszonego postępowania). Wykonawca, przystępując do realizacji zamawiania, sporządza je dokładnie zgodnie z zapisem SIWZ, a jeśli w rezultacie nie dojdzie do spodziewanych efektów, to nie będzie to ryzykiem wykonawcy, ale podmiotu publicznego, który w sposób niewłaściwy czy niepełny opracował SIWZ. Takiego ryzyka po stronie przedsięwzięcia ppp nie ma, gdyż tam ryzyko osiągnięcia efektu jest po stronie partnera prywatnego, który zobowiązany został do zapłaty kar umownych za niewywiązanie się z ustaleń.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Podsumowanie

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego dla przedsięwzięć z sektora termomodernizacji jest jeszcze rzadko stosowana. Jednak dyskusja wśród uczestników debaty pozwala na sformułowanie tezy, iż jest to metoda, która stanie się nieunikniona dla przedsięwzięć publicznych. Jest to interesujący dla podmiotu publicznego model współpracy, co najmniej z kilku ważnych powodów. Po pierwsze, kwestia sposobu finansowania przedsięwzięcia – partner prywatny uzyskuje wynagrodzenie z oszczędności wygenerowanych na skutek realizacji i zarządzania danym przedsięwzięciem, a zatem nie ma w tym momencie mowy o konieczności zabezpieczenia środków w budżecie gminy na ten cel. Po drugie – partner prywatny gwarantuje osiągnięcie założonego efektu przedsięwzięcia ppp, mowa tu o efekcie wieloletnim. I choć nie ma w Polsce zbyt wielu przykładów wspólnych przedsięwzięć podmiotów publicznych i partnerów prywatnych przy realizacji zadań publicznych, w tym także w obszarze termomodernizacji, to projekt gminy Karczew, miejmy nadzieję, stanie się dobrym zwiastunem dla szybszego tempa rozwoju rynku ppp w Polsce. Na tym przykładzie widać, jak wiele zależy od determinacji władzy samorządu, by zrealizować inwestycję w taki sposób, aby była efektywna i racjonalna, mimo że nie ma zbyt wielu dobrych praktyk w tym zakresie. Zachęcamy pozostałe samorządy do studiowania przykładu Karczewa i innych gmin, które zdecydowały się na ppp, realizując inwestycje w zakresie termomodernizacji.

4.2. Nowy cykl seminariów regionalnych z zakresu ppp dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)

Anna Latusek
Instytut PPP

W 2014 r. będą organizowane dla przedsiębiorców z sektora MSP dwudniowe, bezpłatne seminaria regionalne poświęcone zagadnieniom partnerstwa publiczno-prywatnego. Już teraz zachęcamy do śledzenia strony internetowej projektu www.ppp.parp.gov.pl, na której będą się ukazywać szczegóły dotyczące poszczególnych spotkań.

Nowy cykl seminariów regionalnych jest organizowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Instytut PPP w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Jest to już druga tura seminariów regionalnych przygotowanych przez PARP w ramach ww. projektu. Pierwsza miała miejsce na początku 2012 roku i była przeznaczona dla przedstawicieli instytucji publicznych oraz średnich i dużych przedsiębiorstw.

Planowany cykl seminariów kierowany jest do pracowników MSP, którzy w przedsiębiorstwach zajmują się zamówieniami publicznymi lub relacjami z sektorem publicznym i pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Szkolenie jest szczególnie ważne dla osób zarządzających sprzedażą, tworzących strategię firmy oraz dla prawników. Warunkiem koniecznym uczestnictwa w seminarium jest reprezentowanie małego lub średniego przedsiębiorstwa.

Uczestnicy seminarium zapoznają się z przebiegiem procesu realizacji inwestycji w formule ppp, począwszy od uwarunkowań legislacyjnych dotyczących partnerstwa, poprzez zadania stron współpracy – strony publicznej i prywatnej, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień i obowiązków inwestorów oraz poszerzą wiedzę na temat zagadnień dotyczących zarządzania projektami ppp. Podczas seminarium, każdy przedsiębiorca będzie miał także możliwość skonsultowania z ekspertami prowadzącymi seminarium szans swojej firmy na uczestnictwo w rynku ppp. Zdobyta podczas seminariów regionalnych wiedza, to szansa dla przedsiębiorców na podniesienie konkurencyjności prowadzonej przez nich działalności.

Udział w seminarium jest bezpłatny. W ramach seminarium organizator zapewnia materiały edukacyjne dotyczące zagadnień omawianych w czasie seminarium, wyżywienie oraz nocleg – jeśli zaistnieje taka potrzeba. Na zakończenie seminarium każdy z uczestników otrzyma imienne zaświadczenie o uczestnictwie, potwierdzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Natomiast przedsiębiorstwo otrzyma zaświadczenie o wysokości udzielonej pomocy publicznej w związku z uczestnictwem pracownika w seminarium współfinansowanym z funduszy europejskich.

W celu zgłoszenia chęci wzięcia udziału w seminarium wystarczy wypełnić formularz rejestracyjny dostępny na stronie internetowej projektu www.ppp.parp.gov.pl, znajdujący się w zakładce Seminaria regionalne. Wszelkie informacje na temat seminariów regionalnych można uzyskać w Instytucie PPP, dzwoniąc pod numer: 22 435 95 02 lub 535 006 591, albo przesyłając zapytanie na adres: ppp-efs@ippp.pl.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Anna Latusek
Instytut PPP

4.3. Gala finałowa drugiej edycji Konkursu 3P

W dniu 3 października 2013 r. w Pałacu Lubomirskich w Warszawie odbyła się Gala finałowa II edycji Konkursu 3P, organizowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach projektu systemowego pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne”.

Przypomnijmy, że laureatami tej edycji Konkursu zostali:

- Gmina Borów z projektem pn. „Modernizacja oczyszczalni ścieków w Borku Strzelińskim”,
- Gmina Kędzierzyn-Koźle z projektem pn. „Budowa targowiska miejskiego przy ulicy Damrota w Kędzierzynie-Koźlu”,
- Gmina Krzywiń z projektem pn. „Partnerstwo Publiczno-Prywatne narzędziem kompleksowej realizacji zadania własnego Gminy Krzywiń w zakresie gospodarki ściekowej w obszarze miasta Krzywiń oraz miejscowości Jerka i Łuszkowo”,
- Gmina Bobolice z projektem pn. „Dom Późnej Starości z zagospodarowaniem terenu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”,

otrzymując nagrodę główną – nieodpłatne, kompleksowe wsparcie doradcze. Szczegółowo o nagrodzonych w Konkursie 3P w drugiej edycji napisaliśmy w poprzednim numerze „Biuletynu ppp”.



Obok nagrody głównej, Jury Konkursu przyznało wszystkim uczestnikom, którzy zgłosili swoje przedsięwzięcia planowane do realizacji w formule ppp, wyróżnienia w postaci udziału przedstawicieli laureata w wizycie studyjnej do jednego z krajów UE z doświadczeniem w stosowaniu formuły ppp, przy realizacji przedsięwzięć publicznych.

Nagrody i wyróżnienia przedstawiciele samorządów odebrali z rąk Pana Dariusza Szewczyka, Wiceprezesa PARP oraz Pani Agnieszki Buły-Kopańskiej, Dyrektora Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki. W swoich wystąpieniach wszyscy jednomyślnie stwierdzali, że formuła ppp jest szansą dla samorządów, aby mogły realizować zadania właśnie w szczególnie trudnej sytuacji wynikającej z utrzymywania się wysokiego wskaźnika zadłużenia j.s.t.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Nagrodzone przedsięwzięcia mogą stać się wzorcowymi projektami i posłużyć innym podmiotom publicznym rozważającym formułę ppp do realizacji przedsięwzięć publicznych do tego, aby skorzystały z wypracowanego modelu oraz z doświadczeń w przygotowaniu przedsięwzięcia do przeprowadzenia w ppp.

Jednym z elementów uroczystości wręczenia nagród uczestnikom Konkursu 3P była debata zatytułowana „Partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie dobrego rządzenia”. W debacie, którą poprowadziła Pani **Ewa Ivanova**, dziennikarka Dziennika Gazety Prawnej, udział wzięli:

- **Ewa Stawka-Bąk**, Zastępca Prezydenta Kędzierzyna-Koźła ds. Gospodarki Przestrzennej i Inwestycyjno-Remontowej,
- **dr Aleksandra Jadach-Sepiolo**, adiunkt w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie,
- **Jan Król**, członek Rady Nadzorczej PARP,
- **Adam Krzysztoń**, Starosta Łańcucki.



Uczestnicy debaty rozmawiali o tym, w jaki sposób i w jakim zakresie ppp może stać się narzędziem dobrego rządzenia. Dla obserwatorów rynku ppp zmiany zachodzące w otoczeniu prawnym i, co równie ważne, w zakresie postrzegania ppp przez administrację publiczną jako możliwe realnej formy realizacji zadań publicznych są widoczne. Nie są one jednak na tyle znaczące, aby można było mówić o szybkim tempie rozwoju ppp.

Czego potrzeba, aby ppp w Polsce nabrało tempa?

Niewątpliwie potrzeba głębszych, niż się obecnie obserwuje, zmian na poziomie mentalnym wśród sektora publicznego. Zdaniem Jana Króla, przez wiele lat sektor publiczny stronił od kontaktów z przedstawicielami podmiotów prywatnych z uwagi na obawę o posądzenie o niejasne powiązania. Niestety te obawy jeszcze wśród wielu przedstawicieli administracji publicznej tkwią. Należy je przełamywać, a posłużyć temu transparentność działania, upublicznianie procedur i podejmowanych decyzji. Ppp jest szansą dobrego gospodarowania. Dlatego, aby dynamicznie ten proces przebiegał w samorządach potrzeba odwagi, elastyczności, otwartości i determinacji w sięganiu po formułę ppp – na co zwrócił uwagę Jan Król.

Zmiany mentalne, na które zwrócili uwagę uczestnicy debaty, można już teraz zaobserwować. Część samorządów nie poprzestaje już tylko na znanych i przez wiele lat stosowanych instrumentach realizacji zadań publicznych, jakim jest tryb zamówień publicznych. Sięgają one po tryb ppp jako efektywny model realizacji części zadań publicznych. Brakuje jednak wzorcowych projektów, na podstawie których podmioty publiczne mogłyby czerpać wiedzę, w jaki sposób przeprowadzić proces ppp, na co zwrócić uwagę, planując przedsięwzięcie, jakich błędów się wystrzegać. Takich pilotażowych projektów samorządy oczekują od administracji centralnej. W opinii ekspertów debaty, cenne byłyby pilotażowe projekty w takich dziedzinach gospodarki, które są niedoinwestowane, np. w budownictwie komunalnym czy rewitalizacji. Jeśli samorządy mają masowo korzystać z ppp, muszą istnieć dobre praktyki realizacji projektów – twierdziła Aleksandra Jadach-Sepiolo.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Obecnie w Polsce projekty ppp realizowane są przez samorządy, a więc to na nich spoczywa ryzyko związane z realizacją przedsięwzięcia. Brak jednoznacznej wykładni przepisów prawa w zakresie ppp, szczególnie w kontekście kwalifikowania zobowiązań z tytułu umowy o ppp do długu publicznego, zwiększa poziom ryzyka i przez to blokuje samorządy w podejmowaniu decyzji o wyborze ppp dla realizacji własnych inwestycji. Dlatego właśnie w zmianie obowiązującego otoczenia prawnego uczestnicy debaty jednogłośnie upatrywali wsparcia państwa – administracji rządowej. Ponadto brak klarownych przepisów przekłada się na trudną współpracę władz samorządów z instytucjami kontrolującymi, takimi jak np. RIO. Duża zachowawczość w przekazywanych opiniach na temat kwestii finansowych związanych z przedsięwzięciem ppp stanowi barierę i zniechęca samorządy do podejmowania decyzji o realizacji projektów ppp. W opinii ekspertów debaty, dokonanie odpowiednich zmian przyczyniłoby się do zwiększenia liczby realizowanych projektów.

Doświadczenia innych krajów a polska specyfika

Często przytaczana jest opinia, że o rozwoju ppp w Polsce można będzie mówić tylko wówczas, gdy będą realizowane duże przedsięwzięcia. Widać jednak, że podmioty publiczne, mając na uwadze ryzyko wyboru formuły ppp do realizacji przedsięwzięcia publicznego, nie podejmują się dużych projektów. Trudno oczekiwać spektakularnych projektów, jeśli samorządy mają do dyspozycji niejednoznaczne przepisy, sprawdzając na swoim przykładzie ich zastosowanie. Stąd też naturalna decyzja samorządów, aby budować swoje doświadczenie i umiejętności poprzez prowadzenie inwestycji w nowej formule w oparciu o projekty realizowane na mniejszą skalę. Z doświadczeń rozwiniętych krajów Europy Zachodniej możemy się wiele nauczyć – stwierdziła Aleksandra Jadach-Sepiolo i jednocześnie dodała, że należy szczególną uwagę zwrócić na błędy popełnione przez państwa zachodnie przy realizacji tzw. dużych projektów.

Co skłania podmioty publiczne do podjęcia realizacji przedsięwzięć w ppp?

Przedstawiciele laureatów II edycji Konkursu przyznali, że w ich przypadku zdecydowało pragmatyczne podejście. Dla nich największą rolę, przy wyborze formuły ppp, spełnił czynnik finansowania przedsięwzięcia, a więc kwestia braku ponoszenia nakładów finansowych ze strony samorządu. Z budżetu j.s.t. nie istniała możliwość sfinansowania zaplanowanych inwestycji, które były potrzebne i oczekiwane przez społeczność lokalną.

W przypadku powiatu łańcuckiego przedsięwzięcie ppp obejmowało modernizację i rozbudowę szpitala w Łąncucie. Natomiast w Gminie Kędzierzyn-Koźle były to 2 inwestycje: remont rynku w Kędzierzynie – Koźlu i budowa targowiska miejskiego w Kędzierzynie-Koźlu. Władze samorządu muszą precyzyjnie określać priorytety do realizacji zadań własnych – podkreśla Ewa Stawska-Bąk. Wszystkich potrzeb społeczności lokalnej nie zdoła sfinansować budżet j.s.t., dlatego poszukiwane i rozważane są inne instrumenty finansowania przedsięwzięć publicznych niż tylko te, które są finansowane ze środków publicznych. Ppp jest jednym z tych narzędzi, z których samorządy powinny zacząć korzystać – samorządy i sektor prywatny są skazane na ppp – konstatowała Ewa Stawska-Bąk. Samorządy są bowiem naturalnym dawcą inwestycji dla sektora prywatnego – podkreśliła prezydentka.

Wsparcie ze strony opinii publicznej

W obu przypadkach samorządów decyzje o przystąpieniu do realizacji projektów w ppp były dyskutowane z przedstawicielami społeczności lokalnej. Władze starostwa łańcuckiego informowały radę powiatu o planach przystąpienia do realizacji projektu w formule ppp, natomiast w Kędzierzynie-Koźlu przeprowadzone zostały konsultacje społeczne dotyczące planów inwestycyjnych gminy w formule ppp. Zdaniem Aleksandry Jadach-Sepiolo ważnym elementem przeprowadzenia przedsięwzięcia, np. w przypadku projektów rewitalizacyjnych jest włączanie w ten proces społeczności lokalnej. Dzięki temu mieszkańcy będą mieli przekonanie, że prowadzone przedsięwzięcie ma im służyć i urozmaicić przestrzeń publiczną.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Zdaniem Jana Króla, opinia publiczna nie jest przeciwna ppp, dlatego że zależy jej na wysokiej jakości usług publicznych. Jednak w niektórych samorządach do głosu, zamiast argumentów merytorycznych odnoszących się do przedmiotu inwestycji, jak również formy jej przeprowadzenia, dochodzi element polityczny. W takiej sytuacji należy dołożyć wszelkich starań, aby doprowadzić do merytorycznej rozmowy wewnątrz władz samorządu i do podjęcia decyzji, która będzie się opierać tylko na przesłankach wynikających z analizy efektywności planowanej inwestycji. Rolą samorządu jest niedopuszczenie, by opinia publiczna odniosła wrażenie, a nawet nabrała przekonania, że za brakiem porozumienia wewnątrz władz samorządu w kwestii planowej inwestycji stoi nietransparentny proces ppp. Niestety są obecnie w Polsce niechlubne przykłady włączenia się elementu politycznego w podejmowanie decyzji o rozpoczęciu realizacji inwestycji w ppp – np. projekt budowy spalarni w Łodzi. Na pewno nie przyczynia się on do zmiany mentalności, co opisano powyżej.

Optymalne zarządzanie projektem ppp po stronie publicznej

Doświadczenia laureatów Konkursu 3P wskazują, że istotnym elementem procesu prowadzenia przedsięwzięcia jest stworzenie zespołu składającego się z dobrze merytorycznie przygotowanych osób, które będą potrafiły wykorzystać swoją wiedzę i doświadczenie przy realizacji projektów ppp. Tego typu zespoły zostały powołane przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięć, brały więc od początku udział w pracach nad projektami. Jeśli w długookresowych planach inwestycyjnych samorządów pojawia się instrument do ich realizacji w postaci formuły ppp, wówczas naturalnym staje się powołanie zespołu, który będzie nadzorował przebieg procesu partnerstwa publiczno-prywatnego w j.s.t. Zespoły tego typu przez cały okres realizacji przedsięwzięcia zdobywają nowe doświadczenia, biorą udział w szkoleniach, nabywają praktycznych umiejętności w prowadzeniu projektu. I co równie istotne – dodaje Aleksandra Jadach-Sepiolo, zespoły te tworzą tzw. pamięć instytucjonalną dla realizowanych przez jednostkę projektów. Cenne jest to szczególnie w sytuacji, gdy j.s.t. zamierza wielokrotnie korzystać z ppp przy realizacji inwestycji publicznych.

Przykłady jednostek, w których tego typu zespoły powstały, świadczą o świadomym zarządzaniu przez władze samorządu.

Wniosek, jaki można wysnuć na podstawie debaty, wskazuje, iż obszar partnerstwa publiczno-prywatnego jest domeną samorządów, a administracja rządowa powinna czerpać z dobrych praktyk poszczególnych j.s.t.



Bartosz Korbus

Institut PPP

4.4. O finansach w gronie ekspertów – relacja z debaty online

6 grudnia 2013 r. odbyła się czwarta z cyklu eksperckich debat zorganizowanych w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt. „Partnerstwo publiczno-privatne”. Spotkanie zatytułowane „Partnerstwo Publiczno-Privatne – o finansach w gronie ekspertów” poświęcone było praktycznym aspektom realizacji przedsięwzięć publiczno-privatnych i dotyczyło finansowania inwestycji.

W dyskusji wzięli udział Pani dr Katarzyna Sobiech – Grabka, kierownik studiów podyplomowych „Przygotowanie i zarządzanie projektami ppp” w Szkole Głównej Handlowej oraz Pani Joanna Budzińska-Lobnig, ekspertka w zakresie reorganizacji i strukturyzacji finansowania projektów inwestycyjnych z Polskich Inwestycji Rozwojowych oraz Pan Tomasz Sawicki, ekspert w Departamencie Finansowania Strukturalnego Banku Gospodarstwa Krajowego i Pana Mariusz Bryła, ekspert do spraw finansowo-ekonomicznych firmy Collect Consulting S.A. Debatę poprowadziła Pani Ewa Ivanova, dziennikarka Dziennika Gazety Prawnej.



Model finansowy projektu determinuje jego strukturę prawną, a pozyskanie finansowania jest uwierczeniem właściwie przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych oraz odpowiednio przeprowadzonego procesu wyboru partnera prywatnego. Na etapie analitycznym, oprócz właściwego zaprojektowania struktury finansowej przedsięwzięcia, istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, w jaki sposób udowodnić, że partnerstwo publiczno-privatne jest najlepszym, najbardziej opłacalnym sposobem realizacji danego zadania publicznego. Pan Mariusz Bryła wskazał, iż analiza taka powinna porównywać dwa warianty realizacji analizowanego projektu – zarówno wariant publiczny, jak i wariant ppp. Jednak, przy analizie wariantu tradycyjnego, samodzielnego wdrożenia analizowanego przedsięwzięcia, należy uwzględnić wszystkie koszty inwestycyjne, bieżące i finansowe ujęte w całym cyklu życia przedsięwzięcia. Co istotne, to koszt finansowy jest najczęstszym elementem powodującym rozbieżności między punktem widzenia podmiotu prywatnego i podmiotu publicznego. Za ten stan odpowiada bardzo ważny czynnik związany z wszelkiego rodzaju inwestycjami, które są realizowane przez samorządy i przez nie kalkulowane na podstawie nakładów inwestycyjnych bez kosztów finansowych strony publicznej. Strona publiczna, pozyskując kapitał inwestycyjny, ponosi także jego koszty tak, jak strona prywatna.

