

9

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2019



Spis treści

1.1. Wstęp - <i>Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska</i>	1	3.3. Realizacja programu Mieszkanie plus w partnerstwie publiczno-prywatnym - <i>Jolanta Kalecińska-Rossi</i>	46
1.2. Nowe podejście do PPP - opiniowanie planowanych projektów PPP przez MliR - <i>Robert Kałuża</i>	2	4.1. Krajowe wizyty studyjne. Nowy Sącz - <i>Anna Wiktorczyk-Nadolna</i>	55
1.3. Zamknięcie finansowe projektu PPP w praktyce samorządów	5	4.2. Upowszechnianie wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym - <i>Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska</i>	60
1.4. Finansowanie projektu PPP okiem partnera prywatnego	10	4.3. Dobre praktyki. Sektor wodno-kanalizacyjny	64
1.5. Zamknięcie finansowe z perspektywy instytucji finansującej - <i>Anna Łopaciuk</i>	12	4.4. Rynek PPP – najnowsze dane	68
2.1. Zamknięcie finansowe w projektach PPP - <i>Anna Latusek</i>	14	5.1. Termomodernizacja i modernizacja energetyczna w budynkach oświatowych i użyteczności publicznej w PPP - <i>Dorota Kaczyńska</i>	69
3.1. Bankowalność projektów partnerstwa publiczno-prywatnego - <i>Marcin Wawrzyniak</i>	21	5.2. Okiem przedsiębiorcy.....	79
3.2. Umowa finansowania projektu PPP – aspekty prawne i operacyjne - <i>Krzysztof Szymański</i>	30		
		Encyklopedia PPP - <i>Bartłomiej Zydel</i>	

1.1. Wstęp

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Szanowni Państwo,

Tematem przewodnim dziewiątego numeru *Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego* jest zamknięcie finansowe w projektach PPP. Ten etap jest uwięzieniem procesu wszechstronnego przygotowania ekonomicznego przedsięwzięcia, w tym modelu finansowego, który angażuje podmiot publiczny, partnera prywatnego oraz instytucje finansujące (głównie banki). A w przypadku projektów hybrydowych – również instytucje zarządzające środkami pomocowymi, które mogą obejmować zarówno środki dotacyjne, jak i pożyczki preferencyjne.

Kluczem do sukcesu, jakim jest zamknięcie finansowe projektu, są działania na rzecz zapewnienia bankowalności projektu, w tym odpowiednie „zakorzenienie” w umowie o PPP tzw. umowy bezpośredniej.

Te niezwykle ważne kwestie opisujemy na łamach *Biuletynu PPP*.

Swoimi doświadczeniami z realizacji tego etapu projektu dzielą się zarówno podmioty publiczne, jak i partnerzy prywatni. Poznajemy także punkt widzenia instytucji finansującej. Takie kompleksowe ujęcie dodaje publikacji praktycznego znaczenia.

Zamieszczamy również fachowy artykuł opisujący umowę finansowania projektu PPP. Polecamy także lekturę tekstu na temat możliwości realizacji programu „Mieszkanie plus” w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Tradycyjnie zamieszczamy relacje z działań realizowanych w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Tym razem Czytelnik może dowiedzieć się, jak przebiegała wizyta studyjna w Nowym Sączu, podczas której oglądano budynek Sądu Rejonowego oraz seminarium eksperckie, jakie odbyło się w trakcie Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w Warszawie.

Opisujemy ponadto przykłady ukazujące, jak polskie samorządy przeprowadzają inwestycje w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.

Całość wydania jak zwykle zamyka *Encyklopedia PPP*, która w szczególności skupia się na wyjaśnieniu, na czym polegają zadania w projektach PPP.

Życzymy udanej lektury!

1.2. Nowe podejście do PPP - opiniowanie planowanych projektów PPP przez MliR

Robert Kałuża, pracownik Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju,
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Nowelizacja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ przyniosła wiele nowych rozwiązań, ułatwiających realizację projektów w formule PPP. Jednym z nich jest obowiązująca od września 2018 r. możliwość wystąpienia podmiotu publicznego planującego realizację inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z wnioskiem o opinię na temat zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP (art. 3b ust. 1 ustawy o PPP).

Pozytywna opinia o planowanym PPP może wesprzeć decyzję jednostek publicznych do podjęcia realizacji projektu w tej formule. Opinia bazuje na wykonanych przez podmiot publiczny pracach przygotowawczych (w szczególności na ocenie efektywności) i może zawierać rekomendacje oraz wskazywać na braki i błędy w tych pracach. Pełne wdrożenie rekomendacji może wpłynąć na poprawę jakości planowanych projektów PPP i zwiększenie szansy ich powodzenia oraz pozytywnych efektów, jakie przyniesie ich realizacja. Trzeba pamiętać, że także od września 2018 r. podmiot publiczny przed wszczęciem postępowania przetargowego ma obowiązek sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych (art. 3a ust. 1 ustawy o PPP).

Opinia Ministra Inwestycji i Rozwoju (ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego) nie jest wiążąca i ostateczna decyzja co do formuły realizacji inwestycji zawsze należy do podmiotu publicznego.

Opinia PPP, po jej podpisaniu przez Ministra, przekazywana jest wnioskującemu w terminie 60 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku.

Procedura

Szczegółowa procedura wydawania opinii została opracowana przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

¹ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2018 r., poz. 1693.

i opublikowana na stronie www.ppp.gov.pl. Oprócz głównego dokumentu można znaleźć tam też załączniki do procedury, tj. wzór wniosku o wydanie opinii PPP, listę sprawdzającą kompletność wniosku o wydanie opinii PPP oraz arkusz badania oceny efektywności przedsięwzięcia.

Należy podkreślić, że projekty koncesyjne planowane do realizacji wyłącznie na podstawie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi – nie podlegają opiniowaniu. Podlegają mu natomiast projekty koncesyjne realizowane na podstawie ustawy o PPP i ustawy o umowie koncesji, a także projekty realizowane na podstawie ustawy o PPP i ustawy Prawo zamówień publicznych.

Załącznikiem do wniosku, zgodnie z art. 3b ust. 2 ustawy o PPP, powinna być ocena efektywności, o której mowa w art. 3a ust. 1 przedmiotowej ustawy. Wniosek wraz z załącznikiem przesyłany jest na adres poczty elektronicznej opiniappp@miir.gov.pl.

Badanie wniosku i ewentualne uzupełnienia

Wniosek o wydanie opinii PPP jest weryfikowany pod kątem kompletności przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju. **Weryfikacja przeprowadzana jest w oparciu o listę sprawdzającą, której wzór można znaleźć na stronie www.ppp.gov.pl.**

W przypadku stwierdzenia braków we wniosku, w ciągu 10 dni kalendarzowych od dnia jego otrzymania, wnioskujący proszony jest o uzupełnienie. Prośba wskazuje braki we wniosku oraz określa termin na uzupełnienie. Termin ten wynosi 14 dni kalendarzowych i jest liczony od dnia następującego po dniu przekazania prośby o uzupełnienie. Wniosek może być uzupełniony jednokrotnie.

Po przedłożeniu uzupełnień przez wnioskującego, niezwłocznie dokonuje się ponownego badania kompletności wniosku.

Jeżeli wniosek podlegał procesowi uzupełnień, bieg terminu 60 dni na wydanie opinii PPP rozpoczyna się w dniu następującym po dniu przekazania uzupełnień wniosku przez wnioskującego.

W przypadku przedłożenia niekompletnych uzupełnień, wniosek nie jest procedowany ze względu na brak możliwości wydania opinii PPP. Przedmiotowa informacja przekazywana jest wnioskującemu.

Jeżeli wniosek nie podlegał procesowi uzupełnień, bieg terminu 60 dni na wydanie opinii PPP rozpoczyna się w dniu następującym po dniu złożenia wniosku.

Zakres opiniowania

Opinia PPP przygotowывается na podstawie badania zagadnień wskazanych w art. 3b ust. 3 ustawy o PPP, w czterech obszarach:

- poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz;
- przyjętego modelu prawno-organizacyjnego;
- mechanizmów wynagradzania partnera prywatnego, w tym wysokości opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane oraz warunków ich zmiany;
- proponowanego podziału ryzyka w projekcie.

Badanie w obszarze poprawności i kompletności

W obszarze poprawności i kompletności przeprowadzonych analiz badaniem objęta jest ocena efektywności, na którą składają się następujące analizy:

1. Analiza interesariuszy.
2. Analiza techniczna.
3. Analiza ryzyka.
4. Analiza prawna.
5. Analiza podatkowa.
6. Analiza rynkowa.
7. Analiza popytu.
8. Analiza ekonomiczno-finansowa.
9. Analiza *Value for Money*.

Badanie dotyczy przyjętych założeń, uzyskanych wyników, wniosków i rekomendacji wynikających z przeprowadzonej oceny efektywności. Badanie nie obejmuje technicznej prawidłowości sporządzenia modelu finansowego (np. nie jest badana prawidłowość zastosowanych formuł, prawidłowość odwołań między komórkami arkusza kalkulacyjnego itd.).

W przypadku stwierdzenia potrzeby wyjaśnień lub uzupełnień informacji zawartych we wniosku, do wnioskującego kierowana jest stosowna prośba. Nie wstrzymuje to jednak biegu terminu na wydanie opinii PPP.

Badanie w obszarze przyjętego modelu prawno-organizacyjnego

Badanie to obejmuje:

1. Możliwość realizacji przedsięwzięcia w planowanym przez wnioskującego kształcie i zakresie, na gruncie obowiązujących przepisów prawa.

2. Sposób oraz tryb wyboru partnera prywatnego.
3. Stan prawny infrastruktury publicznej.
4. Możliwe formy wniesienia infrastruktury publicznej do przedsięwzięcia.
5. Analizę interesariuszy przedsięwzięcia.
6. Strukturę podmiotów zaangażowanych w realizację przedsięwzięcia (zespół projektowy powołany przez wnioskującego, ew. spółka celowa do realizacji przedsięwzięcia).

W ramach tego obszaru szczególna uwaga zwracana jest na analizę prawną. Analiza ta powinna odpowiadać na pytanie, jakie modele dla danego projektu PPP są prawnie dopuszczalne i ustalić te, które można zastosować do konkretnego projektu PPP. Dodatkowo badaniu podlegają kwestie przygotowania organizacyjnego po stronie podmiotu publicznego, w szczególności zapewnienia kompetentnego zespołu projektowego.

Badanie w obszarze mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego

Kwestie objęte badaniem:

1. Odzwierciedlenie planowanego podziału ryzyka w mechanizmie wynagradzania.
2. Powiązanie mechanizmu wynagradzania z rezultatami przedsięwzięcia.
3. Motywacyjny wpływ mechanizmu wynagradzania na zapewnienie wysokiej dostępności aktywów projektu i jakości usług przez partnera prywatnego.
4. Zapewnienie przez mechanizm wynagradzania korzyści obu stronom partnerstwa.
5. Zapewnienie partnerowi prywatnemu przewidywalności przychodów.
6. Umożliwienie partnerowi prywatnemu uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu.
7. Wpływ mechanizmu wynagradzania na bankowość przedsięwzięcia.

W ramach tego obszaru szczególnej analizie podlegają kwestie popytu, modelu ekonomiczno-finansowego i częściowo ryzyka. Kwestie te mają duże znaczenie dla zapewnienia atrakcyjności komercyjnej i bankowości projektu. Pozytywna weryfikacja założeń projektu PPP z punktu widzenia potencjalnych źródeł przychodu, kosztów oraz możliwości spłaty zadłużenia jest bardzo ważna dla zapewnienia stabilności projektu w długim okresie czasu obowiązywania umowy PPP.

Badanie w obszarze proponowanego podziału ryzyka w projekcie

Kwestie objęte badaniem:

1. Wybór metodyki analizy ryzyka.
2. Wyodrębnienie kategorii ryzyk.
3. Proces zarządzania ryzykiem:

- a) identyfikacja ryzyk,
 - b) ocena ryzyk,
 - c) alokacja ryzyk,
 - d) ograniczanie ryzyk,
 - e) monitorowanie i przegląd ryzyk.
5. Wycena ryzyk kluczowych.

Analiza tego obszaru jest kluczowa dla powodzenia realizacji projektu PPP i jego efektywności. Dodatkowo decyduje o klasyfikacji pod kątem długu publicznego. W szczególności badane jest właściwe przypisanie ryzyk do poszczególnych stron, jak i prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zidentyfikowanych ryzyk.

Opinia PPP

Opinia PPP zawiera wskazanie w przedmiocie zasadności realizacji opiniowanego przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Opinia PPP może zostać uzupełniona o rekomendacje w zakresie działań zalecanych do podjęcia przez wnioskującego celem odpowiedniego przygotowania przedsięwzięcia do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Udostępnianie opinii PPP

Opinia PPP nie podlega ujawnieniu osobom trzecim, zgodnie z art. 3b ust. 5 i 6 ustawy o PPP, czyli: do chwili zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi lub umowy w sprawie zamówienia publicznego albo zakończenia postępowania w inny sposób w zakre-

sie inwestycji, będącej przedmiotem tej opinii. W przypadku, gdy mimo wydania opinii PPP, nie wszczęto postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego, opinia PPP może zostać ujawniona nie wcześniej niż w terminie 2 lat od jej wydania.

