



# Partnerstwo publiczno-prywatne

Miniprzewodnik  
dla instytucji publicznych

# Partnerstwo publiczno-prywatne

Miniprzewodnik  
dla instytucji publicznych

Publikacja została opracowana  
przez Fundację Centrum PPP  
na zlecenie Ministerstwa Rozwoju



MINISTERSTWO  
ROZWOJU

**Unia Europejska**  
Fundusz Spójności



## Spis treści

Przedmowa	5
Słowniczek najważniejszych terminów	6
Wprowadzenie	8
1. Czym jest PPP?	10
2. Modele PPP	25
3. Etapy przygotowania i realizacji projektu PPP	32
4. Jak uniknąć błędów przygotowania w projektach PPP?	38
5. Zespół projektowy	44
6. Komunikacja społeczna	48
7. Dekalog PPP	54
Konkluzje	57
Załącznik nr 1. Studia przypadków	58
Załącznik nr 2. Krajowy rynek PPP	66
Załącznik nr 3. Najczęściej zadawane pytania	68

# Przedmowa

Pierwsze próby uporządkowania przestrzeni prawnej w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zostały podjęte w 2005 roku, kiedy to uchwalona została ustawa dedykowana PPP. Po 3 latach od jej wejścia w życie, w 2008 roku uchwalono nową ustawę o PPP, która obowiązuje obecnie. Na poziomie administracji rządowej za kwestie związane z PPP odpowiada Ministerstwo Rozwoju. W ramach resortu działa specjalna komórka przeznaczona do prowadzenia spraw związanych z PPP - Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Upowszechnia on wiedzę na temat PPP i promuje szersze wykorzystanie tej formuły. Departament prowadzi portal internetowy w całości poświęcony tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego – [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl). Inicjuje działania szkoleniowe w zakresie PPP dla jednostek publicznych wszystkich szczebli i przedsiębiorców. Wspiera realizację inwestycji PPP, koncentrując się głównie na tych, które mają największe znaczenie dla budowania potencjału rynku PPP w Polsce. Na bazie zebranych doświadczeń z udzielonego wsparcia opracowuje wzorcową dokumentację, w tym standardowe klauzule umowne. Przygotowuje i udostępnia dla szerokiego grona odbiorców różnego rodzaju raporty i publikacje z obszaru PPP, w tym najważniejsze opracowania międzynarodowe, np. Europejskiego Centrum Wiedzy PPP. Inicjuje zmiany prawne, których celem jest wyeliminowanie barier systemowych i problemów związanych z rozwojem PPP. W obszarze monitoringu rynku prowadzi bazę realizowanych przedsięwzięć PPP, a w celu ułatwienia nawiązania współpracy sektora publicznego z prywatnym rozwija bazę potencjalnych inwestycji PPP. Realizuje także działania na rzecz upowszechniania wdrażania projektów hybrydowych, czyli projektów PPP współfinansowanych z funduszy europejskich. Ministerstwo w realizacji swoich działań na stałe współpracuje z przedstawicielami administracji publicznej w ramach działających przy resorcie gremiów, tj. Platformy PPP oraz Zespołu ds. PPP.



**Witold Słowik**

Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Rozwoju

# Słowniczek najważniejszych terminów

## Alokacja ryzyka

Podział ryzyka między partnerów umowy o PPP

## Analizy przedrealizacyjne

Analizy (ekonomiczno-finansowe, prawne i techniczne) przeprowadzane w celu weryfikacji planów i założeń dotyczących planowanego projektu inwestycyjnego oraz doboru najwłaściwszego wariantu realizacji przedsięwzięcia pod kątem finansowym, technicznym i prawnym

## Bankowalność projektu

Spełnienie przez projekt warunków umożliwiających instytucji finansowej wydanie pozytywnej decyzji kredytowej

## Finansowanie dłużne

Wykorzystywanie obcych, zwrotnych źródeł finansowania

## Instytucjonalne PPP

Przedsięwzięcie PPP z utworzeniem wspólnego podmiotu (inaczej – „zinstytucjonalizowane PPP”)

## Interesariusze projektu

Podmioty, które nie są bezpośrednio zaangażowane w realizację przedsięwzięcia, ale jego efekty mają na nich istotny wpływ, dlatego też są nim zainteresowane

## Kluczowe wskaźniki efektywności

(ang. Key Performance Indicators, KPI) Finansowe i niefinansowe wskaźniki stosowane jako mierniki w procesach pomiaru stopnia realizacji celów organizacji lub przedsięwzięcia

## Koncesjonariusz

Podmiot prywatny zawierający umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi z podmiotem publicznym

## Konsorcjum

Grupa podmiotów założona w celu wspólnej realizacji przedsięwzięcia gospodarczego. Tworzone najczęściej na określony czas i rozwiązywane po osiągnięciu celu

## Konsultacje społeczne

Instytucja demokracji polegająca na wyrażaniu przez członków społeczności lokalnej opinii w danej sprawie, a tym samym włączeniu obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej

## Kontraktualne PPP

PPP oparte wyłącznie na umowie o PPP, bez tworzenia wspólnego podmiotu

## Model finansowy

Dokument zawierający szczegółowe projekcje finansowe odzwierciedlające przyjęte założenia projektowe. Model generuje podstawowe komponenty rachunku zysków i strat, przepływów finansowych oraz bilansu

## Myto ukryte

Jeden z modeli wynagrodzenia partnera prywatnego w PPP. Okresowe płatności zdefiniowane w umowie o PPP są dokonywane przez podmiot publiczny na rzecz operatora usługi, ich wielkość zależy od liczby użytkowników tej usługi (np. od liczby kierowców korzystających z drogi), ale ich bezpośrednio nie obciążają

## Opłata za dostępność

Model wynagrodzenia w PPP, w którym partner prywatny otrzymuje od podmiotu publicznego okresowe płatności w zamian za zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu świadczonych usług przez wskazany w umowie czas. Wysokość wynagrodzenia nie jest zależna od popytu na świadczoną usługę

## Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Wspólna realizacja przedsięwzięcia (tradycyjnie będącego w gestii podmiotu publicznego) oparta na długookresowej umowie, przewidującej podział ryzyka i korzyści między partnerem prywatnym a podmiotem publicznym odpowiedni do stopnia realizowania przez nich określonych zadań; na mocy umowy partner prywatny odpowiada za świadczenie

usługi publicznej. Zakres odpowiedzialności podmiotu prywatnego obejmuje zwykle także projektowanie inwestycji i sfinansowanie nakładów inwestycyjnych. Dla uproszczenia w niniejszym Przewodniku mianem PPP nazywamy projekty realizowane zarówno w oparciu o ustawę o PPP, jak i o ustawę koncesyjną

#### **Partner prywatny**

Przedsiębiorca bądź przedsiębiorca zagraniczny, z którym zawarto umowę o PPP

#### **Podmiot publiczny**

Organ administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, inicjujący projekt PPP i zawierający umowę o PPP z wybranym partnerem prywatnym

#### **Project Finance**

Formuła finansowania (z reguły dużych) projektów inwestycyjnych, realizowanych w formie spółki celowej; podstawą finansowania jest rentowność samego projektu, a nie udziałowców projektu

#### **Projekt hybrydowy**

Przedsięwzięcie PPP objęte dofinansowaniem środkami unijnymi

#### **Przedsięwzięcie PPP**

Projekt, którego realizacja oparta jest na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, połączony z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest

wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia lub jest z nim związany

#### **Ryzyko**

Możliwość nieosiągnięcia zakładanych celów w wyniku wystąpienia (z określonym prawdopodobieństwem) okoliczności utrudniających realizację planowanych rezultatów

#### **Składnik majątkowy**

Nieruchomość, część składowa nieruchomości, rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe

#### **Spółka PPP**

Spółka kapitałowa, komandytowa lub komandytowo-akcyjna zawiązywana między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w celu wykonania umowy o PPP

#### **Syndrom NIMBY**

(ang. Not In My Back Yard – nie na moim podwórzu). Ogólnie opinia społeczna wykazuje poparcie dla realizacji danego przedsięwzięcia, ale społeczność zamieszkująca okolice proponowanej lokalizacji inwestycji nie jest przychylna tej koncepcji. Opór społeczności lokalnej wynika z potencjalnej uciążliwości inwestycji oraz z ryzyka wystąpienia awarii, postrzeganej jako niebezpieczna dla okolicznych mieszkańców

#### **Umowa o PPP**

Umowa zawarta na podstawie ustawy o PPP, w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia

za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego

#### **Value for money (VfM)**

Wskaźnik sumy korzyści odniesionych przez sektor publiczny w wyniku zastosowania koncepcji ppp w stosunku do poniesionych kosztów.

#### **Zamknięcie finansowe**

Uzyskanie finansowania przez partnera prywatnego na inwestycję PPP

#### **Zamknięcie komercyjne**

Podpisanie umowy o PPP

#### **Zarządzanie ryzykiem**

Proces polegający na identyfikacji rodzajów ryzyka, jakie mogą pojawić się podczas realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, a następnie ich ocenie, analizie i odpowiedniej alokacji oraz kontroli

#### **Złota zasada alokacji ryzyka**

Przydzielenie danego ryzyka tej stronie umowy o PPP, która jest do tego lepiej przygotowana

# Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest odpowiedzią społeczeństw na wyzwania cywilizacyjne, przed którymi stają wszystkie demokratyczne kraje gospodarki rynkowej – i bogate, i biedne: w jaki sposób, przy ograniczonych funduszach publicznych, zaspokoić rosnące stale od kilku dekad oczekiwania społeczne dotyczące ilości i standardu świadczenia usług publicznych. Powodowało to (i powoduje w dalszym ciągu) sytuacje kryzysowe – tak w wymiarze społecznym i politycznym, jak i w konsekwencji – gospodarczym. Próby rozwiązania tego problemu metodą odchodzenia władzy publicznej od odpowiedzialności za poziom i standard świadczonych usług (czyli prywatyzacja danego rodzaju usług), w większości nie okazały się satysfakcjonujące. Możliwości w tym zakresie są silnie ograniczone względami społecznymi, politycznymi czy wreszcie ekonomicznymi.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest odmienną – od tradycyjnie dotychczas stosowanej – formułą realizacji

usług publicznych. Formuła PPP zakłada odstępianie od zasady finansowania świadczenia usług publicznych wyłącznie środkami publicznymi. W PPP, w oparciu o umowę cywilno-prawną, to partner prywatny przejmuje na siebie obowiązek finansowania przedsięwzięcia oraz odpowiedzialność za działania gospodarcze związane z realizacją projektu. Po stronie partnera publicznego pozostaje odpowiedzialność za poziom i jakość świadczenia usługi. Taki podział praw i obowiązków pozwala na wykreowanie dla podmiotów prywatnych nowych możliwości osiągnięcia dochodów, a partnerom publicznym umożliwia istotne zwiększenie skuteczności i efektywności realizacji usług publicznych, pomimo braku niezbędnych środków publicznych.

Jak wskazują doświadczenia zagraniczne, PPP może być skuteczną i efektywną metodą zwiększania wolumenu i jakości usług publicznych. Polska, mimo względnie uporządkowanych od 2005 roku i przyjaznych regulacji prawnych (2009 r.) znajduje się nadal na bardzo początkowym etapie posiłkowania się tym instrumentem. Wyprzedzają nas obecnie nie tylko takie kraje jak Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania czy Francja i Irlandia lub Indie, Chiny, Kanada, Brazylia, ale i Czechy, Węgry, Rosja czy Słowacja. W Europie Centralnej byliśmy pionierem na etapie tworzenia prawa, ale jesteśmy outsiderem na etapie jego wykorzystania.

Niedostateczna aktywność władzy publicznej w tym przedmiocie, przy jednocześnie występującej konieczności ograniczania deficytu powoduje, iż dobrowolnie

godzimy się na powstawanie sytuacji kryzysu społeczno-politycznego w Polsce. Oczekiwania społeczne dotyczące służby zdrowia, kolei, energii, mieszkalnictwa, edukacji czy rewitalizacji miast i usług komunalnych narastają, a uwarunkowania finansowe ich zaspokojenia – ulegają pogorszeniu.

PPP pozwala nie tylko na ucieczkę przed cięciami inwestycji w sektorze usług publicznych, ale i – dzięki wykorzystaniu kapitału prywatnego – na istotne zwiększenie nakładów na ten cel i to w warunkach kryzysu finansów publicznych. Co więcej, wzrost inwestycji publicznych (i konsumpcji) nie prowadzi automatycznie do wzrostu wydatków publicznych – jest bowiem w dużej mierze finansowany ze środków prywatnych.

Zbyt powolny, w stosunku do oczekiwań, rozwój rynku PPP w Polsce w znacznym stopniu wynika z braku dostatecznej wiedzy na temat formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem niniejszego Przewodnika jest przybliżenie, w prosty i zrozumiały sposób, dobrych wzorców postępowania w projektach PPP oraz problemów, jakim stawić musi czoła podmiot publiczny, decydujący się na wykorzystanie PPP w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Adresatami wydawnictwa są pracownicy jednostek sektora publicznego, którzy z jednej strony nie mają doświadczenia w realizacji przedsięwzięć PPP, a z drugiej – uczestniczą w przygotowaniu i realizacji procesów inwestycyjnych w instytucjach publicznych. Przewodnik ma charakter wprowadzający w problematykę PPP.

Omówiono w nim kluczowe z punktu widzenia podmiotu publicznego kwestie: wyjaśniono, na czym polega efektywność PPP, jak dzielić ryzyko, w jaki sposób uniknąć typowych błędów na różnych etapach opracowywania projektu, przedstawiono modele współpracy w ramach PPP, znaczenie konsultacji społecznych i zespołu ds. PPP w jednostce publicznej. Przewodnik kończy dekalog PPP stanowiący zbiór rekomendacji dla jednostek chcących wdrażać projektu partnerskie oraz odpowiedzi na pytania najczęściej nurtujące podmioty publiczne. Publikację uzupełnia krótka informacja o stanie zaawansowania polskiego rynku projektów PPP oraz opisy trzech wybranych inwestycji realizowanych w tej formule.

Multidyscyplinarny zespół autorski reprezentuje różnorodne doświadczenia ekspercko-doradcze, co pozwoliło na zilustrowanie Przewodnika przykładami praktycznymi, w większości odnoszącymi się do polskich projektów PPP.



# 1. Czym jest PPP?

## Istota PPP

Sektor publiczny podejmował współpracę z podmiotami prywatnymi od wieków. Badacze wskazują na ślady tego rodzaju współdziałania dla osiągnięcia celu publicznego już w starożytności, ale rozkwit takiego modelu świadczenia usług publicznych przypadła na XIX w. (koleje żelazne, kanały, dostarczanie wody pitnej itd.). Warto nadmienić, że w dwudziestoleciu międzywojennym w Polsce także korzystano z PPP, m.in. przy budowie magistrali węglowej, portu w Gdyni czy też w Łodzi (koncesja na budowę i utrzymanie linii tramwajowych). Dwie wojny światowe odwróciły ten trend i do końca lat 70. XX w. rola państwa w tej sferze w krajach Europy Zachodniej była dominująca. Pogłębiające się kryzysy budżetowe, błędy w zarządzaniu projektami

### Ramka 1

#### Przykładowe definicje PPP

- Formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału (UE 2015)
- Oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom (The National Council for Public-Private Partnerships)
- Partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektora publicznego (...), obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań (KE, 2003)
- Jakikolwiek średnio- lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów w celu uzyskania oczekiwanych wyników (Agencja Standard and Poor's)
- Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (Ustawa o PPP).

prowadzonymi przez sektor publiczny i rosnące niezadowolenie społeczne z jakości dostarczanych usług sprawiły, że ponownie zaczęto sięgać po PPP (w Europie Zachodniej, Australii i USA od końca lat 80. XX w., w Polsce – po roku 1990). Nie jest to zatem całkiem nowa metoda wykonywania zadań publicznych, jednak w przeciwieństwie do lat poprzednich wykorzystanie kapitału prywatnego do realizacji usług publicznych podlega regulacjom prawnym (na szczeblach krajowych i europejskim), a także ze względu na rozwój rynków finansowych – obecnie stosowane modele różnią się od tych wykorzystywanych w przeszłości. Doświadczenia polskie na tle innych państw są jednak ciągle dość skromne, a nasz rynek PPP – znajduje się we wczesnej fazie rozwoju (patrz załącznik nr 2).

W większości definicji PPP (patrz ramka 1) podkreśla się, że dotyczy ono usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny, ma charakter długookresowy, a każda ze stron odnosi korzyści adekwatne do stopnia jej zaangażowania w projekt.

W PPP, inaczej niż w tradycyjnym zamówieniu publicznym, jeden partner prywatny odpowiada za dwie fazy projektu: etap budowy i etap utrzymania, a więc współpraca z nim ma charakter wieloletni. Wynagrodzenie partnera może pochodzić ze środków budżetowych podmiotu publicznego (klasyczne PPP), od końcowych odbiorców usługi (koncesja), jak i mieć charakter mieszany, łączący obie powyższe formy. W niniejszym Przewodniku będziemy omawiać wszystkie te rodzaje PPP.

## Ramka 2

### Wielość potrzeb inwestycyjnych

Założmy, że gmina A zdiagnozowała trzy niezaspokojone potrzeby inwestycyjne: nowoczesne przedszkole, oczyszczalnia ścieków oraz budowa szlaków rowerowych. Zespół ds. inwestycji przeprowadził analizy przedinwestycyjne, w wyniku których okazało się, że najbardziej efektywne będzie podjęcie w ramach PPP współpracy przy projekcie budowy i eksploatacji oczyszczalni ścieków. Jednocześnie jest to najbardziej kapitałochłonny projekt. Dzięki wyborowi tego projektu do realizacji w PPP gmina może samodzielnie zająć się przeprowadzeniem i sfinansowaniem dwóch pozostałych inwestycji. Pozwala to szybciej zaspokoić wszystkie potrzeby społeczne.

PPP pozwala wykorzystać wiedzę podmiotów prywatnych, które działając od wielu lat i często na różnych rynkach (w przypadku przedsiębiorstw zagranicznych) zdobyły różnorodne doświadczenia na przykład dotyczące budowy i utrzymania szkół, szpitali, oczyszczalni ścieków czy dróg. Przedsiębiorstwa prywatne dysponują także sprawdzonymi technologiami i są w stanie lepiej niż podmiot publiczny dopasować technologię do danego projektu, tak by zoptymalizować nakłady inwestycyjne i uzyskać określony, pożądany efekt (wysoką jakość usługi publicznej). PPP daje możliwość sięgania po kapitał prywatny, co umożliwia zaspokojenie potrzeb publicznych w warunkach ograniczonych środków budżetowych (patrz ramka 2).

Tabela 1. Korzyści z wykorzystania PPP dla sektora publicznego

Typ korzyści	Korzyści	Opis
Finansowe	Dostęp do dodatkowego finansowania	Sektor prywatny umożliwia wykorzystanie źródeł kapitału, które są niedostępne przy tradycyjnej metodzie realizacji inwestycji publicznych.
	Większe możliwości inwestycyjne	Koszty inwestycji są rozłożone na cały cykl życia projektu inwestycyjnego. Inaczej niż w zamówieniu publicznym, gdzie płatność musi nastąpić w momencie odbioru inwestycji, tu rozkłada się na długi okres. Umożliwia to sektorowi publicznemu obsługę większej liczby projektów w tym samym czasie.
	Oszczędności na etapie eksploatacji	W projektach, gdzie partner prywatny odpowiada również za eksploatację i utrzymanie składowiska infrastruktury, ma ona silną motywację do minimalizacji kosztów eksploatacji w całym cyklu życia projektu. I tak m.in. wybiera takie techniki i taką technologię na etapie budowy, które pozwolą mu na optymalizację kosztów zarządzania projektem.
	Podział ryzyka	Konkretne ryzyko przyjmuje ta strona, która lepiej umie nim zarządzać – nazywamy to złotą zasadą PPP.
	Mniejsze obciążenie finansowe	Partner prywatny potrafi pozyskiwać przychody od innych kontrahentów, czego nie robi zwykle podmiot publiczny odpowiedzialny za świadczenie usługi publicznej. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie strumienia płatności budżetowych na rzecz partnera prywatnego.
Organizacyjne	Transfer innowacyjnych rozwiązań	Partnerstwo stymuluje rozwiązania innowacyjne (także zarządcze). Partner prywatny zna rynek i inwestując własne środki przejawia większą skłonność do stosowania innowacji w zakresie sposobu wytwarzania i świadczenia usług publicznych.
	Zwiększenie poziomu zaufania i zrozumienia między współpracującymi stronami	Strony zaangażowane w PPP mają odmienną optykę przy rozwiązywaniu problemów: podmiot publiczny patrzy z punktu widzenia swojej odpowiedzialności wobec społeczeństwa, a partner prywatny – wobec udziałowców. Wypracowanie wspólnych rozwiązań powoduje, że wzrasta poziom zaufania między współpracującymi podmiotami.
	Strona publiczna staje się regulatorem, a nie dostawcą	Dzięki świadczeniu usług publicznych przez partnera prywatnego podmiot publiczny koncentruje się na sferze planowania i monitorowania działań partnera prywatnego zamiast na codziennym zarządzaniu dostarczaniem usługi.

