

2012

# Biuletyn partnerstwa publiczno- prywatnego



3

# 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.), Elżbieta Bagińska, Maciej Dobieszewski, Bartosz Korbus, Dawid Zalewski.

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](http://www.parp.gov.pl)

Współpraca:

Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, partner projektu

[www.ippp.pl](http://www.ippp.pl)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na stronie [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)

ISBN 978-83-7633-150-8

Wydanie I

Nakład 2000 egz.

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Pracownia C&C

[www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)



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

## Spis treści

I. Wstęp.....	4
II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe .....	5
2.1 Analiza prawna przedsięwzięcia .....	8
2.2 Analiza organizacyjna przedsięwzięcia .....	8
2.3 Analiza instytucjonalna przedsięwzięcia .....	11
2.4 Analiza techniczna przedsięwzięcia .....	11
2.5 Analiza ryzyk.....	12
2.6 Analiza finansowo-ekonomiczna .....	15
2.7 Analiza podatkowa.....	29
2.8 Badanie rynku (test rynku) .....	29
III. Ppp w praktyce.....	32
3.1 Misja studyjna ppp do Portugalii.....	32
3.2 Partnerstwo publiczno-prywatne w budowie i zarządzaniu autostradami w Polsce.....	36
IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego.....	47
4.1. Ruszył Konkurs 3P .....	47
4.2. Cykl szesnastu seminariów regionalnych zorganizowanych w ramach projektu – podsumowanie .....	48
4.3. Sprawozdanie z debaty nad wynikami badań rynku ppp.....	82
4.4. Konsultacje społeczne z perspektywą płci przedsięwzięć PPP .....	94
V. ABC ppp.....	97
5.1 Nowe podejście EUROSTAT do klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do deficytu i długu publicznego.....	97



## I. Wstęp

Projekt systemowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Partnerstwo Publiczno-Prywatne”, którego częścią jest również niniejsza publikacja przynosi już pierwsze wymierne rezultaty. Zakończyła się główna część badania potencjału realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Opublikowano trzy pierwsze raporty zawierające wyniki tego badania. Badanie odnosiło się do takich zagadnień, jak m.in.: dojrzałość instytucjonalna, organizacyjna i osobowa do współpracy z podmiotami prywatnymi w Polsce w ramach formuły ppp, przygotowanie organizacyjne na zmiany w sposobie funkcjonowania wynikające z ppp, doświadczenia instytucji publicznych i przedsiębiorców przy planowaniu i realizacji projektów ppp, w końcu poziom wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Trzy pierwsze Raporty (Raport z analizy danych

zastanych, Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych oraz Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców) opublikowane zostały w dniu 5 czerwca na stronie internetowej projektu [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl). A już 19 czerwca 2012 r. w siedzibie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości odbyło się spotkanie w gronie ekspertów w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego, którego celem było **omówienie wniosków z badania oraz dyskusja o postulatach działań mających na celu aktywizację rynku ppp**, sformułowanych na podstawie wniosków z tego badania. W niniejszym trzecim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” znajdziecie Państwo sprawozdanie z tej debaty, podobnie jak przedstawienie podstawowych zagadnień poruszanych w Raportach. W czerwcu również dobiegł końca **cykl szesnastu seminariów regionalnych**, w których to przedstawiciele podmiotów administracji publicznej oraz sektora prywatnego mieli możliwość zapoznać się z teoretycznymi i praktycznymi aspektami stosowania ppp przy realizacji zadań publicznych. Na łamach „Biuletynu ppp” zamieściliśmy zatem sprawozdanie podsumowujące przebieg wszystkich seminariów regionalnych.

Wyniki badań, podobnie jak dyskusje z uczestnikami seminariów regionalnych, wskazują na duże zainteresowanie przedstawicieli podmiotów publicznych kwestiami poprawnego wdrożenia przedsięwzięć ppp. Zgodnie z założeniami cyklu wydawniczego „Biuletynu ppp” po omówieniu podstawowych zagadnień dotyczących kwestii ppp i działań organizacyjnych w ramach struktury urzędu sprzyjających realizacji projektów, czas na omawianie poszczególnych zagadnień obejmujących **problematykę przygotowania analiz przedrealizacyjnych konkretnych przedsięwzięć**. Pierwszy tekst poświęcony tematyce analiz jest wstępem do szczegółowego omówienia poszczególnych etapów takich analiz, które zamieszczane będą w kolejnych numerach „Biuletynu ppp”.

Kolejnym rezultatem realizacji projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” jest publikacja pn. „Konsultacje społeczne z perspektywą płci przedsięwzięć PPP”, poświęcona znaczeniu kwestii **równości szans kobiet i mężczyzn w prowadzeniu konsultacji społecznych przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego**. Rozważając wdrożenie projektu ppp, warto odpowiednią wagę przyłożyć do konsultacji społecznych z uwzględnieniem obecności kobiet i mężczyzn na etapie planowania, realizacji i ewaluacji konsultacji. Wbrew obiegowym opiniom zasada ta ma znaczenie przy planowaniu projektów infrastrukturalnych, które są najczęstszym przedmiotem ppp. Kobiety i mężczyźni różnią się postrzeganiem problemów i potrzebami, które mają w odniesieniu do miejsc użyteczności publicznej i planowania przestrzeni. Zatem, aby efektywnie odpowiadać na potrzeby tych grup należy uwzględniać ich głos w planowaniu projektów, a także zapewniać im obecność w procesie konsultacji społecznych. Zapraszamy do lektury opracowania załączonego do niniejszego numeru „Biuletynu ppp”, jak i dostępnego na stronie projektu.

Warto też zapoznać się z **doświadczeniami szeroko rozumianego ppp w sektorze autostrad oraz nowymi wytycznymi w obszarze kwalifikacji ppp pod kątem limitów długu publicznego w ujęciu EURO-STAT**, szczególnie w kontekście analizy doświadczeń portugalskich, przekazanych przedstawicielom polskiej administracji rządowej i samorządowej w trakcie wizyty studyjnej zorganizowanej przez Ministerstwo Gospodarki. Zapraszam do lektury trzeciego numeru „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”.

# II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

## Wprowadzenie

Marcin Wawrzyniak  
Instytut PPP

Założeniem cyklu dwunastu „Biuletynów partnerstwa publiczno-prywatnego” jest m.in. przybliżenie kolejnych etapów wdrażania przedsięwzięć typu partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji. W dwóch poprzednich publikacjach omówiliśmy już kwestie wprowadzenia przedsięwzięć ppp do założeń polityki realizacji zadań publicznych i przygotowania ram instytucjonalnych realizacji tego typu projektów. Nadszedł więc czas na skupienie się na kwestii kluczowej, tj. **analizie konkretnych projektów pod kątem zasadności ich wdrożenia w formule wybranej współpracy publiczno-prywatnej.**

Stwierdzenie zasadności zastosowania ppp w konkretnym wypadku jest kluczowe dla prawidłowego ustanowienia kryteriów wyboru najlepszej oferty na etapie wyłaniania partnera prywatnego i negocjowania umowy o ppp. Analizy powinny odpowiedzieć na pytanie, dlaczego, w konkretnym przedsięwzięciu zakwalifikowanym wstępnie jako możliwe do wdrożenia w formule ppp, podmiot publiczny angażuje się we współpracę, a nie wykonuje danego zadania samodzielnie. Ponadto analizy powinny pozwolić na wybór najlepszej z punktu widzenia interesu publicznego formy ppp, najpełniej wpisującej się w założenia podmiotu publicznego uzasadniające współpracę. Analiza pozwala na odpowiedź, czy w ogóle warto zastosować w konkretnym przypadku ppp oraz jaki model ppp jest najlepszy dla osiągnięcia stawianych danemu przedsięwzięciu celów. W obecnie obowiązujących regulacjach dotyczących ppp brak jest formalnego wymogu przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, jak miało to miejsce przed rokiem 2008, na mocy pierwszej regulacji ppp z 2005 r. Brak przeprowadzenia tych analiz opisanych w ustawie, jak i w towarzyszących jej rozporządzeniach skutkowało nieważnością umowy o ppp. Obecnie jednak, mimo braku formalnych zaleceń co do przeprowadzenia przedsięwzięcia, jak i zakresu i metodologii takiej analizy trudno wyobrazić sobie uzasadnione merytorycznie wdrożenie przedsięwzięcia i wypracowanie kryteriów oceny ofert na etapie przetargu. Analizy takie pozwalają ocenić jaki sposób realizacji konkretnego przedsięwzięcia jest sensowny z punktu widzenia władz i nawet jeśli wykażą, że ppp czy koncesja w danym przypadku nie są najlepszym sposobem realizacji przedsięwzięcia, pozwalają na wybór formy optymalnej, możliwej do samodzielnej realizacji przez podmiot publiczny. Refleksja na temat zasadności przeprowadzenia przedsięwzięcia, jego ram technicznych, finansowych, ekonomicznych i prawnych sprzyja gospodarności działania strony prywatnej i pozwala na zminimalizowanie ryzyka politycznego i kontrolnego realizacji inwestycji publicznych, szczególnie w formule mało jeszcze popularnego ppp i koncesji. Różny będzie zakres tej analizy, zależnie od formy wkładu podmiotu publicznego i koncesji wynagrodzenia strony prywatnej. Jej złożoność podyktowana będzie na pewno skalą przedsięwzięcia. Złożoność i kompleksowość analiz zależna będzie od stopnia złożoności przedsięwzięcia – jego skali technicznej, uwarunkowań prawnych, wielkości i formy wkładu własnego, a przede wszystkim formy wynagrodzenia strony prywatnej. Uzasadnieniem przeprowadzenia analizy badającej zasadność realizacji konkretnego projektu będzie w razie występowania płątności z budżetu również konieczność zbadania **jakiego rodzaju ryzyka występują w kontrakcie i jak ich rozkład wpłynie na wieloletnie plany finansowe wdrażających je podmiotów**

## Analiza zasadności stosowania ppp



## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

**publicznych.** Stosownie do analizy, kształtować się będzie umowa o ppp, kryteria wyboru partnera, a ostatecznie kryteria oceny efektywności zachowań partnera prywatnego w trakcie realizacji kontraktu i na etapie zakończenia. Dopiero po zamknięciu całego cyklu projektu możliwa będzie ostateczna ocena, czy pierwotnie przyjęte założenia zasadności wdrożenia projektu ppp okazały się zasadne, jednak aby cały proces mógł się rozpocząć, analizy przeprowadzone muszą być na jego początku. Założeniem pierwszego artykułu na temat analiz przedrealizacyjnych będzie zarysowanie obszarów, z jakimi zetknie się każdy podmiot publiczny pragnący prześledzić, czy lepiej realizować dane zadania samodzielnie, czy we współpracy z sektorem prywatnym. Jak wspomniano, zakres tych analiz będzie różny zależnie od struktury ekonomicznej współpracy, ale i w zależności od rodzaju zadań publicznych i konkretnych uwarunkowań technicznych analizowanego przedsięwzięcia. W kolejnych wydaniach „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” będziemy zamieszczać materiały pogłębiające poszczególne wątki związane z kluczowym elementem procesu ppp, jakim jest analiza przedrealizacyjna, dotycząca obszaru merytorycznego (analizy technicznej, ekonomicznej, prawnej), jak i uwarunkowań branżowych, zależnych od rodzaju zadania publicznego, którego analizowane przedsięwzięcie dotyczy.

### Cel i obszary analizy

Celem analizy przedrealizacyjnej, niezależnie od aspektu porównawczego (pytanie – działać samodzielnie czy z partnerem prywatnym?) jest zawsze udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dane przedsięwzięcie jest możliwe do wdrożenia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, pod kątem prawnym i finansowym, ale także pod kątem technicznym, instytucjonalnym i organizacyjnym. Odrębnie omówione zostanie zagadnienie wykonalności rynkowej przedsięwzięcia i „testu rynku”.

U podstaw realizacji każdego przedsięwzięcia w ppp leży konieczność zapewnienia przez podmiot publiczny ciężących na nim ustawowo zadań i usług użyteczności publicznej. Realizacja tychże zadań i usług wymaga każdorazowo wysokich nakładów finansowych pochodzących z budżetów podmiotów publicznych. A trzeba tutaj dodać, iż **z każdym rokiem rosną wymagania obywateli w stosunku do podmiotów publicznych, jeżeli chodzi o skalę i jakość realizacji usług publicznych**, co jednak w żaden sposób nie przekłada się na wzrost możliwości finansowych podmiotów publicznych. Sytuacja jest wręcz odwrotna. Obecna, nienajlepsza ogólnosiwiatowa oraz przede wszystkim europejska koniunktura gospodarcza i finansowa zmusza do wprowadzenia znacznych oszczędności w całym sektorze publicznym. W sytuacji, gdy z różnych przyczyn, możliwości finansowe podmiotów publicznych stają się ograniczone, niezbędne staje się znalezienie partnera prywatnego zdolnego zapewnić finansowanie i realizację przedsięwzięcia publicznego.

Odpowiednie podejście do przedsięwzięcia już w fazie przedrealizacyjnej pozwoli na uniknięcie szeregu problemów w przyszłości. Ponadto dogłębna i przekrojowa analiza odpowie wstępnie na bardzo ważne pytanie dotyczące podziału ryzyk w ramach przedsięwzięcia, co z kolei umożliwi oszacowanie wpływu wydatków na przedsięwzięcia ponoszonych przez stronę publiczną na jej poziom zadłużenia.

Analiza winna zatem skupiać się na możliwie pełnym zaprezentowaniu informacji najistotniejszych z punktu widzenia podjęcia decyzji o wdrożeniu danego przedsięwzięcia w formule ppp lub innej. Nie jest jednakże wykluczona sytuacja, w której wyniki analiz wskazywać będą na brak możliwości lub nieopłacalność nawiązania współpracy w formule ppp. Może być też tak, że z punktu widzenia strony publicznej okaże się, że wybrany model ppp jest potencjalnie korzystniejszy od samodzielnej realizacji przedsięwzięcia, ale jego efektywność finansowa będzie zbyt mała, aby zainteresować stronę prywatną. W takiej sytuacji rekomendowanym rozwiązaniem wydaje się być ponowne rozpatrzenie tradycyjnej metody realizacji przedsięwzięcia lub rewizja jego założeń (np. odnośnie do zakresu przedsięwzięcia).

Ppp nie zawsze musi być najlepszą formą realizacji zadań publicznych czy choćby formą dostarczania usług użyteczności publicznej. Podmioty publiczne, rozważając możliwość zaangażowania się w ppp, powinny starannie przeanalizować wszelkie okoliczności faktyczne i prawne.

Nie każda forma ppp musi się dobrze sprawdzić w konkretnej sytuacji. Niewłaściwie zaprojektowana współpraca może być równie nieefektywna, jak już niezadawalające metody tradycyjne, a błędy w ułożeniu relacji

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

między partnerami mogą być daleko groźniejsze niż samodzielne błędne rozstrzygnięcia administracji publicznej. **Decyzja o realizacji zadania publicznego w drodze kontraktu ppp powinna być efektem starannej i wszechstronnej analizy wskazującej, że jest to optymalny model realizacji przedsięwzięcia.**

Nieobowiązująca już ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 r. (zwana dalej u.p.p.p) wprost stawiała wymóg warunkujący przystąpienie do realizacji projektu ppp, polegający na dokonaniu analizy przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz związanych z nim zagrożeń. Analiza ta dotyczyć miała (art. 11 ust. 1 ww. ustawy):

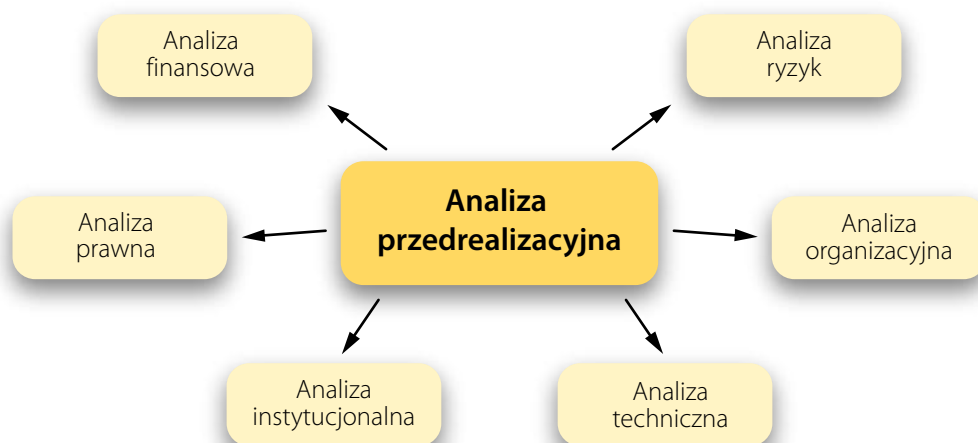
- identyfikacji ryzyk i określenia ich optymalnej alokacji oraz ich wpływu na poziom długu publicznego oraz deficytu finansów publicznych;
- aspektów ekonomicznych i finansowych projektu, w tym porównania kosztów realizacji przedsięwzięcia w formule ppp do formuły „tradycyjnej”;
- porównania korzyści wynikających z ppp do korzyści z innych modeli (value for money);
- stanu prawnego składników majątkowych.

Fakt uchylenia przepisów zobowiązujących do przeprowadzenia wspomnianych analiz nie oznacza jednak, że ich treść merytoryczna powinna popaść w zapomnienie. Przeciwnie, mimo krytyki formułowanej pod kątem pierwszej ustawy, zakres zdefiniowanych w niej analiz jak najbardziej odpowiada regułom poprawnej analizy przedsięwzięcia, nie tylko badanego pod kątem zasadności jego wdrożenia w formule ppp. **Rozważając zakres analiz, warto pamiętać, że często główne aspekty organizacyjno-finansowe przedsięwzięcia ustalone zostaną dopiero w toku negocjacji z potencjalnymi partnerami.** Konstrukcja procedur negocjacyjnych i dialogu konkurencyjnego, jak również negocjacji z ustawy koncesyjnej pozwalają na wypracowanie optymalnego modelu i zasad współpracy w ramach ppp, aż do momentu wyboru wykonawcy.

Jednakże zasadnicze analizy przedsięwzięcia wskazujące, czy ppp w ogóle jest korzystnym wariantem, muszą zostać wykonane już na samym początku planowania.

Prawidłowości analiz przedrealizacyjnych służy wpisanie przesłanek pozwalających na stwierdzenie zasadności realizacji przedsięwzięcia do dokumentów określających politykę podmiotu publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych. Analiza przedrealizacyjna pozwoli podmiotowi publicznemu poznać potencjał planowanego przedsięwzięcia i przygotować się do negocjacji z partnerem prywatnym.

### Zakres niezbędnych analiz



Jednym z założeń analizy przedrealizacyjnej powinno być dokonanie oceny nie jednego, a kilku rozwiązań dotyczących zrealizowania przedsięwzięcia. W praktyce przyjmuje się, iż każde z przedsięwzięć może zostać zrealizowane w określonej liczbie wariantów i modeli.

Określenie „wariant” odnosi się przede wszystkim do przedmiotu przedsięwzięcia, tj. do możliwych do zastosowania rozwiązań technicznych (jakość) czy zakresu przedsięwzięcia (ilość), ewentualnie jego lokalizacji. Wprowadzenie do analizy przedrealizacyjnej kilku różnych wariantów przedsięwzięcia i ich porównanie (w odniesieniu do wyników pozostałych analiz) pozwala na dokonanie wyboru najkorzystniejszego i najbardziej realnego do zrealizowania zakresu przedsięwzięcia.



## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Z kolei określenie „model przedsięwzięcia” odnosi się przede wszystkim do formy organizacyjno-prawnej realizacji danego przedsięwzięcia. Porównywać można zatem model zakładający wdrożenie przedsięwzięcia poprzez zawiązanie przez partnerów spółki ppp, jak i tylko i wyłącznie w oparciu o zawartą umowę o ppp. Porównanie takie daje odpowiedź na pytanie, czy zakładana forma współpracy pomiędzy partnerami jest formą optymalną i najwłaściwszą czy może konieczne jest dokonanie stosownych zmian w jej strukturze.

### 2.1. Analiza prawna przedsięwzięcia

Analiza ta swoim zakresem obejmuje zagadnienie związane przede wszystkim z legalnością planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Celem przeprowadzania tego typu analizy jest zbadanie prawnej dopuszczalności realizacji oraz wskazanie istotnych z punktu widzenia sukcesu realizacji zagadnień prawnych.

Analiza prawna obejmować powinna (w zależności od stopnia przygotowania przedsięwzięcia i branży w jakiej jest realizowane przedsięwzięcie):

- szczegółowy opis poszczególnych etapów przedsięwzięcia, w tym czynności przygotowawczych, które powinny zostać podjęte przez podmiot publiczny;
- określenie zezwoleń administracyjnych, uzgodnień i opinii wymaganych dla realizacji przedsięwzięcia, oraz innych istotnych zagadnień związanych z procesem budowlanym, przy uwzględnieniu m.in. regulacji następujących aktów prawnych:
  - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
  - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
  - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane;
- szczegółowy opis procedury wyboru partnera prywatnego, wraz z procedurą odwoławczą;
- wskazanie wzajemnych relacji pomiędzy ustawą o ppp, ustawą o koncesjach oraz Prawem Zamówień Publicznych;
- analizę zagadnienia gospodarowania majątkiem publicznym przez partnera prywatnego w okresie realizacji przedsięwzięcia wraz z rekomendacjami dotyczącymi zabezpieczenia interesów podmiotu publicznego;
- zasady przejęcia składników majątkowych po zakończeniu przedsięwzięcia;
- analizę zagadnienia wynagrodzenia partnera prywatnego;
- identyfikację i opis dokumentacji, która powinna zostać opracowana w związku z realizacją przedsięwzięcia;
- analizę zagadnienia pomocy publicznej, która może wystąpić w ramach realizacji przedsięwzięcia;
- analizę wpływu przedsięwzięcia na dług publiczny;
- wskazanie zakresu szczegółowego przedmiotu potencjalnych usług doradztwa prawnego i finansowego, rekomendowanych przy realizacji przedsięwzięcia;
- szczegółowy harmonogram i schemat działań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia.

### 2.2. Analiza organizacyjna przedsięwzięcia

Analiza organizacyjna dostarcza informacji niezbędnych dla wdrożenia właściwych i najbardziej uzasadnionych rozwiązań organizacyjnych skutecznie wspomagających realizację przedsięwzięcia na każdym z jego etapów, tj. na etapie realizacji (roboty budowlane) i etapie zarządzania. Analiza ta obejmuje swoim zakresem przyjęte w ramach przedsięwzięcia modele biznesowe i metody zarządzania. Definiuje ona także poszczególnych uczestników realizacji przedsięwzięcia w formule ppp.

Należy bowiem przyjąć, iż poza partnerem prywatnym oraz podmiotem publicznym w realizację przedsięwzięcia będą zaangażowane również inne podmioty, takie jak: doradcy zewnętrzni (doradcy prawni, doradcy finansowi, doradcy techniczni czy doradcy ds. zamówień publicznych), podmioty finansujące, np. banki, ubezpieczyciele czy w końcu wykonawcy robót i usług.

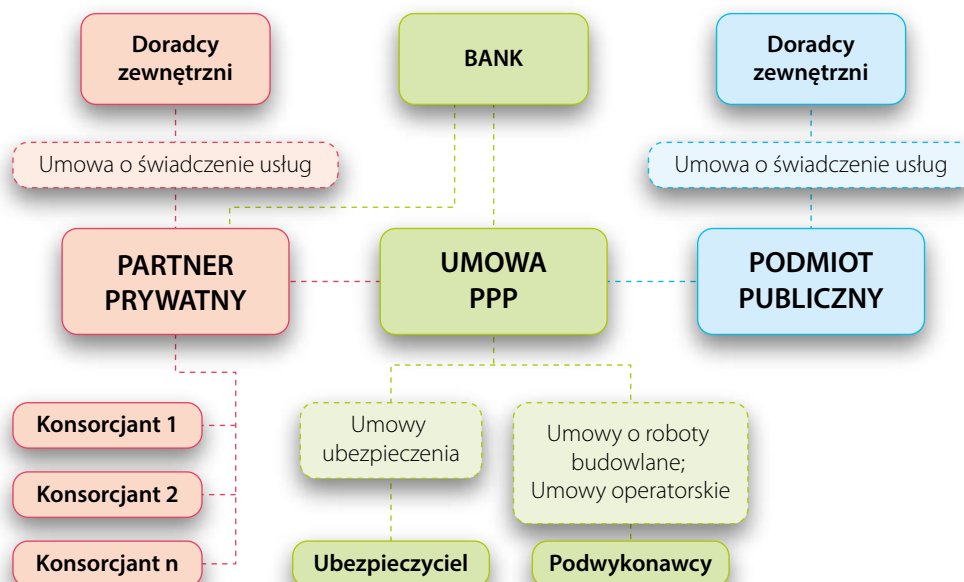
Analiza przedrealizacyjna wskazuje zatem na powiązania pomiędzy uczestnikami procesu wdrażania przedsięwzięcia, jak i dalszej jego eksploatacji. Jest bezpośrednią pochodną analizy prawnej przedsięwzięcia. Wskazuje rekomendowane do wdrożenia rozwiązania z zakresu realizacji przedsięwzięcia oraz daje obraz wyobrażonego kształtu współpracy w ramach zawiązanego partnerstwa.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

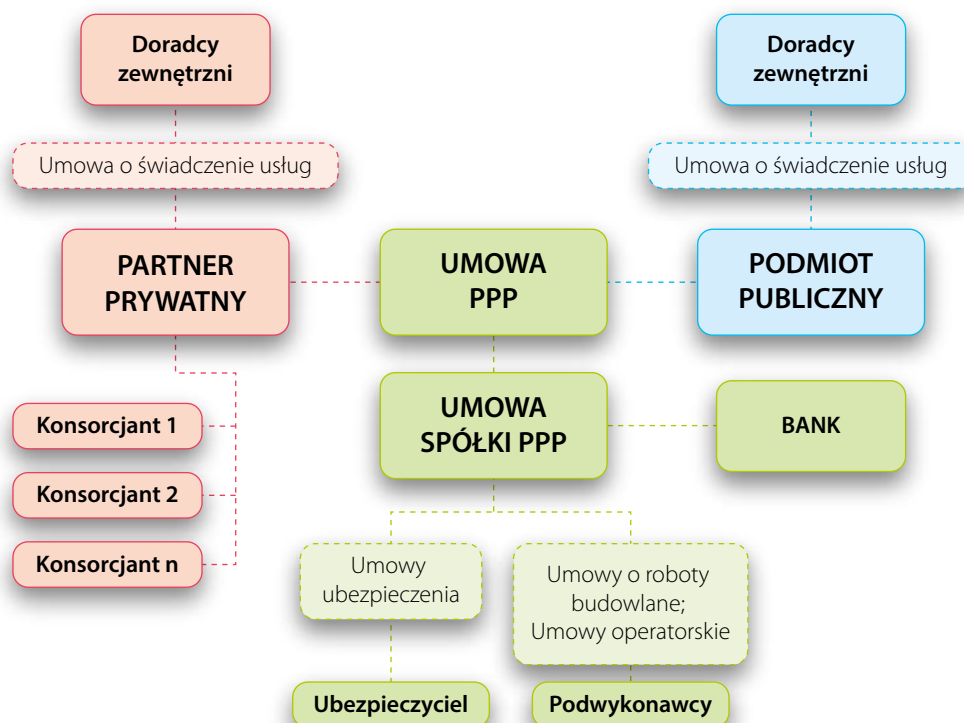
Generalizując, za główne cele analizy organizacyjnej uznać należy:

- zdefiniowanie uczestników przedsięwzięcia oraz określenie ich wzajemnych powiązań;
- ustalenie, czy niezbędne jest utworzenie nowych struktur, np. spółki celowej dla realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny;
- analizę zagadnień związanych z ewentualnym utworzeniem spółki celowej o kapitale mieszanym.

Przykładowe schematy będące wynikiem analizy organizacyjnej zamieszczono poniżej:



Schemat 1. Realizacja przedsięwzięcia w formie ppp kontraktowego



Schemat 2. Realizacja przedsięwzięcia w formie spółki ppp

Informacje uzyskane w toku analizy organizacyjnej są dla podmiotu publicznego podstawą do podejmowania kluczowych decyzji umożliwiających wdrożenie przedsięwzięcia.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

### Podział zadań pomiędzy partnerami

Jednocześnie na etapie analizy organizacyjnej dokonuje się podziału zadań pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Podział ten początkowo ma charakter zupełnie pogładowy, jednakże daje on pewne wyobrażenie nt. zakresu obowiązków poszczególnych stron przedsięwzięcia, a także stanowi on punkt wyjścia do negocjacji w trakcie postępowania o zawarcie umowy ppp.

Poniżej zaprezentowano przykładowy podział zadań pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w ramach poszczególnych etapów przedsięwzięcia dotyczącego budowy obiektu sportowo-rekreacyjnego:

#### Etap nawiązania współpracy

- współpraca pomiędzy partnerami zostanie nawiązania po przeprowadzeniu postępowania przetargowego (ewentualnie koncesyjnego). Konkretny tryb postępowania jest ustalany po przeprowadzeniu wstępnych analiz finansowych i prawnych – zależnie od przyjętego modelu podziału ryzyka rynkowego (podaży i popytu), jaki ma występować, tj. struktury wynagrodzenia strony prywatnej w ramach przedsięwzięcia. Jeżeli w wyniku analiz okaże się, iż zasadnicza część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi z korzyści z przedsięwzięcia, to partner prywatny zostanie wyłoniony w tzw. trybie koncesyjnym z uwzględnieniem przepisów ustawy o ppp lub jedynie na mocy ustawy koncesyjnej. Jeżeli z kolei wynik analiz wskaże, iż większość wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzić będzie z zapłaty sumy pieniężnej przez stronę publiczną, to partner prywatny wyłoniony zostanie w sposób określony w ustawie prawo zamówień publicznych z uwzględnieniem przepisów ustawy o ppp. W praktyce oznacza to, iż podmiot publiczny powinien wyłonić partnera prywatnego, stosując dialog konkurencyjny lub negocjacje z ogłoszeniem.
- w zależności od przyjętego rozwiązania organizacyjnego za rzeczową realizację odpowiedzialna będzie operacyjnie spółka celowa ppp, utworzona przez partnerów na mocy postanowień umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub partner prywatny w zakresie, w jakim stanowi o tym umowa.
- wkładem własnym w realizację przedsięwzięcia strony partnera prywatnego będą środki finansowe wymagane do zrealizowania przedsięwzięcia, rzadziej składniki majątkowe.
- wkładem własnym w realizację przedsięwzięcia podmiotu publicznego będzie nieruchomości/nieruchomości, na których realizowane będzie przedmiotowe przedsięwzięcie oraz rzadziej środki finansowe.

#### Etap rzeczowej realizacji

- po nawiązaniu współpracy nastąpi rozpoczęcie rzeczowej realizacji przedsięwzięcia.
- do zadań partnera prywatnego na etapie rzeczowej realizacji najczęściej należeć będzie:
  - opracowanie dokumentacji projektowej oraz pozyskanie wszystkich wymaganych prawem pozwoleń i decyzji w tym decyzji środowiskowej;
  - rozpoczęcie, przeprowadzenie i zakończenie procesu inwestycyjnego.
- do zadań podmiotu publicznego na etapie rzeczowej realizacji należeć będzie przekazanie nieruchomości, na których realizowane ma być przedsięwzięcie.

#### Etap eksploatacji i zarządzania

Po rzeczowej realizacji inwestycji, na etapie eksploatacji najczęściej, to partner prywatny będzie zarządzał wybudowaną w ramach przedsięwzięcia infrastrukturą.

Partner na tym etapie odpowiada zazwyczaj za większość zadań i kosztów związanych z zarządzaniem powstałą infrastrukturą. Partner ponosi koszty amortyzacji, usług związanych z utrzymaniem porządku, konserwacją, ubezpieczeniem infrastruktury, przeglądów i remontów, w zakresie w jakim ponosi ryzyko dostępności w odniesieniu do przyjętego standardu eksploatacyjnego. Partner zarządzając infrastrukturą odpowiada za artykuły techniczne, koszty osobowe, koszty administracyjne związane z bieżącymi potrzebami przydzielonego/zatrudnionego zespołu specjalistów odpowiedzialnych za bezpośrednie zarządzanie przedsięwzięciem.

#### Etap zakończenia obowiązywania umowy ppp

Po zakończeniu okresu obowiązywania umowy ppp partner prywatny przestanie zarządzać wybudowaną infrastrukturą. Obiekt od tego momentu znajdował się będzie w całkowitej dyspozycji Miasta.

### 2.3. Analiza instytucjonalna przedsięwzięcia

Celem analizy instytucjonalnej jest wykazanie wewnętrznych struktur podmiotów zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia, z tym, że na etapie przedrealizacyjnym analiza ta w głównej mierze dotyczy uwarunkowań działalności podmiotu publicznego. Analiza instytucjonalna pozwala ustalić, **czy w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego funkcjonują odpowiednie mechanizmy umożliwiające właściwe wdrożenie przedsięwzięcia ppp**. Efektem takiej analizy może być stwierdzenie, iż konieczne jest powołanie zespołu ekspertów ds. partnerstwa publiczno-prywatnego. A o tym jaki zakres zadań powinien mieć taki zespół mogą Państwo przeczytać w poprzednim, drugim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego”.

### 2.4. Analiza techniczna przedsięwzięcia

Analiza techniczna ma na celu zdefiniowanie przedmiotu przedsięwzięcia. Z jednej strony winna ona określać zakres rzeczowy, a z drugiej wskazywać na funkcjonalność przedsięwzięcia. Specyfiką omawianej analizy w przypadku ppp jest refleksja nie tyle nad ściśle technologiczną stroną projektu, co nad ostatecznym funkcjonalnym przeznaczeniem infrastruktury, która ma być zbudowana czy zmodernizowana. Podkreślić należy, iż analiza ta winna dotyczyć całego przedsięwzięcia, nie tylko w zakresie zadania publicznego, ale również obejmować tę część projektu, która ma czysto komercyjny charakter, i służy partnerowi prywatnemu do generowania wynagrodzenia „koncesyjnego” z przedsięwzięcia. Zakładając, że zakres przedsięwzięcia obej-

**Program funkcjonalno-użytkowy**



muje np. budynki przeznaczone na cele mieszkalnictwa komunalnego, analiza w razie udostępnienia części budynku na cele komercyjne, powinna uwzględniać również możliwość realizacji dodatkowej powierzchni przeznaczonej na działalność usługową. Przy czym należy zauważyć, że na wstępnym etapie badania możliwości realizacji przedsięwzięcia w sensie technicznym, opracowywanie dokumentacji technicznej służącej uzyskaniu pozwolenia na budowę zupełnie mija się z celem. Po pierwsze doprecyzowywanie rozwiązań technicznych odbywać się będzie poprzez współdziałanie z partnerem prywatnym (czy innymi podmiotami biorącym udział w postępowaniu mającym wyłonić partnera), a sam projekt zostanie wykonany zgodnie z zawartą umową przez partnera prywatnego przy akceptacji strony publicznej. Po drugie **zbyt szczegółowe określenie rozwiązań technicznych jeszcze przed wyłonieniem partnera prywatnego przyczynić się może do spadku atrakcyjności przedsięwzięcia w oczach strony prywatnej** lub do utraty szeregu propozycji strony prywatnej, które sprzyjają optymalizacji ekonomicznej przedsięwzięcia, korzystnie wpływając na ostateczny bilans projektu. Tym samym, zważywszy na czasochłonność, jak i koszty prac związanych z opracowaniem dokumentacji technicznej, słuszne wydaje się, by etap analizy technicznej przedsięwzięcia kończył się raczej opracowaniem szczegółowej analizy technicznej lub programu funkcjonalno-użytkowego. Dokument ten posłuży do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty, szczególnie w zakresie analizy warunków finansowych, oferty składanej przez uczestników postępowania oraz będzie podstawą wykonania prac projektowych przez już wybranego partnera prywatnego.

Warszawa – połączenie kolejowe lotniska z centrum miasta  
fot. Instytut PPP

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Dzięki opracowaniu analizy technicznej projektu ppp, można zdefiniować zakres przedsięwzięcia oraz przewidzieć dodatkowe elementy inwestycyjne, np. doprowadzenie mediów, usunięcie kolizji drogowych, usprawnienie ruchu, których realizacja jest niezbędna dla przeprowadzenia procesu inwestycyjnego.

Analiza techniczna na etapie przedrealizacyjnym swoim zakresem obejmować powinna następujące czynności:

- badanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu, wskazując np. na konieczność usunięcia istniejących już obiektów lub możliwość wykorzystania istniejącej infrastruktury;
- proponowany zakres inwestycji zarówno związanej z wykonywaniem zadania publicznego, jak i dodatkowego zadania o charakterze komercyjnym;
- proponowane zagospodarowanie terenu, w tym rozwiązania dotyczące zieleni i małej architektury;
- proponowane rozwiązania technologiczne;
- ocenę stanu technicznego nieruchomości i zdolności podmiotu publicznego do rozporządzania nieruchomościami na potrzeby inwestycji – szczególnie pod względem możliwości zagospodarowania terenu i wzniesienia planowanej infrastruktury (dostępność mediów, dojazd, oddziaływanie na środowisko);
- dodatkowe niezbędne inwestycje umożliwiające realizację przedsięwzięcia w poszczególnych branżach.

Analiza techniczna może zakładać kilka wariantów realizacji inwestycji, łącznie ze zmianą lokalizacji, które w dalszym toku prac zostaną poddane analizom finansowo-ekonomicznym. Umożliwi to m.in. ustalenie, **czy nieruchomości przeznaczone pod inwestycje pozwalają na jej optymalną realizację** w zakresie funkcjonalno-organizacyjnym oraz wykaże zgodność założeń technicznych z warunkami zagospodarowania przestrzennego obszaru, na którym położone są przedmiotowe nieruchomości lub też ewentualne kierunki zmian w miejscowym zagospodarowaniu przestrzennym, konieczne do pełnej realizacji projektów.

Badania rozwiązań technicznych, a także alternatyw lokalizacyjnych poszczególnych wariantów realizacji przedsięwzięcia posłużą ustaleniu optymalnych organizacyjnie i ekonomicznie ram przedsięwzięcia, ze wskazaniem konkretnych rozwiązań zwiększających efektywność inwestycji. Jednocześnie poprawna analiza techniczna przedsięwzięcia pozwoli na określenie wariantu, który zostanie poddany dalszym analizom ekonomicznym, prawnym i testowi rynku.

### 2.5. Analiza ryzyk

Celem analizy ryzyk jest ustalenie prawdopodobieństwa wygenerowania przez projekt określonych wyników, jak również ustalenie najbardziej prawdopodobnego przedziału odchylenia tych wyników od wartości reprezentującej najbardziej dokładny ich szacunek. Analiza ryzyka daje lepszą podstawę do oceny stopnia ryzykowności określonego przedsięwzięcia.

Według Wytycznych Dyrektoriatu Generalnego Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego ze stycznia 2003 r.: „*ryzyko określone jest jako jakkolwiek czynnik, zdarzenie lub wpływ, który zagraża korzystnemu zakończeniu projektu w kontekście czasu, kosztu lub jakości*”.

#### **Właściwa alokacja ryzyk**

Kluczową zasadą ppp jest to, że **ryzyko powinno być przekazane stronie, która jest w stanie najlepiej sobie z nim poradzić**. Efektywne rozmieszczenie ryzyka ma bezpośredni wpływ finansowy na projekt, ponieważ skutkuje obniżeniem ogólnych kosztów przedsięwzięcia i dlatego stanowi wzmocnienie wartości w stosunku do zaangażowanych środków finansowych w porównaniu z tradycyjnymi metodami udzielania zamówień publicznych.

Bezpośredni związek pomiędzy ryzykiem a wpływem finansowym polega również na tym, że stopień przeniesienia ryzyka na sektor prywatny ma wpływ na ogólne koszty przedsięwzięcia dla sektora publicznego, ponieważ całe ryzyko związane jest z premią cenową. Dlatego celem musi być osiągnięcie efektywnego przeniesienia ryzyka, a nie tylko zwykłe rozmieszczenie ryzyka dla samego faktu jego dokonania.

W wyniku analizy jakościowej ryzyk należy określić następujące kwestie:

1. Podział ryzyk pomiędzy strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
2. Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk.
3. Wpływ zdefiniowanych ryzyk na realizowane przedsięwzięcie.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Do podstawowych rodzajów ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno--prywatnego należą w szczególności:

1. **Ryzyka związane z budową**, czyli ryzyka powodujące zmiany kosztów i terminów związanych z realizacją budowy, przebudowy lub rozbudowy w ramach przedsięwzięcia, jak również z funkcjonowaniem udostępnionych już składników majątkowych, w szczególności ryzyko:
  - a. opóźnienia w zakończeniu robót budowlanych,
  - b. niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót,
  - c. wzrostu kosztów,
  - d. wystąpienia nieściśłości w specyfikacji wyboru partnera prywatnego,
  - e. związane z wpływem czynników zewnętrznych,
  - f. wystąpienia nieadekwatnych do celu przedsięwzięcia rozwiązań w dokumentacji projektowej,
  - g. związane z pojawieniem się lub zastosowaniem do realizacji przedsięwzięcia nowych technologii,
  - h. wystąpienia wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność składnika majątkowego.
2. **Ryzyka związane z dostępnością**, czyli ryzyka wpływające na sposób, jakość lub liczbę dostarczanych w ramach realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym usług, w szczególności ryzyko:
  - a. związane z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej liczby usług,
  - b. związane z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości,
  - c. braku zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi,
  - d. wzrostu kosztów,
  - e. związane ze sposobem i jakością prac wykonywanych w celu dostarczenia usług,
  - f. nieodpowiedniej kwalifikacji pracowników,
  - g. związane z dostępnością i jakością nakładów lub składników majątkowych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia,
  - h. wystąpienia zmian technologicznych.
3. **Ryzyka związane z popytem**, czyli ryzyka powodujące zmianę popytu na określone usługi, w szczególności ryzyko:
  - a. związane z pojawieniem się konkurencji,
  - b. cykliczności popytu,
  - c. zmiany cen,
  - d. zastosowania przestarzałych technologii,
  - e. pojawienia się nowych trendów rynkowych.

### Podstawowe rodzaje ryzyk

W praktyce podział ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym determinowany będzie każdorazowo szeregiem czynników, takich jak charakter przedsięwzięcia, jego ranga (wartość), lokalizacja itp. Na przykład w przedsięwzięciu dotyczącym budowy i zarządzania mieszkaniami komunalnymi analiza przedrealizacyjna wykazała, iż rozdział ryzyk będzie następujący:

- **ryzyko budowlane ponosić będzie partner prywatny**
- **ryzyko dostępności również ponosić będzie partner prywatny**
- **ryzyko popytu ponosić będzie podmiot publiczny**, ze względu na fakt, iż przeważającą część wynagrodzenia stanowi opłata za dostępność, którą ponosi podmiot publiczny po zapewnieniu wymaganego poziomu dostępności przez partnera prywatnego.

### Przykład podziału ryzyk

Możliwa jest także sytuacja, w której partner prywatny ponosi ryzyko popytu i ryzyko dostępności, podczas gdy ryzyko budowy ponoszone jest w całości przez podmiot publiczny. Zarządzanie obiektem po zakończeniu robót budowlanych również powierzone ma zostać partnerowi prywatnemu.

Jeżeli na podstawie analizy jakościowej ryzyk nie jest możliwe ustalenie podziału ryzyk, pozwalającego stwierdzić, która ze stron umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym ponosi większość ryzyk związanych z robotami budowlanymi, dostępnością i popytem, lub gdy przynajmniej jedno spośród ryzyk charakteryzuje się wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia lub wysokim wpływem na przedsięwzięcie i będzie je ponosił podmiot publiczny, niezbędne jest przeprowadzenie analizy wartościowej ryzyk. W jej wyniku wartość wszystkich ryzyk, w ramach tych rodzajów, zostanie wyrażona liczbowo, w oparciu o prawdopodobieństwo ich wystąpienia i ich wpływ na przedmiotowe przedsięwzięcie.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe



Każda strona szacuje ryzyko inaczej, przy czym strona prywatna stosuje wyższe stopy dyskontowe i w ten sposób uwzględnia w większym stopniu koszty i korzyści. Jest istotne, aby między stronami istniało obopólne zrozumienie w odniesieniu do zakresu oddziaływania ryzyka w celu właściwej oceny kosztu przedsięwzięcia.

Głównym elementem każdego ppp jest rozmieszczenie ryzyka. To, kto przyjmuje ryzyko w świadczeniu usług lub budowaniu, obsłudze i utrzymaniu infrastruktury, jest często podstawowym zagadnieniem ppp. Władza krajowa powinna starać się ograniczyć ryzyko, choć powinna być również świadoma, że ryzyko jest nieodłączną częścią większości projektów i inicjatyw usługowych.

Nie ma jeszcze w Polsce stałych standardów podziału (optymalizacji a nie maksymalizacji) ryzyk, trwa dyskusja na temat tego, jak dużo ryzyka powinno się przenosić z sektora publicznego na sektor prywatny. Zasadniczo **im więcej ryzyka przenosi się na partnera z sektora prywatnego, tym większego finansowego wynagrodzenia będzie on żądał. Ryzyko powinno być przeniesione na stronę, która może je najlepiej przyjąć, w sposób najbardziej efektywny pod względem kosztów.**

Cele przeniesienia ryzyka są następujące:

- Zmniejszenie kosztów przedsięwzięcia w długim okresie poprzez przeniesienie ryzyka na stronę, która w najlepszy sposób sobie z nimi poradzi.
- Dostarczenie zachęt dla wykonawcy, aby dostarczył projekty na czas, zgodnie z wymaganymi normami i w ramach budżetu.
- Poprawa jakości usług i zwiększenie dochodu poprzez bardziej efektywne działanie.
- Zapewnienie bardziej spójnego i przewidywalnego profilu wydatków.

Należy jednakże podkreślić,  **iż faktyczny podział ryzyka dokonywany jest na etapie negocjacji prowadzonych pomiędzy potencjalnymi partnerami prywatnymi a podmiotem publicznym.** Wtedy dopiero precyzyjnie ustala się szczegóły dotyczące alokacji poszczególnych ryzyk pomiędzy uczestnikami przedsięwzięcia. Efekt negocjacji odzwierciedlony powinien zostać zapisami umowy o ppp.

### 2.6. Analiza finansowo-ekonomiczna

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jedną z alternatyw realizacji zadań niezbędnych z punktu widzenia podmiotów publicznych. Dobrze zaprojektowana współpraca umożliwia, przy coraz surowszych ograniczeniach budżetowych dodatkowego finansowania nowych inwestycji, pozyskanie niezbędnego kapitału dla wielu przedsięwzięć jednocześnie i doraźnie, w momencie, w którym są potrzebne, co znacznie polepsza finansową płynność podmiotu publicznego. Ponadto realizacja przedsięwzięć w ramach ppp pozwala wykorzystać w interesie publicznym wiedzę partnerów prywatnych w zakresie zarządzania i eksploatacji, co przekłada się na możliwość ograniczenia kosztów związanych z przedsięwzięciem oraz zwiększenia wartości dodanej dla konsumentów i ogółu społeczeństwa<sup>1</sup>.

Jednym ze sposobów oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach modelu ppp jest wykorzystanie komparatorów. Komparatory są narzędziami, których celem jest optymalizacja procesu wyboru modelu i trybu ppp, określenie jego finansowo-ekonomicznej opłacalności<sup>2</sup> oraz **porównanie z alternatywnym modelem tradycyjnym realizacji przedsięwzięcia**. W chwili obecnej brak jest jednolitej doktryny w zakresie specyfikacji komparatorów. Poniżej omówiono metodologię opartą na trzech rodzajach komparatorów<sup>3</sup>:

#### Rodzaje komparatorów publiczno-prywatnych

**Komparator PPS („Public Private Scan”)** – pozwala on ocenić możliwości realizacji przedsięwzięcia w oparciu o formułę ppp. W przypadku analizy ekonomiczno-finansowej w ramach tego komparatora bada się efektywność finansową przedsięwzięcia i kapitałów w nie zaangażowanych. W przypadku niesatysfakcjonujących wyników uzyskanych w trakcie kalkulacji wskaźników efektywności, badany model powinien zostać odrzucony.