Informacje pozyskane w związku z wydaniem opinii PPP nie podlegają udostępnieniu, jeżeli groziłoby to ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic ustawowo chronionych. W ramach formularza wniosku podmiot publiczny określa czy informacje zawarte w załącznikach do wniosku zawierają w całości lub części tego typu informacje, czy też mogą być one udostępniane osobom trzecim, np. w drodze prawa dostępu do informacji publicznej.

Ponowne wnioskowanie i środki odwoławcze

Dopuszcza się ponowne przedłożenie wniosku dla tego samego przedsięwzięcia wyłącznie w przypadku:

- otrzymania informacji o braku możliwości wydania opinii PPP z uwagi na niekompletność wniosku albo
- wydania opinii PPP zawierającej rekomendacje.

Z uwagi na fakultatywny charakter wnioskowania o wydanie opinii PPP, na gruncie procedury Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wnioskującym nie przysługują żadne środki zaskarżenia, w tym środki odwoławcze.

Minister Inwestycji i Rozwoju prowadzi rejestr wniosków o wydanie opinii PPP. Rejestr ten zawiera nazwę wnioskującego, nazwę przedsięwzięcia oraz dane dotyczące lokalizacji przedsięwzięcia. Rejestr może zostać upubliczniony za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa.

1.3. Zamknięcie finansowe projektu PPP w praktyce samorządów

Zamknięcie finansowe uruchamia rzeczywiste wdrożenie projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Odpowiednio przygotowane umowy, w tym podział ryzyk i elastyczne podejście partnerów może ułatwić uzyskanie finansowania projektu. O środki pieniężne ubiegać się mogą zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne. Montaż finansowy pomaga zaś realizować inwestycje. Zobaczmy, jakie doświadczenia w tym zakresie mają samorządy.

ZGIERZ

Gmina Miasto Zgierz podpisała umowę z firmą Engie Services Sp. z o.o. na wykonanie inwestycji w formule PPP obejmującej termomodernizację 24 budynków użyteczności publicznej na terenie Zgierza, która przyniesie 43,5% oszczędności wynikających ze zmniejszonego zużycia energii cieplnej.

Jest to projekt hybrydowy dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 w ramach instrumentu terytorialnego Strategia ZIT. Wartość projektu wynosi 52 730 774,67 zł, a kwota przyznanego dofinansowania opiewa na kwotę 35 260 265,04 zł.

Przedsięwzięcie ma charakter etapowy i obejmuje:

- prace termomodernizacyjne,
- okres utrzymania i zarządzania obiektami trwający 15 lat,
- promocję.

- Środki zewnętrzne pochodziły z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Znaczenie w ich pozyskaniu miała ścisła współpraca pomiędzy pracownikami Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Zgierza z ministerstwem – tłumaczy Renata Karolewska Pełnomocnik ds. Komunikacji Społecznej, Urząd Miasta Zgierza.

- Jeśli chodzi o zamknięcie finansowe, to najważniejszą kwestią jest tu bogate doświadczenie osób, które zajmują się rozliczaniem środków UE – dodaje.



Źródło: miasto Zgierz

KARCZMISKA

W Karczmiskach w formule partnerstwa publiczno-prywatnego wybudowano halę sportową wraz z wyposażeniem. Hala posiada liczne boiska oraz dwukondygnacyjne zaplecze socjalne. Przy okazji realizacji obiektu wybudowano drogi wewnętrzne z licznymi miejscami parkingowymi.

Podmiotem publicznym jest gmina. Partnerów prywatnych było dwóch. Z pierwszym z nich od umowy odstąpiono, ponieważ gmina uznała, że partner nie wywiązywał się z jej postanowień. Drugi – firma Motis – Polska Sp. z o.o. skutecznie zrealizował inwestycję.

Wartość projektu wyniosła 10 156 799,60 zł. Projekt jest hybrydowy – uzyskał dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Gmina zdecydowała się na budowę hali sportowej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż w jej ocenie jedynie ta formuła pozwalała na sfinansowanie inwestycji. Dokonany między partnerami podział ryzyk pozwolił na zaciągnięcie przez gminę zobowiązania na 10 lat, które nie było zaliczane do państwowego długu publicznego.

Zadaniem partnera prywatnego było sfinansowanie i wykonanie robót budowlanych oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Z kolei na etapie utrzymania wykonawca odpowiedzialny jest za zapewnienie jego dostępności, w tym dokonywanie remontów i konserwacji hali. W tym przypadku modelem wynagrodzenia dla partnera prywatnego jest płatność za dostępność.



Źródło: fotolia.eu

Partner publiczny wziął na siebie:

- ryzyko pozyskania dotacji FRKF (Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej);
- ryzyko prawidłowości dokumentacji technicznej oraz udostępnieniem wkładu własnego;
- ryzyko popytu na usługi świadczone w obiekcie;
- ryzyko zapewnienia środków koniecznych do opłacenia wynagrodzenia partnera prywatnego; sfinansowanie i wykonanie robót budowlanych oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu.

Partner prywatny wziął na siebie:

- ryzyko budowy;
- ryzyko sfinansowania inwestycji na etapie robót budowlanych oraz późniejszej eksploatacji;
- ryzyko dostępności obiektu.

W czerwcu 2015 r. hala została otwarta.



Janusz Goliszek – wójt gminy Karczmiska

BUDOWA HALI SPORTOWEJ W FORMULE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

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

Rozbudowa infrastruktury sportowej nie była w tym czasie zadaniem prostym, ze względu na brak możliwości

uzyskania przez gminę dofinansowania realizacji tego typu zadań ze środków Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013 nie zakładała już współfinansowania budowy hal sportowych na obszarach wiejskich, co miało miejsce zaraz po wstąpieniu Polski do Unii, tj. od roku 2004.

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

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

Zapewnienia urzędników w Ministerstwie Sportu i Turystyki o rychłej zmianie rozporządzenia uwzględniającego specyfikę dofinansowania budowy hali w formule PPP spełzły na niczym i do chwili obecnej nic w tej materii się nie zmieniło.

Wybudowaliśmy pierwszą w Polsce halę sportową (z przeznaczeniem realizacji programu w-f w szkole) w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Czynsz „leasingowy” z racji wybudowania hali, wynoszący rocznie blisko 900 000,00 zł, stanowi dla gminy znaczące obciążenie. Spłata następuje z dochodów własnych, które z racji charakteru gminy (gmina typowo wiejska) są niewielkie.

Przygotowując się do realizacji tego przedsięwzięcia wzięliśmy pod uwagę między innymi następujące przesłanki:

1. Konieczność wybudowania obiektu zapewniającego pełną realizację programu w-f, umożliwiającego prawidłowy rozwój dzieci i młodzieży Gminy Karczmiska (hala sportowa usytuowana na terenie Zespołu Szkół zapewniająca korzystanie przez dzieci szkoły podstawowej jak również gimnazjum).
2. Finansowanie przedsięwzięcia oparte na wspomaganium poprzez Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej.
3. Spłatę rat opartą na planowanych dochodach z racji zaawansowanego postępowania inwestycyjnego farmy wiatracznej, która miała powstać na terenie naszej gminy.

Przyjęte założenia (w sferze finansowania, ale i nie tylko) nie przyniosły zakładanego rezultatu. Nagłe uchwalenie ustawy „wiatracznej” pozbawiło naszą gminę możliwości uzyskania w kolejnych latach znaczących dochodów własnych, a tzw. „reformy oświaty” pozbawia nas uzyskania subwencji oświatowej o wielkość wynikającą z likwidacji gimnazjum (nie mówiąc o innych konsekwencjach). Niestety te zmiany zostały wprowadzone tak nieoczekiwanie i tak szybko, że nie było mowy o sensownej reakcji i weryfikacji naszych zamierzeń inwestycyjnych.

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



Źródło: fotolia.eu

SOSNOWIEC

Pomiędzy Miejskim Zakładem Zasobów Lokalowych w Sosnowcu a Zakładami Energetyki Ciepłej S.A. zawarta została umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym pn. „Energomodernizacja budynków na osiedlu Juliusz stanowiących zasób lokalowy Miasta Sosnowiec wraz z wieloletnim zarządzaniem gospodarką ciepłą”.

Energomodernizacja objęła 22 budynki mieszkalne wraz z budynkiem żłobka. W każdym lokalu zlikwidowane zostały indywidualne źródła ciepła na paliwo stałe i źródła podgrzewania ciepłej wody, a na ich miejscu wybudowano dwufunkcyjne węzły ciepłownicze, instalacje centralnego ogrzewania oraz centralny system przygotowania ciepłej wody użytkowej i cyrkulacji. W wyniku realizacji projektu doszło do likwidacji 967 indywidualnych palenisk, co wiąże się z obniżeniem emisji do powietrza samych tylko pyłów w ilości 81 ton rocznie. Znacznemu zmniejszeniu uległa także emisja CO₂ - ponad 8 tys. ton rocznie, a także szkodliwych związków siarki, azotu oraz trującego tlenu węgla.

Umowę zawarto na 9 lat. Jej wartość wynosi ponad 10 mln zł. Główny ciężar finansowania poniosła gmina, a częściowo partner prywatny. Podmiot publiczny wziął na siebie ryzyko związane z udostępnieniem infrastruktury oraz w całości ryzyko popytu - wypłacając partnerowi prywatnemu wynagrodzenie z własnego budżetu. Natomiast partner prywatny większość ryzyk związanych z fazą inwestycyjną przedsięwzięcia (ryzyko budowy) oraz większość ryzyka dostępności wraz z gwarancją efektywności energetycznej.

- *Wynagrodzenie partnera prywatnego stanowią opłaty za energię i jej zarządzanie* – informuje Adam Gołąbek z Miejskiego Zakładu Zasobów Lokalowych w Sosnowcu. – *Partner prywatny ponosi ryzyka starty z tytułu złego zarządzania i strat energii ciepłej* – dodaje.

DĘBE WIELKIE

Gmina Dębe Wielkie zdecydowała się na realizację termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inwestycja współfinansowana została ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa „IV Przejście na gospodarkę niskoemisyjną”, działania: „4.2 Efektywność energetyczna”, Tytuł projektu: „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Gminie Dębe Wielkie”.

- *Wartość całego projektu wyniosła 11 715 692,62 zł brutto, z czego kwota 2 922 206,16 zł została dofinansowana ze środków Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych* – podaje Rafał Gańko z Urzędu Gminy Dębe Wielkie.

- **Wynagrodzeniem partnera prywatnego są cykliczne płatności przekazywane mu przez podmiot publiczny zgodnie z ustalonym harmonogramem spłat** – informuje.

Za wykonanie przedmiotu umowy, strony ustaliły wynagrodzenie ryczałtowe partnera prywatnego. Wysokość wynagrodzenia za etap utrzymania obiektów zależy przede wszystkim od uzyskania gwarantowanego poziomu oszczędności. Rozliczenie końcowe za wykonanie etapu Robót nastąpiło po dokonaniu odbioru końcowego robót i prac z zakresu termomodernizacji we wszystkich obiektach. Zapłata wynagrodzenia za utrzymanie obiektów nastąpiła począwszy od rozpoczęcia etapu utrzymania, przez okres kolejnych 168 miesięcy (tj. 14 lat).

- *Strony zgodnie postanowiły, że realizacja przedsięwzięcia oparta będzie na podziale zadań i ryzyk między nimi* – tłumaczy Rafał Gańko.

Partner prywatny oświadczył, że ponosi w zasadniczej części ryzyka związane z realizacją przedsięwzięcia na etapie robót, w tym ryzyko:

- 1) związane z opracowaniem dokumentacji projektowej i uzyskaniem pozwoleń na budowę oraz innych decyzji administracyjnych niezbędnych do przeprowadzenia termomodernizacji w zakresie w jakim obowiązek ten spoczywa na partnerze prywatnym;
- 2) sfinansowania przedsięwzięcia;
- 3) należytego i terminowego przeprowadzenia termomodernizacji;
- 4) niezgodności wykonania prac w ramach termomodernizacji z warunkami i standardami określonymi w programie funkcjonalno-użytkowym i dokumentacji projektowej;
- 5) związane z dostępnością materiałów, podwykonawców, zewnętrznych ekspertów;
- 6) wzrostu kosztów materiałów, dostaw i usług;
- 7) wystąpienia nieprawidłowych do celu przedsięwzięcia rozwiązań w dokumentacji projektowej;
- 8) udziału podwykonawców;
- 9) pojawienia się lub zastosowania do realizacji nowych

technologii umożliwiających uzyskanie co najmniej zaoferowanego lub wyższego poziomu oszczędności.

Partner prywatny oświadczył, że ponosi w zasadniczej części ryzyko związane z realizacją przedsięwzięcia na etapie utrzymania, w tym ryzyko:

- 1) zapewnienia gwarantowanego poziomu oszczędności energii cieplnej i elektrycznej na poziomie określonym w ofercie;
- 2) związane z wykonywaniem czynności w ramach utrzymania;
- 3) związane z dostępnością środków i materiałów niezbędnych do utrzymania obiektów;
- 4) dotyczące wzrostu kosztów utrzymania obiektów w zakresie, w jakim obowiązek ten spoczywa na partnerze prywatnym;
- 5) związane z prawidłowym funkcjonowaniem Systemu.