Oprócz kosztów finansowych, warto pamiętać również o kosztach operacyjnych związanych z utrzymaniem analizowanego przedsięwzięcia. Analiza kosztów musi uwzględniać okres od 15 do 20 lat, czyli czas podobny do okresu, w jakim realizowany ma być projekt w formule ppp. Niestety, porównując koszty samodzielnej realizacji przedsięwzięcia z wariantem ppp, przy analizie samodzielnej publicznej wersji przedsięwzięcia, często zapomina się o niezbędnych nakładach odtworzeniowych dotyczących infrastruktury wykorzystywanej w ramach przedsięwzięcia. Rzetelnej analizie wszystkich kosztów związanych z publiczną opcją realizacji analizowanego przedsięwzięcia nie sprzyja ich rozbieżność w różnych budżetach jednostek organizacyjnych urzędu. W tym kontekście należy pamiętać, że koszty samodzielnej realizacji przedsięwzięcia przez stronę publiczną będą zestawione z kosztami jego realizacji wraz z sektorem prywatnym.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Uwzględniając koszty wariantu ppp, należy założyć, że sektor prywatny automatycznie będzie musiał uwzględnić wszystkie wskazane wyżej koszty. Dopiero wspólna baza tych dwóch kosztów pozwala analitykowi na porównanie, które przedsięwzięcie jest tańsze w całym okresie trwania inwestycji, nie zapominając o indeksacji o wskaźniki makroekonomiczne.

Dodatkowym czynnikiem, jaki należy uwzględnić w trakcie analiz wysokości opłat ponoszonych w związku z realizacją projektu, jest konieczność wzięcia pod uwagę wartości pieniądza w czasie i indeksacji o rzetelne wskaźniki makroekonomiczne w kolejnych latach. Dotyczy to również opłaty za dostępność jako formy wynagrodzenia strony prywatnej, która dopiero w tej perspektywie pozwala na ocenę, czy ppp jest bardziej opłacalne od wariantu tradycyjnego.

Niestety wobec braku dostatecznej praktyki i niedostatecznych podstaw do analizy dotyczącej np. perspektywy 10 lat, nie możemy określić, czy realizowane w tej formule przedsięwzięcia są jednoznacznie tańsze czy droższe. Na razie można oprzeć się jedynie na pewnych teoretycznych założeniach, wskazując do jakiego poziomu płatności podmiotu publicznego wariant ppp jest opłacalny, mając na uwadze interes publiczny.

W kontekście analizy opłacalności wariantów realizacji projektów publicznych finansowanych z budżetu podmiotu publicznego samodzielnie lub we współpracy z sektorem prywatnym, trzeba się zastanowić, czy projekty ppp z tzw. opłatą za dostępność są faktycznie atrakcyjną alternatywą dla strony publicznej w stosunku do klasycznych zamówień publicznych.

Pani Joanna Budzińska-Lobnig podkreślała, iż odpowiedź na tak postawione pytanie należy rozpocząć od przypomnienia, iż efektywność analizowanego przedsięwzięcia musi być oceniana na podstawie czasu trwania umowy. Samorządy skupiają się na kosztach realizacji przedsięwzięcia, natomiast partner prywatny przywiązuje wagę do optymalizacji przedsięwzięcia w całym cyklu życia projektu. Ta optymalizacja jest możliwa do zrealizowania przez partnera za sprawą jego doświadczeń zebranych w trakcie realizacji podobnych projektów. Partner posiada praktykę w eksploatacji infrastruktury, jaka jest zaangażowana w przedsięwzięcie i ma doświadczenie w zarządzaniu ryzykami związanymi z realizacją wieloletnich projektów. Dzięki temu w realizacji podobnych projektów, partner sprawnie radzi sobie z kwestiami odtworzenia zaangażowanych w ppp składników majątkowych, realizacją inwestycji czy usuwaniem awarii pojawiających się na etapie eksploatacji. Podmiot prywatny jest w stanie optymalizować proces realizacji powierzonych mu zadań, podobnie zresztą jak optymalizacji w projektach ppp mogą dokonać banki i instytucje finansujące zaangażowane w projekt ppp. Biorąc pod uwagę koszty finansowania, projekt ppp może wydawać się samorządom mniej opłacalny ze względu np. na koszty marży związanej z jego finansowaniem. Natomiast, jeżeli weźmie się pod uwagę efektywność przedsięwzięcia, jaką niesie podział ryzyk, które są przejmowane przez stronę prywatną, faktyczny obraz kosztów realizacji przedsięwzięcia może być inny. Należy uwzględnić ryzyko, jakie ponosi samorząd, decydując się samodzielnie na realizację skomplikowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych. W partnerstwie powyższe ryzyka są inaczej alokowane i optymalizowane, również przy udziale strony prywatnej. Dzięki temu w skali dwudziestoletniej czy piętnastoletniej ryzyka, takie jak: ryzyko przekroczenia budżetu w okresie realizacji, ryzyko opóźnienia budowy, ryzyko zawyżonych bądź zaniżonych kosztów eksploatacyjnych – zarządzane są przy udziale sprawnego w tym zakresie sektora prywatnego. Należy zwrócić uwagę, że w projektach ppp banki, które finansują przedsięwzięcia ppp, mają duży wpływ na ich strukturę. Analizują one projekty kompleksowo, nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia. Projekty, w których występuje opłata za dostępność, dla banków, dostarczających nawet do 85% kapitału, są bezpieczne jako bardziej przewidywalne. Bezpieczeństwo tego rodzaju projektów dla instytucji finansowych wynika z przekonania, że opłata za dostępność pochodząca z budżetu, ustalona przez efektywne zarządzającego projektem przedsiębiorcę, jest dobrym źródłem zwrotu kredytu zaciągniętego w związku z dostarczaniem infrastruktury kluczowej dla lokalnej społeczności. Bank w tego rodzaju projektach weryfikuje, czy w projekt zaangażowany jest partner, który ma doświadczenie i któremu można zaufać oraz czy poradzi sobie z ryzykami „alokowanymi na ten podmiot”.



Joanna Budzińska-Lobnig

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

W powyższym kontekście pojawia się pytanie, jak o zaletach opłaty za dostępność przekonać podmioty publicznej, które, jak pokazuje praktyka, najchętniej widziałyby wynagrodzenie natury koncesyjnej. Jak znaleźć formułę wynagrodzenia, która będzie godzić te sprzeczne oczekiwania?

Pani Joanna Budzińska-Lobnig zwracała uwagę na ryzyko polityczne związane z powierzeniem partnerowi prywatnemu świadczenia usług użyteczności publicznej wraz z wykorzystywaną do tych celów infrastrukturą. Szczególnie trudne dla strony prywatnej może się okazać angażowanie w projekty, w których jako operatorzy mają świadczyć usługi objęte systemem taryfowym. Specyficzną grupą inwestorów są podmioty zagraniczne, które wchodzi w sposób portfelowy do tego typu projektów i chcą stosować rozwiązania, które znają z rynków obcych.

Nasz system regulacyjny zarówno w obszarze energii cieplnej i elektrycznej, jak i w obszarze usług wodno-kanalizacyjnych duże kompetencje w zakresie ustalania cen przyznaje radom miast, które nie zawsze chętnie myślą o przekazaniu tych zadań sektorowi prywatnemu. Samorządy często pragną zachować kontrolę nad przepływami finansowymi w ramach gospodarki komunalnej. Chęć zachowania kontroli politycznej nad opłatami za usługi użyteczności publicznej może przekładać się na nierentowność realizacji projektów w tym obszarze dla sektora prywatnego. Stąd też opłata za dostępność może służyć wypracowaniu rozwiązań kompromisowych między wywieraniem presji taryfowej, za którą odpowiedzialność ponoszą jednostki samorządu terytorialnego a stworzeniem strumienia przychodów, który pozwoli realizować kapitałochłonne przedsięwzięcia infrastrukturalne na warunkach akceptowalnych dla strony prywatnej.



Katarzyna Sobiech-Grabka

Pani dr Katarzyna Sobiech-Grabka postawiła tezę, że rynek projektów partnerskich w Polsce jest w pewnym sensie „postawiony na głowie”, ponieważ polskie samorządy, przystępując do postępowania w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, kierują się motywem księgowym a nie motywem większej efektywności tych przedsięwzięć. Samorządy biorą pod uwagę przede wszystkim to, czy umowa partnerstwa będzie skutkowałą obciążeniem budżetu publicznego i czy będzie miała wpływ na dług publiczny. To oczywiście jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę finanse publiczne, ale dopóki nie zmieni się ta motywacja, dopóty nasz rynek nie będzie rynkiem dojrzałym z dobrymi przykładami projektów. Inwestorzy nie są filantropami, oczekują zatem rentownych propozycji współpracy. W kontekście zalet finansowych ppp, warto pamiętać, że są one korzystne nie tylko z tego powodu, że pozwalają przerzucić finansowanie projektu na stronę prywatną. Dobrym przykładem są projekty termomodernizacyjne. W klasycznej formule sprowadzają się one do tego, że gmina najpierw zamawia audyt energetyczny, potem wybiera wykonawcę projektu technicznego, a następnie prac termomodernizacyjnych w formule zamówień publicznych. Ostatecznie ponosząc wszystkie koszty i ryzyka prac termomodernizacyjnych, gmina nie może określić, jaki będzie realny efekt tych działań i inwestycji. Jeśli termomodernizacja jest realizowana z partnerem prywatnym, to jest on wynagradzany za to, jakie oszczędności zapewni gminie. To partner ponosi ryzyko efektu objętych prac projektowych i termomodernizacyjnych. Cel publiczny staje się za sprawą umowy o ppp celem prywatnym, za osiągnięcie którego partner pobiera należne mu wynagrodzenie. Jest to zasadnicza przewaga modelu ppp nad klasycznymi zamówieniami publicznymi. Pani dr Katarzyna Sobiech-Grabka, odnosząc się do towarzyszącego projektom ppp ryzyka politycznego, wskazała, że kadencyjność władzy nie jest specyfiką polską. Jest zatem normą, że projektom tego rodzaju towarzyszyć będzie ryzyko niepopularności podjętych decyzji. W tym kontekście wagi nabiera element komunikacji społecznej i przekazu na temat profitów płynących z realizacji projektu w formule ppp. Te korzyści muszą być bardzo wyraźne i przejrzyste dla społeczeństwa, jak ma to miejsce w przedsięwzięciach termomodernizacyjnych.

Pan Tomasz Sawicki, odnosząc się do ryzyka politycznego, wskazał, że wbrew wszystkim obawom strony prywatnej, jeżeli samorząd zawrze umowę długoterminową nie może bezkarnie wycofać się ze swych zobowiązań. Jeżeli jedna ekipa polityczna zawarła umowę, jej następcy muszą ją respektować. Wracając do kwestii dotyczącej korzyści z opłaty za dostępność, to trzeba mieć na uwadze to, że w przypadku projektów ppp partner prywatny zarządza nie tylko kosztami inwestycyjnymi, ale i kosztami eksploatacyjnymi, starając się nie doprowadzić do sytuacji, spotykanej często w modelu tradycyjnym, że na skutek zaniedbań na etapie eksploatacji konieczne jest ponoszenie dużych kosztów remontowych zaniedbanej infrastruktury. Istotne jest również, aby standard utrzymania w modelu opłaty za dostępność korespondował ze standardem utrzymania, jaki władze publiczne mogłyby utrzymać, realizując to przedsięwzięcie samodzielnie. Zbyt wysokie i nieuzasadnione oczekiwania co do standardu dostępności w projektach ppp zawsze będą owocować większą ceną.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Pani dr Katarzyna Sobiech-Grabka, zwracała uwagę na konieczność zachowania rzetelności w wyliczeniu kosztów działania w modelu samodzielnej realizacji zadania w odniesieniu do kosztów ponoszonych w ppp dla celów porównania obydwu modeli. Przy szacunkach kosztów samodzielnej, tradycyjnej formuły realizacji projektów, samorządy mają skłonność do nadmiernego optymizmu i zaniżania kosztów. Badania angielskie z roku 2002 i 2004 wskazują, że np. w projektach drogowych powinno się przeszacowywać założenia od 15 do 32%. Są to ogromne różnice już na samym starcie, utrudniające zdiagnozowanie korzyści wynikających z wdrożenia danego zadania w formule ppp.

Pani Joanna Budzińska-Lobnig dodatkowo zwróciła uwagę na często pomijany w analizach wątek odmiennego uwarunkowania założeń inwestycyjnych partnerów prywatnych, będących operatorami oraz tych, którzy jednocześnie są inwestorami w spółkach zaangażowanych w projekty ppp. W przypadku przedsięwzięć, w których podmioty wdrażające przedsięwzięcie są jednocześnie jego udziałowcami, konieczne jest ostatecznie osiągnięcie, obok zwyczajnej efektywności operacyjnej, odpowiedniej stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału, co zachęca partnera-inwestora do większej dyscypliny w działaniach operatorskich.

Sprawą dyskusyjną jest, w jakim zakresie partner prywatny uzyskuje zwrot na kapitale po zakończeniu budowy infrastruktury, będącej przedmiotem ppp, a w jakim operator uzyskuje swój zwrot na kapitale. Powiązania te sięgają również poziomu udziałów w spółce celowej. Opłata za dostępność jest o tyle użyteczna jako element projektów ppp, że może gwarantować zwrot z kapitału tylko wtedy, gdy kontrakt operatorki będzie realizowany zgodnie z umową ppp, tj. w interesie strony publicznej. Tego mechanizmu nie można osiągnąć bez moderowania skali opłaty za dostępność w modelu koncesyjnym. W modelu koncesyjnym, w którym zyski związane są z eksploatacją infrastruktury i świadczeniem usług dla konsumentów, pojawiają się dodatkowe ryzyka, które nie mają miejsca w innych projektach ppp. Dotyczą one ekspozycji na ryzyko przychodów i konieczności prognozowania oscylujące wokół tego, jaki będzie poziom tych przychodów, jak zachowa się regulator, jak zachowa się rynek, jak zachowują się odbiorcy usługi, czy ściągalskość należności albo płynność projektu nie będzie zagrożona przy wyższych stawkach. Pojawienie się tych ryzyk wpływa niekorzystnie na koszt kapitału zaangażowanego w projekty koncesyjne.

Wracając do kwestii kompromisu między oczekiwaniami strony publicznej w zakresie finansowania przedsięwzięć ppp a oczekiwaniami inwestorów, Pani dr Katarzyna Sobiech-Grabka przypomniała, że kompromis to w tym kontekście sytuacja, w której obie strony są równie niezadowolone. Pan Mariusz Bryła wspominał, że powodem inicjowania przez gminy przedsięwzięć ppp jest rozeznanie rynku w zakresie tego, czego mogą oczekiwać ze strony prywatnej, nawet w przedsięwzięciach, które z natury rzeczy wymagają ponoszenia znacznych wydatków z budżetu publicznego. Sektor publiczny, często w kalkulacjach opłacalności projektów, skupia się na bilansie działań operacyjnych, bez uwzględniania kosztów wytworzenia infrastruktury, która jest eksploatowana. Często też podmiot publiczny w żaden sposób nie definiuje ryzyk ekonomicznych, które akurat z jego perspektywy są bardzo łatwe do oszacowania. Przykładem są mieszkania komunalne. Niemal każda gmina budowała infrastrukturę tego typu. Jest zatem świadoma, że, porównując ppp i model tradycyjny, warto uwzględnić koszty inwestycyjne, finansowanie, jednak w ramach eksploatacji odwołują się do kosztów, jakie ponosi miejski zarząd budynków mieszkalnych albo inna jednostka miejska. I one również odnoszą się tylko do bieżących kosztów utrzymania bez kosztów remontów, napraw i odtworzeń. Partner prywatny, przystępując do takiego przedsięwzięcia, jest świadomy tych wszystkich ryzyk. Konfrontacja realnych kosztów z kosztami niepełnymi przyjętymi przez podmiot publiczny często wpływa na negatywną ocenę realnej propozycji partnera prywatnego złożonej w ramach negocjacji umowy, która ma trwać przez 20-30 lat.



Mariusz Bryła

Pan Tomasz Sawicki zwrócił uwagę, że dla samorządów koszt finansowania projektów jest tylko jednym z wielu elementów branych pod uwagę przy ocenie zasadności wdrożenia projektu ppp. W projekcie realizowanym w formule opłaty za dostępność kluczowe dla samorządu jest *bottom line*, co oznacza, ile miesięcznie czy rocznie samorząd będzie musiał zapłacić za realizację przedsięwzięcia. Kwestie księgowe, w tym te związane z ujęciem budżetowym umowy ppp czy sprawozdawczością budżetową, są problemem, który „stawia polskie ppp na głowie”. To swoiste dla polskiego rynku wynaturzenie, polega na tym, że samorząd, przystępując do projektu ppp, zamiast skupić się w pierwszej kolejności na odpowiedzi, czy w ogóle istnieje potrzeba realizacji tego projektu, zastanawia się, jaka formuła jego realizacji jest najkorzystniejsza, biorąc pod uwagę sprawozdawczość budżetową.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

W tym ujęciu, nawet jeśli koncesja nie jest efektywna, podmiot publiczny za wszelką cenę chce uniknąć opłaty za dostępność. Strona publiczna całą swą inwencję ukierunkowuje nie na to, jak wprowadzić opłatę za dostępność, by to było najlepsze dla projektu i dla jego stabilności w długim okresie (efektywności działania), ale na to, jak skonstruować opłatę za dostępność, by nie wliczała się ona do długu publicznego. Kolejnym zmartwieniem samorządowców jest to, czy wydatek na opłatę za dostępność będzie ujęty jako bieżący czy majątkowy, podczas gdy tak naprawdę wszystko sprowadza się do możliwości obsługi tej umowy przez samorząd w perspektywie 20-30 lat. Najprawdopodobniej jeżeli to partner prywatny jest odpowiedzialny za spłatę zadłużenia związanego z projektem, nawet z opłaty za dostępność, to prawdopodobnie koszt finansowania w tej formule będzie wyższy, aniżeli wykonywałaby to jednostka samorządu terytorialnego. Kompromis może polegać na tym, że projekt np. będzie droższy, aby wynikające z niego zobowiązania nie obciążały budżetu w sensie ograniczeń w zakresie zaciągania nowych zobowiązań przez podmiot publiczny. Przy tej okazji zauważyć należy pozytywne rozwiązania stosowane przy realizacji projektów ppp we Francji, gdzie często do końca fazy budowlanej podmiot publiczny nie ponosi odpowiedzialności finansowej za realizację projektu, natomiast w momencie kiedy obiekt jest już wybudowany i oddany do użytku, rusza opłata za dostępność dzielona na dwie części. Część dla partnera prywatnego mobilizująca go do działania zgodnego z umową, natomiast podmiot publiczny przejmuje odpowiedzialność za spłatę finansowania głównego. Uzasadnieniem tego podziału jest fakt, że w przypadku rozwiązania umowy ppp i tak majątek powstały w jej trakcie przejęty zostanie przez podmiot publiczny.

Zaletą takiego rozwiązania jest to, że partner prywatny w dalszym ciągu jest mobilizowany do dobrego działania i zakończenia budowy w określonym terminie. Korzyścią jest także to, że koszt finansowania dłużnego dla całego projektu jest dużo niższy – z podwyższonymi kosztami mamy do czynienia jedynie na etapie realizacji projektu, gdy całe ryzyko spoczywa na stronie prywatnej. Natomiast już w okresie eksploatacji finansowanie jest oparte na ryzyku podmiotu publicznego. Podstawowym mankamentem tego modelu jest to, iż takie projekty zalicza się do długu publicznego. Co ciekawe, we Francji wszyscy zdają sobie z tego sprawę i realizują te projekty. Oczywiście Polska i polskie samorządy znajdują się w sytuacji budżetowej określonej zasadami ustanowionymi przez ustawę o finansach publicznych, więc być może nie ma możliwości wprowadzenia tego typu rozwiązań na szeroką skalę. Być może, przy realizacji niektórych projektów, samorządy powinny się zastanowić, czy nie będzie to mimo wszystko efektywniejsze rozwiązanie wielu inwestycyjnych problemów.

Pan Mariusz Bryła zauważył, że wiele inwestycji jest realizowanych w tradycyjnych metodach, które są finansowane w sposób obciążający dług publiczny (np. z kredytu czy obligacji), być może warto pogodzić się z tym, że i projekty ppp mają podobny skutek, jednak w całym cyklu projektu są one ostatecznie efektywniejsze niż klasyczne rozwiązania. Takich rozważań obecnie niestety nie ma i podyktowane jest to nastawieniem do ppp. Jest ono postrzegane jako rozwiązanie kłopotów finansowych związanych z „kończącymi się pieniędzmi” j.s.t. To jest największa bolączka rynku ppp. Efektywność tych przedsięwzięć schodzi na dalszy plan, a główną przesłanką stosowania ppp jest ominięcie wskaźnika zadłużenia.

Pani Ewa Ivanova, zgadzając się, że ppp jest najczęściej ostatnią opcją realizacji inwestycji niemożliwych do wdrożenia w inny sposób, postawiła kwestię zasadności przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, poprzedzających wdrożenie przedsięwzięcia ppp lub koncesji.

Pan Mariusz Bryła wskazał, że analizy są pierwszym stopniem oceny, czy dane przedsięwzięcie jest w ogóle wykonalne. Podmiot publiczny, który zaniecha analiz, nie wie, do jakiego poziomu opłaty za dostępność może się posunąć, mając na uwadze interes publiczny. Często intencja zaoszczędzenia na analizach powoduje znaczne koszty wdrażania procedury wyboru partnera, które są wysokie, a do tego kończą się ofertami współpracy, na które strona publiczna była zupełnie nieprzygotowana finansowo. Ponosząc koszty nieprzygotowanego postępowania przetargowego, zyskiwano wiedzę, jaką można było zdobyć taniej i znacznie wcześniej, bez angażowania się w procedurę. Analizy nie muszą być wyjątkowo rozbudowane, szczególnie jeśli chodzi o pewne branże, podobnie jak w mniejszych przedsięwzięciach. Dla większych projektów, ta analiza jest niezbędna. Już nie tylko wyłącznie z punktu widzenia finansowego, ale także prawnego.