Typ korzyści	Korzyści	Opis
Jakościowe	Poprawa jakości usług	Kryteria satysfakcji użytkownika włączane do umów o PPP (jako element mający zasadniczy wpływ na wynagrodzenie partnera prywatnego) wytwarzają silną presję na utrzymywanie przez stronę prywatną wysokiej jakości usług.
	Nowe usługi	Podmioty prywatne lepiej orientują się w trendach rynkowych, potrafią wyszukać nisze rynkowe, niezaspokojone potrzeby, różnicują produkty, aby zaspokoić specjalne potrzeby poszczególnych segmentów rynku. Sektor publiczny zwykle jest mniej wyczulony na potrzeby rynku, gdy ma monopol na świadczenie usługi.

Źródło: K. Sobiech-Grabka, „Skłonność przedsiębiorstw do udziału w rewitalizacyjnych projektach PPP w warunkach kryzysu”, w: J.W. Pietrewicz, R. Sobiecki (red.), „Ograniczanie niestabilności otoczenia przedsiębiorstw”, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 191-192.

Katalog korzyści możliwych do osiągnięcia w wyniku zastosowania formuły PPP przedstawiono w tabeli 1. Widać w niej, jakie są źródła większej efektywności PPP w porównaniu do projektów realizowanych tradycyjnie.

Wymienione wyżej korzyści ze współpracy w ramach PPP można osiągnąć, ale warunkiem jest odpowiednie wynegocjowanie zapisów umowy o PPP przez stronę publiczną. Inaczej mówiąc, samo sięgnięcie po PPP nie zapewni automatycznie uzyskania wartości dodanej. Wymaga to dużej **sprawności negocjacyjnej** podmiotu publicznego. O tym, jak ją zwiększyć, piszemy w rozdziałach 3-5.

PPP nie jest jednak panaceum na trudności w zaspokojeniu rosnących potrzeb inwestycyjnych sektora publicznego i nawet w krajach najbardziej doświadczonych (np. w Wielkiej Brytanii) rocznie jedynie 15-20%

wszystkich inwestycji o charakterze publicznym realizuje się w taki sposób. Oznacza to, że powinniśmy traktować PPP jako tylko jedną z metod realizacji tego rodzaju projektów; o wyborze PPP, a nie metody tradycyjnej (finansowanie i realizacja usług publicznych z budżetu publicznego) decydują wyniki analiz przedrealizacyjnych, przede wszystkim stwierdzenie wyższej korzyści zastosowania PPP.

## PPP a typowe zamówienie publiczne

Podstawowe różnice między PPP a tradycyjnym zamówieniem publicznym zilustrujemy przykładem miejskiej inwestycji parkingowej (patrz ramka 3). W tradycyjnym zamówieniu publicznym jednostka publiczna zwykle rozpisuje najpierw przetarg na opracowanie dokumentacji projektowej, a następnie w ramach drugiej procedury przetargowej wybiera podmiot, który wybuduje parking i otrzyma za swoją pracę wynagrodzenie zgodne z ceną ofertową. Wynagrodzenie nie będzie rozłożone na raty płatne w ciągu całego okresu utrzymania parkingu, a zatem podmiot publiczny musi się w tym przypadku liczyć z dużym jednorazowym wydatkiem budżetowym. Może rzecz jasna posiłkować się kredytem bankowym lub wyemitować obligacje komunalne – w każdym przypadku nie pozostanie to jednak bez wpływu na jego sytuację budżetową. Wykonawca udzieli standardowej gwarancji na prace budowlane. Na etapie eksploatacji instytucja publiczna może sama podjąć się zarządzania parkingiem albo też w kolejnym postępowaniu konkurencyjnym wybrać podmiot, który będzie odpowiedzialny za to zadanie.

Jeżeli jednak podmiot publiczny nie chce przeprowadzić trzech postępowań dotyczących jednego zadania inwestycyjnego (w różnych fazach jego cyklu życia) i dodatkowo chciałby odroczyć w czasie wydatki inwestycyjne, może sięgnąć po PPP. Dzięki temu będzie mieć również możliwość przerwania na stronę prywatną

### Ramka 3

#### Kluczowe różnice między PPP a tradycyjnym zamówieniem publicznym

- Zaangażowanie przedsiębiorstwa prywatnego w całym cyklu życia projektu (przekazanie mu całej wiązki zadań, nie tylko budowy czy dostawy usług)
- Jedno postępowanie przetargowe
- Przejęcie kosztów ryzyka w fazie budowy oraz eksploatacji i utrzymania przez partnera prywatnego
- Mechanizm wynagrodzenia zależny od jakości usługi publicznej świadczonej przez partnera prywatnego
- Długoterminowa współpraca z jednym przedsiębiorstwem
- Podmiot publiczny nie jest zaangażowany bezpośrednio w świadczenie usług publicznych, ale zachowuje odpowiedzialność za ich jakość.

ryzyka inwestycyjnego, co daje wymierne oszczędności, związane z przeniesieniem na partnera prywatnego ryzyka przekroczenia kosztów i opóźnień w budowie obiektu infrastrukturalnego (patrz tabela 2).

Jeśli partner prywatny przejmie na siebie całe ryzyko ekonomiczne w tym projekcie (w tym ryzyko powodzenia projektu w fazie eksploatacji, np. jego wynagrodzeniem w naszym przykładzie będą wyłącznie wpływy z opłat od kierowców korzystających z parkingu), będziemy mieli do czynienia z koncesją.

Jeżeli jednak w wyniku analiz przedrealizacyjnych stanie się jasne, że z samych opłat od kierowców nie

## Ramka 4

### Dzielenie ryzyka popytu w projekcie autostradowym: Autostrada 6, Izrael

Strona publiczna udzieliła gwarancji w przypadku niedostatecznego popytu (zobowiązanie do pokrycia niewystarczających przychodów partnera prywatnego). Z drugiej strony, partner publiczny miał gwarancje udziału w zyskach przekraczających prognozowane.

Źródło: K. Sobiech, „Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce”, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 218.

będzie możliwa spłata zobowiązań zaciągniętych przez partnera prywatnego na budowę, a instytucja publiczna chce zrealizować taką inwestycję (np. brakuje miejsc parkingowych w centrum miasta, a chaotycznie parkowane samochody zawłaszczają przestrzeń potrzebną mieszkańcom), może zdecydować się na dzielenie ryzyka popytu z partnerem prywatnym poprzez określony system dopłat (patrz ramka 4). W takiej sytuacji mamy do czynienia z PPP o mieszanym modelu płatności (opłaty od kierowców oraz od partnera publicznego).

Można także wyobrazić sobie sytuację, w której z jakiegoś powodu sektor publiczny nie chce w ogóle obarczać kierowców opłatami za korzystanie z parkingu (oczywiście kierowcy, jak wszyscy podatnicy, zapłacą za parking tak czy inaczej w formie podatków, jednak nie będzie zrealizowana zasada „kto korzysta, ten płaci”). W takim przypadku podmiot publiczny zdecyduje się na zastoso-

wanie opłaty za dostępność albo tzw. myta ukrytego. W przypadku opłaty za dostępność partner prywatny nie jest motywowany do troski o stopień wykorzystania parkingu, ponieważ otrzymuje płatność od partnera publicznego niezależną od faktycznej liczby parkujących pojazdów. Jeżeli jednak podmiot publiczny chciałby, aby partner prywatny odpowiadał mimo wszystko za stopień wykorzystania parkingu, może uzależnić od tego płatności dla partnera prywatnego. Jest to właśnie model myta ukrytego. W tym przypadku, mimo braku płatności uiszczanych przez parkujących, w interesie partnera prywatnego jest jednak na przykład podejmowanie działań marketingowych mających zwiększyć stopień wykorzystania parkingu. Płatności, które otrzymuje, są bowiem zależne od rzeczywistego wykorzystania usługi.

Zwróćmy uwagę, że przy opisanym wyżej etapowaniu inwestycji w tradycyjnym zamówieniu publicznym nie ma jednego podmiotu, który bierze pełną odpowiedzialność za przedsięwzięcie: za jakość projektu budowlanego i wybudowanego obiektu, a także za koszty generowane na etapie eksploatacji. Szczególnie wyraźnie widać przewagę PPP w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych. Podobnie jak w naszym przykładzie parkingowym, przy tradycyjnym trybie zamówieniowym podmiot publiczny przeprowadzi trzy postępowania (audyt energetyczny, dokumentacja, prace budowlane) i nie będzie mieć żadnej gwarancji uzyskania pożądanego poziomu oszczędności w fazie eksploatacji, za którą nadal będzie odpowiadać samodzielnie. Każdy

z wykonawców jest odpowiedzialny tylko za „swoją” część procesu inwestycyjnego. Natomiast wykorzystując do projektu termomodernizacyjnego formułę PPP (jak w przykładzie z załącznika 1) podmiot publiczny przeprowadza jedno postępowanie, a wybrany partner prywatny przejmuje na siebie odpowiedzialność za wszystkie etapy projektu, gwarantując uzyskanie określonego efektu oszczędnościowego w fazie eksploatacji. W przypadku niedotrzymania umówionych wskaźników, płaci kary pieniężne na rzecz podmiotu publicznego. Tym samym cel podmiotu publicznego (osiągnięcie oszczędności w eksploatacji odnowionych budynków publicznych) staje się również celem partnera prywatnego (od osiągnięcia oszczędności zależy czy dostanie on pełne wynagrodzenie).

**Z powyższego wynika, że nie ma PPP bez utrzymania i zarządzania wytworzonym w ramach umowy o PPP składnikiem majątkowym** – co zasadniczo odróżnia PPP od tradycyjnego zamówienia publicznego. Partner prywatny, ponoszący koszty eksploatacji i utrzymania projektu, będzie dbał o to, aby nie były one nadmierne.

Strony umowy są zobowiązane do współpracy w zakresie realizacji przedsięwzięcia. Oznacza to, że stosunki między partnerami wykraczają poza zakres, który zwykle jest przedmiotem zamówienia publicznego.

W PPP mamy do czynienia z odmiennym niż w zamówieniu publicznym sposobem kształtowania wynagrodzenia partnera prywatnego (płatność za usługę

publiczną, powiązana z jej jakością – a nie tylko za wykonanie danego składnika majątkowego). Z tego powodu specyfikacja, jaką przygotowuje na etapie procedury wyboru partnera prywatnego strona publiczna, jest oparta na **rezultatach**, zamiast na szczegółowym opisie wymagań (np. zamiast dokładnie definiować technologię wykonania drogi podmiot publiczny określa jej pożądaną nośność i przepustowość). Strona prywatna, jako bardziej doświadczona w realizacji takich projektów wybiera najlepszą metodę osiągnięcia zakładanego rezultatu. Przykładowo, partner prywatny wybrany do realizacji projektu spalarni odpadów w Poznaniu jest operatorem blisko 50 instalacji tego rodzaju w Europie, od lat współpracuje również z dostawcami rozwiązań technologicznych, a więc nie ma mowy o przypadkowości (i niepewności) wybranej technologii.

Przedstawione przewagi PPP nad tradycyjnym zamówieniem publicznym sprawiają, że PPP jest korzystną metodą realizacji projektów publicznych. Świadczą o tym dane zebrane w tabeli 2. Opóźnienia w realizacji inwestycji i przekroczenia planowanego budżetu są częstsze w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych. Przekłada się to na oszczędności osiągnane przez projekty PPP. Ze względu na niską dojrzałość polskiego rynku projektów PPP trudno pokazać analogiczne dane dla Polski. Większość inwestycji znajduje się w fazie budowy albo na początku eksploatacji, a zakończone projekty miały charakter krótkoterminowych koncesji usługowych – nieporównywalnych z projektami przed-

**Tabela 2. PPP a tradycyjne zamówienie publiczne: wyniki badań dotyczących efektywności projektów**

Opracowanie	Wnioski
Value for Money Drivers in PFI, Wielka Brytania	Średnio projekty przynosiły oszczędności na poziomie 17% w stosunku do finansowania tradycyjnego
The First Four DBFO Road Contracts, Wielka Brytania	Cztery kontrakty drogowe dały oszczędności rzędu 13% w porównaniu z finansowaniem przez sektor publiczny
National Audit Office survey of 98 projects in 2001, Wielka Brytania	W ocenie władz publicznych: 81% przekonanych, że projekty PFI osiągnęły satysfakcjonujący lub lepszy wskaźnik VFM, jedynie 4% określiło ten wskaźnik jako „niasatysfakcjonujący” 75% projektów zakończonych na czas lub wcześniej
National Audit Office, 2003, Wielka Brytania	Przekroczenie kosztów w 22% projektów PPP i w 73% tradycyjnych Opóźnienia w fazie budowy w 24% projektów PPP i w 70% tradycyjnych
National Audit Office 2008, Wielka Brytania	Przekroczenie kosztów w 35% projektów PPP i w 46% tradycyjnych Opóźnienia w fazie budowy w 31% projektów PPP i w 37% tradycyjnych
Delfland Wastewater Treatment Project, Holandia	Oszczędności na poziomie 15% w porównaniu z finansowaniem przez sektor publiczny
Hertie School of Governance, Niemcy, 2015	W 50% drogowych projektów PPP zanotowano koszty niższe niż planowane Średnio w projektach PPP przekroczenia kosztów wynosiły 9% dla inwestycji drogowych, a 3% dla obiektów kubaturowych (dla porównania: w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych przekroczenia kosztów wynosiły odpowiednio 34% oraz 45%)
The National Association of Water Companies, USA	29 umów PPP w sektorze wodno-ściekowym: pięć firm wykazało zmniejszenie kosztów od 10 do 40% rocznie, a 12 podmiotów, które przed wdrożeniem PPP nie spełniały wymogów federalnych (ustawa o wodociągach Safe Drinking Water Act), po roku dostosowało się do tych wymagań
S. Saussier, P. Tra Tran, Francja, 2012	30 umów PPP zawartych do 1.01.2012: 90% podmiotów publicznych bardzo zadowolonych z nieprzekroczenia budżetu w PPP (pozostałe 10% obejmowało projekty, w których na żądanie partnera publicznego rozszerzono zakres rzeczowy projektu, co wpłynęło na wzrost wydatków inwestycyjnych); w fazie operacyjnej 97% podmiotów publicznych było bardzo zadowolonych lub zadowolonych z osiągnięcia zakładanego poziomu kosztów eksploatacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Developing Public Private Partnerships in New Europe”, Pricewaterhouse Coopers 2004, s. 8 oraz J. Zysnarski, „Partnerstwo prywatno-publiczne. Teoria i praktyka”, ODDiK, Gdańsk 2003, s. 39-40; „PPP. Reference Guide Version 2.0”, IBFRD, World Bank, Asian Development Bank and Inter-American Development Bank, 2014, s. 43; S. Saussier, P. Tra Tran, „The Efficiency of PPP in France: An Initial Quantitative Evaluation”, 2012, ss. 19-20; G. Kostka, N. Anziger, „Large Infrastructure Projects in Germany. Between Ambition and Realities”, Hertie School of Governance 2015, s. 14.





stawionymi w tabeli 2. Analiza efektywności polskich projektów PPP będzie możliwa za około 10-15 lat. Jednak pierwsze realizacje dostarczają pewnych optymistycznych wniosków, np. projekty termomodernizacyjne (Radzionków, Karczew) przynoszą oszczędności na poziomie przewidzianym w umowie lub wyższym.

Lektura raportów pokontrolnych NIK dotyczących tradycyjnych zamówień publicznych wskazuje, że jakość usług uzyskiwanych w tym systemie często nie jest zadowalająca, co ma związek między innymi z dominującym kryterium najniższej ceny. W PPP nie jest możliwe dokonanie wyboru partnera prywatnego wyłącznie w oparciu o takie kryterium, co jest istotną przewagą PPP nad tradycyjnym zamówieniem publicznym.

## Ryzyko w PPP

PPP jest efektywne wtedy, gdy w ramach współpracy każdy z partnerów przejmuje te obowiązki, które potrafi najlepiej wypełnić: strona publiczna odpowiada za określenie wymagań projektowych (warunki dostępności, jakość usługi), a podmiot prywatny – przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność wytwarzania usługi (proces gospodarowania). Takie podejście służy realizacji złotej zasady podziału ryzyka. Zgodnie z nią nie należy dążyć do przeniesienia na stronę prywatną maksymalnie wielu rodzajów ryzyka (zwłaszcza takich, na które partner prywatny nie ma wpływu i nie może ich kontrolować), ale dokonać optymalnej alokacji

### NIK o optymalnej alokacji ryzyka w PPP

W raporcie poświęconym PPP podkreślono, że umowy nie dochodziły do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążyły do obarczenia partnera prywatnego maksymalnym ryzykiem i nie godziły się na dopłaty na jego rzecz, nawet jeżeli takie dopłaty wynikały z przeprowadzonych analiz.

Patrz NIK, „Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli”, Warszawa 2013, s. 5.



ryzyka. Jedynie wtedy można uzyskać korzyści z partnerstwa publiczno-prywatnego. W ten sposób obniża się łączne koszty przedsięwzięcia przy zachowaniu optymalnego poziomu zabezpieczenia przed wystąpieniem niekorzystnych okoliczności.

Zwróćmy jednak uwagę na to, jak duża odpowiedzialność spoczywa na podmiocie publicznym. Musi on zadbać o dobre zdefiniowanie w umowie o PPP **metod monitorowania rezultatów projektu oraz mechanizmów kar za nienależyte wykonywanie usługi**.

Tylko wówczas możliwe będzie osiągnięcie korzyści związanych z całościowym podejściem do projektu, które jest charakterystyczne dla PPP.

W ramce 5 zestawiono hasłowo rodzaje ryzyka, które są najważniejsze z punktu widzenia zdolności projektu do niezakłóconego funkcjonowania.



## Ramka 5

### Kluczowe rodzaje ryzyka na etapie budowy oraz utrzymania i zarządzania

**Ryzyko budowy** – zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących

**Ryzyko dostępności** – zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie

**Ryzyko popytu** – obejmuje zmienność popytu na określone usługi.

W przypadku tradycyjnego zamówienia publicznego te typy ryzyka pozostają niemal w całości po stronie publicznej (poprzez gwarancje wykonawcy można częściowo ograniczyć ryzyko budowy). Nie pojawia się tak silna motywacja do ukończenia fazy budowy na czas, jak ma to miejsce w PPP (gdzie dopiero po osiągnięciu etapu eksploatacji partner prywatny uzyskuje przychody). W fazie utrzymania i zarządzania obiektem w przypadku zamówienia publicznego za standard usługi, koszty eksploatacyjne, przerwy w dostarczaniu usługi i tym podobne zdarzenia – odpowiada podmiot publiczny, który nie jest wyspecjalizowany ani powołany do świadczenia tak wielu różnych usług publicznych.

Jeśli zaś będzie współpracował z podmiotem prywatnym w formie PPP, jego rolą będzie egzekwowanie standardu usługi zgodnie z zapisami umowy o PPP. Ewentualne wyższe koszty eksploatacji i konieczność radzenia sobie z awariami będą obarczały przedsiębiorstwo prywatne, doświadczone w tego rodzaju działaniach. Wpływa to na wyższą efektywność PPP w porównaniu z tradycyjnym zamówieniem publicznym.

## Efektywność PPP

Sektor publiczny korzysta ze swego rodzaju renty państwowej, dzięki której może taniej niż sektor prywatny pozyskiwać finansowanie dłużne dla realizowanych projektów. Jakże jest zatem uzasadnienie dla twierdzenia, że PPP może być „tańszą metodą” realizacji projektu – mającą korzystny wskaźnik nakładów do efektów? Jest to związane z następującymi przewagami projektów PPP w porównaniu z tradycyjnym przetargiem w systemie zamówień publicznych:

- PPP umożliwia podział ryzyka (każdy typ ryzyka, który musi ponieść strona publiczna, wiąże się z określonymi kosztami, jeżeli ryzyko się zrealizuje)
- w PPP partner prywatny wynagradzany jest za osiągnięte wyniki, a sposób ich uzyskania jest drugorzędny. Podmiot publiczny nie daje na etapie ogłoszenia o postępowaniu na wybór partnera

Rysunek 1. Test zasadności i możliwości wykorzystania PPP



Źródło: opracowanie własne.

szczegółowej recepty na osiągnięcie oczekiwanego rezultatu, ale definiuje sam rezultat

- partnerowi prywatnemu zależy na zakończeniu fazy budowy zgodnie z harmonogramem, ponieważ dopiero od tego momentu projekt zaczyna generować przychody, a zatem pozwala na zwrot poniesionych kosztów. Wszelkie opóźnienia niekorzystnie wpływają na efektywność projektu
- całościowe podejście do projektu (co umożliwia tańsze wykonanie i zarządzanie oraz lepsze zarządzanie kosztami w długim okresie).

Średnio PPP może przynieść 13-17% oszczędności w całym cyklu życia projektu. Oprócz korzyści o charakterze pieniężnym kluczowe jest jednak to, że sektor publiczny „pozbywa się” odpowiedzialności za długolet-

nią eksploatację wytworzonego składnika majątkowego (czego zwykle nie potrafi robić), ale zachowuje kontrolę nad jakością świadczonych usług (co umie lepiej). Podkreślmy raz jeszcze, że będzie to możliwe tylko przy dobrze wynegocjowanej umowie o PPP.