Podmiot publiczny oświadczył, że w okresie realizacji umowy przyjmuje na siebie następujące ryzyka:

- 1) ryzyko makroekonomiczne i legislacyjne obejmujące zmiany prawa, stawek podatków, opłat, wprowadzenia nowych danin publicznych, zmian cen energii;

- 2) ryzyko związane ze zmianą sposobu użytkowania obiektów objętych przedmiotem umowy lub ich części;
- 3) ryzyko polityczne oraz ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych;
- 4) ryzyko związane z wniesieniem wkładu własnego;
- 5) ryzyko geologiczne i związane ze szkodami górnictwami;
- 6) ryzyko związane z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych dla wywiązania się z obowiązku zapłaty wynagrodzenia;
- 7) ryzyko związane ze skutkami aktów wandalizmu i kradzieży w obiektach;
- 8) ryzyko niezgodnionej z partnerem prywatnym samodzielnej ingerencji w system;
- 9) ryzyko zmiany cen energii elektrycznej i ciepłej oraz przerw w dostawach energii.

- Zrealizowane przedsięwzięcie spełniło oczekiwania zamawiającego. Gmina przeprowadziła termomodernizację wszystkich obiektów oświatowych oraz budynku Urzędu Gminy w krótkim czasie, przy dogodnym dla podmiotu publicznego rozłożeniu spłaty finansowania. Ponadto, w okresie spłaty finansowania partner prywatny odpowiada za utrzymanie ww. obiektów – wskazuje Rafał Gańko.



Fot. Obiekt Szkoły Podstawowej w Dębno Wielkim:
Stan przed termomodernizacją



Fot. Obiekt Szkoły Podstawowej w Dębno Wielkim:
Stan po termomodernizacji



Fot. Obiekt Szkoły Podstawowej w Cygance:
Prace termomodernizacyjne



Fot. Obiekt Szkoły Podstawowej w Cygance:
Prace termomodernizacyjne

Źródło: gmina Dębno Wielkie

1.4. Finansowanie projektu PPP okiem partnera prywatnego



Miasto Mława w partnerstwie ze spółką Suez Woda, wchodzącą w skład grupy SUEZ – międzynarodowego lidera w zakresie ochrony środowiska i kompleksowej gospodarki odpadami, buduje oczyszczalnię ścieków. O tym, jak finansuje się takie inwestycje mówi Tomasz Strzelecki, członek Zarządu – dyrektor ds. rozwoju SUEZ Woda.

Biuletyn PPP: Co skłania podmiot prywatny do zainteresowania formułą PPP?

Tomasz Strzelecki: Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji zadania własnego gminy przez partnera publicznego, czyli gminę, spółkę miejską oraz partnera branżowego. W ramach tej wspólnej realizacji zadań następuje też podział obowiązków, czy też ryzyk. Definiuje się wtedy jakie obowiązki leżą po stronie partnera publicznego i prywatnego.

Biuletyn PPP: Jakie to mogą być obowiązki?

Tomasz Strzelecki: To może być zapewnienie: zaprojektowania, finansowania, budowy, eksploatacji infrastruktury komunalnej. To istota PPP. Nie chodzi tylko o finansowanie, choć bez niego nie da się realizować PPP. Dlatego bardzo ważnym elementem PPP jest przetarg, gdzie jasno się określi kryteria wyboru, ale i referencje – tak, aby pozyskać partnera wiarygodnego w każdym z zakresów. Również partnera, który jest zdolny finansować inwestycję.

Biuletyn PPP: Jak partner prywatny patrzy na przetarg – co go zachęca?

Tomasz Strzelecki: Partner prywatny musi mieć gwarancję, że przez cały okres trwania umowy nastąpi zwrot zainwestowanych środków. To się osiąga np. tak, że partner publiczny zapewni, że przez dany okres, np. 20 – 30 lat, będzie dostarczał całość ścieków w pewnej ilości. Czyli partner prywatny musi mieć zapewniony przychód i to jest dla niego ważne.

Biuletyn PPP: Zatem liczy się jakość umowy, to ona decyduje o tym, czy będzie zainteresowanie firm czy też nie?

Tomasz Strzelecki: Tak. Doskonałym przykładem jest Mława, gdzie umowa została napisana w sposób bardzo wyważony i gdzie zgłosiły się bardzo poważne firmy. Kluczowym elementem w przygotowaniu PPP jest dobrze napisany SIWZ i dobrze napisany wzór umowy, który równoważy strony. To nie jest tak, że jedna strona musi wszystko, a druga nic. Ten podział obowiązków jest bardzo jasny i wtedy partner prywatny jest w stanie zainwestować, ponieważ ma pewność, że uzyska zwrot inwestycji. I jest również w stanie być konkurencyjnym cenowo, a to jest również ważne – bo finansowanie w ramach PPP – przy dobrej umowie może spowodować to, że jest ono realną alternatywą dla finansowania dotacyjnego – pomocy publicznej z Unii Europejskiej, pożyczek czy finansowania własnego przez gminę.

Biuletyn PPP: Jak to wygląda na przykładzie Mławy?

Tomasz Strzelecki: Miasto daje nam gwarancję, że przez 33 lata dostarczy nam 1 mln 630 tys. m³ ścieków. Jeśli tych ścieków będzie więcej, to my obniżamy cenę. A jeśli mniej, to ją podwyższamy. Kryterium wyboru

Mława stanowiła cena za 1 m³ oczyszczonych ścieków, czyli to, jak będziemy fakturowali miasto przy założeniu, że zaprojektujemy, wybudujemy i będziemy eksploatowali nową oczyszczalnię ścieków. I ta gwarancja zamawiającego spowodowała, że partner prywatny miał pewność, iż zwrot inwestycji nastąpi. Mława jest doskonałym przykładem na pokazanie rozkładu obowiązków. Do Suez należy eksploatacja oczyszczalni ścieków – i to zarówno tej starej, jak i nowej. Jeśli nastąpią awarie, kary środowiskowe, to my je pokrywamy. Nastąpiło też przejście personelu, zaprojektowanie nowej instalacji z gwarancją, że będzie ona działała przez 30 lat, wybudowanie tej instalacji, pozyskanie finansowania i sfinansowanie budowy tej instalacji. Miasto nie interesuje się tym, ile to będzie kosztować. Ono dało nam tylko wytyczne do projektu. Co ważne, my jesteśmy odpowiedzialni za eksploatację nowej instalacji, czyli oprócz tego, że na początku zainwestowaliśmy 58 mln zł brutto, to w ciągu 30 lat musimy wykonać wszelkie niezbędne odtworzenia, modernizacje, remonty, a to są naprawdę duże wydatki. A partner publiczny przez cały okres trwania umowy ma stałą cenę ofertową, która jest indeksowana o wskaźnik WRS – ujmujący w sobie zarówno poziom inflacji, jak i poziom zmian wynagrodzeń oraz poziom zmian energii elektrycznej. Jest to bardzo czysto i jasno określone. Przewaga umowy PPP np. nad klasycznym zamówieniem jest taka, że miasto Mława wie, ile będzie płaciło za ścieki za lat 15 – 20, co nie jest bez znaczenia dzisiaj.

Układ jest zatem wygrany i dla miasta, i dla nas. Miasto nie musi angażować swoich środków, tylko płatność rozłożona jest w czasie i zawiera różne ryzyka. A my mamy zwrot inwestycji.

Biuletyn PPP: Skąd w PPP pieniądze ma partner prywatny?

Tomasz Strzelecki: Struktura finansowania może być różna. Mogą być to środki własne albo pożyczki. Struktura może być też mieszana.

Biuletyn PPP: A jeśli podmiot prywatny chce pożyczyć pieniądze, to co zwiększa szansę na ich otrzymanie od instytucji kredytującej?

Tomasz Strzelecki: Są dwie oczywiste rzeczy. To wiarygodność partnera prywatnego, na którą wpływa jego wielkość, a także to, ile ma referencji i jaki ma aktualny stan finansowy, rating. Suez jako grupa, która generuje kilkanaście mld euro przychodów na całym świecie, jest partnerem bardzo wiarygodnym. To pozwala na otrzymanie taniego finansowania. A z drugiej strony znaczenie mają zapisy umowy o PPP.

- rozmawiała Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

1.5. Zamknięcie finansowe z perspektywy instytucji finansującej

Anna Łopaciuk, Bank Gospodarstwa Krajowego

Zamknięcie finansowe jest jednym z najistotniejszych elementów dla realizacji inwestycji. Mimo, że pozyskanie finansowania jest zadaniem partnera prywatnego, to jest ono w znaczącym stopniu uzależnione od kształtu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (umowa PPP), której z kolei projekt przygotowujący jest przez podmiot publiczny.

To jaki podział obowiązków, mechanizm wynagradzania i system kar zostanie zaimplementowany do dokumentacji ma kluczowe znaczenie dla zainteresowania banków finansowaniem przedsięwzięcia. Dlatego bardzo ważne jest, aby już przy konstruowaniu umowy PPP brać pod uwagę również perspektywę instytucji finansujących.

Zakres weryfikacji i wymagań banków, co do zapisów umowy PPP może być różny w zależności od rodzaju umowy i specyfiki przedsięwzięcia.

Wśród najważniejszych elementów umowy PPP mających wpływ na bankowalność projektu należy wymienić:

- **podział zadań i ryzyka pomiędzy partnerami** – zadania i ryzyka powinny być przydzielone do tej strony umowy PPP, która potrafi nimi lepiej zarządzać. Dodatkowo z punktu widzenia instytucji finansującej ważne jest, aby taki podział był klarowny i nie budził wątpliwości, co do tego która strona i w jakim zakresie odpowiada za wykonywanie zadań na poszczególnych etapach projektu. Wyznaczając taki optymalny podział ryzyk należy również pamiętać, że zakres realokowanych na partnera prywatnego obowiązków ma bezpośredni wpływ zarówno na wymagane przez partnera prywatnego wynagrodzenie, jak i na warunki finansowania, jakie jest skłonny zaproponować bank. Stąd niezbędne jest rozważenie, które ryzyka powinny zostać przeniesione na partnera prywatnego, a z którymi podmiot publiczny może zarządzać we własnym zakresie;
- **mechanizm wynagrodzenia** – głównym elementem badanym przez banki przy każdym projekcie jest źródło spłaty finansowania i stabilność prognozowanych przepływów. Ważne jest, aby w umowie PPP, która kształtuje mechanizm wynagradzania partnera prywatnego, były wskazane jasne źródła płatności oraz ich uwarunkowania. W przypadku modelu wynagradzania opartego na opłacie za dostępność preferowane jest przez banki podzielenie płatności na część odpowiadającą za wynagrodzenie za etap inwestycyjny oraz stanowiącą wynagrodzenie za etap utrzymania. Warto tutaj również zwrócić uwagę na jasne i adekwatne mechanizmy waloryzacji poszczególnych części wynagrodzenia;
- **system kar umownych** – z punktu widzenia instytucji finansujących ważne są przejrzyste zapisy określające system kar i potrąceń na poszczególnych etapach projektu oraz jasne określenie maksymalnego limitu wszystkich potrąceń i kar, jakie mogą zostać nałożone na strony umowy. Przyjęty mechanizm kar umownych i ich poziom ma bezpośrednie przełożenie na apetyt banków na udział w finansowaniu projektu;
- **mechanizm rozliczeń stron na wypadek rozwiązania umowy o PPP** – ważny jest również sposób rozliczenia stron w przypadku rozwiązania lub odstąpienia od umowy. Zapisy powinny wskazywać podstawy rozliczenia, np. wartość poniesionych nakładów oraz ewentualne kary i potrącenia z wyliczonej kwoty. Należy mieć na uwadze, że istotne z punktu widzenia instytucji finansujących jest jasne określenie możliwych kwot rozliczenia. Dlatego też opieranie się na mechanizmach, które nie pozwalają na wyliczenie kwoty rozliczenia na dzień pozyskiwania finansowania, jest trudne do zaakceptowania dla banków;
- **zasady zmian umowy o PPP** – okres finansowania projektów PPP jest często zbliżony do czasu trwania umowy PPP. Ważne jest, aby w tak długim okresie możliwe było dostosowywanie umowy PPP do zmian zachodzących w otoczeniu, pozwalające na prawidłową realizację przedsięwzięcia. Istotna w szczególności jest klauzula pozwalająca na zmianę umowy PPP na wniosek instytucji finansującej, która umożliwia dostosowanie/uzgodnienie niektórych zapisów umowy PPP do dokumentacji finansowania. Zmiany te nie mogą mieć jednak wpływu na podział zadań, ryzyk, mechanizm wynagradzania i inne istotne parametry umowy PPP.



Źródło: fotolia.eu

Oprócz kluczowych zapisów umowy PPP, **do dodatkowych elementów podlegających ocenie instytucji finansujących i mających wpływ na uzyskanie zamknięcia finansowego należą:**

- zabezpieczenia – jakość i zakres zabezpieczeń, kondycja dostawców zabezpieczenia;
- dopuszczenie cesji wierzytelności z umowy na zabezpieczenie na rzecz instytucji finansujących;
- zawarcie satysfakcjonującej bank umowy bezpośredniej z podmiotem publicznym;
- doświadczenie i wiarygodność partnera prywatnego;
- sytuacja finansowa podmiotu publicznego (w przypadku wynagrodzenia płaconego przez podmiot publiczny);
- analiza rynku i popytu na usługi (w przypadku projektów opartych na płatnościach od odbiorców końcowych).

Ze względu na bardzo różnorodny charakter projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego ważne jest, aby już na jak najwcześniejszym etapie przedsięwzięcia konsultować jego założenia z instytucjami finansowymi. Konsultacje w zakresie wymaganych zapisów umowy PPP i umowy bezpośredniej oraz dostępnych instrumentów finansowych pozwalają na właściwe ukształtowanie projektu, a tym samym zmniejszenie ryzyka jego niepowodzenia poprzez rozwiązanie umowy PPP wskutek braku pozyskania finansowania. Pozwalają one również na wstępne zbadanie zainteresowania banków finansowaniem takiej inwestycji, a finalnie również na skrócenie czasu potrzebnego partnerowi prywatnemu na pozyskanie finansowania.