**Komparator PPC („Public Private Comparator”)** – narzędzie, którego celem jest analiza porównawcza hipotetycznego modelu ppp z modelem tradycyjnym. W ramach tego porównania zestawione zostają ze sobą wielkości finansowe związane bezpośrednio z przedsięwzięciem. Końcowe porównanie pozwala ocenić wielkość środków potrzebnych do zagwarantowania trwałości inwestycyjnej i eksploatacyjnej realizowanego przedsięwzięcia. Z uwagi na zmianę wartości pieniądza w czasie, środki te dyskontuje się, co umożliwia skwantyfikowanie wskaźników efektywności kapitału zaangażowanego w przedsięwzięcie przez podmiot publiczny i pozwala na wybranie modelu optymalnego. W przypadku, gdy wyniki osiągnięte przez model ppp są gorsze od wyników uzyskanych w ramach modelu tradycyjnego, model ppp powinien zostać odrzucony. Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy model ppp w przeciwieństwie do modelu tradycyjnego nie powoduje przekroczenia wskaźników budżetowych podmiotu publicznego. Tym samym, mimo gorszych wskaźników efektywności modelu ppp od modelu tradycyjnego, rekomendowany powinien zostać w ramach analizy model ppp, gdyż nie łamie on ograniczeń budżetowych jst. Ostateczna decyzja realizacji przedsięwzięcia pozostaje w gestii podmiotu publicznego.

**Komparator PSC („Public Sector Comparator”)** – w ramach tego komparatora powinny zostać porównane ze sobą modele: rzeczywisty model ppp oparty na wybranej ofercie złożonej w postępowaniu przetargowym z modelem tradycyjnym<sup>4</sup>. Preferowany powinien być model,



<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, Bruksela 2003

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści*, Bruksela 2006

<sup>3</sup> Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2005

<sup>4</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Analiza ryzyka dla projektów budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów*, Warszawa 2010



## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

dla którego wskaźniki efektywności kapitału zaangażowanego w przedsięwzięcie przez podmiot publiczny przyjmują korzystniejsze wartości z zachowaniem dyscypliny budżetowej jst.

W celu zbadania efektywności zaangażowanego kapitału w ramach przedsięwzięcia konieczne jest przeprowadzenie analizy finansowej. **Głównym celem analizy finansowej jest ocena opłacalności przedsięwzięcia<sup>5</sup> oraz kapitału zaangażowanego w to przedsięwzięcia** zarówno z punktu widzenia partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego.

Analiza finansowa powinna uwzględniać odpowiednie założenia makroekonomiczne, mające swoje uzasadnienie w kontekście specyfiki przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego i podmiotu publicznego oraz koncentrować się na wszelkich spodziewanych wpływach i korzyściach oraz wydatkach i obciążeniach wynikających z realizacji przedsięwzięcia. Analiza powinna uwzględniać również tzw. dostępność finansową przedsięwzięcia, tj. czy podmiot publiczny jest w stanie ponieść obciążenia finansowe związane z przedsięwzięciem. Ponadto powinna weryfikować trwałość finansową przedsięwzięcia.

### Zakres analizy finansowej

Tym samym analiza finansowa powinna obejmować swym zakresem następujące zagadnienia:

- Określenie założeń analizy.
- Oszacowanie nakładów inwestycyjnych.
- Wskazanie źródeł finansowania przedsięwzięcia.
- Kalkulację przychodów i kosztów przedsięwzięcia.
- Opracowanie sprawozdań finansowych pro forma.
- Kalkulację wskaźników efektywności przedsięwzięcia oraz zaangażowanego kapitału zarówno przez partnera prywatnego, jak i podmiot publiczny.

## Określenie założeń analizy

Preferowaną metodologią przeprowadzenia analizy finansowej jest metoda DCF (Discounted Cash Flow)<sup>6</sup>. Metoda ta umożliwia szacowanie przyszłych przepływów pieniężnych przy wykorzystaniu odpowiedniej stopy procentowej, służącej do zdyskontowania tych przepływów<sup>7</sup>. Dyskontowanie umożliwia porównanie w czasie sald przepływów środków pieniężnych oraz uwzględnienie ryzyka zmienności pieniądza w czasie<sup>8</sup>. Problem wyznaczenia odpowiedniej stopy dyskontowej zostanie szerzej omówiony w części dotyczącej kalkulacji wskaźników efektywności zaangażowanego kapitału. W ramach metody DCF w trakcie analizy stosuje się m.in. następujące zasady:

- Analiza uwzględnia rzeczywiste wpływy i wydatki pieniężne, w trakcie kalkulacji wskaźników efektywności pomija się niepieniężne pozycje rachunkowe, takie jak m.in. amortyzacja.
- Wpływy i wydatki środków pieniężnych uwzględnia się w roku, w którym zostały faktycznie zaobserwowane.
- W ramach analizy uwzględnia się wartość rezydualną przedsięwzięcia<sup>9</sup>.

### Wartość rezydualna

Wartość rezydualna jest wartością oczekiwanych przepływów środków pieniężnych związanych z przedsięwzięciem w przypadku jego kontynuacji po okresie prognozy<sup>10</sup>. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego w umowie partnerstwa wskazany jest okres współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Tym samym znany jest termin zakończenia partnerstwa. Implikuje to w ramach kalkulacji wskaźników efektywności kapitału zaangażowanego przez partnera prywatnego pominięcie wartości rezydualnej, w przypadku gdy majątek pozostaje po zakończeniu partnerstwa po stronie podmiotu publicznego.

W przypadku partnera publicznego wskazówki, co do wyceny wartości rezydualnej, zawarte są w „Przewodniku do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” Komisji Europejskiej. Wśród metod wymienionych we wskazanej publikacji godne uwagi jest ujęcie wartości rezydualnej jako:

<sup>5</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*, Warszawa 2011

<sup>6</sup> *Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści*, Komisja Europejska, 2006

<sup>7</sup> *Wycena i zarządzanie wartością firmy*, praca zbiorowa pod redakcją A. Szablewskiego i r. Tuzimka, Warszawa 2008

<sup>8</sup> E. Ostrowska, *Ryzyko projektów inwestycyjnych*, PWE, Warszawa 2002

<sup>9</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie...*

<sup>10</sup> T. Copeland, T. Koller, J. Murrin, *Wycena: mierzenie i kształtowanie wartości firm*, Wig Press, Warszawa 1997

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

- wartości rynkowej przejętych po zakończeniu partnerstwa środków trwałych, przy założeniu ich sprzedaży,
- zaktualizowanej wartości przepływów pieniężnych w dalszych latach eksploatacji majątku przejętego po zakończeniu okresu partnerstwa.

Kolejnym elementem analizy jest wyznaczenie okresu partnerstwa. Przykładowe okresy, które w zależności od sektora można zastosować w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zawiera tabela 1. Okres partnerstwa może jednak ulec zmianie. W dużej mierze okres partnerstwa związany jest z oczekiwaną wewnętrzną stopą zwrotu z kapitału partnera prywatnego zaangażowanego w przedsięwzięcie. Ponadto często na czas trwania partnerstwa mają wpływ również czynniki administracyjne, takie jak np. uchwalony maksymalny okres świadczenia danej usługi publicznej. Okres partnerstwa zależny jest również od ryzyka związanego z realizacją danego przedsięwzięcia. Pomoc w tym temacie stanowi również ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi, która również wskazuje na maksymalny okres zawarcia umowy koncesji. W przypadku koncesji na roboty budowlane wskazuje się maksymalnie 30 lat, natomiast dla koncesji na usługi maksymalnie 15 lat.

### Okres obowiązywania umowy typu ppp

Tabela 1. Okresy referencyjne dla przykładowych sektorów

Sektor	Okres referencyjny
Energetyka	15–25 lat
Gospodarka wodna i ochrona środowiska	30 lat
Kolejnictwo	30 lat
Porty morskie i lotnicze	25 lat
Drogi	25–30 lat
Przemysł	10 lat
Inne	15 lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Przewodnika do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych”, Komisja Europejska 2008

Kolejnym etapem analizy finansowej jest określenie cen przyjętych do szacowania strumieni pieniężnych. W przypadku wykorzystania w ramach analizy cen stałych, tj. cen nieuwzględniających inflację, stopa dyskontowa użyta w ramach kalkulacji wskaźników efektywności powinna być wyrażona w wartościach realnych. **Dla cen bieżących, tj. cen uwzględniających inflację, powinno stosować się nominalną stopę dyskontową<sup>11</sup>.** Można ją obliczyć w następujący sposób<sup>12</sup>:

$$(1 + N) = (1 + R) \times (1 + I)$$

Gdzie:

- *N* oznacza nominalną stopę dyskontową,
- *R* oznacza realną stopę dyskontową,
- *I* oznacza stopę inflacji.

Ważnym elementem analizy finansowej jest **określenie możliwości odzyskania podatku od towarów i usług (podatku VAT) przez partnera prywatnego** oraz w przypadku modelu tradycyjnego przez jednostkę wdrażającą przedsięwzięcie po stronie podmiotu publicznego. Jeżeli jednostka realizująca dane przedsięwzięcie ma możliwość odzyskania podatku VAT, ceny użyte w ramach analizy finansowej powinny być wyrażone w wartościach netto (bez uwzględnienia podatku VAT). W przypadku jednostki bez możliwości odzyskania podatku VAT, ceny wykorzystane w analizie finansowej powinny być wyrażone w wartościach brutto (z uwzględnieniem podatku VAT).

### Strumienie przepływów pieniężnych

### Podatek VAT

Analizę przeprowadza się dla wszystkich wariantów oraz przyjętych modeli realizacji zarówno w ramach ppp kontraktowego jak i ppp z zastosowaniem spółki celowej.

**Poniżej opisano metodologię sporządzania analizy finansowej dla partnera prywatnego przy założeniu modelu kontraktowego, tj. w oparciu o umowę ppp.**

### Analiza finansowa – metodologia

<sup>11</sup> Komisja Europejska, Przewodnik do...

<sup>12</sup> T. Copeland, T. Koller, J. Murrin, Wycena...

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

### Oszacowanie nakładów inwestycyjnych

Do nakładów inwestycyjnych zalicza się **wszystkie nakłady poniesione w ramach przedsięwzięcia do momentu rozpoczęcia użytkowania tego przedsięwzięcia**<sup>13</sup>.

Do nakładów na środki trwałe zalicza się wszelkie wydatki niezbędne do wytworzenia infrastruktury określonej w umowie pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym. Obejmują one swym zakresem nakłady na prace przygotowawcze (m.in. sporządzenie analiz przedinwestycyjnych, doradztwo, dokumentacja techniczna), wartości niematerialne i prawne (m.in. oprogramowanie), rzeczowe środki trwałe (nowo powstała infrastruktura wraz z niezbędnym wyposażeniem i pozostałymi środkami ruchomymi).

W przypadku nakładów na prace przygotowawcze wyceny nakładów inwestycyjnych dokonuje się zazwyczaj w oparciu o już poniesione wydatki, podpisane umowy lub też potencjalne oferty. Wycena nakładów na środki trwałe opiera się na przygotowanych kosztorysach lub też na bazie przygotowanego porównania podobnych obiektów w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie.

Do nakładów inwestycyjnych zalicza się również nakłady związane z nadzorami na etapie budowy i rozruchu infrastruktury.

Oddzielną kategorię wydatków inwestycyjnych stanowią nakłady odtworzeniowe. Są to nakłady ponoszone w fazie eksploatacyjnej przedsięwzięcia (od momentu rozpoczęcia jego użytkowania do momentu zakończenia umowy partnerstwa) w celu odtworzenia elementów nowo powstałej infrastruktury<sup>14</sup>, których okres użytkowania jest krótszy niż faza eksploatacyjna umowy partnerstwa. Nakłady te, podobnie jak nakłady inwestycyjne, podlegają amortyzacji. Amortyzacja zostanie szczegółowo omówiona w części dotyczącej kosztów operacyjnych.

### Określenie źródeł finansowania przedsięwzięcia

Po oszacowaniu nakładów inwestycyjnych konieczne jest ustalenie montażu finansowego przedsięwzięcia. Wśród źródeł finansowania mogą pojawić się m.in.:

- środki partnera prywatnego,
- środki podmiotu publicznego,
- komercyjne źródła finansowania (kredyty i pożyczki),
- dotacje bezzwrotne (np. dotacja ze środków unijnych w ramach modelu hybrydowego<sup>15</sup>).

#### Czynniki wyboru źródeł finansowania

**Przy wyborze źródeł finansowania uwzględnia się szereg czynników. Do najważniejszych należą: dostępność, koszty, elastyczność, efekt dźwigni finansowej, ryzyko obsługi**<sup>16</sup>.

W przypadku pierwszego kryterium dostępności należy stworzyć charakterystykę potencjalnego partnera prywatnego. W zależności od jego kondycji finansowej, wielkości, potencjalnej zdolności kredytowej, część podanych źródeł finansowych może być dla niego nieosiągalna. Ponadto w przypadku dotacji bezzwrotnych należy sprawdzić, czy w danym okresie realizacji przedsięwzięcia przewidziana jest możliwość ich uzyskania. Kryterium kosztu i elastyczności źródeł finansowania są ze sobą ściśle powiązane. W przypadku komercyjnych źródeł finansowania większa elastyczność spłaty pożyczonych środków może skutkować wyższym kosztem związanym z ich wykorzystaniem. Zaciągnięcie kredytu inwestycyjnego umożliwia wykorzystanie tzw. dźwigni finansowej (wzrost udziału kapitałów obcych w finansowaniu wywołuje wzrost rentowności zaangażowanego w przedsięwzięcie kapitału własnego<sup>17</sup>). Ponadto koszt finansowania kredytami i pożyczkami również wymaga pewnej wysokości wkładu własnego partnera prywatnego, który w dużej mierze uzależniony jest od warunków stawianych przez banki oraz od ryzyka związanego z przedsięwzięciem. Ryzyko to w dużej mierze

<sup>13</sup> Komisja Europejska, *Przewodnik do...*

<sup>14</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie...*

<sup>15</sup> Mianem modelu hybrydowego określa się model ppp, w którym wykorzystane zostaną także środki np. z Europejskiego Funduszu Spójności lub z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Potencjalnie możliwe jest także wykorzystanie innych źródeł finansowania.

<sup>16</sup> A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007

<sup>17</sup> M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe



oparte jest na ocenie potencjalnych przyszłych źródeł spłaty pożyczonego kapitału. W przypadku przedsięwzięcia, w ramach którego jedynym źródłem przychodów są dopłaty podmiotu publicznego (zwane w dalszej części również „opłatą za dostępność”) ryzyko to jest niższe niż dla przedsięwzięcia opartego w części lub w całości na przychodach z działalności komercyjnej.

W trakcie tworzenia montażu finansowego przedsięwzięcia należy zwrócić szczególną uwagę na okres spłaty źródeł kapitału. Niewłaściwe dobranie, związanych ze źródłami finansowymi, parametrów może spowodować utratę płynności przedsięwzięcia w fazie eksploatacyjnej i jego niepowodzenie.

### Kalkulacja przychodów i kosztów przedsięwzięcia ppp

Dla partnera prywatnego atrakcyjność przedsięwzięcia zależy od możliwości osiągnięcia odpowiednich przepływów pieniężnych, a te z kolei zależą od możliwości osiągnięcia przychodów i konieczności ponoszenia kosztów przedsięwzięcia.

Szacując przychody, w kolejności należy określić podstawowe źródła ich pozyskania w ramach przedsięwzięcia. Następnie oszacować, jakie przychody przedsięwzięcie jest w stanie wygenerować z każdego ze źródeł oraz oszacować jak przychody z poszczególnych źródeł będą się zmieniać w czasie.

Przychody w rachunku zysków i strat ujmuje się w trzech podstawowych kategoriach: jako przychody ze sprzedaży, pozostałe przychody operacyjne oraz przychody finansowe.

#### Podstawowe kategorie przychodów

W ramach **przychodów ze sprzedaży** ujmuje się sprzedaż wyrobów, towarów i materiałów oraz usług, która zazwyczaj stanowi podstawowe źródło przychodów środków pieniężnych z działalności gospodarczej. Jednakże w przypadku przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, np. projektów dot. budowy infrastruktury drogowej, które nie generują przychodów ze sprzedaży, podstawowym źródłem przychodów będzie opłata za dostępność.

**Pozostałe przychody operacyjne** obejmują zdarzenia niezwiązane z główną działalnością przedsięwzięcia:

- przychody ze sprzedaży środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych,
- przychody związane z likwidacją środków trwałych,
- odpisane, przedawnione, nieściągalne lub umorzone zobowiązania,
- wartości rozwiązanych rezerw,
- otrzymane kary, grzywny i odszkodowania,
- otrzymane darowizny,
- otrzymane dotacje do działalności operacyjnej oraz rozliczane dotacje dotyczące środków trwałych.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

**Przychody finansowe** obejmują działania związane z zaangażowaniem środków pieniężnych w obrót papierami wartościowymi, zakładanie depozytów czy udzielanie pożyczek, podczas gdy nie jest to podstawowa działalność w ramach przedsięwzięcia. Składają się na nie przede wszystkim przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, otrzymane odsetki i prowizje, otrzymane dywidendy oraz dodatnie różnice kursowe.

Koszty to wyrażone w pieniądzu zużycie składników aktywów, usług obcych, nakłady pracy pracowników oraz inne wydatki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą w określonej jednostce czasu, ponoszone w celu osiągnięcia przychodu<sup>18</sup>.

Oszacowanie kosztów przedsięwzięcia analogicznie do przychodów powinno obejmować kategorie wyszczególnione w rachunku zysków i strat.

### Podstawowe kategorie kosztów

Podstawowe kategorie kosztów to **koszty operacyjne**, które obejmują pozycje kosztów według rodzajów, takie jak amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, podatki i opłaty, pozostałe koszty rodzajowe oraz wartość sprzedanych towarów i materiałów według cen ich nabycia.

Szczególnym kosztem rodzajowym jest **amortyzacja, która odzwierciedla zużycie trwałych składników majątku w czasie**. Za pomocą amortyzacji w koszty sukcesywnie zalicza się wydatki poniesione na zakup aktywów trwałych.

Najczęściej stosowaną metodą amortyzacji jest metoda liniowa. W metodzie tej przyjmuje się założenie, że składniki majątku zużywają się równomiernie przez cały okres ich użytkowania w każdej jednostce czasu, niezależnie od tego w jakim stopniu są one faktycznie wykorzystywane<sup>19</sup>. Okres amortyzacji powinien odzwierciedlać rzeczywisty okres użytkowania danego składnika majątku trwałego. Stopę amortyzacji uzyskujemy dzieląc 100% przez okres użytkowania danego składnika, a stawkę – dzieląc wartość początkową składnika majątku przez okres jego użytkowania. Wartość początkowa środka trwałego są to wszystkie koszty poniesione na jego nabycie lub wytworzenie do dnia przyjęcia go do użytkowania.

Oprócz najczęściej stosowanej metody liniowej (równomiernej) można również stosować metody nierównomierne, takie jak degresywna (w której zakłada się, że wydajność składnika majątku spada z czasem), progresywna (koszty funkcjonowania maszyny rosną z czasem) czy naturalna (zużycie środków jest równe na jednostkę pracy, np. godzinę).

Pozostałe koszty operacyjne wiążą się pośrednio z prowadzoną działalnością operacyjną. Zalicza się do nich w szczególności koszty związane:

- ze sprzedażą środków trwałych, środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych,
- z utrzymaniem i sprzedażą nieruchomości i wartości niematerialnych i prawnych zaliczanych do inwestycji,
- z odpisaniem należności przedawnionych, umorzonych, nieściągalnych,
- z utworzeniem i rozwiązywaniem rezerw z wyjątkiem rezerw związanych z operacjami finansowymi,
- z odpisami aktualizującymi wartość aktywów.

**Koszty finansowe** są związane bezpośrednio z przeprowadzonymi operacjami finansowymi. Zalicza się do nich m.in. odsetki, prowizje od pożyczek, straty ze zbycia inwestycji, aktualizacje wartości inwestycji, ujemne różnice kursowe.

Poza przychodami i kosztami w rachunku zysków i strat znajdują się zyski i straty nadzwyczajne, które są finansowym skutkiem zdarzeń trudnych do przewidzenia, poza działalnością operacyjną przedsięwzięcia i nie związane z ogólnym ryzykiem jej prowadzenia<sup>20</sup>. Ze względu na ich charakter najczęściej nie są uwzględniane w planach finansowych.

<sup>18</sup> *Rachunkowość, Zasady prowadzenia po nowelizacji ustawy o rachunkowości*, praca zbiorowa pod redakcją T. Kiziukiewicz, Ekspert, Wrocław 2005

<sup>19</sup> *Rachunkowość, Zasady prowadzenia po nowelizacji ustawy o rachunkowości*, praca zbiorowa pod redakcją T. Kiziukiewicz, Ekspert, Wrocław 2005

<sup>20</sup> *Rachunkowość, Zasady prowadzenia po nowelizacji ustawy o rachunkowości*, praca zbiorowa pod redakcją T. Kiziukiewicz, Ekspert, Wrocław 2005

### Opracowanie sprawozdań finansowych pro forma

We wstępnej analizie przedrealizacyjnej tworzy się sprawozdania pro forma obejmujące rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych oraz bilans dla przedsięwzięcia/partnera prywatnego.

Pro forma to zintegrowany model sprawozdań finansowych przedsięwzięcia, które odzwierciedlają opinie na temat jego efektywności w zakresie produkcji i sprzedaży. Dobierając w odpowiedni sposób parametry modelu, **za pomocą sprawozdań pro forma możemy zaprognozować wyniki przedsięwzięcia w kolejnych latach**. Niezbędne jest tu upewnienie się, że bilans jest zrównoważony, a rachunek przepływów pieniężnych odpowiednio odzwierciedla rachunek zysków i strat oraz zmiany w bilansie. Korzystając ze sprawozdań finansowych pro forma możemy przewidzieć, jakiego finansowania będzie potrzebować przedsięwzięcie zarówno na etapie realizacji, jak i dalszym etapie eksploatacji, przy uwzględnieniu odpowiednich założeń. Dają one również możliwość oceny wrażliwości danego projektu na zmianę wybranych czynników.

**Przy prognozowaniu sprawozdań należy mieć na uwadze, że nie powinno się od nich oczekiwać wyższej jakości (dokładności) wyników niż jakość (dokładność) danych wejściowych na jakich zostały oparte.**

Bilans jest skumulowanym zestawieniem pokazującym łączny efekt działalności firmy ustalany na określony dzień. Dzieli się go na dwie części: aktywa, które są związane z działalnością gospodarczą oraz pasywa, które są źródłami finansowania aktywów.

Bilans	
Aktywa	Pasywa
<p><b>A. Aktywa trwałe</b></p> <p>I. Wartości niematerialne i prawne</p> <p>II. Rzeczowe aktywa trwałe</p> <p>1. Środki trwałe</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Grunty (w tym prawo wieczystego użytkowania gruntów)</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej</p> <p style="padding-left: 20px;">c. Urządzenia techniczne i maszyny</p> <p style="padding-left: 20px;">d. Środki transportu</p> <p style="padding-left: 20px;">e. Inne środki trwałe</p> <p>2. Środki trwałe w budowie</p> <p>3. Zaliczki na środki trwałe w budowie</p> <p>III. Należności długoterminowe</p> <p>IV. Inwestycje długoterminowe</p> <p style="padding-left: 20px;">1. Nieruchomości</p> <p style="padding-left: 20px;">2. Wartości niematerialne i prawne</p> <p style="padding-left: 20px;">3. Długoterminowe aktywa finansowe</p> <p style="padding-left: 20px;">4. Inne inwestycje długoterminowe</p> <p>V. Długoterminowe rozliczenia międzyokresowe</p> <p><b>B. Aktywa obrotowe</b></p> <p>I. Zapasy</p> <p>II. Należności krótkoterminowe</p> <p>III. Inwestycje krótkoterminowe, w tym</p> <p style="padding-left: 20px;">1. Krótkoterminowe aktywa finansowe, w tym:</p> <p style="padding-left: 40px;">– Środki pieniężne w kasie i na rachunkach</p> <p style="padding-left: 40px;">– Inne środki pieniężne</p> <p style="padding-left: 40px;">– Inne aktywa pieniężne</p> <p style="padding-left: 20px;">2. Inne inwestycje krótkoterminowe</p> <p>IV. Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe</p>	<p><b>A. Kapitał (fundusz) własny</b></p> <p>I. Kapitał (fundusz) podstawowy</p> <p>II. Należne wpłaty na kapitał podstawowy (wielkość ujemna)</p> <p>III. Udziały (akcje) własne (wielkość ujemna)</p> <p>IV. Kapitał (fundusz) zapasowy</p> <p>V. Kapitał (fundusz) z aktualizacji wyceny</p> <p>VI. Pozostałe kapitały (fundusze) rezerwowe</p> <p>VII. Zysk (strata) z lat ubiegłych</p> <p>VIII. Zysk (strata) netto</p> <p>IX. Odpisy z zysku netto w ciągu roku obrotowego (wielkość ujemna)</p> <p><b>B. Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania</b></p> <p>I. Rezerwy na zobowiązania</p> <p>II. Zobowiązania długoterminowe, w tym:</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Kredyty i pożyczki</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych</p> <p style="padding-left: 20px;">c. Inne zobowiązania finansowe</p> <p style="padding-left: 20px;">d. Inne</p> <p>III. Zobowiązania krótkoterminowe, w tym:</p> <p style="padding-left: 20px;">a. Kredyty i pożyczki</p> <p style="padding-left: 20px;">b. Z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych</p> <p style="padding-left: 20px;">c. Inne zobowiązania finansowe</p> <p style="padding-left: 20px;">d. Z tytułu dostaw i usług</p> <p style="padding-left: 20px;">e. Zaliczki otrzymane na dostawy</p> <p style="padding-left: 20px;">f. Zobowiązania wekslowe</p> <p style="padding-left: 20px;">g. Z tytułu podatków, ceł ubezpieczeń i innych świadczeń</p> <p style="padding-left: 20px;">h. Z tytułu wynagrodzeń</p> <p style="padding-left: 20px;">i. Inne</p> <p>IV. Rozliczenia międzyokresowe</p>
<b>Aktywa razem</b>	<b>Pasywa razem</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz.U.09.152.1223 z późniejszymi zmianami)

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

### Aktywa i pasywa

Aktywa w bilansie są podzielone na dwie główne kategorie: aktywa trwałe i aktywa obrotowe, wszystkie pozycje są ułożone w kolejności od najmniej płynnych do tych o największej płynności.

W grupie aktywów trwałych znajdują się przede wszystkim wartości niematerialne i prawne oraz rzeczowe aktywa trwałe, takie jak m.in. budynki, budowle, maszyny. Ich wartość w bilansie wykazuje się w wartościach netto – czyli po uwzględnieniu amortyzacji. Pozostałe pozycje aktywów trwałych to inwestycje długoterminowe (np. w nieruchomości), należności długoterminowe oraz rozliczenia międzyokresowe.

Aktywa obrotowe obejmują przede wszystkim zapasy (materiały, niesprzedane towary i produkty oraz produkcja w toku). Kolejną pozycją są należności od odbiorców firmy. Kategorią aktywów o największej płynności są inwestycje krótkoterminowe, w tym w szczególności środki pieniężne w kasie i na rachunkach, jak również inne łatwo zbywalne papiery wartościowe czy depozyty.

Strona pasywów jest podzielona na kapitały własne oraz kapitały obce. Do kapitałów własnych zalicza się pozycje takie, jak kapitał własny, kapitał zapasowy, jak niepodzielony wynik finansowy z lat ubiegłych i wynik z roku bieżącego. Następne w kapitałach obcych zawarte są zobowiązania długoterminowe, tj. kredyty długoterminowe czy wyemitowane obligacje. Kolejną pozycją pasywów są zobowiązania krótkoterminowe, które obejmują zobowiązania handlowe (z tytułu dostaw i usług), zobowiązania z tytułu wynagrodzeń oraz kredyty i pożyczki krótkoterminowe, które należy spłacić w ciągu roku. Ujmuje się tu również bieżące raty zobowiązań długoterminowych (czyli te, które należy spłacić w najbliższym roku) oraz zobowiązania z tytułu podatków, ceł i ubezpieczeń (w tym zobowiązania z tytułu VAT oraz akcyzy). Ostatnią pozycją są fundusze specjalne.



W przypadku konstruowania bilansu pro forma dla przedsięwzięcia, jego szczegółowość jest zależna od tego, jak dokładnymi danymi dysponujemy, nie jest zatem konieczne sporządzanie tak szczegółowego sprawozdania, jak zawarte w ustawie o rachunkowości.

### Rachunek zysków i strat

Rachunek zysków i strat jest kolejnym elementem sprawozdania pro forma, ma na celu wskazać, **jaki wynik na wszystkich szczeblach swojej działalności osiągnęło przedsięwzięcie**. Nie wskazuje on jednak, jaki zasób gotówki został wygenerowany przez przedsięwzięcie<sup>21</sup>.

Rachunek zysków i strat można sporządzić w dwóch wariantach.

**Pierwszy** z nich to wariant kalkulacyjny, w którym koszty działalności operacyjnej są grupowane według miejsc ich powstawania w trzech podstawowych kategoriach kosztów sprzedanych produktów, towarów i materiałów, kosztów sprzedaży oraz kosztów ogólnego zarządu.

Algorytm obliczeń w rachunku zysków i strat wygląda następująco: w pierwszej kolejności przyrównuje się przychody ze sprzedaży produktów oraz towarów i materiałów do kosztów wytworzenia sprzedanych produktów, jak i wartości sprzedaży towarów i materiałów – otrzymujemy zysk (stratę) brutto ze sprzedaży, uzyskując w ten sposób wynik brutto ze sprzedaży. Następnie pozycje kosztów sprzedaży oraz ogólnego zarządu odejmowane są od wyniku brutto ze sprzedaży, co daje wynik ze sprzedaży.

Kolejnym etapem jest uwzględnienie pozostałych przychodów i kosztów operacyjnych, które odpowiednio po dodaniu i odjęciu od wyniku ze sprzedaży dają wynik z działalności operacyjnej przedsięwzięcia.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Następnie do wyniku z działalności operacyjnej dodaje się przychody finansowe oraz odejmuje koszty finansowe, które po uwzględnieniu dają wynik z działalności gospodarczej. Na koniec dodaje się wynik zdarzeń nadzwyczajnych i tym samym otrzymuje się wynik brutto.

Następnie wynik brutto jest obciążany podatkiem dochodowym. Wysokość podatku jest wyznaczana na podstawie wyniku brutto skorygowanego o przychody i koszty odrębnie ujmowane w ewidencji podatkowej niż bilansowej, a także o rozliczenie straty podatkowej.

Uzyskany wynik netto jest uwzględniany w kapitałach własnych w bilansie jako zysk (strata) netto z bieżącego roku, natomiast po podziale może zasilić kapitał zapasowy lub być wypłacony w postaci dywidendy. Wyznaczony w rachunku zysków i strat zysk netto stanowi podstawę obliczania operacyjnych przepływów pieniężnych w rachunku przepływów pieniężnych sporządzanych metodą pośrednią.

**Drugi** wariant sporządzania rachunku zysków i strat to wariant porównawczy. Od wariantu kalkulacyjnego różni się on sposobem obliczenia zysku (straty) ze sprzedaży. Oprócz przychodów ze sprzedaży produktów oraz towarów i materiałów w pozycji przychodów, umieszczona jest tutaj korekta o zmianę stanu produktów. Korektę tę wprowadza się, aby wynik odzwierciedlał faktyczne koszty i przychody dotyczące okresu za jaki sporządzane jest sprawozdanie. W pozycji kosztów działalności operacyjnej znajdują się kategorie rodzajowe kosztów, bez uwzględnienia miejsca ich powstawania: amortyzacja, zużycie materiałów i energii, usługi obce, wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, podatki i opłaty, pozostałe koszty rodzajowe oraz wartość sprzedanych towarów i materiałów. Po odjęciu kosztów operacyjnych od przychodów otrzymuje się zysk (stratę) ze sprzedaży.

Kolejne elementy rachunku zysków i strat w wariantcie porównawczym są identyczne jak w wariantcie funkcjonalno-kalkulacyjnym. Najpierw uwzględnia się pozostałe przychody i koszty operacyjne i wylicza wynik z działalności operacyjnej, następnie dodaje się przychody i odejmuje koszty finansowe, co stanowi wynik z działalności gospodarczej. Ostatecznie uwzględnia się zyski i straty nadzwyczajne wyznaczając tym samym zysk brutto. Aby otrzymać zysk netto odejmujemy podatek dochodowy od zysku brutto.

**W przypadku sporządzania rachunku zysków i strat zarówno w wariantcie porównawczym, jak i funkcjonalno-kalkulacyjnym uzyskane wyniki powinny być identyczne.**

### Dwa warianty rachunku zysków i strat

Rachunek zysków i strat (wariant kalkulacyjny)	Rachunek zysków i strat (wariant porównawczy)
A. Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	A. Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów
I. Przychody netto ze sprzedaży produktów	I. Przychody netto ze sprzedaży produktów
II. Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów	II. Zmiana stanu produktów (zwiększenie – wartość dodatnia, zmniejszenie – wartość ujemna)
B. Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów	III. Koszt wytworzenia produktów na własne potrzeby jednostki
I. Koszt wytworzenia sprzedanych produktów	IV. Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów
II. Wartość sprzedanych towarów i materiałów	B. Koszty działalności operacyjnej
<b>C. Zysk (strata) brutto ze sprzedaży</b>	I. Amortyzacja
	II. Zużycie materiałów i energii
	III. Usługi obce
	IV. Podatki i opłaty
	V. Wynagrodzenia
	VI. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia
D. Koszty sprzedaży	VII. Pozostałe koszty rodzajowe
E. Koszty ogólnego zarządu	VIII. Wartość sprzedanych towarów i materiałów
<b>F. Zysk (strata) ze sprzedaży</b>	<b>C. Zysk (strata) ze sprzedaży</b>
G. Pozostałe przychody operacyjne	D. Pozostałe przychody operacyjne
I. Zysk ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych	I. Zysk ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych
II. Dotacje	II. Dotacje
III. Inne przychody operacyjne	III. Inne przychody operacyjne
H. Pozostałe koszty operacyjne	E. Pozostałe koszty operacyjne
I. Strata ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych	I. Strata ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych
II. Aktualizacja wartości aktywów niefinansowych	II. Aktualizacja wartości aktywów niefinansowych
III. Inne koszty operacyjne	III. Inne koszty operacyjne
<b>I. Zysk (strata) z działalności operacyjnej</b>	<b>F. Zysk (strata) z działalności operacyjnej</b>



## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Rachunek zysków i strat (wariant kalkulacyjny)	Rachunek zysków i strat (wariant porównawczy)
J. Przychody finansowe	G. Przychody finansowe
I. Dywidendy i udziały w zyskach	I. Dywidendy i udziały w zyskach
II. Odsetki	II. Odsetki
III. Zysk ze zbycia inwestycji	III. Zysk ze zbycia inwestycji
IV. Aktualizacja wartości inwestycji	IV. Aktualizacja wartości inwestycji
V. Inne	V. Inne
K. Koszty finansowe	H. Koszty finansowe
I. Odsetki	I. Odsetki
II. Strata ze zbycia inwestycji	II. Strata ze zbycia inwestycji
III. Aktualizacja wartości inwestycji	III. Aktualizacja wartości inwestycji
IV. Inne	IV. Inne
<b>L. Zysk (strata) z działalności gospodarczej</b>	<b>I. Zysk (strata) z działalności gospodarczej</b>
M. Wynik zdarzeń nadzwyczajnych	J. Wynik zdarzeń nadzwyczajnych
I. Zyski nadzwyczajne	I. Zyski nadzwyczajne
II. Straty nadzwyczajne	II. Straty nadzwyczajne
<b>N. Zysk (strata) brutto</b>	<b>K. Zysk (strata) brutto</b>
O. Podatek dochodowy	L. Podatek dochodowy
P. Pozostałe obowiązkowe zmniejszenia zysku (zwiększenia straty)	M. Pozostałe obowiązkowe zmniejszenia zysku (zwiększenia straty)
<b>R. Zysk (strata) netto</b>	<b>N. Zysk (strata) netto</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz.U. 09.152.1223 z późniejszymi zmianami)

### Rachunek przepływów pieniężnych

Podstawowym celem sporządzenia rachunku przepływów pieniężnych jest informacja o przepływach tj. o zdarzeniach, które spowodowały w jednostce w ciągu okresu objętego sprawozdaniem zmiany stanu środków pieniężnych i ich ekwiwalentów. Pozwala na ocenę źródeł pochodzenia oraz wielkości uzyskanych przepływów, kierunków i wielkości ich wykorzystania w przedsiębiorstwie<sup>22</sup>.

### Działalność operacyjna

**Przepływy z działalności operacyjnej zawarte w grupie A rachunku obejmują zdarzenia i operacje z podstawowej działalności.** W zależności od rodzaju działalności mogą to być przepływy związane ze sprzedażą towarów, produktów czy usług. Przepływy środków pieniężnych z działalności operacyjnej można sporządzić jedną z dwóch metod: bezpośrednią lub pośrednią.

Metoda bezpośrednia w rachunku przepływów pieniężnych polega na wykazywaniu podstawowych tytułów wpływów i wydatków działalności operacyjnej jako odrębnych pozycji rachunku przepływów pieniężnych, a następnie zsumowaniu ich do kwoty przepływów pieniężnych netto z działalności operacyjnej<sup>23</sup>.

Wpływy obejmują m.in.:

- wpływy ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów (łącznie z podatkiem od towarów i usług),
- wpływy z tytułu honorariów, praw autorskich, opłat,
- wpływy z tytułu kontraktów zawieranych w celu nabycia i odsprzedaży instrumentów finansowych, jeżeli są one elementem działalności operacyjnej.

Wydatki obejmują:

- wydatki z tytułu zapłaty za dostarczone towary, materiały, surowce, energię i świadczone usługi,
- wydatki na wynagrodzenia dla pracowników i inne wydatki na ich rzecz,
- wydatki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
- wydatki z tytułu podatków, ceł i opłat o charakterze publicznoprawnym.

Metoda pośrednia w rachunku przepływów pieniężnych działalności operacyjnej polega na tym, że wynik finansowy netto roku obrotowego koryguje się o pozycje niepowodujące zmian stanu środków pieniężnych lub ich ekwiwalentów, jak też o wyniki innych działalności niż operacyjna oraz elementy pieniężne wyniku, które zalicza się do pozostałych rodzajów działalności (inwestycyjnej, finansowej)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Krajowy standard rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”

<sup>23</sup> Krajowy standard rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”

<sup>24</sup> Krajowy standard rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Korekty w metodzie pośredniej dokonuje się najczęściej o następujące pozycje:

- o koszty niepieniężne – w tym w szczególności amortyzacja, zmiana stanu rezerw, wynik z działalności inwestycyjnej,
- ze względu na zmiany w kapitale obrotowym netto: zmiana stanu zapasów, należności oraz zobowiązań krótkoterminowych,
- przychodów i kosztów dotyczący działalności finansowej lub inwestycyjnej, w tym w szczególności zapłacone odsetki od kredytów, odsetki otrzymane z tytułu inwestycji, otrzymane dywidendy czy korekta wyniku z działalności inwestycyjnej.

**W grupie B rachunku przepływów pieniężnych ujmuje się wpływy i wydatki z działalności inwestycyjnej.** Działalność ta obejmuje nabywanie lub zbywanie rzeczowych aktywów trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, długoterminowych inwestycji, w tym inwestycji w nieruchomości i prawa, krótkoterminowych aktywów finansowych oraz wszystkie związane z tym pieniężne koszty i korzyści, z wyjątkiem dotyczących podatku dochodowego<sup>25</sup>. Przepływy z działalności inwestycyjnej sporządza się wyłącznie metodą bezpośrednią.

### Działalność inwestycyjna

Wpływy obejmują przede wszystkim:

- zbycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych,
- zbycie inwestycji w nieruchomości,
- otrzymane dywidendy,
- odsetki od udzielonych pożyczek,
- spłaty udzielonych pożyczek,
- inne wpływy inwestycyjne, np. wpływy z najmu inwestycji w nieruchomości, ze sprzedaży innych niż aktywa finansowe, z inwestycji krótkoterminowych, zwrot zaliczek udzielonych na poczet zakupu składników działalności inwestycyjnej.

Wydatki obejmują natomiast:

- nabycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych,
- nabycie inwestycji w nieruchomości,
- nabycie aktywów finansowych i inne,
- udzielenie pożyczek,
- wydatki na zakup pochodnych instrumentów finansowych.

**Grupa C rachunku przepływów obejmuje przepływy pieniężne z działalności finansowej**, której przedmiotem jest pozyskiwanie innych niż działalność operacyjna, źródeł finansowania, w tym także zwiększających kapitał własny, lub ich spłata oraz związane z tym pieniężne koszty, w tym prowizje, odsetki i dywidendy, i korzyści, z wyjątkiem dotyczących podatku dochodowego<sup>26</sup>. Przepływy z działalności finansowej sporządza się wyłącznie metodą bezpośrednią.

### Działalność finansowa

Wpływy obejmują przede wszystkim:

- wpływy z wydania udziałów (akcji) i innych instrumentów kapitałowych, dopłat do kapitału oraz sprzedaży akcji własnych,
- wpływy z emisji długoterminowych papierów wartościowych,
- wpływy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Wydatki obejmują przede wszystkim:

- płatności na rzecz właścicieli akcji lub udziałów jednostki z tytułu ich wykupu,
- spłatę kredytów i pożyczek,
- zapłacone odsetki, prowizje, bankowe i inne pieniężne koszty,
- dywidendy wypłacone,
- wydatki na spłatę zobowiązań z tytułu umów leasingu.

<sup>25</sup> Krajowy standard rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”

<sup>26</sup> Krajowy standard rachunkowości nr 1 „Rachunek przepływów pieniężnych”

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Rachunek przepływów pieniężnych (metoda pośrednia)	Rachunek przepływów pieniężnych (metoda bezpośrednia)
<p><b>A. Przepływy pieniężne z działalności operacyjnej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Zysk (strata) netto</li> <li>II. Korekty razem               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amortyzacja</li> <li>2. Zyski (straty) z tytułu różnic kursowych</li> <li>3. Odsetki i udziały w zyskach</li> <li>4. Zysk (strata) z działalności inwestycyjnej</li> <li>5. Zmiana stanu rezerw</li> <li>6. Zmiana stanu zapasów</li> <li>7. Zmiana stanu należności</li> <li>8. Zmiana stanu zobowiązań krótkoterminowych, z wyjątkiem pożyczek i kredytów</li> <li>9. Zmiana stanu rozliczeń międzyokresowych</li> <li>10. Inne korekty</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności operacyjnej (I + II)</li> </ol>	<p><b>A. Przepływy środków pieniężnych z działalności operacyjnej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Wpływy               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sprzedaż</li> <li>2. Inne wpływy z działalności operacyjnej</li> </ol> </li> <li>II. Wydatki               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dostawy i usługi</li> <li>2. Wynagrodzenia netto</li> <li>3. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz inne świadczenia</li> <li>4. Podatki i opłaty o charakterze publicznoprawnym</li> <li>5. Inne wydatki operacyjne</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności operacyjnej (I – II)</li> </ol>
<p><b>B. Przepływy środków pieniężnych z działalności inwestycyjnej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Wpływy               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zbycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych</li> <li>2. Zbycie inwestycji w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne</li> <li>3. Z aktywów finansowych</li> <li>4. Inne wpływy inwestycyjne</li> </ol> </li> <li>II. Wydatki               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nabycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych</li> <li>2. Inwestycje w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne</li> <li>3. Na aktywa finansowe, w tym:</li> <li>4. Inne wydatki inwestycyjne</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności inwestycyjnej (I – II)</li> </ol>	<p><b>B. Przepływy środków pieniężnych z działalności inwestycyjnej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Wpływy               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zbycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych</li> <li>2. Zbycie inwestycji w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne</li> <li>3. Z aktywów finansowych</li> <li>4. Inne wpływy inwestycyjne</li> </ol> </li> <li>II. Wydatki               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nabycie wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowych aktywów trwałych</li> <li>2. Inwestycje w nieruchomości oraz wartości niematerialne i prawne</li> <li>3. Na aktywa finansowe, w tym:</li> <li>4. Inne wydatki inwestycyjne</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności inwestycyjnej (I – II)</li> </ol>
<p><b>C. Przepływy środków pieniężnych z działalności finansowej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Wpływy               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wpływy netto z wydania udziałów (emisji akcji) i innych instrumentów kapitałowych oraz dopłat kapitału</li> <li>2. Kredyty i pożyczki</li> <li>3. Emisja dłużnych papierów wartościowych</li> <li>4. Inne wpływy finansowe</li> </ol> </li> <li>II. Wydatki               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nabycie udziałów (akcji) własnych</li> <li>2. Dywidendy i inne wypłaty na rzecz właścicieli</li> <li>3. Inne, niż wypłaty na rzecz właścicieli, wydatki z tytułu podziału zysku</li> <li>4. Spłaty kredytów i pożyczek</li> <li>5. Wykup dłużnych papierów wartościowych</li> <li>6. Z tytułu innych zobowiązań finansowych</li> <li>7. Płatności zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego</li> <li>8. Odsetki</li> <li>9. Inne wydatki finansowe</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności finansowej (I – II)</li> </ol>	<p><b>C. Przepływy środków pieniężnych z działalności finansowej</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Wpływy               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wpływy netto z wydania udziałów (emisji akcji) i innych instrumentów kapitałowych oraz dopłat kapitału</li> <li>2. Kredyty i pożyczki</li> <li>3. Emisja dłużnych papierów wartościowych</li> <li>4. Inne wpływy finansowe</li> </ol> </li> <li>II. Wydatki               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nabycie udziałów (akcji) własnych</li> <li>2. Dywidendy i inne wypłaty na rzecz właścicieli</li> <li>3. Inne, niż wypłaty na rzecz właścicieli, wydatki z tytułu podziału zysku</li> <li>4. Spłaty kredytów i pożyczek</li> <li>5. Wykup dłużnych papierów wartościowych</li> <li>6. Z tytułu innych zobowiązań finansowych</li> <li>7. Płatności zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego</li> <li>8. Odsetki</li> <li>9. Inne wydatki finansowe</li> </ol> </li> <li>III. Przepływy pieniężne netto z działalności finansowej (I – II)</li> </ol>
<p><b>D. Przepływy pieniężne netto, razem (A.III ± B.III ± C.III)</b></p> <p><b>E. Bilansowa zmiana stanu środków pieniężnych</b></p> <p><b>F. Środki pieniężne na początek okresu</b></p> <p><b>G. Środki pieniężne na koniec okresu (F ± D)</b></p>	<p><b>D. Przepływy pieniężne netto, razem (A.III ± B.III ± C.III)</b></p> <p><b>E. Bilansowa zmiana stanu środków pieniężnych</b></p> <p><b>F. Środki pieniężne na początek okresu</b></p> <p><b>G. Środki pieniężne na koniec okresu (F ± D)</b></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz.U. 09.152.1223 z późniejszymi zmianami).

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Po wyznaczeniu poszczególnych części przepływów pieniężnych sumuje się je, aby otrzymać wartość przepływów pieniężnych w okresie, za jaki sporządzane jest sprawozdanie. Następnie, aby ustalić stan gotówki na koniec, sumuje się wartość przepływów i stan gotówki na początek okresu.

**Rachunek przepływów pieniężnych pozwala określić, czy przedsięwzięcie nie utraci płynności finansowej w okresie partnerstwa.** Jeżeli w toku analizy w jakimkolwiek okresie płynność nie jest zachowana (stan środków pieniężnych  $< 0$ ), to należy ich stan uzupełnić poprzez zapewnienie dodatkowego źródła finansowania w postaci kredytu obrotowego.

*Kalkulacja wskaźników efektywności przedsięwzięcia i zaangażowanego kapitału przez partnera prywatnego oraz podmiot publiczny.*

Podstawową metodą szacowania opłacalności przedsięwzięcia w ramach ppp jest kalkulacja bieżącej wartości netto (NPV) oraz wewnętrznej stopy zwrotu (IRR).

### Bieżąca wartość netto

**Bieżąca wartość netto (NPV)** wyraża zsumowanie zdyskontowane stałą stopą procentową (wyrażającą koszt kapitału) przepływów pieniężnych netto dla danego okresu odniesienia, w przypadku ppp okresu partnerstwa. Poniżej zaprezentowano wzór na obliczanie NPV<sup>27</sup>:

$$NPV = \sum_{i=0}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i}$$

Gdzie:

- NPV oznacza bieżącą wartość **netto**,
- $i$  kolejne lata realizacji przedsięwzięcia,
- $r$  stopę dyskontową,
- $CF_i$  przepływy pieniężne w danym okresie  $i$ .