## Kiedy podejmować PPP?

Czy powyższe przewagi PPP oznaczają, że każdy projekt w sektorze użyteczności publicznej może i powinien być realizowany w tej formule? Aby odpowiedzieć na to pytanie, musimy mieć pewność, że PPP będzie przydatne do realizacji naszego zamierzenia inwestycyjnego oraz że w tych ramach możliwe jest (np. ze względu na ograniczenia prawne) podjęcie tego przedsięwzięcia (patrz rysunek 1).

Szczegółowo odnosimy się do tej kwestii w pyt. 1 i 2 w części „Najczęściej zadawane pytania” oraz w rozdziale 3.

Projekt, który rozważamy jako PPP, musi spełniać zestaw brzegowych warunków, które nazwaliśmy warunkami ABC (patrz rysunek 2).

Atrakcyjność projektów oznacza, że partner prywatny ma pewność, że będzie brać udział w uzasadnionym ekonomicznie przedsięwzięciu (tylko wówczas zgłosi się do postępowania na wybór partnera prywatnego).

Bank również dokona własnej oceny projektu pod kątem jego opłacalności i zgodzi się na jego sfinansowanie bądź odmówi (jeśli projekt będzie atrakcyjny, mówimy o jego „bankowalności”).

Natomiast czystość intencji strony publicznej wyraża się w tym, że ta nie będzie dbać wyłącznie o pozabudżetowe ujęcie zobowiązań z tytułu PPP. Oczywiście, dbałość samorządów o minimalizowanie wskaźników zadłużenia jest zrozumiała, ale dążenie **za wszelką cenę** do zachowania neutralności PPP dla budżetu prowadzi do tego, że wybiera się do realizacji złe projekty lub też konstruuje się je w niewłaściwy sposób.

Na koniec podkreślmy, że z PPP związane są dość duże koszty przygotowawcze (tzw. koszty transakcyjne). Według niektórych badań mogą one wynosić od 5 do 25% wartości nakładów inwestycyjnych, przy czym w mniejszych projektach te koszty są niewiele niższe niż w dużych inwestycjach (co wynika m.in. z kosztów doradztwa – patrz rozdział 5), tak więc relatywnie bardziej

**Rysunek 2. ABC – brzegowe warunki powodzenia projektu PPP**



Źródło: opracowanie własne.

obciążają mniejsze wartościowo projekty i mogą wpłynąć na unieważnienie postępowania. Dlatego też wielkość inwestycji nie pozostaje bez wpływu na podjęcie decyzji o jej realizacji w formule PPP. W przypadku mniejszych projektów warto rozważyć na przykład ich **grupowanie**. Mamy już z nim w Polsce do czynienia w projektach termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, gdzie przedmiotem odpowiedzialności partnera prywatnego jest kompleksowa termomodernizacja wszystkich (lub większości) budynków na terenie gminy i zarządzanie nimi. Brakuje jednak jak dotąd przykładów zawiązywania związków międzygminnych i wspólnego występowania takiego związku jako podmiotu publicznego w projekcie PPP. Mogłoby to być dobre rozwiązanie (choć trudne ze względu na koordynację działań i podział odpowiedzialności między poszczególnych wódatarzy jednostek publicznych) na przykład w sektorze wodno-kanalizacyjnym, przetwarzaniu odpadów, drogowym czy też w efektywności energetycznej.

## Fakty i mity

W dyskusjach o PPP w Polsce pokutuje parę szkodliwych stereotypów. Sztandarowy przykład to powtarzane wielokrotnie marnej jakości dowcipy o czwartym P, które na tyle mocno zakorzeniły się w świadomości opinii publicznej, że stały się najpoważniejszą chyba barierą powstrzymującą decydentów przed rozważeniem tej formuły realizacji zadań publicznych. Pora zatem rozprawić się z tymi mitami...

### MIT o PPP jako droższej opcji realizacji projektu

Zgodnie z nim tradycyjna forma realizacji inwestycji jest tańsza.

**FAKT:** Rzeczywiście, ze względu na wyższą cenę pozyskania kapitału przez podmiot prywatny i konieczność zapewnienia dla niego odpowiedniej marży, koszty finansowe projektu PPP będą wyższe. Natomiast badania prowadzone w krajach mających duże doświadczenia we współpracy z partnerami prywatnymi wskazują, że koszty rozważane w całym cyklu życia projektu są niższe dla formuły PPP o około 13–17%. Powody, dla których tak się dzieje, omówiliśmy wcześniej w niniejszym rozdziale.

Dodatkowo w powszechnym przekonaniu łatwo porównać koszty realizacji inwestycji metodą tradycyjną i metodą PPP. Tymczasem praktyka wskazuje, że te koszty nie są porównywalne wprost. Co prawda nominalny koszt budowy w PPP może być wyższy niż w modelu tradycyjnym, ale partner prywatny, przy

dobrze skonstruowanej umowie, przejmuje na siebie większe obowiązki i koszty, co ma związek z podziałem ryzyka pomiędzy strony. W modelu tradycyjnym zaś wykonawca zamówienia zwykle odpowiada tylko za prawidłowy przebieg fazy budowy, a koszty pozostałych rodzajów ryzyka obciążają sektor publiczny. Ponadto, pełne koszty ponoszone w tradycyjnym zamówieniu publicznym są trudne do oszacowania – według badań brytyjskiej Krajowej Izby Audytów tylko 30% inwestycji realizowanych tradycyjnie udaje się ukończyć na czas, a 27% – zgodnie z przyjętym budżetem. Dodatkowe koszty związane z opóźnieniami nie zawsze są ewidencjonowane i wykazywane.

### MIT o zbyt długiej fazie przygotowawczej i skomplikowanym postępowaniu przetargowym w PPP

Zgodnie z tym stereotypem długa faza przygotowawcza i postępowanie przetargowe w PPP powodują, że wydłuża się nadmiernie czas realizacji inwestycji.

**FAKT:** Istotnie, odpowiednie przygotowanie projektu PPP (analizy przedrealizacyjne) oraz negocjacje z partnerem prywatnym wymagają czasu. Jednak wysiłek włożony w dobre zaplanowanie projektu owocuje sprawniejszą i bardziej efektywną realizacją inwestycji, pozwala więc na minimalizację ryzyka błędów. Wraz ze wzrostem liczby projektów niektóre etapy przygotowań będą łatwiejsze (np. dzięki wypracowaniu dokumentacji wzorcowej, analizie dobrych praktyk), zwłaszcza jeśli

podmioty publiczne będą korzystać ze szkoleń i wsparcia oferowanego przez instytucje powołane do wspierania PPP (np. Ministerstwo Rozwoju i prowadzona przez nie Platforma PPP).

### **MIT o tym, że PPP to najlepszy sposób na budowanie infrastruktury publicznej bez pieniędzy**

Zwolennicy takiego poglądu twierdzą, że dzięki wykorzystaniu PPP można budować infrastrukturę publiczną nie wykorzystując środków publicznych.

**FAKT:** W istocie PPP jest modelem opartym na koncepcji odroczonej płatności (czyli „kupuj dziś, płać w ratach rozłożonych w czasie”). Mimo to **koszty inwestycji ostatecznie obciążają podmiot publiczny**. Nawet w przypadku koncesji, gdy to koncesjonariusz samodzielnie i na własne ryzyko prowadzi proces inwestycyjny, a jego przychodem są płatności od użytkowników końcowych – występują płatności pokrywające koszty inwestycji, tyle że uiszczane przez korzystających z danej usługi publicznej. Zwykle jednak podmiot publiczny, chcąc zapewnić dostępność do usług publicznych, nie może z przyczyn społecznych przerzucić całości kosztów realizacji inwestycji na użytkowników końcowych – prowadziłoby to do wykluczenia uboższych grup ludności z możliwości korzystania z tych usług. Dlatego też w wielu przypadkach koszty budowy i eksploatacji infrastruktury wytworzonej w ramach PPP będą obciążać sektor publiczny przez cały okres trwania umowy o PPP.

### **MIT o czwartym P**

Pod czwartą literą P ma się kryć słowo „prokurator”. Stereotyp głosi, że w projektach PPP częściej niż w tradycyjnych zamówieniach publicznych występuje ryzyko korupcji.

**FAKT:** Nawet raport NIK przeczy tej obiegowej opinii. **Zgodnie z wynikami kontroli NIK ryzyko korupcji nie jest częstsze w projektach PPP niż w jakichkolwiek innych.** W projektach inwestycyjnych, ze względu na presję czasu lub błędy, zdarzają się mniejsze lub większe nieprawdowości, ale projekty PPP nie są na nie narażone bardziej niż inne.

### **MIT o braku przejrzystości w postępowaniach PPP**

Przekonanie bliskie poprzedniemu mitowi: postępowanie na wybór partnera prywatnego jest mało przejrzyste.

**FAKT:** Wybór partnera prywatnego odbywa się w ramach konkurencyjnych procedur, precyzyjnie opisanych w prawodawstwie. Z tego względu PPP jest równie przejrzyste jak każde inne zamówienie publiczne. Dodatkowo zwróćmy uwagę, że zwykle w PPP zaangażowany jest jeszcze bank zapewniający finansowanie. Wspieranie projektów ze względu na wątpliwe przesłanki nie jest w jego interesie, najważniejsze jest, by inwestycja była opłacalna. Z tego powodu bank staje się dodatkowym „strażnikiem” transparentności – a PPP zapewnia nawet większą przejrzystość (to jest właściwe „czwarte P”) niż „typowe” zamówienie publiczne.

## MIT o nadmiernych zyskach/korzyściach sektora prywatnego

Według tego twierdzenia w PPP partner prywatny bogaci się kosztem podmiotu publicznego i społeczeństwa.

**FAKT:** Oczywiście jest, że strony umowy o PPP mają inne, zasadniczo rozbieżne cele (sektor publiczny – realizacja zadań publicznych po możliwie niskim koszcie, na czas, ale z zachowaniem odpowiedniej jakości, sektor prywatny – maksymalizacja zysków), nie jest jednak tak, że realizacja projektu PPP odbywa się kosztem któregoś z partnerów. Esencją dobrze skonstruowanego partnerstwa jest bowiem taka umowa, która sprzyja osiągnięciu wspólnego celu partnerów, jakim jest sprawne dostarczanie usług publicznych, czyli efektywna realizacja projektu. Pamiętajmy także, że korzyści stron, **przy dobrze wynegocjowanej umowie**, są powiązane z zakresem odpowiedzialności i liczbą zadań przejmowanych przez partnera prywatnego. Inaczej niż przy tradycyjnym zamówieniu publicznym, partner prywatny przejmuje odpowiedzialność za eksploatację wytworzonego składnika majątkowego i ryzyko z tym związane. Poziom wynagrodzenia partnera musi odzwierciedlać koszt przejęcia ryzyka przez sektor prywatny, co zaleca także Komisja Europejska, która podkreśla, że w PPP partnerzy powinni czerpać korzyści odpowiednie do stopnia realizowania przez nich określonych zadań.

## MIT o wpływie PPP na dług publiczny

Niebezpieczny, bo w wielu przypadkach decyzja o stosowaniu PPP jest podjęta wyłącznie po to, aby projekt nie powiększał długu publicznego.

**FAKT:** PPP nie jest cudowną receptą na pozabudżetową realizację zadań, dlatego też to logika projektu i właściwy podział ryzyka powinny decydować o wyborze PPP do realizacji projektu.

**Druga wersja** tego mitu głosi, że projekt PPP, w którym wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, zawsze powiększa zadłużenie jednostki publicznej.

**FAKT:** O charakterze wydatków jednostki publicznej, związanych z realizacją umowy o PPP, decyduje ich przeznaczenie. Zgodnie z ustawą o PPP w umowie o PPP można wyodrębnić część wynagrodzenia partnera prywatnego przeznaczoną na finansowanie budowy składnika majątkowego i będzie ona traktowana jako wydatek majątkowy, który nie wpływa na wskaźniki zadłużenia podmiotu publicznego.

## 2. Modele PPP

### Typowe zadania w modelach PPP

Modele PPP powstają w wyniku podziału zadań między podmiot publiczny i partnera prywatnego. W rozdziale 1 przedstawiliśmy różne warianty inwestycji parkingowej – podsumujemy je:

- Jeśli podmiot publiczny projektuje, buduje, finansuje inwestycję, a następnie nią zarządza poprzez własne jednostki organizacyjne, mówimy o zadaniu realizowanym samodzielnie przez podmiot publiczny.
- W tradycyjnym zamówieniu publicznym, finansowanie i własność przedmiotu umowy to domeny podmiotu publicznego, a wykonawca odpowiedzialny

jest najczęściej za projektowanie i budowę. Z punktu widzenia wykonawcy efektywność eksploatacji nie jest istotna, ponieważ tylko przez pewien czas jest on związany rękojmią i gwarancją, a nie ponosi związanych z nią kosztów.

- W PPP efektywność eksploatacji wynikająca z podziału zadań jest kwestią podstawową.
- W koncesji po stronie partnera prywatnego znajduje się projektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja i zarządzanie. Partner prywatny może także być właścicielem parkingu w okresie eksploatacji i dopiero po jego zakończeniu przekazać własność parkingu podmiotowi publicznemu.
- Zarówno w modelu mieszanym z opłatą od podmiotu publicznego oraz z opłatami od użytkowników parkingu, jak i w modelu z opłatą za dostępność po stronie prywatnej jest budowa, eksploatacja i zarządzanie parkingiem. Od umowy zależy natomiast podział pozostałych zadań: projektowania i finansowania, a także własność parkingu.

Dotychczas omówiliśmy przykłady PPP opartego na umowie. Może się jednak zdarzyć, że podmiot publiczny zdecyduje się na utworzenie spółki, której zadaniem będzie budowa i eksploatacja parkingu. Jest to tzw. instytucjonalne PPP i wiąże się z zaangażowaniem kapitałowym i organizacyjnym obu stron, przy czym podział zadań zależy od umowy spółki. Wyobraźmy sobie sytuację, w której podmiot publiczny tworzy spółkę



komunalną i przekazuje aportem nieruchomości, na której ma powstać parking. Wyłoniony w postępowaniu partner prywatny ma zapewnić finansowanie jego budowy poprzez dokapitalizowanie spółki. Podmiot publiczny kontroluje spółkę przez większościowy udział, nie pozbywa się więc wpływu na jakość świadczonych usług. Partner prywatny czerpie dochody z dywidendy wypracowanej przez spółkę w związku z zarządzaniem parkingiem. Najbardziej pożądanym jest wtedy model, w którym spółka w całości utrzymuje się z opłat użytkowników, ale możliwe są także analogiczne sytuacje jak w PPP opartym na umowie (patrz rysunek 3).

## Mechanizmy płatności w modelach PPP

Klasyczne ujęcie modeli PPP odnosi się głównie do podziału zadań między strony współpracy. Tymczasem jednym z fundamentalnych zagadnień dotyczących PPP jest wpływ zobowiązań wynikających z tego typu umów na zadłużenie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. W związku z konstrukcją indywidualnego wskaźnika zadłużenia wprowadzonego art. 243 ustawy o finansach publicznych istotne znaczenie ma rozróżnienie między wydatkami majątkowymi i bieżącymi podmiotu publicznego (patrz ramki 6 i 7).

W projektach PPP występują najczęściej oba typy wydatków. Dlatego w tym punkcie przeanalizujemy, w jaki sposób mechanizmy płatności w projektach PPP

### Ramka 6

#### Wydatki majątkowe a wydatki bieżące

Do wydatków majątkowych zaliczamy:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne
- zakup akcji i udziałów
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Wydatki bieżące to pojemna kategoria obejmująca pozostałe wydatki, najczęściej o charakterze „konsumpcyjnym”, a więc niewiążącym się z nabyciem konkretnego środka trwałego. Mogą to być np. wydatki na wynagrodzenia, obsługa długu, wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji.

Wydatki majątkowe nie wpływają na wartość indywidualnego limitu zadłużenia, natomiast wydatki bieżące są podstawą wyliczenia tego limitu.

wpływają na zadłużenie. Pamiętajmy, że każde przedsięwzięcie PPP jest inne i ostateczna ocena, w jaki sposób projekt powinien zostać ujęty w bilansie jednostki sektora finansów publicznych, powinna być podejmowana indywidualnie.

Od klasyfikacji wydatków w obu przypadkach zależy czy będą one podnosić poziom zadłużenia jednostki samorządu. Nie ma tu znaczenia wpływ zobowiązań wynikający z umowy o PPP na państwowy dług publiczny, ponieważ czynnikiem różnicującym jest charakter wydatku JST.

Z punktu widzenia podziału ryzyka podstawowym zagadnieniem różnicującym modele PPP jest mechanizm wynagradzania partnera prywatnego. W każdym przy-

padku mamy do czynienia z długoterminową umową między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, a w umowie wskazane są:

- środki trwałe, których wykorzystanie w przedsięwzięciu wymaga początkowych nakładów inwestycyjnych,
- usługi, które będą świadczone w oparciu o te środki trwałe,
- standardy jakościowe i ilościowe związane z dostępem do środków trwałych oraz świadczonych usług.

W związku z tym wydatki podmiotu publicznego w projekcie PPP mogą obejmować w naszej przykładowej inwestycji parkingowej:

- koszty zaprojektowania i budowy parkingu – jest to zwykle wydatek rozłożony w czasie, który jest uzależniony od terminu spłaty kredytu zaciągniętego na sfinansowanie inwestycji,
- opłatę za dostępność – wynagrodzenie partnera prywatnego na etapie utrzymania i zarządzania,
- koszty dodatkowych usług świadczonych przez partnera prywatnego w oparciu o wytworzoną infrastrukturę.

W zależności od mechanizmu płatności wymienione wydatki mogą być w całości lub w części ponoszone przez podmiot prywatny. Polecany jest wybór mechanizmu płatności, który odzwierciedla podział ryzyka popytu:

- opłaty od użytkowników końcowych w przypadku pewnego popytu użytkowników (np. autostrady,

## Ramka 7

### Wydatek majątkowy w projektach PPP

Do zaklasyfikowania wydatku jako majątkowego konieczne jest łączne spełnienie następujących warunków:

- wydatek jest ponoszony z tytułu zapłaty za wytworzenie lub nabycie środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych
- wydatek można wyodrębnić od innych wydatków podmiotu publicznego – tu istotny jest ewentualny podział wynagrodzenia partnera prywatnego na wyraźne części związane z:
  - kosztami zaprojektowania i/lub budowy środka trwałego,
  - zarządzania nim i/lub jego utrzymania,
- wydatek nie powinien być zmienny w czasie – nie może więc być uzależniony od dostępności środka trwałego
- niezbędna jest odrębna faktura VAT lub pozycja na fakturze
- środek trwały związany z wydatkiem powinien być ujmowany w bilansie podmiotu publicznego.

projekty wodno-kanalizacyjne, odpady) – model koncesyjny;

- płatność uzależniona od faktycznego wykorzystania usługi, gdy ryzyko popytu jest w całości lub w części przeniesione na partnera prywatnego (np. projektach drogowych, basenach i innych obiektach sportowych) – model mieszany;

- opłata za dostępność, gdy podmiot publiczny w całości przejmuje ryzyko popytu, gwarantując wynagrodzenie partnerowi prywatnemu (np. służba zdrowia, szkolnictwo, więziennictwo).

## Typy modelu infrastrukturalnego

Możliwe jest jeszcze jedno kryterium wyróżniające modele PPP dotyczące zakresu realizowanych usług. Z tego punktu widzenia wyróżniamy modele obejmujące (patrz tabela 3):

- wyłącznie infrastrukturę,
- infrastrukturę i usługi związane z zarządzaniem obiektem,
- infrastrukturę, usługi związane z zarządzaniem obiektem oraz świadczenie usług w oparciu o zarządzaną infrastrukturę.

Dobrym przykładem wyjaśniającym różnice między tymi modelami jest szpitalnictwo. Podstawowy model infrastrukturalny realizowany jest najczęściej przez spółki celowe, których właścicielami są podmioty publiczne. Zadania partnera prywatnego koncentrują się na etapie budowy, chociaż często obejmują także wykonanie projektu oraz dostarczenie, instalację i utrzymanie części lub całości sprzętu medycznego. W każdym przypadku partner prywatny finansuje etap, za który odpowiada. Model ten może zostać rozszerzony o świadczenie wyspecjalizowanych usług medycznych. Zasadniczo możliwe są dwa warianty rozszerzenia:

- zostają wybrani dwaj partnerzy prywatni odrębnie do realizacji inwestycji i dostarczenia sprzętu oraz do świadczenia usług medycznych (tzw. model Twin-SPV),
- dokonywany jest wybór partnera prywatnego, który jednocześnie może zrealizować inwestycję oraz dostarczać specjalistycznych usług medycznych. Ten model stosuje się najczęściej w placówkach o ścisłej specjalizacji, np. przy stacjach dializ.

Najbardziej kompleksowy model (zintegrowany model PPP) obejmuje pełne spektrum zadań partnera prywatnego – począwszy od budowy obiektu i dostarczenia sprzętu aż do świadczenia usług medycznych w pełnym zakresie.