2.1. Zamknięcie finansowe w projektach PPP

Anna Latusek

Wdrażanie przedsięwzięć w formule PPP wymaga wielu działań na etapie tworzenia politycznych i strategicznych założeń projektu, wykonania analiz przedrealizacyjnych i tworzenia dokumentacji przetargowej, w tym umowy o PPP oraz zarysu innych dokumentów umożliwiających wdrażanie (łącznie z finansowaniem) przedsięwzięcia już po zawarciu umowy z partnerem prywatnym.

Przedsięwzięcie PPP musi być należycie przygotowane pod kątem prawnym, spełniając wszelkie wymogi w zakresie procedury wyboru partnera prywatnego oraz wpisując się w ramy prawne wykonywania zadania publicznego, które ma być realizowane we współpracy z partnerem prywatnym. Projekt musi zostać przeanalizowany pod kątem zasadności jego wdrożenia z punktu widzenia interesu publicznego. Jednak jego faktyczne wdrożenie jest uwarunkowane również zainteresowaniem biznesowym partnera prywatnego oraz akceptacją założeń współpracy ze strony instytucji finansujących zapewniających kredyt dla partnera prywatnego, konieczny dla urzeczywistnienia celu partnerstwa. Wysiłek analityczny i proceduralny związany z przeprowadzeniem postępowania przetargowego na wyłonienie partnera prywatnego kończy się wypracowaniem ostatecznej wersji dokumentacji pozwalającej na zawarcie umowy o PPP (specyfikacji istotnych warunków zamówienia obejmujących również ostateczną wersję umowy o PPP) oraz złożeniem odpowiadających oczekiwaniom strony publicznej ofert współpracy ze strony przedsiębiorców biorących udział w przetargu na wyłonienie partnera prywatnego. W przypadku trybów negocjacyjnych ofertę współpracy składać mogą jedynie przedsiębiorcy biorący udział w negocjacjach, natomiast w przypadku trybu przetargu nieograniczonego – każdy podmiot, który spełnia warunki dopuszczające do złożenia oferty. Składane oferty współpracy są oceniane pod względem formalnym i merytorycznym. Jeśli najkorzystniejsza z nich wpisuje się w oczekiwania podmiotu publicznego sprecyzowane na etapie analiz przedrealizacyjnych, może dojść do ukoronowania procesu negocjacji, jakim jest rozstrzygnięcie przetargu, przyjęcie oferty i w konsekwencji zawarcie (podpisanie) umowy o partnerstwie publiczno-



Źródło: fotolia.eu

-prywatnym ze zwycięskim oferentem. Moment ten nazywany jest zamknięciem komercyjnym projektu/przedsięwzięcia PPP. Zamknięcie komercyjne nie jest jednak końcem procesu wdrażania przedsięwzięcia PPP. Niemniej istotnym dla powodzenia współpracy sformalizowanej w umowie o PPP wydarzeniem jest zamknięcie finansowe, które następuje w chwili zawarcia (podpisania) umów dotyczących uzyskania przez partnera prywatnego finansowania, w łącznej kwocie wystarczającej do należytej realizacji przedsięwzięcia PPP. Moment zamknięcia komercyjnego i zamknięcia finansowego może nastąpić niemal jednocześnie, często jednak data zamknięcia finansowego jest późniejsza i następuje w czasie określonym zgodnie z zapisami zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Niekiedy do zamknięcia komercyjnego, jak i finansowego projektu potrzebne jest pozyskanie finansowania przez stronę publiczną, szczególnie gdy ważnym elementem montażu finansowego przedsięwzięcia jest np. dotacja zewnętrzna pozyskana przez stronę publiczną. **W praktyce rynku polskiego¹, oddzielenie daty zamknięcia finansowego od zawarcia umowy o PPP nie jest jeszcze powszechnie stosowaną praktyką, natomiast w przypadku przedsięwzięć, w których kwestię tą uregulowano w umowie o PPP, często dzień zawarcia umowy**

¹ „Analiza rynku PPP za okres od 2009 r do 31 grudnia 2018 r.” (dane dla 14 przeanalizowanych pod tym kątem zawartych umów) str. 52 i nast.

o PPP (zamknięcia komercyjnego) był jednocześnie dniem zamknięcia finansowego. Rozdzielenie zamknięcia finansowego od komercyjnego nie występowało w przedsiębiorstwach o stosunkowo niewielkiej wartości. W pięciu przypadkach, dotyczących większych przedsięwzięć, zamknięcie finansowe następowało po pewnym czasie od zawarcia umowy, przy czym najkrótszy odstęp między tymi zdarzeniami wyniósł 54 dni, a najdłuższy 368 dni. O ile zamknięcie komercyjne jest pozytywnym finałem prac komisji przetargowej i związane jest głównie z aspektami prawnymi przedsięwzięcia, o tyle zamknięcie finansowe projektu PPP, jest uwięzieniem procesu wszechstronnego przygotowania modelu ekonomicznego przedsięwzięcia, w tym modelu finansowego, który angażuje podmiot publiczny, partnera prywatnego oraz instytucje finansujące (głównie banki), a w przypadku projektów hybrydowych również instytucje zarządzające środkami pomocowymi, które mogą obejmować zarówno środki dotacyjne, jak i pożyczki preferencyjne². Kluczem do sukcesu – jakim jest zamknięcie finansowe projektu – są działania na rzecz zapewnienia bankowości projektu, w tym odpowiednie zakorzenienie w umowie o PPP tzw. umowy bezpośredniej, regulującej status instytucji finansującej przedsięwzięcie w całości praw i obowiązków stron tworzących partnerstwo publiczno-prywatne³.

Zamknięcie komercyjne i finansowe jako kluczowy moment realizacji umowy o PPP

Zamknięcie finansowe – rozumiane jako zapewnienie finansowania bankowego dla projektu – jest uwięzieniem wysiłków stron zmierzających do takiego ułożenia relacji w ramach umowy o PPP, by współpraca z punktu widzenia podmiotu publicznego była efektywniejszym sposobem realizacji przedsięwzięcia niż jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych (art. 3a ust 1 ustawy o PPP⁴), a jednocześnie była opłacalna dla partnera prywatnego na tyle, by zdecydował się zawrzeć kontrakt na warunkach uprawdopodobniających osiągnięcie satysfakcjonu-

2 Por. *Biuletyn PPP* nr 3 oraz dokument platformy PPP „Projekt hybrydowy współfinansowany ze środków zwrotnych JES-SICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP S.A. w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów” str. 51 i nast. https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_Sopot_ppp_8_06_2016_fin.pdf

3 Więcej na ten temat artykułach: Marcina Wawrzyniaka „Bankowość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” str. 15 oraz Krzysztofa Szymańskiego „Umowa o finansowanie projektu PPP – aspekty prawne i operacyjne” str. 20.

4 Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r., poz 1834.

jącego go zysku, przy konieczności obsługi kredytu zaciągniętego w instytucji finansującej ową współpracę. Nie jest to zadanie proste, jak dotąd powiodło się ono w co trzecim postępowaniu⁵, a dodatkowo wymaga uwzględnienia oczekiwań instytucji finansujących już na etapie analiz przedrealizacyjnych. Rekomendacje Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju zawarte w *Wytycznych PPP, Tom I: Przygotowanie projektów*⁶ wskazują, że na etapie oceny efektywności przyszłego przedsięwzięcia, należy dokładnie określić zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne, a następnie jego strukturę, przy uwzględnieniu, że łączne zapotrzebowanie na finansowanie przedsięwzięcia (projektu) PPP nie jest tożsame z szacowanymi nakładami inwestycyjnymi, które stanowią jedynie część potrzebnych środków finansowych, dlatego szacunek ten powinien obejmować również wyceńnię ryzyka dla okresu budowy/rezerwę od nakładów inwestycyjnych oraz koszty partnera prywatnego w okresie budowy, **w tym koszty finansowe związane z zamknięciem finansowym**, utrzymaniem odpowiedniego salda na wymaganych przez instytucje finansujące rachunkach. Zgodnie z *Wytycznymi* konieczne jest również przygotowanie przez podmiot publiczny harmonogramu realizacji projektu, który powinien zawierać główne działania w ramach wdrażania przedsięwzięcia, w tym w szczególności: ogłoszenie o zamówieniu publicznym, prekwalfikacja wykonawców, przeprowadzenie dialogu z wykonawcami, ocena ofert, **zamknięcie komercyjne, zamknięcie finansowe**, uzyskanie pozwolenia na budowę, zakończenie danego etapu prac budowlanych, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, przekazanie do utrzymania/zarządzania itp. Zgodnie z ogólnym harmonogramem wdrożenia przedsięwzięcia PPP zaproponowanym w *Wytycznych* zamknięcie komercyjne zająć może średnio od 1 do 2 miesięcy, a zamknięcie finansowe od 3 do 9 miesięcy. Czas na przygotowanie następującego po zawarciu umowy o PPP zamknięcia finansowego należy spożytkować na podpisanie umowy bezpośredniej (między instytucją finansującą i podmiotem publicznym) oraz wspólną pracę na rzecz spełnienia wymogów warunkujących wypłatę finansowania w zakresie wskazanym w umowie o PPP na mocy umowy kredytowej, jaką partner zawarł z instytucją finansującą przedsięwzięcie. Finansowanie projektu powinno odbywać się na warunkach określonych w ofercie partnera prywatnego i zgodnie z umową o PPP.

5 „Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2019” str.13. http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_z_rynku_PPP_I_kw_2019_FIN.pdf

6 https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Wytyczne_MliR_w_zakresie_przygotowania_projekt%C3%B3w_PPP.aspx

Zamknięcie komercyjne

Zawarcie umowy o PPP jest formalnie częścią postępowania na wybór partnera prywatnego, dlatego II Tom *Wytycznych PPP* dotyczący postępowania przetargowego odnosi się do zamknięcia komercyjnego jako ostatniego kroku koniecznego na drodze do rozstrzygnięcia postępowania na wybór partnera prywatnego⁷. Naturalnie, **jeśli w umowie nie przewidziano odrębnego terminu na zamknięcie finansowe przedsięwzięcia, termin formalnego zapewnienia finansowania będzie tożsamy z zawarciem umowy o PPP**. Warto zauważyć, że w tym ostatnim wypadku odnosząc się do przygotowania etapu oceny ofert autorzy *Wytycznych* radzą, by „przy sformułowaniu przez podmiot publiczny dodatkowych wymogów, takich jak np. opracowanie przez partnera prywatnego koncepcji architektonicznej lub połączenie zamknięcia komercyjnego z zamknięciem finansowym, okres na złożenie ofert powinien być odpowiednio dostosowany i może on wynieść więcej niż 6 miesięcy”⁸. Ponadto, zgodnie z uwagami zawartymi w II Tomie *Wytycznych* zamknięcie komercyjne nie powinno nastąpić wcześniej niż po upływie ustawowych terminów na skorzystanie przez wykonawców z przysługujących im środków ochrony prawnej. W przypadku przedsięwzięć zakładających wynagrodzenie partnera prywatnego jako wypłaty środków pieniężnych z budżetu podmiotu publicznego (np. opłata za dostępność) wymagane jest zabezpieczenie tych płatności w odpowiednich planach finansowych podmiotu publicznego (np. w wieloletniej prognozie finansowej, jeśli stroną publiczną jest samorząd)⁹. „Ponadto wejście w życie zasadniczej części umowy o PPP często warunkowane jest uzyskaniem przez partnera prywatnego zamknięcia finansowego. W przypadku projektów hybrydowych umowa o PPP ma zwykle charakter warunkowy, a jej realizacja zależy od podpisania przez podmiot publiczny umowy o dofinansowanie projektu PPP. Czynności zmierzające do zamknięcia finansowego nie powinny przekraczać 3-6 miesięcy od daty zamknięcia komercyjnego (z zastrzeżeniem przypadków, w których zamknięcie komercyjne i zamknięcie finansowe następuje równocześnie)”¹⁰.

Po wyborze najkorzystniejszej oferty, podmiot publiczny musi przygotować ostateczną wersję umowy o PPP wraz z odpowiednimi załącznikami. Częściowo sama umowa o PPP w swej ostatecznej redakcji będzie pochodną oferty złożonej przez zwycięzcę postępowania, a wybrana oferta może mieć wpływ na kształt załączników do umowy o PPP.

7 http://www.ppp.gov.pl/Documents/Wytyczne_PPP_Tom_Postepowanie_przetargowe.pdf, str. 16.