Dodatnia wartość NPV oznacza, że zdyskontowane przychody przewyższają zdyskontowane koszty i nakłady inwestycyjne, tym samym realizowane przedsięwzięcie w ciągu rozpatrywanego okresu jest w stanie wygenerować taki strumień nadwyżek finansowych, który pozwoli na odzyskanie poniesionych nakładów oraz wypracowanie pewnej nadwyżki finansowej przy uwzględnieniu zmiany wartości pieniądza w czasie<sup>28</sup>. **W przypadku NPV niższego od 0, przedsięwzięcie należy uznać za nieopłacalne.**

**Wewnętrzna stopa zwrotu (IRR)** jest taką stopą dyskontową, dla której suma zdyskontowanych nadwyżek finansowych przedsięwzięcia jest równa sumie zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych. Wewnętrzną stopę zwrotu porównuje się z kosztem zainwestowanego kapitału. Poniżej zaprezentowano wzór na obliczanie IRR<sup>29</sup>:

### Wewnętrzna stopa zwrotu

$$\sum_{i=0}^n \frac{CF_i}{(1+IRR)^i} = 0$$

Gdzie:

- IRR oznacza wewnętrzną stopę **zwrotu**,
- $i$  kolejne lata realizacji przedsięwzięcia,
- $r$  stopę dyskontową,
- $CF_i$  przepływy pieniężne w danym okresie  $i$ .

**W przypadku IRR niższej od kosztu kapitału, przedsięwzięcie należy uznać za nieopłacalne.**

<sup>27</sup> A. Rutkowski, *Zarządzanie...*

<sup>28</sup> W. Dębski, *Teoretyczne i praktyczne aspekty zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa 2004

<sup>29</sup> A. Rutkowski, *Zarządzanie...*

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

### Wskaźniki efektywności

W ramach przedsięwzięć realizowanych w modelu ppp szczególnie istotne są następujące wskaźniki efektywności:

- finansowa bieżąca wartość netto z zaangażowanego kapitału (FNPV/K),
- finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z zaangażowanego kapitału (FRR/K).

Poniżej zaprezentowano uproszczoną metodę kalkulacji wskaźników efektywności zainwestowanego w ramach przedsięwzięcia kapitału<sup>30</sup>. W celu wyliczenia powyższych wskaźników zestawiono ze sobą następujące kategorie przepływów pieniężnych:

- przychody operacyjne,
- wartość rezydualną,
- koszty operacyjne,
- wkład własny w ramach przedsięwzięcia,
- koszty finansowania, w tym odsetki i prowizje,
- spłaty kredytów.

### Stopa dyskontowa

Ostatnią czynnością niezbędną do poprawnie przeprowadzonej kalkulacji jest określenie stopy dyskontowej. **Stopa dyskontowa określa minimalny próg oczekiwanego zwrotu z przedsięwzięcia, jaki partner prywatny jest w stanie zaakceptować**, aby podjąć się realizacji danego przedsięwzięcia. Określa ona koszt zainwestowanego kapitału w ramach przedsięwzięcia. Średni ważony koszt kapitału (WACC) można wyliczyć przy wykorzystaniu następującego wzoru<sup>31</sup>:

$$\text{WACC} = \text{udział kapitału własnego} \times \text{koszt kapitału własnego} + \text{udział kapitału obcego} \times \text{koszt kapitału obcego} \times (1 - \text{stopa podatku})$$

Proces obliczania WACC składa się z czterech etapów<sup>32</sup>:

- kalkulacji kosztu każdego ze składników kapitału zaangażowanego w przedsięwzięcie;
- ustalenia współczynnika wagowego dla tego składnika;
- pomnożenia kosztu składnika przez współczynnik wagowy;
- zsumowania obliczonych w punkcie trzecim iloczynów.

Koszt kapitału obcego szacuje się w oparciu o przyjęte oprocentowanie komercyjnych źródeł finansowania. Koszt kapitału obcego powinien zostać skorygowany o efektywną stopę podatkową (oprocentowanie kapitału obcego zwiększa koszty partnera, pomniejszając tym samym podstawę opodatkowania)<sup>33</sup>. Koszt kapitału własnego można wyrazić jako stopę wolną od ryzyka powiększoną o wartość premii za ryzyko. Stopę wolną od ryzyka utożsamia się z oprocentowaniem instrumentów finansowych wolnych od ryzyka (np. obligacji Skarbu Państwa lub lokat bankowych). Premia za ryzyko jest wartością subiektywną, szacowaną przez partnera w zależności od jego awersji do ryzyka i od rodzaju przedsięwzięcia. W przypadku hipotetycznego modelu ppp za zasadne uznaje się przyjęcie wartości premii za ryzyko oszacowanej na podstawie podobnych już zakończonych przedsięwzięć<sup>34</sup>.

**Uzyskana w ramach kalkulacji wartość wskaźnika FNPV/K dla partnera prywatnego powinna być co najmniej nieujemna, wartość FRR/K powinna być wyższa niż średni ważony koszt kapitału.**

W przypadku gdy wskaźniki efektywności dla podmiotu publicznego oszacowane przy założeniu realizacji przedsięwzięcia w ramach analizowanego modelu zakładającego partnerstwo publiczno-prywatne przyjmują wartości gorsze niż te same wskaźniki wyznaczone dla przedsięwzięcia realizowanego w modelu tradycyjnym określonym w ramach komparatora PPC należałoby odrzucić model ppp jako mniej opłacany sposób realizacji. Jednakże po uwzględnieniu kryteriów budżetowych opartych na wskaźnikach zadłużenia podmiotu publicznego może okazać się, iż jst nie jest w stanie samodzielnie zrealizować w zakładanym

<sup>30</sup> Komisja Europejska, *Przewodnik do...*

<sup>31</sup> M. Hamrol, *Analiza finansowa przedsiębiorstwa ujęcie sytuacyjne*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2007

<sup>32</sup> W. Dębski, *Teoretyczne...*

<sup>33</sup> A. Jaki, *Wycena i kształtowanie wartości przedsiębiorstwa*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2008

<sup>34</sup> Pomocą w szacowaniu premii za ryzyko służą publikacje A. Damodarana, w których bada on premię za ryzyko w zależności m.in. od kraju, w jakim zlokalizowana jest infrastruktura powstała w ramach przedsięwzięcia.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

zakresie całości przedsięwzięcia. Tym samym, mimo gorszych wskaźników efektywności finansowej podmiotu publicznego, **realizacja przedsięwzięcia w modelu ppp może okazać się realniejsza i korzystniejsza ze względów fiskalnych**. Ponadto w ramach ppp partner prywatny przejmie na siebie część ryzyk związanych z przedsięwzięciem, co w długim okresie przełoży się na minimalizację kosztów ekonomicznych podmiotu publicznego.

### 2.7. Analiza podatkowa

Jedną z istotnych analiz koniecznych do przeprowadzenia na etapie refleksji nad optymalnym kształtem przedsięwzięcia jest analiza podatkowa, której wyniki winny mieć odzwierciedlenie w analizie finansowej. Jest to odrębna analiza i w praktyce podmiot publiczny ciężar jej sporządzenia przerzuca na partnera prywatnego. Niemniej należy poświęcić jej kilka słów. Może być przeprowadzona jako część analizy prawnej, ale może stanowić odrębny etap analizy projektu ppp.

Analizie poddaje się najważniejsze aspekty podatkowe wybranego modelu realizacji przedsięwzięcia. Analiza podatkowa powinna obejmować działania podjęte w ramach przedsięwzięcia w zależności od jego formy: kontraktowej bądź w formie spółki ppp. Powinna ona obejmować trzy podstawowe etapy:

**Etap pierwszy** – zawiązanie partnerstwa. Na tym etapie niezbędne jest określenie, jakie obciążenia podatkowe powstają zarówno po stronie partnera prywatnego, jak i po stronie podmiotu publicznego w przypadku m.in. wnoszenia wkładu własnego do przedsięwzięcia w formie rzeczowej lub pieniężnej, utworzenia spółki ppp, objęcia udziałów przez partnerów, wniesienia wkładów w formie aportu.

**Etap drugi** obejmuje działalność operacyjną przedsięwzięcia. Analiza podatkowa powinna objąć tu m.in. kwestie podziału dochodu, opodatkowanie opłaty za dostępność.

**Etap trzeci** to etap zakończenia umowy i wyjścia z przedsięwzięcia. Na tym etapie ważne jest, aby analiza podatkowa objęła takie zagadnienia, jak rozwiązanie spółki, podział majątku czy przekazanie majątku zarządzanego przez partnera prywatnego partnerowi publicznemu.

Analiza podatkowa na każdym z etapów powinna obejmować w pierwszej kolejności podatek od towarów i usług, podatki dochodowe, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od nieruchomości ze względu na największe ryzyko, jakie jest z nimi związane. Jednakże pozostałe podatki nie powinny zostać pominięte ze względu na wpływ, jaki mogą wywrzeć na aspekty finansowe przedsięwzięcia.

### 2.8. Badanie rynku (test rynku)

Dotychczasowa praktyka ppp w Polsce wskazuje, iż znaczna większość postępowań mających na celu wyłonienie partnera prywatnego kończy się fiaskiem. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zawczasu nie została zapewniona wykonalność rynkowa dla konkretnego przedsięwzięcia. Ten stan rzeczy oznacza, iż dotychczas przede wszystkim skupiono się na zapewnieniu realizacji interesów strony publicznej, jednocześnie nie biorąc pod uwagę wszystkich oczekiwań partnera prywatnego. Natomiast dla realnego wdrożenia przedsięwzięć niezbędne jest zainteresowanie sektora prywatnego, a raczej finansujących jego działania instytucji finansowych. **Bez uwzględnienia oczekiwań partnera prywatnego nie jako pomocnika władz w wykonywaniu zadania publicznego, a jako inwestora, wdrażanie procedury wyboru partnera prywatnego jest bardzo ryzykowne.** Procedura wyboru partnera prywatnego musi być



#### Etapy analizy podatkowej

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

dostosowana do modelu podziału ryzyk, której wynikiem jest model wynagradzania partnera prywatnego. Jeśli władze publiczne nie przeprowadzą testu rynkowego założeń modelu ppp, narażają się na fiasko kolejnych postępowań przetargowych. Taka sytuacja, po stronie podmiotów publicznych, generuje niepotrzebne koszty oraz buduje przekonanie o bezcelowości realizacji przedsięwzięć w modelu ppp, natomiast sektor prywatny jest zmuszony inwestować swój wolny kapitał np. poza granicami kraju.

W celu uniknięcia tej patowej sytuacji, każde przedsięwzięcie realizowane w ppp wymaga sporządzenia analizy przedrealizacyjnej, której wyniki muszą zostać poddane weryfikacji rynkowej przez partnerów prywatnych. Stworzony na podstawie wyników analizy, optymalny z punktu widzenia podmiotu publicznego, model realizacji ppp analizowanego przedsięwzięcia jest założeniem teoretycznym. Logika takiego modelu jest tworzona w oparciu o wskaźnik korzyści, ustanowiony na potrzeby analizy projektów ppp przez władze publiczne.

Analiza przedrealizacyjna ma za zadanie skonkretyzowanie i urealnienie oczekiwań podmiotu publicznego w stosunku do własnej wizji rozwiązania określonego problemu lub zapewnienia dostępu do określonych usług. Podmiot publiczny najczęściej nie dysponuje dokumentacją techniczną niezbędną do realizacji określonego przedsięwzięcia. Dlatego zadaniem analizy przedrealizacyjnej jest skonkretyzowanie i dostarczenie niezbędnych informacji do określenia zakresu przedsięwzięcia, jego wykonalności prawnej i finansowej oraz organizacyjnej. Jak już zaznaczono celem analizy jest, przede wszystkim, określenie optymalnego wariantu realizacji przedsięwzięcia. **Analiza przedrealizacyjna ma dać podstawę dla podmiotu publicznego do stworzenia memorandum inwestycyjnego stanowiącego podstawowy dokument wyjściowy dla przeprowadzania badań rynku mających na celu znalezienie partnera prywatnego.**

### Memorandum inwestycyjne

Memorandum inwestycyjne określa w sposób sprecyzowany i konkretny oczekiwania podmiotu publicznego w stosunku do potencjalnych partnerów prywatnych w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia. Jednak na tym nie kończy się jego rola. Memorandum inwestycyjne ma być podstawą dla swoistego testu rynkowego. Memorandum jest opisem przedsięwzięcia ppp w kształcie wybranym przez podmiot publiczny, ale nie tylko z punktu widzenia założeń władz, ale **jako oferta inwestycyjna skierowana do partnera prywatnego jako podmiotu nastawionego w swej działalności na zysk**. Test rynku ma przynieść odpowiedź przede wszystkim na pytanie, czy przyjęte w nim założenia odpowiadają rzeczywistości rynkowej (oczekiwaniom inwestorów i ich banków) i czy w związku z tym istnieje realna szansa na znalezienie partnera prywatnego zainteresowanego realizacją konkretnego przedsięwzięcia w zaproponowanym modelu ppp wynagrodzenia i wkładu własnego.

Memorandum inwestycyjne składa się z kilku elementów i dzieli się na część opisową przedsięwzięcia i część testową, w której to potencjalni partnerzy prywatni proszeni są o udzielenie odpowiedzi na zadane pytania dotyczące przedsięwzięcia. W części opisowej memorandum inwestycyjnego powinny znaleźć się przede wszystkim informacje na temat charakterystyki przedsięwzięcia, podstawy prawnej współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, informacji na temat optymalnego wariantu wybranego na podstawie wyników analizy przedrealizacyjnej przedsięwzięcia, informacji na temat zagospodarowania terenu, na którym planuje się zlokalizować przedsięwzięcie, opis planowanych prac podczas realizacji przedsięwzięcia oraz podstawowe założenia finansowo-ekonomiczne.

Część opisowa memorandum inwestycyjnego, dotycząca zarówno zakresu przedsięwzięcia, kwestii prawnych i proceduralnych, a także kwestii finansowo – ekonomicznych stanowi bazę, punkt wyjściowy, do dalszych negocjacji prowadzonych pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Właściwie każdy jej element może podlegać dalszym negocjacom pomiędzy stronami postępowania w modelu ppp. Chodzi o to by **wypracować model działania korzystny dla obu stron**.

### Zakres i zalety testu rynkowego

Część testowa memorandum inwestycyjnego ma dać odpowiedź podmiotowi publicznemu przede wszystkim na pytanie, czy przedsięwzięcie omówione w części opisowej dokumentu ma w ogóle szanse na realizację. Ponadto dostarcza ona informacji odnośnie tego czy założona długość trwania umowy o ppp jest wystarczająca dla partnera prywatnego, czy przyjęte w analizie przedrealizacyjnej nakłady inwestycyjne określone na podstawie metody historycznej albo metody porównawczej odpowiadają rzeczywistości. Ponadto znajdują się tam pytania dotyczące przyjętych w analizie przedrealizacyjnej kosztów budowy infrastruktury, parametrów kredytowych czy rocznej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

## II. Analiza przedrealizacyjna przedsięwzięcia ppp – zagadnienia podstawowe

Bardzo istotną kwestią jest to, by tak przygotowane memorandum inwestycyjne trafiło do jak największej liczby potencjalnych partnerów prywatnych. Od tego zależy bowiem stopień zainteresowania danym przedsięwzięciem. Ponadto, jeżeli memorandum inwestycyjne trafi do większej liczby partnerów prywatnych, tym większa istnieje szansa na otrzymanie odpowiedzi na zadane w nim pytania. W ten sposób **zebrana wiedza daje podmiotowi publicznemu możliwość prowadzenia skuteczniejszych negocjacji w celu wyboru partnera prywatnego dla przedsięwzięcia.**

Ponadto bardzo ważną kwestią jest zachowanie nieograniczonej możliwości dostępu dla każdego potencjalnego partnera prywatnego do informacji na temat planowanego przedsięwzięcia. Dlatego bardzo istotne jest, by podmiot publiczny zamieścił memorandum inwestycyjne na swej stronie internetowej, dając jednocześnie określony czas na zebranie odpowiedzi z rynku.



Oczywiście prawidłowo przeprowadzony test rynku nie gwarantuje skutecznego znalezienia partnera prywatnego dla realizacji przedsięwzięcia w ppp. Liczne odpowiedzi zwrotne z rynku świadczące o dużym zainteresowaniu przedsięwzięciem mogą wcale nie przełożyć się na duże zainteresowanie potencjalnych partnerów prywatnych samym postępowaniem mającym na celu znalezienie partnera gotowego do współpracy. Nie oznacza to jednak tego, że przy realizacji przedsięwzięcia w ppp testu rynku można nie traktować poważnie lub go pominąć.

**Rozpoczęcie postępowania mającego na celu wybór partnera prywatnego bez wcześniejszego sporządzenia analizy przedrealizacyjnej, a następnie przeprowadzenia wykonalności rynkowej – testu rynkowego, naraża podmiot publiczny na fiasko całego przedsięwzięcia.** Należy tutaj pamiętać o tym, iż gdy tylko ogłoszenie o postępowaniu ppp zostaje rozpoczęte, od razu wzrastają oczekiwania mieszkańców w stosunku do władz lokalnych. Natomiast gdy pojawia się informacja o unieważnieniu postępowania o ppp, spada wiarygodność podmiotu publicznego w oczach mieszkańców. Ma to niebagatelne znaczenie polityczne dla podmiotów publicznych. Poza tym prowadzenie postępowania ppp (sporządzenie SIWZ, sporządzenie ogłoszenia o zamówieniu itp.) generuje określone koszty, które w przypadku unieważnienia całego postępowania idą na marne, narażając podmioty publiczne na zarzut marnotrawienia publicznych pieniędzy.

Ponadto, nawet jeżeli odpowiedzi lub ich brak na przeprowadzony test rynkowy będą dla podmiotu publicznego niekorzystne, informacje, jakie dzięki niemu uzyska, będą nie do przecenienia przy podejmowaniu kolejnych prób nawiązania współpracy w ppp. Uzyskane w ten sposób informacje mogą w znaczny sposób zmienić sposób myślenia o rozpatrywanym przedsięwzięciu. Mogą również dać asumpt do powzięcia decyzji o niepodjęciu realizacji przedsięwzięcia w obecnym kształcie lub wręcz mogą się przyczynić nawet do zaniechania wszelkich starań o jego realizację.

Urealnienie założeń przyjętych w przedsięwzięciu w analizie przedrealizacyjnej, poprzez przeprowadzenie testu rynkowego, ma jeszcze jedną zaletę. Pozwala na **zbliżenie się danego podmiotu publicznego z partnerami prywatnymi.** W obecnej praktyce ppp w Polsce ciągle pokutują stereotypy, jakoby inwestycje realizowane w ppp były realizowane w sposób nie do końca przejrzysty dla wszystkich ze stron. Jest to jawny przykład panującej nieufności pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi. Przeprowadzenie testu rynkowego pozwala na zbliżenie oczekiwań obu stron i przełamanie „tradycyjnych lodów” pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerami prywatnymi, a to później z pewnością będzie pozytywnie procentować dla całej polskiej gospodarki.



## III. Ppp w praktyce

### 3.1. Misja studyjna ppp do Portugalii

**Elżbieta Bagińska**

Główny Specjalista,  
Departament Instrumentów  
Wsparcia Ministertwa  
Gospodarki



W dniach 28 maja-1 czerwca 2012 r. odbyła się misja studyjna ppp, zorganizowana przez Ministerstwo Gospodarki, we współpracy z Wydziałem Promocji Handlu i Inwestycji (WPHI) Ambasady RP w Lizbonie oraz Polsko-Portugalską Izbą Gospodarczą. W misji udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz reprezentanci polskich miast i gmin realizujących oraz planujących realizować projekty w formule ppp (Warszawy, Krakowa, Łodzi, Łomży, Krosna, Bytomia, Solca-Zdroju i Ornontowic).

Misja rozpoczęła się od briefingu Pana Radcy Bogdana Zagrobelnego w siedzibie WPHI Ambasady RP w Lizbonie na temat polsko-portugalskiej współpracy gospodarczej. Polska zajmuje piąte miejsce na liście lokalizacji portugalskich inwestycji zagranicznych brutto. W Polsce działa ok. 100 firm z kapitałem portugalskim. Do największych należą: Biedronka, Bank Millennium i EDPR – światowy lider w dziedzinie produkcji energii wiatrowej.

Seminarium w AEP



Następnie uczestnicy misji studyjnej wzięli udział w seminarium na temat doświadczeń Portugalii w zakresie ppp, które odbyło się w Parpública – portugalskim przedsiębiorstwie państwowym zarządzającym aktywami Skarbu Państwa i posiadającym pion zajmujący się promocją ppp. Seminarium zostało poprowadzone przez Pana Ernesta Ribeiro z Parpública, mającego wieloletnie doświadczenie w zakresie ppp. Na bazie tego doświadczenia sformułowanych zostało 10 podstawowych zasad, którymi według niego należy kierować się w procesie ppp.

Siedziba AEP (Associação  
Empresarial de  
Portugal, Portugalskie  
Stowarzyszenie Biznesu)



- Pierwszą zasadą jest posiadanie pracowników kompetentnych i doświadczonych w zakresie analizy, przygotowania, negocjacji i monitorowania procesów ppp.
- Następną „złotą” zasadą jest warunek, aby ppp było zawierane tylko wówczas, gdy koszt przedsięwzięcia będzie niższy niż gdyby państwo samo zdecydowało się zrealizować projekt.
- Ważną zasadą w przypadku umów zawieranych w formie ppp jest również wcześniejsze uzyskanie wszystkich zezwoleń i zaświadczeń, np. zaświadczenia o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. W Portugalii zawarto umowę na budowę autostrady bez uprzedniego uzyskania odpowiedniego zaświadczenia o oddziaływaniu na środowisko. Partner publiczny, jak się później okazało, musiał zmienić trasę, jak również zapłacić za to partnerowi prywatnemu.

### III. Ppp w praktyce

- Dokumenty przetargowe i same umowy powinny być odpowiednio przygotowane, gdyż są to zwykle umowy zawierane w Portugalii na okres do 30 lat i w związku z tym istnieje duże ryzyko dla państwa, o ile dokumenty te nie są należycie przygotowane.
- Istotną kwestią jest również zagwarantowanie jawnej konkurencji między zainteresowanymi podmiotami, gdyż konkurencja jest gwarancją zysku dla partnera publicznego.
- Kolejną zasadą jest przewaga oczekiwanych korzyści w stosunku do zastosowanych środków. Najważniejszy jest zamierzony rezultat, a nie środki, które służą do jego osiągnięcia.
- W Portugalii jedną z podstawowych reguł w procesie ppp jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim. Po stronie publicznej powinny zostać tylko te ryzyka, którymi nie może zarządzać partner prywatny (np. ryzyko trzęsienia ziemi, wystąpienia innej klęski żywiołowej, wykopalisk archeologicznych). Jeżeli ryzyka te są przenoszone na stronę prywatną, wiąże się to z bardzo wysokimi opłatami.
- Zdolność alokacji środków budżetowych.
- Unikanie lub minimalizacja jednostronnych zmian w umowach oraz sytuacji uzasadniających zaburzenie równowagi ekonomiczno-finansowej.
- Odpowiednie schematy finansowania.

Seminarium w AEP



W Portugalii z zakresu stosowania przepisów regulujących ppp wyłączone zostały inwestycje, w których nakład brutto dla sektora publicznego kształtuje się na poziomie poniżej 10 mln euro oraz inwestycje poniżej 25 mln euro, przy czym kwoty te odnoszą się do całego okresu trwania ppp (wliczając koszty utrzymania, konserwacji, reperacji i wymiany części).

#### Portugalska praktyka ppp

Porozumienia partnerskie mają mieć na celu: oszczędność, większą skuteczność alokacji środków publicznych niż w innych modelach kontraktacji oraz polepszenie usług pod względem ilościowym i jakościowym.

W Portugalii partner prywatny startujący w przetargu „przyprawdza ze sobą” bank. Od jego zdolności negocjacyjnych zależy, na jaki kredyt będzie mógł liczyć. Firmy prywatne chętnie angażują się w projekty ppp ponieważ chcą „robić biznes”.

Portugalskie umowy ppp (powyżej pewnej kwoty) poddawane są kontroli przez Trybunał Obrachunkowy. Trybunał sprawdza, czy umowa została dobrze skonstruowana. Jeśli Trybunał stwierdzi, że jedno z założeń przygotowania ppp i wyboru partnera nie zostało spełnione, nie wyraża zgody na projekt. Do tych założeń należą m.in. publiczna analiza komparatywna, analiza środków budżetowych, analiza wrażliwości (popyt i kształtowanie się parametrów makroekonomicznych), odpowiednie schematy finansowania. Do czasu podjęcia decyzji przez Trybunał nie mogą być dokonywane żadne płatności (wcześniej było inaczej, powyższą zasadę wprowadzono, aby uniknąć sytuacji, gdy w przypadku braku zgody ze strony Trybunału Obrachunkowego trzeba było zapłacić partnerowi prywatnemu za już wykonane prace). Trybunał Obrachunkowy pilnuje, aby zostały zachowane zasady konkurencji (tj. np. żeby w trakcie negocjacji z dwoma wybranymi partnerami nie zostały wynegocjowane gorsze warunki niż ogłoszone w przetargu).

W kolejnych dniach misji odbyły się seminaria. Przedstawiciele polskich samorządów mieli możliwość zaprezentowania swoich projektów ppp w siedzibie Stowarzyszenia Przedsiębiorców Portugalii (AEP) w Porto, a następnie w Portugalskim Stowarzyszeniu Przemysłowym (AIP) w Lizbonie. Zaprezentowano następujące projekty:

#### Promowane polskie projekty ppp

- Miejskie Centrum Handlowo-Komunikacyjne w **Łomży**;
- budowa nowych połączeń drogowych oraz Centrum sportowo-rekreacyjnego w **Krośnie**;
- stworzenie Centrum Odnowy Biologicznej w budynku pływalni krytej, termomodernizacja 21 placówek oświatowych, modernizacja Stadionu Miejskiego, zagospodarowanie terenu wokół przystanku kolejowego na trasie Katowice-Pyrzowice oraz zagospodarowanie Placu Wolskiego w **Bytomiu**;
- zaprojektowanie, budowa, współfinansowanie i eksploatacja stadionu na 30 tys. miejsc siedzących w **Łodzi**, modernizacja domów rodzinnych (zabytkowej zabudowy domów robotniczych), budowa parkingów;
- Centrum Obsługi Inwestora – nowy budynek administracyjny i program budowy parkingów kubaturowych w **Krakowie**;

### III. Ppp w praktyce

- Rewitalizacja Zabytkowego Parku Gminnego wraz z budową „Centrum Integracji Nauki Kultury” oraz zaplecza hotelowo-gastronomicznego, rewitalizacja centrum gminy – budowa Rynku wraz z zabudową usługowo-gastronomiczną, budowa pływalni krytej i kręgielni wraz z infrastrukturą towarzyszącą (zagospodarowanie terenu, parkingi), budowa stadionu piłkarskiego wraz z boiskiem treningowym i zapleczem, budowa pełnowymiarowej hali sportowej z zapleczem, budowa gminnej oczyszczalni ścieków, budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej w centralnej i północnej części gminy, kompleksowa modernizacja źródeł oświetlenia ulicznego w **Ornontowicach**;
- budowa ogólnodostępnych parkingów podziemnych w **Warszawie**.



Seminarium w Espirito Santo Investment Bank

**Przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki wystąpili z prezentacjami dotyczącymi: społeczno-ekonomicznych uwarunkowań ppp w Polsce, uwarunkowań prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego oraz aktualnego rynku ppp i perspektyw rozwoju tego rynku.** W seminariach ze strony portugalskiej udział wzięli dość liczni przedstawiciele firm portugalskich potencjalnie zainteresowanych realizacją inwestycji w Polsce w formule ppp. Były to firmy zajmujące się: efektywnością energetyczną, budową dróg komunikacyjnych, placów zabaw dla dzieci, projektami architektonicznymi i nadzorem nad budowami, robotami inżynieryjnymi, pracami wodno-kanalizacyjnymi, działające w branży nieruchomości oraz firmy doradcze.

W Porto seminarium zostało otwarte przez Panią Marię Helenę Ramos – Dyrektora ds. Usług na rzecz Przedsiębiorstw AEP, natomiast w Lizbonie inauguracji seminarium dokonał Pan Jorge Pais, Wiceprezydent AIP-CCI. W siedzibie AIP wystąpili ponadto: przedstawicielka Polsko-Portugalskiej Izby Gospodarczej, która zaprezentowała działalność tej organizacji, oraz przedstawiciel Mota-Engil Group z prezentacją o doświadczeniach portugalskiej firmy budowlanej w Polsce.

#### Głos portugalskiego biznesu

Uczestnicy misji wzięli również udział w **seminarium poświęconym finansowaniu ppp przez banki oraz doświadczeniom firm budowlanych w dziedzinie ppp, zorganizowanym w siedzibie Espirito Santo Investment Bank** (bank ma swój oddział w Polsce) i przygotowanym we współpracy z Polsko-Portugalską Izbą Gospodarczą (PPCC). Podczas tego seminarium o doświadczeniach swoich instytucji w zakresie ppp opowiedzieli przedstawiciele: banku Espirito Santo Investment Bank i banku Millennium oraz firm budowlanych: Mota-Engil i Ascendi.



Seminarium w Parpública – Participações Públicas, SGPS, S.A.

Zdaniem pana Davida Alvesa, odpowiedzialnego w banku Espirito Santo Investment Bank za rynek polski, dwiema kluczowymi kwestiami mającymi wpływ na realizację inwestycji w formule ppp są: **zaliczenie bądź też nie ppp do długu publicznego oraz „value for money” projektu w formule ppp.** Z kolei krytycznymi czynnikami decydującymi o sukcesie przedsięwzięcia ppp w Portugalii są: stabilne i dobrze skonstruowane ramy prawne, duże zaangażowanie wielu stron, odpowiednie skonstruowanie i jasność procedur w celu sprawnej implementacji projektu, doświadczeni konsultanci i stabilny rynek finansowy. Dwa czynniki miały wpływ na zaangażowanie się banku w ppp: relacje z rządem i współpraca z firmami („nie zawsze zysk jest najważniejszy”).

**Przedstawiciel największego banku prywatnego w Portugalii, banku Millennium, Sérgio Santos, przyznał, że banki niechętnie rozpatrują projekty małe, poniżej 10 mln euro, ponieważ koszty dla banku zarówno przy małych projektach (np. 5 mln euro), jak i przy dużych (100 mln euro) są podobne.** Dla małych projektów mogą być stworzone inne modele finansowania, prostsze niż Project Finance, takie które można byłoby następnie powtarzać w kolejnych jst.

Pan Mario Silva, który od czerwca br. będzie w Polsce reprezentował bank Millennium, opowiedział o roli Iberian Desk w banku. Jest to struktura, która ma na celu wspieranie firm portugalskich w Polsce i firm polskich w Portugalii.

### III. Ppp w praktyce

Pedro Carvalho z Mota-Engil Group, działającej na terytorium 20 państw, przedstawił kilka przykładów projektów realizowanych przez grupę: zarządzanie odpadami, dostarczanie wody i jej uzdatnianie oraz budowa parkingów. Według przedstawiciela firmy Moto-Engil jest kilka istotnych kwestii związanych z realizacją przedsięwzięć w formule ppp, tj. określenie modelu biznesowego, aspektów technicznych, kwestii finansowych i aspektów prawnych. **Obecnie firma Moto-Engil realizuje projekt ppp na budowę parkingów we Wrocławiu.**

Ascendi Group, skupiająca 33 firmy i działająca na terytorium 5 państw, podczas seminarium reprezentowana była przez pana Ricarda Oliveirę. **Zdaniem przedstawiciela Ascendi Group u podstaw ppp leżą: stabilna sytuacja polityczna przekładająca się na coraz większe zaangażowanie w ppp oraz stabilne ramy prawne.** Firma specjalizuje się w: budowie i utrzymaniu dróg oraz systemach ITS (systemy sterowania ruchem).

Uczestnicy misji mieli również okazję spotkania się z przedstawicielami zarządu oraz dyrektorem medycznym szpitala w Cascais – modelowego szpitala zbudowanego w formule ppp. Po części seminaryjnej zorganizowane zostało krótkie zwiedzanie szpitala.

Ostatnie, podsumowujące seminarium odbyło się ponownie w siedzibie Parpública. Dotyczyło ono ważnej kwestii finansowania projektów ppp. Interesującej prezentacji dotyczącej finansowania projektów ppp dokonał Pan Fernando Faria z firmy KPMG. Portugalia jest jednym z krajów, które większość projektów infrastrukturalnych zrealizowało w formule ppp. Dotyczy to zwłaszcza dróg, kolei i ochrony zdrowia.

Portugalia ma bogate doświadczenie w zakresie wykorzystywania formuły ppp w projektach inwestycyjnych, także te negatywne. Jednym z podstawowych błędów popełnionych przez Portugalczków, obecnie naprawianym, był brak zespołu wykształconych i doświadczonych specjalistów. Rząd portugalski w końcu doszedł do wniosku, że należałoby stworzyć taką strukturę. **Zgodnie z nowymi ramami prawnymi, powołany zostanie Zespół Ekspertki podległy Ministerstwu Finansów, który będzie zajmować się całością procesu ppp.** Zespół będzie: brał udział w przygotowaniu przedsięwzięć ppp, udzielał wsparcia eksperckiego instytucjom publicznym, pełnił ciągły nadzór nad planem ekonomiczno-finansowym oraz realizacją kontraktów, w niektórych przypadkach przyjmie na siebie obowiązki zarządzającego umowami, opracuje też modele dokumentacji i będzie przedstawiał sprawozdania kwartalne.

Podczas spotkania kończącego misję jeszcze raz zostało podkreślone, że ppp jest dobrym modelem kontraktacji, ale trzeba przedsięwziąć wszelkie środki, aby umowa ppp została dobrze skonstruowana. Źle przygotowana umowa może spowodować wiele komplikacji i prowadzić, jak to się zdarzało w przeszłości w Portugalii, do konieczności dokonania dodatkowych płatności na rzecz partnera publicznego.

### Rządowe wsparcie dla ppp w Portugalii



Uczestnicy misji ppp do Portugalii

## 3.2. Partnerstwo publiczno–prywatne w budowie i zarządzaniu autostradami w Polsce

**Maciej Dobieszewski**

Naczelnik Wydziału Prawa  
Technicznego, Departament  
Innowacji i Przemysłu  
Ministerstwa Gospodarki



Budowa i zarządzanie infrastrukturą transportową, a specyficznie – autostradami i innymi drogami szybkiego ruchu<sup>1</sup>, stanowi tradycyjnie obszar działania władzy publicznej, w którym szczególnie aktywnie stosowane są różne formy daleko idącej współpracy z sektorem prywatnym, takie jak koncesja i partnerstwo publiczno-prywatne. Czynniki sprzyjające rozwojowi tych modeli należy szukać z jednej strony w skali finansowej i złożoności technologicznej przedsięwzięć, sprzyjającej zaangażowaniu zarówno kapitałowemu, jak i operacyjnemu dużych i doświadczonych podmiotów prywatnych wyspecjalizowanych w projektach infrastrukturalnych, z drugiej zaś – w dużym potencjale komercyjnym projektów drogowych, w których powszechnie stosowany jest

pobór opłat od użytkowników, a poziom popytu jest zwykle wysoki, stabilny, i, co być może najważniejsze, przewidywalny w dłuższym horyzoncie czasowym. Polska z tej perspektywy jest krajem, gdzie partnerstwo publiczno-prywatne, jak do tej pory rozwija się, przynajmniej jeśli chodzi o przedsięwzięcia rządowe, głównie w obszarze drogownictwa. Obecnie ok. 460 km autostrad spośród łącznej sieci liczącej 1197 km jest zarządzanych przez partnerów prywatnych. Nie ma natomiast obecnie projektów ppp w fazie konstrukcji – wszystkie odcinki autostrad znajdujące się obecnie w budowie (a jest ich ok. 400 km) realizowane są w tradycyjnych formach zamówienia publicznego. W przypadku dróg ekspresowych (ok. 620 km w użytkowaniu, ponad 660 km w budowie) model ppp nie był jak dotąd stosowany.

Niniejszy artykuł poświęcony jest przedstawieniu historii i losów poszczególnych autostradowych przedsięwzięć ppp, zarówno tych zrealizowanych, jak i tych, które z różnych względów nie doszły do skutku. Stanowi też próbę oceny efektywności konkretnych projektów, całego modelu ppp w infrastrukturze drogowej w polskich uwarunkowaniach, a także perspektyw jego wykorzystania w przyszłości. W pierwszej jednak kolejności niezbędne jest omówienie uwarunkowań prawnych, w jakich rozwijane są projekty drogowe oraz poczynienie pewnych uwag o charakterze teoretycznym dotyczących istoty modelu ppp oraz koncesji, tak aby dalsze rozważania toczone były w precyzyjnie zarysowanych ramach i przy użyciu jasno zdefiniowanych pojęć.

### Ramy prawne stosowania ppp w projektach autostradowych

#### Pojęcia: ppp czy koncesja?

Analiza bardziej szczegółowych przepisów regulujących kwestie zasad powierzania budowy oraz eksploatacji autostrad podmiotom prywatnym musi być poprzedzona wyjaśnieniem relacji pomiędzy pojęciami „partnerstwo publiczno-prywatne” oraz „koncesja”, które w języku potocznym są dla określenia realizowanych obecnie umów na zarządzanie autostradami używane w zasadzie zamiennie. Problem jest o tyle trudny, że w niniejszym przypadku co najmniej równie istotne znaczenie, co polskie regulacje prawne, mają dokumenty Europejskiego Urzędu Statystycznego (EUROSTAT), które widzą tę relację zupełnie odmiennie. W świetle stanowiska EUROSTAT’u, które ma kluczowe znaczenie przy klasyfikacji określonych operacji finansowych państw członkowskich UE do długu publicznego, ppp i koncesja są odrębnymi modelami kontraktowania usług publicznych.

<sup>1</sup> Pojęcie dróg szybkiego ruchu ma w Polsce, w odróżnieniu od pojęcia „autostrady” czy „drogi ekspresowej”, charakter potoczny, natomiast jest bardzo użyteczne dla opisanego pewnego typu drogi w sytuacji, gdy nazewnictwo w tym obszarze jest w różnych państwach odmienne i niekonsekwentne. Przez drogę szybkiego ruchu należy rozumieć drogę o ograniczonej dostępności dla pojazdów innych niż samochodowe, zasadniczo pozbawioną kolizyjnych skrzyżowań, najczęściej o dwóch odrębnych jezdniach przeznaczonych dla każdego kierunku ruchu, choć istnieją również drogi szybkiego ruchu jednojezdniowe. Z punktu widzenia obowiązującego w Polsce systemu klas dróg wprowadzonego *Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz.U. Nr 43, poz. 430) do dróg szybkiego ruchu należy zaliczyć wszystkie autostrady (klasa A), drogi ekspresowe (klasa S), a także niektóre drogi główne ruchu przyspieszonego (klasa GP). Przykładami tych ostatnich mogą być obwodnice miast na odcinkach dróg krajowych nienależących do planowanej sieci autostrad i dróg ekspresowych (obwodnica Siewierza na drodze krajowej 78, obwodnica Krośniewic na DK 1 i 92, obwodnica Chojnic na DK 22) czy niektóre drogi w obrębie aglomeracji miejskich (Trasa Siekierkowska w Warszawie, Drogowa Trasa Średnicowa na Śląsku). W wielu państwach, również europejskich, wszystkie te drogi nazywane byłyby po prostu autostradami – w Polsce nazwa ta zarezerwowana jest tylko dla dróg absolutnie najwyższej klasy.

### III. Ppp w praktyce

Za koncesję uznawane są przedsięwzięcia, w których podmiot prywatny buduje i zarządza określoną infrastrukturą publiczną, a wynagrodzenie uzyskuje, jeśli nie w całości, to w przeważającej mierze, pobierając opłaty za korzystanie z tej infrastruktury od jej końcowych użytkowników (np. kierowców samochodów poruszających się po drodze). Takie rozumienie koncesji jest zasadniczo tożsame z definicją zawartą w dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U.UE L z dnia 30 kwietnia 2004 r.), a także w polskiej ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi. „Partnerstwo publiczno-prywatne” nie jest zdefiniowane w żadnym akcie prawa wspólnotowego – EUROSTAT dokonuje tutaj definicji na własne potrzeby i robi to niejako przeciwstawiając ppp koncesji. **Za ppp uznawane są bowiem tylko takie przedsięwzięcia, w których podmiot budujący i zarządzający infrastrukturą uzyskuje wynagrodzenie w przeważającej mierze w formie opłat za dostępność od podmiotu publicznego** („podmiot publiczny jest głównym nabywcą usługi”). Z tego punktu widzenia ppp i koncesja tworzą zbiory rozłączne – ppp nigdy nie będzie koncesją i na odwrót. Polski prawodawca przyjął w tej kwestii model krańcowo odmienny. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100) obejmuje zakresem swej regulacji w zasadzie wszystkie formy długookresowej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym opartej na podziale zadań i ryzyk, niezależnie od źródła wynagrodzenia partnera prywatnego (opłaty za korzystanie od końcowych użytkowników czy opłaty za dostępność od podmiotu publicznego). Z tego punktu widzenia koncesja – jeśli tylko jej przedmiot i treść odpowiadają definicji określonej w ustawie o ppp, a tak będzie w znakomitej większości przypadków – jest również partnerstwem publiczno-prywatnym. W dalszej części artykułu pojęcie ppp używane będzie w tym szerokim, zgodnym z polskim prawem, rozumieniu, obejmującym również projekty koncesyjne. Jeśli jednak opisywane będą zagadnienia związane bezpośrednio ze stanowiskiem EUROSTAT’u dotyczącym polskich projektów autostradowych, czynione będzie zastrzeżenie, kiedy pojęcie ppp rozumiane będzie „wąsko”.

Aktem prawnym stanowiącym podstawę dla wszystkich przedsięwzięć, w których budowa i zarządzanie lub tylko zarządzanie autostradą zostało przekazane podmiotom prywatnym jest *ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571, j.t.). Ustawa ta, wielokrotnie nowelizowana, nie zawiera i nigdy nie

**Ramy prawne dla polskich autostrad**



### III. Ppp w praktyce

zawierała pojęcia „partnerstwo publiczno-privatne”. Po zmianach w roku 2004 nie posługuje się ona również pojęciem „koncesji” w stosunku do umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Pomimo to ww. pojęcia były i są powszechnie stosowane w odniesieniu do umów zawartych na jej podstawie. Należy zatem postawić pytanie, czy taka praktyka znajduje uzasadnienie w świetle systemu prawa, tj. jaki jest wzajemny stosunek *ustawy o autostradach płatnych* oraz *ustawy o ppp*, a przede wszystkim, jaki charakter mają z tej perspektywy umowy zawierane na podstawie tej pierwszej.

Trasa S8 w Warszawie,  
fot. Maria Wiktorja  
Jędrzejewska



Zgodnie z art. 1a ust. 2 *ustawy o autostradach płatnych* Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad lub drogową spółką specjalnego przeznaczenia może, w drodze umowy, powierzyć budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady innemu podmiotowi, zwanemu dalej »spółką«. Spółka wybierana jest w trybie określonym w *ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz.U. Nr 19, poz. 101) lub *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655). Kluczowe znaczenie dla oceny charakteru umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację mają przepisy Rozdziału 5a *ustawy* regulujące kwestię opłat za przejazd autostradą. Z punktu widzenia zasad wynagradzania spółki, ustawa przewiduje dwa modele. W pierwszym opłaty za przejazd stanowią przychód spółki (art. 37b ust. 1), w drugim – przychód Krajowego Funduszu Drogowego, specjalnej formy organizacyjno-prawnej utworzonej w Banku Gospodarstwa Krajowego, finansującej zadania związane z budową i przebudową dróg krajowych (art. 37b ust. 4). Pierwszy model odpowiada więc istocie koncesji, w którym główne źródło wynagrodzenia podmiotu budującego i zarządzającego infrastrukturą stanowią pożytki z przedmiotu koncesji (opłaty od użytkowników). W drugim modelu spółka zarządzająca autostradą uzyskuje płatności ze strony Krajowego Funduszu Drogowego wedle zasad przewidzianych w umowie o budowę i eksploatację autostrady. Pełen katalog tytułów płatności wymieniony jest w art. 39f ust. 1 pkt 2 *ustawy* – obejmuje on m.in. zwrot kosztów ponoszonych z tytułu zachowania nieprzerwanej dostępności autostrady, jej utrzymania i przejezdności oraz zmienne kwoty uzależnione od spełnienia przez spółkę wymogów określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Drugi model jest więc niczym innym jak partnerstwem publiczno-privatnym z wynagrodzeniem w formie opłat za dostępność. W pełni wpisuje się on w definicję z *ustawy o ppp* (podobnie zresztą jak model pierwszy). **Model ten nie został natomiast uznany za ppp w opinii EUROSTAT’u dotyczącej polskich autostrad – szczegóły tego stanowiska zostaną omówione w dalszej części artykułu.**

W świetle powyższych rozważań umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady należy uznać za formę partnerstwa publiczno-privatnego – zarówno w rozumieniu potocznym czy intuicyjnym, jak i z punktu widzenia definicji zawartej w *ustawie o ppp*, i to niezależnie od przyjętej formy wynagrodzenia spółki. Więcej wątpliwości może natomiast budzić kwestia stosowania przepisów *ustawy o ppp* do tych umów. Możliwe jest tu przyjęcie stanowiska o szerokim obowiązywaniu *ustawy o ppp*, wywodząc

je z ramowego charakteru tej ustawy, która nie stanowi i nie może stanowić samoistnego instrumentarium prawnego, a jedynie porządkuje i definiuje pewne stosunki, które od strony operacyjnej realizowane są na podstawie bardziej szczegółowych przepisów, w szczególności *ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi* i *ustawy – Prawo zamówień publicznych*. Dopuszczalna wydaje się jednak również interpretacja odmienna, kładąca nacisk na szczególny charakter umów, o których mowa w *ustawie o autostradach płatnych*, przejawiający się chociażby w zawężonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym takiej umowy czy specyficznej roli Krajowego Funduszu Drogowego. Nie jest celem artykułu analiza teoretyczna tego problemu. Wydaje się natomiast, że jego praktyczne znaczenie jest niewielkie. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że *ustawa o ppp* znajduje zastosowanie do umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, to nie powinno być to dla stron takiej umowy szczególnie uciążliwe. Ustawa ta nie zawiera żadnych sprzeczności, ani obowiązków czy postanowień znacząco wykraczających zarówno poza przepisy *ustawy o autostradach płatnych*, jak i *ustawy o koncesji* i *ustawy – PZP*, które zgodnie z art. 1a *ustawy o autostradach płatnych* znajdują odpowiednie zastosowanie do procedury wyboru spółki i do zawarcia z nią umowy.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o pierwotnym brzmieniu i ewolucji modelu ppp przewidzianego w *ustawie o autostradach płatnych*. Oryginalna wersja ustawy z 1994 r. przewidywała jedynie typowy model koncesyjny (posługując się zresztą wprost pojęciem „koncesji”) przyznając przy tym koncesjonariuszowi bardzo szeroki zakres swobody kształtowania wysokości stawek opłat. Taki model został też zastosowany w pierwszych polskich autostradowych projektach ppp. Dopiero nowelizacja ustawy z roku 2000 (Dz.U. Nr 86, poz. 958) wprowadziła instytucję Krajowego Funduszu Autostradowego (obecnie – „Drogowego”) i model, w którym opłaty za przejazd autostradą stanowią przychód tego Funduszu, a koncesjonariusz uzyskuje wynagrodzenie za zapewnienie dostępności. W roku 2004 prawodawca słusznie zrezygnował z pojęcia koncesji, ponieważ umowy zawierane w tym drugim modelu w żadnym stopniu nie można określić tym mianem (istotą koncesji jest ponoszenie przez koncesjonariusza ryzyka ekonomicznego i pokrywanie swych kosztów w zasadniczej mierze poprzez czerpanie pożytków z eksploatacji przedmiotu koncesji). Stopniowo też coraz bardziej ograniczana była swoboda podmiotu prywatnego („koncesjonariusza”, a później „spółki”) w kształtowaniu wysokości opłat.

Na zakończenie należy podkreślić jeszcze jedną okoliczność. *Ustawa o autostradach płatnych* znajduje zastosowanie, jak wskazuje sam jej tytuł, do autostrad płatnych. Możliwe jest zastosowanie mechanizmów zawartych w ustawie również do dróg ekspresowych. **Jeśli za przejazd autostradami i drogami ekspresowymi nie są pobierane opłaty, a także w przypadku dróg innych klas, dla których wprowadzenie opłat nie jest przewidziane w polskim prawie, możliwe jest stosowanie wprost ustawy o ppp, oczywiście w modelu opłat za dostępność.** Jak dotąd rozwiązanie takie nie było jednak, przynajmniej w odniesieniu do dróg krajowych, poważnie brane pod uwagę.