Pani Katarzyna Sobiech-Grabka z kolei nie zgodziła się z tezą, że analizy ryzyk nie są obowiązkowe. Zwróciła uwagę na zawartość listy kontrolnej, przygotowanej przez EPEC w zakresie weryfikacji wpływu umów ppp na dług publiczny. Jedno z pierwszych pytań tam zawartych brzmi, czy przeprowadzono analizy ekonomiczno-finansowe i analizę ryzyk. Jeżeli odpowiedź jest negatywna, to automatycznie projekt obciąża dług publiczny,

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

bez względu na to jak on jest ustrukturyzowany i jakby był liczony w sytuacji, gdyby te analizy były wykonane. Dzieje się tak dlatego, że EPEC zakłada, że jeśli nie przeprowadzono analizy ryzyka, to nie można ocenić projektu zgodnie z zasadami EUROSTAT, więc automatycznie należy go ująć w bilansie sektora samorządowego i rządowego. Ponadto NIK wskazywała w swym raporcie z kontroli projektów ppp na niedostateczny zakres analiz przygotowawczych. Każdy podmiot publiczny, przystępując do postępowania, nie może działać, nie mając do tego podstaw. Bez przeanalizowania przedsięwzięcia przed wszczęciem negocjacji nie będzie wiadomo, np. jak postępować w negocjacjach, jak podzielić zadania i ryzyka, jak zmiany wpłyną na projekt, jaka jest wrażliwość projektu na pewne zmiany parametrów ekonomicznych. Zaniechanie przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych jest, zdaniem Pani Katarzyny Sobiech-Grabki, „niefrasobliwością” ze strony władz pomiotu publicznego.

Pani Joanna Budzińska-Lobnig, dodała, że niezrozumiałe jest założenie, iż można wdrażać projekty ppp bez analiz poprzedzających decyzję o wyborze tej formy realizacji zadania publicznego. Klasyczny projekt ppp zakłada powołanie spółki projektowej, która zaciąga zadłużenia wobec instytucji finansowych – biorąc pod uwagę bankowalność projektu, analizy są konieczne. Każda umowa ppp może być realizowana z chwilą pozyskania finansowania. Spotyka się niestety projekty, w których zawarta umowa nie pozyskała finansowania na skutek złego przygotowania jej założeń.

Dobór odpowiednich partnerów prywatnych i określenie kryteriów ich wyboru w sposób weryfikujący zdolność do realizacji przedsięwzięcia jest kluczowa. Istnieje też wiele przykładów dobrego przygotowania j.s.t do realizacji projektów ppp. Analizy powinny być przeprowadzone również pod kątem zdolności projektu do pozyskania finansowania (bankowalności), gdyż bez tego elementu znaczne koszty przygotowania i wdrożenia przedsięwzięcia mogą być ostatecznie stracone. Doradcy, którzy współpracują z instytucjami finansującymi, wyraźnie wskazują, jakie są oczekiwania banków wobec tego typu przedsięwzięć. Wiadomo, biorąc pod uwagę instytucje finansujące, jak powinna wyglądać umowa ppp i w jaki sposób ryzyka powinny obciążać spółki celowe, a jakie przeniesione na wykonawcę czy operatora. Zawsze należy przeanalizować, jak powinna wyglądać struktura przedsięwzięcia, aby mogła uzyskać finansowanie.

Pani Ewa Ivanova podniosła kwestię świadomości podmiotów publicznych, odnosząc się do tego, jakie znaczenie ma tzw. trzeci partner, czyli instytucja finansująca projekt ppp oraz otoczenie prawne dla pełnego zaangażowania sektora finansowego w przedsięwzięcia ppp. Pan Tomasz Sawicki, jako przedstawiciel banku, który ma doświadczenia w realizacji projektów ppp, wskazał, iż świadomość roli instytucji finansującej jest różna w zależności od przygotowania konkretnego samorządu, jego doświadczenia i współpracy z doradcami. Zarówno te podmioty publiczne, które odnotowały sukces we wdrażaniu ppp, jak i te, które nie były w stanie pozyskać finansowania dla zawartych umów, lub ostatecznie nie zawarły umowy o ppp, są świadome, które zapisy negocjowanych umów albo uniemożliwiły pozyskanie finansowania, albo uczyniłyby je zbyt kosztownym. Banki w trakcie prowadzonego postępowania w zasadzie nie mają bezpośredniego kontaktu z podmiotem publicznym, gdyż stoją one zazwyczaj po stronie partnera prywatnego. Dlatego często strona prywatna powołuje się na ocenę banków w trakcie negocjacji w sposób uprawniony, ale zdarzają się przypadki, że odwołania do opinii banku mają tylko uzasadnić postulaty sektora prywatnego.



Tomasz Sawicki

Banki generalnie są zainteresowane finansowaniem projektów ppp, przy czym specyfiką projektów ppp jest ich długoletniość. Niestety banki mają również różne ograniczenia regulacyjne, stąd nie wszystkie są w stanie dostarczać finansowania o tak długim okresie spłaty. Płynność na polskim rynku jest niestety ograniczona. Natomiast nawet duże projekty, takie jak projekt poznański, mogą uzyskać finansowanie o relatywnie długim okresie spłaty. W kontekście wyników badania¹ przeprowadzonego przez PARP, wskazującego na relatywnie niskie zainteresowanie sektora bankowego finansowaniem przedsięwzięć ppp, Pan Mariusz Bryła, zwrócił uwagę, że uczestniczący w negocjacjach umów ppp przedstawiciele instytucji finansowych skupiają się na

¹ Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, 2012, ISBN 978-83-7633-118-8

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

kwestiach zabezpieczenia dla udzielonego finansowania. Banki nie mają doświadczeń z finansowaniem ppp, a partnerzy prywatni, którzy zgłaszają się do tych postępowań to firmy budowlane, które obecnie mają problem z pozyskaniem kapitału. Te właśnie okoliczności, zdaniem eksperta Collect Consulting, wpływają na to, że koszty finansowania są wysokie. Niestety często pierwszym warunkiem udzielenia finansowania dla projektu jest poręczenie samorządu, co w praktyce jest niewykonalne, ponieważ poręczenia zaliczają się bezpośrednio do długu publicznego.

Pani Joanna Budzińska-Lobnig wskazała, iż modele ppp mają w swym zakresie zobowiązania strony prywatnej do współfinansowania przedsięwzięcia. W dialogu z wykonawcami wyraźnie podkreślane jest to, że jednym z ogromnych atutów polskiego rynku jest zdolność banków lokalnych do finansowania przedsięwzięć ppp. Natomiast problem tkwi w możliwościach budżetowych strony publicznej umów ppp. Jednym z elementów strukturalnych oferty w projektach ppp jest finansowanie przedsięwzięcia, szczególnie przy realizacji dużych projektów, które interesują partnerów prywatnych pod względem wykonawczym. Podmioty te korzystają z obsługi bankowej i konsultingu odnośnie tego, w jakiej formule mogą bilansowo i pozabilansowo liczyć na wsparcie swojego banku w sfinansowaniu takiego przedsięwzięcia. W mniejszych projektach dialog może być trudniejszy. Na rozwiniętym, polskim rynku bankowym istnieje świadomość zasad, na jakich realizowane są projekty ppp, ale nie zawsze można liczyć na akceptację poszczególnych przedsięwzięć. Euforii banków nie gwarantuje też wprowadzenie do modelu opłaty za dostępność.

Pan Tomasz Sawicki dodał, iż nie można podnosić zarzutu o brak ofert bankowych w zakresie ppp. W jego ocenie nie ma produktów dedykowanych ppp i nie będzie. Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest specyficznym produktem, a tylko formą realizacji projektu, w którym jedną z kluczowych umów jest umowa z partnerem publicznym. Dla banku finansującego stronę prywatną istotne jest, jak projekt ppp będzie realizowany. Duże projekty najczęściej wykonywane są przez spółki celowe. W takiej sytuacji występuje typowe finansowanie projektowe – *project finance, structure finance*. Projekty na kilka czy kilkanaście milionów są finansowane korporacyjnie, tj. przez działy korporacyjne, obsługujące na co dzień partnera prywatnego. To inny sposób finansowania. Faktycznym problemem, może być kwestia długiego okresu finansowania inwestycji, które jest najefektywniejsze przy projektach ppp. Oceniając potrzebę zmian w obecnych regulacjach w obszarze ppp pod kątem wzmocnienia pozycji sektora finansowego, ekspert BGK wskazał, że prawo w tym obszarze może nie być idealne, natomiast jest wystarczające. W jego ocenie, żadna regulacja nie jest przeszkodą dla dalszego zaangażowania się banków w realizację projektów ppp. Być może korzystne byłoby jasne wskazanie na możliwość zawierania porozumień między bankiem a podmiotem publicznym, jednak w gruncie rzeczy formalnie jest to możliwe również obecnie. Na gruncie prawa zamówień publicznych kwestia zastąpienia partnera prywatnego przez inny podmiot jest w tej chwili niewykonalna, natomiast bank może objąć kontrolę nad spółką celową, która jest stroną umowy ppp – jest to możliwe w obecnym stanie prawnym.

W trakcie dyskusji zwrócono również uwagę na pozytywną rolę, jaką w zwiększaniu zaangażowania finansowego strony prywatnej w projekty typu ppp mogą odegrać projekty hybrydowe, w tym szczególnie wspierane ze środków zwrotnych, jak ma to miejsce obecnie w przypadku inicjatywy JESSICA. Eksperti poruszyli także kwestię zasadności powołania specjalnej instytucji, która miałaby certyfikować projekty ppp. W ocenie Pani Katarzyny Sobiech-Grabki, sceptycznej wobec tworzenia kolejnych struktur biurokratycznych, faktycznie taką jednostką certyfikującą są banki finansujące projekty ppp. Pan Mariusz Bryła apelował o większą dostępność kapitału dla projektów ppp, wskazując, że zabezpieczenia, których oczekują instytucje finansowe, są niemożliwe do spełnienia przez samorządy. Brakuje też dobrych praktyk wsparcia dla mniejszych projektów o wartości kilkunastu, kilkudziesięciu milionów złotych. Mówiąc o przykładzie Sopotu, wskazał na dużą rolę państwowych instytucji finansowych w zmniejszaniu kosztów kapitału w projektach ppp. Pani Joanna Budzińska-Lobnig podkreśliła, iż BGK tak, jak i Polskie Inwestycje Rozwojowe jako fundusz infrastrukturalny, powołany przez polski rząd, wspierają przygotowywanie projektów ppp, pracując już nad kilkoma z nich. Środki rządowe za pośrednictwem PIR mogą trafić do kilku projektów ppp, przy czym fundusz dysponuje kapitałem na duże przedsięwzięcia realizowane w modelu DBFO², w których to partner prywatny musi sfinansować całość, angażując jednocześnie bardzo duży kapitał. Spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe chce być partnerem strony publicznej.

4.5. Doświadczenia i dobre praktyki brytyjskie w zakresie ppp – relacja z wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii



dr Aneta Kargol-Wasiluk
Uniwersytet w Białymstoku,
Zakład Doskonalenia
Zawodowego w Białymstoku

W dniach 8-11 października 2013 r. Zakład Doskonalenia Zawodowego w Białymstoku na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zorganizował wizytę studyjną w Londynie, poświęconą specyfice funkcjonowania partnerstwa publiczno–prywatnego (PPP)/prywatnej inicjatywy finansowej (PFI) w Wielkiej Brytanii, posiadającej najszerze doświadczenia w zakresie wdrażania projektów ppp w Europie. Uczestnikami wizyty studyjnej byli przedstawiciele laureatów pierwszej edycji Konkursu 3P. W trakcie wizyty przedstawiono dobre praktyki brytyjskie oraz przykładowe projekty realizowane w przedmiotowej formule. Warto zaznaczyć, że Wielka Brytania jest jednym z największych rynków ppp na świecie (jest to największy rynek w Europie pod względem transakcji tego typu (wg stanu na sierpień 2012 r.).

Uczestnicy wizyty studyjnej mieli możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem ppp w Wielkiej Brytanii dzięki licznym spotkaniom z przedstawicielami instytucji działających na rzecz ppp, takimi jak:

- **HM Treasury** (Ministerstwo Skarbu) – jednostka doradcza, opiniodawcza oraz kontrolująca działania w zakresie ppp. Corocznie publikuje listę projektów, które są realizowane w formule PPP/PFI,
- **Community Health Partnerships** (Partnerstwo dla Zdrowia Społeczności Lokalnych) – jednostka, która współpracuje z wieloma partnerami publicznymi i prywatnymi w sektorze ochrony zdrowia na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w całej Anglii,
- **HQ NOMS Ministry of Justice** (Ministerstwo Sprawiedliwości) - NOMS są to Krajowe Służby Nadzoru Skazanych będące agencją wykonawczą Ministerstwa Sprawiedliwości,
- **HM Prison Service Everthorpe** – więzienie w Everthorpe jest przykładem funkcjonowania ppp w sektorze więziennictwa w Wielkiej Brytanii. Od momentu powstania – 1991 r. – więzienie przez 21 lat było zarządzane przez podmiot prywatny w schemacie wykonywania umowy o ppp,
- **National Physical Laboratory - National Measurement Office** (Krajowe Biuro Miar) - podmiot publiczny świadczący usługi w zakresie pomiarów dotyczących wielu dziedzin gospodarki. Stanowi przykład wykorzystania możliwości wynikających z PPP/PFI do rozbudowania infrastruktury.

HM Treasury

Spotkanie uczestników wizyty studyjnej z ekspertami HM Treasury było poświęcone przede wszystkim reformie modelu PPP/PFI w Wielkiej Brytanii. Przedstawiono również krótką charakterystykę teoretycznych aspektów ppp.

Na spotkaniu podkreślono, że 75% projektów ppp jest realizowanych na szczeblu lokalnym. Nie wymaga się zatem zgody na realizację projektu Ministerstwa Skarbu, jeśli nie wykorzystuje się środków publicznych z budżetu centralnego. Eksperti Ministerstwa Skarbu przyznali, że ppp nie jest korzystne w projektach, gdzie zachodzą szybkie zmiany technologiczne, w małych projektach oraz w projektach o bardzo dużym ryzyku inwestycyjnym. Stwierdzono, że większość niepowodzeń w zakresie ppp wynikała dotychczas z wykorzystania niewłaściwego modelu, dlatego został wdrożony nowy system zamówień publicznych.



Jasno wskazano, że ppp nie jest prywatyzacją, bowiem sektor publiczny utrzymuje odpowiedzialność za dostarczanie usług oraz ponosi ich koszty. Ponadto eksperci podkreślali, że nowy model PFI2 dostosowano do nowych realiów gospodarczych w odpowiedzi na krytykę starego modelu. Negatywne oceny dotyczyły wzrostu kosztów kredytowania projektów przez banki, co czyniło projekt nieopłacalnym. Ponadto zwrócono uwagę, że długoterminowe dostarczanie usług w ramach kontraktu ppp jest nieelastyczne, bowiem sektor prywatny może w ramach kontraktów długoterminowych generować nieuzasadnione zyski. Przyznano, że procedury zamówień publicznych są zbyt długie, a sektory: publiczny i prywatny powinny nawiązywać

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

w ramach ppp bliższą współpracę. W nowym modelu PFI2 przyjęto założenie, że w realizowanych projektach sektor publiczny jest mniejszościowym udziałowcem. Położono duży nacisk na skrócenie procedury zamówień publicznych, która nie może trwać dłużej niż 18 miesięcy (dotychczas w najmniej efektywnych projektach procedura przetargowa trwała 60 miesięcy). Wyłączono z projektów takie usługi, jak: sprzątanie i catering. Wprowadzono kontrolę wydatków w trakcie trwania projektu. Pewne rodzaje ryzyka zostały przeniesione na sektor publiczny, takie jak np. zmiany w prawie.

HQ NOMS Ministry of Justice

Podczas spotkania w HQ NOMS Ministry of Justice uczestnicy wizyty zapoznali się z zasadami funkcjonowania ppp w sektorze więziennictwa w Wielkiej Brytanii. Prezentacji tych zagadnień dokonali przedstawiciele NOMS (Krajowe Służby Nadzoru Skazanych) oraz CEO Just Solutions International.

NOMS są to Krajowe Służby Nadzoru Skazanych będące agencją wykonawczą Ministerstwa Sprawiedliwości, funkcjonującą od 2008 r. Rolą agencji jest zapewnienie skazanym w Anglii i w Walii właściwej opieki oraz przeprowadzenie właściwego (skutecznego) procesu resocjalizacji. Agencja czuwa nad bezpieczeństwem



obywateli oraz dba o właściwy proces resocjalizacji więźniów po to, by zmienić ich życie i nie dopuścić do ponownego popełnienia przestępstwa po wyjściu na wolność. NOMS zapewnia bezpieczeństwo, dbając o to, by 260 tysięcy skazanych rocznie bezpiecznie odbywało orzeczoną karę. W Anglii i Walii funkcjonują 133 więzienia, z czego 14 z nich jest zarządzanych w ramach kontraktów ppp przez prywatnych partnerów.

CEO Just Solutions International jako "handlowe ramię" NOMS (JSI) dostarcza produkty oraz usługi doradcze w zakresie udoskonalania systemów wymiaru sprawiedliwości na całym świecie. JSI reprezentuje NOMS we wszystkich komercyjnych wymiarach. JSI dostarcza rozwiązania dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie koncentruje się na zapobieganiu recydywie i ponownemu skazaniu. JSI powstało jako społeczne przedsiębiorstwo, które zostało założone przez grupę przedsiębiorców związanych z brytyjskim systemem wymiaru sprawiedliwości. Jako społeczne przedsiębiorstwo przeznaczają generowane zyski na rozwój innowacyjnych produktów i usług, które są wykorzystywane w Wielkiej Brytanii oraz mogą być oferowane na całym świecie. Udziałowcami JSI są: NOMS, uczelnie wyższe, byli więźniowie, oraz niezależne trusty. Zapewnia to dopasowanie nowych rozwiązań do problemów, przed którymi stoją społeczności, w których żyją byli więźniowie.

JSI przeznaczają środki finansowe na poszukiwanie dobrych praktyk, dysponuje ekspertami, których może wysłać do dowolnego kraju na świecie. O dużym zainteresowaniu działalnością JSI świadczy fakt, że miesięcznie podmiot ten organizuje 40-50 spotkań z przedstawicielami różnych instytucji z wielu państw zainteresowanych organizacją brytyjskiego wymiaru sprawiedliwości.

Ekspert NOMS przedstawił zakres funkcjonowania PPP/PFI w systemie więziennictwa w Wielkiej Brytanii. Jak podkreślił, od 1992 r. w modelu PPP/PFI wybudowano 10 więzień, a kontrakty były zawierane na 25 lat. Przedstawił również projekt więzienia, które aktualnie jest budowane przy wykorzystaniu prywatnych środków finansowych. Zaznaczył, że do największych korzyści ppp należy rozłożenie ryzyka – przekazanie go partnerowi prywatnemu, ponadto określanie standardów świadczonych usług przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Wynagrodzenie, jak dodał, zostało ustalone jako opłata za dostępność – może jednak być obniżone za niedotrzymanie przez partnera prywatnego wymaganych standardów. Podkreślił również, że w Anglii rośnie wykrywalność przestępstw, stąd liczba więźniów jest wysoka, a zatem istnieje zapotrzebowanie na nowe więzienia. Wśród wad projektów PPP/PFI w systemie więziennictwa wskazał ich nieelastyczność, przyznał również, że nie wszystkie projekty zakończyły się sukcesem. Podsumowując wypowiedź, stwierdził, że ostatecznie bilans korzyści przewyższył koszty realizowanych inwestycji.

Community Health Partnerships

W trakcie spotkania w siedzibie Community Health Partnerships (CHP) eksperci z CHP omówili istotę wdrażania projektów ppp w sektorze ochrony zdrowia, prezentując tzw. inicjatywę Local Improvement Finance Trust (LIFT). Jak podkreślił Graham Spence, ekspert CHP, od czasu powstania National Health Service w 1948 roku inwestycje w sektor ochrony zdrowia były niedostateczne, szczególnie na obszarach peryferyjnych, gdzie dostęp do opieki zdrowotnej był utrudniony.

Przykład obiektu rewitalizowanego w formule PPP/PFI:



Program LIFT zakładał poszerzenie dostępu do dużej liczby usług opieki zdrowotnej dla społeczności lokalnych. Nacisk został położony na te obszary, które historycznie miały słabszy dostęp do wysokiej jakości usług medycznych oraz cierpiały na brak odpowiednich obiektów infrastruktury (tzw. lokalne ośrodki opieki zdrowotnej). Były to obszary najbiedniejsze w Wielkiej Brytanii. Do budowy nowej infrastruktury postanowiono wykorzystać umiejętności obydwu sektorów – publicznego i prywatnego. Program koncentrował się na przeniesieniu ciężaru opieki zdrowotnej ze szpitali do lokalnych ośrodków zdrowia, utrzymaniu odpowiednio wykwalifikowanego personelu medycznego w lokalnych ośrodkach, integracji usług medycznych, promowaniu zdrowego stylu życia itp.