Efektywność placówki medycznej rośnie wraz ze zwiększaniem zaangażowania partnera prywatnego, zwłaszcza przy optymalnym podziale ryzyka dostępności i wyznaczeniu jasnych standardów jakościowych i ilościowych.

## Dostosowanie modelu PPP do sektora

Dobrym przykładem „szycia na miarę” modeli PPP w odpowiedzi na potrzeby konkretnego sektora jest mieszkalnictwo. Zasadniczy podział w tym przypadku wynika z zastosowanego mechanizmu płatności. W modelu koncesyjnym partner prywatny buduje mieszkania komunalne, a następnie administruje nimi, przy jednocze-

**Tabela 3. Zakres zadań partnera prywatnego w modelach PPP w szpitalnictwie**

Typ modelu	Budowa obiektu	Utrzymanie nieruchomości	Żywnienie, transport	Pralnia, sterylizatornia	Usługi IT	Sprzęt medyczny	Laboratorium, diagnostyka	Pełen zakres usług medycznych
Model infrastrukturalny	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE
Model infrastrukturalny wraz z obsługą sprzętu medycznego	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	NIE
Model kompleksowy	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: I. Herbst, L. Bogusz, J. Kalecińska-Rossi, A. Sarnacka, „PPP w szpitalach”, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 56.

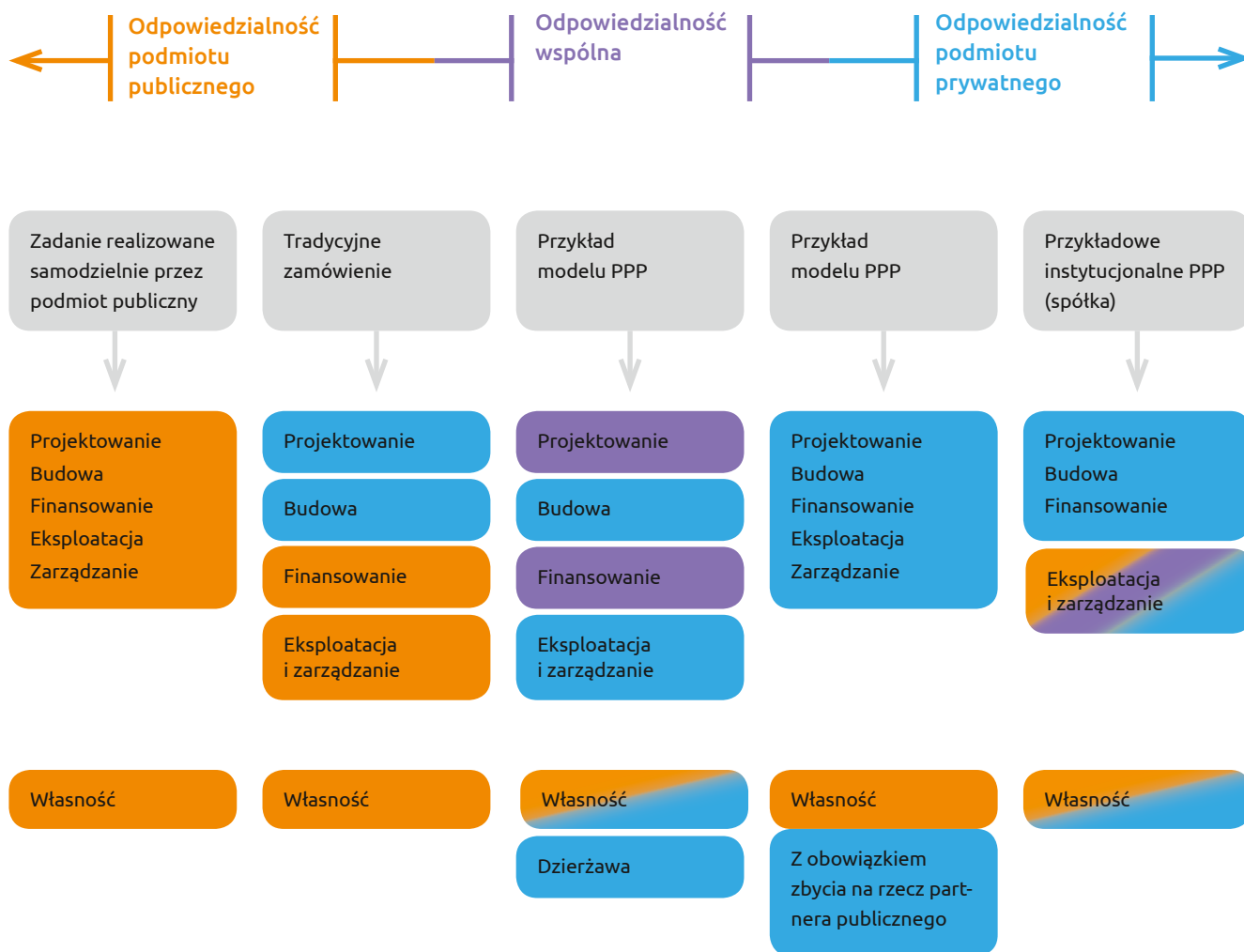
snym prawie gminy do ich zasiedlenia. Wynagrodzenie partnera pochodzi z opłat najemców, którzy w uzasadnionych przypadkach mogą uzyskiwać dodatki mieszkaniowe, oraz z komercjalizacji dodatkowych powierzchni (lokali użytkowych, garaży, mieszkań wybudowanych w systemie deweloperskim lub przeznaczonych do rynkowego najmu). W różnych wariantach PPP mechanizm płatności przewiduje opłatę za dostępność, ponieważ opłaty czynszowe najemców mogą nie zrównoważyć kosztów. Sytuacja taka występuje najczęściej wtedy, gdy oprócz budowy domów komunalnych partner prywatny przejmuje także zasób komunalny do rewitalizacji, rozbudowy i modernizacji. Jego obowiązki związane z odnową zasobu, wprowadzeniem nowych funkcji społecznych, urządzeniem przestrzeni publicznej wiążą się

z dodatkowymi kosztami, które finansowane są formie subsydiów do czynszów najemców oraz dodatkowej płatności dla partnera prywatnego.

Charakterystyczne dla sektora mieszkaniowego modele PPP to:

- DBM (zaprojektuj, wybuduj, utrzymaj) – partner prywatny projektuje i buduje infrastrukturę, a następnie administruje nią;
- DBOMT (zaprojektuj, wybuduj, eksploatuj, utrzymaj, przekaz) – partner prywatny projektuje i buduje mieszkania komunalne, zarządza zasobami mieszkaniowymi (najczęściej w tym modelu przewidziane są także prace modernizacyjne w dotychczasowym zasobie mieszkaniowym gminy, a nie tylko w budynkach dostarczonych przez partnera), a następnie

Rysunek 3. Od samodzielnej realizacji zadania publicznego do spółki PPP



przekazuje gminie własność wybudowanej infrastruktury. Może ona obejmować nie tylko zasób mieszkaniowy, ale także ciągi pieszo-jezdne, przestrzenie publiczne wewnątrz modernizowanych kwartałów zabudowy mieszkaniowej itp.

- BOOT (wybuduj, władaaj, eksploatuj, przekaz) – partner prywatny jest właścicielem wybudowanych mieszkań i na zasadach koncesyjnych uzyskuje opłaty czynszowe od najemców wskazanych przez gminę. Partner zarządza wybudowaną infrastrukturą aż do osiągnięcia zakładanego zwrotu z inwestycji, a następnie w całości przekazuje ją nieodpłatnie gminie.
- DBFO (zaprojektuj, wybuduj, sfinansuj, eksploatuj) – partner prywatny projektuje i buduje mieszkania, pozyskując na to środki finansowe. W zależności od kompozycji zasobu dodatkowo przekazanego przez gminę wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z opłat najemców (nowy zasób) albo z opłat najemców powiększonych o subsydia (nowy zasób wraz z przekazaniem zarządzania dotychczasowym zasobem mieszkaniowym), albo z opłat najemców powiększonych o subsydia z opłatą za dostępność w związku z dodatkowymi inwestycjami w przestrzeniach publicznych, remontami zdekapitalizowanych zasobów komunalnych przeznaczonych do rewitalizacji, budową lub modernizacją obiektów służących lokalnej społeczności.



## Zapamiętaj

- „Przepis” na właściwy model PPP wynika z rozpoznania potrzeb podmiotu publicznego
- Zadania przekazane partnerowi prywatnemu powinny służyć wysokiej jakości świadczonych usług i efektywności ich realizacji
- Za każdym razem należy oceniać indywidualnie wpływ konkretnej umowy na zadłużenie podmiotu publicznego.

# 3. Etapy przygotowania i realizacji projektu PPP

## Wprowadzenie

Niniejszy rozdział omawia tzw. ścieżkę dojścia od koncepcji do projektu w formule PPP. Należy pamiętać, iż PPP jest jednym z wielu narzędzi wykorzystywanych przez podmioty publiczne do realizacji projektów inwestycyjnych. Prezentowana poniżej ścieżka (patrz rysunek 4) jest adekwatna, jeżeli na etapie planowania i analiz okaże się, że to właśnie PPP jest optymalnym rozwiązaniem dla projektu i celu, jaki podmiot publiczny zamierza osiągnąć.

### I. Planowanie inwestycji

#### Cele etapu I:

- Identyfikacja potrzeb społecznych w zakresie świadczenia usług publicznych;

- Określenie i ocena możliwych wariantów realizacji projektu (w tym model tradycyjny vs PPP);
- Oszacowanie zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do przygotowania projektu (w tym wybór doradców zewnętrznych).

Projekty realizowane w formule PPP cechuje 15–30 letni cykl życia oraz złożoność – co w połączeniu z wciąż skromnymi polskimi doświadczeniami w tej materii – powoduje, że ich przygotowanie i realizacja wymaga od podmiotów publicznych skrupulatnego planowania, solidnego przygotowania i metodycznej realizacji.

#### I.1 Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji projektu (szacunkowy okres 1–2 miesiące)

- A. Powołanie wewnątrz instytucji publicznej zespołu projektowego odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację projektu (opisane szerzej w rozdziale 5)
- B. Identyfikacja celów realizacji projektu i zgromadzenie informacji/danych niezbędnych do przeprowadzenia wstępnych analiz przedrealizacyjnych.
- C. Ocena zgodności koncepcji projektu z długofalową strategią podmiotu publicznego.
- D. Wstępna ocena wykonalności projektu i możliwości pozyskania wykonawców – wstępne testowanie rynku (analiza sposobów realizacji i finansowania podobnych inwestycji w kraju i za granicą).

Rysunek 4. Od pomysłu do rozliczenia projektu PPP



Źródło: opracowanie własne.

- E. Konsultacje społeczne, wstępna ocena warunków pozyskania akceptacji społecznej dla projektu. Promocja projektu.
- F. Opracowanie wstępnego harmonogramu działań w zakresie przygotowania projektu.

### I.2 Wybór doradców (szacunkowy okres: 4–6 miesięcy)

W przypadku bardziej skomplikowanych projektów, wymagających znaczących nakładów kapitałowych, wskazane jest zaangażowanie doświadczonych doradców zewnętrznych w celu istotnego wsparcia działań strony publicznej w fazie przygotowania do realizacji projektu.

Analiza i zdefiniowanie zakresu potrzeb doradczych oraz trybu postępowania.

- A. Ogłoszenie postępowania na wybór doradców.

- B. Ocena złożonych ofert oraz podpisanie odpowiednich umów.

### I.3 Przygotowanie analiz przedrealizacyjnych dla projektu (szacunkowy okres: 2–4 miesiące)

- A. Przygotowanie założeń ekonomiczno-finansowych, technicznych, prawno-organizacyjnych (szacunek kosztów kapitałowych, kosztów operacyjnych oraz przygotowanie harmonogramu dla realizacji projektu w PPP oraz metodą tradycyjną).
- B. Wykonanie analizy porównawczej realizacji projektu w modelu PPP i metodą tradycyjną.
- C. Testowanie rynku potencjalnych partnerów prywatnych oraz możliwości zaangażowania instytucji finansowych w projekt:





### Zapamiętaj

Warto ograniczyć liczbę potencjalnych partnerów prywatnych/koncesjonariuszy (do maksymalnie 5–6 podmiotów), z którymi prowadzony będzie dialog/negocjacje – głównie z uwagi na sprawność przeprowadzenia procesu uzgodnień i późniejszego wyboru. Zbyt mała liczba potencjalnych partnerów osłabia pozycję negocjacyjną podmiotu publicznego, ale zbyt duża – wydłuża proces uzgodnieniowy.

- weryfikacja zainteresowania sektora prywatnego realizacją projektu;
- weryfikacja założeń dot. wykonalności finansowej projektu tzw. bankowalności projektu;

D. Wybór optymalnego wariantu realizacji projektu i podjęcie decyzji o realizacji projektu PPP.

Wybór formy prawnej realizacji projektu (zinstytucjonalizowane PPP vs. umowne PPP) – rekomendacja w przedmiocie ścieżki wyboru partnera prywatnego, w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych bądź przepisy ustawy koncesyjnej, co podyktowane będzie wynikiem analiz dotyczących wynagradzania partnera prywatnego.

#### Rezultaty etapu I:

- Wybór formuły realizacji projektu;
- Przygotowanie wstępnej struktury projektu (prawnej, finansowej i technicznej) niezbędnej do wszczęcia procedury wyboru partnera prywatnego, jeżeli najbardziej odpowiednim sposobem jest realizacja projektu w PPP.

## II. Wybór partnera prywatnego i pozyskanie finansowania

#### Cele etapu II:

- Dopracowanie zakresu i struktury technicznej, prawnej i finansowej projektu w toku negocjacji ze stroną prywatną;

- Znalezienie doświadczonego partnera prywatnego;
- Pozyskanie środków na realizację projektu.

#### II.1 Postępowanie na wybór partnera prywatnego (szacowany czas ok. 6–12 miesięcy)

Wybór ścieżki dla postępowania na wybór partnera prywatnego (koncesja vs zamówienia publiczne) zależy od sposobu jego wynagradzania za świadczone usługi. W przypadku, gdy partner prywatny będzie czerpał samodzielnie całość lub większość przychodów bezpośrednio od użytkowników infrastruktury i usług publicznych, zastosowanie do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP będzie miał tryb koncesyjny. W pozostałych przypadkach, tj. gdy wynagrodzenie w całości lub w istotnej części opiera się na tzw. opłacie za dostępność (tj. płatność od zamawiającego, a nie od użytkowników) zastosowanie znajdują przepisy odnoszące się do zamówień publicznych Najczę-

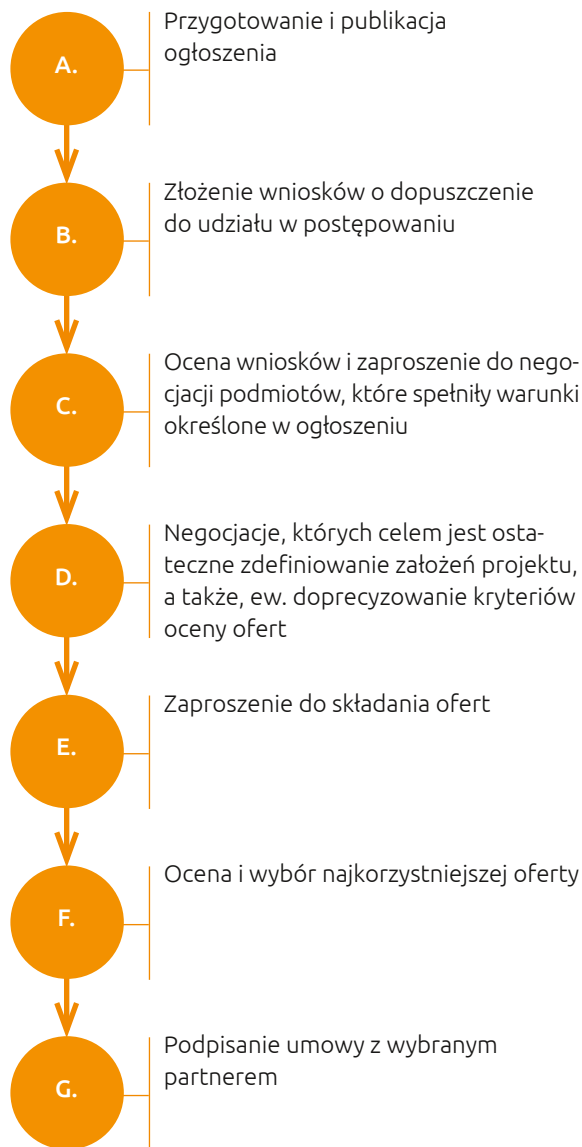
ściej wykorzystywanym w przypadku projektów PPP trybem jest dialog konkurencyjny (patrz rysunek 5), który jest najlepiej dostosowany do specyfiki tego typu projektów, bowiem umożliwia prowadzenie szczegółowych negocjacji z potencjalnymi wykonawcami wszystkich aspektów projektu (formalno-prawnych, ekonomiczno-finansowych, technicznych oraz organizacyjnych) w celu wypracowania ostatecznego zakresu prac i struktury projektu.

## II.2 Finalne zapewnienie finansowania projektu – (szacunkowy okres 3–12 miesięcy)

- A. Negocjacje z instytucjami finansowymi ostatecznych warunków finansowania na podstawie umowy o PPP i oferty partnera prywatnego.
- B. Monitoring konsultacji partnera prywatnego z instytucjami finansowymi.
- C. Weryfikacja warunków finansowania pozyskanego przez partnera prywatnego.
- D. Aktualizacja modelu finansowego, o ile to niezbędne.

Istotną kwestią jest moment, w którym zaczyna się poszukiwać finansowania dla projektu PPP. Dość często pojawiają się postulaty, że nie warto czekać aż do podpisania umowy o PPP. Poniżej w sposób syntetyczny zebraliśmy najważniejsze korzyści i wady łączenia procesu uzyskania finansowania z podpisaniem umowy o PPP.

**Rysunek 5. Wybór partnera prywatnego w procedurze dialogu konkurencyjnego**



Źródło: opracowanie własne.

### **Zalety:**

- a. Wyeliminowanie niepewności co do pozyskania finansowania przez wybranego partnera prywatnego i tym samym brak konieczności powtórzenia procedury wyboru partnera prywatnego w sytuacji, gdyby wybrany partner prywatny nie pozyskał finansowania po podpisaniu umowy o PPP.
- b. Wymaga od zamawiających i wykonawców wcześniejszego zaangażowania instytucji finansowych, które mogą wnieść cenny wkład w kształtowanie umowy o PPP i strukturyzowanie projektu, aby był bankowalny, co może pozytywnie wpłynąć na całościowy harmonogram realizacji prac.

### **Wady:**

- a. Wyższe koszty przygotowania projektu (w tym doradztwa) dla partnera prywatnego i pośrednio strony publicznej wynikające z konieczności prowadzenia przez partnera prywatnego ustaleń i negocjacji z instytucjami finansowymi w czasie, gdy nie wiadomo jeszcze, czy dany partner prywatny podpisze umowę o PPP.
- b. Niechęć (wysokie koszty transakcyjne) instytucji finansujących do angażowania się w projekt do czasu ostatecznej „wersji” SIWZ, a czasami nawet do złożenia ofert i wyboru partnera prywatnego. Instytucje finansowe składając wiążącą ofertę partnerowi prywatnemu ponoszą ryzyko, iż part-

ner prywatny, któremu złożyli ofertę, nie zostanie wybrany przez podmiot publiczny;

### **Rezultaty etapu II:**

- Podpisanie umowy o PPP z partnerem gwarantującym najkorzystniejsze warunki realizacji projektu;
- Zabezpieczenie środków finansowych na realizację projektu.

## **III. Zarządzanie umową o PPP**

### **Cele etapu III:**

- Efektywna współpraca strony publicznej i prywatnej przy realizacji projektu PPP zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym na etapie projektowania i budowy;
- Zapewnienie wysokich standardów jakościowych świadczonych usług na etapie eksploatacji i zarządzania.

### **III.1 Projektowanie i realizacja inwestycji (szacunkowy okres 2-5 lat zależnie od skali i zakresu projektu)**

- A. Monitoring i kontrola przez podmiot publiczny procesu wykonywania przez partnera prywatnego umowy o PPP.
- B. Protokolarny odbiór robót.

### III.2 Eksploatacja i zarządzanie projektem (szacunkowy okres 10-30 lat)

- A. Monitorowanie i kontrola procesu świadczenia usługi publicznej zgodnie z umową o PPP (ustalone parametry mierzone kluczowymi wskaźnikami efektywności).
- B. Zarządzanie i kontrola procesem rozliczeń finansowych (w tym płatności na rzecz partnera prywatnego).
- C. Aktywna współpraca z partnerem prywatnym, w tym wprowadzanie ew. zmian do projektu wraz z upływającym czasem i zmianami prawnymi, technologicznymi, społecznymi.
- D. Promocja projektu i efektywna komunikacja z interesariuszami projektu.

## Rola podmiotu publicznego w monitorowaniu standardu dostarczanych usług publicznych

Prawem, ale i obowiązkiem (w świetle polskiej ustawy o PPP) podmiotu publicznego jest monitoring i kontrola realizacji postanowień umowy o PPP. Podmiot publiczny monitoruje proces świadczenia usług i kontroluje działalność partnera prywatnego. Wprowadzenie odpowiedniego systemu raportowania jest konieczne, jeśli chce się uniknąć sytuacji problemowych i ewentualnych skutków finansowych.