## Pierwsze doświadczenia – projekty koncesyjne

Pierwsza połowa lat dziewięćdziesiątych to z dzisiejszej perspektywy okres zapaści w budowie infrastruktury drogowej w Polsce. Jedyne realizowane w tym okresie budowy to krótkie fragmenty autostrady A4 pomiędzy Katowicami i Krakowem. Dopiero w 1997 r. ruszyła budowa i modernizacja dłuższych odcinków tej autostrady na Dolnym Śląsku i w obrębie Konurbacji Górnośląskiej. Realizacja wielkich projektów infrastrukturalnych przekraczała w owym czasie możliwości finansowe i organizacyjne państwa. **Stąd koncepcja wykorzystania potencjału podmiotów prywatnych i realizacji inwestycji autostradowych w modelu koncesyjnym przewidzianym w pierwotnej wersji ustawy o autostradach płatnych.** Model ten doczekał się realizacji w dwóch przedsięwzięciach, przy czym w różnych wariantach – w przypadku odcinka A2 Nowy Tomyśl–Konin koncesja obejmowała budowę i eksploatację autostrady, w przypadku zaś odcinka A4 Katowice–Kraków umowa z koncesjonariuszem zakładała jedynie dokończenie modernizacji i przystosowanie drogi do poboru opłat oraz dalszą eksploatację.

## A4 Katowice–Kraków

Budowa tego odcinka o długości 61 km zaczęła się jeszcze w roku 1976, a ostatnia jego część pomiędzy węzłami Mysłowice a Murckowska została udostępniona w 1996 r. Droga łącząca dwie aglomeracje liczące razem

### Ewolucja ustawy „autostradowej”



### III. Ppp w praktyce

ok. 4 mln mieszkańców, w śmiałych wizjach planistów mające za kilkadziesiąt lat tworzyć megalopolię „Krakowice”, na której natężenie ruchu przekracza 30, a nawet 40 tys. pojazdów na dobę, wydaje się doskonale przystawać do systemu koncesyjnego. W marcu 1997 r., w wyniku przetargu na modernizację, przystosowanie do poboru opłat oraz eksploatację autostrady Minister Transportu i Gospodarki Morskiej udzielił koncesji spółce Stalexport S.A. (**od 2004 r. koncesjonariuszem jest Stalexport Autostrada Małopolska S.A.**). Umowa koncesyjna została podpisana 19 września 1997 r., zaś pobór opłat na autostradzie rozpoczął się 3 kwietnia 2000 r., co czyniło ten odcinek pierwszą polską autostradą płatną.

Niewątpliwie jest to najbardziej kontrowersyjne i najostrzej krytykowane przedsięwzięcie autostradowe w Polsce. Nieustające remonty powodujące, że latami ruch prowadzony był jedną jezdnią, doprowadziły do protestów, a nawet pozwów sądowych ze strony użytkowników, którzy odmawiali ponoszenia opłat za przejazd drogą niespełniającą podstawowych standardów<sup>2</sup>. W roku 2008 decyzją Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na koncesjonariusza została nałożona kara w wysokości 1,3 mln zł. Urząd uznał wówczas, że spółka Stalexport Autostrada Małopolska nie miała prawa pobierać pełnej opłaty za przejazd autostradą, która nie spełniała w całości standardu dla tego typu drogi. Zasadność decyzji UOKiK została później potwierdzona przez sądy w dwóch instancjach.

Autostrada A4 Katowice–Kraków skupia jak w soczewce wady systemu koncesyjnego wprowadzonego oryginalną wersją *ustawy o autostradach płatnych*. Praktyczna dowolność koncesjonariusza w podnoszeniu stawek opłat (obecnie za przejazd odcinkiem opłata dla samochodów osobowych wynosi 18 zł) skłoniła Ministra Transportu do zapowiedzenia zmian w prawie umożliwiających wypowiedzanie umów koncesyjnych ze względu na bezpieczeństwo lub interes publiczny<sup>3</sup>. Kolejnym poważnym **problemem są postanowienia nieujawnionej<sup>4</sup> jak dotychczas umowy koncesyjnej, które mają rzekomo ograniczać możliwości rozbudowy i modernizacji dróg alternatywnych do odcinka płatnego lub przyznawać w takiej sytuacji koncesjonariuszowi odpowiednie odszkodowanie<sup>5</sup>**. Ma to utrudniać m.in. finansowanie budowy obwodnicy Zabierzowa oraz korzystanie z nowych odcinków dróg na terenie Jaworzna (Stalexport ogranicza możliwość korzystania z jednego z węzłów).

## A2 Nowy Tomyśl–Konin

Koncepcja powierzenia budowy autostrady A2 koncesjonariuszowi ma najdłuższą historię. Spółka **Autostrada Wielkopolska S.A.** (AW SA), powołana dla realizacji tego projektu, powstała już w 1993 r. Umowa koncesyjna z AW SA zawarta na 40 lat w 1997 r. przewidywała pierwotnie wybudowanie i eksploatację 360 km odcinka pomiędzy granicą zachodnią (Świecko) a podłódzkim Strykowem. Ostatecznie w 1999 r. z umowy wyłączono odcinek pomiędzy Koninem a Strykowem, zaś najbardziej na zachód wysuniętą część drogi (Świecko–Nowy Tomyśl) zrealizowano znacznie później i w modelu z opłatami za dostępność. **Odcinek zrealizowany i eksploatowany w modelu koncesyjnym obejmuje 149 km drogi** pomiędzy Nowym Tomyślem a Koninem. Droga oddawana była do użytku fragmentami w latach 2002–2004.

Autostrada zarządzana przez AW SA nie budzi tylu emocji co przedsięwzięcie Stalexportu. Z pewnością nie jest ona jednak najbardziej przyjazną dla użytkowników autostradą w Polsce. **Korzystanie z autostrady jest drogie – przejazd całym odcinkiem koncesyjnym to koszt 42 zł.** Za przejazd takiej samej długości odcinkiem na autostradach państwowych opłata wynosi 15 zł. Zasadniczą wadą jest też tzw. otwarty system poboru opłat, w którym opłata pobierana jest w umieszczonych na głównych jezdniach autostrady punktach poboru opłat. Taki system jest wprawdzie tani, jednak znacząco wpływa na płynność ruchu. Docelowo koncesjonariusz jest zobowiązany do wprowadzenia systemu zamkniętego, w którym miejsca poboru opłat są zlokalizowane poza głównymi jezdniami drogi, na węzłach autostrady (taki system funkcjonuje na

<sup>2</sup> Najszerszym echem w mediach odbiła się sprawa kierowcy z Katowic, który odmówił uiszczenia opłaty, ponieważ ze względu na remonty pokonanie 50 km odcinka zajęło mu godzinę. Na wniosek Stalexportu Autostrady Małopolskiej, zarządcy A4, został on oskarżony o wydłużenie 6,50 zł. Sprawa trafiła do sądu w Krakowie. Ten po prawie dwóch latach procesu uniewinnił kierowcę. Zob. M. Pietraszewski, T. Głogowski, *Nie zapłacił za przejazd A4 i wygrał w sądzie*, *Gazeta Wyborcza*, 19 maja 2009 r.

<sup>3</sup> *Nowak chce wypowiedzieć umowy koncesyjne na eksploatację autostrad*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 28 lutego 2012 r.

<sup>4</sup> Kwestia ujawnienia treści umowy koncesyjnej ze Stalexportem będzie przedmiotem orzeczenia NSA. Zob. *Jaworzno znowu walczy z zarządcą A4*, *Gazeta Wyborcza Katowice*, 16 kwietnia 2012 r.

<sup>5</sup> I. Kacprzak, *Aneksy – kolejny cud nad obwodnicą Zabierzowa*, *Rzeczpospolita*, 5 marca 2012 r.

sąsiednim odcinku Konin–Stryków wybudowanym i zarządzanym w systemie tradycyjnym). Problemem jest również ograniczona przepustowość autostrady, która stanowi główny szlak tranzytowy dla pojazdów ciężarowych. Zwłaszcza na odcinku stanowiącym południową obwodnicę Poznania, gdzie ruch lokalny łączy się z ruchem tranzytowym, kierowcom ewidentnie doskwiera brak trzeciego pasa ruchu (który jest standardem na autostradach i drogach ekspresowych stanowiących obwodnice największych miast, jak np. autostradowa obwodnica Wrocławia, odcinki A4 i A1 na Górnym Śląsku, drogi ekspresowe S8 i S2 w Warszawie, a nawet spory fragment budowanej obecnie obwodnicy Lublina).



## Projekty w systemie opłat za dostępność

Jak wskazano wcześniej, kolejne nowelizacje *ustawy o autostradach płatnych* wprowadziły inne możliwości współpracy z prywatnymi inwestorami w zakresie budowy i eksploatacji dróg. Nowe rozwiązania szły w kierunku wprowadzania bardziej elastycznych form wynagrodzenia strony prywatnej, tak aby ryzyko popytu (obciążenia ruchem) nie obciążało lub w mniejszym stopniu obciążało partnera prywatnego, a podmiot publiczny zachowywał większy poziom kontroli nad wysokością opłat za przejazd. Taki model został zastosowany przy dwóch ostatnich autostradowych przedsięwzięciach ppp zrealizowanych w Polsce – A2 Świecko–Nowy Tomyśl oraz A1 Gdańsk–Toruń (projekt realizowany był w dwóch etapach – w pierwszej kolejności pomiędzy Gdańskiem a Grudziądzem – węzeł Nowe Marzy, dopiero później dokończono odcinek do Torunia). Są to stosunkowo nowe przedsięwzięcia – w zasadzie dopiero w 2011 r. zakończyła się faza konstrukcji i weszły one w fazę eksploatacji. **W obydwu przypadkach są one jednak efektem koncesji udzielonych jeszcze w trybie starych przepisów w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.**

### A1 Gdańsk–Toruń

Koncesja na budowę i eksploatację tego odcinka została udzielona **konsorcjum Gdańsk Transport Company S.A. (GTC SA)** jeszcze w 1997 r. Dopiero jednak w 2005 r. ruszyła budowa pierwszej części autostrady pomiędzy węzłami Rusocin i Nowe Marzy (ok. 90 km). Odcinek ten został oddany do użytku pod koniec 2008 roku. W wyniku zawirowań politycznych budowa pozostałej części trasy obejmującej 62 km odcinek do Torunia rozpoczęła się dopiero w sierpniu 2008 r. Od strony technicznej była to jedna z najbardziej skomplikowanych operacji w historii polskiego drogownictwa. Obejmowała bowiem budowę dwóch dużych mostów autostradowych na Wiśle – zachodniej jezdni mostu Armii Krajowej na obwodnicy Torunia oraz najdłuższego w Polsce, liczącego łącznie prawie 2 km mostu pod Grudziądzem. Pomimo to **cały docinek udało się oddać do użytku dwa miesiące wcześniej niż przewidywała umowa z wykonawcą – tj. w październiku 2011 r.**

Na całym odcinku pomiędzy Gdańskiem a Toruniem pobór opłat odbywa się w systemie zamkniętym (stacje poboru opłat usytuowane są na węzłach). Łączny koszt przejazdu całym odcinkiem dla samochodów osobowych wynosi 29,90 zł, co jest kwotą stosunkowo niską w porównaniu z odcinkami zbudowanymi w systemie koncesyjnym.

### A2 Nowy Tomyśl–Świecko

Zachodnia część autostrady A2, zapewniająca jej połączenie z europejską siecią dróg szybkiego ruchu, była objęta umową koncesyjną zawartą z AW SA już w 1997 r. Jednak w wyniku przedłużających się prac projektowych, negocjacji co do modelu i wysokości wynagrodzenia oraz zmian w przepisach, budowa liczącego 105 km odcinka rozpoczęła się dopiero w 2008 r. **Trasa została oddana do ruchu na pół roku przed**

### III. Ppp w praktyce

**złożonym terminem – 1 grudnia 2011 r.** Pobór opłat (w zasadzie w systemie zamkniętym, ale z uwagi na połączenie z odcinkiem koncesyjnym jego zalety są ograniczone) został uruchomiony 20 maja 2012 r. – koszt przejazdu całym odcinkiem to 31 zł.

## Nieudana próba powrotu do modelu koncesyjnego

Po akcesji do Unii Europejskiej sytuacja w obszarze budowy infrastruktury publicznej istotnie się zmieniła – polskie państwo zyskało dostęp do znaczących środków zewnętrznych na finansowanie projektów w tym obszarze. Przyznana Polsce w kwietniu 2007 r. współorganizacja Piłkarskich Mistrzostw Europy była dodatkowym stymulatorem do zwiększenia skali i przyspieszenia tempa realizacji inwestycji drogowych. Plany tworzone w latach 2007–2008 były niezwykle ambitne i, pomimo stosunkowo dobrej sytuacji gospodarczej oraz napływu środków unijnych, rząd nie zrezygnował z przerwania części kosztów budów na inwestorów prywatnych. **Do budowy w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego wybrano dwa odcinki dróg – autostradę A1 pomiędzy Strykowem a Pyrzowicami na Górnym Śląsku oraz autostradę A2 łączącą Łódź i Warszawę (odcinek Stryków–Konotopa).** Wybór tych odcinków nie był przypadkowy – intencją było bowiem zawarcie umów w systemie koncesyjnym, w którym ryzyko popytu będzie leżało po stronie koncesjonariusza. Wymienione fragmenty stanowią natomiast jedne z najbardziej atrakcyjnych z punktu widzenia potencjalnego obłożenia ruchem – łączą największe polskie aglomeracje i posiadają mało atrakcyjne połączenia alternatywne. Rząd chciał przy tym uniknąć błędów z poprzednich kontraktów, kiedy zbyt duża swoboda w kształtowaniu stawek opłat przez koncesjonariuszy odbijała się na użytkownikach. Wysokość opłat miała być ustalona w umowach koncesyjnych i zapewniać, przynajmniej w jakiejś mierze, pogodzenie interesu ekonomicznego operatora drogi z oczekiwaniami jej użytkowników.

#### **A2 Stryków– – Konotopa**

Procedury wyboru koncesjonariuszy i negocjacji warunków koncesji toczyły się przez cały rok 2008. W międzyczasie wybuchł światowy kryzys finansowy – jego skutki dla losów tych przedsięwzięć były niebagatelne. Do negocjacji warunków koncesji na budowę i eksploatację autostrady A2 zaproszono dwa konsorcja – Autostrada Mazowsze i Autostrada Południe, których liderami były odpowiednio Budimex i Stalexport (Autostrada Południe jednocześnie z sukcesem negocjowała warunki koncesji na A1 Stryków–Pyrzowice). Pomimo kilkukrotnego przekładania terminu podpisania umowy, ostatecznie pod **koniec lutego 2009 r. negocjacje zakończyły się fiaskiem. Niedoszli koncesjonariusze wskazywali, że propozycje dotyczące kwestii finansowych nie zostałyby zaakceptowane przez banki kredytujące budowę.** Podkreślali, że warunki przetargu zostały określone w diametralnie innej sytuacji gospodarczej<sup>6</sup>. Autostrada A2 została ostatecznie zbudowana w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego w systemie „zaprojektuj i zbuduj”.

#### **A1 Stryków– – Pyrzowice**

Sukcesem zakończyły się natomiast negocjacje koncesji na autostradę A1 Stryków–Pyrzowice. **22 stycznia 2009 r. Minister Cezary Grabarczyk podpisał umowę, na mocy której Autostrada Południe otrzymała 35-letnią koncesję na 180 km odcinek autostrady** obejmujący 94 km zupełnie nowej drogi (obwodnice Łodzi i Częstochowy) oraz modernizację istniejących odcinków autostrady pomiędzy Tusznym a Piotrkowem Trybunalskim i drogi krajowej nr 1 (tzw. „gierkówki”) od Piotrkowa do Częstochowy. Wysokość opłat za użytkowanie ustalono na poziomie 20 gr za kilometr od samochodów osobowych i 46 gr od samochodów ciężarowych. Była to więc kwota taka sama jak w pierwszym okresie poboru opłat na zarządzanym przez państwo odcinku autostrady A2 Konin – Stryków (później opłatę obniżono o połowę). **Koncesjonariusz zobowiązał się do zapewnienia tzw. zamknięcia finansowego, tj. zapewnienia środków na realizację inwestycji w ciągu roku od dnia podpisania umowy. Do tego czasu miał też przygotować projekt budowlany. Warunki koncesji spotkały się z dużą krytyką ze względu na przyjęty harmonogram budowy.** Wykonawca zobowiązał się bowiem do ukończenia do 31 maja 2012 r. (tj. przed turniejem Euro 2012) jedynie odcinka od Strykowa do Częstochowy, dalsza część do Pyrzowic miała być oddana do ruchu dopiero dwa lata później. Takie rozwiązanie było ewidentnie korzystne dla koncesjonariusza – odcinek planowany do oddania w pierwszej kolejności stanowiła obwodnica Łodzi i stara, dostosowana do parametrów autostrady „gierkówka”. Ten odcinek nie posiadałby atrakcyjnej alternatywy i siłą rzeczy cieszyłby się popularnością wśród kierowców, a koncesjonariuszowi zapewniał wysokie przychody. Fragment łączący Częstochowę i Pyrzowice byłby

<sup>6</sup> A. Stefańska, *Rząd przejmuje budowę autostrady A2*, Rzeczpospolita, 28 lutego 2009 r.

z tej perspektywy mniej atrakcyjny, jako posiadający stosunkowo niezłą drogę alternatywną, tj. dalszy ciąg „gierkówki” przebiegający przez Częstochowę i dalej prowadzący jako DK1, a później DK 86 do Katowic.

Dalsze losy koncesji na autostradę A1 Stryków – Pyrzowice bardzo poważnie podważyły zaufanie do modelu ppp w polskich warunkach. **Koncesjonariuszowi nie udało się bowiem zapewnić zamknięcia finansowego i to pomimo że z potrzebnej kwoty ok. 1,7 mld euro musiał pozyskać jedynie 600 mln (1,1 mld było zapewnione w ramach kredytu udzielonego na inwestycję przez Europejski Bank Inwestycyjny).** Oczywiście problemy można było po części zrzucić na karb kryzysu finansowego i ogólnej niechęci instytucji finansowych do udzielania kredytów, ale mając na uwadze atrakcyjność



tego odcinka (łąającego nominalnie Łódź z Górnym Śląskiem, ale mającego ogromne znaczenie również dla mieszkańców Warszawy, Krakowa czy Trójmiasta), uprawnione wydawało się wysnuwanie wniosku, że skoro nie udało się zapewnić finansowania komercyjnego tutaj, to nie będzie to możliwe na żadnym innym odcinku. **Czarę goryczy dopełniła sprawa projektu budowlanego, który koncesjonariusz zobowiązał się przygotować w międzyczasie.** Kiedy na początku 2010 r. okazało się, że koncesja wygaśnie z uwagi na brak zamknięcia finansowego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad planowała odkupienie gotowego projektu budowlanego i ogłoszenie tradycyjnego przetargu na budowę autostrady. W takim układzie teoretycznie możliwe byłoby nawet ukończenie całej budowy w 2012 r. **Niestety projekt przygotowany przez niedoszłego koncesjonariusza okazał się być bardzo niskiej jakości i w efekcie do projektowania trzeba był przystąpić od nowa.** Ponieważ w takich okolicznościach szybka realizacja stała się nierealna (przygotowanie projektu budowlanego zajmuje ok. roku), budowę odłożono. Na dzień dzisiejszy nadal trwają prace nad projektem budowlanym, a jedynym fragmentem, który ma szansę na realizację w przewidywalnej przyszłości (tj. w okolicach roku 2015) jest odcinek Stryków–Tuszyn (wschodnia obwodnica Łodzi), gdzie podpisano umowę z wykonawcą w systemie „zaprojektuj i zbuduj”.

#### Kontrowersje wokół projektu budowlanego

### Ostatnie podejście

Kłopoty z budową autostrady Stryków–Pyrzowice wydawały się pierwotnie stanowić, co prawda głęboką, ale jednak tylko rysę na dynamicznie wdrażanym programie budowy autostrad dróg ekspresowych. W latach 2009 i 2010 przetargi i umowy na kolejne odcinki dróg były ogłaszane i podpisywane w imponującym tempie. Co więcej, walka o kontrakty pomiędzy wykonawcami była tak zażarta, że każda kolejna umowa przynosiła oszczędności w stosunku do zakładanych kosztów budowy – nie było rzadkością wygrywanie przetargów z ofertami na poziomie 50–60% kosztorysu inwestora. Działając w tak korzystnych warunkach rynkowych, a jednocześnie mając świeżo w pamięci niepowodzenie ostatnich prób, Ministerstwo Infrastruktury oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, porzuciły na pewien, jak się okazało niedługi, czas plany realizacji inwestycji w modelu ppp. Już jednak pod koniec roku 2010 okazało się, że sytuacja finansów publicznych jest trudniejsza niż się dotąd wydawało i że dostępne środki nie wystarczą na sfinansowanie nie tylko ambitnych planów, ale nawet znaczącej części projektów znajdujących się już na etapie przetargu. W konsekwencji część prowadzonych postępowań została anulowana, a realizacja dalszych inwestycji odłożona w praktyce do czasu uruchomienia środków w ramach nowego okresu programowania funduszy unijnych (tj. po roku 2013). **W tej sytuacji rząd zdecydował się na powrót do koncepcji ppp. Do wdrożenia w tym modelu wytypowano dwa ostatnie odcinki autostrad, na których budowę nie zawarto jeszcze umów – A1 Tuszyn–Pyrzowice oraz A2 Warszawa–Terespól (z wyłączeniem budowanej już obwodnicy Mińska Mazowieckiego).** Wobec silnej presji zarówno wewnętrznej, jak i ze strony UE, na redukcję poziomu zadłużenia państwa, nowe projekty miały być realizowane w formule, która nie tylko umożliwi faktyczne przeniesienie kosztów budowy na partnera prywatnego, ale zapewni też, że od strony formalnej, rachunkowej, przedsięwzięcie pozostanie neutralne dla poziomu długu publicznego.

### III. Ppp w praktyce

#### A1 Tuszyn– –Pyrzowice kontra EUROSTAT

W pierwszej kolejności planowano rozpoczęcie postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego na najbardziej potrzebny i najbardziej zaawansowany od strony administracyjnej i proceduralnej odcinek autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice, ten sam, na który w 2009 r. podpisano umowę koncesyjną z Autostradą Południe, okrojony jedynie o fragment stanowiący obwodnicę Łodzi. **Uruchomienie całego procesu uzależniono jednak od pozytywnej opinii EUROSTAT’u w kwestii neutralności projektu dla długu publicznego.** Założenia zasad finansowania inwestycji, oparte na modelu z opłatami za dostępność zastosowanym przy budowie autostrad A1 Gdańsk–Toruń i A2 Świecko–Nowy Tomyśl, zostały przekazane europejskim służbom statystycznym za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego. Ministerstwo Infrastruktury deklarowało, że w przypadku uzyskania satysfakcjonującego stanowiska, rozważone zostanie wykorzystanie modelu ppp nie tylko przy budowie autostrad, ale również w inwestycjach kolejowych o łącznej wartości 30 mld zł, w tym w projekcie kolei dużych prędkości (dla porównania przewidywana wartość projektów autostradowych Tuszyn–Pyrzowice oraz Warszawa–Terespol oceniana była na ok. 8,5 mld zł)<sup>7</sup>.



Jak dość powszechnie wiadomo podejście EUROSTAT’u do zaliczania przedmiotu przedsięwzięć realizowanych w modelu ppp do długu publicznego państw członkowskich UE, wyrażone w decyzji z 11 lutego 2004 r., jest oparte na kryterium ryzyka, zgodnie z którym, **aby wartość inwestycji nie była zaliczana do długu, partner prywatny musi ponosić ryzyko konstrukcyjne i co najmniej jedno z ryzyk: popytu lub dostępności. Decyzja ta odnosi się tylko do ppp w rozumieniu przyjętym przez EUROSTAT, a więc nie obejmuje projektów koncesyjnych.** Model poddany ocenie EUROSTAT’u w koncepcji autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice wydawał się na pierwszy rzut oka spełniać ww. kryteria. Był to model z opłatami za dostępność, w którym zasadniczą część ryzyka konstrukcji i dostępności miała być ponoszona przez stronę prywatną. Jednak **opinia europejskich statystyków była odmienna od oczekiwań polskiego rządu**<sup>8</sup>.

Szczegółowa analiza podejścia EUROSTAT’u do finansowania inwestycji infrastrukturalnych w modelu ppp wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Dość wspomnieć, że kwestie te są bardzo szczegółowo omówione w *Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Implementacja ESA95*<sup>9</sup>. Sam prosty test ryzyka jest dalece niewystarczający do oceny wpływu przedsięwzięcia na dług publiczny. W praktyce EUROSTAT bierze pod uwagę szereg dodatkowych kryteriów, takich jak np. gwarancje, ryzyko finansowe, zasady rozwiązywania umów, i dopiero w świetle szczegółowej analizy konkretnych projektów wydaje stosowne opinie. W odniesieniu do projektu autostrady

A1 Tuszyn–Pyrzowice EUROSTAT podzielił stanowisko polskiego rządu co do analizy rozkładu ryzyk. Wskazał jednak, że projekt nie może być poddany tym samym kryteriom co projekty ppp, ponieważ **w świetle reguł wynikających z Podręcznika ESA 95 za ppp uznawane są takie kontrakty, w których ostateczni użytkownicy infrastruktury nie ponoszą w zasadniczej części kosztów korzystania z tejże.** W sytuacji przedstawionej w analizowanym przypadku, tak naprawdę strona publiczna jest „swym własnym koncesjonariuszem” uzyskującym bezpośrednie przysporzenie gospodarcze ze składnika majątkowego stanowiącego przedmiot przedsięwzięcia. **EUROSTAT przyjął kryterium, w świetle którego, jeśli wpływy z opłat za przejazd autostradą przekraczają 50% kosztów ponoszonych przez stronę publiczną z tytułu utrzymania drogi (opłaty za dostępność), wówczas należy uznać, że podmiot publiczny jest w sensie gospodarczym właścicielem infrastruktury, a wartość inwestycji obciąża jego deficyt.** Taka transakcja w sensie ekonomicznym odpowiada pożyczce udzielonej przez partnera prywatnego stronie publicznej i spłacanej w formie opłat za dostępność.

<sup>7</sup> A. Stefańska, *Budowa A1 w rękach EUROSTAT’u*, Rzeczpospolita, 22 października 2011 r.

<sup>8</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/B6E54B70FFFD2F9AE044003BA-9321FE](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/B6E54B70FFFD2F9AE044003BA-9321FE)

<sup>9</sup> 19 marca 2012 r., nr ISBN: 978-92-79-23387-6.

Opinia EUROSTAT'u zniweczyła plany Ministerstwa Infrastruktury. Niewykluczone, że rozważane będą modyfikacje modelu planowanych przedsięwzięć ppp, w taki sposób, aby nie wpływały one na poziom długu publicznego (np. obniżenie opłat za przejazd, skrócenie czasu trwania umowy z partnerem prywatnym). Pytanie tylko, czy w takiej sytuacji model ten będzie korzystny w stosunku do modelu tradycyjnego, w którym to państwo przejmie całą odpowiedzialność i wszystkie ryzyka związane z projektem, ale będzie też jedynym beneficjentem generowanych przezeń pożytków.

## Ocena dotychczasowych doświadczeń i perspektywy na przyszłość

Analiza realizowanych dotychczas w Polsce w formule ppp przedsięwzięć w obszarze budowy i eksploatacji autostrad skłania do ambiwalentnych opinii. Dobrym testem na efektywność ekonomiczną, ale też społeczną inwestycji może być art. 3 nieobowiązującej już *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. Nr 169, poz. 1420), który stanowił, że „partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia”. Korzyść tę definiował natomiast jako w szczególności: 1) oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, 2) podniesienie standardu świadczonych usług lub 3) obniżenie uciążliwości dla otoczenia. Z tej perspektywy najwcześniejsze projekty, realizowane w systemie koncesyjnym, nie wypadają najlepiej. O ile budowa autostrady A2 Nowy Tomyśl–Konin może być oceniona pozytywnie pod kątem oszczędności w wydatkach publicznych i można podnosić, że gdyby nie zaangażowanie koncesjonariusza, droga ta powstałaby znacznie później albo kosztem innych odcinków, o tyle w przypadku A4 Kraków – Katowice oszczędności są co najmniej dyskusyjne (koncesjonariusz przejął do eksploatacji drogę tak naprawdę już gotową). Standard usług świadczonych przez koncesjonariuszy daleki jest od ideału – problemy na A4 były wcześniej omawiane szczegółowo. Koncesyjny odcinek A2 również należy do najbardziej krytykowanych przez użytkowników, ze względu na niewygodny system poboru opłat oraz stosunkowo niską przepustowość. Przede wszystkim jednak opłaty na tych autostradach są zdecydowanie najwyższe w Polsce, a poziom kontroli przez państwo ich wysokości, a także jakości świadczonych usług jest zdecydowanie niewystarczający.

Znacznie **korzystniejszy z tej perspektywy wydaje się model opłat za dostępność zastosowany przy odcinkach A1 Gdańsk–Toruń oraz A2 Świecko–Nowy Tomyśl. Autostrady te wyposażone są w nowoczesną infrastrukturę poboru opłat, ich jakość nie budzi zastrzeżeń, a wysokość opłat jest umiarkowanie wysoka.** Mając jednak na uwadze omówione wyżej stanowisko EUROSTAT'u, zalety tego modelu przegrywają w zestawieniu z brakiem realnych korzyści finansowych, jakie powinien on przynosić stronie publicznej. Warto natomiast w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jedną, niezwykle istotną okoliczność. **Te odcinki zostały zbudowane niezwykle sprawnie, a oddanie ich do użytku nastąpiło nawet do kilku miesięcy przed upływem przewidzianego w umowach terminu.** Jest to w polskich warunkach atut trudny do przecenienia, jeśli uzmysłowić sobie, że spośród znajdujących się obecnie w budowie osiemnastu odcinków autostrad o łącznej długości ponad 400 km tylko jeden (obwodnica Mińska Mazowieckiego w ciągu A2) ma szansę zostać oddany zgodnie z pierwotnie umówionym terminem. Na pozostałych (głównie A1 pomiędzy Toruniem a Łodzią oraz A4 od Szarowa do granicy z Ukrainą) opóźnienia niejednokrotnie liczone będą nawet nie w miesiącach, a w latach. Tylko nieco lepiej wygląda sytuacja w przypadku dróg ekspresowych.

W tym miejscu należy postawić pytanie – czy ppp w budowie dróg szybkiego ruchu ma w ogóle w Polsce przyszłość, a jeśli tak – to w jakim wymiarze. Dotychczas w tym modelu budowane były jedynie drogi płatne, wedle modelu (a właściwie modeli) przewidzianego w *ustawie o autostradach płatnych*. **Przyjmowano, że partnerstwo powinno w zasadzie rozwijać się w projektach komercyjnych, generujących przychody, a nie tylko koszty. Liczba dróg, które mogą być zrealizowane w tym reżimie jest jednak coraz mniejsza.** Większość odcinków, które zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych* (Dz.U. nr 121, poz. 1034) mogą być objęte opłatami, jest już zbudowana lub znajduje się w trakcie budowy. W zasadzie pozostały jedynie wspomniane wyżej i rozważane do realizacji w modelu ppp fragmenty autostrad A1 i A2. Owszem, przepisy *ustawy o autostradach płatnych* można rozciągnąć na drogi ekspresowe, ale byłoby to trudne, i to nie tylko ze względów społecznych. Wprowadzenie opłat jest możliwe tylko

**Jaka przyszłość dla dróg w ppp?**

### III. Ppp w praktyce

przy zapewnieniu możliwości korzystania z innej, równoległej ogólnodostępnej drogi. Autostrady są w Polsce zasadniczo budowane w zupełnie nowym korytarzu, a rolę dróg alternatywnych automatycznie przejmują stare drogi krajowe nr 1, 2 czy 4 (w numeracji uzyskują one z przodu cyfrę 9 i funkcjonują jako DK 91, 92 czy 94). Drogi ekspresowe natomiast zwykle powstają wzdłuż dotychczasowego śladu istniejących dróg krajowych poprzez dobudowanie dodatkowej jezdni, bezkolizyjnych węzłów, obwodnic – nie istnieją dla nich drogi konkurencyjne o odpowiednim standardzie (mogące obsłużyć np. ruch tranzytowy). Jedynym wyjątkiem są tu droga S8 pomiędzy Łodzią a Wrocławiem i znaczne fragmenty drogi S3<sup>10</sup>. Problem w tym, że akurat te drogi również są już albo oddane do ruchu albo w fazie konstrukcji.

Jak wynika z powyższych rozważań, **dróg które mogą być budowane w dotychczasowym modelu ppp, opartym o ustawę o autostradach płatnych, jest coraz mniej, a perspektywy wykorzystania tej konstrukcji, w świetle reguł dotyczących zaliczania przedsięwzięć do długu publicznego, są mocno ograniczone**. Jednocześnie doświadczenia wskazują, że główne atuty wiązane tradycyjnie z ppp, takie jak wyższa jakość świadczonych usług (utrzymanie i zarządzanie drogą) niekoniecznie pozostają aktualne w polskich realiach. Tam, gdzie autostrada jest zarządzana przez podmioty prywatne, poziom opłat pozostaje zdecydowanie wyższy niż na odcinkach państwowych, co wpływa oczywiście na niski stopień społecznej akceptacji dla takiego rozwiązania. Główną zaletą modelu ppp pozostaje natomiast sprawny i szybki termin realizacji inwestycji, co jest obecnie największą bolączką w przypadku dróg budowanych w systemie tradycyjnym.

Warto zatem zastanowić się, czy istnieje sposób na połączenie pozytywnych aspektów ppp, obserwowanych na etapie konstrukcji, z neutralnością budżetową i nieuciążliwością finansową dla użytkowników drogi, których interes w ostatecznym rozrachunku powinien być wszakże najważniejszy. Wydaje się, że **takim modelem jest ppp, w którym wynagrodzenie partnera prywatnego ma formę opłat za dostępność, ale które stosowane byłoby na drogach bezpłatnych – więc nie na podstawie ustawy o autostradach płatnych, a na zasadach ogólnych, których ramy konstytuuje ustawa o ppp**. W Polsce istnieje obecnie nieco ponad 2000 km autostrad i dróg ekspresowych. Dalsze ponad 1000 km jest w budowie. Po zrealizowaniu trwających inwestycji (zapewne w okolicach roku 2014) będzie można mówić ledwie o zrębach sieci dróg szybkiego ruchu. Połączenie autostradami i drogami szybkiego ruchu wszystkich najważniejszych ośrodków miejskich (co najmniej miast wojewódzkich) wymaga wybudowania dalszych ok. 2000 km – poza ukończeniem całej sieci autostrad niezbędna jest w tym celu budowa dróg S3, S5, S7 oraz S8 na całej długości oraz S17 z Warszawy do Lublina. Cała planowana sieć wynosi ponad 7000 km i choć można oczywiście dyskutować nad drogami S6, S10, S11, S12, S19, S61 czy S74, to nie ulega wątpliwości, że przynajmniej ich fragmenty, a także co najmniej kilkadziesiąt obwodnic w ciągu innych dróg krajowych powinny w przyszłości stanowić priorytety inwestycyjne państwa. Jest przy tym oczywiste, że ani środki z funduszy strukturalnych UE, ani z Krajowego Funduszu Drogowego nie wystarczą na realizację tych zamierzeń. W tej sytuacji zdefiniowany wyżej model ppp powinien zapewnić neutralność budżetową (strona prywatna ponosić będzie ryzyko konstrukcyjne i ryzyko dostępności; o ryzyku popytu trudno w ogóle mówić w przypadku projektów niekomercyjnych), szybką i sprawną realizację inwestycji (co pokazują budowy autostrad w systemie opłat za dostępność, gdzie partnerowi prywatnemu zależy na jak najszybszym ukończeniu inwestycji, aby jak najszybciej zacząć odzyskiwać zainwestowane środki) oraz odpowiedni poziom zarządzania infrastrukturą (na odcinkach eksploatowanych w tym systemie jakość usług nie budzi zastrzeżeń). Oczywiście przy realizacji takich inwestycji, a w szczególności przy negocjowaniu i wykonywaniu umów, niezbędna jest szczególna ostrożność w celu zapewnienia właściwego poziomu usług świadczonych przez partnera prywatnego, w szczególności poprzez zagwarantowanie, że ryzyko dostępności jest rzeczywiście w pełni przez niego ponoszone, a wszelkie odstępstwa od uzgodnionych standardów skutkują obniżeniem wynagrodzenia. Istotne jest również zachowanie umiaru i dyscypliny fiskalnej, tak aby inwestycje nie doprowadziły w późniejszych latach do nadmiernego obciążenia budżetu z tytułu opłat za dostępność. Przy zachowaniu tych warunków, stosowanie modelu ppp w budowie i eksploatacji dróg szybkiego ruchu, jest, w mojej opinii, nie tylko możliwe, ale wręcz wskazane, tyle, że na innych zasadach i w innym modelu niż miało to miejsce dotychczas.

Poglądy wyrażone w niniejszym tekście są poglądami autora i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Gospodarki.

<sup>10</sup> Wynika to z faktu, iż drogi te, jeszcze do początku XXI wieku były planowane do realizacji jako autostrady A3 i A8. Pozostałością tych planów jest obwodnica Wrocławia zbudowana jako A8.

# IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## 4.1. Ruszył Konkurs 3P

Marcin Wawrzyniak

Institut PPP

W dniu 26 lipca br Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ogłosiła Konkurs **3P** na wybór przedsięwzięć planowanych do realizacji w partnerstwie publiczno-prywatnym. Jest to jedno z działań, realizowanego przez PARP, projektu systemowego pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne”.

Wybrane w Konkursie przedsięwzięcia ppp zostaną objęte nieodpłatnym, profesjonalnym wsparciem doradczym, prowadzącym do wykształcenia dobrych praktyk w zakresie przygotowania, realizacji i zarządzania przedsięwzięciami ppp.



Konkurs skierowany jest do podmiotów, które – zgodnie z przepisami – mogą uzyskać status podmiotu publicznego lub koncesjodawcy. **Warunkiem zgłoszenia przedsięwzięcia ppp jest przyjęcie go do realizacji przez uprawniony do tego organ** oraz brak ogłoszenia o wyborze partnera prywatnego lub koncesjonariusza w Biuletynie Zamówień Publicznych lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ponadto wartość nakładów inwestycyjnych lub nakładów na usługi zgłoszonego do Konkursu przedsięwzięcia ppp nie może przekraczać 50 mln zł netto.

### **Zgłoszenia konkursowe można nadsyłać do 1 października 2012 roku.**

Wyniki Konkursu zostaną opublikowane na stronie internetowej PARP ([www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)) oraz na stronie internetowej projektu ([www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)), a uroczyste wręczenie nagród i wyróżnień odbędzie się podczas Gali Konkursu.

**Patronat honorowy nad całym wydarzeniem objął Minister Gospodarki.**

Więcej informacji o Konkursie, w tym Regulamin Konkursu oraz formularz zgłoszeniowy, dostępnych jest na stronie internetowej projektu [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl).

O przebiegu Konkursu **3P** jak i jego wynikach będą Państwo mogli również przeczytać w kolejnych numerach „Biuletynu ppp”.





## 4.2. Cykl szesnastu seminariów regionalnych zorganizowanych w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” – podsumowanie

**Bartosz Korbus**

koordynator projektu systemowego PARP

„Partnerstwo publiczno-prywatne” ze strony partnera projektu – Instytutu PPP

### Wstęp

W czerwcu zakończył się siedmiomiesięczny cykl seminariów regionalnych poświęconych zagadnieniom partnerstwa publiczno-prywatnego. **Spotkania z przedstawicielami administracji publicznej i przedsiębiorców odbyły się już w każdym z szesnastu regionów**, co było jednym z założonych rezultatów projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne”. **Jak pokazują wyniki ankiet ewaluacyjnych sporządzanych po każdym seminarium, uczestnicy ocenili je bardzo wysoko**, nie szczędząc dobrych ocen poziomowi przekazywanej wiedzy i informacjom, a także za umożliwienie wymiany doświadczeń między podmiotami realizującymi projekty ppp i możliwość zainicjowania relacji między podmiotami publicznymi i potencjalnymi partnerami.

Na zakończenie każdego seminarium wszyscy zainteresowani mogli skorzystać z bezpłatnych konsultacji własnych projektów ppp i koncesyjnych bądź materiałów stanowiących dopiero założenia do projektu ppp.

Każde seminarium było okazją nie tylko do rozwinięcia wiedzy teoretycznej z zakresu ppp i koncesji, ale również dawało możliwość uzyskania praktycznych informacji o tym, jak skutecznie realizować tego typu przedsięwzięcia. Podczas każdego seminarium chętni uczestnicy mogli zaprezentować publicznie swoje doświadczenia z przeprowadzonego projektu ppp, dzieląc się sukcesami, ale także wskazując na bariery w jego przeprowadzeniu i podjęte środki zaradcze. Poniżej przedstawiamy informacje na temat przebiegu seminariów.

### Tematyka seminariów

Cykl seminariów w ramach projektu objął łącznie 16 dwudniowych seminariów. **Pierwszy dzień seminarium miał charakter wykładowy** z omówieniem ogólnych zasad i form realizacji projektów ppp oraz legislacji



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

dotyczącej ppp. Był prowadzony dla wszystkich uczestników danego seminarium. **Drugi dzień miał zaś charakter warsztatowy**, podczas którego uczestnicy, podzieleni na 2 grupy, zapoznawali się ze szczegółowymi zagadnieniami związanymi z wdrażaniem projektów ppp. Założeniem projektu było bowiem, aby jedna z grup zajmowała się zagadnieniami wynikającymi z zdań spoczywających na podmiocie publicznym, a druga na zadaniach przedsiębiorców ubiegających się o status partnera prywatnego/koncesjonariusza. Łącznie każde seminarium trwało 13 godzin: dzień pierwszy – 7 godzin, dzień drugi – 6 godzin.

### Program seminarium

#### DZIEŃ 1

9.30–10.00	Rejestracja uczestników i rozpoczęcie seminarium
10.00–11.30	Zasady i uwarunkowania rozwoju ppp i koncesji <ul style="list-style-type: none"><li>• Geneza i cele ppp;</li><li>• Kto jest uczestnikiem przedsięwzięć ppp?</li><li>• Dlaczego władze publiczne potrzebują wsparcia przedsiębiorców prywatnych w realizacji zadań publicznych?</li><li>• Dlaczego przedsiębiorców interesuje tego typu współpraca?</li><li>• Jaki jest cel udanej współpracy?</li><li>• Kiedy władze publiczne mogą stosować ppp i koncesję?</li><li>• Jakie są kroki do nawiązania współpracy?</li><li>• Definicja ppp;</li><li>• Jakie elementy współpracy typu ppp/koncesyjnego wyróżniają ją na tle innych instrumentów realizacji zadań publicznych?</li><li>• Dyskusja</li></ul>
11.30–11.40	Przerwa
11.40–13.10	Źródła prawa, obowiązki stron zamierzających zawrzeć umowę o ppp <ul style="list-style-type: none"><li>• Ppp jako zamówienie publiczne na tle tradycyjnych instrumentów realizacji zadań administracji publicznej;</li><li>• Czy ppp to zamówienie publiczne?</li><li>• Źródła prawa (polskiego i unijnego) z zakresu ppp i koncesji;</li><li>• Jakie akty prawne regulują zagadnienia współpracy typu ppp w UE i w Polsce?</li><li>• Jakie są między nimi powiązania?</li><li>• Dyskusja</li></ul>
13.10–13.50	Obiad
13.50–15.20	Doświadczenia i perspektywy regionalne na tle doświadczeń innych krajów i całej Polski <ul style="list-style-type: none"><li>• Rynek ppp na świecie;</li><li>• Rynek ppp w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem regionu, w którym odbywa się dane seminarium;</li><li>• Doświadczenie podmiotu publicznego i/lub prywatnego z regionu, w którym odbywa się dane seminarium, w realizacji projektów ppp;</li><li>• Dyskusja</li></ul>
15.20–15.30	Przerwa
15.30–17.00	Zagadnienia związane z nawiązaniem współpracy publiczno-prywatnej <ul style="list-style-type: none"><li>• Proces przygotowania ppp – zakres analiz przygotowawczych;</li><li>• Ppp a dług publiczny;</li><li>• Możliwość wykorzystania funduszy UE do realizacji projektów ppp;</li><li>• Przebieg procedury koncesyjnej i przetargowej (wprowadzenie);</li><li>• Dyskusja;</li><li>• Podział uczestników na 2 grupy do pracy podczas drugiego dnia seminarium</li></ul>

#### DZIEŃ 2

Każda z dwóch grup śledziła, jak przebiega cykl realizacji przedsięwzięć ppp i koncesyjnych oraz jakie są specyficzne zadania uczestników tego typu współpracy. W jednej grupie zostały uwypuklone zagadnienia dotyczące podmiotów publicznych, a w drugiej zagadnienia dotyczące przedsiębiorców.

Uczestnikami seminariów były osoby, których zakres obowiązków służbowych był zbieżny z tematem seminariów i dotyczył w szczególności ppp, ale również pozyskiwania partnerów do realizacji wspólnych przedsięwzięć czy zewnętrznych źródeł finansowania. Ponadto w seminariach uczestniczyli przedstawiciele średnich i dużych przedsiębiorstw – potencjalnych partnerów prywatnych. Udział w seminariach był bezpłatny. Uczestnikom zapewniono oprócz uczestnictwa w zajęciach, materiały seminaryjne, wyżywienie i w miarę potrzeby noclegi.

### Uczestnicy seminariów

## Województwo mazowieckie

Seminarium odbyło się w Warszawie, w Radisson Blue Jan III Sobieski, w dniach 6–7 grudnia 2011 r. Pierwsze seminarium zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Warszawa, 6-7 Grudnia 2011 r. – Radisson Blue Jan III Sobieski	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Urząd Miasta Karczew</li><li>• Urząd Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy</li><li>• Urząd Miasta Sokołów Podlaski</li><li>• Centralna Służba Więzienna</li><li>• Biuro Sportu i Rekreacji m. st. Warszawy</li><li>• Biuro Obsługi Inwestorów m. st. Warszawy</li><li>• Urząd Miasta Sosnowiec</li><li>• Biuro Prawne m. st. Warszawy</li><li>• Biuro Polityki Długu i Zarządzania Płynnością m. st. Warszawy</li><li>• Urząd Miasta i Gminy Radzymin</li><li>• Urząd Miasta Mszczonów</li><li>• Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m. st. Warszawy</li><li>• Biuro Administracyjno-Gospodarcze m. st. Warszawy</li><li>• Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej</li><li>• Biuro Polityki Lokalowej m. st. Warszawy</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Siemens Sp. z o.o.</li><li>• Hochtief Polska S.A.</li><li>• Strabag Sp. z o.o.</li><li>• Budimex S.A.</li><li>• Bilfinger Berger Budownictwo S.A.</li><li>• Katowickie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego BUDUS S.A.</li><li>• KARMAR S.A.</li></ul>

### Inauguracja cyklu seminariów

Cykl seminariów otworzyła Pani Joanna Nowakowska p.o. dyr., Departamentu Rozwoju Zasobów Ludzkich Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, prezentując cele całego projektu systemowego, jak i cyklu seminariów regionalnych planowanych do realizacji do połowy czerwca 2012 roku.

Zgodnie z programem seminarium, po pierwszej części wykładu prezentującej główne zagadnienia organizacyjno-prawne i zasady współpracy głos zabrali przedstawiciele podmiotów zainteresowanych rozwojem ppp.

Jako pierwsza zabrała głos Pani Karolina Frytek – która w imieniu Biura Obsługi Inwestora, w ramach Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy zaprezentowała plany rozwoju ppp w stolicy.

### Parkingi podziemne dla Warszawy

Miasto Stołeczne Warszawa zamierza pozyskać partnera prywatnego dla realizacji projektu pn. „Budowa ogólnodostępnych parkingów podziemnych z udziałem partnera prywatnego”. Przedsięwzięcie obejmować ma zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie oraz zarządzanie przez partnera prywatnego przez określony w umowie czas ogólnodostępnymi, płatnymi, wielopoziomowymi parkingami podziemnymi wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą.