Ekspertcy przedstawili powody, dla których PPP/PFI okazało się właściwą metodą osiągnięcia zakładanych celów. Oto kilka z nich:

- duże możliwości inwestycyjne sektora prywatnego,
- realizacja inwestycji na terenach, na których sektor prywatny samodzielnie nie chciał inwestować,
- ograniczone możliwości inwestycyjne sektora publicznego,
- brak wystarczających umiejętności NHS w zakresie budowy infrastruktury medycznej,
- transfer ryzyka do spółki celowej ppp,
- przejrzysta księgowość prowadzona przez sektor prywatny.

W celu realizacji założeń programu powołano spółkę celową LIFT Company (60% udziałów należy do sektora prywatnego, 40% do sektora publicznego). Kontrakty ppp zawierano na okres 20-25 lat. Do tej pory w ramach inicjatywy LIFT zawarto 49 lokalnych partnerstw. W geograficznym ujęciu oznacza to objęcie usługami dostarczonymi w ramach inicjatywy przeszło 50% ludności Anglii. Powstało ponad 300 obiektów z różnymi dodatkowymi usługami (oprócz usług medycznych np. rozrywka, opieka nad dziećmi), co spowodowało odrodzenie się wielu społeczności lokalnych.

Zainwestowano 891 milionów funtów na 10% najbardziej zubożałych terenach kraju. Łącznie w ramach programu LIFT zawarto 119 kontraktów ppp. 9 na 10 projektów zlokalizowano na obszarach z wyższymi niż przeciętne potrzebami w zakresie opieki zdrowotnej. W realizację projektów zaangażowano małe lokalne firmy. Ekspertcy przyznali, że niektóre projekty nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, jednak korzyści znacząco przewyższyły koszty, o czym świadczy wzrost jakości świadczonych usług opieki zdrowotnej na terenie całej Anglii.

HM Prison Service Everthorpe

Jako przykład wykorzystania formuły ppp w realizacji zadania publicznego w sektorze więziennictwa w Wielkiej Brytanii, uczestnikom wizyty studyjnej umożliwiono obejrzenie więzienia w Everthorpe. Obiekt ten powstał w 1991 r. i przez okres 21 lat był zarządzany przez partnera prywatnego w ramach ppp. Od 2012 r., tj. po wygaśnięciu zawartego kontraktu ppp, zarządzanie przeszło w ręce podmiotu publicznego.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Liczba miejsc dla pensjonariuszy wynosi 320. Więzienie posiada rygor C (od lekkich do ciężkich przestępstw – łącznie z karą dożywotniego pozbawienia wolności). Więzienie, wg informacji podanych przez naczelnika – Eda Cornmella, w trakcie trwania kontraktu ppp przynosiło oszczędności kosztowe w stosunku do tradycyjnie zarządzanych więzień na poziomie około 13-17%.

Wizytujący odwiedzili poszczególne części więzienia – jadalnię, część mieszkalną, miejsce ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, pomieszczenia, w których więźniowie świadczą pracę (informatycy, graficy itp. – więźniowie posiadają dostęp do Internetu, telefonów, maili), biuro wsparcia w zakresie poszukiwania pracy i miejsca zamieszkania dla więźniów po opuszczeniu więzienia.

Więźniowie, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, uczestniczą w procesie edukacyjnym w następujących obszarach: czytanie, liczenie, plastyka i projektowanie, podstawy informatyki, informatyka zaawansowana, łączność, biznes itp. Umiejętności, które pensjonariusze mogą zdobyć to: projektowanie w Autocad, stolarstwo, malowanie i tapetowanie, murowanie, montaż, naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnych, urządzeń elektrycznych, sprzątanie, utrzymanie obiektów itp. Uczestnicy wizyty studyjnej, jako przykładowe miejsce resocjalizacji, odwiedzili również prowadzoną na terenie więzienia firmę, zarządzaną przez pensjonariuszy więzienia. Jest to firma dobrze prosperująca w dziedzinie promocji i marketingu oraz w branży informatycznej. Więźniowie zarobione pieniądze mogą przeznaczyć na przyszłe opłaty, które będą ponosić w związku z wynajęciem mieszkania po wyjściu na wolność itp.

W podsumowaniu spotkania pojawiło się stwierdzenie, że w więzieniach zarządzanych przez podmioty prywatne proces resocjalizacji przebiega bardzo skutecznie, jednakże polityka rządu w zakresie więziennictwa zmieniła się, stąd od 2012 r. więzienie jest zarządzane przez sektor publiczny.

National Physical Laboratory – National Measurement Office

Inny przykład wykorzystania ppp przez brytyjską instytucję publiczną został zaprezentowany uczestnikom wizyty studyjnej podczas spotkania z ekspertami National Physical Laboratory na miejscu realizowanego projektu ppp w National Measurement Office (NMO) – Krajowym Biurze Miar Wielkiej Brytanii.

NMO, jako podmiot publiczny, skorzystał z możliwości wynikających z PPP/PFI do rozbudowania infrastruktury. Krajowe Biuro Miar świadczy usługi w zakresie pomiarów w dziedzinach: bezpieczeństwo, środowisko, zdrowie, przemysł, transport itp.

Uczestnicy spotkania zostali zapoznani z modelem ppp zastosowanym w ramach wizytowanego projektu, który obejmował utrzymanie własności w rękach rządu, natomiast zarządzanie przez partnera prywatnego. Zrealizowany kontrakt ppp polegał na wybudowaniu i zarządzaniu dostarczoną infrastrukturą. Wizytowany projekt okazał się przykładem niedoszacowania kosztów realizacji inwestycji. Z drugiej strony, bez kontraktu ppp, niemożliwe byłoby powstanie nowych obiektów – laboratoriów, ze względu na brak publicznych środków finansowych. W efekcie realizacji kontraktu ppp powstało 36000 m² powierzchni użytkowej. Według cen z 1998 r. nakłady kapitału wyniosły 82 mln funtów brytyjskich. Powstało 400 laboratoriów, 10 naukowych modułów, 6 modułów wspierających, zatrudnionych zostało 650 osób.

Jednym z najważniejszych elementów wizyty studyjnej było zapoznanie jej uczestników ze specyfiką brytyjskiego ppp. W podsumowaniu należy wskazać, iż **do charakterystycznych zasad realizacji tradycyjnego projektu PPP/PFI w Wielkiej Brytanii** należą:

- transfer ryzyka do podmiotu prywatnego oraz odpowiedzialności za projekt (dostarczenie aktywów bądź świadczenie usług),
- czas trwania kontraktu: 20-30 lat,
- fakt, iż partner prywatny buduje, zarządza, finansuje, utrzymuje aktywa lub dostarcza usługi podczas całego cyklu życia projektu,

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

- finansowanie przedsiębiorcy (podmiotu prywatnego) przez pożyczkodawców (banki, itp.) na bazie ograniczonych zasobów,
- stała opłata za dostępność/jakość świadczonych usług wypłacana partnerowi prywatnemu przez władze publiczne,
- jeden kontrakt (nieelastyczny) zawarty między stronami umowy ppp, regulujący relacje między partnerem publicznym i prywatnym.

Z kolei **nowe zasady realizacji projektów PPP/PFI** w Wielkiej Brytanii cechuje m.in. to, iż:

- zawieranie umów odbywa się na podstawie oczekiwanych wyników, a nie w oparciu o kalkulację nakładów,
- sektor publiczny otrzymuje usługi w długim okresie, sektor prywatny otrzymuje płatności, jeśli dostarcza usługi w długim okresie,
- sektor publiczny pozwala swobodnie działać sektorowi prywatnemu,
- następuje podział ryzyka między podmiot publiczny i podmiot prywatny, a nie jego transfer do podmiotu prywatnego,
- występuje wiele podmiotów zaangażowanych w finansowanie projektu.

Natomiast **to co przeszkadza we wdrażaniu projektu PPP/PFI i nie pozwala osiągnąć oczekiwanych rezultatów** to m.in.:

- zbyt długi okres trwania umowy,
- polityczna niestabilność,
- szybko zmieniająca się technologia,
- nieumiejętność sprecyzowania oczekiwanych wyników danego przedsięwzięcia.

4.6. Raport z badania przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych. Prezentacja wyników

Jednym z działań projektu systemowego PARP pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne” było przeprowadzenie analizy potencjału ekonomicznego instytucji publicznych i przedsiębiorstw do podejmowania przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Takie badanie zostało przeprowadzone w okresie od września 2011 r. do maja 2012 r. i obejmowało okres realizacji przedsięwzięć ppp w Polsce w latach 2009–2011. Rezultaty pierwszego etapu badań omówiono w numerze drugim¹ i czwartym² „Biuletynu ppp”. Uzupełnieniem raportu z ww. badania rynku ppp w Polsce jest opracowany w grudniu 2013 r. „Raport z badania przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych”³. W ramach drugiego etapu badania przebadano celowo dobrane firmy doradcze i instytucje finansowe, które, w ocenie autorów badań, mają największe doświadczenie w realizacji projektów typu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem badania było uzyskanie opinii o rozwoju rynku ppp od doradców i instytucji finansowych ppp, w tym: zidentyfikowanie głównych źródeł wiedzy i informacji sektora prywatnego (badanych grup) o ppp; ocena zdolności ekonomicznych i operacyjnych małych, średnich i dużych polskich przedsiębiorców do realizacji projektów w formule ppp oraz ocena współpracy podmiotów prywatnych z otoczeniem zewnętrznym, w tym współpraca z ekspertami zewnętrznymi. Kolejnym celem było zidentyfikowanie dobrych i złych doświadczeń, czyli praktyk związanych z realizacją projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym (dotyczy to w szczególności praktyk sektora finansowego i doradczego).

Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o dwie metody: ilościową i jakościową. Do badania dobrano 180 przedsiębiorstw z sektorów: doradczego i finansowego (z doświadczeniem i wiedzą nt. rynku ppp w Polsce). Kryterium podstawowym w doborze do badania było doświadczenie w obsłudze projektów typu ppp. Ponad 87% badanych stanowili reprezentanci sektora doradczego (doradztwo prawne, ekonomiczno-finansowe, techniczne), 5% stanowili reprezentanci sektora finansowego – banków. Pozostali respondenci byli reprezentantami sektora operatorów – partnerów prywatnych w przedsięwzięciach ppp. Podmiotem próby były w tym przypadku osoby, które uprzednio miały doświadczenia w pracy w sektorze doradczym.

W badaniu ilościowym zastosowano podejście Multimode Survey zapewniające wysoką efektywność gromadzenia danych. W zależności od indywidualnej sytuacji respondenta stosowano następujące techniki zbierania danych: CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) – 10% badanych, CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) – 73% badanych oraz PAPI (*Pen and Paper Interview*) – 17% badanych.

Zdecydowana większość przebadanych firm doradczych i instytucji finansowych była zlokalizowana w Warszawie. Jedynie 15% badanych firm było zlokalizowanych w innych miejscach Polski (województwa: śląskie, pomorskie, wielkopolskie). Omawiane 15% firm to głównie doradcze firmy prawnicze mające doświadczenie w uczestniczeniu w postępowaniach dotyczących zamówień doradczych do projektów ppp w Polsce. Do badania jakościowego wybrano podmioty szczególnie skoncentrowane na rynku ppp. Podmiotem próby w tym przypadku były firmy posiadające najczęściej wieloletnie doświadczenie w projektach ppp – zdecydowana większość ww. respondentów, która obecnie działa na rynku ppp, miała także doświadczenie w projektach ppp realizowanych za granicą.

Przeprowadzone badanie odnosiło się do rozwoju rynku ppp w Polsce, roli doradcy w projektach typu ppp oraz kwestii powołania „centra kompetencji” (*PPP Unit*).

Pozwoliło ono m. in. na zapoznanie się z opiniami na temat rozwoju rynku ppp od doradców i instytucji finansowych. Dzięki przeprowadzonemu badaniu uzyskano informacje o sposobie współpracy doradców

¹ „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 2, Irena Herbst, „Raport z analizy rynku ppp w Polsce – synteza”, s. 27.

² „Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego” nr 4, Bartosz Korbus, „Podsumowanie badań nad potencjałem rynku ppp w Polsce przeprowadzonych w ramach projektu systemowego PARP”, s. 31.

³ Opracowanie: Irena Herbst i Tomasz Jaguszyn-Krynicki.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

i instytucji finansowych z jednostkami publicznymi i prywatnymi oraz o różnicach występujących w sposobach współpracy. Możliwe było również opisanie sposobu świadczenia usług doradczych i optymalnych sposobów wyboru doradców.

Na podstawie pozyskanych danych statystycznych i wyrażonych opinii pozwalają na sformułowanie wniosków wskazujących, że uzasadnione jest oczekiwanie wzrostu wielkości polskiego rynku ppp.

Ponadto niedobór środków publicznych może w roku 2014 (okresie przejściowym między zakończeniem obecnej perspektywy finansowej a rzeczywistym uruchomieniem absorpcji środków nowej perspektywy) przyspieszyć rozwój ppp w Polsce. W ocenie autorów omawianego opracowania, uzasadnione jest przypuszczenie, iż wskaźnik skuteczności (przekładalności ogłoszeń na zawarte umowy) będzie rósł stopniowo (nie w sposób skokowy) wraz z dojrzewaniem rynku ppp. Badane podmioty wskazują, iż w perspektywie kolejnych pięciu lat niewielka liczba dużych projektów (w szczególności hybrydowych) zdominuje rynek pod względem wartości projektów ppp.

Szczególną uwagę zwrócono na perspektywy rozwoju „projektów klastrowych” rozumianych na potrzeby badania jako jeden lub więcej projektów ppp realizowanych wspólnie przez więcej niż jeden podmiot publiczny. Podstawą prawną tworzenia takich „klastrow ppp”, zdaniem autorów badania, jest art. 2 ust. 1 lit. c ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W ujęciu autorów badań, przykładem związków podmiotów publicznych mogą być związki międzygminne, międzypowiatowe czy też porozumienia międzygminne. Przeszkodą dla realizacji takich wspólnych projektów jest brak umiejętności współpracy urzędników na odpowiadających sobie szczeblach w różnych urzędach oraz częsty brak woli politycznej do podjęcia takiej współpracy.

W świetle przeprowadzonych badań, najważniejszą barierą rozwoju rynku ppp jest brak wiedzy o ppp i nieufność strony publicznej wobec tego typu projektów. Zatem czynnikami, które będą pozytywnie wpływać na rozwój rynku ppp są szkolenia z zakresu ppp oraz odpowiednie regulacje prawne i finansowe, a także standardy ich stosowania. Analiza wskazuje na potrzebę tworzenia tzw. *project pipelines* sektora publicznego - planów krótko-, średnio- i długoterminowych realizacji inwestycji w formule ppp przez podmioty publiczne – dzięki którym podmioty prywatne, firmy doradcze i instytucje finansowe mogłyby planować swoje strategie działania i rozwoju. Dobór projektów do wdrożenia powinien następować na podstawie kryterium efektywności – czy realizacja danego przedsięwzięcia w formule ppp będzie efektywniejsza niż miałyby to miejsce przy samodzielnym działaniu administracji publicznej. Decyzje o wdrażaniu przedsięwzięć nie powinny być podejmowane jedynie z pobudek księgowych (ewentualne korzyści w ujęciu zobowiązań w budżetach publicznych), czy też na zasadzie negatywnej selekcji, oznaczającej przyjęcie formuły ppp jedynie wtedy, gdy na żadne inne rozwiązanie nie ma środków w budżecie j.s.t.

W trakcie badań stwierdzono duże zainteresowanie doradców i instytucji finansowych powołaniem publicznych jednostek zajmujących się problematyką ppp, tzw. centrów kompetencji. W ocenie badanych podmiotów, centra te powinny pełnić funkcje: programowo-strategiczne, promocyjno-analityczne, wykonawczo-nadzorcze, co w konsekwencji zmniejszałoby ryzyko ekonomiczne realizacji projektów ppp. Jednostki te, w świetle omawianych badań, powinny posiadać status instytucji zaufania publicznego.

Autorzy omawianego raportu zdecydowali się na rekomendację sektorowi publicznemu szeregu działań. Jednym z nich jest postulat określania przez podmioty publiczne celów swojego działania podejmowanego w formule ppp, jakim nie powinien być jedynie aspekt rachunkowy związany z potencjalnie korzystniejszym statusem zobowiązań wynikających z umów ppp w kontekście długu finansów publicznych. Wskazano na zasadność jasnego sformułowania celów projektu pozwalającego na określenie mierników sukcesu projektu.

Sukces projektu ppp nie powinien być formułowany jako samo zawarcie umowy z partnerem prywatnym oraz pozyskanie finansowania dla tego przedsięwzięcia tzw. „zamknięcie finansowe”. Celem działania władz publicznych, w ocenie badanych podmiotów, powinno być świadczenie wysokiej jakości usług publicznych, a nie jedynie wdrażanie inwestycji infrastrukturalnych. Autorzy raportu stawiają tezę, że długoterminowym wskaźnikiem sukcesu przedsięwzięć ppp powinien być wskaźnik jakości świadczonych usług odniesiony do nakładów, jakie poniesie podmiot publiczny w całym cyklu życia danego projektu. Dopiero po wyznaczeniu celów projektu, podmiot publiczny powinien przeprowadzić wstępne analizy, na podstawie których zdecyduje, w jakiej formule projekt będzie realizowany, tj. w formule tradycyjnej czy też w jednej z form partnerstwa publiczno-prywatnego.

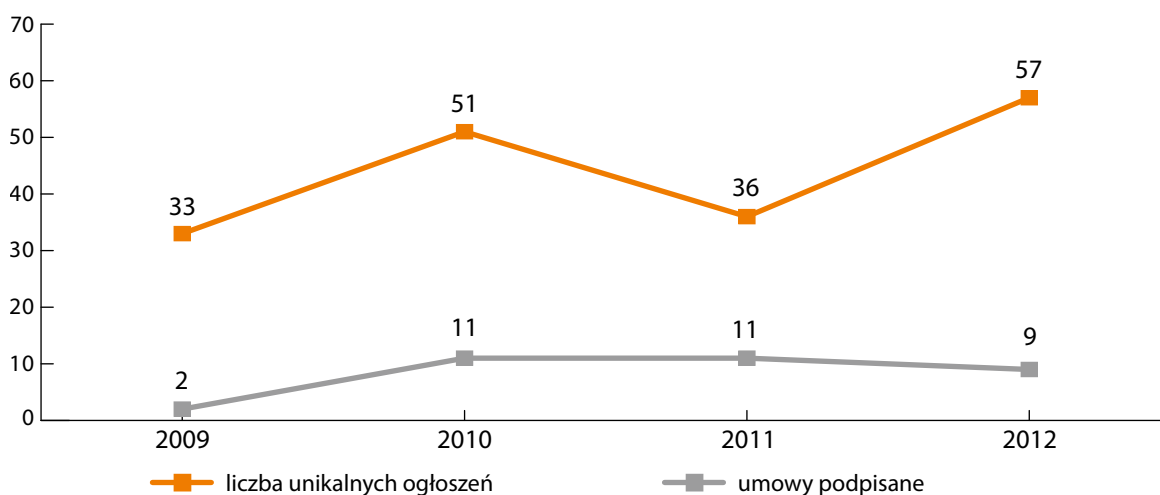
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Zgodnie z postulatami autorów raportu, doradca dla wdrożenia projektu ppp powinien być wybierany przy pomocy indywidualnie opracowanej metodologii wyboru dla danego przedsięwzięcia, które ma być przedmiotem doradztwa. Wybór doradców warto przeprowadzić w trybie negocjacji z potencjalnymi podmiotami, przy znaczącym ograniczeniu kryterium ceny dla dokonania oceny ofert. Wskazano jednocześnie, że mniej doświadczone w realizacji projektów ppp podmioty publiczne mogą z pożytkiem kontraktować „doradztwo zintegrowane” świadczone przez konsorcjum firm doradczych zakontraktowanych na „cały okres życia projektu”.

Krótki zarys rynku

Dokonując analizy rynku ppp na podstawie Bazy Projektów ppp Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁴, wskazano, iż rynek rozwija się sukcesywnie, jednak jego rozwój jest powolny, bez istotnych zmian i przełomów. Po prawie pięciu latach obecności na polskim rynku ppp można stwierdzić, że nie jest on rynkiem dojrzałym, ale powoli widać nowe perspektywy jego rozwoju. Podstawowym wskaźnikiem niedojrzałości jest niewątpliwie niska skuteczność działań podmiotów publicznych – jedynie ok. 20% ogłoszeń na wybór partnera prywatnego kończyło się podpisaniem umowy. Przytoczono dane z lat **2009–2012, w których liczba ogłoszeń zamyka się w przedziale 30–60 rocznie** - w sumie jest to 177 ogłoszeń. Podstawowym problemem polskiego rynku ppp pozostaje niska przekładalność liczby ogłoszeń, informujących o chęci zawarcia umowy, na faktycznie zawierane umowy. W latach 2009–2012 zawarte umowy stanowiły jedynie **19%** ogłoszeń (33 umowy). Na rynku zamówień publicznych (tradycyjnej formule prowadzenia inwestycji publicznych) zdecydowana większość ogłoszeń o zamówieniu kończy się podpisaniem umowy⁵.