Rygorystyczne podejście do kwestii kar umownych i ewentualnych potrąceń z wynagrodzenia – szczególnie w początkowej fazie eksploatacji – jest z reguły najlepszym sposobem skłonienia partnera prywatnego do dbałości o jakość świadczonych usług i realizacji zapisów umownych bez zakłóceń w trakcie całego okresu eksploatacji.

Skutecznym sposobem pomiaru jakości usług jest oparcie się na kluczowych wskaźnikach efektywności wyznaczających wymagania względem każdej usługi.

### III.3 Zakończenie realizacji projektu (szacunkowy okres 1-2 lata)

- A. Zamknięcie i rozliczenie projektu.
- B. Inwentaryzacja majątku.
- C. Finalna ewaluacja projektu.
- D. Ewentualne przejście od prywatnego partnera/koncesjonariusza przez podmiot publiczny składników majątkowych projektu (zgodnie z umową).

Zgodnie z ustawą o PPP po zakończeniu czasu trwania umowy partner prywatny przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia. Aby standard oddawanych składników był odpowiedni, strona publiczna powinna zabezpieczyć się np. ustanawiając w umowie o PPP precyzyjne parametry standardu zwracanych składników majątkowych.

Dodatkową kwestią jest precyzyjny mechanizm rozliczeń stron zarówno w momencie przedterminowego (z winy partnera prywatnego, podmiotu publicznego oraz siły wyższej) rozwiązania umowy o PPP, jak również jej wygaśnięcia w terminie określonym w umowie o PPP.

#### **Rezultaty etapu III:**

- Rozliczenie projektu na warunkach nie gorszych niż zagwarantowanych w umowie o PPP;
- Przejęcie nowej/zmodernizowanej infrastruktury;
- Zadowolenie społeczności ze standardów świadczonych usług.

## **4. Jak uniknąć błędów przygotowania w projektach PPP?**

### **Najczęstsze błędy w projektach PPP**

Polski rynek projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym rozwija się stopniowo, w wolnym tempie. Niewielka liczba projektów powoduje, że doświadczenia przyrastają powoli, dlatego tak ważne jest, aby upowszechniać nie tylko dobre praktyki, ale także przedstawiać błędy, których kolejne podmioty publiczne będą mogły uniknąć.

Istotnych wniosków dotyczących najczęściej popełnianych błędów w PPP dostarczają raporty instytucji kontrolnych (np. raport NIK z 2013 r.) oraz wspierających rozwój rynku PPP (Platforma PPP Ministerstwa Rozwoju, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości). Należy zwrócić uwagę, że obecnie jedynie w ograniczo-

nym zakresie możemy mówić o fazie realizacji projektów PPP w Polsce i analiza błędów w naturalny sposób ogranicza się do faz:

- przygotowania projektu,
- wyboru partnera,
- zawarcia umowy,
- uzyskania finansowania,
- rozpoczęcia jej realizacji.

## Przygotowanie projektu

Głównym błędem jest brak analiz przedrealizacyjnych oraz analizy rynku, które skutkują niewielkim zainteresowaniem postępowaniami. Rynek weryfikuje w ten sposób te spośród nich, które są niewystarczająco przygotowane lub oparte na nierealnych założeniach. Ilustracją tego błędu jest ramka 8.

O jakości analiz przedrealizacyjnych świadczy ich kompletność i przydatność w przeprowadzeniu postępowania i realizacji umowy. Czasem wysoka cena tego nie gwarantuje. Zlecający analizy powinien otrzymać materiał, który pozwoli racjonalnie kształtować założenia projektu, model podziału ryzyka i zadań, strukturę finansowania. Jeśli błędy te nie zostaną wyeliminowane na wcześniejszych etapach, mogą skutkować opóźnieniami bądź utrudnieniem realizacji umowy na późniejszych etapach. Błędem jest także dzielenie analiz i odkładanie ich części na późniejszy etap postępowania lub po zawarciu umowy (np. szczegółowej analizy efek-

### Ramka 8

#### Skutki braku analiz przedrealizacyjnych

Mimo planowanego projektu PPP nie przeprowadzono sformalizowanych analiz, które pozwoliłyby określić warunki jego realizacji, finansowania i podziału ryzyka.

Ich brak spowodował ustalenie bez uwzględnienia faktycznych cech projektu:

- okresu zwrotu nakładów koncesjonariusza – założono 30 lat na podstawie ogólnych uregulowań zawartych w ustawie o koncesji
- szacunkowej wartości koncesji, która na etapie negocjacji była kwestionowana przez oferenta.

Pominięto także analizę rynku i, w rezultacie, nie konsultowano z potencjalnymi oferentami planowanej inwestycji. W postępowaniu prowadzono negocjacje z jednym podmiotem, które w związku z brakiem woli korekty założeń ze strony miasta, zakończyły się niepowodzeniem.

Ostatecznie zaniechano planowanej realizacji inwestycji w formule PPP i przeprowadzono ją ze środków miejskich mimo założeń, aby nie stanowiła ona dodatkowego obciążenia dla budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podst. Raportu NIK.

tywności zastosowania formuły PPP oraz identyfikacji, oceny i alokacji ryzyka). Analizy przeprowadzone z opóźnieniem nie spełnią swojej roli, podobnie jak zastosowanie analiz zdezaktualizowanych. Upływ czasu powinien skłaniać do wnikliwej oceny zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań prawnych, podatkowych i finansowych projektu.

Do etapu przygotowań należy także zaliczyć przeprowadzenie konsultacji społecznych (patrz rozdział 6), szczególnie w projektach o silnym oddziaływaniu na lokalną społeczność. Gdy konsultacje prowadzone są równoległe z postępowaniem na wybór partnera prywatnego, warto, aby jednym z wymogów było uwzględnienie wyników konsultacji.

## Wybór partnera prywatnego

Wiele jednostek sektora rządowego i samorządowego rozważa PPP jako alternatywę dla tradycyjnego trybu realizacji inwestycji. Część zaczyna myśleć o PPP z powodu braku środków lub zbyt wysokiego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Właśnie z powodów finansowych okazuje się najczęściej, że inwestycja planowana do realizacji ze środków budżetowych, musi być odsunięta w czasie. Wtedy pojawia się pomysł na PPP, a wykonana wcześniej dokumentacja techniczna wydaje się być idealnym wkładem do postępowania. Jak mylnie może być to założenie, pokazują doświadczenia z przygotowania pro-

jektu przebudowy domu opieki społecznej na potrzeby zakładu opiekuńczo-leczniczego. Historia projektu to kilka podejść do różnych funkcji społecznych i okoltzdrowotnych w określonej lokalizacji. Poszukiwanie partnera prywatnego okazało się tym trudniejsze, że w dokumentach znajdowała się narzucona dokumentacja techniczna, wymagana przez gminę, a w opinii oferenta – wadliwa. Na szczęście dzięki dobrej współpracy udało się pokonać te trudności. Konieczność zastosowania wcześniej opracowanej dokumentacji okazała się jednym z problemów formalnych w trakcie procedury wyboru, wpływającym na przewlekłe postępowanie.

Kolejnym problemem związanym z wyborem partnerów prywatnych jest możliwość wystąpienia nierównego traktowania oferentów. Odmiennie traktowanie oferentów jest niedopuszczalną praktyką, nie podlega więc szczegółowemu omówieniu.

Czasem potrzebna staje się zmiana warunków już po ogłoszeniu postępowania. Nawet jeśli zmiana wychodzi naprzeciw oczekiwaniom potencjalnych oferentów, powinny one zostać zidentyfikowane na wcześniejszym etapie i zostać uwzględnione od początku w ogłoszeniu o koncesji. Niedopatrzaniem w procedurze wyboru partnera może być też niewystarczające udokumentowanie procesu negocjacji. Należy zadbać o właściwe udokumentowanie negocjacji z kandydatami, zaproszeń kierowanych do kandydatów do złożenia ofert wraz z opisem warunków zamówienia oraz samego postępowania.

Wybór partnera prywatnego w PPP to specyficzny

typ zamówienia publicznego, do którego stosują się wymogi prawa zamówień publicznych dotyczące zmian w trwających postępowaniach, wzywania oferentów do uzupełnień i dokumentowania przekazania zaproszeń do złożenia oferty wszystkim potencjalnym oferentom.

## Zawieranie umów niekorzystnych dla podmiotu publicznego

Umowy w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają precyzyjnego określenia obowiązków i zadań stron, co wiąże się ze żmudnym procesem przygotowań. W efekcie powstają często rozbudowane umowy przedstawiające szczegółowo różnorodne scenariusze przebiegu realizacji umowy wraz z ich konsekwencjami dla wszystkich stron. Przykładami takich umów są umowy dotyczące budowy autostrad i dworców kolejowych, a także szpitala w Żywcu. Prostsze, ale równie precyzyjne umowy zawarto w Jaworznie (szpital nefrologiczny i oddział dializ), w Radzionkowie (termomodernizacja) oraz w Krakowie (cmentarz ze spopielnarnią). Niezależnie od formy umowy powinna ona zabezpieczać interes obu stron (patrz ramka 9). Ze względu na długoterminowy charakter przedsięwzięcia powinna przewidywać i wyceniać skutki czasowego bądź stałego zaprzestania przez partnera prywatnego realizacji umowy bądź obniżenia jakości świadczonych usług. Umowa musi więc określać konsekwencje finansowe przerwania realizacji usługi, a także okres koncesji

### Ramka 9

#### Nieprawidłowe przeniesienie ryzyk

W umowie stwierdzono, że ryzyko budowy, eksploatacji i popytu przeniesione zostało na koncesjonariusza. Tymczasem szczegółowe zapisy umowy prowadzą do odmiennych wniosków, np.:

- pod rygorem konieczności wypłaty odszkodowania podmiot publiczny zagwarantował koncesjonariuszowi minimalną ilość odbieranej energii
- zobowiązał się także do ponoszenia kosztów eksploatacji węzłów i sieci ciepłowniczej oraz jej rozbudowy w przypadku pozyskania nowych odbiorców
- zakładał zwrot nakładów inwestycyjnych dla partnera prywatnego w sytuacji, gdy z przyczyn leżących po stronie koncesjonariusza okres realizacji usługi zostanie skrócony.

Ogólna deklaracja przeniesienia ryzyka na partnera prywatnego bez dokładnego przestudiowania zapisów szczegółowych może być zwodnicza.

Źródło: opracowanie własne na podst. Raportu NIK.

wynikający z analizy okresu zwrotu nakładów inwestycyjnych. Wydłużenie terminu koncesji ponad czas potrzebny do zwrotu nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego jest narażeniem podmiotu publicznego na straty z powodu opóźnienia możliwości pobierania przez gminę pożytków z infrastruktury.



Problemem w trakcie zawierania umów, zwłaszcza w postępowaniach o charakterze lokalnym, może być dominująca pozycja podmiotu publicznego wobec małych i średnich przedsiębiorstw, które zgłaszają się do postępowania. Jest to naturalna dysproporcja w takiej sytuacji, ale od postawy przedstawicieli podmiotu publicznego zależy, jak będzie odbierana przez oferentów i czy nie będzie prowadziła do zbytowego ograniczenia możliwości uzyskiwania zysków przez partnera.

## Opóźnienie realizacji umów

W większości przypadków opóźnienie rozpoczęcia realizacji umowy wynika z przyczyn niezależnych od stron, np. przedłużającej się procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zdarzają się jednak sytuacje, kiedy założenia dotyczące rozpoczęcia projektu okazują się zbyt optymistyczne. Przykładem może być przedłużający się proces przekazywania nieruchomości aportem do utworzonej spółki, ale też brak uzyskania zakładanego dofinansowania unijnego. Jeżeli zapisy umowy nie uzależniają realizacji inwestycji od pozyskania środków unijnych, to partner prywatny powinien realizować ją np. w mniejszym zakresie. Jest to szczególnie ważne dla podmiotów publicznych, które w obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) będą realizować projekty hybrydowe.

## Rozwiązania zarządcze, formalno-prawne i finansowe zabezpieczające przed błędami

Z badań rynku PPP w Polsce wynika, że najbardziej skutecznym działaniem zapobiegającym błędom jest przeprowadzenie skrupulatnych i szczegółowych analiz przedrealizacyjnych: ekonomicznych, prawnych i technicznych. Większości uchybień zidentyfikowanych przez NIK oraz wskazywanych przez respondentów można by uniknąć właśnie dzięki analizom. Szczególnie istotne są one, aby:

- dokonać wyboru między projektem koncesyjnym a innymi modelami PPP,
- prawidłowo wyważyć podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym,
- odpowiednio do ogólnych sformułowań uszczegółowić zapisy umowy, szczególnie w odniesieniu do mechanizmu płatności, scenariuszy przebiegu przedsięwzięcia i konsekwencji finansowych dla obu stron w razie wystąpienia różnych sytuacji, których przewidzenie jest możliwe na podstawie analogicznych projektów,
- prawidłowo określić czas realizacji projektu,
- przewidzieć kolejne kroki w realizacji projektu.

Należy podkreślić także znaczenie włączenia doradców w proces przygotowania projektu. Wśród anulowanych postępowania planowanych jako PPP dominują te, w których nie przeprowadzono analiz lub nie zatrud-

niono doradcy (patrz załącznik 2). Jego pojawienie się w projekcie znacząco podnosi prawdopodobieństwo pozytywnego zakończenia postępowania.

Rezultatem właściwie przeprowadzonych analiz i odpowiedniego wsparcia doradczego jest struktura projektu, w którym zastosowano szyte na miarę rozwiązania formalno-prawne:

- procedury wewnętrzne umożliwiające transparentny i równy proces negocjacji i wyboru partnera prywatnego zgodny z przepisami,
- właściwy podział zadań i ryzyk w umowie,
- przygotowanie kolejnych kroków realizacji umowy (np. przekazania aportem nieruchomości do tworzonej spółki celowej),

i finansowe:

- dopasowanie mechanizmu płatności do zakładanego podziału ryzyk,
- zabezpieczenie realizacji umowy nawet w przypadku różnych wariantów zapewnienia finansowania,
- uniezależnienie realizacji umowy od jednego źródła finansowania.

Podsumowując należy podkreślić, że na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia PPP fundamentalnym elementem jest rzetelna analiza prawdopodobnych zdarzeń i przewidywanie ich konsekwencji prawnych oraz finansowych.

## 5. Zespół projektowy

### Rola zespołu projektowego oraz doradców zewnętrznych

Realizacja projektu PPP, szczególnie w sytuacji, kiedy podmiot publiczny nie ma doświadczenia w przygotowaniu i zarządzaniu projektami PPP, może być trudna i obarczona ryzykiem niepowodzenia. Dlatego też na wczesnym etapie koncepcyjnym należy powołać **dedykowany zespół oraz rozważyć zasadność zatrudnienia doradców, wybranych w procedurze konkurencyjnej** (patrz ramka 10).

Bardzo istotnym atutem doradców zewnętrznych jest większe doświadczenie i uczestnictwo w innych projektach PPP. Skorzystanie ze wsparcia doradczego jest szczególnie istotne w przypadku, gdy projekt re-

alizowany przez podmiot publiczny ma charakter pilotażowy. Wsparcie doradców to często większa szansa na sprawne i efektywne prowadzenie negocjacji z potencjalnymi wykonawcami. Obecność profesjonalnej firmy doradczej przy stole negocjacyjnym pozytywnie wpływa również na konkurencyjność ofert, gdyż wykonawcy reprezentowani przez renomowane firmy chętniej biorą udział w takich postępowaniach, w których podmiot publiczny korzysta z doradztwa. Zakres prac, które podmiot publiczny powierzy doradcom, będzie uzależniony od kompetencji i doświadczenia członków wchodzących w skład zespołu ds. PPP.

Zespół zadaniowy podmiotu publicznego powinien być powołany już **w fazie koncepcyjnej projektu**. Członkowie zespołu powinni mieć precyzyjnie określone obowiązki, wyznaczony harmonogram prac oraz cele do osiągnięcia, jak również, jeżeli mają inne obowiązki zawodowe, dostatecznie dużo czasu na pracę nad projektem PPP.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że zakres zagadnień związanych z przygotowaniem i realizacją projektu PPP jest bardzo podobny w przypadku dużych i małych projektów (w szczególności analizy finansowe, prawne i techniczne, przygotowanie treści umowy PPP, wybór optymalnego mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego, negocjacje z potencjalnymi partnerami prywatnymi, proces wyboru partnera prywatnego), dlatego zakres wymaganych kompetencji członków zespołu ds. PPP oraz zakres usług doradczych zleczanych

podmiotom zewnętrznym będzie również zbliżony. Przy realizacji inwestycji o stosunkowo niedużym zakresie, zespół projektowy powinien legitymować się wiedzą nie tylko z różnych dziedzin, ale również powinien być przygotowany, przynajmniej teoretycznie (szkolenia), do uczestnictwa w przedsięwzięciu realizowanym w formule PPP.

## Skład zespołu ds. PPP

Zespół projektowy ds. PPP powołany przez podmiot publiczny przyjmuje całościową odpowiedzialność za projekt PPP. Zespół projektowy powinien składać się z pracowników, mających bezpośrednią wiedzę o projekcie, procesie ofertowym i formule PPP, a jednocześnie orientujących się w kwestiach: postępowania przetargowego, administrowania umową, finansowych i prawnych. Istotne jest także, aby w zespole były osoby z przygotowaniem technicznym, i znajomością usług, jakie mają być świadczone na rzecz podmiotu publicznego.

Zadania i skład osobowy zespołu będą zmieniać się wraz z przechodzeniem przez kolejne etapy w cyklu życia projektu (patrz rysunek 6 oraz rozdział 4): przykładowo członek zespołu ds. zamówień publicznych będzie szczególnie zaangażowany w proces wyboru partnera prywatnego, ale na etapie eksploatacji obiektu jego rola będzie ograniczona, ponieważ istotniejsze będzie monitorowanie określonych w umowie o PPP

### Ramka 10

#### Kryteria wyboru doradców

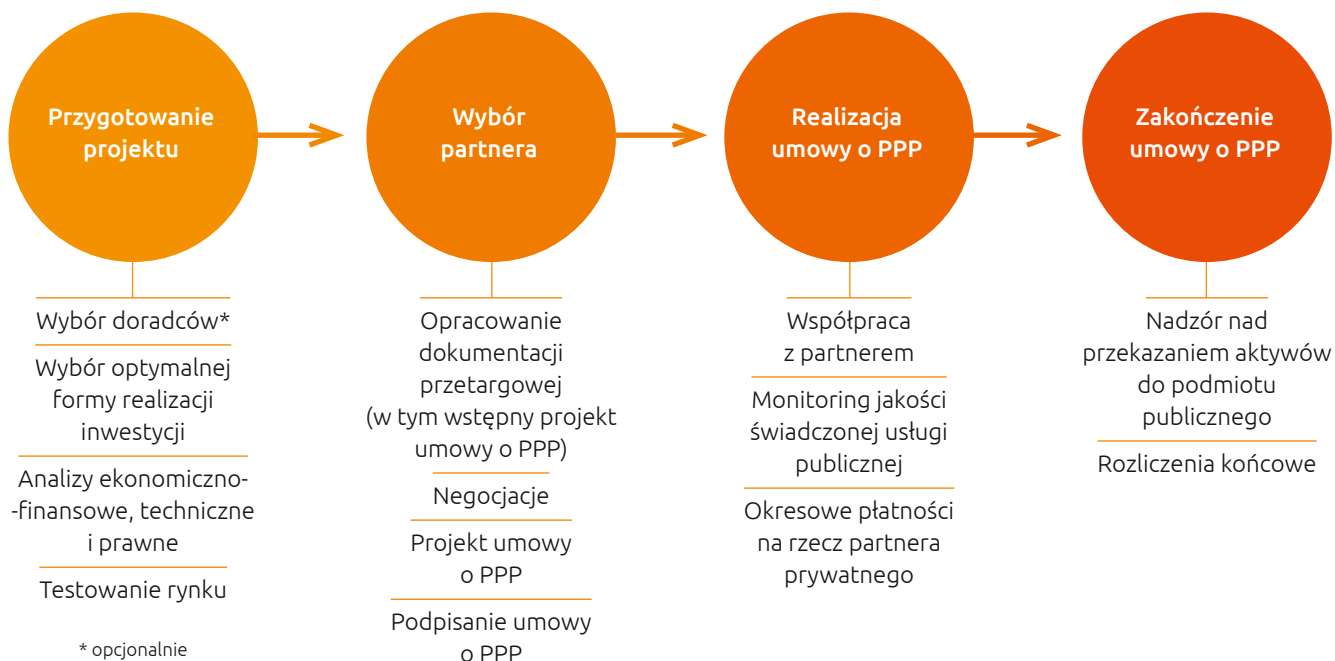
Specjalistyczny charakter usług wymaga od zamawiającego wyboru doradcy, który reprezentuje określone kompetencje. Absolutnie niezbędne jest stosowanie w postępowaniu na wybór doradcy kryteriów jakościowych, które obok ceny uzupełniają analizę i badanie ofert przez zamawiającego. Usługi doradcze zamawiane na potrzeby skomplikowanego procesu realizacji projektu PPP nie mogą opierać się jedynie o kryterium ceny. Wielokryterialna ocena ofert opiera się na dążeniu do uzyskania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (tj. przedstawiającej najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów).