8 Tamże str. 18.

9 Tamże, str. 19.

10 Tamże, str. 19.

Dokumenty złożone przez partnera prywatnego wraz z ofertą (która będzie załącznikiem do umowy o PPP), jak program funkcjonalnie użytkowy czy warunki finansowania i model finansowy, mają znaczenie dla procesu finansowania przedsięwzięcia (i jego zamknięcia finansowego). Przed podpisaniem tak przygotowanych dokumentów warto zweryfikować, czy przedstawiciele strony prywatnej są prawidłowo umocowni (posiadają stosowne pełnomocnictwa lub umocowanie z urzędu) i czy organy stanowiące lub właścicielskie wydały uprzednio odpowiednie zgody (np. podjęty stosowne uchwały)¹¹. Przywoływane *Wytyczne* dotyczące postępowania przetargowego wskazują, że w razie zastrzeżenia w umowie warunków zawieszające jej wejście w życie lub rozwiązujących ją w przypadku nieziszczenia się określonych w umowie o PPP warunków, należy precyzyjnie wskazać terminy, od których zależeć będzie skuteczność obowiązywania umowy o PPP i ewentualne możliwości ich wydłużenia. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy warunki te dotyczą finansowania przedsięwzięcia np. zawarcia umowy bezpośredniej czy wniesienia wkładu własnego, przy czym zgodnie z wytycznymi MIIIR należy przekazać właściwej instytucji finansującej dokumentację związaną z pozyskaniem środków UE jeszcze przed zamknięciem komercyjnym przedsięwzięcia, a ostatecznie przed zamknięciem finansowym¹².

Zamknięcie finansowe

Specyfika finansowania przedsięwzięć PPP została omówiona na łamach niniejszego wydania *Biuletynu PPP* w osobnym artykule¹³. Na potrzeby analizy zagadnienia zamknięcia komercyjnego i finansowego należy w tym miejscu wskazać, że zawarcie umowy o PPP nie jest równoznaczne z powodzeniem przedsięwzięcia PPP, które z ekonomicznego punktu widzenia jest projektem typu *Project Finance*, co w największym skrócie oznacza, że zabezpieczeniem spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z jego realizacją w instytucji finansującej (najczęściej kredyt bankowy udzielony przez bank) są co do zasady środki generowane przez to przedsięwzięcie, a nie zasoby partnerów prywatnych organizujących finansowanie dla projektu. Dzieje się tak ze względu na specyficzny dla PPP model podziału zadań i ryzyk oraz determinowany nim model wynagrodzenia partnera prywatnego, w którym podstawą do płatności wynagrodzenia z budżetu strony publicznej (w projektach opłaty za dostępność) jest co do zasady zapewnienie odpowiedniej (zgodnej z umową o PPP) jakości usług

11 Tamże, str. 166.

12 Tamże str. 168.

13 Krzysztof Szymański „Umowa finansowania projektu PPP – aspekty prawne i operacyjne” str. 31.

i infrastruktury (ryzyko dostępności), a w przypadku ponoszenia przez partnera prywatnego ryzyka ekonomicznego/popytu głównym źródłem jego wynagrodzenia, zatem i spłaty zobowiązań wobec banku, i opłaty od konsumentów usług świadczonych przez partnera prywatnego zgodnie z umową o PPP.

Specyficzną pozycję instytucji finansującej w przedsięwzięciu PPP (jako modelu *Project Finance*) konstruuje przede wszystkim fakt, że co do zasady na potrzeby realizacji takich przedsięwzięć wykorzystywana jest (po stronie prywatnej) struktura spółki projektowej, tworzonej i przeznaczonej jedynie dla wykonania konkretnej umowy o PPP. Wobec powyższego, zasoby finansowe, jakie strona prywatna umowy o PPP organizuje na potrzeby wywiązania się z ciężących na niej obowiązków inwestycyjnych¹⁴, pochodzą z wkładów kapitałowych udziałowców spółki celowej (zwanych w terminologii PPP „sponsorami”) oraz finansowania pozyskiwanego od osób trzecich (art. 7 ust.1 ustawy o PPP), tj. instytucji finansujących (najczęściej banków) ewentualnie inwestorów instytucjonalnych innego typu.

Co więcej, podmiot publiczny, ze względu na naturę prawną kontraktu PPP wymagającego realnego podziału zadań i związanych z nimi ryzyk między stronami kontraktu, jak również ze względu na regulacje art. 18a ustawy o PPP, nie jest nadmiernie skłonny tworzyć na rzecz instytucji finansujących rozwiązań, które biorąc pod uwagę potrzebę zabezpieczenia obsługi zobowiązań należnych instytucji finansującej ze strony kredytobiorcy (formalnie partnera prywatnego) mogłyby naruszyć przyjęty na potrzeby umowy o PPP model podziału ryzyk budowy, dostępności i ryzyka ekonomicznego (popytu na usługi świadczone przez partnera).

Umowa o PPP zawierana jest zazwyczaj ze spółką celową partnera prywatnego zwaną w *Wytycznych MliR* „spółką projektową”, która jest albo samodzielną stroną w postępowaniu przetargowym od jego początku albo też powoływana jest dopiero na potrzeby zawarcia umowy o PPP po dokonaniu wyboru oferty partnera/rów prywatnych (jako konsorcjantów), którzy stają się współnikami owej spółki na zasadach określonych w art. 7a ust. 1 ustawy o PPP.

Dlatego **pozyskanie finansowania dla kredytu (zamknięcie finansowe) jest procesem wymagającym wielu umiejętności i zastosowania rozwiązań charakterystycznych dla tego typu przedsięwzięć odbiegających od standardowych procedur kredytowych przeznaczonych dla klasycznych przedsięwzięć inwestycyjnych.** Ostatecznie bez akceptacji instytucji finansujących (zazwyczaj banków), które muszą upewnić się co do możliwości odzyskania środków pożyczonych na potrzeby re-

alizacji przedsięwzięcia PPP, większość projektów nie doszłaby do skutku. Jeśli instytucje finansujące zawierają z partnerem prywatnym (formalnie spółką projektową) umowę kredytu, w umowie o PPP konieczne jest zawarcie zapisów odnoszących się do specyficznego statusu „trzeciego partnera”, jakim jest owa instytucja finansująca, a dodatkowo może ona zawrzeć z podmiotem publicznym (ewentualnie również z partnerem prywatnym) tzw. **umowę bezpośrednią**, która ułatwia pozyskanie finansowania dla przedsięwzięć PPP i pozwala na częściowe ograniczenie jego kosztów, które ostatecznie obciążają przecież podmiot publiczny lub konsumentów usług świadczonych w modelu wynagrodzenia koncesyjnego¹⁵.

Dla usprawnienia procesu zamknięcia finansowego projektu, umowa o PPP powinna określać terminy na dokonanie tej czynności w sposób uwzględniający potrzebę wieloaspektowego porozumienia z instytucją finansującą z opcją ich przedłużenia.

W przypadku przedsięwzięcia PPP realizowanego w Sopocie – rewitalizacja dworca PKP, partner prywatny złożył wniosek o udzielenie pożyczki w ramach Inicjatywy JESSICA 15 lutego 2012 r. Zamknięcie finansowania nastąpiło po rocznych negocjacjach z dysponentem tych środków (BGK), tj. 7 stycznia 2013 r. Równoległe z negocjacjami w sprawie udzielenia preferencyjnej pożyczki rozpatrywany był wniosek partnera prywatnego o udzielenie finansowania komercyjnego ze względu na fakt, że BGK w ramach własnej działalności komercyjnej udziela również długoterminowych kredytów inwestycyjnych na uzupełnienie wkładu własnego w realizowanych projektach miejskich i/lub kredytów obrotowych na sfinansowanie podatku VAT od towarów i usług zakupionych w związku z realizacją projektu miejskiego. Finansowanie komercyjne uzupełniło pożyczkę ze środków JESSICA. Zastosowany w Sopocie montaż finansowy był zgodny z założeniami inicjatywy JESSICA, która wspierała projekty łączące element komercyjne, gwarantujące rentowność projektu i spłatę pożyczki z elementami projektu o walorach społecznych, przekładających się na efekt rewitalizacji miasta, w którym realizowany był wspierany projekt. Ostatecznie partner prywatny poniósł 18% nakładów inwestycyjnych (szacowanych na 139.041.682 zł) kredyt komercyjny pokrył 45% nakładów, a inicjatywa JESSICA obejmowała 37% montażu finansowego.

Źródło: Sopot, Baza projektów PPP, MliR

¹⁵ Szerzej o czynnikach wpływających na wyższą bankowość umów PPP mowa w artykułach Marcina Wawrzyniaka str. 21 i nast. i Krzysztofa Szymańskiego str. 30 i nast.

¹⁴ Por. Marcin Wawrzyniak – „Bankowość projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” str. 21 i nast.

Zamknięcie finansowe w wąskim rozumieniu oznacza zawarcie przez partnera prywatnego umowy czy też pakietu umów regulujących zasady korzystania przez niego z finansowania dłużnego, potrzebnego dla realizacji umowy o PPP. Pojęcie to może być stosowane w sensie szerszym obejmującym spełnienie przez partnera prywatnego warunków zawieszających rzeczywiste uruchomienie finansowania, do których można w szczególności zaliczyć¹⁶:

- zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- zawarcie pełnej dokumentacji finansowej, w tym skuteczne ustanowienie zabezpieczeń;
- zawarcie umowy bezpośrednio;
- uzyskanie przez partnera prywatnego decyzji a ministracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych;
- zawarcie przez partnera prywatnego umowy o projektowanie, a następnie o roboty budowlane z wykonawcami;
- pozytywną ocenę projektu PPP przez instytucję finansującą wskutek przeprowadzonego audytu prawnego, finansowego, technicznego i ubezpieczeniowego przedsięwzięcia, spółki projektowej (formalnego partnera), sytuacji finansowej (standingu) sponsorów oraz modelu finansowego oraz dokumentacji projektowej i wykonawczej.

Jeśli w ustalonym w umowie PPP terminie nie nastąpi zamknięcie finansowe oraz uruchomienie finansowania, umowa o PPP powinna ulec rozwiązaniu lub powinien nastąpić skutek w postaci braku jej wejścia w życie w określonym uprzednio zakresie, co niestety oznacza fiasko procesu wdrażania przedsięwzięcia PPP.

Równoczesne zamknięcie komercyjne i finansowe

W praktyce polskiej oddzielenie zamknięcia finansowego od zamknięcia komercyjnego spotykane jest jedynie w największych projektach. W przedsięwzięciach o mniejszej wartości, podobnie jak w projektach skupionych na komponencie operacyjnych, umowa PPP zakłada, że zamknięcie finansowe dokonywane jest już na etapie zawarcia umowy o PPP. Motywacją dla zagwarantowania procesu pozyskania finansowania z etapem zawarcia umowy jest obawa strony publicznej przed przyjęciem oferty, która ostatecznie stanie się niewykonalna na skutek braku pozyskania kredytu przez partnera, z którym zawarto umowę, co mogłoby prowadzić do zniweczenia całego proce-

su analiz przedrealizacyjnych i przetargu. Samorządy, szczególnie w mniejszych przedsięwzięciach, które mogą być sfinansowane przez sektor prywatny ze środków, jakimi dysponuje on już w momencie składania oferty wolą uzyskać pewność zamknięcia finansowego na etapie zawarcia umowy. W ocenie autorów II Tomu *Wytycznych*¹⁷, podmiot publiczny, który chciałby skutecznie połączyć proces zamknięcia finansowego z zamknięciem komercyjnym powinien uwzględnić fakt, że pozyskanie finansowania na etapie składania oferty wymaga wdrożenia odpowiednich procedur w instytucji finansującej, co przekładać się powinno na odpowiednie wydłużenie okresu na składanie ofert pozwalających na jednoczesne zamknięcie finansowe umowy o PPP. Przedłużenie okresu składania ofert po zakończeniu negocjacji powinno w takiej sytuacji obejmować czas od 6-8 miesięcy, przy jednoczesnym zasygnalizowaniu takiego oczekiwania już na początku procesu negocjacji przyszłej umowy o PPP. Co więcej, „w trakcie zamknięcia finansowego podmiot publiczny powinien wspierać partnera prywatnego, udzielając niezwłocznie niezbędnych wyjaśnień i zawierając umowę bezpośrednią. Połączenie zamknięcia komercyjnego i zamknięcia finansowego oznacza jednak, że instytucje finansujące muszą przeprowadzić audyt (prawny, finansowy i techniczny) projektu PPP, w tym dokumentacji postępowania i sytuacji partnerów prywatnych przed zamknięciem komercyjnym, co wymaga znacznego nakładu czasu i kosztów po ich stronie”¹⁸. W praktyce, ze względu na ograniczone zasoby organizacyjne instytucji finansujących, duże koszty operacyjne takich rozwiązań i ryzyko braku wyboru oferty, podmiotu z którym zawarł umowę kredytu, **banki rzadko godzą się na udzielenie finansowania jeszcze przed zamknięciem komercyjnym**. Pewnym rozwiązaniem może być instytucja **promesy kredytowej**. Jeśli mimo tego zamiarem strony publicznej jest doprowadzenie do jednoczesnego zawarcia umowy i zamknięcia finansowego przedsięwzięcia PPP, warto w trakcie negocjacji zaplanować czas na negocjacje z udziałem instytucji finansujących (ang. *debt competition*), co pozwoli na lepsze przygotowanie umowy PPP i w konsekwencji oferty finansowej dla potencjalnego partnera prywatnego, co korzystne będzie również dla strony publicznej¹⁹.

Umowa bezpośrednia

Umowa bezpośrednia, kluczowa dla zamknięcia finansowego projektu PPP powinna w świetle *Wytycznych MliR* zostać przynajmniej w zarysie zdefiniowana na etapie prac nad dokumentacją przetargową, aby ostateczna jej treść mogła zostać doprecyzowana po

¹⁷ Por. str. 169 i nast.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

¹⁶ *Wytyczne Tom II*, str. 167.

wyborze najkorzystniejszej oferty i zamknięciu komercyjnym projektu, już z konkretną instytucją finansującą działania zwycięzcy postępowania – partnera prywatnego. Brak uwzględnienia w projekcie umowy o PPP postanowień dotyczących umowy bezpośredniej może skutkować brakiem możliwości skutecznego zawarcia umowy o PPP – z uwagi na konieczność brania pod uwagę w ostatecznej wersji umowy o PPP szeregu postanowień umownych proponowanych przez instytucję finansującą w związku z warunkami zamknięcia finansowego. Postanowienia umowy bezpośredniej sprzeczne z Umową o PPP, są nieważne (art. 10a ust. 4 ustawy PPP)²⁰.