Wykres 1. Liczba rzeczywistych ogłoszeń oraz liczba podpisanych umów w latach 2009–2012



W świetle wyników analizy, najpopularniejszym sposobem realizacji projektów w formule ppp była **koncesja** (66% ogłoszeń i 67% zawartych umów). **Ppp w trybie PZP**, to prawie 27% ogłoszeń i 33% zawartych umów. Ppp instytucjonalne (spółka celowa) projektowano w 6% ogłoszeń (autorzy wskazują, że w badanym okresie stwierdzono brak takich umów).

W 2012 roku podmioty publiczne **zdecydowanie częściej** niż w latach poprzednich **odwołują się w ogłoszeniach do postanowień ustawy o ppp**. O ile w latach 2009–2011 tylko w 33% ogłoszeń odwoływano się do zapisów ustawy ppp, o tyle w roku 2012 wskaźnik ten wzrósł do ponad 68%. Co więcej, widać, iż jest to trend stały – w 2009 roku tylko 20% ogłoszeń odwoływało się do ustawy ppp, w 2010 roku 36%, a w 2011 roku 43%.

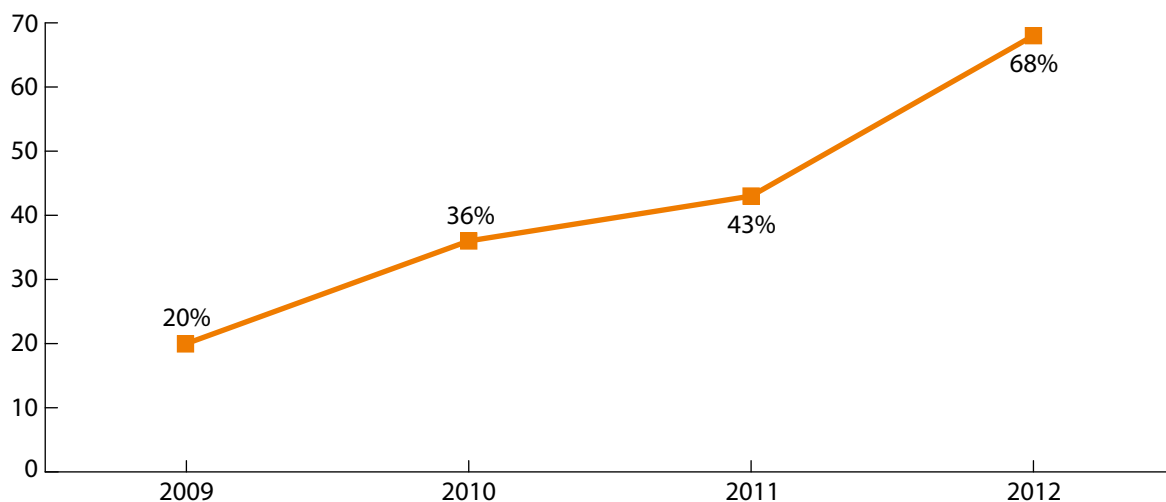
⁴ www.pppbaza.pl

⁵ Dane opracowano na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych. Szacunek autorów na podstawie danych Urzędu Zamówień Publicznych.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Powyższy wzrost od strony formalno-prawnej wynika przede wszystkim ze zwiększenia liczby ogłoszeń o wyborze partnera prywatnego na podstawie ustawy o ppp w trybie koncesji i zmniejszeniu w związku z tym liczby ogłoszeń o wyborze w trybie ustawy o koncesji.

Wykres 2. Odwoływanie się do ustawy o ppp w ogłoszeniach w latach 2009–2012



źródło: Dane Centrum PPP

Wzrost ten, w ocenie autorów omawianego opracowania, można przypisać większej świadomości podmiotów publicznych w zakresie możliwości stosowania ustawy ppp, nasilającej się potrzebie realizacji bardziej kompleksowych projektów oraz ograniczeniu możliwości zaspokojenia partnera prywatnego z przychodów z projektu (ze względu na kompleksowość projektu i potrzebę realizacji usługi publicznej na warunkach odbiegających od komercyjnych) i konieczność wprowadzenia opłaty za dostępność.

Perspektywy rynku ppp w Polsce

Badając opinię podmiotów co do perspektyw rozwoju rynku ppp w Polsce, autorzy zwrócili uwagę, że rynek ten jest definiowany przez wielu doradców i przedstawicieli instytucji finansowych w specyficzny, odmienny od normatywnego ujęcia sposób. Przedstawiciele badanych firm doradczych i instytucji finansowych podkreślali, że za projekty ppp powinny być uznawane głównie projekty, w których nakłady inwestycyjne przekraczają wartość od 20 do 100 milionów złotych. Wskazano również, iż dodatkowym czynnikiem, który powinien decydować o uznaniu danego projektu inwestycyjnego za projekt, tworzący rynek ppp, jest pozyskanie finansowania zewnętrznego. W ocenie badanych podmiotów, najistotniejszą informacją określającą wielkość rynku ppp jest liczba projektów, które mają faktyczną możliwość zamknięcia finansowego. W ocenie badanych podmiotów, specyfiką polskiego rynku ppp jest duża liczba małych projektów, co nie zachęca instytucji finansowych i podmiotów prywatnych do angażowania się w te projekty. Jako remedium dla tego stanu wskazywali wspomniane wyżej inicjatywy klastrowe, które dzięki efektowi skali mogłyby przyciągnąć zagraniczne podmioty do Polski. Dodatkowo, w ocenie badanych instytucji finansowych i firm doradczych, małe projekty często mogą być zbyt kosztochłonne w przygotowaniu, co negatywnie wpływa na ich efektywność.

Perspektywa rozwoju rynku

Analizując pozyskane dane od przedstawicieli firm doradczych i instytucji finansowych, autorzy raportu wskazują, iż badani optymistycznie patrzą na perspektywy rozwoju polskiego rynku ppp. Sześciu na dziesięciu badanych stwierdziło, iż zarówno liczba ogłoszeń, jak i podpisanych umów będzie rosła. Co prawda niechętnie decydowali się na prognozy wzrostu, jednak jeżeli wskazywano na wzrost to oscylował on między 10% a 20% rocznie. Na tej podstawie w raporcie postawiono tezę, iż zdobyte już przez podmioty publiczne doświadczenia pozwolą na wzrost aktualnego wskaźnika skuteczności postępowania wyboru partnera prywatnego (z obecnych

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

20% do co najmniej 33%). To z kolei może przełożyć się na zawarcie ok. 38 umów w roku 2018. Przesłanką dla wzrostu rynku ppp, w ocenie badanych podmiotów, jest bardzo duża skala potrzeb lokalnych i zwiększający się dług publiczny jednostek samorządowych. Ważne jest również stałe rozwijanie wiedzy na temat ppp w jednostkach, które mają już pierwsze dobre doświadczenia w tym zakresie.

Bariery i czynniki sprzyjające rozwojowi rynku ppp

Przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych, wskazując bariery rozwoju rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, podkreślali, iż jest on w początkowej fazie rozwoju, gdyż jest bardzo ograniczony zbiór dobrych praktyk dotyczących realizacji tego typu przedsięwzięć. Ograniczona liczba umów i specyfikacji przetargowych, na których podmioty publiczne mogą się wzorować, powoduje, iż specyfikacje (zarówno na wybór doradców, jak i partnerów prywatnych) ze zrealizowanych projektów są wykorzystywane automatycznie w projektach w innych sektorach, a także w przedsięwzięciach o zupełnie innej skali. Skutkiem tego zamawiający niekiedy otrzymuje analizy nieadekwatne do konkretnego przypadku, co może prowadzić do marnotrawienia pieniędzy publicznych.

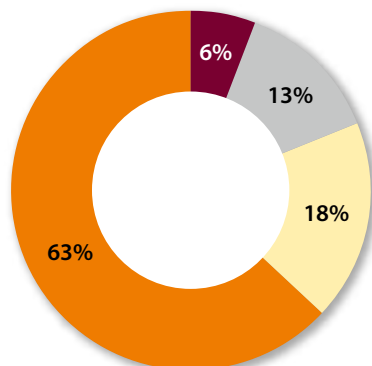
Inną barierą jest brak odwagi podejmowania się roli pioniera nowych rozwiązań. Asekuracyjna postawa władz publicznych nie pozwala na finalizowanie rozpoczętych postępowań w sytuacjach, które wymagają samodzielnego rozstrzygnięcia niejednoznacznych problemów i przyjmowania własnych interpretacji. Rozwiązaniem, które może pomóc w tej sytuacji, jest budowanie bazy zrealizowanych z sukcesem projektów ppp.

Problemem jest też brak umiejętności obliczania kosztów działania urzędu, co blokuje powstawanie jednostkowych komparatorów realizacji inwestycji. W ocenie ankietowanych, dzieje się tak, ponieważ urzędy publiczne w Polsce nie obliczają kosztów realizacji projektu w całym okresie jego eksploatacji. Podmiot publiczny, porównując tradycyjną formułę realizacji zamówienia z formułą ppp, powinien znać m.in. czas i koszt ogłaszania i przeprowadzania postępowań czy koszt eksploatacji i remontów infrastruktury w całym cyklu życia projektu, a nie tylko koszty inwestycyjne. Badani respondenci, komentując fakt niskiej skuteczności polskiego rynku ppp, często wskazywali, iż ogłaszane projekty nie są dostosowywane do realiów życia gospodarczego. Nie bez znaczenia, niezależnie od niskiej wiedzy na temat ppp, jest również konkurencja dla ppp ze strony tradycyjnych projektów finansowanych ze środków UE. Dopiero zamknięcie drogi do dofinansowania konkretnego przedsięwzięcia, w ocenie badanych podmiotów, uzasadnia sięgnięcie po model ppp. Negatywnie oceniane jest rezygnowanie z analiz przedrealizacyjnych oraz ogólna niechęć do zatrudniania doradców. Bariery są również nieprzychylnie nastawienie do podejmowania decyzji już po przeprowadzeniu analiz oraz generalne niedomaganie systemu biurokratycznego, jaki panuje w urzędach, co przekłada się na brak umiejętności wypracowania jednoznacznej oceny projektu

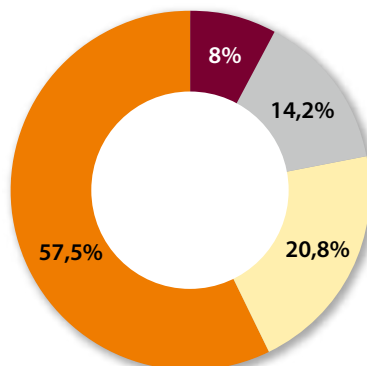
W ocenie doradców i przedstawicieli instytucji finansowych, szansą dla rozwoju rynku ppp jest generalny brak środków w systemie finansów publicznych, w tym luka w finansowaniu unijnym, jaka czeka polską administrację na początku perspektywy finansowej 2014-2020. Innym czynnikiem aktywującym rynek ppp jest, przytoczona w omawianej analizie, standaryzacja procesu inwestycyjnego w jednostkach publicznych, włączenia formuły ppp jako jednej z alternatyw przy podejmowaniu decyzji o formule inwestycyjnej, stworzenie i stałe rozbudowywanie macierzy ryzyk (dostosowanej do polskich warunków) przez podmiot publiczny o charakterze centralnym. Autorzy omawianego opracowania wskazują również, że, w ocenie badanych podmiotów, dla rynku ppp wskazane byłoby również promowanie projektów wspólnych (klastrowych).

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 3. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba ogłoszeń w zakresie ppp będzie:



Wykres 4. Czy w Polsce w najbliższych 5 latach liczba zamknięć finansowych⁷ w zakresie ppp będzie:

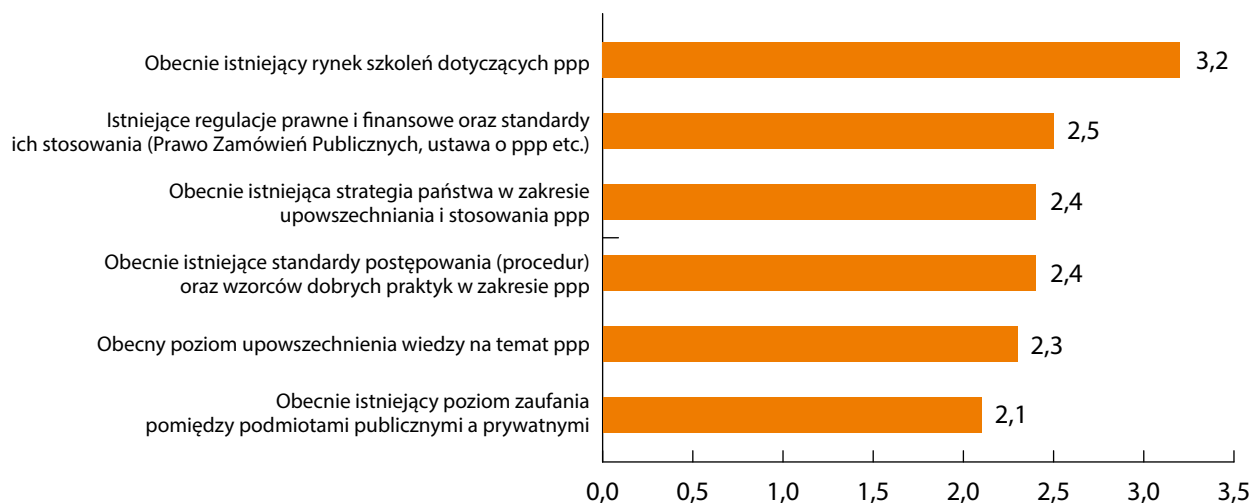


■ będzie rosnać ■ będzie oscylowała wokół 5-10 rocznie ■ trudno powiedzieć jaki będzie trend ■ będzie maleć

źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Ankietowani eksperci zostali poproszeni o ocenę wpływu sześciu czynników na rozwój rynku ppp w Polsce. Respondenci mogli wskazać, iż dany czynnik będzie następująco wpływał na rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego – zdecydowanie sprzyjał rozwojowi rynku ppp (5), raczej sprzyjał rozwojowi rynku ppp (4), neutralnie wpływał na jego rozwój (3), raczej stanowił barierę dla rozwoju rynku ppp (2), zdecydowanie stanowił barierę dla rozwoju rynku ppp (1). Każdej odpowiedzi zostały przyporządkowane wartości wymienione powyżej w nawiasach. Ze wszystkich powyższych odpowiedzi wyciągnięta została średnia arytmetyczna.

Wykres 5. Ocena wpływu poniższych czynników na rozwój polskiego rynku ppp



źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Jak podkreślono w omawianym opracowaniu, najbardziej negatywnie został oceniony czynnik istniejącego poziomu zaufania pomiędzy jednostkami publicznymi i prywatnymi. Oznacza to, iż to właśnie w tym obszarze powinno się postawić na działania o charakterze podstawowym (edukację podmiotów publicznych, promowanie negocjacji i dialogu pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi, które mogłyby się przyczynić do wzajemnego poznania perspektyw działania tych jednostek). W badaniu ilościowym negatywnie oceniono również istniejące regulacje prawne. Na podstawie badań stwierdzono, że podmioty publiczne wykazują się nieumiejętnością w zakresie podziału ryzyka. Jednakże badani w wywiadach pogłębionych wskazywali, iż podstawowym czynnikiem pozwalającym na budowanie działających

⁶ Projektów ppp, które uzyskały finansowanie na rynku finansowym bądź z equity – finansowane z kapitału własnego.

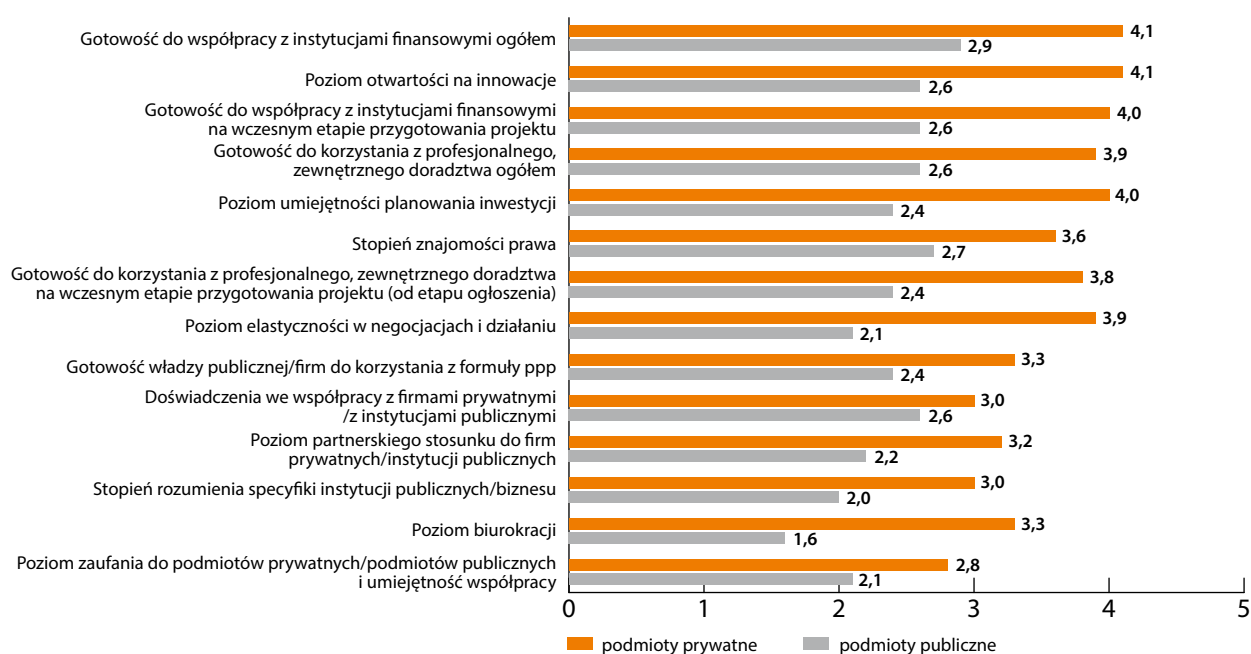
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

i sprawdzonych procedur jest stabilność norm prawnych. Z czynników prawnych, które wymagają pilnej zmiany, wskazywano przede wszystkim wprowadzenie możliwości tak zwanego *step-in right*⁷ dla banków w projektach ppp.

Dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa podmiotów publicznych oraz prywatnych do współpracy w ramach formuły ppp w ocenie doradców i instytucji finansowych.

W ocenie ankietowanych podmiotów, po dwóch stronach procesu projektowania i realizacji przedsięwzięć ppp widoczny jest brak równorzędnego przygotowania.

Wykres 6. Średnie z oceny pozytywnego/negatywnego wpływu czynników leżących po stronie jednostek publicznych i prywatnych na rozwój polskiego rynku ppp



źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Zdaniem respondentów w największym stopniu brakuje wzajemnego zaufania pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Wskazuje to na konieczność wykonania organicznej pracy, która zmieniałaby obecny sposób wzajemnego postrzegania tych dwóch grup podmiotów – z opozycyjnego na kooperacyjny. Najbardziej pozytywnie oceniona została wola obydwu stron do współdziałania z instytucjami finansowymi. Jest to powód na włączenie banków („trzeciej strony ppp”) do prac przygotowawczych w ramach projektów ppp (zarówno na etapie koncepcyjnym, jak i negocjacyjnym), jako instytucji, która cieszy się zaufaniem zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Na tym tle podkreślono rolę zbudowania odpowiednich interdyscyplinarnych zespołów projektowych działających zarówno w ramach jednostek publicznych, jak i prywatnych. Respondenci w wypowiedziach pogłębionych wskazywali, iż w niektórych jednostkach podejście do procesów inwestycyjnych się profesjonalizuje, szczególnie tam gdzie działają zespoły zajmujące się ppp. Niektórzy uczestnicy badań dostrzegają skomplikowane uwarunkowania działań administracji, podlegającej ciągłym kontrolom i nadzorowi niezależnie od osobistego nastawienia poszczególnych urzędników.

⁷ Prawa pożyczkodawców do interwencji, patrz:

http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/20130628_Termination_Report_public_version_PL.pdf, s. 45.

Wiedza o ppp i dobre praktyki

W omawianym opracowaniu zwrócono uwagę, że badane firmy doradcze i instytucje finansowe znacząco się różnią poziomem wiedzy na temat ppp. W ocenie autorów, ze względu na znikomą praktykę krajową, przewagę w doświadczeniu i wiedzy w obsłudze projektów ppp mają podmioty, które mogą sięgać do doświadczeń podmiotów zewnętrznych, z którymi są powiązane. Z drugiej strony wskazano, iż zasobów wiedzy zagranicznej nie można wprost przenosić na grunt polski, który charakteryzuje się niewielką skalą projektów, specyficznymi rozwiązaniami instytucjonalno-prawnymi i odmiennością celów oraz swoistą mentalnością podmiotów działających w Polsce.