Projekt obsługuje konsorcjum firm doradczych w ramach umowy zawartej z przedstawicielami miasta Warszawy. Miasto zamierza zlecić partnerowi prywatnemu budowę **nie więcej niż 6 parkingów**. Miasto rozważa różne modele realizacji przedsięwzięcia – preferowaną formą jest **udzielenie koncesji w modelu DBFO** (Zaprojektuj-Wybuduj-Sfinansuj-Esploatuj/Zarządaj). W obecnym postępowaniu Miasto planuje wybór **jednego partnera prywatnego** w celu realizacji budowy parkingów podziemnych w jak największej liczbie lokalizacji, przy czym nie wyklucza się przeprowadzenia w przyszłości kolejnych postępowań dotyczących budowy parkingów podziemnych w pozostałych lokalizacjach. Miasto preferuje model współpracy, w którym **nie będzie ponosić wydatków w formie bezpośredniego finansowania** czy też nie udzieli gwarancji za finansowanie zapewnione przez partnera prywatnego oraz nie będzie wspierała realizacji przedsięwzięcia w żaden inny sposób, który mógłby wpłynąć na wzrost wskaźnika zadłużenia miejskiego budżetu. Parkingi zostaną wybudowane na nieruchomościach m. st. Warszawy, które pozostaną jego własnością. Miasto może się zgodzić na utworzenie przez koncesjonariusza komercyjnych punktów usługowych w części podziemnej

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

parkingów, które będą generować dodatkowe wobec opłat parkingowych wpływy partnera. Ratusz rozważa określenie w umowie z partnerem prywatnym maksymalnej dopuszczalnej stawki za godzinę parkowania oraz maksymalnego procentu, o jaki cena parkowania może być wyższa od ceny parkowania w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego. W zamian za to strona publiczna oczekuje, że partner prywatny dokona odbudowy powierzchni nad parkingami.

W dzielnicy Śródmieście znajduje się ok. 50 000 miejsc parkingowych i postojowych, z czego ok. 10 000 miejsc znajduje się na 23 ogólnodostępnych płatnych parkingach kubaturowych i podziemnych, a 10 000 miejsc na parkingach o ograniczonej dostępności dla klientów lub gości obiektów handlowych/usługowych.

W Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego (SPPN) znajduje się 28 000 miejsc (1533 parkomaty), opłaty za postój w godz. 8.00-18.00 jednakowe, pierwsza godzina – 3,00 zł, druga godzina – 3,60 zł, a trzecia godzina – 4,20 zł, każda następna godzina – 3,00 zł. Roczny koszt parkowania dla posiadaczy abonamentu jest bardzo niski (30 zł) i zbliżony do dziennego kosztu parkowania innych użytkowników SPPN. Pięć spośród sześciu obecnie rozważanych lokalizacji (poza pl. Wilsona) jest już objętych SPPN.



Seminarium w Warszawie,  
fot. Instytut PPP

Założenia dokumentów strategicznych m. st. Warszawy w zakresie polityki transportowej Miasta, przewidują **likwidację odpowiedniej liczby miejsc w naziemnej strefie parkowania po wybudowaniu parkingów podziemnych tak, aby bilans miejsc parkingowych nie uległ zwiększeniu**. Celem warszawskiej polityki parkingowej jest uporządkowanie strefy naziemnego parkowania. Zakłada się zdecydowane i konsekwentne egzekwowanie zasad parkowania i rozszerzenie obszarowe SPPN oraz podział na podstrefy ze zróżnicowaniem stawek opłat. Warszawa zakłada, że prace partnera nad fizyczną realizacją przedsięwzięcia (budowa) rozpoczną się w 2014 r.

Kolejnym prelegentem była **Pani Katarzyna Janczak, która przedstawiła doświadczenia hiszpańskiej firmy Grupo Norte zajmującej się realizacją projektów ppp w Hiszpanii w obszarze szeroko rozumianych usług społecznych, szczególną uwagę poświęcając możliwości prowadzenia w formule ppp placówek przedszkolnych i żłobków**. Omawiając możliwości realizacji projektów społecznych w formule ppp, wskazano, że zaangażowanie strony prywatnej obejmować może zarówno operatorstwo tych usług, jak i dostarczenie infrastruktury technicznej, w której usługi są świadczone (budynek wraz z wyposażeniem). Partner prywatny może w takiej sytuacji przejść pełną odpowiedzialność za proces świadczenia usługi edukacyjnej, zapewniając niezbędny personel merytoryczny, jak i techniczny oraz dostarczyć odpowiednią infrastrukturę i wyposażenie. Możliwe jest również ograniczenie zaangażowania strony prywatnej jedynie do operatorstwa usług – w takiej sytuacji partner działa w budynkach udostępnionych w tym celu przez stronę publiczną lub samodzielnie wynajmuje ją na rynku.

**Prezentacje praktyków ppp zakończyło wystąpienie pana Waldemara Chachulskiego, Dyrektora ds. Rozwoju odpowiedzialnego za ppp w firmie Strabag**, który zachęcając samorządowców do realizacji projektów wspólnie z sektorem prywatnym, opisał po krótku własne doświadczenia w rozmowach z samorządem na temat realizacji projektów ppp. Prelegent wskazał, że duże firmy obecne już w Polsce posiadają niezbędne doświadczenie przy realizacji przedsięwzięć ppp i koncesyjnych, które gotowe są wykorzystać w projektach polskich.

Druga część pierwszego dnia seminarium poświęcona była zagadnieniom długu publicznego i wprowadzeniu do problematyki analiz przedrealizacyjnych. Uczestnicy mogli również zapisać się na warsztaty organizowane w drugim dniu seminarium.

**Doświadczenia hiszpańskie w żłobkach i przedszkolach ppp**

**Duże firmy gotowe do ppp**

**Warsztaty**

## Województwo wielkopolskie



Seminarium w Warszawie,  
fot. Instytut PPP

W trakcie warsztatów, których celem było praktyczne podejście do zadań, jakie wykonać musi publiczna i prywatna strona przedsięwzięć ppp, istniała możliwość zaprezentowania i przedyskutowania pomysłów na ppp zgłaszanych przez uczestników. W Warszawie szczególne zainteresowanie wzbudziła możliwość wdrażania w formule ppp przedsięwzięć dotyczących modernizacji i rozbudowy **przedsięwzięć energooszczędnych, w szczególności oświetleniowych**. Zainteresowaniem cieszyły się też kwestie związane z realizacją w formule ppp projektów z zakresu **budownictwa komunalnego**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne nurtujące ich problemy związane z planowanymi przedsięwzięciami. Szczególne zainteresowanie wzbudzały kwestie dotyczące praktycznego zakresu doradztwa zewnętrznego oraz organizacji procesu wyłonienia partnera prywatnego. Szczegółowe pytania dotyczyły również kwestii wpływu zobowiązań finansowych zaciąganych w ramach umowy o ppp na limity zobowiązań sektora publicznego.

gólne zainteresowanie wzbudzały kwestie dotyczące praktycznego zakresu doradztwa zewnętrznego oraz organizacji procesu wyłonienia partnera prywatnego. Szczegółowe pytania dotyczyły również kwestii wpływu zobowiązań finansowych zaciąganych w ramach umowy o ppp na limity zobowiązań sektora publicznego.

## Województwo wielkopolskie

Seminarium odbyło się w Poznaniu w Hotelu Gaja w dniach 19–20 stycznia 2012 r. Zgromadziło ono przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

### Poznań, 19–20 Stycznia 2012 r. – Hotel Gaja

Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Czerwonak</li><li>• Gmina Dopiewo</li><li>• Gmina i Miasto Pyzdry</li><li>• Gmina Krobia</li><li>• Gmina Kwilicz</li><li>• Miasto i Gmina Trzemeszno</li><li>• Starostwo Powiatowe w Chodzieży</li><li>• Urząd Miasta w Pile</li><li>• Wojewódzki Szpital Zespolony w Kaliszu</li><li>• Urząd Gminy Pakosław</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego</li><li>• Urząd Miasta i Gminy Murowana Goślina</li><li>• Urząd Miasta Poznania</li><li>• Urząd Miejski w Kaliszu</li><li>• Urząd Miejski w Ostrowie Wlkp.</li><li>• Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inwest Consulting S.A.</li><li>• Envirotech Sp. z o.o.</li><li>• Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej –KONIN Sp. z o.o.</li><li>• SKANSKA S.A.</li><li>• Szpitale Wielkopolskie Sp. z o.o.</li><li>• Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.</li><li>• Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Koninie</li></ul>

### Aktywny Poznań

Samorząd wielkopolski od wielu lat jest zainteresowany możliwościami realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym, a **Poznań jest liderem tych działań**, dlatego po pierwszej części merytorycznej seminarium, zgodnie z programem spotkania, głos zabrała przedstawicielka Urzędu Miasta Poznania pani Katarzyna Sobocińska.

Poznań jest jednym z najbardziej doświadczonych w realizacji projektów publiczno-prywatnych ośrodków. Miasto realizuje i równolegle przygotowuje do realizacji inwestycje z udziałem inwestorów prywatnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wykorzystuje także inne formy współpracy opierające się na przepisach kodeksu cywilnego, jak działa się to długo przed wejściem w życie szczególnych regulacji ppp i koncesji. **Przykładem projektów realizowanych w Poznaniu**

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

**z udziałem partnerów prywatnych (przed wejściem w życie przepisów o ppp i koncesji) jest parking pod Placem Wolności oraz projekt obejmujący zarządzanie cmentarzami komunalnymi.** Na etapie realizacji znajdują się projekty „Galeria MM” oraz zagospodarowanie Placu Andersa.



#### **Parking pod Placem Wolności został zrealizowany w 2006 r.**

Przedsięwzięcie obejmowało zaprojektowanie i budowę, a następnie zarządzanie 3-kondygnacyjnym parkingiem podziemnym na 540 miejsc postojowych, budowę stacji trakcyjnej (zasilanie trakcji tramwajowej „Śródmieście”) oraz rewitalizację płyty placu.

Otwarcie parkingu pod Placem Wolności w Poznaniu, źródło: Urząd Miasta Poznania



**Formuła realizacji przedsięwzięcia** w modelu Buduj – Eksploatuj – Przekaż (BOT) – **opierała się na umowie cywilno-prawnej (zawartej w 2002 r.)**. Zobowiązania Miasta polegały na ustanowieniu na rzecz wykonawcy prawa użytkowania nieruchomości na 39 lat (prawo użytkowania dotyczy parkingu podziemnego, nie obejmuje płyty placu) oraz likwidacji 450 miejsc parkingowych w Strefie Płatnego Parkowania na ulicach wokół placu. Zobowiązania wykonawcy (Budimex Poznań Developer, Auto Park Poznań) to przede wszystkim zabezpieczenie środków finansowych na realizację inwestycji, wybudowanie 3-kondygnacyjnego parkingu podziemnego na 540 miejsc postojowych, wybudowanie stacji trakcyjnej oraz rewitalizacja płyty placu zgodnie z wytycznymi konserwatora zabytków. Inwestor jest zobowiązany do przekazania parkingu Miastu po 39 latach, w stanie technicznym nie pogorszonej, wynikającym z bieżącej eksploatacji. **Przedstawicielka Miasta Poznania wskazała, że był to projekt pionierski** ze względu na formułę BOT i zawartą umowę cywilno-prawną, która była jedyną możliwością zaciągnięcia zobowiązań przez obie strony, ze względu na ówczesny brak szczególnych regulacji prawnych dla partnerstwa publiczno-prywatnego. **Inwestycja została zrealizowana zgodnie z umową, a etap eksploatacji przebiega bez zastrzeżeń.** Dzięki temu realizacja celów Miasta – zapewnienie wysokiego standardu parkowania w centrum – bez nakładów z budżetu Miasta, został osiągnięty, podobnie jak dodatkowe efekty – rewitalizacja płyty placu i wybudowanie stacji trakcyjnej. Dobrze z punktu widzenia strony publicznej doświadczenia wykorzystywane są zarówno przez Poznań, jak i przez inne miasta.

Plac Wolności w Poznaniu, źródło: Urząd Miasta Poznania

Zachęcone pierwszymi sukcesami Miasto Poznań zamierza już w nowym otoczeniu prawnym podejmować kolejne projekty zgodnie z ustawą o ppp z 19.12.2008 r. i ustawą o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9.01.2009 r. Miasto zaprasza inwestorów do wspólnej realizacji przedsięwzięć ppp, które obejmą następujące obszary: transport i parkingi, gospodarka odpadami, infrastruktura sportowo-rekreacyjna, uzbrojenie terenów, budownictwo mieszkaniowe, zagospodarowanie wybranych obszarów miasta oraz opieka nad seniorami. **Planowane jest stworzenie systemu parkingów wielopoziomych oraz wdrożenie projektu „Brama Zachodnia”** – obejmującego przedłużenie



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

trasy tramwajowej z pętli Ogrody do węzła Polska/Dąbrowskiego oraz budowa dworca przesiadkowego transportu publicznego wraz z parkingiem P&R w Poznaniu na ok. 1000 miejsc parkingowych.

**Brama Zachodnia**  
(po lewej)

Tańcząca para wedle  
wizji autorstwa: Rhode,  
Kellermann, Wawrowsky  
(po prawej)

źródło: prezentacje  
projektów przez Urząd  
Miasta Poznania



Parkingi wielopoziomowe mają pomóc w zagospodarowaniu wybranych obszarów miasta. Planuje się realizację dwóch projektów: „**Za Bramką**” – rewitalizacja obiektów zabytkowych, budowa i rozbudowa budynków mieszkaniowo-usługowych, parking wielopoziomowy oraz „**Tańcząca para**” – budowa obiektów wielofunkcyjnych, oświatowych, parkingu wielopoziomowego oraz budynków wielokondygnacyjnych.

### **System Gospodarki Odpadami**

Najbardziej znanym z poznańskich ppp jest wdrażany aktualnie projekt „**System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania**”, który znajduje się w chwili wydania obecnego numeru „**Biuletynu ppp**” na etapie negocjacji umowy z pięcioma zainteresowanymi podjęciem współpracy konsorcjami. 4.04.2011 r. miało miejsce ogłoszenie o zamówieniu dot. Kontraktu, a 15.10.2011 r. nastąpiło podpisanie umowy o dofinansowaniu projektu określającej zasady wsparcia przedsięwzięcia ze środków Unii Europejskiej.

Zakres inwestycji w ramach Kontraktu 1, przewidzianego do realizacji w ramach ppp obejmuje instalację termicznego przekształcania frakcji resztkowej zmieszanych odpadów komunalnych (ITPOK) oraz instalację do demontażu odpadów wielkogabarytowych. **Koszt całkowity Projektu – ok. 1 041 556 000 zł**, w tym koszt Kontraktu 1 – 700 mln zł, kwota dofinansowania z UE – 352 mln zł.

Realizacja Kontraktu 1 ma odbyć się na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w trybie wyboru partnera prywatnego zgodnym z ustawą prawo zamówień publicznych (w trybie dialogu konkurencyjnego). **Oczekiwanym od partnera prywatnego** zaangażowaniem jest zaprojektowanie, budowa, zapewnienie częściowego finansowania oraz eksploatacja infrastruktury będącej przedmiotem przedsięwzięcia.

**Kolejną propozycją dla inwestorów jest wspólna realizacja „Programu budowy basenów”**. Zakres inwestycji przewidzianych w ramach programu to ok. 5–6 basenów krytych w mieście. Przewidywana formuła prawna to koncesja na roboty budowlane. Miasto oczekuje, że koncesjonariusz zrealizuje przedsięwzięcie w formule – „Projektuj, buduj, finansuj, zarządzaj, przekazaj”. Pierwszy projekt w ramach programu to Baseny dla Rataj.

W obszarze sportu i rekreacji planowane jest również wdrożenie w formule ppp/koncesji następujących przedsięwzięć: „Arena Park” – modernizacja Parku Kasprowicza i zagospodarowanie terenu otaczającego Halę Sportowo-Widowiskową Arena; park golfowy oraz kompleksy sportowo-rekreacyjne, wielofunkcyjna hala sportowa.

Władze Miasta planują również wykorzystanie formuły ppp w realizacji projektu z zakresu budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego przy ul. Łużyckiej oraz ul. Unii Lubelskiej, a także uzbrojenia terenów inwestycyjnych pod budownictwo mieszkaniowe na os. Kwiatowym oraz Szczepankowie. Więcej informacji o ofercie inwestycyjnej Miasta Poznania w formule ppp zainteresowani inwestorzy mogą znaleźć na stronie <http://www.poznan.pl/mim/public/inwestycje>.

### **Wielkopolska Sieć Szeroko- pasmowa**

Następnie głos zabrała Pani Paulina Brenzc **w imieniu Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej S.A., przedstawiając genezę i założenia projektu informatyzacji Wielkopolski we współpracy z sektorem prywatnym i przy zaangażowaniu dotacji UE**. WSS jest przedsięwzięciem zgodnym z „Europejską Agendą Cyfrową”. To zgodnie z celami wyznaczonymi w tym dokumencie przez Komisję Europejską do roku 2020 wszyscy mieszkańcy UE powinni mieć dostęp do zdecydowanie szybszego niż obecnie Internetu. Wszystko

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

po to, by nie odbiegać od coraz bardziej bezkonkurencyjnych gospodarek Dalekiego Wschodu i tradycyjnie nowoczesnych w dziedzinie IT Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z Agendą, do 2020 r. wszyscy mieszkańcy UE powinni mieć dostęp do Internetu o przepustowości przekraczającej 30 Mb/s, a przynajmniej w połowie europejskich domów – przekraczającej 100 Mb/s. Realizacja tego celu wymaga olbrzymich inwestycji, ponieważ istniejąca infrastruktura, w przeważającej mierze opierająca się na przewodach miedzianych, nie jest w stanie sprostać tak wysokim wymaganiom. Dlatego trzeba budować nowe sieci następnej generacji (NGA) zaplanowane tak, by za kilka lat świadczyć usługi o zakładanej prędkości transmisji. Finansowanie przedsięwzięcia, przekraczającego możliwości administracji publicznej, wymagało zaangażowania kapitału prywatnego.



Seminarium w Poznaniu  
fot. Instytut PPP

W 2009 roku Sejmik Województwa Wielkopolskiego powołał do życia spółkę Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. Jej celem było zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatacja sieci światłowodowej na terenie województwa. Inwestycja – z racji swego niepowtarzalnego, strategicznego dla rozwoju regionu charakteru – od początku miała być realizowana w ramach projektu kluczowego Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013. Pojawił się jednak problem – skąd wziąć kilkadziesiąt milionów złotych na zabezpieczenie wkładu własnego, niezbędnego by otrzymać dotację z funduszy unijnych? Urząd Marszałkowski nie dysponował środkami pozwalającymi na samodzielną realizację zadania nawet przy dofinansowaniu, co zrodziło pomysł na zaangażowanie inwestorów prywatnych, gotowych wnieść wkład w wysokości ok. 60 milionów. **Droga nawiązania partnerstwa, którą zastosowano w przypadku WSS S.A. nie jest typowa**, wypracowany został oryginalny sposób na współdziałanie kapitału prywatnego i jednostki publicznej.

Proces pozyskania inwestorów rozpoczął się w sierpniu 2010 r. Zarząd Spółki Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa zamieścił na stronie internetowej spółki „Publiczne zaproszenie do negocjacji” wraz z „Regulaminem prowadzenia negocjacji oraz obejmowania akcji serii C” i tym samym rozpoczął proces pozyskania inwestorów. Ogłoszenie zostało również opublikowane w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Aby mieć pewność, że przeprowadzenie procesu pozyskiwania inwestorów będzie odbywało się prawidłowo, Zarząd Spółki powołał Zespół ds. negocjacji, w skład którego wchodziłi przedstawiciele Spółki WSS, nadzoru właścicielskiego oraz eksperci prawni i finansowi.

W odpowiedzi na „Publiczne zaproszenie do negocjacji” zgłosiło się dziewięć podmiotów. Zarząd, po analizie otrzymanych zgłoszeń, podjął decyzję o dopuszczeniu wszystkich do I etapu negocjacji. Po turze spotkań podmioty te zostały zaproszone do złożenia swoich ofert. Po przeanalizowaniu złożonych dokumentów Zespół ds. negocjacji podjął decyzję o podpisaniu umowy z dwoma spółkami, które jako jedyne spełniały wszystkie kryteria umożliwiające przystąpienie do akcjonariatu WSS i złożyły wiążące oferty objęcia akcji.





Seminarium w Poznaniu  
fot. Instytut PPP

### Notyfikacja Komisji Europejskiej

Warto wspomnieć, że **w końcu maja br. pozytywnie o zastosowanym modelu ppp wyraziła się również Komisja Europejska**, zatwierdzając udzielenie pomocy publicznej w postaci dotacji ze środków RPO dla spółki Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A., czyli, mówiąc wprost, umożliwiła bezwarunkową wypłatę dotacji dla spółki. KE akceptuje dotychczasowe działania samorządu województwa (założenie spółki WSS, wybór inwestorów kapitałowych do spółki) oraz zaprojektowane przez samorząd województwa warunki udzielenia pomocy jako zgodne z prawem unijnym (budowę sieci światłowodowej przez WSS, wybór operatora infrastruktury, który zapewni otwarty i równy hurtowy dostęp innym operatorom). **Dzięki decyzji notyfikacyjnej możliwe jest przystąpienie do procedury przetargowej na budowę sieci, a w następnym przetargu wyłoniony zostanie operator tej sieci.** Więcej informacji o projekcie: <http://www.szerokopasmowawielkopolska.pl/>.

### Warsztaty

Druga część pierwszego dnia seminarium poświęcona była zagadnieniom długu publicznego i wprowadzeniu do problematyki analiz przedrealizacyjnych. Uczestnicy mogli również zapisać się na warsztaty organizowane w drugim dniu seminarium. W Poznaniu zainteresowanie wzbudziła możliwość wdrażania w formule ppp **przedsięwzięć drogowych**. Zainteresowaniem cieszyły się też kwestie związane z realizacją w formule ppp **projektów sportowo-rekreacyjnych i rewitalizacyjnych**. Rozważano również realizację **projektów z zakresu energetyki ciepłej i wodno-kanalizacyjnej**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować nurtujące ich problemy związane z planowanymi przedsięwzięciami.

## Województwo świętokrzyskie

Seminarium odbyło się w Kielcach w Hotelu Tęczowy Młyn w dniach 26–27 stycznia 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym (patrz tabela s. 57).

### Pierwsza w Polsce „hybryda” – Solec-Zdrój

W regionie świętokrzyskim dotychczas zawarto jedną umowę ppp, jest to jednak unikatowy w skali naszego kraju projekt hybrydowy. Prezentacja projektu z Solca–Zdroju była więc wskazany punktem szkolenia, w części poświęconej praktyce regionalnej. Doświadczenia w obszarze realizacji jak dotąd **jedynego zarówno w regionie, jak i w całym kraju projektu łączącego dofinansowanie ze środków UE dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych i koncesję w sporcie i rekreacji** przybliżył pan Piotr Kalita, Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju Gminy Solec-Zdrój.

Gmina Solec-Zdrój realizuje projekt pod nazwą „Kompleks Mineralnych Basenów w Solcu–Zdroju”. Jest to **projekt hybrydowy**, w którym połączone zostaną środki finansowe koncesjonariusza oraz te pochodzące z Unii Europejskiej. Co więcej, projekt objęty jest pomocą publiczną.

Kielce, 26–27 Stycznia 2012 r. – Hotel Tęczowy Młyn

Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urząd Gminy Celestynów</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego</li> <li>• Urząd Miasta Skarżysko–Kamienna</li> <li>• Gmina Solec–Zdrój</li> <li>• Urząd Miasta i Gminy Skalbierz</li> <li>• Gmina Mniów</li> <li>• Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego</li> <li>• Urząd Gminy Bieliny</li> <li>• Urząd Gminy Miedziana Góra</li> <li>• Urząd Miasta Kielce</li> <li>• Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Siedlcach Sp. z o.o.</li> <li>• Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Olsztynie</li> <li>• Radomskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej RADPEC S.A.</li> <li>• HYDROCHEM DGE S.A.</li> <li>• DORBUD S.A.</li> <li>• Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii Sp. z o.o.</li> </ul>

Gmina Solec–Zdrój położona jest w południowej części województwa świętokrzyskiego i sąsiaduje z gminami: Stopnica, Pacanów (znaną, jak zaznaczył Pan Piotr Kalita, z Koziołka Matołka), Nowy Korczyn oraz Busko–Zdrój. Pomimo tego, że użytki rolne stanowią aż 80% powierzchni gminy, to funkcja uzdrowiskowa pozostaje głównym jej motorem. Jako miejscowość uzdrowiskowa Solec–Zdrój funkcjonuje już od 1837 roku, stąd jak najbardziej uzasadnione będzie stwierdzenie, że jest to miejscowość uzdrowiskowa z wyjątkowo bogatymi tradycjami oraz historią.



Wizualizacja części Kompleksu Basenów Mineralnych w Solcu-Zdroju; źródło: prezentacja projektu Urzędu Gminy Solec-Zdrój

Bogactwem naturalnym gminy Solec–Zdrój są przede wszystkim wody mineralne. Są to solanki, których głównym składnikiem terapeutycznym są siarkowodór oraz siarczki i wodorosiarczki metali alkalicznych. Wysokie stężenie związków siarki oraz wysoka mineralizacja powodują, że jest to „najsilniejsza” woda w Polsce, a także w Europie. Stężenie siarkowodoru jest tu dużo większe niż w najbliższym Busku–Zdroju czy na Słowacji. Natomiast woda, która eksploatowana jest od 2005 roku, jest porównywalna z wodami występującymi w uzdrowiskach czarnomorskich.

Lecznictwo uzdrowiskowe jest aktualnie realizowane w dwóch obiektach. Pierwszym z nich jest uzdrowisko Solec–Zdrój Sp. z o.o., które dysponuje 200 miejscami noclegowymi. Przyjmuje kuracjuszy głównie ze schorzeniami narządów układu ruchu, chorobami skóry, układu nerwowego oraz zatruciami metalami ciężkimi. Drugim obiektem jest zaś **Malinowy Zdrój sp. z o.o.** Obiekt ten funkcjonuje od 2005 roku i jest nowoczesnym czterogwiazdkowym kompleksem hotelowo-sanatoryjnym na 195 miejsc. Obiekt dysponuje centrum

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

rehabilitacyjnym, gdzie wykonywane są między innymi zabiegi kosmetyczne oraz zabiegi odnowy biologicznej. Ponadto w gminie funkcjonuje szereg pensjonatów i gospodarstw agroturystycznych. Szacuje się, że ruch turystyczny w gminie Solec-Zdrój to ok. 25 000 osób rocznie.

#### Droga do zawarcia umowy

W ocenie władz gminy w Solcu-Zdroju brakowało obiektu, który połączyłby w sobie funkcję leczniczą i rekreacyjną. W 2007 roku narodził się pomysł, aby wybudować obiekt Kompleksu Basenów Mineralnych. Od tego czasu opracowano: koncepcję architektoniczno-urbanistyczną, program funkcjonalno-użytkowy oraz wstępne **studium wykonalności, które wykazało, że realizacja przedsięwzięcia możliwa jest tylko w oparciu o uzyskanie zewnętrznego dofinansowania.**

- 29 sierpnia 2008 roku złożony został wniosek do działania 2.4. Tworzenie kompleksowych terenów inwestycyjnych w ramach RPO województwa świętokrzyskiego. Wniosek ten został odrzucony z uwagi na fakt, iż nie wpisywał się on w główne założenia działania.
- 30 października 2008 roku został złożony kolejny wniosek, tym razem do działania 2.3. Promocja turystyczna i gospodarcza regionu w ramach RPO województwa świętokrzyskiego. Wniosek ten został w efekcie pozytywnie zaopiniowany.
- 7 kwietnia 2009 roku została podpisana preumowa na dofinansowanie projektu. Niestety, po przeprowadzeniu analiz możliwości budżetowych oraz kredytowych gminy, okazało się, że realizacja przedmiotowego projektu przy założeniu dofinansowania gminy na poziomie 50% kosztów kwalifikowanych (taki wymóg wynikał z występującej w przedsięwzięciu pomocy publicznej) jest niemożliwa. Ocena ta zbiegła się w czasie z wejściem w życie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
- 30 grudnia 2009 roku zostało przez gminę opublikowane ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane w zakresie projektu „Kompleks Basenów Mineralnych w Solcu-Zdroju”. W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynął jeden wniosek, złożony przez Malinowy Zdrój Sp. z o.o., w efekcie czego przystąpiono do etapu negocjacji. Już podczas negocjacji warunków realizacji przedsięwzięcia zaistniały zewnętrzne okoliczności, które zagroziły realizacji inwestycji. W dniu 20 kwietnia 2010 roku z krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków strukturalnych w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności zostały usunięte kompensaty. Po przeprowadzeniu głębszych analiz okazało się, że **inwestycja może jednak zostać zrealizowana przy połączeniu środków unijnych i środków prywatnych poprzez upoważnienie partnera prywatnego do ponoszenia wydatków kwalifikowanych.**
- 28 października 2010 roku została podpisana umowa koncesji z firmą Malinowy Zdrój Sp. z o.o.
- Już 23 lutego 2011 roku został złożony wniosek wraz z projektem budowlanym o pozwolenie na budowę, które wydane zostało 26 kwietnia 2011 roku.
- 13 października 2011 roku podpisana została umowa na dofinansowanie projektu, którego całkowite koszty kwalifikowane wynosiły 16 mln zł, z czego środki UE stanowiły 6,8 mln zł, środki krajowe 1,2 mln zł, a wkład własny 8 mln zł. Koncesjonariusz zawarł w tym czasie umowę z generalnym wykonawcą, który buduje obiekt.

Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju będzie obiektem uzdrowiskowo-wypoczynkowym, którego część przeznaczona zostanie do celów leczniczych, przy wykorzystaniu wód o unikalnych właściwościach uzdrowiskowych pochodzących ze źródła Malina, a część do celów rekreacyjno-rozrywkowych. Celem projektu jest zarówno poszerzenie oferty turystycznej i promocja atrakcyjności regionu, kreowanie pozytywnego wizerunku gminy, jak i rozwój rozpoznawalnego produktu regionalnego. Ponadto przewiduje się, że projekt zaktywizuje gminę gospodarczo, tworząc nowe miejsca pracy oraz nowe formy aktywności w sferze sportowej. Przyczyni się on także do zwiększenia atrakcyjności regionu w oczach inwestorów, prowadzić będzie do stymulowania inwestycji w obszarze infrastruktury turystycznej (rozbudowy istniejącej bazy noclegowej hoteli i pensjonatów) i poprawi dostęp mieszkańców do bezpiecznego wypoczynku, korzystnie wpływając na postrzeganie gminy Solec-Zdrój jako dobrego miejsca do życia i pracy.

Co warto podkreślić, województwo świętokrzyskie wraz z podkarpackim realizują regionalny projekt wsparcia partnerstwa publiczno-prywatnego, którego założenia zaprezentował Pan Łukasz Syska Wicedyrektor Spółki ds. projektów krajowych ze Świętokrzyskiego Centrum Innowacji i Transferu Technologii Sp. z o.o. Prezentacja dotyczyła **projektu „Partnerstwo Publiczno-Prywatne czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości” realizowanego przez Świętokrzyskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii Sp. z o.o. w Kielcach w partnerstwie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego, Ośrodkiem Promowania i Wspierania Przedsiębiorczości w Sandomierzu oraz ze Świętokrzyskim Związkiem Pracodawców Prywatnych**

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

„Lewiatan”. Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Poddziałanie 2.2.1. „Poprawa jakości usług świadczonych przez instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



Głównym celem projektu jest wprowadzenie kompleksowych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i promujących postawy przedsiębiorcze wśród różnych grup społecznych mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu świętokrzyskiego i podkarpackiego.

Wizualizacja części Kompleksu Basenów Mineralnych w Solcu-Zdroju; źródło: prezentacja projektu Urzędu Gminy Solcu-Zdrój

Cele szczegółowe projektu to promocja, prezentacja i popularyzacja idei partnerstwa publiczno-prywatnego oraz podniesienie kompetencji i kwalifikacji pracowników administracji i przedsiębiorców w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Projekt zakłada kreowanie postaw przedsiębiorczych w sektorze administracji publicznej i budowę systemu wsparcia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. **Działania projektu mają sprzyjać tworzeniu korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorstw w oparciu o model ppp i zacieśnieniu współpracy administracji publicznej i sektora przedsiębiorstw, jak również instytucji otoczenia biznesu.**

Na strukturę realizacji projektu realizowanego od 01.06.2011 do 30.09.2012 składa się kampania Informacyjna o ppp – opracowanie i aktualizacja platformy internetowej, zarządzanie platformą internetową, kampania w mediach: artykuły, wywiady, spotkanie z dziennikarzami, opracowanie i dystrybucja broszury informacyjnej o ppp, informacja o powstaniu i funkcjonowaniu punktów informacyjno-doradczych nt. ppp. W ramach projektu mają być prowadzone dni informacyjne dla pracowników administracji publicznej woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego oraz warsztaty szkoleniowe dla pracowników administracji – zespoły 3–5-osobowe z jednej instytucji. Przewidziano również szkolenia z zakresu ppp dla przedsiębiorców – z terenu woj. świętokrzyskiego i podkarpackiego oraz stosowne szkolenia ppp dla konsultantów pomagających podmiotom z województw objętych projektem w nawiązywaniu umów o ppp i koncesji. W ramach omawianego projektu zostaną powołane trzy Punkty Informacyjno-Doradcze wyspecjalizowane w ppp, przy siedzibach głównych dwóch partnerów: w Kielcach przy ŚCITT i w Sandomierzu przy OPIWP, w biurze lokalnym OPIWP w Stalowej Woli (woj. podkarpackie).

W trakcie drugiego dnia seminarium w Kielcach na warsztatach omawiano projekty planowane do realizacji przez lokalny samorząd. W trakcie konsultacji poruszano m.in. kwestie **budowy parkingów miejskich, lotniska i modernizacji oświetlenia oraz termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.**

#### Warsztaty

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## Województwo małopolskie

Seminarium odbyło się w Krakowie, w Hotelu Fero Express w dniach 2-3 lutego 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Kraków, 2–3 lutego 2012 r. – Hotel Fero Express	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Kęty</li><li>• Gmina Koszyce</li><li>• Grodzki Urząd Pracy</li><li>• Starostwo Powiatowe w Olkuszu</li><li>• Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie</li><li>• Urząd Miasta i Gminy Niepołomice</li><li>• Urząd Gminy Klucze</li><li>• Urząd Gminy Zabierzów</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego</li><li>• Urząd Miasta Krakowa</li><li>• Urząd Miasta Legionowo</li><li>• Urząd Miasta Nowego Sącza</li><li>• Urząd Miasta Zakopane</li><li>• Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie</li><li>• Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie</li><li>• Akademia Górniczo-Hutnicza</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Galicyjska Szkoła Zdrowia</li><li>• Alpine Construction Polska Sp. z o.o.</li><li>• Kopalnia Soli „Wieliczka” S.A.</li><li>• Krakowski Holding Komunalny S.A.</li><li>• NM Group Sp. z o.o.</li><li>• RCGW S.A.</li><li>• Strabag Sp. z o.o.</li></ul>

### Małopolska i Kraków na czele

#### Małopolska jest polskim liderem ppp, gdzie Kraków to pionier partnerstwa publiczno-prywatnego.

To tu zrealizowano już kilka projektów koncesyjnych i wdraża się kolejne, w tym pierwsze projekty typu partnerstwa publiczno-prywatnego z dominującym wynagrodzeniem pochodzącym z budżetu. Na seminarium obejmującym obowiązkowe elementy programu nie mogło zatem zabraknąć przedstawicieli samorządu Krakowa. Prezentacja Pań Katarzyny Bury i Doroty Jankowskiej-Matus z Wydziału Mieszkalnictwa, Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta w Krakowie dotyczyła realizacji **projektu budowy mieszkań komunalnych w Krakowie**.

### Budowa mieszkań komunalnych

Gminy wykonują zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałania bezdomności i wspierania rozwoju budownictwa komunalnego (art. 75 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, Ustawa o Ochronie Praw Lokatorów). Zadania te gminy wykonują, wykorzystując swój zasób mieszkaniowy, lub w inny sposób, np. przez tworzenie warunków dla inwestycji mieszkaniowych, czy współpracę z podmiotami realizującymi budownictwo mieszkaniowe. Głównym problemem w realizacji tego zadania jest mocno ograniczona pula środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy realizują to zadanie przy skromnym wsparciu rządu. Co więcej, wobec wysokiego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i nakładania nowych obowiązków w zakresie dostarczania lokali, m.in. lokali tymczasowych osobom, wobec których orzeczono eksmisję bez prawa do lokalu socjalnego, konieczne jest rozważanie alternatywnych modeli pozyskania środków na ten cel. Możliwość pozyskania kredytów jest ograniczona, podobnie jak i emisji obligacji komunalnych. Podobnie w świetle najnowszych regulacji dotyczących zasad księgowości budżetowej wątpliwe staje się skorzystanie z factoringu i forfaitingu. Jedynymi możliwościami choć przejściowego polepszenia płynności w realizacji inwestycji miejskich wydaje się więc koncesja i partnerstwo publiczno-prywatne. W przypadku Krakowa, w obszarze pomocy obligatoryjnej do realizacji zarejestrowanych jest 2347 wyroków z prawem do lokalu socjalnego (stan na dzień 31 grudnia 2010 r.). Przewidywana ilość wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego na koniec 2011 r. ok. 2700. Natomiast pomoc fakultatywna obejmuje realizację przyjętych 531 wniosków (stan na dzień 31 grudnia 2010 r.), a liczba nowych wniosków na koniec 2011 r. to ok. 650. Miasto Kraków wobec dużych potrzeb w obszarze budownictwa komunalnego zdecydowało się wykonać podstawowe **analizy techniczne, ekonomiczne i prawne, mające na celu stwierdzenie, czy stojące przed administracją komunalną zadania mogą być efektywnie zrealizowane w drodze współpracy z sektorem prywatnym**. W oparciu o dane posiadane przez Wydział Mieszkalnictwa, przy analizie zakresu potencjalnego przedsięwzięcia ppp, skoncentrowano się na inwestycjach dotyczących pozyskania mieszkań o małej powierzchni użytkowej i strukturze: garsoniera, 1 pokój + aneks,

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



1 pokój + kuchnia, małe 2 pokoje + kuchnia, ponieważ 2/3 wnioskodawców oczekuje na tego typu lokale. Założenia techniczne budynków były podstawą dalszych analiz przedsięwzięcia. Wybór doradców prawnych, technicznych i finansowych nastąpił w czerwcu 2010 r. Prace zaczęły się od opracowania 5 modeli współpracy z sektorem prywatnym (wrzesień 2010), a następnie obejmowały wstępną konsultację z potencjalnymi partnerami prywatnymi (informacja na stronach internetowych) możliwych scenariuszy i zakresu realizacji przedsięwzięcia (październik 2010). Odrzucenie wariantów ppp ocenionych jako pozbawionych szans na realizację pozwoliło na wybór trzech modeli podlegających analizom (źródła wynagrodzenia partnera prywatnego) (październik 2010). Na kolejnym etapie nastąpiło szczegółowe opracowanie analiz i rekomendacja modelu (listopad 2010) i właściwe konsultacje z partnerami prywatnymi rekomendowanego modelu (grudzień 2010).

W wyniku analiz i konsultacji określających realną wykonalność przedsięwzięcia, zapadła decyzja o przystąpieniu do opracowania dokumentacji przetargowej (styczeń 2011). **Podstawą prawną realizacji Przedsięwzięcia jest Ustawa o ppp. Partner prywatny wybrany zostanie w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych.** Partner prywatny sfinansuje w całości roboty budowlane i ponosić będzie wydatki eksploatacyjne związane z zarządzaniem i eksploatacją lokali i urządzeń infrastruktury technicznej. **Wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie w ponad 50% z płatności od Miasta, w postaci opłat za dostępność.** Pozostałą, mniejszościową część wynagrodzenia stanowić będą wpływy z komercyjnego najmu części lokali usługowych. **Podstawą kalkulacji opłaty za dostępność będą poniesione przez partnera prywatnego koszty robót budowlanych, koszty związane z eksploatacją i utrzymaniem lokali, czynsz najmu, koszty kapitału oraz zysk.** Co istotne, to Miasto zawierać będzie umowy z najemcami lokali komunalnych i pobierać z tego tytułu czynsze. Wysokość pobranych czynszów z tytułu podnajmu lokali komunalnych nie będzie mieć wpływu na wysokość płatności dokonywanych na rzecz partnera prywatnego z tytułu umowy o ppp.

Prezentacja zakończyła się uwagą, iż dużo czasu zabrała konsultacja przyjętego modelu realizacji przedsięwzięcia z organami nadzorującymi inwestycje komunalne pod względem ich wpływu na poziom dopuszczalnych limitów zadłużenia samorządu (Regionalna Izba Obrachunkowa, Główny Urząd Statystyczny i Ministerstwo Finansów). Konsultacje związane z wyjaśnianiem zasad wpływu płatności wynikających z umowy ppp na plany finansowe Miasta Krakowa spowodowały, że dopiero **w ostatnim dniu marca 2012 r. rozpoczęto postępowanie przetargowe.**

#### Przyjęty model realizacji

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Seminarium w Krakowie  
fot. Instytut PPP



#### Oszczędności w całym cyklu życia projektu

Kolejnym prelegentem była **Pani Marta Bajus-Bielak, architekt, Kierownik Koordynacji Projektowej w Strabag Polska sp. z o.o.** Zaprezentowała ona skalę możliwych oszczędności na etapie eksploatacji obiektów wznoszonych w formule ppp dzięki odpowiedniemu podejściu do procesu projektowania infrastruktury przez partnera prywatnego z uwzględnieniem kosztów inwestycji w całym cyklu życia projektu.

Po omówieniu zakresu usług świadczonych w ramach kontraktu przez partnera prywatnego prelegentka zaprezentowała kilka przykładów inwestycji tego typu zrealizowanych w Europie. Klasycznym przykładem przedsięwzięcia, w którym strona prywatna (konsorcjum) zajmuje się zaprojektowaniem, finansowaniem, budową, a następnie eksploatacją (zarządzaniem budynkiem), udostępniając go stronie publicznej na potrzeby prowadzenia działalności edukacyjnej jest Zespół Szkół w Witten w Niemczech. Wartość nakładów finansowych na realizację projektu to 13 mln euro, a umowa zawarta została na 25 lat, co wydaje się korespondować z potrzebami występującymi w Polsce. Co ciekawe cały okres projektowania i budowy trwał od sierpnia 2005 do października 2007 r. Kolejnym omówionym przykładem partnerstwa było centrum terapii protonowej w Essen, również w Niemczech. Podmiotem publicznym była w tym projekcie Klinika Uniwersytecka w Essen, a wynagrodzenie partnera prywatnego, zobowiązanego do zaprojektowania, budowy i prefinansowania inwestycji, a następnie eksploatacji infrastrukturą, przez 15 lat pochodziło z opłaty za dostępność wpłacanej przez podmiot publiczny. Wartość nakładów inwestycyjnych to 130 mln euro, co jednak nie jest szokujące również w naszych realiach, gdzie coraz częściej planowana jest realizacja projektów ppp w służbie zdrowia. Skomplikowana inwestycja została zaprojektowana i wzniesiona w zaledwie 3 lata (2006–2009). Omówione inwestycje zdaniem zaproszonej przedstawicielki sektora prywatnego są referencyjne dla całego rynku ppp w ocenie większości dużych firm działających na tym rynku. **Preferowane będą projekty, w których sektor prywatny będzie ponosił odpowiedzialność za projektowanie, a następnie budowę i eksploatację zaprojektowanej i zbudowanej zgodnie z potrzebami zamawiającego infrastruktury.** Projekty te nie są budowane na zasadzie koncesyjnej, w której strona prywatna czerpie zysk ze źródeł innych niż budżet podmiotu publicznego, jednak mimo to **całość przedsięwzięcia może być zrealizowana bardziej efektywnie również finansowo niż inwestycja publiczna.**



Siedziba koncernu Strabag  
w Polsce  
źródło: Strabag

W ocenie p. Marty Bajus-Bielak, na przykładzie siedzib koncernu Strabag w Wiedniu, Bratysławie, Stuttgart, a także w podwarszawskim Pruszkowie, zaprojektowanych i zbudowanych w zgodzie z najnowszymi zasadami ekologicznego budownictwa, można zaobserwować bardzo dużą oszczędność na etapie eksploatacji,

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

co w razie przyjętego modelu podziału ryzyk w projekcie ppp, rodzi realne korzyści dla obu stron współpracy. Na zakończenie swego wystąpienia przedstawicielka potencjalnego partnera prywatnego opowiedziała o **doświadczeniach związanych z uczestnictwem w przetargach ppp w Polsce**, zwracając uwagę na nie całkiem prawidłowo skonstruowane modele podziału ryzyk w projektach sportowo-rekreacyjnych. Wymagania od strony prywatnej zarządzania ryzykiem ekonomicznym stoi w dużej rozbieżności z doświadczeniami zachodnioeuropejskimi i dość często jest źródłem braku zainteresowania partnerów prywatnych ofertami samorządów.

Druga część pierwszego dnia seminarium poświęcona była zagadnieniom długu publicznego i wprowadzeniu do problematyki analiz przedrealizacyjnych. Uczestnicy mogli również zapisać się na warsztaty organizowane w drugim dniu seminarium.

W Krakowie, dzięki uczestnictwu licznych osób zaangażowanych w zrealizowane projekty ppp, dyskusja mogła toczyć się na wyjątkowo wysokim poziomie merytorycznym i koncentrować na szczegółowych kwestiach związanych z wdrażaniem projektów, które w części stały się już nawet przedmiotem orzecznictwa, jak miało to miejsce w przypadku sortowni odpadów komunalnych w Krakowie.

Drugi dzień warsztatowy, pozwolił na omówienie kilku projektów transportowych, w tym pomysłu na stworzenie **systemu parkingów buforowych i transportu miejskiego w Zakopanem**, oraz nowych **dróg w Krakowie**. Uczestnicy warsztatów rozważali również zasady na jakich odbywać może się **realizacja projektów sportowych i rekreacyjnych**. Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie przedstawił część projektów planowanych do realizacji w ramach własnych zadań.

W trakcie indywidualnych konsultacji omówiono m.in. zagadnienia **przedsięwzięć ppp, planowanych do realizacji w Zabierzowie i Niepołomicach**, które są aktywne na polu ppp od kilku już lat.

## Warsztaty

## Województwo zachodniopomorskie

Seminarium w Szczecinie odbyło się w Hotelu Silver w dniach 16–17 lutego 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Szczecin, 16–17 lutego 2012 r. – Hotel Silver	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Miasto Kołobrzeg</li><li>• Gmina Rewal</li><li>• Miasto Czaplinek</li><li>• Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim</li><li>• Starostwo Powiatowe w Myśliborzu</li><li>• Starostwo Powiatowe w Pyrzycach</li><li>• Starostwo Powiatowe w Świdwinie</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego</li><li>• Urząd Miasta Szczecin</li><li>• Urząd Miejski Barlinek</li><li>• Urząd Miejski w Bobolicach</li><li>• Urząd Miejski w Gryficach</li><li>• Urząd Miejski w Koszalinie</li><li>• Urząd Miejski w Słupsku</li><li>• Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kancelaria Doradztwa Energetycznego „eko.wat” sp. z o.o.</li><li>• Szczeciński Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.</li><li>• Zakłady Chemiczne „Police” S.A.</li><li>• Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.</li></ul>

Województwo zachodniopomorskie, jedno z największych w kraju, nie wdrożyło jak dotąd żadnego projektu ppp, jednak optymizmem napawa duża frekwencja i wysoki poziom przygotowania merytorycznego uczestników seminarium.



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Seminarium w Szczecinie  
fot. Instytut PPP

projekty mogą być realizowane z pożytkiem dla wspólnoty lokalnej. Po wystąpieniu przedstawiciela lokalnej praktyki ppp zrealizowano do końca program dnia pierwszego.

### Warsztaty

Drugi dzień warsztatowy pozwolił na przeanalizowanie problematyki związanej z realizacją projektów ppp w obszarze **budownictwa komunalnego** przez spółki komunalne działające również na lokalnym rynku deweloperskim, co wiąże się z zagadnieniami pomocy publicznej. Problematykę budownictwa komunalnego połączonego z projektami rewitalizacyjnymi omówiono na przykładzie potrzeb Szczecina. Ponadto przeanalizowano możliwość realizacji w formule ppp projektów dotyczących **pobudzenia turystyki, w tym budowy lotnisk regionalnych** służących obsłudze ruchu turystycznego.

W trakcie indywidualnych konsultacji omówiono m.in. zagadnienia dotyczące zasad tworzenia wewnętrznych struktur i procedur urzędowych dedykowanych partnerstwu publiczno-prywatnemu. Omawiano również zakres działań koniecznych do podjęcia w celu realizacji przedsięwzięć z zakresu turystyki i pomocy.