Jedną z umów zrealizowanych w modelu *Project Finance*, dla której zawarto umowę bezpośrednią był wspierany doradczo przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego projekt „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”. Ten pierwszy rządowy projekt obejmuje współpracę z partnerem prywatnym w zakresie zaprojektowania, wybudowania, sfinansowania i zarządzania nową siedzibą Sądu Rejonowego w Nowym Sączu. Przedsięwzięcie realizowane jest na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przedmiotem przedsięwzięcia było **wybudowanie i sfinansowanie** nowej siedziby sądu, spełniającej standardy bezpieczeństwa, zapewniającej odpowiednią powierzchnię sal rozpraw, magazynów oraz pozwalającą stworzyć wysoki komfort pracy i obsługi interesantów. Wkładem podmiotu publicznego w to przedsięwzięcie jest nieruchomości, na której została zrealizowana inwestycja, przekazana partnerowi prywatnemu w dzierżawę na okres obowiązywania umowy. Wkład partnera prywatnego to specjalistyczna wiedza, dotycząca przeprowadzenia procesu inwestycyjnego oraz utrzymania i zarządzania nieruchomością, zastosowanie nowoczesnych technologii oraz finansowanie projektowania, budowy i zarządzania nową siedzibą. Wynagrodzenie partnera prywatnego bazuje na opłacie za dostępność²¹.

Umowa bezpośrednia stanowiąc załącznik do umowy o PPP, zawierać może postanowienia obejmujące²²: zgodę podmiotu publicznego na ustanowienie instrumentów zabezpieczeń na rzecz instytucji finansującej w związku z finansowaniem przedsięwzięcia, sposób lub warunki dokonywania płatności z tytułu umowy PPP przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego i zobowiązanie podmiotu publicznego do informowania instytucji finansujących o ewentualnych

20 Tamże, str. 149.

21 Projekt został opisany w publikacji: „Sektor budynków użyteczności publicznej, Dobre praktyki PPP”, dostępnej na: www.ppp.gov.pl

22 Na podstawie *Wytycznych* Tom II oraz opracowania Platformy PPP pt. „Podpisanie umowy PPP i zamknięcie finansowe w projekcie pn. ‘Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej’” – pierwszy projekt administracji rządowej realizowany w formule PPP s. 28– 29 (tabela 9).



Źródło: fotolia.eu

zmianach w tym zakresie. Umowa bezpośrednia powinna zapewniać instytucji finansującej (bankowi) bezpośredni dostęp do informacji o wszelkich zdarzeniach wynikłych w trakcie realizacji umowy o PPP, które stanowić mogłyby podstawę do wypowiedzenia umowy PPP.

Ponieważ to prawidłowa realizacja umowy o PPP jest ekonomiczną podstawą wypłaty stronie prywatnej wynagrodzenia, z którego pochodzą środki na spłatę kredytu, kredytodawca na mocy umowy bezpośredniej powinien być informowany przez podmiot publiczny o wszelkich zmianach umowy o PPP i zdarzeniach związanych z jej realizacją, które mogą wpłynąć negatywnie na spłatę zobowiązań partnera prywatnego względem instytucji finansującej lub w inny sposób pogorszyć bezpieczeństwo obsługi kredytu przez partnera prywatnego.

Informacje przekazywane instytucji finansującej powinny w szczególności dotyczyć ewentualnych zmian wysokości wynagrodzenia, w tym np. wyliczeń stawek waloryzujących opłatę za dostępność, jak również nałożenia kar umownych. Instytucja finansująca na mocy umowy bezpośredniej powinna być również informowana z należyтым wyprzedzeniem o zamiarze odstąpienia od umowy PPP przez podmiot publiczny lub zaistnieniu przesłanek uzasadniających wypowiedzenie umowy o PPP. Analogicznie, podmiot publiczny na mocy umowy bezpośredniej powinien być poinformowany przez instytucję finansującą o wszczęciu czynności zmierzających do zaspokojenia się instytucji finansujących z dowolnego instrumentu zabezpieczenia ustanowionego w związku z finansowaniem przedsięwzięcia lub transakcjami zabezpieczającymi, w szczególności zaś o zamiarze przedterminowego rozwiązania umowy kredytowej lub transakcji zabezpieczającej przez instytucję finansującą.

Innym postanowieniem umowy bezpośredniej są zgody stron umowy na warunkowe cesje wierzytelności, wynikających z umowy o PPP, połączone z obowiąz-

kiem podmiotu publicznego w zakresie informowania instytucji finansującej o kwotach niespornych, które są wymagalne i płatne w ramach wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego lub też o kwotach, które są należne i niewymagalne, lecz staną się wymagalne w okresie naprawczym, podobnie jak o rodzaju i kwocie spornych płatności pomiędzy stronami umowy o PPP.

W przedsięwzięciu realizowanym w Nowym Sączu, umowa bezpośrednia zawierała również postanowienia co do cesji praw na rzecz instytucji finansującej z umów ubezpieczenia przez cały okres finansowania.

W związku z tym, że od 1 stycznia 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o finansach publicznych²³, wskutek której zmianie uległ m.in. przepis art. 72 tej ustawy²⁴, warto nieco uwagi poświęcić kwestii cesji wierzytelności mogących występować w ramach umowy o PPP i odpowiednio umowy bezpośredniej. Do tytułów dłużnych, wpływających na wielkość państwowego długu publicznego, obok m.in. zaciągniętych kredytów i pożyczek, zaliczone zostały m.in. zobowiązania finansowe z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z umów kredytów (art. 72 ust. 1a w zw. z art. 72 ust. 1 pkt.). W konsekwencji powyższych zmian, wydaje się, że **istnieje ryzyko, iż zbyt liberalne podejście do zastosowania cesji wierzytelności w umowie o PPP i umowie bezpośredniej, może zaowocować uznaniem umowy o PPP (nawet tej, która spełnia przesłanki podziału zadań i ryzyk w rozumieniu art. 18a ustawy o PPP), za wpływające na poziom długu publicznego. Z ostrożnością należy podchodzić więc do redakcji zapisów umowy o PPP, z których wierzytelności pieniężne podlegają cesji na zabezpieczenie na rzecz instytucji finansowych finansujących partnera prywatnego, ograniczając skalę i zakres wierzytelności podlegających cesji jedynie do tych, które powstały w trakcie realizacji umowy stosownie do przyjętego modelu podziału ryzyk.** W tym kontekście należy wskazać, że o ile czynność forfaitingu, tj. ewentualnej cesji wszystkich przyszłych niewymagalnych jeszcze zobowiązań z umowy o PPP, najprawdopodobniej będzie skutkowałą zaliczeniem wynikających z niej płatności wpisanych do wieloletniej prognozy finansowej do długu publicznego, o tyle należy jasno oddzielić tę sytuację od dopuszczenia w umowie o PPP (i umowie bezpośredniej) umowy przelewu

23 Ustawa z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2018 r., poz. 2500.

24 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., t.j. DzU.2019 r., poz. 869.

na zabezpieczenie stosowanej powszechnie w przypadku przedsięwzięć PPP w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych wynikających z umowy o PPP, które są wymagalne i bezsporne. Wydaje się zatem, że zapis art. 72 ust. 1a nie odnosi się do umów o PPP, z których wierzytelności pieniężne podlegają przelewowi na zabezpieczenie na rzecz instytucji finansowych, które są wymagalne zgodnie z zapisami umowy o PPP.

Umowa bezpośrednia może obejmować uprawnienia instytucji finansującej do udziału w odbiorach częściowych inwestycji, posiedzeniach komisji rozjemczej (jeśli jest powołana) oraz prawo do uzyskiwania w trakcie okresu kredytowania okresowych raportów z przebiegu realizacji przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem zdarzeń, które mogą mieć wpływ na realizację zobowiązań stron wpływających na wysokość wynagrodzenia strony prywatnej. W umowie bezpośredniej określone są zasady wykonania tzw. prawa interwencji²⁵, jak również warunki kumulatywnego przystąpienia do długu partnera prywatnego przez podmioty trzecie z tytułu umowy o PPP (z wyłączeniem takiej możliwości w stosunku do podmiotu publicznego) w okresie naprawczym lub w ramach wykonania odpowiedniego planu naprawczego. Dodatkowo w umowie bezpośredniej mogą zostać określone zasady podjęcia przez instytucje finansujące działań zmierzających do zmiany kontroli partnera prywatnego (o ile taka zmiana wymaga zgody podmiotu publicznego). Stosownie do zapisów umowy o PPP, umowa bezpośrednia może precyzować zasady przejęcia od podmiotu publicznego ryzyka ekspozycji na zmiany wysokości zmiennej stopy procentowej w odniesieniu do finansowania. Warto zaznaczyć, że w przypadku mniejszych przedsięwzięć PPP model finansowania odbiega od założeń *Project Finance*, partner prywatny (zazwyczaj mały lub średni przedsiębiorca lokalny) finansuje przedsięwzięcie ze środków własnych lub kredytu korporacyjnego, będąc jednocześnie stroną umowy o PPP, co stwarza prostszą strukturę transakcji zamknięcia finansowego i nie wymaga zawarcia umowy bezpośredniej z instytucją finansującą. Szczegółowe postanowienia umowy PPP dotyczące finansowania projektów PPP oraz założenia umowy bezpośredniej regulującej relacje podmiotu publicznego z instytucją finansującą opisane zostaną w III Tomie *Wytycznych* dostępnych na stronie www.ppp.gov.pl.

25 Porównaj uwagi na temat art. 10a ust 1 ustawy o PPP w artykule Marcina Wawrzyniaka poświęconym bankowości projektu, str. 21 i nast.

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

3.1. Bankowalność projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Marcin Wawrzyniak

Od początku 2009 roku do końca pierwszego kwartału 2019 roku wszczęto łącznie 551 postępowań na wyłonienie partnera prywatnego, spośród których trzy czwarte dotyczyło przedsięwzięć, dla których partner był poszukiwany po raz pierwszy i najczęściej ostatni. Powodem był fakt, że w większości przypadków przedsięwzięcia, których wdrożenie nie powiodło się za pierwszym razem, nie były już podejmowane.

Skuteczność postępowań PPP, liczona zawarciem umowy o PPP w wyniku wszczętego postępowania, wyniosła 33,3%¹. Najczęstszą przyczyną unieważnienia postępowań na wybór partnera prywatnego był brak wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu ze strony potencjalnych wykonawców lub ich rezygnacja ze składania ostatecznych ofert już po zakończeniu negocjacji. Część transakcji nie doszła do skutku w wyniku złożenia przez sektor prywatny ofert współpracy niekorzystnie odbiegających od oczekiwań sektora publicznego, wyrażanych wielkością budżetu, jaki strona publiczna zamierzała przeznaczyć na realizację przedsięwzięcia. W kontekście finansowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć PPP, należy wskazać, że osiemnaście przedsięwzięć PPP nie zostało ostatecznie zrealizowanych, mimo zawarcia umowy o PPP. Kontrakty te zostały rozwiązane lub faktycznie nie są realizowane, mimo iż formalnie obowiązują do dnia dzisiejszego.

Pozyskanie finansowania jako czynnik podwyższenia projektów PPP

Analizując powyższe dane, można zauważyć, że duża część trudności we wdrażaniu przedsięwzięć PPP, związana z kłopotami w pozyskaniu finansowania lub brakiem możliwości pozyskania finansowania na zasadach, które przekładają się na warunki współ-

pracy, była nieakceptowalna dla strony publicznej. Warto zatem przeanalizować rolę tzw. „trzeciego partnera” projektów PPP jakim jest instytucja finansująca i sposób w jaki dokonują one oceny zasadności zaangażowania swych zasobów w projekty PPP (tzw. bankowalności projektu PPP – ang. *project bankability*). **Bez zaaprobowania przez instytucję finansującą zasad, na jakich przebiegać miałyby realizacja przedsięwzięcia, przedsiębiorca zamierzający wystąpić w roli partnera prywatnego nie jest w stanie podjąć wyzwania związanego z udziałem w postępowaniu przetargowym, jak i późniejszą realizacją umowy o PPP, szczególnie na etapie finansowania nakładów niezbędnych do wykonania swych zobowiązań wynikających z umowy o PPP.**

Ocena tzw. **bankowalności projektu**, której dokonują banki rozważające finansowanie projektu PPP jako przedsięwzięcia inwestycyjnego, jest ściśle powiązana z jego analizą ekonomiczną i finansową. W przypadku inwestycji realizowanych w modelu *Project Finance* (typowym dla przedsięwzięcia PPP) banki udzielają kredytu nie bezpośrednio partnerowi prywatnemu jako zwycięzcy przetargu, lecz spółce celowej (spółce córce) uczestnika przetargu, która – co do zasady – samodzielnie odpowiada za swoje zobowiązania, ekonomicznie będąc bytem samodzielnym pod względem prawnym i finansowym, również w relacji do swoich udziałowców. Dlatego najważniejszym elementem założeń finansowych przedsięwzięcia PPP jest dług (najczęściej kredyt bankowy), a jego udział w pasywach spółki dochodzić może nawet do nawet 90% wartości inwestycji, zatem znacznie więcej niż ma to miejsce w przypadku konwencjonalnego kredytowania przedsiębiorców. Akceptacja sektora finansowego dla założeń przedsięwzięcia (potwierdzenie bankowalności projektu) konieczna jest już na bardzo wczesnym etapie procedury przetargowej – preselekcji uczestników procesu negocjacji umowy o PPP, gdy potencjalny partner musiał wykazać dysponowaniem zasobów finansowych uprawdopodobniających jego zdolność do finansowania przedsięwzięcia zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji przedmiotu przedsięwzięcia.