W tym zakresie Zamawiający będzie określał w odniesieniu do doradców:

- warunki posiadania wiedzy i doświadczenia
- warunki dysponowania osobami zdolnymi do realizacji zamówienia.

wskaźników jakościowych. Zespół ds. PPP przekształca się wówczas w zespół monitorujący. Ze względu na długotrwałość współpracy w ramach PPP należy także zadbać o jasny obieg informacji i archiwizację dokumentów (wytworzenie tzw. pamięci instytucjonalnej), tak by osoby, które za 10-15 lat przejmą nadzór nad realizacją umowy o PPP, mogły bezproblemowo przystąpić do wypełniania obowiązków, bez wykonywania żmudnej pracy archiwisty.

Rysunek 6. Zadania zespołu ds. PPP w różnych fazach cyklu życia projektu PPP



Źródło: opracowanie własne.

## Zespół ds. PPP w sektorze publicznym w małym projekcie termomodernizacyjnym (Karczew)

Kierownik zamawiającego powołał do zespołu następujące osoby:

- przewodniczącego zespołu,
- specjalistę w zakresie zamówień publicznych,
- specjalistę w zakresie nieruchomości,
- architekta, inżyniera budownictwa,
- specjalistę ds. zamówień publicznych,
- koordynatora ds. realizacji inwestycji w formule PPP,
- przedstawiciela doradcy (doradców) zewnętrznych.

**Przewodniczący zespołu**, który miał prawo do podejmowania wiążących decyzji w imieniu podmiotu publicznego, pełnił również funkcję przewodniczącego komisji przetargowej odpowiedzialnej za przeprowadzenie procesu wyboru partnera prywatnego. Przewodniczący uczestniczył w każdej rundzie negocjacji, odpowiadając na pytania uczestników, podejmował decyzje w kwestiach budzących wątpliwości oraz dokonywał podziału pracy między członków zespołu. **Właściwe umocowanie przewodniczącego pozwoliło na podtrzymanie dynamiki postępowania.** Czasochłonne przekazywanie pytań do kierownika zamawiającego i oczekiwanie na odpowiedzi nie było konieczne. Niezwłoczne udziela-

nie odpowiedzi pozwoliło zminimalizować liczbę rund negocjacyjnych. Wpłynęło to zarówno na sprawność procesu, jak i na merytoryczny poziom negocjacji.

Rola **skarbnika (głównego księgowego)** rozpoczęła się już z chwilą zainicjowania pomysłu na realizację projektu w formule PPP i polegała na przygotowaniu analizy finansowej i ekonomicznej. Dzięki niej kierownik zamawiającego mógł w pełni świadomie podjąć decyzję o tym czy warto realizować projekt w formule PPP, czy może korzystniej byłoby zrealizować zadanie w inny sposób. Na etapie negocjacji skarbnik zwracał uwagę na aspekty finansowe inwestycji, a także na bardzo istotne kwestie podatkowe oraz podział ryzyka między stronami umowy. Skarbnik analizował również koszty podmiotu prywatnego w całym okresie trwania umowy o PPP, w tym w szczególności koszty związane z wypłatą wynagrodzenia dla partnera prywatnego. Rolą skarbnika było również dokonanie odpowiednich korekt w budżecie jednostki oraz w wieloletniej prognozie finansowej.

Bardzo istotna była rola specjalisty ds. nieruchomości. Jego zadaniem było zweryfikowanie czy podmiot publiczny ma tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Partner prywatny najczęściej w ramach obowiązków wynikających z umowy PPP wykonuje projekty techniczne planowanego przedsięwzięcia, a następnie uzyskuje pozwolenie na budowę (lub dokonuje zgłoszenia zamiaru wykonania prac). Uzyskanie pozwolenia na budowę jest możliwe tylko wtedy, gdy składający wniosek ma prawo do dysponowania

nieruchomością na cele budowlane. W przeciwnym razie umowa o PPP nie może zostać zrealizowana. W praktyce podmiot publiczny może upoważnić partnera prywatnego do uzyskania wszelkich stosownych decyzji administracyjnych, ale nie może przenieść praw, których sam nie posiada.

Zaangażowanie osoby **legitymującej się wykształceniem budowlanym** było kluczowe na etapie tworzenia programu funkcjonalno – użytkowego (PFU); podczas negocjacji z wykonawcami oraz na etapie realizacji umowy o PPP. Aby zabezpieczyć interes strony publicznej, zakres prac powinien być określony precyzyjnie i zgodnie z potrzebami zamawiającego, a także zrozumiały dla partnera prywatnego. Na etapie negocjacji autor PFU odpowiada na pytania, a także ustosunkowuje się do proponowanych rozwiązań alternatywnych. Często bowiem strona prywatna zgłasza własne pomysły, a przedstawiciele podmiotu publicznego powinni je rozważać pod względem merytorycznym. Podczas realizacji umowy bardzo ważna jest współpraca autora PFU z inspektorem nadzoru, który ze strony podmiotu publicznego nadzoruje proces budowlany.

**Specjalista do spraw zamówień publicznych** wykonywał zadania związane z aspektami formalnymi procedury, w tym zapewnił przestrzeganie terminów proceduralnych, dotyczących ogłoszeń o dopuszczenie do udziału w procedurze, terminów złożenia wniosków, spełnienia warunków formalnych itp. Specjalista

ten ściśle współpracował z doradcą zewnętrznym, który odpowiadał za kwestie proceduralne.

**Koordinator prac zespołu ds. PPP** czuwał nad przepływem informacji między uczestnikami zarówno na etapie negocjacji, jak i podczas realizacji inwestycji.

### Zapamiętaj

- Zespół ds. PPP w jednostce publicznej jest konieczny, aby móc sprawnie przygotować projekt, wybrać partnera prywatnego i kontrolować poprawność wykonania postanowień umowy o PPP
- Wytwarzaj pamięć instytucjonalną (gromadź wiedzę, doświadczenie i kompetencje)
- Korzystaj z doradztwa zewnętrznego tam, gdzie kompetencje zespołu są niewystarczające.



## 6. Komunikacja społeczna

### Rola komunikacji społecznej w PPP

Przedsięwzięcia realizowane w formule PPP wciąż wzbudzają w Polsce wiele kontrowersji, mimo że poziom wiedzy o projektach PPP w ostatnich latach systematycznie rośnie. O ile zaangażowanie partnerów prywatnych do projektów infrastrukturalnych na świecie budzi pozytywne skojarzenia, w Polsce nadal funkcjonuje wiele negatywnych stereotypów związanych z partnerstwem publiczno – prywatnym (omówiliśmy je w rozdziale 1). Informowanie o projekcie jest szczególnie istotne w przypadku sektorów „wrażliwych”, na przykład w projektach budowy i eksploatacji oczyszczal-

ni ścieków, spalarni odpadów czy też tych z sektora funeralnego. Obawy mogą dotyczyć wpływu projektu na otoczenie, jego uciążliwości czy ryzyka obniżenia cen sąsiednich nieruchomości. Niekiedy są także związane ze strachem o utratę miejsc pracy (np. wśród pracowników spółki komunalnej dotąd zajmującej się tą usługą publiczną, która ma być teraz realizowana w formule PPP) czy też o wzrost opłat za korzystanie z usługi (np. w sektorze ochrony zdrowia).

Każda inwestycja publiczna realizowana z udziałem partnera prywatnego wymaga uzyskania aprobaty opinii społecznej. Można ją osiągnąć poprzez odpowiedni przepływ informacji, wdrożenie określonych procedur i standardów. Właściwa strategia komunikacyjna pozwala z jednej strony zredukować obawy społeczne, a z drugiej zebrać dodatkowe informacje, które mogą wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności inwestycji i lepsze dopasowanie usług do potrzeb mieszkańców.

**Kluczowymi elementami strategii komunikacyjnej dla projektów PPP są: komunikacja wewnątrz jednostki publicznej, angażowanie społeczności lokalnej oraz komunikacja zewnętrzna.** W praktyce poszczególne składowe będą się przenikać i uzupełniać, ponieważ część podejmowanych działań komunikacyjnych będzie miała więcej niż jeden rodzaj odbiorców (patrz rysunek 7 oraz studium przypadku opisane w dalszej części rozdziału).

## Komunikacja wewnętrzna

Punktem wyjścia strategii komunikacyjnej jest **akceptacja dla przedsięwzięcia PPP w jednostkach publicznych** odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację projektu PPP. W szczególności istotne jest przekonanie (idealnie w oparciu o przeprowadzone wcześniej analizy) o wyborze PPP jako najbardziej optymalnej formy wykonania danej inwestycji. Spójny przekaz powinien wyphywać zarówno z samej jednostki realizującej projekt, jak również z jej organu założycielskiego. Przykładowo publiczny szpital powiatowy planujący realizować projekt PPP powinien w pierwszej kolejności uzyskać akceptację organu założycielskiego na szczeblu powiatowym. Trudno sobie wyobrazić prowadzenie procesu związanego z wyborem partnera prywatnego do realizacji umowy o PPP bez uzyskania stosownych uzgodnień związanych z wypłatą wynagrodzenia dla partnera prywatnego (np. w formie kontrasygnaty umowy o PPP przez skarbnika czy też poprzez podjęcie stosownej uchwały lub zapis stosownych zobowiązań finansowych w Wieloletniej Prognozie Finansowej). Niejednokrotnie władze jednostki publicznej (np. burmistrz) nie mają poparcia w radzie. Niezwykle istotne jest zatem również przekonanie radnych, że decyzja o współpracy z podmiotem prywatnym w ramach PPP jest optymalna i podjęta w żywotnym interesie mieszkańców. W przeciwnym razie, przy opozycyjnej radzie, powodzenie projektu PPP może być zagrożone.



Rysunek 7. Elementy komunikacji społecznej



Źródło: opracowanie własne.

W ramach komunikacji wewnętrznej warto wykorzystać narzędzia istniejące w jednostce (intranet, wewnętrzny biuletyn informacyjny itp.) w celu informowania pracowników o działaniach prowadzonych w ramach realizacji projektu. Przystępując do projektu PPP warto również zaplanować program szkoleniowy dla szerokiego grona pracowników (np. w formie e-learningu lub webinarium) w celu zapoznania ich ze specyfiką PPP. Pomoże to złagodzić obawy związane z formułą PPP (przykładowo źródłem niepokoju może być obawa przed redukcją zatrudnienia w jednostce

publicznej w związku ze zleceniem części zadań publicznych do realizacji partnerowi prywatnemu na podstawie umowy o PPP).

## Angażowanie społeczności lokalnej

Kluczowym czynnikiem sukcesu projektów PPP jest aktywne włączanie w proces możliwie szerokiego grona osób, reprezentujących różne grupy interesariuszy (przedsiębiorców, mieszkańców, organizacje ekologiczne, właściciele nieruchomości i inne). Coraz częściej stosowane partycypacyjne podejście daje bowiem gwarancję wzięcia pod uwagę interesów i potrzeb wszystkich grup interesariuszy i wypracowanie rozwiązań adekwatnych do możliwości oraz zasobów lokalnych wspólnot. Konsultacje społeczne mogą mieć formę ankiet lub spotkań z interesariuszami. Dużą rolę odgrywa również obecnie komunikacja przy wykorzystaniu mediów społecznościowych. Doświadczenia z Europy Zachodniej wskazują, że inwestycje, które nie zostały poprzedzone konsultacjami ze społecznością lokalną, napotykały znaczny opór podczas realizacji.

## Komunikacja zewnętrzna

Ze względu na ciągle dość małą popularność formuły PPP w Polsce, podstawowym celem komunikacji społecznej powinno być przede wszystkim rzetelne infor-

mowanie opinii publicznej o kolejnych etapach realizacji prowadzonych działań i akcentowanie ich przejrzystości. Należy również kłaść nacisk na różnice pomiędzy PPP a prywatyzacją, która w odniesieniu do sektorów wrażliwych społecznie (np. ochrona zdrowia, mieszkalnictwo komunalne) bywa powszechnie krytykowana.

Komunikacja powinna być skierowana do bardzo szerokiej grupy odbiorców, co jest szczególnie ważne w odniesieniu do inwestycji, które mogą być postrzegane jako ingerencja sektora prywatnego w „dobro narodowe” – np. wykorzystanie formuły PPP do rewitalizacji historycznych budynków użyteczności publicznej.

Brak wystarczającej wiedzy na temat specyfiki PPP może być również źródłem obawy, że konsumenci poniosą wyższe koszty wynikające z zaangażowania sektora prywatnego do świadczenia usług publicznych. W ramach komunikacji zewnętrznej należy więc rzetelnie informować o kosztach i korzyściach społecznych podejmowanych działań.

Warto również podkreślić, że projekty inwestycyjne w zależności od ich charakteru mogą być komentowane nie tylko przez media lokalne, ale także – jako że PPP jest formułą mało powszechną w Polsce – przez media ogólnopolskie. Co więcej, działania na szczeblu lokalnym mogą być relacjonowane i interpretowane w kontekście politycznym, a projekt PPP może stać się narzędziem do ataku oponentów. Z tego względu komunikacja zewnętrzna powinna być prowadzona profesjonalnie,

w sposób otwarty i przejrzysty, a jednocześnie ostrożny i wielowymiarowy.

Podstawową intencją podmiotu publicznego w zakresie komunikacji społecznej powinno być dążenie do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa i wzmacniania kredytu zaufania społecznego dla strony publicznej oraz jej działań.

W krajach wyspecjalizowanych w realizacji przedsięwzięć w formule PPP, dużą wagę przywiązuje się do przejrzystości całego procesu, nie ograniczając się wyłącznie do etapu przygotowań i wyboru partnera prywatnego. Ocena poprawności świadczenia usług wynikających z umów PPP przez partnerów prywatnych jest prowadzona systematycznie, a sprawozdania z realizacji podpisanych umów są dostępne publicznie.

## **Konsultacje społeczne w projekcie „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów”**

### **O inwestycji**

Przedsięwzięcie, o wartości ponad 100 mln zł, miało na celu rewitalizację terenów przydworcowych w Sopocie wraz z przebudową układu komunikacyjnego na tym obszarze oraz stworzenie funkcjonalnej przestrzeni miejskiej. Projekt uzyskał wsparcie pożyczkowe

(41 mln zł) w ramach Inicjatywy „Jessica” (pierwsze PPP w Europie z takim współfinansowaniem).

Dworzec kolejowy stanowi naturalną bramę do każdego miasta. Okolice sopockiego dworca należały do najbardziej nieestetycznych i zaniedbanych miejsc w kurorcie i były jego antywizytówką. Przebudowa okolic dworca była wskazywana przez mieszkańców Sopotu jako oczekiwana i pilna inwestycja publiczna.

## Komunikacja wewnętrzna

Komunikowanie idei projektu rozpoczęto od pracowników urzędu i jednostek miejskich. Pracownicy urzędu byli informowani i zapraszani na wszystkie wydarzenia związane z inwestycją. Dlatego też stali się w pewnym stopniu naturalnymi ambasadorami projektu.

Podmiotem w procesie komunikowania byli również radni, którzy w formie uchwał wyrazili zgodę na: podpisanie umowy z PKP, obrany wariant realizacji inwestycji i przekazanie ziemi inwestorowi. Radni uczestniczyli w spotkaniach, otrzymywali informacje na temat postępów prac, zadawali pytania w interesujących ich kwestiach w formie interpelacji i zapytań.

## Angażowanie społeczności lokalnej

Miasto włączało w swoje działania społeczność lokalną. W tym celu podjęto wiele działań, między innymi:

- Ankieta wśród mieszkańców i turystów na temat potrzeb i oczekiwań wobec planowanej inwestycji



## Raport o inwestycji sopockiej

Raport projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów” jest dostępny na stronie internetowej Platformy PPP.



- Prezentacja PFU i koncepcji architektonicznych zgłoszonych przez oferentów w Urzędzie Miasta Sopotu i podczas spotkań z mieszkańcami
- Spotkania z prezydentem miasta i konsultacje bezpośrednie
- Konsultacje branżowe, m.in. z Honorową Radą Architektów Sopotu i branżą turystyczną
- Wizualizacje wybranej koncepcji (strona www urzędu, plansze w holu urzędu)
- Wirtualny spacer po inwestycji
- Makieta dworca
- Sonda dotycząca zmiany nazwy stacji kolejowej
- Dzień otwarty na placu budowy
- Ulotki, kartki pocztowe i puzzle z wizualizacjami inwestycji
- Banery, ulotki i ogłoszenia informujące o zmianach w ruchu drogowym na terenie inwestycji
- Konsultacje ze środowiskiem osób niepełnosprawnych.

## Komunikacja zewnętrzna

Podpisanie umowy o PPP odbyło się w świetle kamer i było szeroko relacjonowane przez media. W każdym komunikacie prasowym i umieszczanym na stronie www znajdowała się informacja o samym projekcie i wyjaśnienie, jaki był jego cel i kto ponosi jego koszty. Unikatowość projektu hybrydowego oraz bardzo wyczekiwana rewitalizacja zaniedbanego fragmentu miasta, dały doskonałą okazję do szerokiego informowania o inwestycji. Zarówno Prezydent Miasta jak i pracownicy prezentowali sopocki projekt na targach, konferencjach, w branżowej prasie. Inwestycja otrzymała już kilka nagród, m.in. została TOP Inwestycją Komunalną 2016 r.

## Jedno źródło informacji

Główny ciężar komunikowania zarówno idei PPP, jak i samej inwestycji, faz realizacyjnych, ale również kłopotów na placu budowy, wzięła na siebie gmina, mając świadomość, że inwestor nie ma doświadczenia, które pozwalałoby mu w pełni zarządzać całym procesem informacyjno – komunikacyjnym. Cały zespół inwestora był niezwykle przychylny i pomocny w udzielaniu informacji, ale główny ciężar spoczął na barkach gminy. To spowodowało, że nawet w trudnych momentach, nie było ryzyka chaosu informacyjnego.

## Efekty

Inwestycja po oddaniu została dobrze przyjęta przez mieszkańców. Wizualizacje okazały się realistyczne, mieszkańcy nie mieli poczucia, że zostali oszukani czy wprowadzeni w błąd.

Goście odwiedzający kurort również dostrzegają ogromną różnicę jakościową, szczególnie ci, którzy wciąż pamiętają, w jakich warunkach byli obsługiwani w starym dworcu PKP i w jego najbliższym otoczeniu.

### Zapamiętaj

- Informuj o projekcie od samego początku
- Pracownicy urzędu mogą być ambasadorami inwestycji
- Rozmawiaj z mieszkańcami
- Komunikuj się z otoczeniem
- Dbaj o spójny przekaz informacji.



## 7. Dekalog PPP

Na podstawie analizy projektów PPP prowadzonych w Polsce prezentujemy poniżej w formie rekomendacji dobre praktyki, zwiększające szansę powodzenia projektów PPP. Zalecenia, ujęte w formie dekalogu, są oparte o logikę projektową: pokazują, jak prawidłowo prowadzić proces od pomysłu do postępowania na wybór partnera prywatnego. Dekalog jest również syntetycznym podsumowaniem dotychczasowych ustaleń, zaprezentowanych w niniejszym Przewodniku.

### 1. Powołaj zespół projektowy i zaplanuj kolejne działania

W Twojej jednostce musi powstać multidyscyplinarny zespół, który będzie znał projekt od A do Z. Dlaczego jest to tak istotne, wyjaśniliśmy na przykładzie inwestycji sopockiej i karczewskiej w poprzednich rozdziałach.



### Dekalog PPP

1. Powołaj zespół projektowy i zaplanuj kolejne działania.
2. Naszkicuj podział zadań i ryzyk w projekcie PPP, który planujesz.
3. Sprawdź doświadczenia innych we wdrażaniu podobnych koncepcji.
4. Zaangażuj doradców stosownie do specyfiki projektu.
5. Zaangażuj zainteresowanych projektem.
6. Przeprowadź głębokie rozeznanie rynku.
7. Bądź otwarty na pomysły potencjalnych partnerów.
8. Przeprowadź wielowariantowe analizy.
9. Rozmawiaj z bankami.
10. Spiesz się powoli.

### 2. Naszkicuj podział zadań i ryzyk w projekcie PPP, który planujesz

Pozwoli to określić czy projekt może być interesujący dla potencjalnych partnerów prywatnych. Na podstawie tej koncepcji będzie można przeprowadzić analizy przedrealizacyjne.

### 3. Sprawdź doświadczenia innych we wdrażaniu podobnych koncepcji

Nie ma sensu wywierać otwartych drzwi. Skorzystaj z doświadczeń innych, co pozwoli oszczędzić czas

i pieniądze, które wydałbyś na opracowanie wstępnej koncepcji swojego projektu.

#### **4. Zaangażuj doradców stosownie do specyfiki projektu**

Jeśli w Twojej jednostce nie ma specjalistów ze wszystkich dziedzin, które są istotne w projektowanym przedsięwzięciu, warto zatrudnić profesjonalnych doradców. Badania rynkowe jednoznacznie dowodzą, że udział doradców w przygotowaniu projektu i negocjacjach z podmiotami prywatnymi zwiększa prawdopodobieństwo powodzenia projektu.