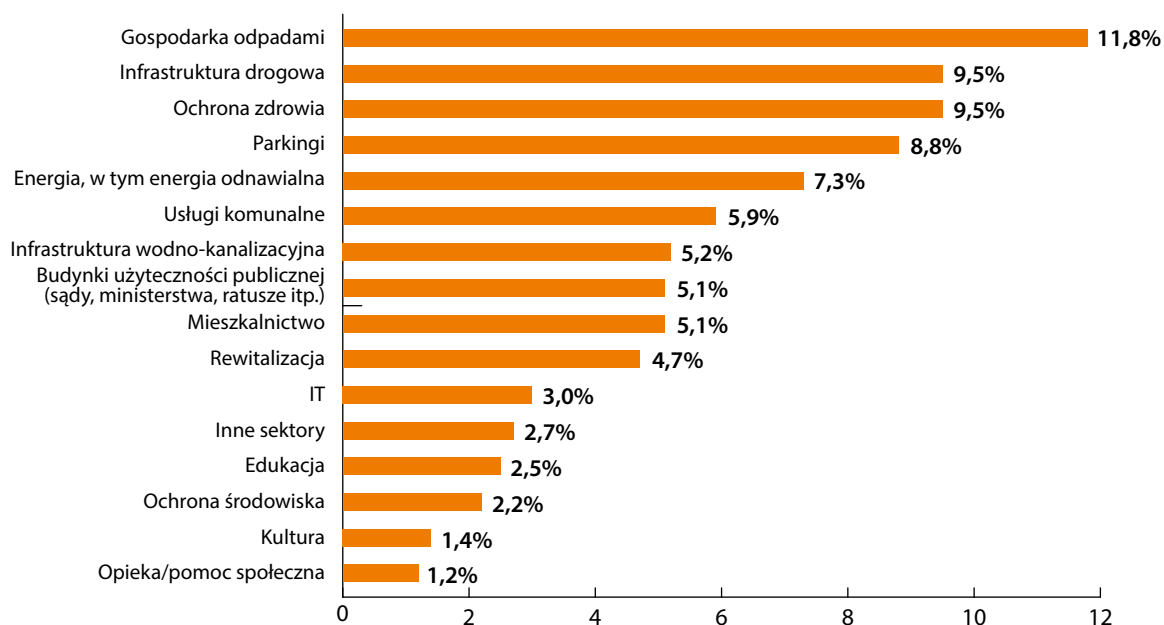
Przedstawiciele firm doradczych i instytucji finansowych potwierdzają, iż kwalifikacje i umiejętności w zakresie ppp są w polskich instytucjach publicznych dopiero na etapie tworzenia, choć według doradców świadomość instytucji publicznych na temat ppp wzrasta.

W ocenie badanych podmiotów, dobre praktyki mogące oddziaływać na rozwój systemu ppp w Polsce tworzą się przede wszystkim na poziomie jednostek samorządowych najbardziej doświadczonych w realizacji ppp w Polsce.

Sektory, w których formuła ppp będzie się rozwijała

W ocenie badanych podmiotów partnerstwo publiczno-prywatne będzie realizowane w sektorach, w których występują znaczące, choć nie najbardziej palące potrzeby. Uwagę zwrócono na gospodarkę odpadami:

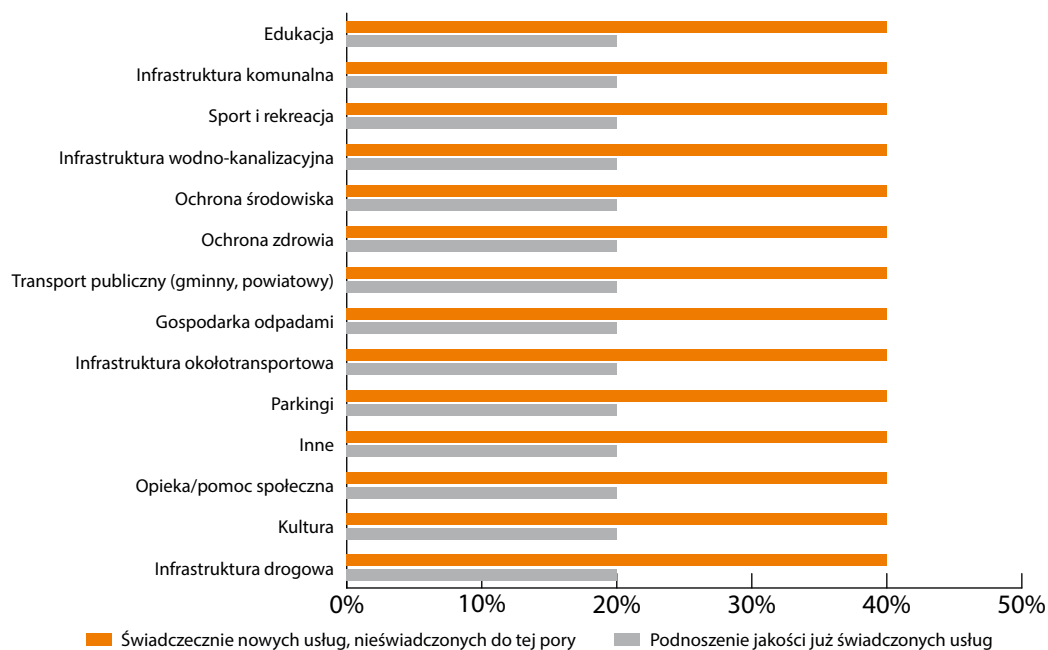
Wykres 7. Projekcja dynamiki rozwoju poszczególnych sektorów ppp. – Respondenci byli poproszeni o przedstawienie pięciu sektorów najszybciej rozwijających się w następnych latach



źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 8. Zapotrzebowanie inwestycyjne przebadanych jednostek w podziale na poszczególne kategorie inwestycji



źródło: Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych, PARP, 2012.

Rola doradcy w projekcie ppp

Raport wskazuje, iż wśród podmiotów uczestniczących w realizacji projektów ppp często występuje asymetria wiedzy na temat ppp. **Podmiot prywatny** najczęściej dysponuje wyspecjalizowanym personelem, który obsługuje wiele procesów negocjacyjnych i realizacyjnych. Dodatkowo również często wspomaga się doradztwem zewnętrznym. Natomiast **podmioty publiczne** są znacznie mniej doświadczone ze względu na brak możliwości ciągłego praktycznego zaangażowania w projekty inwestycyjne o znaczącej wartości, np. *project finance* czy partnerstwo publiczno-prywatne. Dlatego tak istotne dla możliwości zawierania przez podmiot publiczny dobrych kontraktów ze stroną prywatną jest umiejętne korzystanie z usług doradczych. Podkreślono, iż rolą doradcy w projekcie ppp nie może być jednak podejmowanie decyzji za stronę publiczną - to jest zadaniem decydentów j.s.t. W ramach konsultacji wewnętrznych w zespole realizującym projekt oraz w ramach konsultacji prowadzonych z ekspertami w ramach badań pogłębionych (IDI) stworzono typologię doradców, która następnie została skonfrontowana z zainteresowanymi. W konsekwencji autorzy omawianego opracowania zdecydowali się na przyjęcie następującego podziału rynku doradczego:

- **Doradców technicznych**, których rolą jest między innymi przygotowanie programów funkcjonalno-użytkowych, procesu inwestycyjnego, negocjowanie umowy, alokacja ryzyk, kontrola zgodności projektu, nadzorowanie i monitorowanie procesu budowy, opracowanie kosztów dotyczących budowy, opracowanie kwestii technicznych dokumentacji przetargowej, ocena technicznych aspektów złożonych ofert, przygotowanie harmonogramu projektu, kontrolowanie procesów eksploatacji.
- **Doradców finansowo-ekonomicznych**, którzy są odpowiedzialni między innymi za przygotowanie analiz przygotowawczych (identyfikacja celów projektu, ocena zainteresowania projektem, analiza kosztowa), marketing projektu (np. przygotowanie informacji o projekcie), przeprowadzenie przetargu, ocena złożonych ofert, wdrożenie.
- **Doradców prawnych**, których zadanie polega między innymi na: doradztwie w kwestiach prawnych, przygotowaniu kontraktu i dokumentacji związanej z wyborem partnera prywatnego.

Rynek doradczy dla ppp w Polsce rozwija się równoległe z właściwym rynkiem ppp. W świetle wyników omawianych badań, rynek doradców ppp jest podzielony ze względu na rodzaj świadczonego doradztwa, ale również ze względu na poziom doświadczenia firm i poszczególnych osób świadczących usługi doradcze. Dla sprawnego i skutecznego przeprowadzenia projektu w formule ppp, stosunek wiedzy stron (podmiotu publicznego i prywatnego) musi być zrównoważony. Dlatego w ocenie ankietowanych istotne jest, aby podmiot publiczny korzystał z doradców mających doświadczenia w realizacji projektów ppp.

Sposób wyboru doradcy w projektach ppp

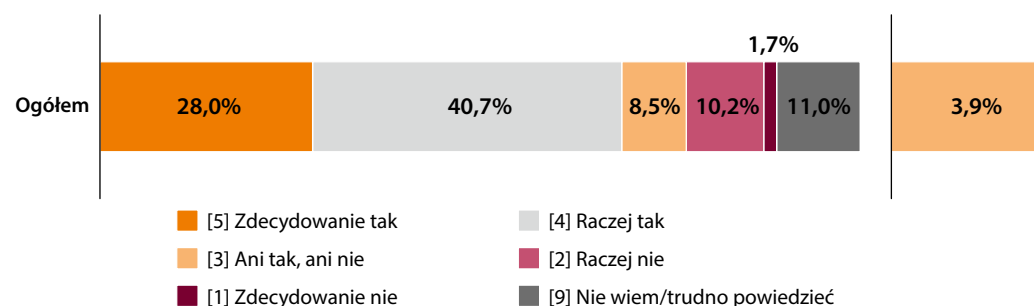
Jak wskazano w omawianych badaniach, podmioty prywatne mają możliwość rozpoznawania doświadczenia i wyboru firm doradczych, jednak podmioty publiczne, przy wyborze doradców, są ograniczone zapisami ustawy prawa zamówień publicznych. Proces wyboru w obu wymienionych przypadkach jest różny. W tym kontekście, badane podmioty zalecają stronie publicznej **samodzielnie sporządzać treść specyfikacji (nie kopiując dostępnych treści innych SIWZ) na doradztwo**. Oczywiście inne treści specyfikacji mogą stanowić dla podmiotów zamawiających usługi doradcze inspirację do tworzenia własnej specyfikacji. Jednak zawsze zamawiający powinien się zastanowić nad każdym zapisem własnego SIWZ, tak aby zamówić usługi dopasowane do własnych potrzeb. Odrębnym zagadnieniem jest **właściwy wybór procedury wyboru doradcy**. Zamawiający powinni rozważyć stosowanie trybów negocjacyjnych. Istotne jest **wyłonienie doradcy na samym początku procesu realizacji projektu** (w fazie koncepcyjnej). Wskazano na użyteczność **zagwarantowania na etapie świadczenia doradztwa obowiązku pracy doradców wymienionych w ofercie**. Przedstawiciele badanych podmiotów doradczych i finansowych wskazali również na potrzebę **ograniczenia stosowania kryterium cenowego, szczególnie w trybach negocjacyjnych**. Ich zdaniem istotne byłoby również stosowanie zróżnicowanych kryteriów przy wyborze ofert (zalecano, by kryterium ceny nie stanowiło więcej niż 50%). Wskazywano też na zasadność stosowania kryteriów związanych z doświadczeniem oferentów, jak i składu osobowego zespołów, które będą weryfikowane przez zamawiającego na etapie sprawdzania ofert.

Przy większych i bardziej złożonych projektach infrastrukturalnych istnieje potrzeba zaangażowania większej liczby specjalistycznych doradców. Powstaje wówczas pytanie, czy zatrudniać ich osobno, czy w ramach jednego konsorcjum (tzw. doradztwo zintegrowane). Wywiady z doradcami wskazują, iż bardziej doświadczone jednostki, które poznały formułę ppp powinny wybierać doradców w drodze oddzielnych postępowań (np. na doradcę prawnego, technicznego). Zaletą wyboru doradcy zintegrowanego jest to, że konsorcjum odpowiada za całość wykonanych prac. Mniej doświadczone podmioty publiczne powinny, zdaniem badanych firm doradczych, kontraktować tego typu usługi na cały czas postępowania (przy stosowaniu trybów uwzględniających negocjacje/dialog z oferentami).

Kodeks dobrych praktyk

W trakcie badań, oprócz oceny stopnia satysfakcji klientów ze współpracy z doradcami, pytano przedstawicieli firm doradczych i instytucji finansowych o to, czy ich praca powinna być regulowana przez nieformalny kodeks pracy doradcy oraz jakie zapisy taki kodeks powinien zawierać. Badane podmioty wykazywały neutralną postawę wobec idei prowadzenia kodeksu dobrych praktyk doradczych rynku ppp, a większość z respondentów nie posiadała przemyśleń dotyczących takiej samoregulacji rynku. Analizując dane ilościowe dotyczące liczby przedsięwzięć ppp, zdaniem doradców i instytucji finansowych, należy stwierdzić, iż istnieje pole do stosowania dobrych praktyk w zakresie doradztwa ppp.

Wykres 9. Odpowiedź na pytanie: Czy w polskich warunkach istnieje pole do stosowania dobrych praktyk doradcy ppp?

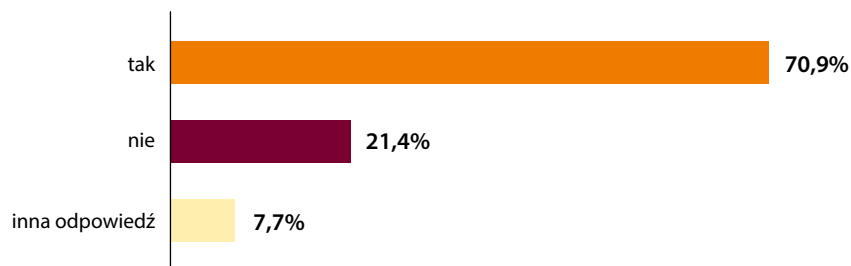


źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Większość badanych stwierdziła, iż chciałaby brać udział w budowie kodeksu dobrych praktyk doradcy ppp (71%). Wydaje się więc, iż w miarę rozwoju rynku ppp należałoby pomyśleć nad przeprowadzeniem ponownych konsultacji dotyczących treści nowego kodeksu.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 10. Chęć uczestnictwa w tworzeniu kodeksu dobrych praktyk doradców ppp



źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Wpływ rozwiązań związanych z rynkiem instytucji finansowych na rynek ppp

Raport wskazuje, iż czynnikami istotnie negatywnie wpływającymi na rozwój polskiego rynku ppp jest brak rozwiązań ograniczających ryzyko finansowe ppp (gwarancje, poręczenia) oraz brak praktyki stosowania innych instrumentów finansowych niż kredyt bankowy do finansowania projektów ppp. W raporcie wskazano, iż mimo względnej płynności rynku finansowego niewiele banków jest zainteresowanych długoterminowymi projektami infrastrukturalnymi, a oferowane przez obecne na tym rynku banki warunki kredytowe często nie są atrakcyjne. Jeżeli banki nie zaczną bardziej przyjaźnie traktować rynku ppp, inwestorzy prywatni mogą się zwrócić w kierunku innych instrumentów finansowych – obligacji, papierów dłużnych, *project bonds*⁸. Zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne wyrażają wolę rozmów z bankami, które powinny być obecne w trakcie negocjacji umowy o ppp. Wskazano na potencjalnie istotną dla rozwoju rynku ppp rolę Banku Gospodarstwa Krajowego. Uczestnicy badania, mimo wszystko optymistycznie oceniają ewolucję rynku w zakresie możliwości współpracy z instytucjami finansującymi, jednak podkreślają rolę przygotowania przez podmioty publiczne odpowiedniej puli realnych projektów ppp, które mogłyby być przedmiotem rozmów z bankami.

Jednostka wsparcia dla ppp

Uwagę poświęcono także zagadnieniu potrzeby powołania odrębnej struktury administracyjnej zajmującej się sprawami ppp. Zgodnie z danymi przedstawionymi w omawianym raporcie, doradcy, zastanawiając się nad perspektywami rozwoju rynku ppp, wymieniają, jako negatywną konsekwencję, brak strategii państwa w zakresie upowszechniania zastosowania tej formy realizacji zadań publicznych. Ponadto brak procedur, standardów postępowania i wzorców dobrych praktyk w zakresie ppp oraz niski obecny poziom upowszechnienia wiedzy na temat ppp również negatywnie wpływają na rozwój tego rynku w Polsce.

Na podstawie doświadczeń innych krajów w stosowaniu formuły ppp, przytoczonych w omawianym raporcie, postawiono tezę, iż skoordynowane działania na poziomie centralnym mogą przyczynić się do zabudowania spójnej i możliwej do wdrożenia strategii rozwoju ppp w Polsce. W efekcie doprowadziłoby to do zwiększenia poziomu wiedzy o ppp i wytworzenia standardów postępowania w określonych sektorach oraz wypracowania dobrych praktyk. **Dla celów przeprowadzonego badania świadomie nie pytano o podział działań/funkcji między poszczególnymi instytucjami (strukturę instytucjonalną). Posłużono się hasłową, ogólną nazwą używaną w literaturze na określenie tego typu instytucji – PPP Unit, unikając konieczności narzucania konkretnego podziału funkcji jako punktu odniesienia⁹.**

⁸ Obligacje projektowe, których celem jest finansowanie konkretnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, w szczególności w energetyce, transporcie i połączeniach szerokopasmowych. Por, *Project Bond Initiative-obligacje emitowane przez spółkę projektową* M.Bejm, Biuletyn ppp nr 6.

⁹ Propozycję podziału funkcji między poszczególne centra kompetencji zawiera opracowanie zrealizowane na zamówienie MG, *Instrumenty polityki gospodarczej ukierunkowane na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Herbst I., Korczyński T., Jadach-Sepiolo A., Mysiorski B., 2013 Warszawa.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Z punktu widzenia podstawowych funkcji, które pełnią publiczne instytucje tworzące niezbędną dla rozwoju ppp infrastrukturę organizacyjno-regulacyjną, podzielić je można na trzy grupy:

- centra kompetencyjne, wśród których należałoby wyróżnić jednostki programowo-strategiczne oraz jednostki promocyjno-analityczne,
- jednostki wykonawczo-nadzorcze,
- instytucje zmniejszające ryzyka ekonomiczne – interwencja zewnętrzna.

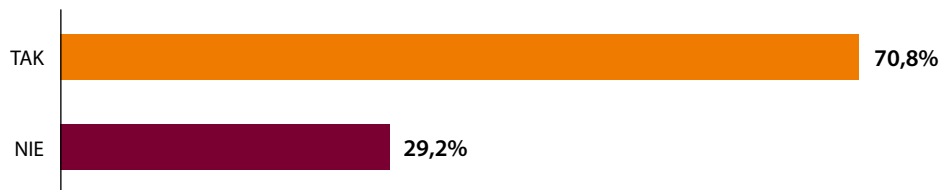
Centra kompetencyjne umieszczane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym modelowo powinny zajmować się programowaniem strategicznym korzystania z ppp, opracowywaniem procedur i standardów dobrych praktyk, analizą adekwatności obowiązujących regulacji prawno-instytucjonalnych oraz formułowaniem i realizacją polityki upowszechniania ppp jako formy realizacji usług publicznych.

Postulatem wyrażonym w omawianym dokumencie jest dodatkowe uruchomienie na wszystkich szczeblach systemu funkcjonowania państwa jednostek wykonawczo-nadzorczych zlokalizowanych w jednostkach władzy publicznej (lub zorganizowane przez nie poza strukturą urzędu), realizujące konkretne projekty. Odrębną grupą instytucji powinny być jednostki realizujące funkcję wspierania rozwoju rynku ppp poprzez oddziaływanie państwa na obniżanie poziomu immanentnych dla umowy o ppp ryzyk, przede wszystkim ryzyka finansowego. Mogą być one umieszczane w instytucjach zewnętrznych – tworzonych dla tego celu (w oparciu o środki publiczne) lub w bankach realizujących zadania państwowe.

W ocenie autorów analizy, obecnie mimo uruchomionych kilku działań organizacyjnych (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, projekt systemowy realizowany przez PARP), trudno jest mówić o kompleksowym, systemowym podejściu do problemu upowszechniania ppp. Utworzone na szczeblu centralnym jednostki noszą co prawda znamiona centrów kompetencyjnych, ale zakres ich działania jest mocno zawężony lub też obciążone są one zadaniami właściwymi dla instytucji wykonawczych¹⁰.

Badani respondenci w większości opowiadali się za powstaniem publicznej jednostki dedykowanej projektom ppp (70,8%). W wywiadach jakościowych respondenci wskazywali, iż determinantą sukcesu polskiego rynku ppp jest powstanie takiej jednostki na szczeblu centralnym.

Wykres 11. Czy powinno się powołać jednostkę dedykowaną ppp?



źródło: *Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych*, PARP, 2013.

Respondenci, którzy wyrażali przeciwną opinię (byli przeciwko powołaniu *PPP Unit*), przede wszystkim obawiali się rozrostu struktur biurokratycznych. Stwierdzali również w wywiadach pogłębionych, że projektów ppp jest zbyt mało, aby powoływać dodatkową jednostkę administracyjną.