¹ Dane pochodzą z raportów zleconych i zrealizowanych bezpośrednio przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na temat rynku PPP, dostępnych na stronie internetowej www.ppp.gov.pl. (dostępny za okres od 2009 r. do końca I kwartału 2019 r. oraz od 2009 r. do końca 2018 r. wykonany w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”.

Finansowanie przedsięwzięcia – istota partnerstwa publiczno-prywatnego

W świetle zapisów ustawy o PPP², umowa o PPP jest odrębnym typem umowy o specyficznych cechach. Ma ona indywidualny charakter prawny, różniący się od pozostałych umów występujących w obrocie. Finansowanie przedsięwzięcia PPP przez partnera prywatnego we współpracy z instytucją finansującą jest kluczowe dla zachowania prawnej istoty partnerstwa publiczno-prywatnego. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o PPP określa część zobowiązań, stanowiących *essentialia negotii* umowy o PPP. Te przedmiotowo istotne elementy umowy o PPP obejmują:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia;
- **zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią;**
- zobowiązanie podmiotu publicznego do wynagrodzenia partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia;
- zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Wszystkie wymienione wyżej elementy umowy przekładają się na zagadnienia bankowalności projektu PPP. Umowa o PPP powinna regulować kluczowe zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego³. Dodatkowo umowa o PPP uzupełniana jest umowami towarzyszącymi, odnoszącymi się do warunków udostępnienia wkładu własnego (np. umowa dzierżawy nieruchomości), zasad współpracy w ramach spółki celowej o kapitale mieszanym podmiotu publicznego i partnera prywatnego (art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy o PPP). Ponadto, umowie o PPP zawieranej między podmiotem publicznym i prywatnym towarzyszyć mogą również akcesoryjne względem niej kontrakty regulujące szczegółowe zagadnienia istotne dla realizacji umowy o PPP, jak np. umowa o generalne wykonawstwo robót budowlanych czy umowa o zarządzanie lub utrzymanie składników majątkowych. Bardzo ważną umową towarzyszącą realizacji umowy o PPP w zakresie **zasad finansowania określonego w niej przedsięwzięcia PPP jest umowa bezpośrednia z bankiem**. Umowa o PPP regulując główny stosunek prawny między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym zawsze będzie swoistą „konstytucją” dla pozostałych, służących wykonaniu jej zapisów kontraktów, będąc podstawą wykładni głównych zobowiązań stron w ramach realizacji zamówienia publicznego udzielonego na mocy umowy o PPP.

² Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r., poz. 1834.

³ Więcej o ustawowej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego w *Biuletynie PPP* nr 1.

W świetle art. 7 ust. 1 i art. 1 ust. 2 ustawy o PPP, obowiązek realizacji przedsięwzięcia w zasadniczej części spoczywa na partnerze prywatnym, przy czym podmiot publiczny współdziała w osiągnięciu celu przedsięwzięcia w zakresie przejętych zadań, ponosi odpowiedzialność w zakresie ryzyk, jakie go obciążają, a w szczególności wnosi wkład własny. W kontekście zagadnienia bankowalności przedsięwzięć PPP istotne jest, że zgodnie z ustawą o PPP partner prywatny wykonanie zasadniczej części kluczowych zadań związanych z przedsięwzięciem zlecać będzie podmiotom trzecim, w szczególności instytucjom finansowym, wykonawcom robót budowlanych, zarządcom nieruchomości czy operatorom usług. W razie utworzenia spółki celowej o kapitale mieszanym podmiotu publicznego i partnera prywatnego realizacja przedsięwzięcia następować będzie za pośrednictwem owej spółki. W każdej jednak sytuacji odpowiedzialność kontraktowa wobec podmiotu publicznego za realizację przedsięwzięcia obciążać będzie partnera prywatnego w zakresie ryzyk, jakie przyjął na siebie na mocy umowy o PPP.

Partner prywatny zawsze jest zobowiązany do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Realizacja przedsięwzięcia wiąże się z ponoszeniem wydatków na sfinansowanie niezbędnych robót budowlanych, dostaw i usług, jak i na zarządzanie lub utrzymanie składników majątkowych wykorzystywanych do realizacji przedsięwzięcia lub z nim związanych. Do wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia zaliczyć należy także koszty obsługi finansowania zaciągniętego w instytucjach finansowych lub od innych podmiotów, jak również cały szereg wydatków właściwych dla danego typu przedsięwzięć. Skala tych świadczeń finansowych najpełniej determinuje skalę ryzyka ekonomicznego (pośrednio dostępności), jaką strona prywatna przyjmuje w ramach przedsięwzięcia PPP. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o PPP nakłada na partnera prywatnego obowiązek pokrywania całości albo części tych wydatków, przy czym bliżej nie określa, jaki ma być minimalny udział partnera prywatnego w wydatkach. Teoretycznie możliwa jest sytuacja, w której na podmiocie publicznym spoczywa obowiązek finansowania większości wydatków na realizację przedsięwzięcia. Będzie tak wówczas, gdy podmiot publiczny przejmie większość zadań i ryzyk, jako że przejęcie zadania lub ryzyka oznacza *de facto* odpowiedzialność finansową w danym zakresie. **Partner prywatny powinien posiadać zdolność do ponoszenia wydatków na realizację przedsięwzięcia, powinien zatem dysponować niezbędnymi środkami finansowymi lub zdolnością kredytową. Dotyczy to również spółki projektowej – która potrzebować będzie wsparcia osób trzecich, zazwyczaj wspólników owej spółki, tj. partnera prywatnego, a także innych podmiotów**

kapitałowo powiązanych z partnerem prywatnym lub zewnętrznymi instytucjami finansowymi (banków, funduszy inwestycyjnych, konsorcjów finansowych itp.). Obowiązek poniesienia wydatków na realizację przedsięwzięcia partner prywatny może w świetle przywoływanych zapisów ustawy o PPP wykonać samodzielnie, jak i wspierając się zasobami podmiotów trzecich – zazwyczaj instytucji finansujących – najczęściej banków. Zobowiązanie partnera prywatnego do zapewnienia finansowania przez osobę trzecią powinno być odczytywane w świetle art. 391 kodeksu cywilnego⁴ (umowa o świadczenie przez osobę trzecią). Jeżeli osoba trzecia nie spełni świadczenia i nie zapewni finansowania wydatków na realizację przedsięwzięcia lub zapewni je w niewystarczającym zakresie, to partnera prywatnego obciąża odpowiedzialność za szkodę, którą podmiot publiczny ponosi przez to, że osoba trzecia odmawia spełnienia świadczenia. Partner prywatny może zwolnić się od obowiązku naprawienia szkody samodzielnie finansując przedsięwzięcie, chyba że sprzeciwia się to zapisom umowy o PPP.

Poniesienie wydatków na realizację przedsięwzięcia z formalnego punktu widzenia jest świadczeniem strony umowy o PPP tytułem wkładu własnego (art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o PPP). Finansowanie wydatków na realizację przedsięwzięcia będzie zatem wkładem własnym partnera prywatnego. W części, w jakiej partner prywatny nie odpowiada za poniesienie wydatków na realizację przedsięwzięcia, odpowiedzialność ta spoczywać będzie na podmiocie publicznym. **Wkład własny podmiotu publicznego, polegający na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, może być finansowany z różnych źródeł zarówno ze środków budżetowych podmiotu publicznego, z długu zaciągniętego przez podmiot publiczny, jak i ze źródeł zewnętrznych, np. dotacji z budżetu państwa lub budżetu UE. Brzmienie art. 7 ust. 1 ustawy o PPP nie stoi na przeszkodzie, aby w zastępstwie podmiotu publicznego część wydatków na realizację przedsięwzięcia sfinansował podmiot trzeci, np. spółka zależna od podmiotu publicznego.**

Rola banku a bankowalność projektu

Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie rynku PPP⁵ rodzaje źródeł finansowania występujące na polskim rynku PPP w umowach zawartych i realizowanych, to na etapie inwestycyjnym: środki publiczne, środki unijne i środki prywatne (kapitał i dług). Na podstawie analizy treści realizowanych i zrealizowanych umów, zdiagnozowano 100 umów PPP, w których występował obowiązek dokonania nakładów inwestycyjnych przez partnera prywatnego (53 umowy mają charakter usu-



Źródło: fotolia.eu

gowy, co oznacza nakłady inwestycyjne o marginalnym znaczeniu). Partner prywatny w przedsięwzięciach usługowych zazwyczaj zapewniał zasoby konieczne do procesu świadczenia usług, po części angażując majątek swego przedsiębiorstwa, a po części reinwestując środki uzyskane z tytułu świadczonych usług (pożytki z przedsięwzięcia). Finansowanie nakładów koniecznych do zapewnienia procesu świadczenia usług, będących właściwym przedmiotem umowy, odbywa się w skali koniecznej do wykonania zobowiązań strony prywatnej i często nie jest przedmiotem umowy o PPP, stanowiąc element ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia, za które odpowiada partner prywatny.

Z grupy 131 umów realizowanych i zrealizowanych zdiagnozowanych na 31 grudnia 2018 r. było 49 kontraktów, w których element nakładów inwestycyjnych był zasadniczy i w których konieczne było zorganizowanie finansowania nakładów inwestycyjnych (etap inwestycyjny). W 71,43% tych umów – łącznie 35 umów, w tym 2 umowy zawarte pierwotnie jako klasyczne przedsięwzięcia, które stały się przedsięwzięciami hybrydowymi na etapie eksploatacyjnym – finansowanie było wyłącznie lub niemal wyłącznie zadaniem partnera prywatnego. W tych przypadkach ryzyko pozyskania środków finansowych na realizację umowy w całości spoczywało na stronie prywatnej, która sięgała po środki własne i dłużne (głównie kredyt bankowy). Z zasady, na jakich partnerzy prywatni – jako strona umowy o PPP – pozyskują finansowanie koniecznych do realizacji przedsięwzięć tego typu, nie różnią się istotnie od zasad, na jakich pozyskują oni środki służące finansowaniu innych, rutynowo podejmowanych przez przedsiębiorców projektów inwestycyjnych. Źródło oraz zasady finansowania konkretnych przedsięwzięć przekładają się na koszty realizacji umowy o PPP, co ma istotne znaczenie w procesie konkurencji o jej zawarcie. Wobec długiego okresu, na jaki zazwyczaj zawierane są umowy o PPP, koszty finansowe mają bardzo istotny wpływ

⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r., t.j. DzU z 2018 r., poz. 1025, dalej jako: k.c.

⁵ Raport rynku PPP za okres od 2009 r. do końca 2018 r.

na całość oferty partnera prywatnego. **Szczegółowe zasady montażu finansowego, kluczowe dla konkurencyjności oferty, stanowią jedną z najbardziej chronionych tajemnic przedsiębiorstw biorących udział w negocjacjach umowy o PPP.**