#### **5. Zaangażuj zainteresowanych projektem**

Brak poparcia społeczności lokalnej może „pogrzebać” nawet najlepiej opracowany projekt. Szczególnie istotne jest zaangażowanie otoczenia w przypadku przedsięwzięć, które są niezbędne z punktu widzenia społeczności lokalnej, ale ryzykowne ze względu na możliwość wystąpienia syndromu NIMBY (np. oczyszczalnie ścieków, spalarnie odpadów, etc.). Społeczność nie może mieć wrażenia, że urzędnicy podejmują decyzje za jej plecami.

#### **6. Przeprowadź głębokie rozeznanie rynku**

Pozwoli to skonfrontować pomysł oraz wyniki analiz przedrealizacyjnych z firmami wykonawczymi i inwestorami finansowymi. Prywatni inwestorzy szukają projektów, które umożliwią im dywersyfikację portfeli inwestycyjnych,

wykorzystanie ich potencjału wykonawczego i lokowanie funduszy w mniej ryzykowne (niż komercyjne) przedsięwzięcia. Dlatego są zainteresowani PPP – warto więc zapoznać ich Twoją koncepcją, skonfrontować pomysł z ich oczekiwaniami i tym samym zwiększyć prawdopodobieństwo, że do postępowania na wybór partnera prywatnego przystąpi wielu oferentów.

#### **7. Bądź otwarty na pomysły potencjalnych partnerów**

Na etapie przygotowania projektu (jeszcze przed ogłoszeniem postępowania na wybór partnera prywatnego) warto sięgnąć po dialog techniczny, dzięki któremu możesz poznać opinie potencjalnych partnerów na temat twojej koncepcji. Być może ich pomysły okażą się bardziej dopasowane do celów, które chcesz osiągnąć.

Nie traktuj podmiotów prywatnych, które zgłosiły się do udziału w postępowaniu na wybór partnera, jak wrogów. Będziecie współpracować przez wiele lat, niejednokrotnie w tym czasie będzie potrzeba rozwiązywania kwestii spornych. Warto mieć po drugiej stronie partnera, któremu zależy na powodzeniu projektu.

#### **8. Przeprowadź wielowariantowe analizy**

Być może PPP nie będzie najlepszą opcją realizacji tego zadania publicznego. Nie dowiesz się tego, jeśli nie przeprowadzisz analiz. Przy konstruowaniu modelu finansowego myśl o efektywności danego rozwiązania, a nie wyłącznie o kwestii wpływu zobowiązań z tytu-

tu projektu na wskaźniki zadłużenia Twojej jednostki. Rozważaj także inne opcje realizacji projektu, poszukuj aktywnie różnych źródeł finansowania (kredyt, leasing, obligacje komunalne, środki UE), najlepiej dopasowanych do potencjału danego projektu.

Mimo że w ustawie o PPP nie zapisano wprost obowiązku przeprowadzania analiz (inaczej niż było w ustawie o PPP z 2005r.), to pośredni obowiązek sporządzenia analiz wynika z wielu przepisów prawa. PPP jest instrumentem wydatkowania środków publicznych i/lub gospodarowania majątkiem publicznym, a zatem podlega ocenie ze względu na zasady finansów publicznych dotyczące optymalnej metody dokonywania wydatków publicznych. Istotna jest także prawidłowość gospodarowania nieruchomościami publicznymi (przestrzeganie zasady prawidłowej gospodarki, wyrażonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli wkładem podmiotu publicznego do PPP jest nieruchomość, należy dokonać co najmniej analizy stanu prawnego składników majątkowych. Dobór właściwej procedury wyboru partnera prywatnego również nie jest możliwy bez analiz przedrealizacyjnych – wybór niewłaściwej procedury może być uznany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

## 9. Rozmawiaj z bankami

Mimo że to nie podmiot publiczny zaciąga zobowiązanie w instytucji finansowej na realizację inwestycji PPP, może znacząco wesprzeć partnera prywatnego w procesie negocjacji z bankami. Podkreślmy również w tym miejscu,

że wstępne sondowanie banków powinno odbyć się już w fazie przygotowania projektu. Pomoże to w urealnieniu założeń finansowych i oczekiwań podmiotu publicznego.

Podpisanie umowy o PPP nie jest zwieńczeniem procesu. Jeszcze nie pora na świętowanie. Znamy wiele projektów zamkniętych komercyjnie, które nie uzyskały uznania w oczach instytucji finansujących i ostatecznie nie były realizowane. Dlatego też prowadzenie rozmów z bankami jest wskazane równoległe z postępowaniem na wybór partnera. Co więcej, udział banku w negocjacjach pozwala na weryfikację wypracowywanego przez strony modelu finansowego i sprzyja powodzeniu projektu. Ma to ogromne znaczenie szczególnie w przypadku projektów innowacyjnych technologicznie – banki mogą mieć wątpliwości czy wytworzony składnik majątkowy będzie zdolny do eksploatacji zgodnie z założeniami projektowymi i w związku z tym nie zaangażują się w takie przedsięwzięcie.

## 10. Spiesz się powoli

Za A. Schopenhauerem powtórzmy, że wszystko, co doskonałe, dojrzewa powoli. Ułańska fantazja i przekonanie, że „jakoś to będzie” nie sprawdzają się w długoterminowej współpracy z partnerem prywatnym, a PPP – ze względu na stopień złożoności i długookresowy charakter umowy – wymaga odpowiedniego przygotowania.

# Konkluzje

Niniejszy Przewodnik stanowi mapę drogową postępowania przy wyborze formuły PPP do realizacji usług publicznych, a kiedy decyzja o PPP zostanie podjęta – przedstawia sprawdzony sposób postępowania przy przygotowaniu przedsięwzięcia.

PPP nie jest formułą prostą ani pozbawioną ryzyka, niemniej, ze względu na korzyści, które przynosi, jest opcją zawsze wartą rozważenia.

PPP wymaga współpracy i budowania zaufania między partnerami, w zamian pozwala na pełne korzystanie z doświadczeń wyspecjalizowanych firm, zazwyczaj szybszą realizację inwestycji oraz świadczenie usług o wyższej jakości. PPP pozwala, w przeciwieństwie do prywatyzacji, na zachowanie kontroli nad majątkiem publicznym i nad jakością świadczonych usług. Dobrze skonstruowana umowa o PPP motywuje do zachowania ustalonych standardów świadczenia usług, a nawet do ich podnoszenia. Co najważniejsze zaś, koszt dobrze

przygotowanego projektu PPP, przez cały okres obowiązywania umowy o PPP jest niższy niż ten sam projekt realizowany przez podmiot publiczny.

Warto jednak mieć na uwadze, że PPP nie jest odpowiednie dla każdego przedsięwzięcia i w każdych warunkach. Należy przeprowadzić w sposób rygorystyczny analizy określające wykonalność i korzyści z PPP, uwzględniające również możliwości i status finansowy strony publicznej, a także motywację banków do udzielenia finansowania podmiotowi prywatnemu. Niekompletne analizy finansowe, jak również częsty brak analiz i przygotowania projektu pod względem technicznym, nieprofesjonalnie przygotowane postępowanie przetargowe i umowa skutkują mniejszymi korzyściami dla interesu publicznego, lub koniecznością unieważnienia postępowania.

Niestety, w Polsce decyzje o PPP podejmowane są w sposób arbitralny, bez należytego przygotowania. W okresie styczeń 2009 – sierpień 2016 wszczęto 433 postępowania o PPP lub koncesję, a zawarto 102 umowy. Oznacza to, że jedynie 24% postępowań zostało doprowadzonych do finału.

Mamy nadzieję, że niniejszy Przewodnik przyczyni się do lepszego i bardziej adekwatnego wykorzystania tej znakomitej formuły współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi.



## Załącznik nr 1.

# Studia przypadków

W tej części opisane zostały krótko trzy projekty PPP, wyróżniające się spośród 102 umów o PPP podpisanych do końca sierpnia 2016r.:

- Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdrój, czyli **pierwszy hybrydowy projekt PPP** (z udziałem środków UE),
- Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Karczewie, czyli **jeden z pierwszych projektów PPP w segmencie poprawy efektywności energetycznej**,
- Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, czyli **pierwszy projekt PPP realizowany przez administrację centralną**.

Każdy z opisanych projektów jest realizowany w innym modelu, w każdym z nich zastosowany został inny mechanizm płatności – ich analiza pokazuje różnorodność przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w formule PPP w Polsce. Więcej informacji na temat każdego z opisanych przedsięwzięć można znaleźć na stronie [www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl).

## 1. Koncesja na roboty budowlane dla zadania „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdrój”

### Wprowadzenie

Celem realizacji projektu „Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju”, opartym na założeniu uzupełnienia bazy lecznictwa uzdrowiskowego – stanowiącego fundament rozwoju Gminy Solec-Zdrój, było przede wszystkim poszerzenie oferty turystycznej i promocja atrakcyjności turystycznej regionu. Jest to projekt hybrydowy.

### Szczegółowy opis projektu

Trzykondygnacyjny obiekt, z zadaszoną strefą wejścia, windami, podjazdem dla niepełnosprawnych, basenem zewnętrznym, tarasem przy restauracji i dwoma tarasami w strefie SPA, składa się z:

- Zespołu basenowego, tzw. strefy cichej i głośniejszej:
  - Strefa cicha, to część lecznicza i wellness. W części leczniczej znajduje się basen z solanką siarczkową. Część wellness to sauny: ziółowa, parowa, fińska oraz wanny jacuzzi.
  - Strefa głośniejsza – hala basenowa z basenem pływakim zjeżdżalnią i atrakcjami wodnymi oraz brodzikiem dla dzieci. Latem otwarta plaża przy basenie zewnętrznym z widokiem na piękny park zdrojowy.





Źródło: Gmina Solec-Zdrój

<b>Podmiot publiczny</b>	Urząd Gminy Solec – Zdrój
<b>Podstawa prawna wyboru partnera</b>	Ustawa o koncesji w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o PPP
<b>Podmiot prywatny (koncesjonariusz)</b>	Malinowy Zdrój Sp. z o.o.
<b>Wartość inwestycji</b>	19,8 mln PLN brutto
<b>Czas trwania umowy</b>	27 lat

- SPA&Wellness – zabiegów odnowy biologicznej: masaży leczniczych i relaksacyjnych, zabiegów SPA, siłowni oraz zajęć fitness.
- Medical – część rehabilitacyjnej oferującej zabiegi z zakresu balneoterapii (m.in. kąpiele siarczkowe, borowinowe), kinezyterapii, fizykoterapii.

- Rozrywki i gastronomii – część bankietowo- restauracyjna z możliwością bezpośredniego korzystania z hali basenowej.

## Proces przetargowy i kamienie milowe projektu

Warto zwrócić uwagę na długi czas przygotowania projektu, który w tym przypadku wyniósł prawie 5 lat – tylko od momentu pojawienia się pomysłu na projekt do wszczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego minęło 28 miesięcy.

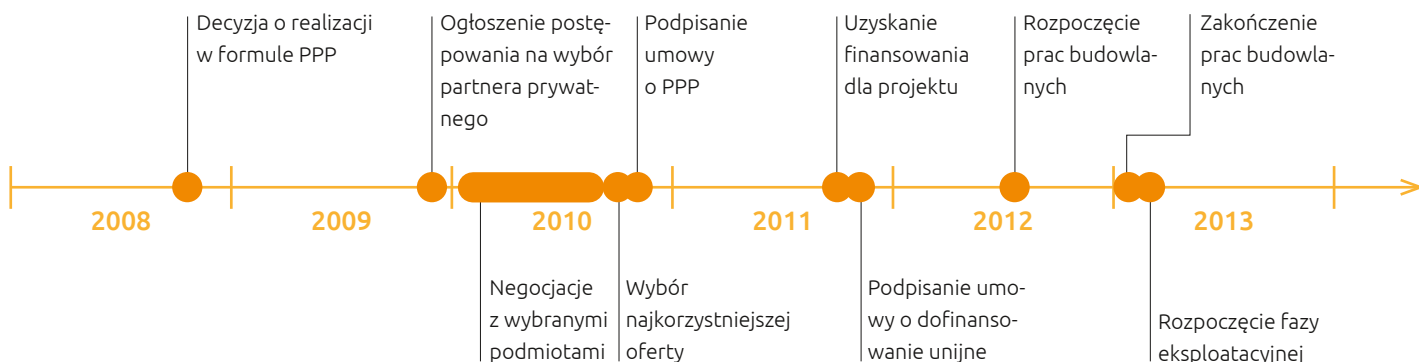
## Model płatności

Wynagrodzenie koncesjonariusza składa się z:

- prawa do korzystania na zasadzie wyłączności z nieruchomości oraz wykonanych obiektów budowlanych stanowiących Kompleks Mineralnych Basenów oraz prawo do pobierania wszelkich z tego tytułu pożytków, w szczególności dochodów płynących ze sprzedaży biletów wstępu oraz opłat za usługi świadczone w obiekcie przez okres 27 lat, na jaki została zawarta umowa koncesyjna,
- płatności od podmiotu publicznego za wykonanie przedmiotu umowy koncesji (projektowanie i budowa obiektów basenowych) nie więcej jednak niż 49,47% wartości przedmiotu koncesji.

Partner prywatny udostępnia dla mieszkańców Gminy baseny kąpielowe w obiekcie w liczbie 100 godzin

Rysunek 8. Etapy realizacji projektu Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju



Źródło: opracowanie własne.

miesięcznie, a opłata za taką usługę objęta jest stałym upustem cenowym wynoszącym min. 10% od standardowych cen. Gmina nie ma wpływu na wysokość opłat od użytkowników. Politykę cenową określa partner prywatny.

### Szczegóły finansowania

Projekt jest finansowany wspólnie. Udziały obu partnerów w finansowaniu wynoszą po 50%. 8 mln zł w formie kredytu bankowego wnosi koncesjonariusz. Kolejne 8 mln zł – podmiot publiczny (dotacja z RPO WŚ: środki europejskie 6,8 mln PLN; 1,2 mln PLN – publiczne środki krajowe).

### Ramka 11

#### Podsumowanie, wnioski i rekomendacje

Projekt stanowi interesujący przykład udanej próby połączenia formuły PPP z wykorzystaniem finansowania ze środków unijnych. Realizowany model może stanowić dobry wzorzec działania dla innych podmiotów publicznych, zwłaszcza tych mniejszych – gdyż dotychczasowe doświadczenia europejskie w zakresie projektów hybrydowych dotyczyły głównie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych.

## 2. Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew

### Wprowadzenie

Celem projektu jest uzyskanie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, poprawa estetyki budynków oraz usprawnienie systemu gospodarowania energią, uwzględniające rozwiązania ekologiczne i przyjazne dla środowiska.

### Szczegółowy opis projektu

Przedsięwzięcie realizowane w Gminie Karczew przez partnera prywatnego – Siemens Sp. z o.o. polega na termomodernizacji i utrzymaniu 10 budynków użyteczności publicznej. Umowa podpisana została na 15 lat (1 rok budowa+14 lat utrzymanie).

### Zakres prac w ramach projektu:

- ocieplenie ścian i stropodachów,
- wymiana zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej,
- wymiana obróbek blacharskich, rynien, rur spustowych i pokrycia dachów,
- wymiana instalacji odgromowej,
- przebudowa systemu odbioru wód opadowych,
- przebudowa kotłowni (w poszczególnych obiektach),
- modernizacja oświetlenia wewnętrznego,
- ukształtowanie terenu wokół budynku,



Źródło: Urząd Miejski w Karczewie

- wdrożenie systemu zarządzania ciepłem i oświetleniem,
- wykonanie dodatkowych napraw, przebudowy oraz remontów związanych z estetyką obiektu (dotyczy poszczególnych budynków).

### Proces przetargowy i kamienie milowe projektu

12 miesięcy to czas od momentu pojawienia się pomysłu na realizację projektu do momentu wszczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego.

Na etapie ogłoszenia i dialogu konkurencyjnego zainteresowane były dwa podmioty prywatne, ale ostatecznie na złożenie oferty zdecydował się tylko jeden podmiot i to on został wybrany.

## Rysunek 9. Etapy realizacji projektu Kompleksowej termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew



Źródło: opracowanie własne.

<b>Podmiot publiczny</b>	Gmina Karczew
<b>Podstawa prawna wyboru partnera</b>	Ustawa o PPP oraz PZP (dialog konkurencyjny)
<b>Podmiot prywatny</b>	Siemens Sp. z o.o.
<b>Wartość inwestycji</b>	10,5 mln PLN brutto
<b>Czas trwania umowy</b>	1 rok (budowa) + 14 lat (utrzymanie)

### Model płatności

Wynagrodzeniem partnera prywatnego jest opłata za dostępność – suma pieniężna zależna od stopnia uzyskania gwarantowanego poziomu oszczędności (56% dla energii cieplnej; 20,9% dla energii elektrycznej). Jeżeli oszczędności będą większe niż zaplanowane, to ich nadwyżka zostanie przekaza-

na partnerowi publicznemu. Jeżeli natomiast będą mniejsze, to partner prywatny pokryje różnice oraz zapłaci kary umowne z tytułu nieosiągnięcia gwarantowanych oszczędności. Płatności zgodnie z umową są wypłacane cyklicznie przez 14 lat.

### Szczegóły finansowania

Partner prywatny zobowiązał się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia wydatków na jego realizację, zaś podmiot publiczny do współdziałania w osiągnięciu celu projektu, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (audyty energetyczne oraz środki pozyskane z NFOŚiGW).

## Ramka 12

### Podsumowanie, wnioski i rekomendacje

Projekt był jednym z pierwszych PPP w sektorze poprawy efektywności energetycznej.

Czynnikami sukcesu w tym przypadku były przede wszystkim: silne poparcie polityczne, determinacja specjalnie powołanego do tego projektu zespołu, przygotowanie odpowiednich analiz przedrealizacyjnych oraz wsparcie doradców zewnętrznych. Perspektywy rynku projektów efektywności energetycznej realizowanych w formule PPP są bardzo obiecujące, bowiem coraz więcej podmiotów publicznych – stawiając sobie za cel obniżenie wydatków na energię elektryczną i ciepłą – decyduje się na współpracę długoterminową z sektorem prywatnym, właśnie w modelu PPP.

## 3. Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej

### Wprowadzenie

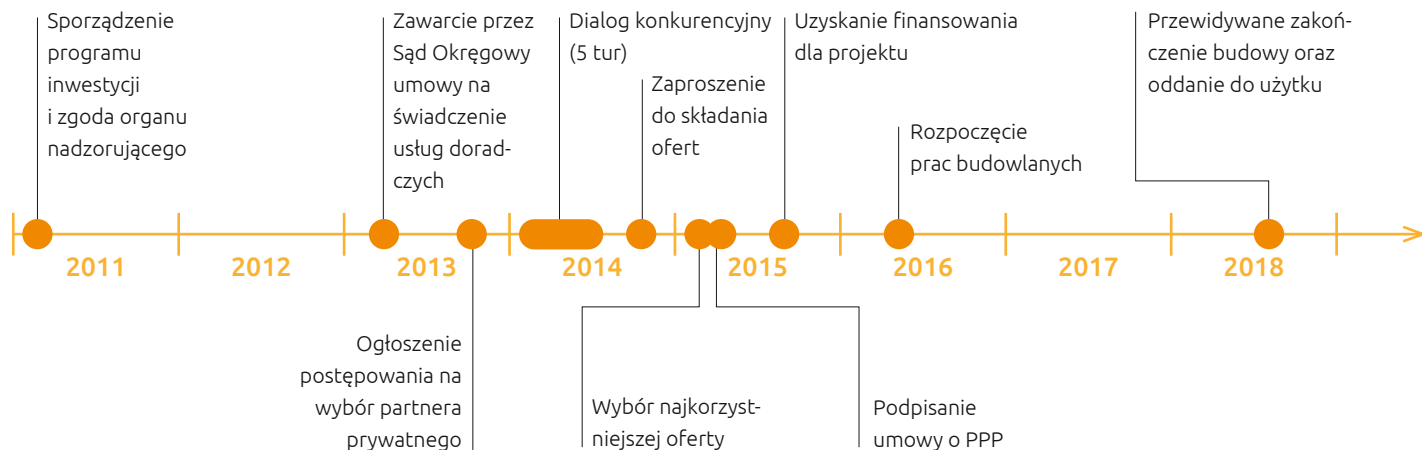
Projekt ten jest pierwszym przedsięwzięciem PPP realizowanym na szczeblu centralnym oraz pierwszym projektem PPP w obszarze wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Aktualna siedziba sądu, znajdująca się przy ul. Pijarskiej 3 w Nowym Sączu powstała w latach 1898–1901 w miejscu dawnego Klasztoru Ojców Pijarów. Nowa budowla ma zapewnić sprawne działanie Sądu Rejonowego, odpowiednią powierzchnię sal rozpraw, efektywną komunikację, bezpieczeństwo i archiwizację dokumentów) przy optymalizacji kosztów, w tym w szczególności wysokiej efektywności energetycznej obiektu i obsługi interesantów na wysokim poziomie.