Pozycja PPP Unit

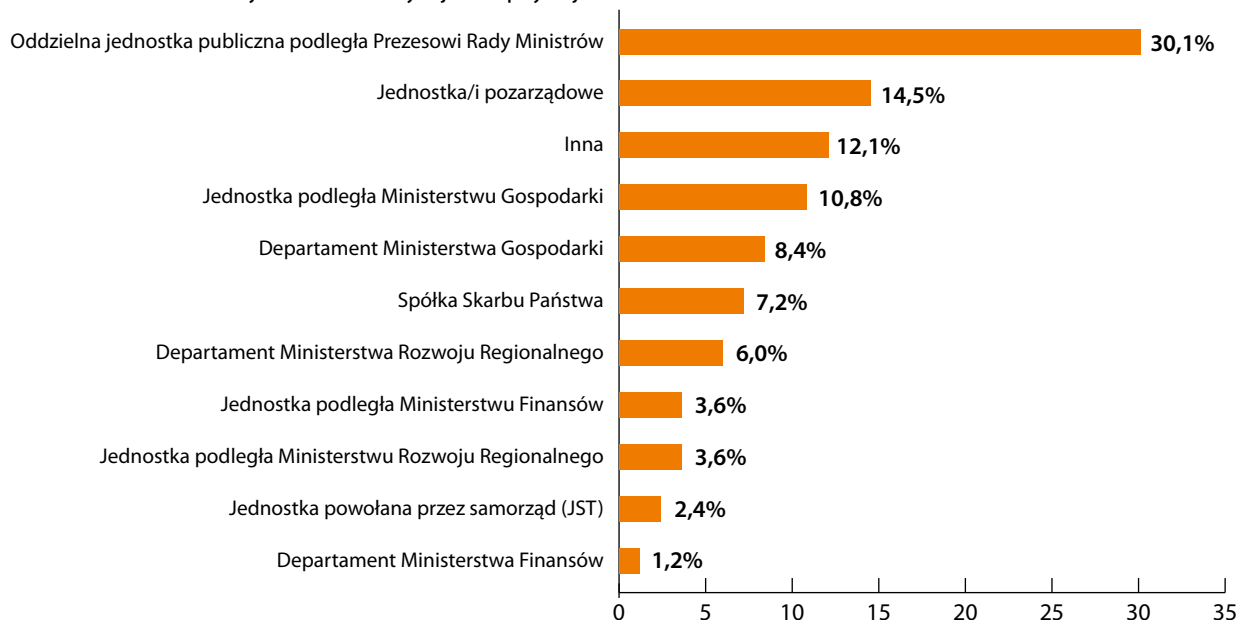
W ocenie autorów omawianego raportu, obecny system promocji ppp w Polsce jest mało klarowny. Zgodnie z ustawą o ppp, ministerstwem właściwym i odpowiedzialnym za upowszechnienie ppp jest Ministerstwo Gospodarki. Jednak zdaniem badanych, zauważalny jest brak koordynacji między innymi jednostkami, posiadającymi kompetencje w obszarze ppp. Zgodnie z przywołanymi w badaniu danymi, respondenci wyraźnie oczekują powstania jednego silnego centrum odpowiedzialnego za rozwój formuły ppp w kraju. Prawie co trzeci badany (30,1%) opowiadał się za tym, aby jednostka ppp była oddzielną jednostką bezpośrednio podległą

¹⁰ Zob. Herbst I., Korczyński T., Jadach-Sepiolo A., Mysiorski B., 2013, *Instrumenty polityki gospodarczej ukierunkowane na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, Fundacja Centrum PPP, Warszawa.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Prezesowi Rady Ministrów. 14,5% respondentów z kolei opowiedziało się za tym, aby ppp zajmowała się jednostką pozarządową.

Wykres 12. Forma instytucjonalna przyszłej PPP Unit



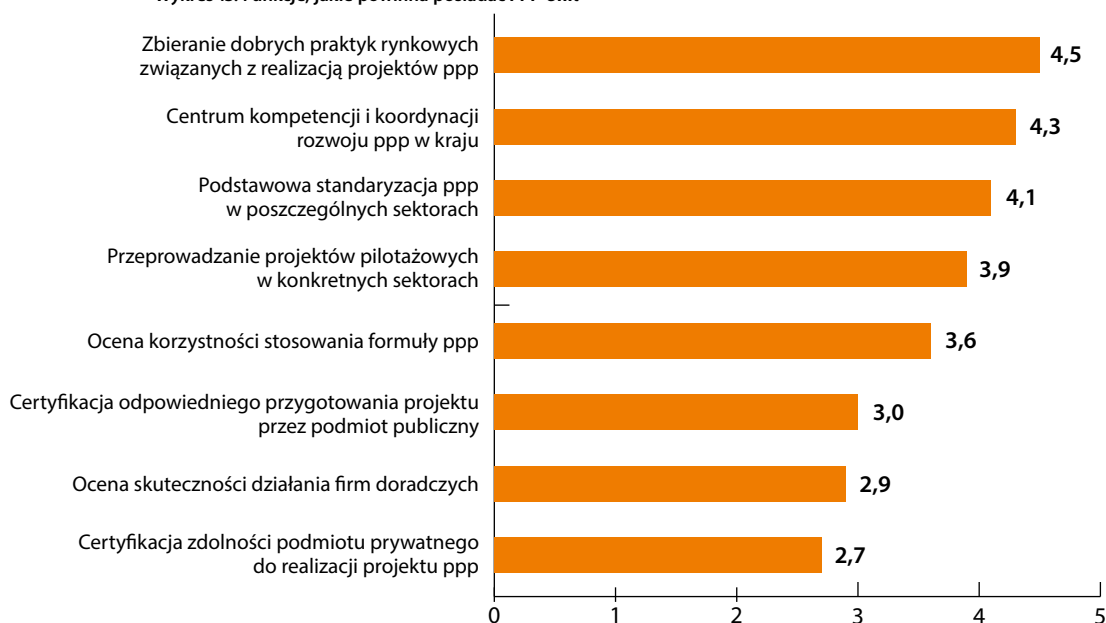
źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

Część respondentów stwierdziła, iż za rozwój ppp, zgodnie z polskim porządkiem prawnym, powinno odpowiadać Ministerstwo Gospodarki.

Funkcje PPP Unit

Na pytanie: jakie funkcje/kompetencje powinna posiadać PPP Unit w Polsce respondenci mogli wybrać odpowiedzi w skali od 1 do 5, gdzie jeden oznaczało – zdecydowanie nie powinna posiadać takich funkcji/kompetencji, a pięć – zdecydowanie powinna posiadać takie funkcje/kompetencje.

Wykres 13. Funkcje, jakie powinna posiadać PPP Unit



źródło: Raport z badania wśród przedsiębiorców – firm doradczych i instytucji finansowych, PARP, 2013.

IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Z analizy danych ilościowo-jakościowych przytoczonych w raporcie, wynika, że **w zakresie programowo-strategicznym i pomocniczo-analitycznym PPP Unit powinna** zajmować się formułowaniem strategii państwa w zakresie podejmowania w formule ppp działań inwestycyjnych w konkretnych sektorach – budowanie *pipe-lines* na poziomie centralnym. Ponadto powinna przejąć koordynację działań państwa w zakresie monitorowania rozwoju rynku ppp i dokonywania oceny wpływu, jaki na ten rynek wywierają regulacje prawne. Konieczne zatem jest wykazywanie inicjatywy legislacyjnej w zakresie ustawy o ppp i ustaw pokrewnych oraz wspomaganie budowy inicjatyw klastrowych, które budowałyby strategię działań w skali mikro – *mikro pipe-lines*. Ponadto wskazano na zadanie polegające na wspomaganiu podmiotów publicznych poprzez budowę otwartej bazy wiedzy o istniejących projektach ppp zawierającej: wzory umów z podmiotami prywatnymi i doradcami, opisy realizacji projektów wraz z opisem istotnych punktów harmonogramu realizacji projektu (kamieni milowych) i zbudowanymi na ich podstawie *manualami* oraz narzędzia do porównywania opłacalności inwestycji w formule tradycyjnej i w ppp, czyli polskie komparatory. **W zakresie wykonawczo-nadzorczym PPP Unit powinna zajmować się** wspomaganie projektów pilotażowych tzw. *path-finders*, na których mogłyby się wzorować inne jednostki publiczne. Niemniej istotne jest również wspomaganie podmiotów publicznych poprzez „wypożyczanie” ekspertów do budowy ścieżek dojścia do konkretnego projektu ppp. Badane podmioty wskazują również, iż *PPP Unit* mógłby podjąć certyfikację jednostek publicznych polegającą na stwierdzeniu, czy zgłaszające się podmioty stosują się do standardowych procedur wymaganych w projektach ppp. Taka certyfikująca jednostka publiczna musi być jednak rozpoznawalna na rynku, ponieważ certyfikacja potwierdza przestrzeganie odpowiednich standardów, zwiększając jednocześnie zainteresowanie rynku prywatnego projektami ppp. W zakresie zmniejszania ryzyk zewnętrznych zadaniem ww. jednostki jest uruchomienie wsparcia ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania projektów ppp oraz uruchomienie systemu poręczeń/gwarancji dla kredytów zaciąganych na realizację tego typu przedsięwzięć.

Kompetencje pracowników *PPP Unit*

W ocenie ankietowanych przedstawicieli instytucji finansowych oraz firm doradczych, pełnienie funkcji centrum kompetencji ppp wymaga zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. W przypadku instytucji certyfikującej, niezależnie od tego, czy będzie ona utworzona wewnątrz administracji publicznej, czy delegowana na zewnątrz, zatrudnieni pracownicy muszą posiadać kwalifikacje porównywalne z kwalifikacjami ekspertów finansowych rynku komercyjnego. Co więcej, pojawiały się postulaty, aby tego typu jednostka mogła blokować nieprawidłowo skonstruowane przedsięwzięcia.

W ocenie autorów badania, osoby te mogą być zatrudniane bezpośrednio przez *PPP Unit*, ale również mogą świadczyć swoje usługi na zasadzie kontraktowania ekspertów zewnętrznych. Co więcej, w omawianym opracowaniu, wskazano, że we wszystkich typach centrów możliwe jest też korzystanie z możliwości zlecenia zadań na zewnątrz. Nawet jednak w takich przypadkach pożądanym byłoby funkcjonowanie własnego wykwalifikowanego (choćby ilościowo ograniczonego) zespołu zdolnego do dialogu zarówno z zewnętrznymi firmami przygotowującymi programy działania, analizy czy projekty (doradcy), jak i negocjacji (jednostki wykonawcze) z partnerem prywatnym.

V. ABC ppp

Marcin Wawrzyniak
Instytut PPP

5.1. Ppp w sektorze oświetlenia ulicznego – modele realizacji przedsięwzięć

Rosnące zainteresowanie projektami w zakresie modernizacji oświetlenia ulicznego w formule ppp (wzorem termomodernizacji) wymaga zbadania tego typu przedsięwzięć, z punktu widzenia optymalnej struktury transakcji, pod kątem jej konsekwencji dla budżetu publicznego.

Zagadnienie wstępne

Doświadczenia gmin, takich jak Radzionków czy Karczew w realizacji projektów międzysektorowych w zakresie termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej wykazały niezbicie, że ppp służyć może długookresowemu zmniejszeniu wydatków publicznych na zakup podstawowych usług, a także transferowi do sektora publicznego nowoczesnych, energooszczędnych technologii. Podążając samodzielnie wytyczoną ścieżką, władze gminy Radzionków podjęły się wdrażania analogicznych rozwiązań w obszarze zarządzania miejskim oświetleniem ulicznym.



W dniu 31 października 2013 r. władze samorządu w Radzionkowie ogłosiły postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego o udzielenie zamówienia na roboty budowlane w przedmiocie opracowania dokumentacji projektowej oraz wymiany oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków wraz z utrzymywaniem sieci oświetleniowej przez okres 10-15 lat i sprzedażą energii elektrycznej do oświetlenia ulicznego¹. Celem przedsięwzięcia ma być osiągnięcie przez zamawiającego oszczędności kosztów zużycia energii elektrycznej, modernizacja i unowocześnienie oświetlenia ulicznego oraz redukcja emisji CO₂. W oczekiwaniu zamawiającego, utrzymanie nowo powstałej sieci oświetleniowej opierać się winno na zastosowaniu inteligentnego systemu sterowania oświetleniem ulic. Postępowanie ma się zakończyć zawarciem umowy

o ppp na okres od 10 do 15 lat. W okresie trwania partner prywatny będzie odpowiadał za sprzedaż energii podmiotowi publicznemu. Zamawiający, przy wyborze najkorzystniejszej oferty, będzie się kierował przede wszystkim kryterium ceny (40/100 pkt.), ale także kryterium gwarantowanej oszczędności zużycia energii elektrycznej (20/100 pkt.) oraz kosztów (ceny) sprzedaży energii elektrycznej (20/100 pkt.). Kryteria podziału zadań i ryzyk oraz terminów i wysokości przewidywanych płatności podmiotu publicznego będą miały znaczenie marginalne (łącznie 10/100 pkt.). Obecnie postępowanie jest na etapie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym.

Projekt ogłoszony przez władze gminy Radzionków wpisuje w schemat tzw. kontraktów ESCO (*Energy Saving Company*), których przedmiotem jest powierzenie w zarząd prywatnym przedsiębiorcom infrastruktury oświetleniowej z obowiązkiem osiągnięcia określonych oszczędności, z których części partner prywatny czerpał będzie wynagrodzenie. Wobec dużego potencjału tego typu projektów warto rozważyć podstawy prawne do ich realizacji oraz omówić najbardziej typowe modele finansowo-prawne realizacji tego typu przedsięwzięć.

¹ Zob. ogłoszenie o zamówieniu nr 445570 – 2013 z dnia 31 października 2013 r., źródło: bip.radzionkow.pl.

Zadania gminy w zakresie oświetlenia ulic – uwagi wstępne

Zgodnie z art. 18 ustawy Prawo Energetyczne², *do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, tj. dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych (z wyjątkiem płatnych dróg ekspresowych i autostrad)*. Do zadań własnych gminy należy ponadto *planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy*.

Finansowanie kosztów oświetlenia obejmuje (art. 3 pkt 22 Prawa Energetycznego):

- wydatki na energię elektryczną,
- koszt budowy i utrzymania *punktów świetlnych* (m.in. koszt obsługi, konserwacji, modernizacji urządzeń i wymiany wyeksploatowanych opraw).

Oznacza to, że gmina jest zobowiązana do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z budową, instalacją i funkcjonowaniem oświetlenia ulicznego (w zakresie punktów świetlnych). Finansowanie oznacza pokrywanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów budowy i utrzymania punktów świetlnych środkami, których źródłem jest budżet gminy.

- Pojęcie *punktu świetlnego*, obejmuje *wyłącznie oprawę oświetleniową ze źródłem światła*. W tych okolicznościach brak podstaw do nadawania pojęciu *punktu świetlnego* znaczenia, które ustawodawca zarezerwował dla innych, zdefiniowanych przez siebie sformułowań (np. *urządzeń* lub *sieci dystrybucyjnych*).
- Sformułowanie *koszty ich budowy i utrzymania punktów świetlnych* rozumieć należy z uwzględnieniem realiów gospodarczych, w jakich świadczone są usługi oświetlenia ulicznego.
- Oświetlenie ulic może być zapewniane przy użyciu infrastruktury należącej do gminy lub infrastruktury należącej do przedsiębiorstw energetycznych (ewentualnie do innych podmiotów)³.

Finansowanie oświetlenia ulic

Finansowanie oświetlenia dróg publicznych przez gminy uzależnione jest przede wszystkim od zróżnicowania technicznego i własnościowego majątku oświetleniowego:

1. Gmina, jako właściciel infrastruktury.

Gdy gmina ma własną, odrębną (gminną) sieć oświetleniową (słupy i punkty świetlne), wtedy koszty zakupu energii elektrycznej i świadczenia usług przesyłowych rozliczane są według taryfy przedsiębiorstwa energetycznego. Gdy urządzenia oświetlenia od miejsca przyłączenia lub miejsca rozgraniczenia własności stanowią w całości majątek gminy, to jest ona zobowiązana do finansowania eksploatacji (konserwacji instalacji) tych urządzeń i w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych decyduje o wyborze podmiotu prowadzącego czynności eksploatacyjne na jej zlecenie. W tym przypadku możliwe jest także udzielenie zamówienia przedsiębiorstwu energetycznemu lub innemu podmiotowi.

2. Sieć skojarzona.

W przypadku istnienia tzw. sieci skojarzonej (kiedy tylko punkty świetlne, a nie sieć przesyłowa, stanowią własność gminy), z reguły najprostszym rozwiązaniem jest powierzenie świadczenia usług eksploatacyjnych przedsiębiorstwu energetycznemu, będącego dysponentem sieci dystrybucyjnej, co rozwiązuje problem konieczności uzgodnień i wyłączeń sieci na czas prowadzenia tych prac. Udzielanie zamówień na prowadzenie eksploatacji urządzeń oświetlenia i świadczenie usługi oświetleniowej może się odbywać niezależnie, tj. oddzielnie dla urządzeń stanowiących majątek gminy (o zleceniu decyduje ona sama) i oddzielnie dla majątku stanowiącego własność przedsiębiorstwa. W przypadku zawierania umów na konserwację urządzeń oświetlenia na wspólnych urządzeniach gmina może wystąpić do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zezwolenie na zamówienie z wolnej ręki, uwzględniając warunki określone w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a) i ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych⁴. Natomiast modernizacja i wymiana wyeksploatowanych opraw powinna być realizowana i finansowana przez gminę – do mocy umownej określonej

² Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2012 r. Nr 1059 z późn. zm.).

³ Zob. wyrok SN z dnia 17 lutego 2011 r., III SK 36/10.

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. Nr 907 z późn. zm.).

V. ABC ppp

w wydanych warunkach przyłączenia, jeśli stanowią one jej własność albo ze środków przedsiębiorstwa, jeśli należą do niego⁵.

3. Własność urządzeń po stronie przedsiębiorstwa energetycznego.

W przypadku, kiedy urządzenia (słupy, przewody, punkty świetlne, źródła światła itp.) w całości stanowią własność przedsiębiorstwa energetycznego, realizacja zadań gminy w zakresie oświetlenia ulic, placów i dróg powinna następować poprzez zlecenie świadczenia usługi oświetleniowej przedsiębiorstwu energetycznemu dysponującemu taką infrastrukturą. Stanowisko to potwierdza decyzja Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach z 14 lipca 2006 roku, nr RKT-46/2006 (niepublikowana). W praktyce zdarzały się bowiem przypadki, że gminy ogłaszały przetargi na eksploatację infrastruktury oświetleniowej stanowiącej własność zakładów energetycznych, które – powołując się na art. 140 k.c. – odmawiały udostępnienia swoich urządzeń do eksploatacji osobom trzecim. W ocenie Urzędu odmowa



przedsiębiorstwa energetycznego „nie stanowiła stosowania przez nie praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej w zakresie usług polegających na utrzymaniu punktów świetlnych stanowiących jego własność i służących do oświetlenia ulic zlokalizowanych na obszarze gminy, na terenie której prowadzi ono działalność, w ten sposób, iż odmawia wyrażenia zgody na wybór przez gminę innych podmiotów na wykonanie tych usług, na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych”. W uzasadnieniu decyzji podniesiono, że „żądanie, aby przedsiębiorstwo udostępniło swoje mienie w celu prowadzenia w oparciu o nie działalności gospodarczej przez innego przedsiębiorcę, byłoby zbyt daleko idącą ingerencją Organu Antymonopolowego”. Godziłoby to w prawo do nieskrępowanego eksploataowania, dysponowania i zarządzania majątkiem trwałym samodzielnego podmiotu, jako atrybutu wolności gospodarczej. Przedsiębiorstwo, jako właściciel urządzeń oświetlenia drogowego, ma prawo odmówić innym przedsiębiorcom dostępu do swojej sieci, a tym samym nie wyrazić zgody, aby gminy na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych dokonywały wyboru podmiotów świadczących usługi polegające na utrzymaniu punktów świetlnych stanowiących jego własność.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że gmina może powierzyć zadanie eksploatacji punktów świetlnych osobie trzeciej jedynie za zgodą właściciela, na podstawie odrębnej umowy określającej zasady odpowiedzialności. Przedsiębiorstwo energetyczne może jednak tej zgody odmówić i nie stanowi to praktyki monopolistycznej, tym bardziej że podlega ono kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadku narzucania uciążliwych warunków umów, polegających na utrudnieniu dostępu osobom trzecim do urządzeń, jeśli tym sposobem próbowałoby zablokować dostęp do usług eksploatacyjnych. Brak zgody oznacza zatem dla gminy konieczność zawarcia umowy z właścicielem majątku, ponieważ nie ma podstaw prawnych do ograniczenia prawa własności przedsiębiorstwa energetycznego.