## Województwo opolskie

Seminarium w Opolu odbyło się w Hotelu Festival w dniach 5–6 marca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym (patrz tabela s. 65):

Województwo opolskie choć relatywnie niewielkie, aktywnie rozwija szereg projektów ppp, a część projektów zakończyło się już podpisaniem umowy i wdrożeniem przedsięwzięcia.

### Żłobki typu ppp w Krapkowicach

Opolskim liderem ppp jest gmina Krapkowice, której przedstawicielka p. Irena Wójcik z Urzędu Gminy Krapkowice przedstawiła zrealizowany projekt koncesyjny obejmujący dwa żłobki miejskie. Celem



Budynek żłobka  
przy ul. Ks. Duszy 1  
w Krapkowicach  
źródło: Urząd Gminy  
Krapkowice



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

władz gminy było utworzenie 50 miejsc w nowo powstałych żłobkach, w związku z tym w roku 2011 powstały dwa żłobki w formule ppp: jeden przy ul. Ks. Duszy 1 – dla 30 dzieci oraz drugi na Osiedlu Sady 1 – dla 20 dzieci. **Co ciekawe przedsięwzięcie można uznać za projekt hybrydowy, gdyż obok środków gminy i strony prywatnej w montażu finansowym biorą udział środki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przyznane gminie w drugiej edycji konkursu Resortowego Programu MALUCH**, na finansowe wsparcie gminnych projektów dotyczących rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W roku 2011 Ministerstwo w skali całego kraju przeznaczyło na ten cel kwotę 40 mln zł. Dotacja przyznawana jest gminom, ale istnieje możliwość zgłaszania ofert dotyczących zadań podejmowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Udział budżetu państwa w dofinansowaniu wynosi nie więcej niż 50% wartości kosztów zadania i uzależniony jest od liczby nowo utworzonych miejsc, przy czym maksymalna kwota dotacji dla żłobka na 30 miejsc wynosi: na wyposażenie i prace wykończeniowe – 48 000 zł, a na adaptację – 95 000 zł. W przypadku, gdy nieruchomość jest własnością prywatną, z dotacji mogą być finansowane wydatki bieżące na jej remont, adaptację i prace wykończeniowe/niemajątkowe. Nowo powstałe miejsca w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 należy utrzymać przez okres minimum 5 lat.

Opole, 5–6 marca 2012 r. – Hotel Festival	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Filharmonia Opolska im. Józefa Elsnera</li><li>• Gmina Krapkowice</li><li>• Gmina Nysa</li><li>• Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki</li><li>• Powiatowy Urząd Pracy w Nysie</li><li>• Samodzielny Publiczny Zespół Szpitali Pulmonologiczno-Reumatologicznych</li><li>• Starostwo Powiatowe w Brzegu</li><li>• Starostwo Powiatowe w Głubczycach</li><li>• Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu</li><li>• Starostwo Powiatowe w Kluczborku</li><li>• Starostwo Powiatowe w Krapkowicach</li><li>• Starostwo Powiatowe w Namysłowie</li><li>• Starostwo Powiatowe w Oleśnie</li><li>• Starostwo Powiatowe w Prudniku</li><li>• Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego</li><li>• Urząd Miasta i Gminy Niepołomice</li><li>• Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle</li><li>• Urząd Miasta Opola</li><li>• Urząd Miejski w Byczynie</li><li>• Urząd Miejski w Grodkowie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elkom Sp. z o.o.</li></ul>

Dla realizacji przedsięwzięcia gmina pozyskała obiekt na rynku, określono i wyszacowano zakres prac adaptacyjnych, wykończeniowych i wyposażenia, z uwzględnieniem wymogów rozporządzenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25.03.2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz.U. Nr 45, poz. 235 z 2011 r. ze zm.), a następnie złożono ofertę w konkursie „MALUCH”, pozyskano dotację i przeprowadzono procedurę wyboru partnera prywatnego w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Umowę zawarto na okres 5 lat.

Drugi dzień warsztatowy, poświęcony był projektom planowanym przez samorządy lokalne i administrację rządową w terenie, zainteresowaną realizacją projektów dotyczących **modernizacji rozbudowy urzędów**. Ponadto duże zainteresowanie wzbudziły zasady realizacji **projektów wodno-rekreacyjnych**, małych i średnich aquaparków i basenów. Zainteresowanie uczestników seminarium wzbudziła możliwość realizacji przez grupę samorządów **projektu „karty miejskiej”** umożliwiającej opłacanie szeregu usług użyteczności publicznej przez mieszkańców Opolszczyzny, który mógłby być realizowany z partnerem z branży IT.

#### Warsztaty

W trakcie indywidualnych konsultacji omówiono m.in. zagadnienia dotyczące **budowy domów komunalnych** i zakresu konsultacji rynkowych przy projektach sportowo-rekreacyjnych.

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## Województwo dolnośląskie

Seminarium we Wrocławiu odbyło się w Hotelu Tumskim w dniach 8–9 marca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Wrocław, 8–9 marca 2012 r. – Hotel Tumski	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dolnośląska Służba Dróg i Kolei</li><li>• Politechnika Opolska</li><li>• Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim</li><li>• Starostwo Powiatowe w Świdnicy</li><li>• Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego</li><li>• Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego</li><li>• Urząd Miejski Gminy Rawicz</li><li>• Urząd Miejski Wrocławia</li><li>• Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wrocławskie Inwestycje Sp. z o.o.</li><li>• Artfin Inwestycje Sp. z o.o.</li><li>• DHV POLSKA</li><li>• Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o.</li><li>• HYDROCHEM DGE S.A.</li><li>• Impel Cleaning Sp. z o.o.</li><li>• Miastoprojekt Wrocław Sp. z o.o.</li></ul>

### Doświadczenia Miastoprojektu Wrocław z ppp

**Województwo dolnośląskie, szczególnie jego stolica, jest bardzo aktywnie zaangażowane w realizację projektów ppp, podobnie przedstawiciele lokalnego biznesu są uczestnikami przetargów tego typu.** Swoje doświadczenia w zakresie ubiegania się o kontrakty typu ppp przedstawił **Pan Grzegorz Rosik z Miastoprojektu Wrocław, który zaprezentował uczestnikom seminarium własne siedmioletnie doświadczenia w relacjach z jednostkami samorządu terytorialnego**, w trakcie których miał okazję uczestniczyć w tworzeniu kilkudziesięciu pomysłów i koncepcji, odbył setki spotkań i rozmów dotyczących projektów typu ppp. Szczególnie symptomatyczne dla oceny rodzimego rynku ppp, zaprezentowanej przez przedstawiciela sektora prywatnego jest to, że na 19 postępowań przetargowych w których uczestniczył, zawarto 2 umowy, co przyniosło praktycznie 1 projekt (prawie zrealizowany jak sam to ocenił). Prawie wszystkie postępowania dotyczyły zaprojektowania, budowy i zarządzania aquaparkami i basenami. Z doświadczeń, jakie udało się w tym czasie zebrać wynika, że długotrwałe postępowania (trwające od kilku do średnio kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu miesięcy – rekord to 48 miesięcy) z zasady kończą się unieważnieniem postępowania.

Przyczyną tak niekorzystnych statystyk są w ocenie prelegenta **relatywnie niski poziom wiedzy na temat ppp po stronie publicznej, ale i wśród doradców oraz przedstawicieli instytucji finansowych.** Trudności obiektywne związane są z interdyscyplinarnością projektów, ich innowacyjnością, wysokim poziomem skomplikowania. Co ciekawe wymienione przeszkody są o wiele bardziej znaczące dla braku powodzenia przedsięwzięć ppp w branży sportowo-rekreacyjnej niż ewentualne problemy ze stosowaniem regulacji prawnych dotyczących ppp i koncesji. W praktyce, główną przyczyną niepowodzeń negocjacji z sektorem prywatnym jest **brak realizmu oczekiwania podmiotów publicznych oraz niedostosowana do lokalnych warunków wielkość i zakres inwestycji.** Brak znajomości realiów powoduje nieprawidłowe wyobrażenie co do prawidłowego podziału ryzyk w tego typu projektach ppp. Zbyt często oczekiwania strony publicznej są nieproporcjonalne do oferowanych korzyści, co objawia się zazwyczaj w forsowaniu modelu koncesyjnego w wodnych inwestycjach sportowych, które bardzo często są przedmiotem rozgrywek politycznych. W ocenie potencjalnego partnera **źródłem udanego projektu jest odpowiednia wiedza na temat zasad, na jakich realnie odbywać się może realizacja projektów ppp, zrozumienie potrzeb obydwu stron, w tym przedsiębiorców, oraz realna współpraca przy tworzeniu ostatecznego kształtu przedsięwzięcia.**

### Warsztaty

Drugi dzień warsztatowy, poświęcony był projektom planowanym przez samorządy lokalne w obszarze **dróg publicznych, parkingów** oraz możliwości realizacji w formule ppp **budowy miejskiego systemu wiat przystankowych połączonego z systemem reklamy zewnętrznej.**

W trakcie indywidualnych konsultacji omówiono m.in. zagadnienia dotyczące budowy parkingów. Ciekawym wątkiem dyskusji była niezaspokojona w ocenie uczestników seminarium potrzeba wymiany doświadczeń między samorządami, które wdrażają lub wdrożyły przedsięwzięcia ppp, co umożliwiałoby unikanie błędów

i wspólne wypracowywanie stanowisk jst wobec organów kontrolnych, szczególnie w obszarze wpływu zobowiązań z umów ppp na budżety podmiotów publicznych.

## Województwo pomorskie

Seminarium w Gdańsku odbyło się w Hotelu Focus, w dniach 15–16 marca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Gdańsk, 15–16 marca 2012 r. – Hotel Focus	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego</li> <li>• Urząd Miasta Kościerzyna</li> <li>• Urząd Miasta Sopotu</li> <li>• Urząd Miasta w Redzie</li> <li>• Urząd Miejski w Gdańsku</li> <li>• Urząd Miejski w Lęborku</li> <li>• Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ABWood Spółka z o.o.</li> <li>• Hochtief Polska S.A.</li> </ul>

Samorząd regionu pomorskiego nie stroni od realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym, zainicjowanej w Gdańsku, a obecnie kontynuowanej m.in. w Sopocie i Kobylnicy. Po pierwszej, merytorycznej części seminarium, zgodnie z programem głos zabrała przedstawicielka gminy Kobylnica Pani Marta Prezlata z Urzędu Gminy Kobylnica i zaprezentowała doświadczenia w realizacji zrealizowanego projektu **„Przebudowa Domu Pomocy Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego oraz dodatkowo na potrzeby działalności o charakterze komplementarnym”**. Przedstawicielka gminy przestawiła historię wdrażania przedsięwzięcia, której kluczowym elementem była decyzja władz o przeprowadzeniu wykończenia i urządzenia infrastruktury zakładu opiekuńczo-leczniczego, zbudowanego w stanie surowym przez podmiot publiczny w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Poszukiwania partnera

### Kobylnica – przebudowa domu pomocy społecznej



prywatnego rozpoczęto w maju 2010 r., kiedy ogłoszono pierwsze postępowanie o zawarcie umowy o koncesji na roboty budowlane. Postępowanie to zostało unieważnione w sierpniu 2010 roku z powodu niedostosowania struktury ekonomicznej przedsięwzięcia do pierwotnie przyjętych czysto koncesyjnych ram postępowania, stosownego dla innego niż ostatecznie przyjęty modelu podziału ryzyka ekonomicznego. Należało zatem na nowo podjąć postępowanie zmierzające do wyłonienia inwestora – tym razem również w trybie

Budynek Domu Pomocy Społecznej w Kobylnicy  
źródło: prezentacja urzędu gminy Kobylnica

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

koncesyjnym, ale już przy uwzględnieniu reguł określonych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Powtórne postępowanie zakończyło się sukcesem w październiku 2010 r.

Przedmiot zamówienia stanowił przeprowadzenie całego procesu inwestycyjnego, tj.:

- wykonanie prac przygotowawczych niezbędnych do wykonania robót budowlanych,
- przeprowadzenie robót budowlanych zgodnie z umową o partnerstwie publiczno-prywatnym w dwóch etapach realizacji, tj:
  - etap I: roboty budowlane obejmujące parter, poddasze niższe, części wspólne budynku oraz zagospodarowanie terenu;
  - etap II (fakultatywny): roboty budowlane obejmujące poddasze wyższe;
- uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.
- Po przeprowadzeniu etapu inwestycyjnego (Etap I) Partner Prywatny zobowiązany będzie świadczyć usługi w formie Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego, w którym docelowo przebywać będzie ok. 100 osób,
- Partner Prywatny na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym zobowiązany będzie do wykonania robót budowlanych za wynagrodzeniem, które stanowi wyłączne prawo do korzystania z obiektu w sposób zgodny z opisem potrzeb i wymagań Podmiotu Publicznego.
- Partner Prywatny przyjmuje na siebie ryzyko popytu na świadczone usługi przez cały okres obowiązywania umowy, w tym także ewentualne ryzyko związane z finansowaniem świadczeń z Narodowego Funduszu Zdrowia lub innego źródła zewnętrznego.
- Partner Prywatny ponosi ryzyka związane z procesem budowlanym i eksploatacją obiektu.
- Po upływie okresu, na który zostanie zawarta umowa, Partner Prywatny przekaże nieodpłatnie obiekt na rzecz Podmiotu Publicznego.



Seminarium w Gdańsku  
fot. Instytut PPP

tj. w okresie ostatnich 5 lat prowadził zakład opieki zdrowotnej, w którym udzielane były całodobowe świadczenia pielęgnacyjne lub dysponował osobami posiadającymi doświadczenie i kwalifikacje niezbędne do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, w wymiarze budowlanym.

Wniosek o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym złożył jeden podmiot: SON Sp. z o.o. z siedzibą w Słupsku, który też ostatecznie 5 października 2010 r. zawarł umowę i realizuje przedsięwzięcie. W wyniku negocjacji zawarto na 30 lat umowę, na mocy której, zagospodarowanie terenu co prawda spoczywa na stronie publicznej, ale partner wykona wszystkie roboty budowlane przewidziane w Etapie II. Przez pięć lat przed przekazaniem gminie obiektu, partner zacznie płacić czynsz dzierżawny. Gmina zgodziła się zabezpieczyć hipoteką znaczną część zobowiązań strony prywatnej zaciągniętych na realizację przedsięwzięcia. Rozwiązanie to wprawdzie wpłynęło na podział ryzyk w ramach przedsięwzięcia, ale nie spowodowało jednak negatywnych skutków dla budżetu jst. Całość prac budowlanych objętych umową zakończono formalnie 15 grudnia 2011 r. **Obecnie zakład prowadzi już swą bieżącą działalność.**

Więcej informacji o projekcie:

<http://son.net.pl/oddzialy/4-zaklad-opiekunczo-leczniczy-psychiatryczny-w-kobylnicy>

<http://son.net.pl/oddzialy/9-oddzial-rehabilitacji-psychiatrycznej>

Podobnie jak w innych regionach, druga część pierwszego dnia seminarium poświęcona była zagadnieniom długu publicznego i wprowadzeniu do problematyki analiz przedrealizacyjnych. W trakcie drugiego, warsztatowego dnia seminarium zainteresowanie wzbudziła możliwość wykorzystania formuły ppp w realizacji przedsięwzięć z zakresu **parkingów i rewitalizacji zabytkowych kompleksów miejskich**. Zainteresowaniem cieszyły się też kwestie związane z realizacją **projektów sportowo-rekreacyjnych**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne projekty związane z planowanymi przedsięwzięciami typu ppp. **Województwo pomorskie jest liderem wdrażania inicjatywy wspólnotowej JESSICA, dlatego część konsultacji poświęcona była możliwościom wykorzystania tego preferencyjnego źródła kapitału w finansowaniu projektów typu ppp** realizowanych i planowanych na terenie województwa.



Seminarium w Gdańsku  
fot. Instytut PPP

## Województwo śląskie

Seminarium odbyło się w Katowicach w Hotel Campanille Katowice, w dniach 22–23 marca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

### Katowice, 22–23 marca 2012 r. – Hotel Campanille Katowice

Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gmina Czechowice-Dziedzice</li> <li>• Gmina Jaworze</li> <li>• Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla</li> <li>• Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego</li> <li>• Urząd Miasta Chorzów</li> <li>• Urząd Miasta Częstochowy</li> <li>• Urząd Miasta Radzionków</li> <li>• Urząd Miasta Siemianowice Śląskie</li> <li>• Urząd Miasta Żory</li> <li>• Urząd Miejski w Bielsku-Białej</li> <li>• Urząd Miejski w Bytomiu</li> <li>• Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej</li> <li>• Urząd Miejski w Gliwicach</li> <li>• Urząd Miejski w Jaworznie</li> <li>• Urząd Miejski w Skoczowie</li> <li>• Urząd Miejski w Sosnowcu</li> <li>• Urząd Miejski w Zabrze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencja Rozwoju Regionalnego w Częstochowie S.A.</li> <li>• Aqua-Sprint Sp. z o.o.</li> <li>• Auto Service Center Janusz Bartosz</li> <li>• Fortum Power and Heat Polska Sp. z o.o.</li> <li>• Katowickie Przedsiębiorstwo Budownictwa Przemysłowego Budus SA</li> <li>• Śląska Sieć Metropolitalna Sp. z o.o.</li> <li>• Tractebel Engineering S.A.</li> </ul>

**Samorząd województwa śląskiego jest aktywnym graczem na rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, w regionie zrealizowano kilka umów o ppp i koncesji, z najbardziej znanym przykładem termomodernizacji budynków oświatowych w Radzionkowie.** Pan Rudolf Sobczyk, Sekretarz miasta Radzionkowa, omówił z punktu widzenia podmiotu publicznego realizację budzącego duże zainteresowanie samorządów projektu „Termomodernizacja Placówek Oświatowych” w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedmiotem współpracy było docieplenie ścian szkoły podstawowej nr 2 w Radzionkowie, w tym, m.in. nowe rynny i odgromniki, wymiana okien i drzwi, wymiana kotłowni, w tym nowe piece kondensacyjne oraz wymiana i regulacja CO wraz z automatyką oraz zaworami termostatycznymi z instalacją przeciwwkradzieżową oraz modernizacją oświetlenia. Zadaniem partnera prywatnego były również inne prace projektowe

**Termomodernizacja – udane ppp Radzionkowa z Siemensem**

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Seminarium w Katowicach  
fot. Instytut PPP



i budowlane, związane z systemem zarządzania energią i ociepleniem tarasu. W drugim objętym przedsięwzięciem budynkiem przedmiotem umowy było docieplenie ścian, wymiana okien oraz kotłowni, odnowienie tynków ich malowanie oraz wymiana i regulacja CO wraz z automatyką i zawory termostaticzne zabezpieczone przed kradzieżą. W zakres prac weszła też wymiana oświetlenia i inne prace projektowe i budowlane dotyczące systemu zarządzania energią. Podobny zakres prac przewidziano w Gimnazjum i Liceum Ogólnokształcącym i Przed-

szkolu nr 3. Łącznie zakres prac objął 11 200 m<sup>2</sup> dociepleń, wymianą 762 sztuk okien i 18 drzwi, 3 kotłowni, wymianą 1179 opraw oświetleniowych, 2 węzły ciepłne i docieplenie 5500 m<sup>2</sup> stropodachów. **Partner prywatny zobowiązał się, że dzięki nakładom zagwarantuje osiągnięcie oszczędności w OC od 37% w jednym budynku do 58% w pozostałych. W zakresie prądu wyznaczono poziom oszczędności od 36 do 48%, zależnie od obiektu.** Całość nakładów zgodnie ze złożoną ofertą sektora prywatnego opiewa na ok. 8,2 mln zł, a koszty utrzymania rocznego określono na ok. 80 000 zł. W zakres obowiązków strony prywatnej wchodzi okresowy przegląd budynków, badanie instalacji elektrycznej i odgromowej, gazowej, OC pod kątem spełniania wymogów prawa budowlanego. Ponadto partner ponosi ryzyko ponoszenia napraw wynikających z przeglądów związanych bezpośrednio z termomodernizacją – bieżące utrzymanie i usuwanie usterek, rewizja corocznych umów na OC i energię ciepłą oraz wywiązywanie się z obowiązków zarządcy. Ponadto wraz ze szkołami prowadzony będzie odpowiedni program edukacji i szkoleń użytkowników budynków w celu kształtowania odpowiednich postaw proekologicznych w zakresie zużywania energii. **Partner zobowiązał się do wdrożenia i zarządzania systemem informatycznym, który jest sercem całego przedsięwzięcia energooszczędnego.** Partner prywatny ma obowiązek badania budynków kamerami termowizyjnymi i wykonania charakterystyk energetycznych budynków tak, aby były ważne przez cały okres umowy. **Strona prywatna zobowiązała się, że podmiot publiczny dzięki dokonanym nakładom oszczędzi rocznie łącznie 0,3 mln zł rocznie. Już na tym etapie wiadomo, że pojawić mogą się i inne oszczędności, co łącznie powinno złożyć się na kwotę oszczędności na poziomie 3,4 mln zł.** Prelegent, podsumowując pierwszy okres współpracy podkreślał osiągnięcie zakładanych celów projektu, zachęcał inne samorzady do rozważenia tej formy prowadzenia inwestycji energooszczędnych. Szczególnie istotny w ocenie Sekretarza Miasta Radzionków jest **niebudzący wątpliwości Regionalnych Izb Obrachunkowych, status zobowiązań z umowy o ppp zawartej w omówionym modelu.** W kontekście zaprezentowanego projektu szczególnie ważne wydają się zagadnienia związane z wpływem zobowiązań wynikających z umowy o ppp na poziom długu publicznego, co m.in. było przedmiotem dalszych wykładów, po których uczestnicy zapisali się na warsztaty organizowane w kolejnym dniu.

### Warsztaty

W Katowicach uczestnicy warsztatów zainteresowani byli uwarunkowaniami realizacji **projektów drogowych**, czemu sprzyjała obecność przedstawicieli Dąbrowy Górniczej, która w tym czasie po raz wtóry rozpoczęła

Seminarium w Katowicach  
fot. Instytut PPP



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

wdrażanie dużego projektu drogowego. Zainteresowaniem cieszyły się też uwarunkowania realizacji **projektów wodno-kanalizacyjnych i odpadowych**. Omówiono również możliwości realizacji **projektów w zakresie rozbudowy zaplecza socjalnego uczelni wyższych**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne nurtujące ich problemy związane z planowanymi przedsięwzięciami.

## Województwo lubuskie

Seminarium w Zielonej Górze odbyło się w Hotelu Amadeus, w dniach 29–30 marca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Zielona Góra, 29–30 marca 2012 r. – Hotel Amadeus	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Nowa Sól Miasto</li><li>• Lubuska Izba Budownictwa</li><li>• Muzeum Etnograficzne w Zielonej Górze z/s w Ochli</li><li>• Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie</li><li>• Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim</li><li>• Starostwo Powiatowe w Świebodzinie</li><li>• Starostwo Powiatowe w Żarach</li><li>• Uniwersytet Zielonogórski</li><li>• Urząd Gminy Świdnica</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego</li><li>• Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego</li><li>• Urząd Miasta w Zielonej Górze</li><li>• Urząd Miasta Żary</li><li>• Urząd Miejski Dobiegniew</li><li>• Urząd Miejski w Nowogrodzie Bobrzańskim</li><li>• Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze</li><li>• Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hertz Systems Ltd Sp. z o.o.</li><li>• Żagańska Agencja Rozwoju Lokalnego Sp. z o.o.</li></ul>

Województwo lubuskie nie może się jeszcze pochwalić żadnym projektem partnerstwa publiczno-prywatnego, niemniej jednak lubuskie samorządy zainteresowane są realizacją przedsięwzięć w tej formule. W odpowiednim podejściu do zaplanowania, wdrożenia i kontroli przedsięwzięć z sektorem prywatnym, również w formule hybrydowego ppp, pomoc świadczyć zamierza **sieć punktów informacyjnych o funduszach europejskich**. Założenia systemu wsparcia ppp przedstawiła Pani Monika Przybylska-Judycka.

Zgodnie z założeniami projektu „System Informacji o Funduszach Europejskich” sieć 95 punktów informacyjnych o funduszach europejskich pokrywa całą Polskę, z centralnym punktem informacyjnym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego na czele. W każdym regionie Główny Punkt Informacyjny mieści się przy Urzędzie Marszałkowskim. Założeniem projektu jest, aby Lokalne Punkty Informacji, mieściły się w każdym podregionie. **W województwie lubuskim główne punkty informacji mieszczą się w Zielonej Górze i Gorzowie Wielkopolskim, a punkty lokalne zlokalizowane są w Żaganiu i Słubicach.** Ich zadaniem jest udzielanie informacji o funduszach UE, organizowanie i współorganizowanie konferencji, szkoleń i spotkań informacyjno-promocyjnych oraz m.in. dystrybuowanie bezpłatnych materiałów informacyjnych. Zakres udzielanych informacji obejmuje wstępną diagnozę sytuacji obejmującą zaklasyfikowanie pomysłu na projekt pod kątem zapisów programów operacyjnych, dane na temat podstawowych warunków, kryteriów i procedur ubiegania się o dotacje oraz dane kontaktowe do instytucji przyznających dofinansowanie. Punkty informacyjne świadczą wstępne doradztwo dla beneficjentów przy wypełnianiu wniosków o płatność pod względem formalnym, w tym w szczególności objaśnianie instrukcji wypełniania i przygotowania wniosku. Jednostki systemu organizują szkolenia dla beneficjentów w zakresie przygotowywania wniosków o płatność we współpracy z komórkami wdrażającymi program. **Działające na obszarze województwa lubuskiego jednostki systemu informacji o funduszach europejskich, gotowe są w ramach swej działalności konsultować również projekty ppp w wariantach hybrydowych**, tj. finansowane ze środków unijnych prywatnych i publicznych.



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

### Warsztaty

Pozostała część pierwszego dnia przebiegła zgodnie z planem, a uczestnicy seminarium zapisywali się na warsztaty organizowane w drugim dniu spotkania. W Zielonej Górze uczestnicy warsztatów zainteresowani byli uwarunkowaniami realizacji **projektów energetycznych, szczególnie związanych z wykorzystaniem energii odnawialnej oraz projektami z zakresu służby zdrowia**. Uczestnicy omawiali również ramy realizacji **projektów w obszarze kultury, obejmujące rozbudowę obiektów muzealnych i rewitalizację obszarów miejskich**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne nurtujące ich problemy związane z planowanymi przedsięwzięciami. Szczególnie oryginalnym przedsięwzięciem omawianym w trakcie konsultacji był projekt odtworzenia upraw winorośli i przemysłu winiarskiego w powiązaniu z promocją regionu i budową kompleksu turystycznego.

## Województwo łódzkie

Seminarium w Łodzi odbyło się w Hotelu Reymont w dniach 19–20 kwietnia 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Łódź, 19–20 kwietnia 2012 r. – Hotel Reymont	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centrum Obsługi Przedsiębiorcy</li><li>• Gmina Aleksandrów Łódzki</li><li>• Gmina Złoczew</li><li>• Politechnika Warszawska</li><li>• Starostwo Powiatowe w Kutnie</li><li>• Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli</li><li>• Uniwersytet Łódzki</li><li>• Urząd Gminy w Budziszewicach</li><li>• Urząd Gminy Zapolice</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego</li><li>• Urząd Miasta Łodzi</li><li>• Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego</li><li>• Urząd Miasta Sieradza</li><li>• Urząd Miejski w Łowiczu</li><li>• Związek Gmin Regionu Kutnowskiego</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortech Sp. z o.o.</li><li>• Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Bełchatowie</li><li>• Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz Sp. z o.o.</li></ul>

Na terenie województwo łódzkiego, mimo dużego potencjału, nie zrealizowano jeszcze projektów typu partnerstwa publiczno-prywatnego, wydaje się to jednak kwestią czasu wobec **bardzo aktywnej postawy Urzędu Miasta Łodzi, który aktywnie działa na rzecz wdrożenia przedsięwzięć omówionych przez Panią Magdalenę Kosiadę-Sylburską**.

### Ppp w Łodzi



Jeden z obiektów z projektu rewitalizacji domów rodzinnych w Łodzi

Miasto jak dotąd zainteresowane było realizacją kilku przedsięwzięć, w tym **rewitalizacją tzw. domów rodzinnych**, zabytkowych obiektów wykorzystywanych na cele budownictwa komunalnego, jeszcze dziś mimo ich dekapitalizacji, stanowiących bezpośrednie, nieciekawe sąsiedztwo już rewitalizowanych obszarów miejskich. Co ciekawe, projekt ten ma zrealizować jednocześnie zadania z zakresu budownictwa komunalnego, ponieważ partner prywatny

w zamian za działki w centrum miasta, które mają być zrewitalizowane powinien przekazać stronie publicznej odpowiednią ilość lokali komunalnych wzniesionych w innych peryferyjnych lokalizacjach.

Miasto Łódź, podobnie jak inne duże miasta, rozważa realizację **przedsięwzięć parkingowych w centrum miasta i stadionu piłkarskiego**. Ostatnio wzorem Poznania rozważana jest również realizacja spalarni odpadów w modelu hybrydowym.

Po omówieniu praktyki ppp w skali kraju i zagadnień dotyczących praktyki polskiej i kwestii związanych z przygotowaniem projektów ppp, uczestnicy zapisali się na warsztaty w kolejnym dniu. Stosownie do planu seminariów, analizowano szczegółowo projekty, których wdrożenie uczestnicy planują w najbliższym czasie. Uczestnicy warsztatów zainteresowani byli uwarunkowaniami realizacji **projektów energetycznych z wykorzystaniem energii odnawialnej oraz projektami z zakresu służby zdrowia**.



Warsztaty

Seminarium w Łodzi  
fot. Instytut PPP

## Województwo lubelskie

Seminarium w Lublinie odbyło się w IBB Grand Hotel Lublinianka w dniach 26–27 kwietnia 2012 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele następujących podmiotów, zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Lublin, 26–27 kwietnia 2012 r. – IBB Grand Hotel Lublinianka	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gmina Miasto Biłgoraj</li> <li>• Miasto Łuków</li> <li>• Starostwo Powiatowe w Kraśniku</li> <li>• Starostwo Powiatowe w Łukowie</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego</li> <li>• Urząd Miasta Lublin</li> <li>• Urząd Miejski we Włodawie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Siedlcach Sp. z o.o.</li> </ul>

Województwo lubelskie nie może pochwalić się jeszcze żadnym projektem partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak uczestnicy seminarium wskazywali na konkretne projekty, jakie skłonni są rozwijać w razie zainteresowania ich wdrożeniem ze strony sektora prywatnego.

Po omówieniu całego programu pierwszego dnia seminarium uczestnicy seminarium podzielili się na dwie grupy, w ramach których drugiego dnia mogli rozważać zagadnienia dotyczące realizacji **projektów energetycznych, sportowych i rekreacyjnych, a także i dotyczących opieki społecznej**. Inspirujące dla uczestników seminarium były również **doświadczenia samorządowe w zakresie budowy i eksploatacji cmentarzy komunalnych**.



Warsztaty

Seminarium w Łodzi  
fot. Instytut PPP

## Województwo warmińsko-mazurskie

Seminarium w Olsztynie odbyło się w Hotelu Gromada w dniach 17–18 maja 2012r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Olsztyn, 17–18 maja 2012 r. – Hotel Gromada	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakład Gospodarki Komunalnej w Kurzętniku</li> <li>• Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu</li> <li>• Gmina Dywity</li> <li>• Gmina Jedwabno</li> <li>• Gmina Kurzętnik</li> <li>• Gmina Miasto Elbląg</li> <li>• Gmina Olsztyn</li> <li>• Gmina Pisz</li> <li>• Gminne Centrum Kultury w Kurzętniku</li> <li>• Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim</li> <li>• Starostwo Powiatowe w Olsztynie</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego</li> <li>• Urząd Miasta Bartoszyce</li> <li>• Urząd Miasta Iławy</li> <li>• Urząd Miasta Olsztyna</li> <li>• Urząd Miasta Torunia</li> <li>• Urząd Miejski Lidzbark Warmiński</li> <li>• Wojewódzki Szpital Specjalistyczny Olsztyn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elbląskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o.</li> <li>• Hill International Sp. z o.o.</li> <li>• Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka z o.o. w Olsztynie</li> <li>• Olsztyńskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.</li> <li>• TK Telekom Sp. z o.o.</li> <li>• Zakład Elektronicznej Techniki Obliczeniowej w Olsztynie Sp. z o.o.</li> </ul>

### Kotłownia na biomasę w Pieckach

Samorząd województwa warmińsko-mazurskiego aktywnie angażuje się w projekty typu partnerstwa publiczno-prywatnego, uczestnicy seminarium mieli możliwość zapoznania się z **pierwszym projektem regionalnym ppp zrealizowanym w Pieckach**, który omówił Pan Wiesław Olasek. Po zaprezentowaniu schematu realizacji inwestycji dla samorządów z pełnym finansowaniem inwestycji, na zasadach „pod klucz” w formule ppp, prelegent przedstawił prawne podstawy realizacji projektu w Pieckach. **Jest to projekt koncesyjny, którego przedmiotem jest zaprojektowanie, wykonanie i eksploatacja kotłowni na odnawialne źródła energii (OZE)** usytuowanej w istniejącym budynku kotłowni Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pieckach. W zakres przedsięwzięcia wchodzi też zaprojektowanie i wykonanie węzłów ciepłych w budynkach zasilanych w energię ciepłą z kotłowni. Moc cieplna zamówiona przez odbiorców to 1,9 MW.

Pierwotnie przedsięwzięcie było planowane do samodzielnej realizacji przez podmiot publiczny, zgodnie z pierwotną koncepcją: łączna moc kotłowni miała wynosić 3,34 MW, z czego 0,86 MW miało stanowić zimną rezerwę kotłowni. Zaprojektowano palniki gazowo-olejowe (na olej opałowy ciężki) – Piecki przez najbliższe 20 lat nie będą miały gazu ziemnego, co więcej zaprojektowano dodatkowo osiemdziesiąt jeden kolektorów słonecznych. Przewidywany koszt inwestycji – ok. 5 mln zł, a źródłami finansowania miały być dotacja na solary i pożyczka z WFOŚiGW w Olsztynie.

Ze względu na brak pierwotnie zakładanego finansowania gmina musiała podjąć decyzję o unieważnieniu przetargu na wykonanie kotłowni na olej opałowy ciężki i zdecydowała się na wariant koncesyjny realizacji przedsięwzięcia, uwzględniając w zakresie doradztwa zewnętrznego możliwość zmian w technicznym zakresie planowanego pierwotnie przedsięwzięcia.

W wyniku doradztwa przygotowano postępowanie konkursowe, które doprowadziło do wyłonienia koncesjonariusza, którego zadaniem było wykonanie węzłów ciepłych w budynkach oraz ciepłowni na pellety. Rozliczeń odbiorców ciepła dokonuje Zarząd Gospodarki Komunalnej (ZGK) w Pieckach. ZGK jest właścicielem i eksploatatorem sieci ciepłowniczych i pobiera za to opłaty od odbiorców ciepła (opłata za przesył). Punkt pomiarowo-rozliczeniowy Koncesjonariusza i ZGK znajduje się w kotłowni na wyjściu czynnika grzewczego z instalacji kotłowni do sieci ciepłowniczej.

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Seminarium w Olsztynie  
fot. Instytut PPP

Przedsięwzięcie nie jest duże, koszt wykonania węzłów ciepłych – ok. 700 000 zł – spłacane w 36 ratach, pozwala jednak na uporządkowanie kwestii taryfy ciepłowniczej. Zgodnie z danymi przytoczonymi przez prelegenta, obecny koszt energii ciepłej w Pieckach jest znacznie niższy od obowiązującej przed modernizacją (ok. 49 zł/GJ). Gdyby kotłownia nadal pracowała na oleju opałowym ciężkim, koszt energii musiałby być na poziomie 118 zł/GJ. W efekcie wdrożenia przedsięwzięcia miesięczne oszczędności ZGK wynoszą ok. 50 000 zł, co znacznie wpływa na ocenę zasadności realizacji przedsięwzięcia nawet przy zaangażowaniu doradcy zewnętrznego.

Bazując na własnych doświadczeniach przedstawiciel lokalnej praktyki ppp, wskazał na największe w jego ocenie przeszkody we wdrażaniu tego typu projektów. Trudnością jest brak precyzyjnego określenia potrzeb inwestora, wygórowane oczekiwania w stosunku do koncesjonariusza i często nieuzasadniona w tym kontekście ochota partycypowania w jego zyskach. Nie mniej istotny może okazać się niewłaściwie przygotowany program funkcjonalno-użytkowy, które często zawiera niekompletne informacje, co wynika z próby ukrywania istotnych informacji oraz źle przygotowana umowa, niesymetryczna w swych postanowieniach, często związana z próbą stosowania klauzul zakazanych. Błędem jest brak wskazania w umowie przewidywania sytuacji uzasadniających zmianę postanowień kontraktowych, co w konsekwencji zniechęca koncesjonariusza do podjęcia współpracy.



Seminarium w Olsztynie  
fot. Instytut PPP

Pozostała część pierwszego dnia przebiegła zgodnie z planem, a uczestnicy seminarium zapisali się na warsztaty organizowane w drugim dniu spotkania. **W Olsztynie uczestnicy warsztatów zainteresowani byli warunkowaniami realizacji projektów energetycznych, szczególnie związanych z wykorzystaniem energii odnawialnej oraz projektami z zakresu służby zdrowia.** Należy wspomnieć, że olsztyński MPEC (Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej) prowadzi konsultacje dla ppp w budowie nowej elektrociepłowni za ponad 500 mln zł. Uczestnicy omawiali również ramy realizacji **projektów z zakresu gospodarki komunalnej i wodnej infrastruktury rekreacyjnej.** W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować zagadnienia związane z planowanymi przedsięwzięciami w obszarze rekreacji i turystyki.

#### Warsztaty

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

# Województwo podlaskie

Seminarium w Białymstoku odbyło się w Hotelu 3 Trio w dniach 24–25 maja 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Białystok, 24–25 maja 2012 r. – Hotel 3 TRIO	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bank Gospodarstwa Krajowego</li><li>• Gmina Miasto Suwałki</li><li>• Ministerstwo Gospodarki</li><li>• Ośrodek Przedsiębiorczości w Łapach</li><li>• Starostwo Powiatowe w Suwałkach</li><li>• Urząd Gminy Suwałki</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego</li><li>• Urząd Miasta Terespol</li><li>• Urząd Miejski Łomży</li><li>• Urząd Miejski w Białymstoku</li><li>• Urząd Miejski w Łapach</li><li>• Urząd Miejski w Michałowie</li><li>• Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego</li><li>• Zarząd Dróg Powiatowych w Łomży</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cemex Polska Sp. z o.o.</li><li>• Hydrochem DGE S.A.</li><li>• Narew Media Promotion &amp; Banking Sp. z o.o.</li><li>• Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Łapach Sp. z o.o.</li><li>• TK Telekom Sp. z o.o.</li><li>• Korporacja RADEX S.A.</li></ul>

### Cemex o przewadze ppp

Samorząd województwa podlaskiego dopiero planuje realizację pierwszych projektów typu partnerstwa publiczno-prywatnego. Część z tych projektów wymagać będzie otwarcia na nowatorskie rozwiązania techniczne, które pozwalają na **wyższą efektywność działań podejmowanych we współpracy z sektorem prywatnym**. Efektywność rozwiązań technicznych może być szczególnie cenna w przypadku przedsięwzięć drogowych, dlatego **uczestnicy seminarium w części poświęconej praktyce ppp mogli zapoznać się z doświadczeniami firmy Cemex, która na całym świecie rozwija projekty drogowe, w tym w formule ppp**. Pan Michał Misterski, dyrektor planowania strategicznego dla regionu Polska i Europa Północna w firmie Cemex, jako przedstawiciel sektora prywatnego wyjaśniał, że budowa dróg w formule ppp jest dość często oceniana w niewłaściwy sposób. Zwrócił uwagę, że samorządy w formule ppp nie otrzymują jedynie infrastruktury drogowej, jaką zazwyczaj osiągną w przetargu na wybudowanie drogi. Najważniejszą różnicą jest, jego zdaniem, przedmiotem zakupu – w przypadku przetargu na wybudowanie drogi – jest infrastruktura drogowa. W zwyczajnym przetargu z chwilą odebrania robót budowlanych, infrastruktura jest zarządzana przez samorząd, który przejmuje pełną odpowiedzialność za jej utrzymanie. **W przypadku przetargu ppp, właściwym produktem dostarczanym samorządom jest dostępność drogi**, według zapisów umowy podpisanej między partnerem publicznym a partnerem prywatnym.

Seminarium w Białymstoku  
fot. Instytut PPP



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego



Seminarium w Białymstoku  
fot. Instytut PPP

Istotną różnicą między przedmiotem świadczenia w przypadku klasycznych zamówień i ppp realizowanych w branży drogowej, jest inny podział ryzyka w ramach obu schematów przetargów i umów. Przy „klasycznym” przetargu na roboty budowlane związane z budową drogi, wszelkie ryzyka dotyczące ceny, jakości nowo wybudowanej drogi oraz jej trwałością przejmuje zarządca drogi, jakim jest samorząd danego szczebla. Natomiast **w przypadku projektu ppp przy dobrze zdefiniowanym przedmiocie zamówienia, bardzo wiele z tych ryzyk przejmuje strona prywatna**. Z procesami budowy drogi i jej utrzymania powiązane jest wiele ryzyk, które w przypadku ppp przerzucane są na rzecz partnera prywatnego. W rzeczywistości, gdyby ryzyka te były po stronie partnera publicznego, powinien on wykupić stosowne ubezpieczenia i koszt tych ubezpieczeń dodać do kosztów wybudowania i utrzymania drogi. W ocenie przedstawiciela potencjalnego partnera prywatnego w projektach drogowych, **niewielka popularność umów ppp w drogownictwie była w dużej części spowodowana dostępnością pozornie „taniego finansowania”, czyli środków pomocowych z funduszy UE**. Sprawność administracji w pozyskiwaniu środków UE wobec niewiedzy na temat ppp spowodowała, że mając do wyboru bezpieczny przetarg finansowany ze środków UE i ppp, samorządy wybierały dotacje. Zatem przed okresem programowania 2014–2020 samorządy przy finansowaniu projektów m.in. w systemie project finance i ppp powinny wziąć pod uwagę wpływ projektu na całokształt swych finansów w dłuższym horyzoncie czasowym. Niektóre samorządy podejmują się realizacji projektów drogowych, które umożliwią korzystne dla budżetu zagospodarowanie terenów inwestycyjnych. Jeśli zamknięta jest możliwość uzyskania kolejnego kredytu bankowego lub przeprowadzenia emisji obligacji komunalnych, finansowanie w formule ppp może okazać się kluczowe dla skomunikowania ważnych dla gminy terenów inwestycyjnych. Na zakończenie prelegent wyraził przekonanie, że ppp może być opłacalnym dla finansów publicznych modelem finansowania innych niż drogi zadań publicznych.

Pozostała część programu pierwszego dnia obejmowała przedstawienie doświadczeń polskich samorządów w obszarze ppp i uwarunkowań prawno-organizacyjnych realizacji tego typu projektów. Uczestnicy seminarium zapisali się na warsztaty organizowane w drugim dniu spotkania. **W Białymstoku uczestnicy warsztatów szczególnie zainteresowani byli uwarunkowaniami realizacji projektów z zakresu teleinformatyki, zwłaszcza tych, które angażują środki europejskie dostępne w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia**. Uczestnicy omawiali również ramy realizacji projektów **w obszarze kultury, obejmujące rozbudowę obiektów muzealnych i rewitalizację obszarów zabytkowych**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne zagadnienia związane z planowanymi przedsięwzięciami **w obszarze dróg powiatowych, a także i obiektów sportowo-rekreacyjnych**.

#### Warsztaty

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

## Województwo podkarpackie

Seminarium w Rzeszowie odbyło się w Hotelu Hetman w dniach 31 maja–1 czerwca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli następujących podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym:

Rzeszów, 31 maja - 01 czerwca 2012 r. – Hotel Hetman	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Bochnia</li><li>• Gmina Kobyłka</li><li>• Kancelaria Prezesa Rady Ministrów</li><li>• Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie</li><li>• Politechnika Krakowska</li><li>• Starostwo Powiatowe w Kraśniku</li><li>• Starostwo Powiatowe w Mielcu</li><li>• Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie</li><li>• Urząd Gminy Trzebownisko</li><li>• Urząd Gminy Wadowice Górne</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego</li><li>• Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego</li><li>• Urząd Miasta Krosno</li><li>• Urząd Miasta Rzeszowa</li><li>• Urząd Miejski w Boguchwale</li><li>• Urząd Miejski w Przemyślu</li><li>• Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centrum Medyczne w Łąncucie Sp. z o.o.</li><li>• Chełmski Cement Sp. z o. o.</li><li>• Mo-BRUK S.A.</li><li>• TK Telekom Sp. z o.o.</li><li>• SPZOZ Powiatowy Szpital Specjalistyczny w Stalowej Woli</li><li>• Zakład Usług Komunalnych w Przemyślu</li></ul>

### Centrum Medyczne w Łąncucie

Samorząd województwa podkarpackiego nie zrealizował co prawda jeszcze projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, ale kilka z przedsięwzięć znajduje się na etapie analiz i negocjacji. Jednym z bardziej zaawansowanych przedsięwzięć jest **projekt rozbudowy szpitala w Łąncucie. Jego założenia jako przedstawiciel lokalnej praktyki ppp, przedstawił Pan Krzysztof Przyśliwski, prezes Centrum Medycznego w Łąncucie sp. z o.o.** Centrum Medyczne w Łąncucie Sp. z o.o. przez NZOZ jest kontynuatorem realizacji wszystkich usług zdrowotnych zlikwidowanego w 2009 r. SPZOZ w Łąncucie. Świadczenia zdrowotne realizowane są głównie dla blisko 80-tysięcznej populacji powiatu łańcuckiego, a także dla mieszkańców województwa podkarpackiego, w szczególności przez oddziały: psychiatrii dziecięcej dla dzieci i młodzieży oraz chorób zakaźnych z pododdziałem hepatologicznym.

W Centrum Medycznym w Łąncucie Sp. z o.o. 100% udziałów należy do Powiatu Łąncuckiego i według przyjętych założeń nie będzie przeprowadzonej prywatyzacji. Ta pierwsza w Województwie Podkarpackim spółka,

Seminarium w Rzeszowie,  
fot. Instytut PPP



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

realizująca powiatowe zadania z zakresu ochrony zdrowia, działa z powodzeniem już prawie trzy lata. Obecnie trwają prace przy rozbudowie szpitalnych oddziałów: neurologicznego, udarowego i rehabilitacji za kwotę ponad 6,5 mln zł, na którą pozyskano dofinansowanie ze środków unijnych.

Głównym celem przekształcenia w 2009 r. SPZOZ-u (Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej) w spółkę prawa handlowego była możliwość pozyskania funduszy na poprawę istniejącej infrastruktury i dalszy jej rozwój (rozbudowa i przebudowa szpitala). Stan budynków, w których obecnie znajdują się oddziały zabiegowe oraz diagnostyka sprawia, że niezbędne stało się rozpoczęcie planowania budowy nowego pawilonu, przylegającego do Budynku nr 1, w którym mieszczą się oddziały: chorób wewnętrznych, kardiologii, medycyny paliatywnej. Budowa nowego pawilonu pozwoli na spełnienie najnowszych wymogów technicznych dla tego typu obiektów, stworzy warunki do rozwoju niektórych dziedzin (np. ortopedia) lub uruchomienie nowych działalności medycznych.

##### **Planowane przedsięwzięcie ppp, zakładające nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym obejmuje przebudowę i rozbudowę istniejącego szpitala.**

W założeniach Centrum Medycznego w Łąncucie jest dobudowanie do istniejącego Budynku nr 1, w którym funkcjonują obecnie oddziały: wewnętrzny, kardiologiczny oraz medycyny paliatywnej Pawilonu diagnostyczno-zabiegowego, liczącego około 80–90 łóżek szpitalnych na powierzchni około 7000 m<sup>2</sup>. Wydaje się jednak zasadne poszerzenie inwestycji o oddział chorób zakaźnych i zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, które także nie spełnia wymogów Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej. **Łączny koszt całej inwestycji to około 60-70 mln zł.** Centrum

Medyczne w Łąncucie bierze pod uwagę także możliwość zagospodarowania posiadanych nieruchomości po byłej jednostce wojskowej (ok. 4 ha) jako formy rozliczenia/przyśpieszenia spłaty inwestycji, a także wykorzystania w tym samym celu budynków, w których obecnie funkcjonują oddziały zabiegowe.