### Szczegółowy opis projektu

Projekt zakłada współpracę z partnerem prywatnym w zakresie zaprojektowania, wybudowania, sfinansowania i zarządzania nową siedzibą Sądu Rejonowego w Nowym Sączu. Wkładem podmiotu publicznego jest nieruchomość (przekazana partnerowi prywatnemu w dzierżawę na okres obowiązywania umowy), na której obecnie realizowana jest inwestycja. Wkład partnera prywatnego to specjalistyczna wiedza z zakresu prze-

Rysunek 10. Etapy realizacji projektu Budowy budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej



Źródło: opracowanie własne.

prowadzenia procesu inwestycyjnego oraz utrzymania i zarządzania nieruchomością, zastosowanie nowoczesnych technologii oraz finansowanie projektowania, budowy i zarządzania nową siedzibą.

## Proces przetargowy i kamienie milowe projektu

Planowanie projektu sięga roku 2008, ale dopiero 3 lata później – jako narzędzie realizacji – rozważono formułę PPP. Proces analiz i przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego trwał 2 lata, zaś kolejny rok trwał proces wyboru i uzyskania finansowania dla projektu. Długotrwałość fazy przygotowawczej była

<b>Podmiot publiczny</b>	Sąd Okręgowy w Nowym Sączu
<b>Podstawa prawna wyboru partnera</b>	Ustawa o PPP oraz PZP (dialog konkurencyjny)
<b>Podmiot prywatny</b>	PPP Projekt (wcześniej Warbud – Infrastruktura Sp. z o.o.)
<b>Wartość inwestycji</b>	49 mln PLN brutto
<b>Czas trwania umowy</b>	24 lata (4 lata projektowanie i budowa obiektu, 20 lat utrzymanie i zarządzanie obiektem przez partnera prywatnego)

związana m.in. z koniecznością wystąpienia do ministra sprawiedliwości z wnioskiem o zgodę na dzierżawę nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, pozostającej w trwałym zarządzie Sądu Okręgowego



Źródło: Sąd Okręgowy w Nowym Sączu / Warbud S.A.

w Nowym Sączu oraz z wnioskiem do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na sfinansowanie przedsięwzięcia w formule PPP, zgodnie z art. 18 ustawy o PPP.

Zainteresowanych postępowaniem było początkowo sześciu partnerów prywatnych, ale ostatecznie do dialogu konkurencyjnego zaproszono pięciu z nich (jeden z oferentów został wykluczony z dalszego ubiegania się o zamówienie ze względu na niespełnienie wymaganych warunków).

## Model płatności

Wynagrodzenie partnera prywatnego, oparte na dostępności, przekazywane będzie cyklicznie w okresach rozliczeniowych przez podmiot publiczny i będzie obliczane jako suma następujących elementów:

- koszty realizacji etapu przygotowawczego i etapu inwestycyjnego, w tym koszty inwestycyjne,

- koszty realizacji etapu utrzymania i zarządzania, zawierająca koszty utrzymania i koszty zarządzania.

## Szczegóły finansowania

Partner prywatny, zgodnie z postanowieniami umowy PPP, w ciągu 6 miesięcy od podpisania umowy pozyskał finansowanie na realizację projektu. Umowa finansowa została podpisana w sierpniu 2015r.

### Ramka 13

#### Podsumowanie, wnioski i rekomendacje

Pierwotną motywacją podmiotu publicznego w tym projekcie była przede wszystkim możliwość realizacji inwestycji poza bilansem finansów publicznych oraz rozłożenie płatności w czasie, ale w toku analiz przedrealizacyjnych okazało się, że realizując projekt w formule PPP Skarb Państwa zaoszczędzi 13 mln zł (w stosunku do alternatywnej realizacji metodą tradycyjną).

Pojawiają się sygnały, iż przetartą – w ramach opisywanego projektu ścieżką – podążą kolejne instytucje na szczeblu centralnym, zwłaszcza, że Ministerstwo Rozwoju zapowiedziało stworzenie długoterminowej Polityki Rozwoju PPP w Polsce, której istotnym elementem ma być baza planowanych inwestycji PPP.

Ministerstwo Rozwoju udziela zamawiającemu wsparcia eksperckiego od samego początku realizacji inwestycji.



## Załącznik nr 2.

# Krajowy rynek PPP\*

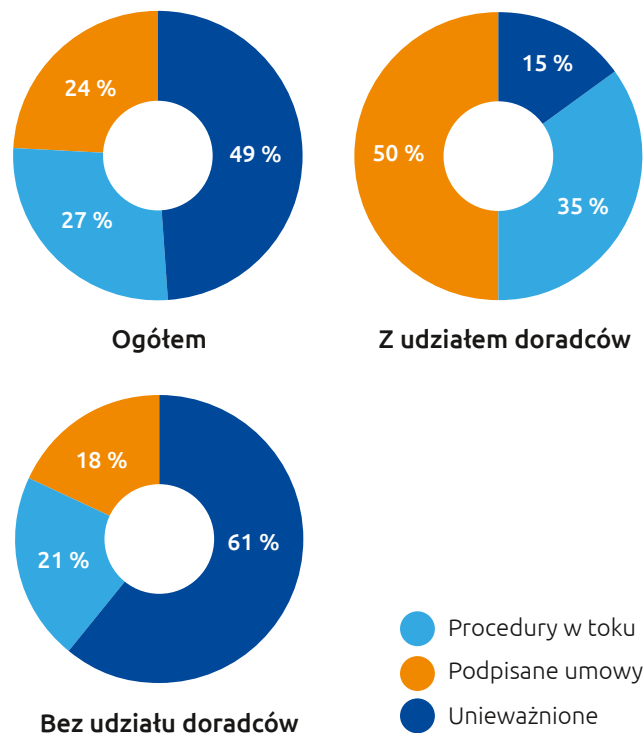
\*Stan na koniec I półrocza 2016 r.

W okresie 2005-2008, gdy obowiązywała pierwsza ustawa o PPP, w tej formule nie powstał żaden projekt. Nowe rozwiązania prawne, które weszły w życie w lutym 2009 r., spowodowały, iż lata 2009-2016 można uznać za początek zmian w tym zakresie.

W realizacji jest obecnie 88 projektów PPP, a 14 umów zrealizowano. Od 2009 roku unieważniono łącznie 264 postępowania na wybór partnera prywatnego, najczęściej z powodów takich jak:

- brak wniosków o udział w postępowaniu,
- ujawnione wady postępowania,
- wycofanie się partnera prywatnego z negocjacji,
- wybrani przez podmiot publiczny wnioskodawcy nie składali ostatecznej oferty po kolejnych turach negocjacji,
- oferty przekraczały możliwości finansowe podmiotu publicznego,
- zmiana władz samorządowych (zmiana strategii).

Wykres 1. Postępowania na wybór partnera w PPP, ze względu na zaangażowanie doradców zewnętrznych, w okresie 2009 – I półrocze 2016



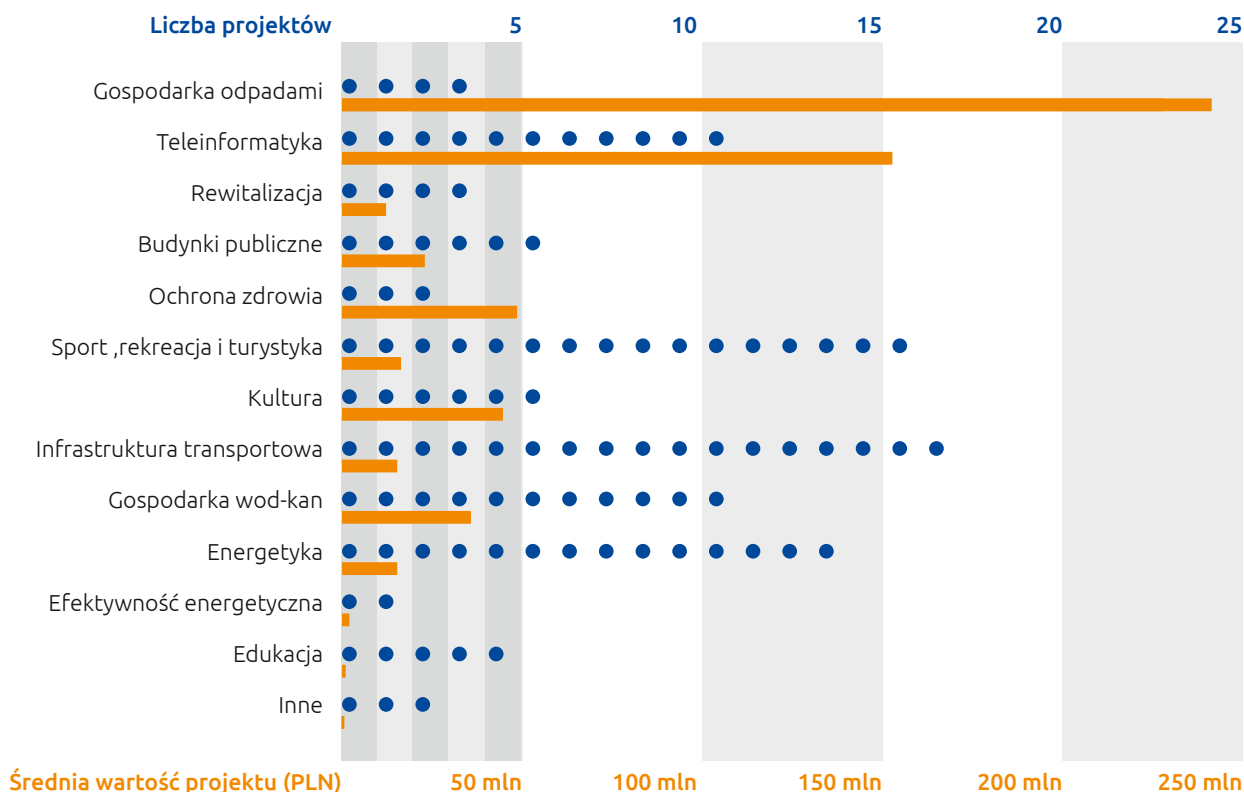
Źródło: oprac. własne na podstawie danych z bazy Centrum PPP.

Struktura sektorowa umów (patrz wykres 2) w Polsce różni się zasadniczo od struktury przedmiotowej w innych krajach, gdzie najwięcej projektów PPP realizuje się w sektorze edukacji, a największe wartościowo projekty występują w sektorze infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.

Specyfiką polskiego rynku PPP, odróżniającą go od rynku innych krajów, jest przewaga małych wartościowo projektów (patrz wykres 2). Ma to ścisły związek z do-



**Wykres 2. Liczba podpisanych umów PPP w latach 2009 - I półrocze 2016 w ujęciu sektorowym oraz średnia wartość projektów**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy Centrum PPP oraz bazy Ministerstwa Rozwoju.



minacją na rynku władzy szczebla samorządowego. W krajach, gdzie PPP jest stosowane od kilkunastu lat i gdzie udział projektów PPP w realizacji usług publicznych stanowi kilkanaście procent narodowych nakładów inwestycyjnych, średnia wartość projektów PPP przekracza 200 mln euro, a małe projekty o wartości poniżej 20 mln euro są realizowane w odmiennych niż PPP formułach współpracy z sektorem prywatnym.

Kolejną cechą charakterystyczną dla polskiego rynku PPP jest mała popularność wynagrodzenia w formule opłaty za dostępność - umowy koncesyjne stanowią 2/3 wszystkich zawartych umów.

Statystyki jasno pokazują, że prawdopodobieństwo sukcesu postępowania na wybór partnera prywatnego rośnie, jeśli w proces przygotowania projektu PPP zaangażowani są doradcy zewnętrzni (patrz wykres 1).

## Załącznik nr 3.

# Najczęściej zadawane pytania

Poniżej odpowiadamy na pytania dotyczące realizacji projektów PPP, najczęściej zadawane przez przedstawicieli sektora publicznego.

### 1. Kiedy sięgnąć po PPP?

Warto rozważyć PPP, gdy:

- projekt spełnia ustawowe przesłanki do jego realizacji w PPP,
- jest podobny do projektów, które wcześniej z sukcesem zostały zrealizowane w schemacie PPP, w szczególności w Polsce,
- istnieje rynek wykonawców (partnerów prywatnych), którzy będą zainteresowani realizacją takiego projektu,
- realizacja projektu w PPP jest dla zamawiającego korzystniejsza (nie tylko w aspekcie finansowym,

ale i ekonomiczno-społecznym np. wyższy poziom świadczonych usług, terminowość oddania infrastruktury do użytku), niż w ramach standardowych zamówień.

### 2. Czy w PPP można zrealizować każde przedsięwzięcie? Jakie są ograniczenia stosowania formuły PPP?

PPP jest jednym z wielu narzędzi do realizacji projektów inwestycyjnych przez podmioty publiczne. Pod względem formalno-prawnym nie ma ograniczeń branżowych dotyczących formuły PPP.

PPP może być bardziej skomplikowane, niż standardowe zamówienia publiczne. Z uwagi na koszty transakcyjne, długoterminowy charakter projektów oraz skomplikowaną strukturę formuły PPP, ten rodzaj przedsięwzięć preferuje większe projekty.

### 3. Czy podmiot prywatny może zaproponować partnerstwo?

Podmiot prywatny może zaproponować partnerstwo, jednakże wybór partnera prywatnego przeprowadzany jest w jednym z konkurencyjnych trybów postępowania publicznego. Procedura wyboru partnera prywatnego w żadnym stopniu nie powinna preferować podmiotu, który wyszedł z inicjatywą PPP. Decyzję o realizacji projektu i o wyborze partnera prywatnego zawsze finalnie podejmuje strona publiczna.

#### **4. Czy podmiot publiczny jest zobowiązany poprzedzić realizację przedsięwzięcia PPP analizami?**

Ustawa o PPP nie wprowadza obowiązku przygotowania analiz przedrealizacyjnych projektów PPP. Jednakże biorąc pod uwagę dochowanie najwyższej staranności w aspekcie rozporządzania aktywami publicznymi, wskazane jest poparcie decyzji stosownymi analizami uzasadniającymi podejmowane decyzje.

W przypadku projektów ppp współfinansowanych ze środków UE wymagane są analizy przedrealizacyjne, w tym analiza porównawcza PPP vs tradycyjny model (patrz rozdział 1 oraz 8. punkt Dekalogu).

#### **5. Czy instytucje rządowe mogą wesprzeć mój projekt PPP?**

Instytucje rządowe mogą, powinny i faktycznie wspierają rozwój polskiego rynku PPP.

W Ministerstwie Rozwoju aktywnie działa Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, który wspiera podmioty publiczne, głównie samorządowe, w toku przygotowania projektów PPP. Ponadto prowadzone są działania promujące ideę PPP.

#### **6. Ile kosztuje doradztwo w projektach PPP i jaki powinien być jego zakres?**

Wynagrodzenie doradcy zależy od zakresu prac, długości współpracy oraz klauzul w umowie z doradcą. Trudno jednoznacznie szacować wysokość takich kosz-

tów, gdyż nie wykształciły się jeszcze w Polsce żadne standardy w tej materii. Na najbardziej rozwiniętych rynkach PPP na świecie – w Wielkiej Brytanii, Kanadzie czy Australii – praktyka realizacji usług doradczych wskazuje, że są to koszty oscylujące wokół 1–3% wartości projektu PPP.

#### **7. Czy można zawrzeć umowę o PPP bez przetargu?**

Nie. Zasadniczo wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia PPP należy dokonać w drodze konkurencyjnej procedury, uregulowanej w ustawie koncesyjnej lub w ustawie – Prawo zamówień publicznych, ewentualnie w drodze szczególnej procedury, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o PPP. Taka procedura ma zapewniać przejrzystość (publiczne ogłoszenie), równe traktowanie podmiotów uczestniczących w postępowaniu i uczciwą konkurencję między nimi.

#### **8. Czy dialog konkurencyjny to obowiązkowy tryb wyboru partnera prywatnego?**

Nie jest to obowiązkowy tryb. Wybór trybu zależy od sposobu wynagrodzenia partnera prywatnego. I tak, gdy jego wynagrodzenie będzie pochodziło w przeważającej mierze od użytkownika końcowego (czy też z przedmiotu przedsięwzięcia), zastosowanie do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym będzie miała ustawa koncesyjna. Zamiast dialogu konkurencyjnego będziemy mieli

wówczas etap negocjacji z potencjalnymi wykonawcami. W innych przypadkach, zastosowanie znajdzie ustawa – Prawo zamówień publicznych. Wówczas możliwe będzie przeprowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego.

### **9. Kiedy należy zabezpieczyć w budżecie środki na realizację projektu PPP?**

Środki na realizację projektu PPP zasadniczo powinny zostać zabezpieczone przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego. W przypadku organów administracji rządowej łączna kwota, do której mogą one w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o PPP, powinna być określona w ustawie budżetowej. Jednocześnie sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 mln zł wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Z kolei w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane umowy o PPP powinny zostać ujęte w wieloletniej prognozie finansowej, przy czym powinna ona obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.

### **10. Co się stanie, gdy partner prywatny zbankrutuje lub nie będzie w stanie ukończyć projektu oraz gdy strona prywatna nie będzie świadczyła usług zgodnie z zapisami umowy?**

Konsekwencje upadłości partnera prywatnego i jej wpływu na umowę o PPP należy rozpatrywać przede wszystkim na gruncie przepisów ustawy – Prawo upadłościowe. Jeśli w dniu ogłoszenia upadłości partnera prywatnego zobowiązania z umowy o PPP nie zostaną wykonane w całości lub części, syndyk będzie mógł, za zgodą sędziego-komisarza, wykonać zobowiązanie partnera prywatnego i zażądać od podmiotu publicznego spełnienia świadczenia wzajemnego (czyli w praktyce – uiszczenia opłaty za dostępność) lub odstąpić od umowy o PPP ze skutkiem na dzień ogłoszenia upadłości partnera prywatnego. Umowa o PPP powinna ponadto zawierać uregulowania odnoszące się do sytuacji, w której usługi świadczone przez partnera prywatnego nie odpowiadają wymaganym, określonym w jej postanowieniach standardom. W szczególności chodzi o postanowienia określające wysokość kar umownych z tytułu nienależytego wykonywania umowy o PPP lub przewidujące mechanizm obniżenia wynagrodzenia partnera prywatnego (w części dotyczącej świadczenia usług) z tytułu niedotrzymania wymaganych standardów.

## 11. Co dzieje się z przedmiotem partnerstwa po zakończeniu umowy o PPP?

Po zakończeniu umowy o PPP partner prywatny lub spółka utworzona przez podmiot publiczny i partnera prywatnego przekazują składnik majątkowy wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia w stanie nieopieczonym, z uwzględnieniem jego zużycia wskutek prawidłowego używania, chyba że umowa o PPP zawiera w tym względzie inne postanowienia.

Umowa o PPP może przewidywać, że przekazanie składnika majątkowego nastąpi na rzecz państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub spółki handlowej z większościowym udziałem jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa.

Jeżeli natomiast składnik majątkowy był własnością partnera prywatnego, przysługuje mu zwrot wartości składnika według stanu z chwili przekazania.

## 12. Czy ustawa o PPP określa jakiegokolwiek wymagania dotyczące podziału zadań i ryzyk?

Podział zadań i ryzyk jest jednym z konstytutywnych elementów każdego przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP. Ustawa o PPP nie narzuca jednak stronom jakichkolwiek wymagań, które należałoby uwzględnić w umowie o PPP. Podmiot publiczny w toku negocjacji czy dialogu prowadzonego z uczestnikami postępowania na wybór partnera prywatnego może zatem ustrukturyzować podział zadań i ryzyk w dowol-

ny sposób, przy czym z jednej strony powinien on być akceptowalny dla samej stron publicznej, a z drugiej powinien umożliwić partnerom prywatnym pozyskanie finansowania na realizację przedsięwzięcia i złożenie oferty w postępowaniu.

Redaktor:

**Katarzyna Sobiech-Grabka**

Zespół autorski:

**Jarosław Błaszczak** (rozdział 3, załącznik 3)

**Lilianna Bogusz** (rozdziały: 5, 6)

**Anna Dyksińska** (rozdział 6)

**Irena Herbst** (Wprowadzenie, Konkluzje)

**Aleksandra Jadach-Sepioto** (rozdziały: 2, 4)

**Tomasz Korczyński** (rozdział 3, załącznik 3)

**Bartosz Mysiorski** (załącznik 1)

**Katarzyna Sobiech-Grabka** (rozdziały: 1, 7, załącznik 2)

**Bartłomiej Tkaczyk** (rozdział 5)

Współpraca:

**Elżbieta Nowosiadły, Michał Kalicki, Tomasz Jagusztyn-Krynicky**

Opracowanie graficzne:

**Paweł Osiał**

Nakład: 500 szt.

Publikacja jest współfinansowana z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014–2020

ISBN 978-83-7610-606-9



Ministerstwo Rozwoju  
Departament Partnerstwa  
Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50  
fax: + 48 22 273 89 15  
email: [ppp@mr.gov.pl](mailto:ppp@mr.gov.pl)  
[www.ppp.gov.pl](http://www.ppp.gov.pl)

Egzemplarz bezpłatny



MINISTERSTWO  
ROZWOJU

**Unia Europejska**  
Fundusz Spójności