Trzeba podkreślić, że stawki opłat pobieranych przez przedsiębiorstwa energetyczne, zawarte w taryfie, są zatwierdzone decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i najczęściej posiadają klauzulę, że „nie zawierają kosztów eksploatacji instalacji oświetleniowych (w szczególności konserwacji, wymiany źródeł światła), a odbiorca ponosi opłaty związane z eksploatacją w wysokości i na zasadach określonych w odrębnej umowie”. Zdaniem Ministra Gospodarki oraz Prezesa URE „działalność usługowa polegająca na oświetleniu miejsc publicznych za pomocą

⁵ M. Stefaniuk w: Zdzisław Muras (red.), Mariusz Swora (red.), Filip Elżanowski, Rafał Gawin, Joanna Kędzia, Kamila Kloc-Everson, Maria Mor-dwa, Katarzyna Smagiel, Monika Szostakowska, Marek Woszczyk, Marek Zawiska, Komentarz do art. 18 ustawy – Prawo energetyczne, Serwis Informacji prawnej LEX, stan prawny na: 2010.08.09.

odrębnych instalacji oświetleniowych nie jest działalnością zaliczaną do dystrybucji energii elektrycznej oraz nie podlega regulacji w zakresie cen i opłat”, a Minister nie zakłada wprowadzenia szczegółowych rozwiązań dla usług oświetleniowych, w tym dotyczących uregulowania kosztów modernizacji instalacji oświetleniowych, których warunki mogą być kształtowane swobodnie przez strony zainteresowane świadczeniem usług oświetleniowych. Oznacza to, że istnieje konieczność uregulowania tych spraw w formie **umowy o świadczenie usługi oświetleniowej** pomiędzy gminą a przedsiębiorstwem energetycznym, posiadającym urządzenia służące do oświetlenia dróg publicznych. Brak takiej umowy nie uprawnia gminy do żądania od przedsiębiorstwa energetycznego oświetlenia miejsc publicznych jedynie za cenę energii elektrycznej i cenę jej dystrybucji. Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo sądowe – wyrokiem z 17 września 2007 roku Sąd uchylił decyzję Prezesa UOKiK nakładającą na przedsiębiorstwo, które odmówiło zawarcia umowy o świadczenie usługi oświetleniowej i zaprzestało usuwania awarii na urządzeniach oświetlenia ulicznego stanowiących jego własność, karę pieniężną. Podstawą odmowy było zamieszczenie w projekcie umowy postanowień dotyczących obowiązku ponoszenia przez to przedsiębiorstwo kosztów modernizacji, awarii i wymiany zdewastowanych urządzeń. W ocenie Sądu *brakowało podstaw do twierdzenia, że umowa o świadczenie usługi oświetleniowej powinna mieć charakter nieodpłatny lub tylko częściowo odpłatny. Skoro tak, to przedsiębiorstwo miało prawo żądania od gminy ekwiwalentnego wynagrodzenia* (art. 735 § 1 w zw. z art. 750 Kodeksu Cywilnego), *ponieważ taryfa dla energii elektrycznej nie zawiera kosztów eksploatacji oświetlenia ulicznego*. Wynika to wprost z art. 32 i art. 45 Prawa Energetycznego i nie należy do działalności koncesjonowanej przedsiębiorstw energetycznych. Oznacza to, że stawki taryfowe obejmują wyłącznie sprzedaż energii elektrycznej i jej przesył. A zatem, wynagrodzenie za świadczenie usług oświetleniowych musi pokrywać uzasadnione nakłady poniesione na wykonanie zobowiązań oraz godziwy zysk i muszą być w nim uwzględnione zarówno koszty zużytej energii elektrycznej, jak i koszty niezbędnej konserwacji, usuwania awarii, napraw, wymian wynikających z normalnego zużycia. Zaś godziwy zysk powinien uwzględniać ekonomiczne uzasadnienie dla prowadzonej działalności, a także umożliwiać kumulowanie środków na inwestycje modernizacyjne. Kwestią otwartą pozostaje sposób obliczenia tego wynagrodzenia oraz rozliczania z zainteresowaną gminą. Możliwe jest bowiem ustalenie zarówno stawki ryczałtowej, jak i kwoty wynikającej z prac wykonanych w danym okresie. W tej sytuacji nie może być mowy o chęci uzyskania przez przedsiębiorstwo energetyczne – w wyniku żądania zapłaty kosztów eksploatacyjnych – nieuzasadnionych korzyści. Jeśli domaga się ono od zainteresowanej gminy kompensaty faktycznie ponoszonych nakładów za wykonanie usługi, to nie można mówić o nieuzasadnionej korzyści.



Udzielenie zamówienia może nastąpić np. w trybie zamówienia z wolnej ręki po przeprowadzeniu negocjacji. Usługa oświetlenia może być realizowana na podstawie umowy, która może mieć formę:

1. umowy na świadczenie usługi oświetlenia, gdzie rozliczenie za usługę będzie dokonywane na podstawie faktury VAT, wystawianej miesięcznie na podstawie ryczałtu jednostkowego za oprawę, pomnożonego przez liczbę opraw;
2. umowy na świadczenie usługi oświetleniowej, gdzie rozliczenie będzie dokonywane na podstawie faktury VAT, wystawianej miesięcznie według kosztów rzeczywistych poniesionych na obsługę i konserwację, powiększonych o koszty stałe i zysk.

Zlecenie zadań podmiotom trzecim

Omówione powyżej modele każdorazowo wiązać się będą zakupem przez gminę energii elektrycznej oraz zapłatą za jej przesył przedsiębiorstwu energetycznemu według ceny wynikającej z taryfy przedsiębiorstwa energetycznego. W zakresie obowiązków dotyczących eksploatacji punktów świetlnych kluczowy jest model właścicielski infrastruktury. Jeżeli punkty świetlne stanowiąc będą własność gminy, koszty ich eksploatacji, jak również instalacji i wymiany ponosić będzie gmina (w modelu z gminą, jako właścicielem całości infrastruktury

V. ABC ppp

oraz w modelu sieci skojarzonej. Udzielając zamówień na instalację, wymianę lub eksploatację punktów świetlnych, gmina będzie zobowiązana stosować przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych. Jeżeli właścicielem punktów świetlnych będzie przedsiębiorstwo energetyczne, to instalacja, wymiana lub eksploatacja punktów świetlnych przez gminę wymagać będzie zgody przedsiębiorstwa energetycznego (najprawdopodobniej odpłatnej). Usługę utrzymania i konserwacji sieci gmina będzie mogła zlecić przedsiębiorstwu energetycznemu, zawierając z nim umowę o świadczenie usługi oświetleniowej.

Udzielając zamówienia na instalację, wymianę lub eksploatację opraw, gmina będzie, co do zasady, zobowiązana stosować przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych. Samo „proste” zamówienie na instalację, wymianę lub eksploatację opraw świetlnych gmina zlecać będzie w trybie Prawa zamówień publicznych w drodze zamówienia na dostawę (instalacja, wymiana) lub usługi (eksploatacja). Możliwe jest również udzielenie łącznego zamówienia na instalację (wymianę) i eksploatację opraw. Alternatywnym rozwiązaniem jest zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Modele realizacji przedsięwzięć

Realizacja przedsięwzięcia obejmującego zlecenie przez gminę podmiotowi trzeciemu wymiany opraw świetlnych z udzieleniem prezeren wieloletniej gwarancji jakości na dostarczone oprawy, świadczenie usług konserwacji i napraw (eksploatacja punktów świetlnych), przy jednoczesnym udzieleniu gwarancji określonego poziomu oszczędności zainstalowanych urządzeń, może przyjąć formę jednego z opisanych poniżej modeli.

Model „klasyczny” ESCO (Wariant PZP1)

Klasyczne rozwiązanie typu ESCO polegać będzie na:

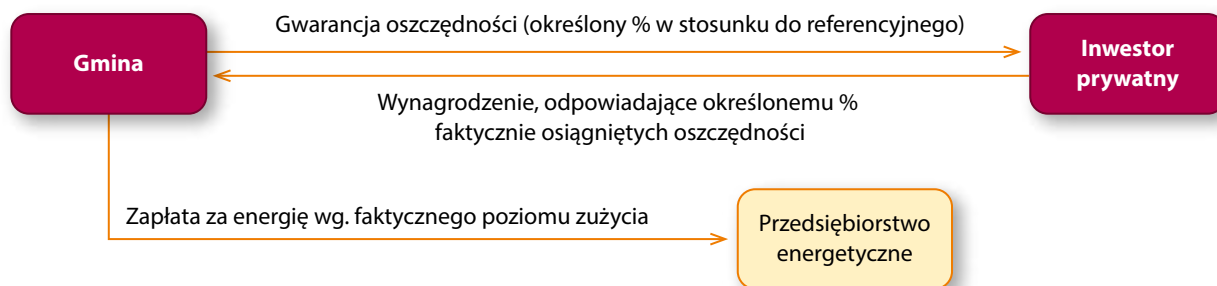
- wyborze inwestora prywatnego w drodze przepisów Prawa zamówień publicznych (w rekomendowanym trybie dialogu konkurencyjnego lub negocjacji z ogłoszeniem), poprzez udzielenie zamówienia publicznego na dostawy i usługi (dostawa punktów świetlnych i ich eksploatacja) lub roboty budowlane i usługi (budowa słupów i montaż punktów świetlnych oraz ich eksploatacja);
- umowie, która zostanie zawarta na okres dłuższy niż 4 lata (np. na lat 15);
- zobowiązaniu inwestora prywatnego w zakresie dostawy punktów świetlnych o parametrach określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (która nie powinna narzucać konkretnych rozwiązań technologicznych, a powinna określać pożądany poziom oszczędności), konserwacji i naprawie tych punktów świetlnych w okresie trwania umowy (eksploatacja), bieżącym monitorowaniu stanu urządzeń;
- udzieleniu gwarancji jakości oraz gwarancji oszczędności na okres trwania umowy przez inwestora prywatnego;
- rozliczeniu z przedsiębiorcą energetycznym, za które odpowiada gmina, uiszczająca regularne opłaty za zakup i przesył energii elektrycznej według stawek wynikających z aktualnej taryfy;
- w zakresie oszczędności w zużyciu energii osiągniętych w danym okresie rozliczeniowym (miesięcznym lub kwartalnym) w stosunku do poziomu referencyjnego przyjętego w momencie zawarcia umowy (dla starych punktów świetlnych), umowa o ppp przypisywać będzie prawo do określonego procenta tych oszczędności inwestorowi prywatnemu (np. 82%), resztę oszczędności pozostawiając gminie (np. 18%);
- wynagrodzenie inwestora prywatnego stanowi okresowa zapłata gminy (powiązana z okresami rozliczeniowymi z przedsiębiorstwem energetycznym), wynosząca określony procent kwoty, będącej różnicą stawki referencyjnej, a ceny uiszczanej przez gminę z tytułu faktycznego zużycia energii; im poziom faktycznie osiągniętych oszczędności będzie wyższy, tym wyższe będzie wynagrodzenie inwestora prywatnego;
- umowa może przewidywać, że jeżeli inwestor prywatny nie zapewni gwarantowanego poziomu oszczędności zobowiązany będzie do zapłaty na rzecz gminy kar umownych każdorazowo odpowiadających różnicy pomiędzy poziomem udzielonej gwarancji, a faktycznie osiągniętym poziomem oszczędności.

Wariant PZP2

Model ten może zakładać, że inwestor prywatny przejmie odpowiedzialność za prowadzenie rozliczeń z przedsiębiorstwem energetycznym. W takim modelu płatność na rzecz inwestora prywatnego za zapewnienie oświetlenia gminy będzie kwotą ryczałtową, odpowiadającą kwocie wskazanej przez inwestora prywatnego

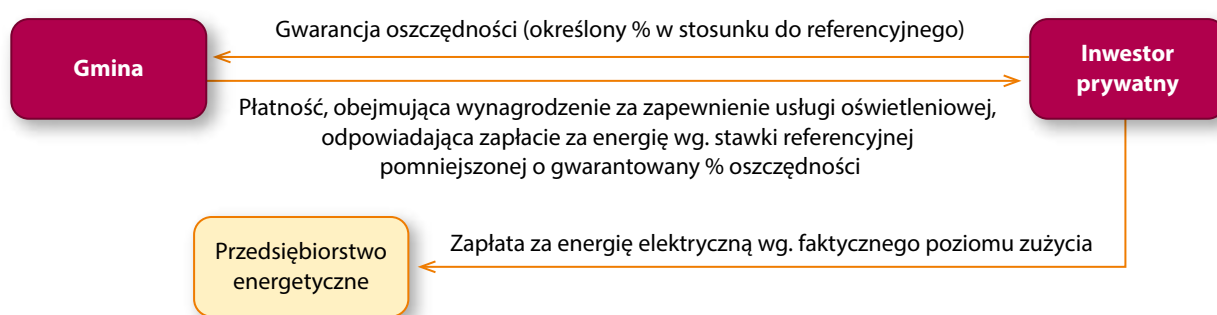
w ofercie, która odpowiadać powinna stawce referencyjnej pomniejszonej o gwarantowaną przez inwestora prywatnego oszczędność. Większe oszczędności powiększą zysk inwestora prywatnego, niższe oszczędności od zagwarantowanych oznaczać mogą straty dla inwestora prywatnego.

Wariant PZP1:



ZALETY	WADY
<ul style="list-style-type: none"> • jedną płatnością gmina wynagradza inwestora prywatnego za osiągnięty poziom oszczędności tak, jak za eksploatację punktów świetlnych; • struktura oparta jedynie o przepisy Prawa zamówień publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • złożona struktura (gmina odrębnie rozlicza się z przedsiębiorstwem energetycznym i inwestorem prywatnym); • wynagrodzenie inwestora prywatnego będzie wydatkiem bieżącym budżetu gminy.

Wariant PZP2:



ZALETY	WADY
<ul style="list-style-type: none"> • jedną płatnością gmina wynagradza inwestora prywatnego za osiągnięty poziom oszczędności, jak za eksploatację punktów świetlnych; • struktura oparta jedynie o przepisy Prawa zamówień publicznych; • prosta struktura (gmina rozlicza się jedynie z partnerem prywatnym wg stawki ryczałtowej); 	<ul style="list-style-type: none"> • wynagrodzenie inwestora prywatnego będzie wydatkiem bieżącym budżetu gminy; • zobowiązania wobec inwestora prywatnego wpływają na państwowy dług publiczny.

Model ppp

Klasyczne rozwiązanie typu ESCO polegać będzie na:

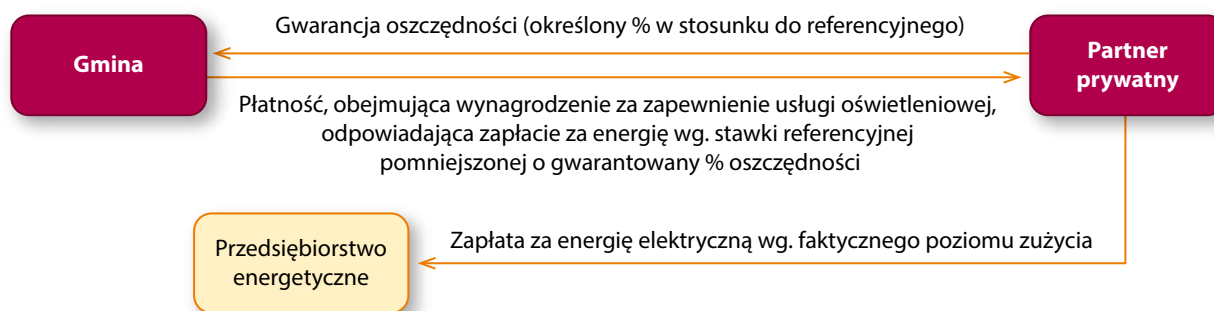
- wybrze partnera prywatnego w drodze przepisów Prawa zamówień publicznych (w rekomendowanym trybie dialogu konkurencyjnego lub negocjacji z ogłoszeniem), poprzez udzielenie zamówienia publicznego na dostawę i usługi (dostawa punktów świetlnych i ich eksploatacja) lub roboty budowlane i usługi (budowa słupów i montaż punktów świetlnych oraz ich eksploatacja);
- umowie, która zostanie zawarta w oparciu o przepisy Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶;
- umowie, która zostanie zawarta na okres dłuższy niż 4 lata (np. na lat 15);

⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

V. ABC ppp

- zobowiązaniu partnera prywatnego do dostawy punktów świetlnych o parametrach określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (która nie powinna narzucać konkretnych rozwiązań technologicznych, a powinna określać pożądany poziom oszczędności), konserwacji i naprawie tych punktów świetlnych w okresie trwania umowy (eksploatacja), bieżącym monitorowaniu stanu urządzeń,
- udzieleniu gwarancji jakości oraz gwarancji oszczędności na okres trwania umowy przez partnera prywatnego,
- rozliczeniu z przedsiębiorcą energetycznym, za które odpowiada partner prywatny, uiszczający regularne opłaty za zakup i przesył energii elektrycznej według stawek wynikających z aktualnej taryfy,
- w zakresie oszczędności w zużyciu energii osiągniętych w danym okresie rozliczeniowym (miesięcznym lub kwartalnym) w stosunku do poziomu referencyjnego przyjętego w momencie zawarcia umowy (dla starych punktów świetlnych), umowa o ppp przypisywać będzie prawo do określonego procenta tych oszczędności inwestorowi prywatnemu (np. 82%), resztę oszczędności pozostawiając gminie (np. 18%),
- płatność na rzecz partnera prywatnego za zapewnienie oświetlenia gminy będzie kwotą ryczałtową, odpowiadającą kwocie wskazanej przez partnera prywatnego w ofercie, która odpowiadać powinna stawce referencyjnej pomniejszonej o gwarantowaną przez partnera prywatnego oszczędność; wyższe oszczędności powiększać będą zysk partnera prywatnego, oszczędności niższe od zagwarantowanych oznaczają straty dla partnera prywatnego (ryzyko dostępności);
- umowa może przewidywać, że jeżeli inwestor prywatny nie zapewni gwarantowanego poziomu oszczędności zobowiązany będzie do zapłaty na rzecz gminy kar umownych każdorazowo odpowiadających różnicy pomiędzy poziomem udzielonej gwarancji, a faktycznie osiągniętym poziomem oszczędności (ryzyko dostępności).

Wariant ppp:



ZALETY

- jedną płatnością gmina wynagradza partnera prywatnego za osiągnięty poziom oszczędności tak, jak za eksploatację punktów świetlnych;
- prosta struktura (gmina rozlicza się jedynie z partnerem prywatnym wg stawki ryczałtowej);
- duża swoboda kształtowania struktury finansowo-prawnej transakcji;
- zobowiązanie wobec partnera prywatnego może być neutralne dla państwowego długu publicznego (w razie odpowiedniego podziału ryzyk).

WADY

- wynagrodzenie inwestora prywatnego będzie wydatkiem bieżącym budżetu gminy;

Podsumowanie

Powyższe rozważania mają charakter ogólny i wymagają odniesienia do uwarunkowań poszczególnych projektów. Doświadczenia polskie, a także zagraniczne pozwalają jednak na sformułowanie zaprezentowanych w niniejszym artykule uogólnień. Wraz z rozwojem tego sektora współpracy międzysektorowej i rosnącymi doświadczeniami krajowymi uzasadnione będzie szersze omówienie tego typu przedsięwzięć, co na łamach niniejszego Biuletynu z pewnością będzie uczynione.



Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest rządową agencją wykonawczą, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech ogólnopolskich programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki oraz Rozwój Polski Wschodniej.**

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców.

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU)**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W około 140 ośrodkach KSU na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także otrzymać pożyczkę lub poręczenie. PARP jest ponadto koordynatorem i członkiem jednego z 4 obecnych w Polsce konsorcjów sieci **Enterprise Europe Network**, w skład którego wchodzi ośrodki oferujące przedsiębiorcom nieodpłatne, kompleksowe usługi informacyjne, szkoleniowe i doradcze z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, organizacji udziału w misjach i targach oraz świadczące pomoc w znalezieniu partnerów do współpracy gospodarczej i w transferze technologii.

Zaangażowanie PARP w międzynarodowe fora i organizacje zajmujące się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności przekłada się na jakość oferowanych usług i ich zbieżność ze światowymi trendami. Członkostwo w **TAFITIE** (Europejska Sieć Agencji Innowacyjnych) gwarantuje stały dostęp do najlepszych praktyk stosowanych w wiodących europejskich agencjach wspierających innowacyjność. PARP jest również członkiem stowarzyszonego w Polsce konsorcjum Stowarzyszenie Parków Naukowo-Technologicznych i Stref Innowacji), dzięki czemu korzysta z bogatych doświadczeń zagranicznych parków naukowo-technologicznych.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje 25 **specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi**, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji www.parp.gov.pl korzysta ponad milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępnych w PARP informacji nt. programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu, mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Informatorium** PARP. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i mailowo oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi wnioskodawcami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (IPPP), jako niezależna fundacja (NGO) wspiera administrację samorządową i centralną w tworzeniu planów rozwoju infrastruktury i usług publicznych jak i w ich urzeczywistnianiu w drodze współpracy z sektorem prywatnym, szczególnie w drodze ppp i koncesji. Instytut PPP pomaga również sektorowi prywatnemu rozwijać działalność na rynku inwestycji publicznych – zwłaszcza w modelu partnerstwa publiczno-privatnego. Celem statutowym Instytutu PPP jest krzewienie idei ppp w Polsce. Instytut PPP jest partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-privatne” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1. „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

Więcej informacji: www.ippp.pl