Teren Centrum Medycznego w Łąncucie, źródło: CM w Łąncucie

**W oparciu o analizy, najlepszym możliwym rozwiązaniem modelu finansowania przedsięwzięcia pn.: „Przebudowa i rozbudowa Szpitala Św. Michała Archanioła w Łąncucie” będzie jego realizacja w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,** to jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Realizacja inwestycji w ramach ppp też może być przeprowadzona w kilku wariantach. Obecne realia skłoniły Zarząd Powiatu Łąncuckiego, który w Spółce pełni funkcję Zgromadzenia Wspólników, do podjęcia uchwały z 15 kwietnia 2011 r. o wyborze formuły realizacji przedsięwzięcia w formule ppp. **Model ten obejmować będzie zaprojektowanie, sfinansowanie, wybudowanie, a następnie całościowe zarządzanie kompleksem szpitalnym – obejmujące nie tylko utrzymanie techniczne szpitala, ale również świadczenie usług medycznych** przez cały okres obowiązywania umowy. Tym samym partner prywatny będzie występował w roli nie tylko inwestora i administratora technicznego, lecz także operatora medycznego. Centrum Medyczne w Łąncucie Sp. z o.o. będzie prowadziło działalność nadzorczą, koordynującą i kontrolną w ramach ppp dla całego projektu.

**Dzięki zastosowaniu formuły ppp, władze szpitala spodziewają się przyśpieszenia inwestycji infrastrukturalnych** (rozbudowa i przebudowa szpitala może zakończyć się w ciągu 2–3 lat). Formuła ppp umożliwi spłatę inwestycji przez Centrum Medyczne w Łąncucie dopiero po uruchomieniu nowego pawilonu, a spłata rozłożona będzie na okres 20–30 lat. Kolejną zaletą ppp jest to, że **podmiot prywatny zapewni dostęp do nowych technologii medycznych (nowoczesny sprzęt i aparatura medyczna, wymiana zużytego sprzętu co 3–5 lat)**. Podmiot prywatny zapewni również szkolenia w zakresie współczesnych metod pracy oraz lepszy rozwój zawodowy pracowników. Co więcej, należy się spodziewać, że nastąpi polepszenie jakości świadczonych usług, które będą generować dodatkowe przychody w powiązaniu z lepszym zmotywowaniem stron współpracy do sprawniejszej realizacji zadań. Władze szpitala liczą



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

również na to, że partner prywatny uruchomi dodatkowe działalności, co da dodatkowe miejsca pracy i dodatkowe przychody. Partnerstwo publiczno-prywatne pozwoli na przypisanie ról partnerom zgodnie z ich kwalifikacjami i celami działania. Partner publiczny zapewni nadzór i koordynację świadczonych usług na określonym poziomie, a partner prywatny będzie odpowiedzialny za efektywne inwestowanie kapitału, skuteczne udzielanie świadczeń zdrowotnych, co gwarantuje dużą efektywność. Przez cały okres umowy ppp, 100% udziałów w Centrum będzie stanowić własność Starostwa Powiatowego w Łąncucie (tj. jak obecnie) przy gwarancji zatrudnienia personelu przez podmiot prywatny oraz stworzenie dodatkowych miejsc pracy (szkolenia i rozwój zawodowy). Reasumując, władze Łąncuta mają nadzieję na powstanie profesjonalnego, nowoczesnego szpitala, dostosowanego do potrzeb społeczeństwa i obowiązujących wymogów technicznych. Spodziewają się też uruchamiania nowych działalności medycznych i poprawy jakości obecnie udzielanych świadczeń, pomimo braku środków strony publicznej. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w razie realizacji przedsięwzięcia w formule ppp, po wygaśnięciu umowy właścicielem majątku Szpitala staje się z powrotem Centrum Medyczne w Łąncucie. W ocenie prelegenta, wydaje się niepodważalny fakt, iż projekt rozbudowy i przebudowy Szpitala musi być zrealizowany. Pozyskanie funduszy koniecznych do rozbudowy i przebudowy szpitala nie jest możliwe ze strony Centrum Medycznego w Łąncucie, dlatego **zasadne jest pozyskanie partnera prywatnego do realizacji projektu. Co więcej, wybierając taki model realizacji inwestycji należy wykluczyć kilka kwestii, m.in. sprzedaż składników majątkowych i prywatyzację.**

### Warsztaty

Na kanwie krajowych doświadczeń w obszarze ppp przedstawionych w dalszej części seminarium uczestnicy nawiązywali do własnych doświadczeń w realizacji projektów tego typu, szczególnie **w obszarze gospodarki odpadami i teleinformatyce**. W Rzeszowie uczestnicy warsztatów, odbywających się w drugim dniu seminarium, zainteresowani byli uwarunkowaniami realizacji **projektów z zakresu ochrony zdrowia i rewitalizacji obszarów miejskich**. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne nurtujące ich problemy związane z planowanymi przedsięwzięciami, w tym w obszarze zarządzania obszarami aktywizacji gospodarczej i budowy wodnej infrastruktury rekreacyjnej.

## Województwo kujawsko-pomorskie

Seminarium w Bydgoszczy odbyło się w Hotelu Brda w dniach 14–15 czerwca 2012 r. i zgromadziło przedstawicieli podmiotów zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym, wymienionych w tabeli na s. 81.

### Zamknięcie cyklu seminariów



Samorządy z terenu województwa kujawsko-pomorskiego w najbliższym czasie planują wdrożenie szeregu projektów ppp. Niewykluczone, że również sam region wdroży kilka projektów tego typu. W trakcie spotkania kończącego cykl seminariów, uczestnicy zgodnie z planem zapoznali się z założeniami organizacyjnymi i prawnymi formuły ppp i koncesji. W trakcie części poświęconej doświadczeniom i planom regionalnym w obszarze ppp głos zabrała **Pani Dyrektor Wydziału Zamówień Publicznych UM w Bydgoszczy – Elżbieta Michalska, która opowiedziała o toczącym się postępowaniu na budowę parkingu w ppp.**

Seminarium w Rzeszowie,  
fot. Instytut PPP

Pozostałą część pierwszego dnia uczestnicy poświęcili kwestiom długu publicznego i zagadnieniom dotyczącym wdrażania projektów ppp, by ostatecznie przygotować się do warsztatów organizowanych w drugim dniu spotkania. Uczestnicy warsztatów byli zainteresowani uwarunkowaniami realizacji **projektów parkingowych oraz drogownictwa**. Rozważano również możliwość wdrożenia **systemu wiat przystankowych**

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

finansowanych w drodze koncesyjnego wykorzystania powierzchni reklamowych. W ostatniej części drugiego dnia seminarium uczestnicy warsztatów mogli konsultować konkretne zagadnienia związane z planowanymi przedsięwzięciami, m.in. **domami komunalnymi, spalarniami odpadów komunalnych i projektem z zakresu rozwoju sieci gazowniczej przy wykorzystaniu środków unijnych.**

Bydgoszcz, 14–15 czerwca 2012 r. – Hotel Brda	
Administracja publiczna	Przedsiębiorstwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gmina Miasto Wąbrzeźno</li> <li>• Gmina Solec Kujawski</li> <li>• Miasto i Gmina Jabłonowo Pomorskie</li> <li>• Starostwo Powiatowe w Toruniu</li> <li>• Urząd Gminy Książki</li> <li>• Politechnika Łódzka</li> <li>• Uniwersytet Mikołaja Kopernika</li> <li>• Uniwersytet Rolniczy w Krakowie</li> <li>• Urząd Gminy w Złejwsi Wielkiej</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego</li> <li>• Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego</li> <li>• Urząd Miasta Bydgoszczy</li> <li>• Urząd Miasta i Gminy w Nakle nad Notecią</li> <li>• Urząd Miasta Łodzi</li> <li>• Urząd Miasta Mława</li> <li>• Urząd Miasta Torunia</li> <li>• Urząd Miasta Włocławek</li> <li>• Urząd Miasta Zabrze</li> <li>• Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim</li> <li>• Urząd Miejski w Ozorkowie</li> <li>• Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AMS S.A.</li> <li>• Development Investment Trade Sp. z o.o.</li> <li>• Inwest Consulting S.A.</li> <li>• Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.</li> <li>• Mott MacDonald Polska Sp. z o.o.</li> <li>• PW „LECH” Sp. z o.o.</li> <li>• PW. EBUD-Przemysówka Sp. z o.o.</li> <li>• PRDiM w Sieradzu Sp. z o.o.</li> <li>• TK Telekom Sp. z o.o.</li> <li>• Urbitor Sp. z o.o.</li> </ul>



Seminarium w Bydgoszczy  
fot. Instytut PPP

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Bartosz Korbus  
Dawid Zalewski  
Instytut PPP

### 4.3. Sprawozdanie z debaty nad wynikami badań rynku ppp

#### Spotkanie ekspertów ppp

W dniu 19 czerwca 2012 r. w siedzibie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości odbyło się spotkanie w gronie specjalistów w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego, którego celem było omówienie wniosków z badania potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, przeprowadzone w ramach projektu systemowego PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego z Program Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.1.3.

Spotkanie w siedzibie PARP  
fot. Instytut PPP

W trakcie spotkania omówiono wyniki raportów z przeprowadzonego badania oraz dyskutowano o postulatach działań mających na celu aktywizację rynku ppp, sformułowanych na podstawie wniosków wynikających z badań.

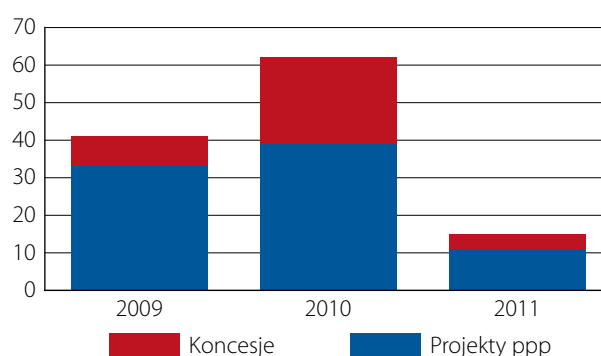


Spotkanie otworzyła Pani Anna Świebocka-Nerkowska, Dyrektorka Departamentu Rozwoju Zasobów Ludzkich PARP, następnie Pani Małgorzata Kuś-Konieczna, koordynatorka projektu systemowego PARP, przedstawiła jego cel i założenia. Wnioski z raportów z badania przedstawił jego autorzy, przedstawiciele konsorcjum wykonawców, wyłonionych w przetargu na wykonanie badań: Pani Irena Herbst, Prezes Centrum ppp, Pani Elżbieta Marczevska z GFK Polonia i Pan Tomasz Jaguszyn-Krynicky z PBM Pracownia Badawcza Monitor.

#### Raporty z badań

Na wstępie prezentacji raportów przedstawiono wnioski sformułowane w wyniku analizy danych zastanych, zgodnie z którymi, **formuła ppp jest coraz powszechniej na świecie stosowaną, skuteczną i efektywną metodą świadczenia usług publicznych**, pozwalającą na adekwatną do rosnących oczekiwań społecznych poprawę standardu ich świadczenia. Podstawową zaletą ppp jest wykorzystanie w tym celu potencjału finansowego i umiejętności kapitału prywatnego. Korzyści wynikające z zastosowania ppp w świetle prawa unijnego, w tym zasad prowadzenia polityki budżetowej przemawiają za koniecznością upowszechnienia ppp w Polsce. Stosowanie ppp w naszym kraju jest szczególnie uzasadnione wobec skali publicznych potrzeb inwestycyjnych. Autorzy raportu przytoczyli analizy, zgodnie z którymi zwiększenie (w okresie 10 lat) majątku w tym sektorze do średniego obecnie poziomu zachodnioeuropejskiego, oznaczałoby wzrost rocznych nakładów inwestycyjnych w sektorze usług publicznych z poziomu 4,4% PKB w roku 2010, do poziomu 5,1% PKB w latach 2020–2022. **Luka finansowa w latach 2011–2022 szacowana jest na kwotę 116–197 mld zł. Gdyby miała być ona w 17% finansowana projektami ppp, oznaczałoby to, w latach 2011–2022, konieczność poniesienia z tego tytułu rocznych nakładów rzędu 4–7 mld zł. Jest to zarazem szacunek potencjalnej wartości rynku ppp w Polsce w analizowanym okresie.** Trzy lata działania nowych regulacji zaowocowały 118 ogłoszeniami o poszukiwaniu partnera prywatnego, z tego 24 zakończyły się podpisaniem umowy – tzw. zamknięcie komercyjne (dane na koniec III kw. 2011 r.).

Wykres 1. Liczba ogłoszeń o wyborze partnera/koncesjonariusza w 2009, 2010 i 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z analizy danych zastanych, PARP, 2012

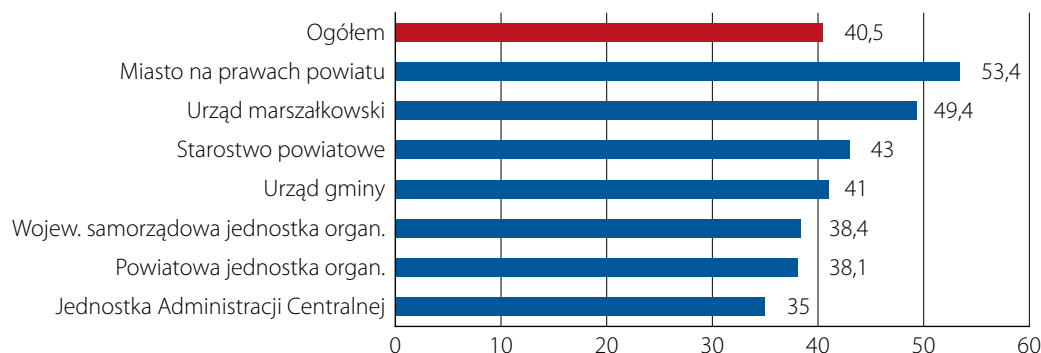
#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wartość rynku ppp, obliczana w oparciu o ogłoszenia, szacuje się na ok. 2,5 mld zł netto. Szacunki robione w oparciu o plany zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększają tę wielkość do 15 mld zł, mimo że Polska jest nadal na początku drogi prowadzącej do szerokiego, adekwatnego do potrzeb, stosowania ppp.

Następnie zaprezentowano wnioski sformułowane w wyniku analizy postaw i opinii podmiotów publicznych, będące wynikiem badania ilościowo-jakościowego wśród wybranych podmiotów publicznych. **Około 33% jednostek publicznych w Polsce rozważało realizację przedsięwzięcia w formule ppp. 4% badanych, zadeklarowało, że w ich jednostkach rozpoczęto przygotowania lub realizację przedsięwzięcia ppp.** Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce rozwija się poprzez świadomie realizowaną politykę jednostek samorządowych, które celowo wybierają inwestycje, które mogą być realizowane w tej formule lub czynnikami okazyjne, spotykane głównie w mniejszych jednostkach, gdzie okazja inwestycyjna spotkała się z postawą odwagi prekursora-innowatora od strony decydenta lokalnego i zespołu urzędniczego. **Największe szanse na rozwój ppp ma w miastach na prawach powiatów – aż 78% tych jednostek rozważało stosowanie ppp,** najmniejsze natomiast w jednostkach organizacyjnych podległych gminom (8%). Analizując rozkład indeksu gotowości realizacji projektów ppp po stronie podmiotów publicznych można stwierdzić, że najwyższą reprezentują miasta na prawach powiatu oraz urzędy marszałkowskie. Analiza powyższa potwierdza, iż to miasta na prawach powiatu, mające największe potrzeby inwestycyjne oraz najbardziej rozbudowane zespoły ds. inwestycyjnych, mają największy potencjał do sięgania po nowatorskie metody prowadzenia inwestycji (w tym ppp).

#### Potencjał podmiotów publicznych

Wykres 2. Indeks gotowości do realizacji projektów ppp wśród podmiotów publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych, PARP, 2012

Uzyskane od przedstawicieli administracji publicznej odpowiedzi na pytanie o bariery upowszechniania ppp pozwalają na sformułowanie kilku kategorii przyczyn ich powstawania, tj. trudności dotyczących **postaw, niechęci społecznej do działań na styku publiczno-prywatnym, obaw zarówno wśród urzędników, jak i na poziomie politycznym oraz niechęci do dzielenia się informacjami z innymi jednostkami publicznymi.** Bariery te dotyczą niskiej dojrzałości instytucjonalnej, związanej z niewielkimi umiejętnościami wspólnej realizacji zadań z podmiotami zewnętrznymi, hierarchicznej organizacji polskich instytucji publicznych, braku przetartych ścieżek działania pokazujących jak, krok po kroku, zrealizować ppp oraz braku umiejętności rozpoznawania różnych możliwości przeprowadzania inwestycji publicznych, w tym braku umiejętności stosowania narzędzi ekonometrycznych, koniecznych dla przeprowadzenia projektu typu ppp. Należy tu także wspomnieć o czynniku wyborczym niesprzyjającym ppp.

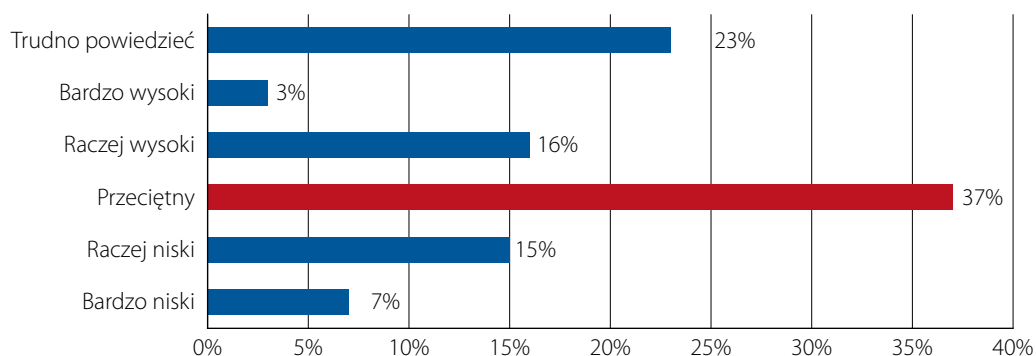
#### Bariery w rozwoju ppp

**Rzeczywiste upowszechnienie ppp wymaga znaczącej zmiany kulturowej polskiej administracji publicznej,** zsynchronizowania z analogicznym procesem w instytucjach kontrolnych. Nastawienie tych instytucji jest istotną determinantą rozwoju ppp i koncesji w Polsce. **Należy więc odpowiedzieć na potrzeby szkoleniowe jednostek publicznych, zarówno na poziomie podstawowym, jak i zaawansowanym.** Szczególnie istotne, w opinii autorów omawianego raportu, jest uwzględnienie w procesie edukacji wyzwań jakie wiążą się z oczekiwanym zwiększeniem liczby tzw. projektów hybrydowych, tj. wprowadzających do klasycznych rozwiązań ppp element dominowania ze środków UE, szczególnie w nowej perspektywie finansowej 2014–2020.

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wykres 8. Opinia respondentów o poziomie wiedzy na temat ppp wśród decydentów (burmistrzów, wójtów, starostów)

Badanie ilościowe podmiotów publicznych, n = 3 51



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych, PARP, 2012

W oparciu o wyniki badania stwierdzono, że **o ile legislacja dotycząca ppp, nie jest szczególnym zagrożeniem dla przebiegu tego typu projektów, o tyle istnieje wyraźna potrzeba spójnej i przejrzystej polityki państwa w zakresie ppp.**

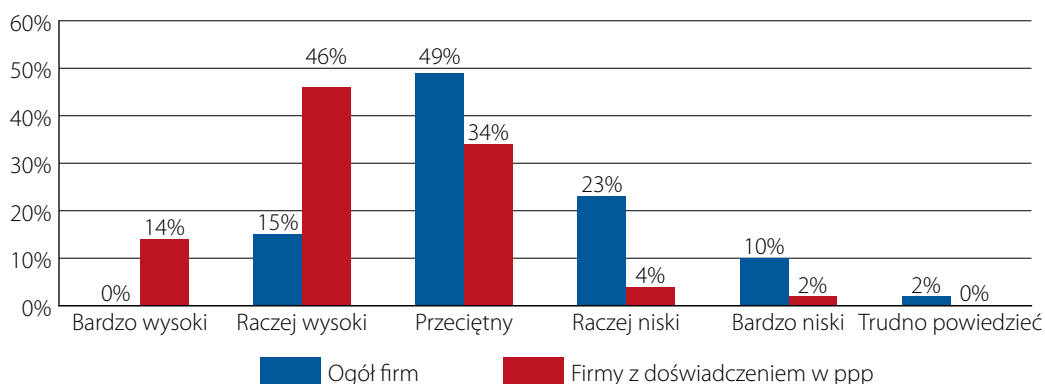
### Potencjał przedsiębiorstw

Po analizie uwarunkowań rozwoju ppp w administracji publicznej, przyszedł czas na omówienie wniosków sformułowanych w wyniku badania postaw przedsiębiorstw wobec ppp.

Około połowy (54%) przedsiębiorców w Polsce potencjalnie zainteresowanych formułą ppp (firmy w wybranych branżach zatrudniające min. 10 pracowników) zaczęło gromadzić wiedzę na ten temat, choć **tylko 15% przedsiębiorców ocenia poziom swej wiedzy na temat nowej drogi zdobywania zamówień publicznych jako wysoki.**

Wykres 3. Poziom wiedzy na temat ppp

Ogół firm, n = 950 || Firmy z doświadczeniem w ppp, n = 50



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców, PARP, 2012

Znacznie lepiej jest wśród przedsiębiorców, którzy praktycznie zetknęli się z tego typu projektami. Wśród tych przedsiębiorców połowę stanowią duże firmy (250 pracowników lub więcej), 34% to firmy średnie (50–249 zatrudnionych), a 16% – małe (10–49 pracowników). Z uwagi na specyfikę realizowanych dotychczas w Polsce projektów ppp nie dziwi też fakt, że dominują tu firmy budowlane (52%) oraz zajmujące się transportem i gospodarką magazynową (20%).

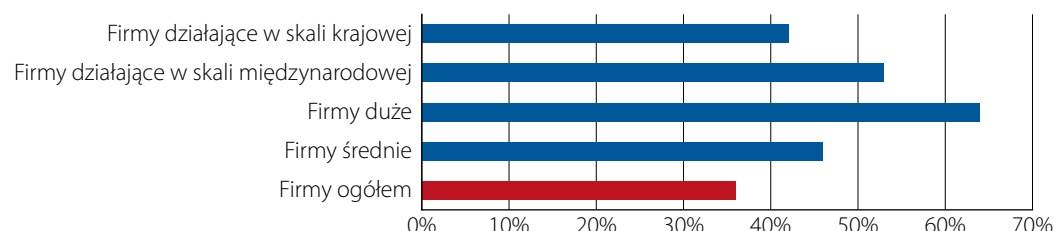
### Struktury firmy dedykowane ppp

Polscy przedsiębiorcy, którzy podejmują decyzję o zaangażowaniu się w projekty ppp, dość łatwo adaptują się do wymagań zleceniodawców tych projektów. Potencjał w tym zakresie należy więc ocenić jako wysoki. Firmy, faktycznie zainteresowane realizacją projektów ppp posiadają w swych strukturach osoby, których zadaniem

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

jest realizacja tego typu projektów. Nieco częściej niż co trzecia spośród ogółu firm (36%) współpracuje z doradcami i ekspertami zewnętrznymi, a 41% również z innymi instytucjami otoczenia zewnętrznego. Firmy mające doświadczenie z ppp mają znacząco bogatsze doświadczenia w tej kwestii – z doradcami i ekspertami zewnętrznymi współpracuje 72%, a z innymi instytucjami – 84%. Wszyscy oceniają pozytywnie swoje doświadczenia w tym zakresie. **Dzięki zespołowi osób wyspecjalizowanych w obszarze ppp, przedsiębiorcy są we własnej ocenie świadomi specyfiki projektów ppp i swoich ryzyk, jakie w nich występują.**

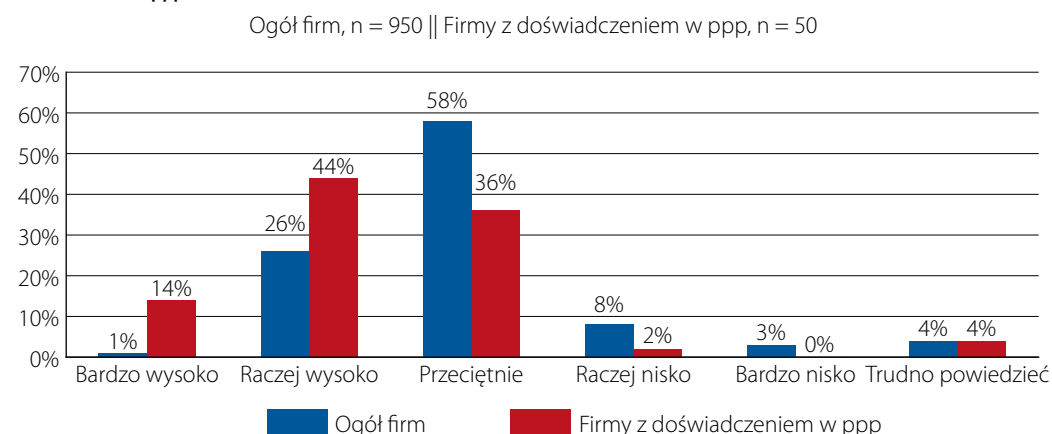
Wykres 4. Charakterystyka współpracy podmiotów prywatnych z doradcami i ekspertami zewnętrznymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców, PARP, 2012

Przedsiębiorcy oceniają możliwości rozwijania projektów ppp przez pryzmat swoich dotychczasowych relacji z administracją. Większość przedsiębiorców jest świadoma tego, że współpraca ta jest korzystna dla obu stron. Jednocześnie jednak **przedsiębiorcy z reguły mają świadomość odmiennych celów, które powodują trudności we współpracy.** Większość przedsiębiorców (58%) ocenia wprawdzie możliwość efektywnej współpracy firm z podmiotami publicznymi na poziomie przeciętnym, a 42% jest zdania, że istnieją takie podmioty publiczne, które można nazwać dojrzałymi do partnerstwa biznesowego. Znacznie większy optymizm wykazują pod tym względem firmy z doświadczeniem z ppp – 58% ocenia pozytywnie potencjał do efektywnej współpracy, a 68% jest zdania, że istnieją podmioty publiczne dojrzałe do partnerstwa biznesowego.

Wykres 5. Ocena możliwości efektywnej współpracy przedsiębiorców z podmiotami publicznymi – ogół firm vs. firmy mające doświadczenia z ppp



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców, PARP, 2012

**Za najważniejszą z barier utrudniającą współpracę w ramach formuły ppp, przedsiębiorcy uważają negatywne stereotypy funkcjonujące obecnie w kontaktach między sektorem publicznym i prywatnym** (o nadmiernej biurokracji w urzędach, braku profesjonalnej kadry urzędniczej, braku partnerskiego stosunku do firm prywatnych oraz braku przejrzystych procedur wyboru partnera). **Szkodliwy w ocenie badanych jest brak zaufania, z jakim stykają się polscy przedsiębiorcy w kontaktach z sektorem publicznym.** Niestety odczuwany brak zaufania negatywnie odbija się na postrzeganiu przydatności formuły ppp. Jednak 30% przedsiębiorców przyznaje, że istnieją ryzyka związane z realizacją ppp, których strona publiczna, faktycznie może się obawiać, jak niestabilność finansowa i potencjalna upadłość partnera prywatnego lub dążenie do nadmiernego zysku partnera prywatnego. Badani przedsiębiorcy krytycznie oceniają

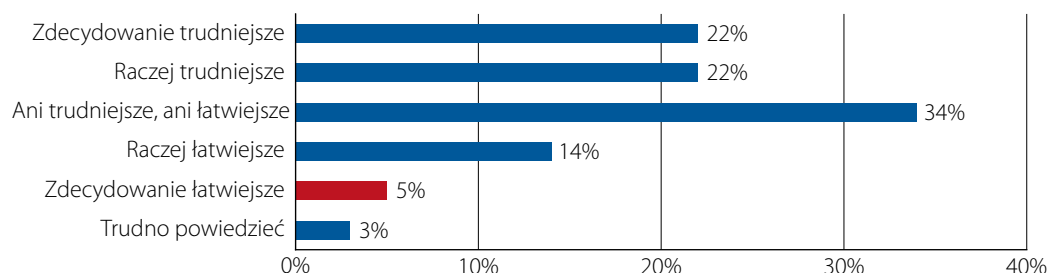
#### Bariery w rozwoju ppp

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

uregulowania prawne w obszarze współpracy publiczno-prywatnej, przekonani są również o **trudniejszym dostępie do finansowania projektów ppp niż dla tych realizowanych tradycyjnym zleceniem**.

**Wykres 6. Ocena trudności pozyskania finansowania bankowego dla projektów ppp vs. tradycyjnych projektów**

Firmy lub respondenci mający osobiste doświadczenia z ppp, n = 37

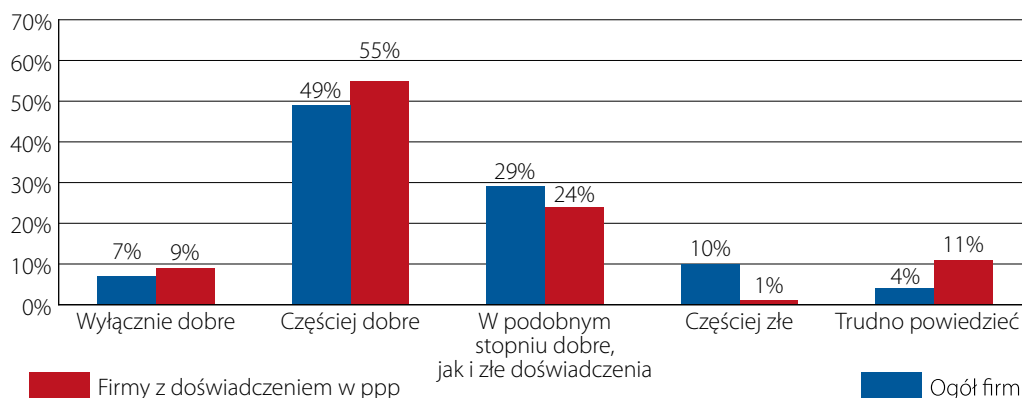


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców, PARP, 2012

Ponadto, polscy przedsiębiorcy wskazywali dodatkowo kolejne czynniki utrudniające rozwój ppp w Polsce jak m.in. **brak strategii państwa w zakresie upowszechniania i stosowania ppp, brak instytucji ograniczającej ryzyko finansowe związane z ppp, jak i koordynujących rozwój tej formy realizacji zadań publicznych**. Wobec podnoszonej przez przedsiębiorców słabości instytucji zajmujących się tworzeniem ram politycznych i instytucjonalnych ppp w Polsce oraz braku związanych z tym dobrych praktyk po stronie publicznej, interesująca jest opinia przedsiębiorców zainteresowanych ppp, że w ramach ich przedsiębiorstw funkcjonują już dobre praktyki, które można wykorzystać w ramach projektów ppp (w 37% ogółu i 76% firm z doświadczeniem ppp). Najczęściej, nadzieję na sprawną realizację projektów ppp przedsiębiorcy wiązali z otwartością na współpracę i wzajemne uczenie się od siebie oraz korzystaniem z doradztwa w sprawach biznesowych i finansowych. Za korzystne uznawali też wspólne poszukiwania rozwiązań i elastyczność w działaniach, przy dobrej organizacji pracy. Przedsiębiorcy, czynników sprzyjających rozwojowi ppp, upatrują w inicjatywie lokalnych władz, które muszą mierzyć się z coraz większymi potrzebami inwestycyjnymi, dbałości o wspólny interes, zaufaniu i umiejętności współpracy, co warunkowane jest przygotowaniem merytorycznym i organizacyjnym strony publicznej, która powinna być faktycznie gotowa na korzystanie z tej formuły podczas realizacji spoczywających na niej zadań. Przedsiębiorcy są świadomi korzyści finansowych i organizacyjnych, jakich po zastosowaniu ppp spodziewać może się strona publiczna. Natomiast maksymalizując korzyści, jakie z ppp wynikać mogą dla sektora prywatnego, **doceniają możliwość budowania dobrej opinii na rynku, co ułatwia współpracę z innymi partnerami oraz zwiększa wiarygodność firmy i ułatwia dostęp do kapitału**. Analizując czynniki, które mogłyby pobudzić stronę prywatną do większego niż obecnie zainteresowania się realizacją projektów w formule ppp, badani przedsiębiorcy wskazują na wzrost wzajemnego zaufania oraz stworzenie preferencyjnego systemu finansowania, przygotowania i realizacji tego typu projektów.

**Wykres 6. Ocena doświadczenia ze współpracy z partnerem**

Partner prywatny, n = 950 || Partner publiczny, n = 3 51



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników z badania „Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” – Raport z badania wśród polskich przedsiębiorców, PARP, 2012

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Wszyscy respondenci, zarówno publiczni, jak i prywatni, podkreślali dużą przydatność ppp jako formy realizacji usług publicznych. Wymieniając przyczyny tej przydatności podmioty publiczne podkreślały przede wszystkim uwarunkowania budżetowe – brak środków, konieczność zmniejszenia zadłużenia. Dostrzegano jednak także problem, braku odpowiednio wykwalifikowanego potencjału do prowadzenia nowoczesnych, opartych na innowacyjnych rozwiązaniach inwestycji, większe umiejętności podmiotów prywatnych w zakresie zarządzania ryzykami gospodarczymi.

**Równo połowa respondentów podała, iż podstawową i najważniejszą przyczyną podjęcia decyzji o zastosowaniu formuły ppp był brak środków własnych na realizację przedsięwzięcia. Dla podmiotów prywatnych najważniejszym powodem zainteresowania ppp jest możliwość zawierania długookresowych umów pozwalających na stabilizację działania ich firm.** Niestety tylko 1/3 respondentów dobrze ocenia swoje przygotowanie do realizacji projektów ppp, pozostali są świadomi konieczności zdobywania dodatkowej wiedzy, chcieliby jednak, aby również organy kontrolne doskonaliły swe umiejętności w zakresie ppp. Obie grupy podnoszą konieczność powołania ram instytucjonalnych dla wspierania ppp w Polsce.

### Motywacja do ppp

**Przedstawienie wyników badań zamknęło pierwszą część spotkania. Następnie przyszedł czas na wnioski – propozycje rozwiązań systemowych w zakresie upowszechniania ppp w Polsce.**

### Wnioski oraz postulaty działań

Autorzy raportu postulują **opracowanie rządowej polityki stosowania ppp, jako formy realizacji usług publicznych**, których celem jest przełożenie woli politycznej na język świadomych, planowych działań praktycznych – gdzie (w jakim sektorze, branży), kiedy i jak stosować ppp.

**Polityka w zakresie stosowania ppp, powinna mieć długi horyzont czasowy (do roku 2030). Zadaniem tym powinna zająć się specjalnie powołana do tego komórka organizacyjna** w Ministerstwie Gospodarki (ewentualnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwie Finansów), odpowiedzialna za opracowanie ww. polityki. Celowe, w świetle wyników badania, byłoby również **opracowanie strategii implementacji ppp do polskiej praktyki**. Jej celem byłoby stworzenie struktury organizacyjno-wykonawczej (w tym i koordynującej działania podmiotów publicznych) niezbędnej dla urzeczywistnienia polityki stosowania ppp w Polsce oraz opracowywanie średniookresowych programów upowszechniania wiedzy i umiejętności stosowania ppp w Polsce.

**W ocenie autorów realizację niezbędnych dla rozwoju ppp działań zapewni także powołanie pełnomocnika rządu ds. ppp**, umieszczonego w Ministerstwie Gospodarki lub w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odpowiedzialnego za sformułowanie strategii stosowania i upowszechniania ppp, w tym koordynację działań poszczególnych resortów i samorządów terytorialnych, a także współpracę z podmiotami rynkowymi. Zadaniem powołanych struktur byłoby opracowanie i skoordynowanie systemu upowszechniania wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie wykorzystywania formuły ppp oraz stworzenie mechanizmów zmniejszenia poziomu ryzyk związanych z wdrażaniem tej formy realizacji zadań publicznych.

**Rozwiązania instytucjonalne** – oprócz utworzenia w Ministerstwie Gospodarki jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za implementację ppp w Polsce, nadzorowanej bezpośrednio przez Pełnomocnika, autorzy raportu postulują **utworzenie w poszczególnych ministerstwach jednostek organizacyjnych ds. ppp**. Postulowane jest również, uruchomienie systemowego wsparcia ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania ppp (np. na wzór – Ustawy o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych, kredyt preferencyjny finansujący część kosztów przygotowania projektu ppp). Cenne, w ocenie prezentujących raport, będzie również uruchomienie systemu poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć ppp oraz **uruchomienie publicznej instytucji oceniającej korzystność wyboru formuły ppp w porównaniu do formuły tradycyjnej**.

W obszarze **regulacji prawnych, uzasadnione wynikami badań przedstawionych w raporcie byłoby dokonanie zmian w kierunku** inkorporowania do prawa polskiego, na drodze ustawowej, decyzji EUROSTAT dotyczącej ppp, w tym stosownych zmian w prawie budżetowym. Cenne okazać powinno się również opracowanie podstawowych zasad i norm postępowania w procesie przygotowania przedsięwzięć ppp, przy stałym monitoringu zmian w regulacjach prawnych przez nowo utworzonego pełnomocnika ds. ppp.

## IV



#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Postulaty zamian stały się następnie przedmiotem dyskusji zgromadzonych na spotkaniu osób. W rozmowach obok przedstawicieli organizatora spotkania, lidera projektu – Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, nadzorującego realizację projektu systemowego PARP, uczestniczyli, przedstawiciele administracji odpowiedzialnych za kwestie związane z realizacją projektów ppp (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Ponadto do udziału w spotkaniu zaproszono przedstawicieli organizacji pozarządowych skupionych na kwestiach ppp – Instytut Partnerstwa Publiczno Prywatnego (partnera projektu systemowego PARP) i Centrum PPP (członka konsorcjum przygotowującego omawiane raporty z badania), Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych i Związku Banków Polskich, a także przedstawicieli środowiska naukowego, samorządu terytorialnego i praktyków ppp.



Spotkanie w siedzibie PARP  
fot. Instytut PPP

publiczno-prywatnego nie jest łatwym narzędziem działania, dlatego cel projektu systemowego, jakim jest upowszechnianie stosowania ppp, musi być realizowany przy jednoczesnej edukacji w zakresie zasad prawidłowego realizowania tego typu projektów. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w której podmioty przekonane w ramach projektu do zastosowania partnerstwa, mogły je zrealizować bez ryzyka negatywnych konsekwencji dla swej działalności.

Z punktu widzenia celów projektu bardzo ważna jest odpowiedź na pytanie, **na ile zdefiniowane w ramach projektu rekomendacje zostaną wdrożone**. Dyskusja nad rekomendacjami powinna również dotyczyć możliwości i pomysłów na wprowadzenie postulowanych zmian z punktu widzenia poszczególnych resortów, przy uwzględnieniu ogólnej sytuacji na rynku.

Pani Irena Herbst, na zakończenie swojej prezentacji potwierdziła, że czym dłużej zastanawia się nad praktycznymi aspektami wprowadzania rekomendacji w życie, tym bardziej przekonana jest o konieczności powołania instytucji koordynującej rozwój ppp w naszym kraju.

#### Ministerstwo Finansów

Pan **Jacek Barylski, Dyrektor Departamentu Poręczeń i Gwarancji w Ministerstwie Finansów, zgodził się generalnie z zarysowanymi celami i wnioskami**. W szczególności z koniecznością opracowania przez rząd polityki w zakresie stosowania instrumentu, jakim jest ppp. W przeciwnym razie, szczególnie samorządom, trudno będzie szerzej stosować dość skomplikowane regulacje prawne w zakresie ppp. Z tego punktu widzenia, kwestia powołania pełnomocnika czy wyznaczenia podmiotu, któremu rząd by powierzył sprawy ppp, jest kwestią wynikającą z przyjętej polityki. Może być to działanie zasadne, biorąc pod uwagę, że mijają kolejne lata funkcjonowania ustawy o ppp, a jak widać w wynikach omówionego badania, nie ma znaczącego wzrostu ilości przedsięwzięć, a wątpliwości wciąż jest sporo, również wśród przedsiębiorców. **W ocenie przedstawiciela Ministerstwa Finansów nadszedł właściwy czas na działania państwa wspierające rozwój ppp**. Natomiast istnieje potrzeba dyskusji nad zgłaszanym postulatem wsparcia finansowego realizacji projektów ppp, szczególnie w obszarze systemu poręczeń i gwarancji dla zobowiązań zaciąganych przez strony w ramach poszczególnych projektów, biorąc pod uwagę możliwość ich finansowania przez banki. Warto się zastanowić, kto miałby udzielać tych poręczeń i gwarancji – Skarb Państwa czy instytucje o podobnym statusie? W Polsce poręczeń i gwarancji oprócz funduszy lokalnych udziela Bank Gospodarstwa Krajowego, którego zobowiązania dzisiaj już są potężne i tą działalność poręczeniowo-gwarancyjną, rozważa się już dzisiaj wydzielić do specjalnej, odrębnej od BGK instytucji. Jeżeli ten nowy twór miałby poręczać zobowiązania wynikające z umów o ppp, to co prawda poręczenia jako takie nie są wliczane do długu, poza wynikającymi z nich faktycznymi wypłatami,

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

ale sam fakt udzielenia poręczenia lub gwarancji zmienia podział ryzyk w objętym zabezpieczeniem projekcie ppp. W takiej sytuacji, natychmiast wszystkie ryzyka przechodzą na stronę publiczną i w związku z powyższym wracamy do konieczności wypracowania spójnej polityki w zakresie całego systemu realizacji ppp. Jeżeli rząd przyjmie taką politykę, i zadeklaruje, że chce dzięki rozwojowi ppp ograniczać skalę długu publicznego, to w oparciu o te założenie, trudno równocześnie rekomendować tworzenie specjalnych instytucji poręczeniowych, których działanie przyniosłoby odwrotny skutek. Spójna polityka w obszarze ppp, pozwoli na odpowiednią ocenę składających się na jej realizację działań, w tym powoływania instytucji wspierających finansowo tego typu projekty. W szukaniu rozwiązań sprzyjających rozwojowi ppp, warto wzorować się na dobrych rozwiązaniach funkcjonujących w krajach, które lepiej radzą sobie w tej dziedzinie, ale warto pamiętać, że i liderzy ppp przeżywają ostatnio bardzo ciężkie chwile. Przykładem może być Portugalia, z której doświadczeniami, również negatywnymi, można było zapoznać się w trakcie zorganizowanej przez Ministerstwo Gospodarki na początku czerwca wizyty studyjnej. Z popełnionych tam błędów powinniśmy wyciągnąć stosowną nauczkę, już na obecnym etapie rozwoju rynku ppp w Polsce.

Następnie **Pani Ewa Swędrowska-Dziankowska z Ministerstwa Gospodarki, Departamentu Instrumentów Wsparcia wyraziła pochwałę założeń metodologicznych badań i wyciągniętych z nich wniosków i postulatów zmian**, które można uznać za zbieżne z odczuciami osób zajmujących się problematyką ppp. Przedstawicielka Ministerstwa Gospodarki zwróciła jednocześnie uwagę, że bardzo istotne jest, aby planując rozwój ppp w Polsce, w tym na płaszczyźnie instytucjonalnej, pamiętać również o doświadczeniach zgromadzonych od początku, nękającego do dziś również kraje UE, kryzysu finansowego. Pani Irena Herbst, zapewniła, że definiując ogólne rekomendacje uwzględniono również uwarunkowania pokryzysowe.

#### Ministerstwo Gospodarki

W nawiązaniu do postulatu głębszego osadzenia ppp w świadomej celów stosowania ppp polityce publicznej Pan Bartosz Korbus, z Instytutu PPP, wspominał, że niezależnie od rozwiązań instytucjonalnych w zakresie tego, jaki podmiot będzie wdrażał założenia polityki ppp, **konieczne jest jasne odniesienie się do kwestii wpływu zobowiązań z płatności wynikających z umowy ppp na limity zobowiązań budżetowych podmiotów publicznych. Ważne może się okazać, w szczególności dokonanie stosownej nowelizacji ustawy o finansach publicznych** i prawdziwego wdrożenia do niej zapisów określających status płatności tego rodzaju. Istotne w kontekście przedsięwzięć typu ppp „z opłatą za dostępność” jako przeważającą formą wynagrodzenia jest ustanowienie w ramach polityki ppp



Spotkanie w siedzibie PARP  
fot. Instytut PPP

ppp wytycznych, kiedy jako wspólnota danego szczebla (od krajowego do gminnego) możemy stwierdzić, że ppp jest lepszym rozwiązaniem niż tradycyjne formy realizacji zadań publicznych. Dla większej pewności procesu wdrażania ppp konieczne jest określenie na jak najwyższym poziomie politycznym, co jest korzyścią dla interesu publicznego wynikającą ze stosowania ppp i jak ją definiujemy w sposób formalny. Czy porównując zasadność stosowania ppp i innych tradycyjnych metod realizacji danego zadania publicznego analizujemy tylko finansowy i wyłącznie finansowy aspekt przedsięwzięcia czy na przykład organizacyjny. Czy lepsza jakość życia obywateli, dzięki wdrożeniu ppp, nawet przy wyższych kosztach finansowych w porównaniu do wariantu realizacji projektu niezakładającego stosowania ppp, też się dla nas liczy. Być może zasady, na tle których dokonujemy oceny zasadności korzyści powinny być różne, w zależności od rodzaju zadań publicznych. Jednak z doświadczeń podczas pracy przy wdrażaniu konkretnych projektów samorządowych, można stwierdzić, że **ustanowienie jasnych założeń polityki rządu w tym zakresie ułatwi samorządom uchwalanie polityki, które w obszarze ustalania uzasadnień dla wdrażania ppp w ich kompetencji, będą dążyły w tym samym kierunku co polityka rządowa**. Należy w skali kraju otwarcie zadeklarować: po co stosujemy ppp oraz jakie korzyści powinny za tym pójść, i to na skali rządowej, być może w różnych branżach. Później będzie szansa przemyślenia tych założeń na poziomie regionalnym i lokalnym, ważne są też działania edukacyjne w obszarze podręczników wdrażania ppp, które pomogą wdrożyć proces analizy przedsięwzięcia pod kątem przyjętych założeń zasadności ich realizacji, jak ma to miejsce np. w Kanadzie.

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

### Nowelizacja ustawy o finansach publicznych

Odnosząc się do postulatów zmian w prawie, to w drugim numerze „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” wydanego w ramach projektu systemowego PARP można zapoznać się z propozycjami legislacyjnymi, zamieszczonymi także na stronie internetowej projektu. Zostały one opracowane przez ekspertów, którzy działają dla Polsko-Francuskiej Izby Przemysłowo Handlowej.

Gotową propozycję nowelizacji ustawy o finansach publicznych znajduje Państwo na [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)

### M. st. Warszawa

**Pan Paweł Pawłowski, kierujący Biurem Obsługi Inwestorów w strukturze Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy,** wyraził swoją generalną akceptację dla zaprezentowanych rekomendacji działań, wynikających z przedstawionych raportów. Dostrzegając konieczność uregulowania wielu kwestii na płaszczyźnie legislacyjnej wyraził poparcie dla powołania silnego ośrodka, który mógłby sprawnie przeprowadzić inicjatywę ustawodawczą. Zastanawiając się nad skutecznością dotychczasowych struktur w kontekście braku przełożenia postulatów praktyki na zmiany w prawie podkreślił, że konieczne są instytucje rządowe skutecznie realizujące swoje zadania w obszarze wsparcia ppp, bez względu na ich formalny status. Powołując się na własne doświadczenia z wdrażaniem projektów parkingowych, wskazał, że bez zmian legislacyjnych musi borykać się z tymi samymi problemami, z którymi zmagał się prawie dwa lata temu przy projekcie dotyczącym budowy przystanków komunikacji miejskiej. Analizując zadania samorządów związane z wdrażaniem ppp, z dużym zaskoczeniem zauważył, że sześć z czternastu podpisanych z finansowaniem projektów nie miało doradztwa. W ocenie przedstawiciela samorządu stołecznego, takie działanie gmin, choć na razie skuteczne, może ostatecznie okazać się groźne. **Problemem, który powinien zostać szerzej przeanalizowany w ramach analizy uwarunkowań wdrażania projektów ppp, jest cykl wyborczy.** Ma on wpływ na przyływ projektów ppp tuż przed wyborami i gwałtownych zmianach w realizacji tego typu projektów tuż po wyborach. Jeżeli przyjąć, że okres przed wyborami to rok i tuż po wyborach to następny rok, to na działalność w miarę usystematyzowaną administracja samorządowa, w każdym czteroletnim cyklu politycznym, może poświęcić jedynie dwa lata co dwa lata. Przedstawiciel stołecznego samorządu wskazał, że przy braku skutecznego wsparcia ppp ze strony centralnej, każdy projekt w jakimś zakresie stanowi przedsięwzięcie pionierskie. Samorządy powinny więc samodzielnie rozwijać skuteczną wymianę informacji między sobą, aby każdy z osobna nie musiał przecierać własnej drogi w analogicznych projektach, co może być bolesne. Warto stworzyć mechanizmy wymiany doświadczeń, które gromadzone są często przez wiele miesięcy wdrażania poszczególnych projektów.

Spotkanie w siedzibie PARP  
fot. Instytut PPP



W nawiązaniu do zasadności stworzenia systemu wymiany dobrych praktyk, **Pani Elżbieta Marczevska** wskazała na wagę umiejętnej pracy z doradcami, co powinno się m.in. przejawiać w zachowaniu przez podmiot publiczny władztwa nad procesem wdrażania projektu. Ważne, aby doradcy stanowili jedynie wsparcie struktur wewnętrznych funkcjonujących w urzędzie, a nie na mocy arbitralnej decyzji szefa danej jednostki prowadzili samodzielnie przedsięwzięcie, często bez kontaktu z urzędnikami, na których powinien opierać się cały proces.

### Związek Banków Polskich

**Pan Arkadiusz Lewicki, reprezentujący na spotkaniu Związek Banków Polskich,** potwierdził, że zgadza się ze wszystkimi zaprezentowanymi rekomendacjami. Wskazując, że banki poza stronami umowy o ppp, mają kluczowy wpływ na funkcjonowanie projektu, podkreślił wagę prawidłowej legislacji w obszarze wpływu zobowiązań z umów ppp na limity zobowiązań budżetowych. Wskazał, że zagrożeniem dla finansowania tego typu projektów w nadchodzących latach mogą okazać się ograniczenia i wymogi dla sektora bankowego, związane z zasadami „Bazylii 3”, jak również inne ograniczenia działalności bankowej, które są szykowane na szczeblach unijnych i państwowych. Ograniczenia te spowodują pewien dystans banków do zaciągania zobowiązań wieloletnich, swoistych dla projektów ppp.

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

**Pan Maciej Dobieszewski z Ministerstwa Gospodarki** pogratulował efektów pracy wszystkim autorom raportu dostępnego w pełnej wersji na stronie projektu systemowego PARP. Zachęcił do lektury tych dokumentów, wskazując, że zawierają dogłębną analizę zgadnień związanych z wdrażaniem ppp w Polsce. W ocenie przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki, raport może być podstawą do dyskusji o założeniach systemu wdrożenia ppp w Polsce, przed nami bowiem jest także rozstrzygnięcie, na jakim poziomie ppp będzie stosowane w Polsce w obecnej sytuacji budżetowej. Doświadczenia Portugalii pokazały, że trzeba brać pod uwagę nie tylko korzyści płynące z partnerstwa, ale także być świadomym zagrożeń. Portugalia jest państwem, które proporcjonalnie stosowało niemal tyle samo partnerstwa, co Wielka Brytania. Jednak dlatego, że jest to inna kultura prawna i polityczna oraz różny poziom rozwoju gospodarczego i przez bezrefleksyjne stosowanie tego modelu doprowadzili się niemal na skraj bankructwa. Dlatego trzeba być ostrożnym w takiej nadmiernej promocji ppp i dużo energii zaangażować w **świadome stworzenie polityki tego, co chce się osiągnąć**

**za sprawą ppp.** Z drugiej strony, prezentując przedstawicielom belgijskiego sektora prywatnego strukturę inwestycji ppp w Polsce, uczestnik dyskusji z ramienia Ministerstwa Gospodarki przekonał się, że z perspektywy inwestorów belgijskich, tak małe projekty są pozbawione sensu. Są zbyt kosztowne ze względu na analizy, które musi podejmować podmiot publiczny czy partner prywatny, jak również finansujący transakcję bank, który analizuje ryzyko kredytowe. Koszty owych analiz są często niezależne od wielkości projektu. Analizując uwarunkowania polskie, Pan Maciej Dobieszewski nie zgodził się jednak z tego typu krytyką, wskazując sto kilkadziesiąt rozpoczętych, w ciągu ostatnich lat, przetargów, co wydaje się jednak krzepiącym wynikiem, nawet jeśli tylko część z nich zakończyło się podpisaniem umowy. Wskazując, że w samorządach pracuje nad tymi projektami wielu kompetentnych ludzi, świadomych swych celów, jest przekonany, że ich postawa wpłynie w przyszłości na udaną realizację projektów tego typu. Na tej podstawie wyraził przypuszczenie, że specyfika polskiego rynku będzie polegała na tym, że będziemy realizować głównie właśnie te niewielkie projekty ppp. Ten aspekt, również powinien być uwzględniony w dyskusjach nad państwową strategią rozwoju ppp. Podkreślając **konieczność dopracowania rozwiązań legislacyjnych wskazał na niezbędną koordynację działań na poziomie rządowym**, sprzyjających budowie niezbędnej w tym zakresie potencjału intelektualnego.

**Ministerstwo  
Gospodarki**

Maciej Dobieszewski  
fot. Instytut PPP



**Pan Rafał Cieślak, Radca Prawny z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego** wskazał, że **z praktycznego punktu widzenia, przy realizacji projektów ppp potrzebne byłoby stworzenie generalnego kwantyfikatora, ponieważ bez tego usprawnienia metodologicznego trudno z perspektywy doradcy odpowiedzieć klientowi dlaczego ma stosować ppp.** Zwrócił jednocześnie uwagę, że, jeżeli samorząd nie interesuje się ppp i chce zrealizować jakieś przedsięwzięcie, szuka możliwości finansowania to nikt nie kontroluje go, czy przeprowadził analizy. W klasycznych inwestycjach nie jest badane, czy robi to dziś czy jutro, ze środków własnych czy z kredytu, ze środków unijnych czy z dotacji celowych, programów rządowych, a przy ppp to pytanie zawsze się pojawi ze względu na długofalowy charakter tego kontraktu, różnego rodzaju konsekwencje polityczne, które mogą się z tym wiązać. Obecnie na etapie analizy finansowej przedsięwzięcia w ppp zawsze warto więc założyć czarny scenariusz, traktując ppp jako usługę, zatem jako wydatek bieżący, który będzie ponoszony z budżetu publicznego, czyli analizując zasadność wdrożenia ppp, kieruje się też tą kwestią czy to finansową, co przy sensownie zorganizowanej polityce w zakresie uwarunkowań stosowania ppp byłoby przewrotne i niewłaściwe. Nie tak powinniśmy podchodzić do ppp. Brak oficjalnych kooperatorów powoduje, że analiza zaczyna się od strony negatywnej, a dopiero, gdy okaże się, że te korzyści finansowe mimo wszystko występują, dopiero wówczas można zarekomendować ppp jako rozwiązanie dobre.

**Perspektywa  
doradcy**

**Zgadając się z przedstawionymi postulatami działania, warto poddać je dyskusji szczególnie pod względem dość niepokojącego konceptu jednostki certyfikującej ppp.** Można się obawiać, że w polskich realiach, po powstaniu spółki publicznej czy innej struktury, do której każdy podmiot, który chce robić ppp chcąc nie chcąc będzie musiał się zgłosić i zapłacić za certyfikację. Warto postawić pytanie – co dostanie w zamian. Jeśli byłaby to dogłębną analiza, z której jasno wynika, że dana inwestycja nadaje się do realizacji

**Instytucja  
certyfikująca  
ppp?**

#### IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

w modelu ppp, to dobrze, przy czym rynek usług doradczych byłby w dużym stopniu przez taką jednostkę zdominowany, ale można by się nawet zgodzić, że cel uświęca środki. Natomiast pojawia się obawa, że spełnić może się scenariusz, w którym taka monopolistyczna struktura, niejako „z marszu”, bez dogłębnej analizy i dopracowanej metodologii wydawałaby hurtowo certyfikat poprawności przedsięwzięć. Z czasem mogłoby się okazać, że bez etapu certyfikacji, nikt nie chciałby realizować projektów obawiając się, że nawet sensowne przedsięwzięcie może być bez tego etapu kwestionowane. Certyfikacja to tylko jedno z zagadnień wartych przedyskutowania, ale niewątpliwie należy zacząć od polityki i strategii rozwoju ppp.



**W nawiązaniu do wątpliwości związanych z wdrożeniem postulowanego systemu certyfikacji Pani Irena Herbst przypomniała, że dyskusja ta trwa już od kilku lat, rozważano powołanie tego typu jednostki w strukturach BGK. W debacie zgłaszano niejednokrotnie wyrażone już w dyskusji wątpliwości. Z drugiej strony, podnoszono argument, że przy braku pewności i wiedzy, obawach związanych z podejmowaniem decyzji o zastosowaniu ppp, dobrze byłoby oprzeć się na publicznej instytucji autoryzującej przedsięwzięcia ppp, badając korzystność tego rozwiązania w stosunku do modeli trady-**

fot. Instytut PPP

cyjnych. Czy to jest rachunek komparatywny? Osobom wyrażającym wątpliwości co do zasadności certyfikacji należy przyznać rację w tym zakresie, że powinny istnieć normy, które pozwalałyby wykonać w ustalony sposób rachunek komparatywny. Jednak problem polega na tym, że wykonanie rachunku komparatywnego wymaga doświadczenia i rozwiniętego rynku ppp. Niestety, nie możemy aktualnie korzystać ze wskaźników korzyści, zaadaptowanych z innego kraju, ponieważ wyrosły one z innych uwarunkowań. W ocenie autorki rekomendacji, najpierw więc powinien rozwinąć się rynek ppp, aby powstały polskie wskaźniki i jest kwestią wyboru, czy chcemy mieć autoryzowane wskaźniki, oparte na badaniach, którymi zajmowałaby się instytucja certyfikująca, jak np. BGK, czy zdajemy się na rynek? Drugie rozwiązanie jest możliwe, pod warunkiem, że istniałyby oficjalnie przyjęte procedury wdrażania ppp, jak jest to np. w Holandii, gdzie stosuje się bardzo rozbudowany rachunek komparatywny i jest on sformalizowany. U nas na razie, ani nie ma dobrych praktyk, ani wspomnianych procedur.

**Do dyskusji odnośnie idei certyfikowania włączył się Pan Paweł Pawłowski. W jego ocenie, wartością instytucji certyfikującej jest potwierdzenie prawidłowości procesu wdrażania ppp. Z punktu widzenia samorządu istotne jest potwierdzenie, czy faktycznie robi on to, co powinien w prawidłowej kolejności, z wystarczającą dokładnością. W Warszawie podejmowane były próby przeprowadzenia takiego działania przy projekcie szpitalnym, ale bez powodzenia. Okazało się, że nie można uzyskać certyfikacji zakresu zamówienia na doradztwo, jak i metodologii wykonania tego doradztwa. Pan Rafał Cieślak zauważył, że sytuacja inaczej wygląda z perspektywy dużego miasta, które może pozwolić sobie na sensowne podejście do wykonywanych analiz. Natomiast w przypadku mniejszych jednostek, które nie dysponują zasobami kadrowymi i finansowymi pozwalającymi na dogłębne rozważanie pewnych kwestii, władze skupią się na uzyskaniu certyfikatu po to, by mieć swoisty „stempel”, bardziej formalnie niż merytorycznie zabezpieczający wódatarzy przed ryzykiem kwestionowania podjętych decyzji.**

Pan Bartosz Korbus wskazał, że **z punktu widzenia samorządu istotne jest osiągnięcie przekonania, że wykonał wszystkie działania, które wykluczają zarzut o niestarannie dokonanym procesie analitycznym. Tego typu pewność powinna oferować nie formalna certyfikacja, a jasno zdefiniowana polityka ustanawiająca powody uzasadniające wdrożenie ppp, odpowiadająca na pytanie – jakie elementy przedsięwzięcia należy zawsze badać, aby wykazać tą zakładaną korzyść możliwą do osiągnięcia w ramach ppp.** Przy takim podejściu wystarczy dokument polityczny i stosowne załączniki metodologiczne – wytyczne. Mamy dobrą praktykę w funduszach unijnych. Od zawsze narzekamy na biurokrację z nimi związaną, programy operacyjne, inne dokumenty, ale ostatecznie to jest ta logika, która się sprawdziła. Tak samo w przypadku ppp – wiedząc do czego zmierzamy oraz jakie cele i uzasadnienia projektu są prawidłowe a jakie nie, można stworzyć metodologię udowodnienia, czy dany warunek jest spełniony czy nie. Uzasadnienie dla wdrożenia ppp kryje się raczej w obszarze polityki niż ścisłej regulacji prawnej.

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Przedstawiciel ZBP wskazał następnie, że nie mniej istotne niż kwestia certyfikacji byłoby powołanie Centrum Kompetencji, które znajdując się na szczycie centralnym powinno dostarczać przydatnych narzędzi do posługiwania się ppp – narzędzi roboczych, w których będzie informacja, w jaki sposób ryzyka związane z realizacją projektu alokować i jak je podzielić oraz jak je zmierzyć. Z tej miary musi wyjść informacja, czy dane przedsięwzięcie wpływa na dług publiczny czy nie. Nie sądzę, że byłaby to



fol. Instytut PPP

kwestia, którą trzeba tworzyć od podstaw natomiast jest to bardzo ważna rzecz, której oczekują samorządy, i z którą mają problemy. **Kwestią istotną jest to, czy wydatek poniesiony w ramach umowy o ppp, to z punktu widzenia budżetu komunalnego wydatek bieżący czy wydatek majątkowy.**

W części podsumowującej spotkanie poświęcone omówieniu raportu i wynikających z niego rekomendacji, **współautorka opracowania, Pani Aleksandra Jadach-Sepiolo zaznaczyła, że wiele odpowiedzi na szczegółowe kwestie, które były poruszane w trakcie dyskusji, będzie zależnych od sformułowań polityki rządu wobec wdrażania i promocji w ppp.** Brak tych założeń politycznych był głównym powodem uniemożliwiającym autorom raportów zaproponowanie bardziej szczegółowych rekomendacji. Wszystkie wątki poruszane w trakcie dyskusji, a więc: certyfikacja, kwestie długu, rekomendacja co do prawidłowości zależą od tego, w jaki sposób zostanie ustawiony cel stosowania ppp w polityce rządowej. Nie mogąc oprzeć się na formalnej polityce rządu w zakresie ppp, autorzy raportu skupili się na wskazaniu głównych wątków, które powinny być składnikami tej polityki, a nie na definiowaniu tej polityki. **Raport jest przedstawieniem stanu zastanego, a rekomendacje wymagają szerokiej dyskusji.** Natomiast jeżeli chodzi o szczegółowe odniesienie do tych kilku wątków, które zostały podniesione, wydaje się celowe, aby Ministerstwo Gospodarki zaszyfalizowało, w jakich obszarach powinny być sformułowane bardziej szczegółowe rekomendacje.

## Podsumowanie

**Pan Grzegorz Lang, z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan,** włączając się do podsumowania dyskusji zauważył, że w kwestii certyfikacji, każdy z rozmówców miał na myśli nieco inny jej model i inny pomysł na organizację systemu, co nie może prowadzić na razie do konkluzji. Należy być ostrożnym, jeśli chodzi o postulat inkorporowania do rodzimego prawa kwestii regulowanych przez EUROSTAT, bowiem, każda praca legislacyjna w tym zakresie może okazać się nie dość szczegółowa i w konsekwencji przynieść przykre niespodzianki. W przekonaniu przedstawiciela PKPP Lewiatan należy zatem postawić na upowszechnienie treści samej decyzji, a zwłaszcza stosownych, obszernych przerywników, jakie jej towarzyszą, niż podejmować samodzielne działania legislacyjne. Warto pamiętać, że proces stosowania ustawy o ppp w Polsce, stale wymagał zmian lub uzupełnienia regulacji w szczegółowych kwestiach i należy unikać wprowadzania do niej nowych zapisów, które w konsekwencji mogą okazać się kolejną pułapką.

Dyskusję zamknęła moderująca spotkanie Pani Małgorzata Kuś-Konieczna. Dziękując za jej podsumowanie, **wyraziła w imieniu organizatorów nadzieję, że tego typu spotkania w PARP odbywać się będą częściej,** co pozwoli na przekazywanie doświadczeń i rezultatów projektu systemowego „Partnerstwo publiczno-prywatne”. Kolejną okazją do wymiany poglądów może być zbliżający się konkurs na wsparcie przedsięwzięć ppp realizowany w ramach projektu.

Raporty z badań potencjału do ppp wśród podmiotów publicznych oraz przedsiębiorstw dostępne są na [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl)

## 4.4. Konsultacje społeczne z perspektywą płci przedsiębiorzeń PPP

W ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pn. „Partnerstwo publiczno-prywatne”<sup>1</sup>, przygotowano publikację poświęconą znaczeniu kwestii równości szans kobiet i mężczyzn w prowadzeniu konsultacji społecznych przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>2</sup>.

### Zasada równości szans

Celem publikacji jest zachęcenie osób odpowiedzialnych za prowadzenie konsultacji społecznych dotyczących przedsięwzięć publicznych, w tym również prowadzonych w formule ppp, do uwzględnienia opinii kobiet i mężczyzn na każdym etapie tych konsultacji. Wbrew obiegowym opiniom zasada równości szans kobiet i mężczyzn ma znaczenie przy planowaniu projektów infrastrukturalnych, które są najczęstszym przedmiotem ppp. Kobiety i mężczyźni różnią się postrzeganiem problemów i potrzebami, które mają w odniesieniu do miejsc użyteczności publicznej i planowania przestrzeni. Zatem, **aby efektywnie odpowiadać na potrzeby tych grup należy uwzględnić ich głos w planowaniu projektów, a także zapewnić im obecność w procesie konsultacji społecznych.**



<sup>1</sup> Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 2.1.3.

<sup>2</sup> Artykuł powstał na bazie publikacji pt. *Konsultacje społeczne z perspektywą płci przedsięwzięć PPP*, Warszawa 2012, PARP

## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

Uwzględnienie zasady równości szans kobiet i mężczyzn, czy szerszej perspektywy równościowej dotyczącej grup marginalizowanych na poziomie praktycznym i procedury konsultacji społecznych, oznacza podjęcie szczególnych wysiłków, które zapewnią, że głos grup dyskryminowanych będzie zauważony, usłyszany i doceniony, a w efekcie końcowym – wzięty pod uwagę w procesie podejmowania decyzji. **Niekiedy decydenci są przekonani, że włączanie mieszkańców i mieszkank w proces podejmowania decyzji o kształcie przedsięwzięć ppp wydaje się ryzykowne i może utrudniać cały proces bądź przynieść trudne do przewidzenia negatywne konsekwencje.** Dość częste jest przekonanie, że konsultacje społeczne uwzględniające perspektywę równościową znacznie wydłużą proces decyzyjny, komunikowane oczekiwania będą nierealne i niemożliwe do spełnienia, a sam proces konsultacji uaktywni polityczną opozycję bądź ich wynik będzie w efekcie niereprezentatywny.

**Tymczasem można wymienić liczne potencjalne zalety konsultacji równościowych:**

1. Stworzenie płaszczyzny współuczestnictwa i zaangażowania mieszkańców i mieszkank w różnym wieku i o różnym stopniu sprawności, czego rezultatem jest wzmocnienie i decyzyjność tych grup (*empowerment*).
2. Kształtowanie postawy współodpowiedzialności wśród różnorodnych grup za rozwój miasta.
3. Pozyskanie przez samorząd szerszej perspektywy, dodatkowego źródła informacji i możliwych rozwiązań, co wpłynie na jakość podejmowanych decyzji i ich legitymizację.
4. Uczulenie na problemy i perspektywy różnorodnych grup, które nie były widoczne lub nieuwzględniane w analizie problemu.
5. Pomoc w monitorowaniu prowadzonej polityki i bieżąca informacja na temat ewentualnych zmian i potrzeb tych zmian pod kątem różnorodnych grup.
6. Ułatwienie i wzmocnienie partnerskich relacji pomiędzy różnymi grupami obywateli i obywaterek.
7. Pozyskiwanie przychylności mieszkańców i mieszkank dla inwestycji miejskich.
8. Osiąganie celów inwestycyjnych bez zakłóceń i konfliktów z obywatelami i obywatelkami.
9. Tworzenie pozytywnej aury wokół realizowanej polityki na rzecz mieszkańców i mieszkank.
10. Budowanie zaufania wobec urzędu, tworzenie pozytywnego wizerunku urzędu, jako władzy, która dzieli się decyzyjnością.

Jak wskazywaliśmy w numerze drugim „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” brak osadzenia przedsięwzięcia ppp w realiach społecznych danej jednostki samorządowej w wyniku braku konsultacji lub przeprowadzenie ich w sposób niedostateczny, może stać się zarzewiem konfliktów i społecznych sprzeciwów. O ile przy braku konsultacji realizowana jest decyzja, która nie była w żaden sposób dyskutowana z potencjalnymi interesariuszami, o tyle warto zastanowić się nad ewentualnymi niedostatkami procesu konsultacji, jeśli już jest podejmowany. Ich powodzenie zależy od conajmniej kilku czynników (np. zrozumiałości przedmiotu konsultacji, właściwego doboru konsultowanych podmiotów, czasu konsultacji). Konsultacje nie są ani informowaniem o podjętej decyzji (i ewentualnym sprawdzaniem reakcji otoczenia), ani też negocjacjami z przeciwnikami projektu. **Zasadniczym celem konsultacji społecznych jest uzyskanie jak największej wiedzy o sprawie, w której podjęta ma być decyzja i poznanie opinii na temat sprawy/decyzji tych osób i instytucji, które mają jakikolwiek w niej interes (prywatny, społeczny, pośredni lub bezpośredni).**

**Dobrze przeprowadzone konsultacje pozwalają na uzyskanie następujących efektów:**

1. Zebranie informacji, które mogą być niedostępne w inny sposób.
2. Poznanie innych opinii, które mogą być niedostępne w inny sposób.
3. Poznanie potrzeb związanych ze sprawą/decyzją tych grup, które w sposób pośredni lub bezpośredni zostaną nią dotknięte.
4. Podjęcie lepszej decyzji, uwzględniającej różne interesy i potrzeby, a co za tym idzie lepiej dopasowanej do kontekstu, w jakim jest ona podejmowana.
5. Obniżenie potencjalnych napięć społecznych.

Konsultacje mają zatem praktyczne znaczenie zarówno wtedy, gdy się odbędą, jak i wtedy, gdy nie zostaną przeprowadzone. Warto pamiętać o tym, że wywołany społeczny opór jest o wiele trudniej łagodzić w warunkach niekontrolowanych niż w warunkach zaplanowanych konsultacji społecznych. Dobre zaplanowanie konsultacji i ich rzetelne przeprowadzenie nie jest jeszcze warunkiem wystarczającym do uzyskania akceptacji społecznej, ale jest niezbędne do takiej komunikacji z otoczeniem, która może nas zbliżyć do tego stanu. Politycy lokalni powinni mieć na względzie, że o wiele łatwiej wspólnocie lokalnej zaakceptować nawet trudną

### Zalety konsultacji równościowych



## IV. Sprawozdanie z realizacji projektu systemowego

decyzję, gdy będzie miała poczucie udziału w jej podejmowaniu, niż ma to miejsce w sytuacji rozwiązania narzuconego z zewnątrz.

### Zasady efektywnych konsultacji społecznych

Warto podkreślić, że zadania realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego najczęściej związane będą z przeprowadzeniem jakiejś istotnej zmiany dla społeczności lokalnej. Już sama realizacja inwestycji w takiej formie w wielu środowiskach może być postrzegana jako znacząca zmiana. Naturalnym społecznym procesem jest pojawienie się sceptycyzmu, a czasem niechęci lub nawet wrogości wobec zmian, szczególnie jeśli **wiążą się one ze zmianą procesu świadczenia usług użyteczności publicznej, które mają być świadczone przez sektor prywatny.**

Warto zapoznać się z zasadami efektywnych konsultacji społecznych, które szczegółowo opisane są w przywołanej publikacji. Pierwszą z zasad jest **zasada reprezentatywności** – najistotniejsza, z perspektywy równości szans, zakłada reprezentację w konsultacjach wszystkich podmiotów, w tym tych, które z różnych względów – również kulturowych – nie uczestniczyły dotąd w podobnych przedsięwzięciach. Zasada reprezentatywności przewiduje, że organizator konsultacji w sposób szczególny zadba o grupy, które dotychczas były niedostatecznie zaprezentowane w podobnych procesach. Zasada ta może być realizowana zarówno w sposób ilościowy (proporcjonalne uczestnictwo przedstawicieli/przedstawicielek poszczególnych grup), jak i jakościowy (specjalne działania kierowane do ściśle określonej grupy).

Druga z zasad – **zasada partnerstwa** – uznaje podmiotowość wszystkich stron biorących udział w procesie konsultacji, jednocześnie dając im prawo do wyrażania opinii w swoim imieniu, zakłada także dobrą wolę i chęć osiągnięcia rozwiązania uznającego indywidualne potrzeby zaangażowanych podmiotów.

Kolejna zasada – **zasada efektywności** – odnosi się do przyjmowania takich środków do osiągnięcia celów, które przy ich możliwie najmniejszym nakładzie przyniosą możliwie najlepsze rezultaty. W kontekście konsultacji społecznych trzeba podkreślić, że ich rezultatem nie jest wyłącznie uzyskanie opinii, ale też jakość prowadzonego procesu. Wysoka jakość oznacza w tym wypadku trwałość relacji z otoczeniem i wzmocnienie wiary partnerów w sensowność uczestniczenia w procesie konsultacyjnym. Istotna jest również zasada jawności, czyli przyjmowanie takich sposobów działania, które zagwarantują jawność wszystkich materiałów służących podjęciu decyzji. Jawność powinna uwzględniać różny sposób docierania do informacji przez zainteresowane podmioty, a także różny stan wiedzy i kompetencji, niezbędnych do podjęcia decyzji.

Na uwagę zasługuje także **zasada uczciwej konkurencji**, zgodnie z którą planowanie i prowadzenie procesu konsultacji gwarantuje wszystkim potencjalnie zainteresowanym stronom możliwość wypowiedzenia się w sprawie objętej konsultacjami. W kontekście konsultacji społecznych konieczne jest tworzenie równych szans dostępu do tego procesu, uwzględniające inne możliwości podmiotów profesjonalnie przygotowanych do konsultacji i tych podmiotów czy osób, które takiego przygotowania nie mają. Nie mniej istotna jest **zasada suwerenności stron** – poszanowanie prawa do posiadania innego poglądu niż większość lub innego poglądu niż podmiot dominujący (np. organ samorządu). Konsekwencją udziału w konsultacjach społecznych nie może być np. ostracyzm w innych obszarach życia społecznego. Zasada ta jednocześnie gwarantuje podmiotowi organizującemu konsultacje podjęcie samodzielnej decyzji – niezależnie od zebranych opinii.

- Jak przygotować się do przeprowadzenia konsultacji społecznych przedsięwzięć ppp mających na względzie zasadę równości szans kobiet i mężczyzn?
- Dlaczego konsultacje społeczne się nie udają?
- Jakich błędów w przygotowywaniu konsultacji unikać?
- Dlaczego ważne jest odpowiednie nastawienie i postawa urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzenie konsultacji?
- Gdzie szukać wsparcia w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z zachowaniem zasady równości szans kobiet i mężczyzn?

Odpowiedzi na te i wiele innych pytań można znaleźć w załączonej publikacji (w wersji wysyłkowej „Biuletynu ppp” adresowanej do polskich samorządów) oraz na stronie projektu [www.ppp.parp.gov.pl](http://www.ppp.parp.gov.pl). Mamy nadzieję, że informacje w niej zawarte okażą się przydatne w procesie prowadzenia konsultacji społecznych przedsięwzięć ppp.

## V. ABC ppp

### 5.1. Nowe podejście EUROSTAT do klasyfikacji zobowiązań z umów typu ppp do deficytu i długu publicznego



**Marcin Wawrzyniak**  
Redaktor naczelny  
„Biuletynu partnerstwa  
publiczno-prywatnego”  
Instytut PPP

#### Nowy podręcznik EUROSTAT

W marca br. Europejski Urząd Statystyczny (EUROSTAT) wydał nową edycję „Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych”, dalej „Podręcznik”. Podręcznik stanowi implementację Rozporządzenia Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 roku w sprawie Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie (ESA'95). ESA'95 jest międzynarodowym standardem metodologicznym i rachunkowym dla szczegółowego opisu gospodarki państw członkowskich UE. Celem wydanego przez EUROSTAT Podręcznika jest harmonizacja pojęć i klasyfikacji stosowanej w statystykach społecznych i gospodarczych państw UE. Założeniem autorów Podręcznika jest **przedstawienie praktycznego wykorzystania metodologii ESA'95 w procesie opracowywania statystyk sektora publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem notyfikacji fiskalnej deficytu i długu publicznego**. Dzięki temu Podręcznik może być podstawą odniesienia dla statystyki społecznej i gospodarczej Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Część VI.5 Podręcznika dotyczy zasad kwalifikacji zobowiązań z tytułu umów typu partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>2</sup> do deficytu i długu sektora ogólnorządowego (general government). Z punktu widzenia zaliczania tego typu zobowiązań do deficytu i długu publicznego kluczową kwestią statystyczną jest klasyfikacja aktywów, o których mowa w umowie ppp – jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych (mająca tym samym natychmiastowy wpływ na deficyt/nadwyżkę i dług sektora) lub jako aktywów partnera prywatnego (co powoduje rozłożenie wpływu na deficyt sektora na czas obowiązywania umowy). W świetle przyjętego przez EUROSTAT założenia metodologicznego, **aktywa wykorzystywane w ramach ppp mogą być uznane w rachunkach narodowych za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku istnienia mocnych dowodów na to, że partner prywatny ponosi większość kategorii ryzyka związanych z aktywem** (bezpośrednio i w związku z jego użytkowaniem) wynikających z danego partnerstwa. W ocenie EUROSTAT'u **kluczowe będą trzy kategorie ryzyka: ryzyko konstrukcyjne,**

<sup>1</sup> EUROSTAT, Manual on Government Deficit and Debt, 2012 edition, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-12-003/EN/KS-RA-12-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-12-003/EN/KS-RA-12-003-EN.PDF)

<sup>2</sup> W kontekście niniejszego rozdziału, termin „ppp” jest używany w celu opisania szczególnego rodzaju umów długoterminowych (zwykle minimum 3 lata), w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych ponosi na rzecz partnera prywatnego całość lub większość płatności wynikających z umowy, pokrywając w ten sposób większość ogólnych kosztów usługi (włącznie z amortyzacją aktywów). W rachunkach narodowych aspekt ten odróżnia ppp od koncesji (patrz rozdział VI.4 Podręcznika), w przypadku których sektor instytucji rządowych i samorządowych nie ponosi żadnych stałych płatności na rzecz partnera prywatnego lub płatności te nie stanowią większości opłat otrzymywanych przez partnera prywatnego. W kontraktach ppp będących przedmiotem niniejszego rozdziału, końcowi użytkownicy nie płacą bezpośrednio (tzn. proporcjonalnie do użytkowania i w sposób wyraźnie zidentyfikowany tylko dla tego użytkownika) lub płacą bardzo drobną część za użytkowanie aktywów, w momencie dostarczenia usługi. Z punktu widzenia EUROSTAT'u kontrakt ppp może odnosić się do nowego aktywa lub do znaczącego ulepszenia (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących aktywów, w tym aktywów, które znajdują się już w posiadaniu sektora instytucji rządowych i samorządowych i są przez niego zarządzane, ale w tym przypadku wydatki na ulepszenie, muszą stanowić główną (większą) część wartości danego aktywa po renowacji. Jeżeli część ta jest mniejsza niż 50%, kontrakt nie powinien być postrzegany jako kontrakt ppp zdefiniowany w tym rozdziale (za istotne nakłady brutto na środki trwałe powinien ponosić odpowiedzialność partner), a zatem kontrakt byłby podzielony na kontrakt dotyczący dostarczenia aktywów i kontrakt dotyczący usług, co oznacza, że aktywa powinny być rejestrowane w bilansie jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

## V. ABC ppp

**ryzyko dostępności i ryzyko popytu**<sup>3</sup>. Ugruntowana przez EUROSTAT zasada stanowi, że **aktywa związane z ppp należy ujmować w bilansie partnera prywatnego, a tym samym poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych, jedynie w przypadku, gdy partner prywatny ponosi ryzyko konstrukcyjne, oraz przynajmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu**. EUROSTAT podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, że analiza kategorii ryzyka ponoszonych przez każdą ze stron musi uwzględniać ocenę, która ze stron ponosi główną część ryzyka w ramach każdej kategorii wspomnianej powyżej, a także brać pod uwagę inne cechy kontraktu opisane poniżej.

### **Analiza ryzyk w umowie ppp**

W nowej edycji Podręcznika w zakresie części VI.5 EUROSTAT wyraźnie zastrzył swoje stanowisko dotyczące badania podziału ryzyk w umowie o ppp wskazując wyraźnie, że koniecznym elementem analizy w tym zakresie jest również **analiza sposobu finansowania projektu ppp, gwarancji udzielanych przez podmiot publiczny, jak również skutków wcześniejszego rozwiązania umowy o ppp. Dopiero analiza wszystkich tych elementów łącznie pozwala na konkluzję, czy zobowiązania z umowy o ppp będą neutralne dla deficytu i długu publicznego**. Dlatego zapisy kontraktowe, w których podmiot publiczny na etapie konstrukcyjnym finansuje całość bądź większą część nakładów inwestycyjnych, albo gwarantuje dług zaciągnięty przez partnera prywatnego na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych bądź choćby tylko większą część tego długu, spowodować mogą, że aktywa rejestrowane będą w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dotychczas EUROSTAT wskazywał, że analiza gwarancji udzielanych przez podmiot publiczny partnerowi prywatnemu powinna być brana pod uwagę tylko, gdy analiza podziału kluczowych ryzyk nie prowadzi do jednoznacznych konkluzji. Obecnie **EUROSTAT wyraźnie podkreśla, że kwestie finansowania inwestycji i udzielane gwarancje są koniecznym elementem każdorazowej analizy ryzyk**.



EUROSTAT w obecnej edycji Podręcznika wskazuje ponadto szczegółowo na **skutki zwrotnego przejęcia przez podmiot publiczny aktywów w sytuacji przedterminowego rozwiązania umowy o ppp**. W sytuacji, gdy rozwiązanie umowy jest spowodowane przez zaniedbanie partnera prywatnego, na przykład wskazujące na powtarzające się złe działanie (funkcjonowanie) lub gdy partner prywatny nie jest w stanie dostarczać usługi na warunkach uzgodnionych w umowie, aktywa powinny zostać przetransferowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie rozwiązania umowy o ppp, za wyjątkiem sytuacji, gdy następuje natychmiastowy transfer aktywów do nowego partnera prywatnego (przejmującego kontrakt). Każdy nowy kontrakt daje podstawę do ponownej analizy. W sytuacji przedwczesnego rozwiązania kontraktu ppp kluczową sprawą dla podmiotów finansujących projekt będzie przejęcie części bądź całości zadłużenia przez podmiot publiczny, z kolei dla partnera prywatnego uzyskanie stosownej rekompensaty za

<sup>3</sup> Podręcznik definiuje te ryzyka w sposób następujący:

- „ryzyko konstrukcyjne”: obejmuje zdarzenia związane ze statusem przedmiotowego aktywa/przedmiotowych aktywów w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. W praktyce dotyczy ono zdarzeń związanych z opóźnioną dostawą, nieprzebraniem określonych standardów, znaczącymi kosztami dodatkowymi, kwestiami prawnymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym, wadami technicznymi oraz negatywnymi skutkami zewnętrznymi (w tym ryzykiem związanym ze środowiskiem naturalnym) skutkującymi wypłatą rekompensaty na rzecz osób trzecich,
- „ryzyko dostępności”: obejmuje przypadki, w których w trakcie użytkowania aktywa partner został wezwany do poniesienia odpowiedzialności w związku z nienależytym zarządzaniem („złe działanie”), skutkującym niższym wolumenem usług w porównaniu z uzgodnionym w umowie lub niespełnieniem określonych w umowie standardów jakości świadczonych usług,
- „ryzyko popytu”: obejmuje zmienność popytu (popyt większy lub mniejszy niż przewidywano w momencie zawierania umowy), niezależnie od działań partnera prywatnego. Inaczej ujmując, zmiana popytu nie może być łączona bezpośrednio z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera prywatnego. Powinna ona wynikać z innych czynników, takich jak cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, zmiana preferencji użytkowników końcowych lub starzenie się danych technologii. Stanowi to część zwykłego „ryzyka ekonomicznego” ponoszonego przez podmioty prywatne w warunkach gospodarki rynkowej.

poniesione nakłady. W takich sytuacjach, w ocenie EUROSTAT'u, jeżeli zakończenie umowy spowodowane jest zaniedbaniem partnera prywatnego w trakcie fazy konstrukcyjnej, kontrakt generalnie wymaga tylko refundacji przez sektor instytucji rządowych i samorządowych w oparciu o koszty majątkowe/kapitałowe (lub operacyjne). Dodatkowo EUROSTAT uważa, iż **w przypadku braku kar za negatywne konsekwencje zaniedbania (opóźnienia, zwiększone koszty) ryzyko konstrukcyjne będzie postrzegane jako ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych**. Natomiast, jeżeli zdarzenie będące zaniedbaniem ma miejsce w fazie eksploatacji, to rekompensata dla partnera prywatnego, jeśli wystąpi, powinna być oparta na aktualnej wartości rynkowej aktywów (możliwie uwzględniającej koszty przywrócenia aktywów do odpowiedniego stanu jakościowego) określonej przez niezależny podmiot<sup>4</sup>. We wszystkich pozostałych przypadkach, np. rekompensaty opartej na bieżącej wartości przyszłych przepływów, przewidzianych w kontrakcie (nawet z pewnymi potrąceniami) lecz bez wyraźnego odniesienia do wartości rzeczywistej wspomnianej powyżej, uważać się będzie, że większość ryzyka ponoszona jest przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku, gdy aktywa będą reklasyfikowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, nakłady brutto na środki trwale podmiotu publicznego są w tym momencie równe dokładnej wartości aktywów. Zazwyczaj sektor przejmuje ekwiwalentną kwotę długu, ale może się zdarzyć, że podmiot publiczny przejmuje kwotę długu większą niż wartość aktywów (gdy amortyzacja długu nie odzwierciedla redukcji wartości aktywów). Każda nadwyżka ponad wartość aktywów musi być traktowana jako transfer kapitałowy zazwyczaj z wpływem na deficyty sektora instytucji rządowych i samorządowych.

EUROSTAT odniósł się szczegółowo także do przypadków zmian umów o ppp w trakcie ich trwania, polegających na udzielaniu partnerowi prywatnemu rekompensat w celu zachowania rentowności partnera prywatnego. W ocenie statystyków, gdy rewizja umowy wynika ze zmiany otoczenia kontraktu pozostającej wyrażenie poza odpowiedzialnością partnera prywatnego, może być ona przyjęta<sup>5</sup>. Tym niemniej rekompensata dla partnera prywatnego powinna pozostawać ściśle w proporcji do wpływu na jego przychody. Dodatkowo może wystąpić zmiana w istocie kontraktu ppp, szczególnie w płatnościach związanych z usługami świadczonymi na bazie aktywów.

W zaktualizowanym kształcie Podręcznik wyraźnie rozstrzyga bardzo problematyczne zagadnienie dotyczące wpływu finansowania zewnętrznego dla projektu ppp (np. środkami z budżetu Unii Europejskiej) na deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. **W przypadku projektów współfinansowanych m.in. z funduszy UE na etapie konstrukcyjnym środki z dotacji nie powinny być traktowane na potrzeby statystyczne, jako środki podmiotu publicznego**, w związku z czym dotacja obejmująca nawet większą część nakładów inwestycyjnych nie wpłynie na alokację aktywów w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ostatnią, najdalej idącą zmianą w stanowisku EUROSTAT jest zaliczenie do aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań z tych umów o ppp, w których końcowi użytkownicy będą płacić bezpośrednio za użytkowanie aktywów (w formie opłat) podmiotowi publicznemu. Jak wskazuje EUROSTAT, nawet, jeżeli te kontrakty są na poziomie krajowym nadal uważane za kontrakty ppp, to **jeżeli finalni użytkownicy są głównymi, płacącymi za użytkowanie aktywów, kontrakty nie powinny być już więcej uważane za ppp** definiowane zgodnie z metodologią określoną w części VI.5 Podręcznika. Według stanowiska statystyków, w kontraktach ppp będących przedmiotem niniejszego rozdziału, końcowi użytkownicy nie płacą bezpośrednio (tzn. proporcjonalnie do użytkowania i w sposób wyraźnie zidentyfikowany tylko dla tego użytkownika) lub płacą bardzo drobną część za użytkowanie aktywów, w momencie dostarczenia usługi. Dlatego **kontrakty ppp z opłatą za dostępność na rzecz partnera prywatnego w sytuacji, gdy jednocześnie partner prywatny jest uprawniony do pobierania opłat od użytkowników infrastruktury podlegać będą dodatkowej weryfikacji**. Według nowej reguły reklasyfikowanie aktywów jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie konieczne wtedy, gdy płatności (rejestrwane na bazie brutto, zawierające możliwe opłaty za inkaso zatrzymywane przez partnera prywatnego) **ponoszone przez użytkowników końcowych są wyższe niż 50% całkowitych kosztów związanych z aktywami**

### Przypadek dofinansowania środkami UE

### Aktywa publiczne czy prywatne?

<sup>4</sup> Sektor może skłaniać się do ogłoszenia powtórnego przetargu, lecz byłoby to niezależne od wypłaty rekompensaty dla partnera prywatnego na warunkach wspomnianych powyżej. Tak więc, w niektórych przypadkach, ta dokładna wartość może być ustalona na podstawie ceny (z wyłączeniem kosztów renowacji) oferowanej w powtórnym przetargu (ofercie)

<sup>5</sup> Zmiana w otoczeniu ekonomicznym lub techniczne starzenie się powinny być rozpatrywane jako część „normalnego” ryzyka ponoszonego przez partnera prywatnego, podobnie jak w każdej działalności produkcyjnej i nie powinny być powodem do rekompensaty

## V. ABC ppp

(amortyzacja środków trwałych, utrzymanie i remonty itd.) pokrywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych na rzecz partnera prywatnego w formie opłaty za dostępność. W bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych rejestrowane będą aktywa w sytuacji, gdy kontrakt jest skonstruowany na tych zasadach od początku lub gdy nabierze takiej konstrukcji w wyniku dokonanej zmiany. W przypadku, gdy korygowana umowa o ppp przewiduje, że proporcja 50% powinna zostać osiągnięta w krótkim okresie (mniej niż 2 lata) transfer aktywów musi mieć miejsce w momencie, gdy nowy kontrakt wchodzi w życie. Jeżeli korygowany kontrakt przewiduje stopniową zmianę w odnośnej kwocie płatności pomiędzy finalnymi użytkownikami a sektorem (np. obejmując kolejne odcinki infrastruktury transportowej), transfer powinien mieć miejsce w momencie osiągnięcia progu 50%. Powyższe stanowisko EUROSTAT ugruntowuje wnioskiem, że **w przypadku analizy podziału w kontrakcie ryzyko popytu i dostępności, gdy w kontrakcie występują płatności związane z dostępnością aktywów i regularne płatności związane z użytkowaniem aktywów, a żaden z rodzajów płatności nie jest większy niż 60%, zarówno ryzyko dostępności, jak i ryzyko popytu muszą być ocenione oddzielnie w trakcie analizy i obie kategorie ryzyka muszą być łącznie ponoszone przez partnera (wraz z ryzykiem konstrukcyjnym) w celu klasyfikacji aktywów poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych.**

### Stanowisko EUROSTAT ws. autostrady A1 (Tuszyn– Pyrzowice)

Należy wskazać, że powyższe stanowisko EUROSTAT wypracował analizując m.in. projekt przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji odcinka autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice (ok. 141 km długości). Z zapytaniem do EUROSTAT'u ws. potencjalnego wpływu przedsięwzięcia na dług publiczny wystąpiło Ministerstwo Infrastruktury w porozumieniu z GUS. W ramach planowanego projektu partner prywatny miał wziąć na siebie ryzyko konstrukcyjne oraz ryzyko dostępności (wynagrodzenie partnera prywatnego pochodziłoby z budżetu państwa). Jednocześnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w ramach zamkniętego systemu poboru opłat, miała pobierać od kierowców korzystających z autostrady opłaty za przejazd. **Wysokość planowych opłat od kierowców pokrywałaby ponad 50% opłaty za dostępność uiszczanej na rzecz partnera prywatnego.** W odpowiedzi na zapytanie EUROSTAT wskazał, że taki rozkład płatności w umowie skutkować będzie zaliczeniem zobowiązań z umowy do deficytu i długu sektora rządowego i samorządowego<sup>6</sup>. Nadmienić należy, że EUROSTAT już wcześniej zajmował podobne stanowisko, m.in. ws. Portugalii<sup>7</sup>.



### Jasne wytyczne EUROSTAT

Nowe stanowisko EUROSTAT ws. wpływu zobowiązań z umów o ppp na dług sektora rządowego i samorządowego należy ocenić pozytywnie. Wyjaśnione zostały dotychczasowe wątpliwości dotyczące wpływu finansowania projektu oraz gwarancji na sposób rejestracji aktywa. Wskazano także na skutki przedwczesnego rozwiązania kontraktu. Docenić należy jednoznaczne przesądzenie, że dotacje z budżetu UE dla projektów hybrydowych nie będą negatywnie wpływać na alokowanie zobowiązań z dotowanej umowy o ppp do długu publicznego. Jednocześnie za dyscyplinującą finanse publiczne państw członkowskich uznać należy zmianę dotyczącą projektów, w których występują opłaty użytkowników końcowych. **Skutkiem tej zmiany jest konieczność weryfikacji szeregu zawartych i planowanych kontraktów ppp szczególnie w obszarze infrastruktury drogowej, w tym polskiego programu budowy autostrad płatnych.**

<sup>6</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/B6E54B70FFFD2F9AE0440003BA9321FE](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/B6E54B70FFFD2F9AE0440003BA9321FE)

<sup>7</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/Final\\_Findings\\_EDP\\_dialogue\\_visit-Portugal-17-18\\_Jan.201.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Final_Findings_EDP_dialogue_visit-Portugal-17-18_Jan.201.pdf)



**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)** jest agencją rządową podlegającą Ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy ustawy z 9 listopada 2000 roku. Zadaniem Agencji jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich.

Od ponad dekady PARP wspiera przedsiębiorców w realizacji konkurencyjnych i innowacyjnych przedsięwzięć. Celem działania Agencji, jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii.

**Misją PARP** jest tworzenie korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki poprzez wspieranie innowacyjności i aktywności międzynarodowej przedsiębiorstw oraz promocją przyjaznych środowisku form produkcji i konsumpcji.

W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007-2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej**.

Jednym z priorytetów Agencji jest promowanie postaw innowacyjnych oraz zachęcanie przedsiębiorców do stosowania nowoczesnych technologii w swoich firmach. W tym celu Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prowadzi portal internetowy poświęcony tematyce innowacyjnej **www.pi.gov.pl**, a także corocznie organizuje konkurs **Polski Produkt Przyszłości**. Przedstawiciele MSP mogą w ramach **Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw** uczestniczyć w cyklicznych spotkaniach. Celem portalu edukacyjnego **Akademia PARP** ([www.akademiarparp.gov.pl](http://www.akademiarparp.gov.pl)) jest upowszechnienie wśród mikro, małych i średnich firm dostępu do wiedzy biznesowej w formie e-learningu. Za pośrednictwem strony internetowej **web.gov.pl** PARP wspiera rozwój e-biznesu. W Agencji działa ośrodek sieci **Enterprise Europe Network**, który oferuje przedsiębiorcom informacje z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej na Wspólnym Rynku.

PARP jest inicjatorem utworzenia **Krajowego Systemu Usług**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W ponad 150 ośrodkach KSU (w tym: Punktach Konsultacyjnych KSU, Krajowej Sieci Innowacji KSU, funduszach pożyczkowych i poręczeniowych współpracujących w ramach KSU) na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także uzyskać pożyczkę lub poręczenie. PARP prowadzi również portal KSU: [www.ksu.parp.gov.pl](http://www.ksu.parp.gov.pl). Partnerami regionalnymi PARP we wdrażaniu wybranych działań są **Regionalne Instytucje Finansujące** (RIF).

**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](http://www.ippp.pl)