Zgodnie z praktyką polskiego rynku PPP jedynie wyjątkowo partnerzy prywatni na etapie finansowania nakładów inwestycyjnych mogli wykorzystać własne zasoby finansowe (kapitał) bez posilkowania się środkami pochodzącymi z zewnętrznych instytucji finansujących (banków). Uzyskanie kredytowania dla projektów PPP możliwe było jedynie przy wpłaceniu wkładu własnego oraz przedstawieniu stosownych zabezpieczeń. Skala wymaganego wkładu własnego partnera prywatnego zależała od wielu okoliczności dotyczących zarówno samego kredytobiorcy, jak i cech przedsięwzięcia, które miało być finansowane. **Łatwiej było przekonać instytucję finansującą (bank) do kredytowania projektów generujących stabilny i przewidywalny zysk (jak ma to miejsce np. w monopolach naturalnych), trudniej do przedsięwzięć innowacyjnych, obarczonych dużym ryzykiem popytu na świadczone przez partnera prywatnego usługi.** Większe podmioty gospodarcze, działające w ramach większych grup kapitałowych, mogą uzyskać korzystniejsze warunki finansowania niż samodzielnie funkcjonujący mali i średni przedsiębiorcy. O warunkach finansowania dłużnego decyduje również czas, na jaki jest ono pozyskiwane, warunki makroekonomiczne w momencie zawierania umowy kredytu, jak i dotychczasowe relacje między kredytodawcą a kredytowanym (partnerem prywatnym). **Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z tymi spośród partnerów prywatnych, którzy byli skłonni podzielić się informacjami na temat zaangażowania w proces inwestycyjny w projektach PPP wynika, że jeśli musieli oni współpracować z bankami, a konieczne było z ich strony minimum 15% wkładu własnego.** Doświadczenia rynku polskiego potwierdzają, że instytucje finansujące mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku PPP. W niniejszym artykule wskazane są zasadnicze zagadnienia związane z udziałem sektora finansowego (banków) w procesie realizacji przedsięwzięć PPP i uwarunkowań oceny projektu (bankowalność), jakie sprzyjają efektywnej współpracy partnerów prywatnych, podmiotów publicznych i instytucji finansujących, co jest warunkiem zawarcia i udanej realizacji umowy o PPP. Wobec zasygnalizowanej na wstępie specyfiki przedsięwzięć PPP wynikającej z oparcia tej umowy na zasadach *Project Finance*, instytucje finansujące (w warunkach polskich banki) w trosce o zapewnienie zwrotu pożyczonych partnerom prywatnym (zazwyczaj ich spółce celowej) środków zmuszone są do znacznie bardziej rygorystycznej kontroli przepływów finansowych spółki celowej (kredytobiorcy) w porównaniu do kredytów udzielanych w zwykłym trybie. To samo dotyczy zabezpieczeń kredytu – są one ustanawiane praktycznie

na wszystkich aktywach i prawach majątkowych spółki celowej. Specyfika *Project Finance* jest zrozumiała, jeśli zważyć, że spółka celowa w momencie rozpoczęcia projektu nie posiada żadnego majątku, historii działalności ani dochodów, które pojawią się dopiero po pomyślnym zakończeniu fazy budowy i oddaniu do eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem umowy o PPP. **Dla oceny bankowalności przedsięwzięcia zasadnicze znaczenie dla banków kredytujących projekt PPP ma zachowanie bezpiecznej relacji między wielkością wpływów pieniężnych netto spółki projektowej a wielkością obsługi długu przez cały okres projektu.** Wobec powyższego „najważniejszym wskaźnikiem określającym bankowalność projektu jest wskaźnik pokrycia obsługi długu (*Debt Service Coverage Ratio, DSCR*), będący relacją między zyskiem netto spółki na poziomie operacyjnym, czyli gotówką dostępną dla obsługi długu (*Cash Flows Available for Debt Service, CFADS*), a kwotą tej obsługi. Stosowane są też różne pokrewne wskaźniki zdolności projektu do obsługi długu, popularny jest m.in. wskaźnik pokrycia dla życia kredytu (*Loan Life Coverage Ratio, LLCR*), będący relacją między wartością bieżącą netto *CFADS* oraz kwotą kredytu pozostającą do spłaty w ciągu okresu kredytowania. Wysokość wymaganych przez banki wskaźników zależy oczywiście od charakterystyki i profilu ryzyka konkretnego projektu PPP, ale zazwyczaj akceptowalna dla banków wysokość *DSCR* kształtuje się w przedziale od 1,2 dla projektów uważanych za względnie bezpieczne, do 1,5 dla bardziej ryzykownych. Banki stosują całą gamę zabiegów dla utrzymania wskaźnika *DSCR* lub pokrewnych na bezpiecznej wysokości. W trakcie analiz przedrealizacyjnych krytyczną rolę odgrywa tu analiza przebiegu przepływów pieniężnych w trakcie projektu, gdyż kalendarz spłaty kredytu jest kształtowany w taki sposób, aby jak najdokładniej korelował z wpływami (*debt sculpting*). W umowie kredytu zawierane są też warunki (*loan covenants*) dotyczące kontrolnych wartości poziomu *DSCR* – jeśli aktualny wskaźnik spada poniżej tych wartości, powoduje to natychmiastowe podjęcie działań naprawczych przez spółkę bądź wręcz oznacza naruszenie umowy kredytowej (*loan default*)”⁶.

Bankowalność jako wynik pracy nad założeniami przedsięwzięcia

Zdecydowana większość realizowanych w Polsce umów przebiega zgodnie z ich zapisami, począwszy od etapu projektowania i budowy, który jest newralgiczny z punktu widzenia pozyskania finansowania. Jak wskazuje praktyka polskiego rynku PPP, akceptacja instytucji finansującej dla przedstawionych w ostatecznej wersji

6 Krzysztof Szymański „Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP” w *Biuletyn PPP* nr 5 str. 20 https://www.ppp.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Documents/Biuletyn_PPP_Nr_5_2018_r.pdf

zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wypracowanych po zakończeniu negocjacji, jest kluczowa dla samej możliwości przedstawienia oferty finansowania przedsięwzięcia, co w ogóle warunkowało złożenie oferty przez uczestnika negocjacji sektorowi publicznemu. Nieuwzględnienie okoliczności wpływających na bankowalność projektów, głównie brak spełnienia oczekiwań strony finansującej zasad, na jakich miało być realizowane przedsięwzięcie i zasad, na jakich partner prywatny miał być wynagradzany (model podziału zadań i ryzyk) będzie skutkowało brakiem ofert finansowania lub przetoży się na takie warunki finansowania (koszt kredytu), które czynić mogą ostateczną ofertę współpracy nieakceptowalną dla strony publicznej. Szczególnie niekorzystne dla rynku PPP są przypadki odmowy finansowania (zamknięcia finansowego) umów na etapie zmierzającym do ich realizacji po formalnym zawarciu umowy (zamknięciu komercyjnym), gdy brak finansowania przekładał się na brak możliwości poniesienia przez stronę prywatną nakładów inwestycyjnych przewidzianych w zawartej już umowie. Poniżej omawiam elementy przedsięwzięć wpływające na ich bankowalności, a w konsekwencji możliwość realizacji zgodnie z założeniami podmiotu publicznego.

Model podziału zadań i ryzyk spójny z modelem wynagrodzenia gwarantującym spłatę zobowiązań wobec banku

Zasadą przedsięwzięć PPP jest, aby partner prywatny realizował je za wynagrodzeniem. W zamian za świadczenia wynikające z umowy o PPP partner prywatny ma prawo oczekiwać ekwiwalentnych korzyści majątkowych. Ustawa o PPP nie określa źródeł wynagrodzenia partnera prywatnego, które zależą od uwarunkowań danego przedsięwzięcia i ustaleń stron. Dla pozyskania finansowania dłużnego przez partnera zasadnicze jednak jest, aby wynagrodzenie było świadczeniem ekwiwalentnym, zarówno gdy jest spełniane w formie pieniężnej, jak i niepieniężnej, tj. wysokość świadczenia podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego tytułem wynagrodzenia powinna odzwierciedlać wydatki na realizację przedsięwzięcia, w tym również koszty związane z finansowaniem, a także marżę partnera prywatnego. Bank musi być pewien, że właściwie wykonana umowa o PPP zapewni partnerowi prywatnemu co najmniej spłatę kredytu zaciągniętego na potrzeby jej realizacji wraz ze wszystkimi dodatkowymi świadczeniami należnymi bankowi od kredytobiorcy. Świadczenia, jakie należne są partnerowi prywatnemu muszą ekonomicznie zapewnić zwrot kredytu, choć należy zaznaczyć, że z technicznego punktu widzenia wynagrodzenie jest świadczeniem wzajemnym za udział partnera prywatnego w przedsięwzięciu i stanowi zapłatę za podjęcie się realizacji przedmiotu umowy i przyczynienie się do osiągnięcia celu przedsięwzięcia.

Prawidłowe ukształtowanie wynagrodzenia partnera prywatnego oraz jego wysokość związana z modelem wynagrodzenia (pochodnym od modelu podziału ryzyk dostępności i rynkowego) przesądza o bankowalności przedsięwzięcia PPP. Z ekonomicznego i finansowego punktu widzenia, znaczenie dla oceny przedsięwzięcia przez bank będzie miał również model i wartość świadczeń strony publicznej wnoszonych na rzecz partnera w formie wkładu własnego. **Najistotniejsze z punktu widzenia banku będzie adekwatne dobranie modelu wynagrodzenia do ryzyka dostępności i ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia.** W przypadku zastosowania modelu „opłaty za dostępność” istotne będzie precyzyjne zdefiniowanie stanu właściwej dostępności aktywów i odpowiednie dla niego określenie zasad naliczania wynagrodzenia oraz ewentualnego stosowania kar umownych lub dokonywania potrąceń z płatności potencjalnie należnych partnerowi prywatnemu. Ważne będzie w szczególności podejście do sposobu przekazywania wymagalnych płatności na rzecz partnera i instytucji finansującej. W koncesyjnym modelu wynagrodzenia, jak i w razie zastosowania opłaty za dostępność, istotne dla instytucji finansującej będzie wyodrębnienie podstawowego źródła przychodów oraz przychodów dodatkowych, które stanowią podstawowe zabezpieczenie obsługi długu (kredytu) w przypadku ewentualnych zmian związanych z wysokością wynagrodzenia należną w danym okresie rozliczeniowym. Model wynagrodzenia partnera prywatnego ściśle wiąże się z modelem podziału ryzyk w ramach przedsięwzięcia. Zasadą podziału ryzyk jest alokowanie ich do tej ze stron współpracy, która jest w stanie efektywniej (często taniej w cyklu przedsięwzięcia) nim zarządzić. Ważne jest przypisanie ryzyka do każdej ze stron, **jednak z punktu widzenia instytucji finansującej konieczne jest określenie konsekwencji, jakie dla podmiotu publicznego, a szczególnie partnera-kredytobiorcy niesie zmaterializowanie się przypisanego mu ryzyka związanego z wydarzeniami kluczowymi dla realizacji zadania.** Konsekwencje zdarzeń spotykanych w ramach realizacji projektu (z którymi wiąże się ryzyko) mogą przybrać formę pieniężną (np. zapłaty kary umownej, obniżenia wynagrodzenia partnera prywatnego, lub poniesienia kosztów przez tą stronę, której przypisano dane ryzyko). Konsekwencje zaistnienia określonych zdarzeń w ramach umowy mogą też bezpośrednio wpłynąć na okres obowiązywania umowy. Zdarzenia wyodrębnione w ramach podziału ryzyk uznawane będą jako wymagające szczególnej kontroli podmiotu finansującego. Bardzo istotny dla bankowalności przedsięwzięcia będzie model alokacji ryzyka politycznego, ryzyka zmian w prawie, ryzyka siły wyższej oraz ryzyka zwrotu dotacji, jeśli projekt ma charakter hybrydowy, czyli tych ryzyk, na które strony mają ograniczony

wpływ⁷. **Wyższej bankowości przedsięwzięcia, a zarazem obniżeniu kosztów finansowania projektu sprzyjać będzie przejście zasadniczej części owych ryzyk przez stronę publiczną.**

Warunki rozwiązania umowy o PPP, rozliczenia stron w razie rozwiązania umowy oraz zasady zakończenia realizacji umowy

W większości przypadków umowa o PPP ulega zakończeniu na skutek zgodnego z jej zapisami spełnienia przez strony ciężących na nich zobowiązań (realizacji zadań w zgodzie z ich podziałem przy właściwym zarządzaniu ryzykami). Postanowienia dotyczące zakończenia obowiązywania umowy o PPP są interesujące dla instytucji finansujących z punktu widzenia warunków przekazania aktywów wykorzystywanych w ramach przedsięwzięcia oraz ze względu na warunki dokonania ewentualnych rozliczeń między stronami związanych ze stanem technicznym owych składników majątkowych. „Należy wskazać, iż, co do zasady, instytucja finansująca zadba o to, aby model finansowy przedsięwzięcia uwzględniał odpowiednią rezerwę inwestycyjną na rezerwowym rachunku utrzymania aktywów. Sytuacja taka będzie miała miejsce, mimo iż w formule *Project Finance* długość okresu obowiązywania umowy finansowania jest o ok. 2-3 lata krótsza niż długość kontraktów zabezpieczających przychodową stronę przedsięwzięcia. Zabieg powyższy ma na celu zapewnienie możliwości zmiany profilu obsługi długu przez wydłużenie okresu trwania umowy finansowania w sytuacji, kiedy projekt nie funkcjonuje w sposób pozwalający na obsługę długu zgodnie z pierwotnym harmonogramem lub zaistnieniem zagrożenia prowadzenia działalności operacyjnej”⁸.

Instytucja finansująca będzie szczególnie zainteresowana, w jaki sposób ma być uregulowana kwestia rozwiązania umowy z winy partnera prywatnego, z winy podmiotu publicznego lub ze względu na interes publiczny czy wystąpienie siły wyższej. Ponieważ instytucji finansującej zależy na realizacji postanowień umowy o PPP oraz związanej z nią umowy kredytowania strony prywatnej, to ocena bankowości całego przedsięwzięcia będzie zależna od tego, w jaki sposób uregulowano warunki rozwiązania umowy o PPP, szczególnie z winy partnera prywatnego (kredytobiorcy).

⁷ Partnerstwo publiczno-prywatne: od pomysłu do wyboru partnera prywatnego, red. R. Cieślak, B. Korbus str. 72, <http://ipp.pl/uploads/Partnerstwo-publiczno-prywatne-Instytut-PPP.pdf>

⁸ Tamże str. 70

Rozwiązaniem korzystnie wpływającym na bankowość przedsięwzięcia jest wprowadzenie do umowy jasnej procedury odstąpienia od jej zapisów, jak i wypowiedzenia umowy o PPP. Procedura ta powinna obejmować tryb informowania o zamiarze odstąpienia lub wypowiedzenia umowy wraz z żądaniem usunięcia skutków naruszeń bądź ich naprawienia, jak również procedurę rozwiązywania ewentualnych sporów na tym tle z uwzględnieniem uzasadnionych interesów instytucji finansującej. Instytucja finansująca będzie zainteresowana tym, w jaki sposób w ramach umowy o PPP będą uregulowane ramy czasowe zawarcia umowy finansowania i zamknięcia finansowania oraz warunków wniesienia wkładu własnego w modelu finansowym, szczególnie jeśli będą to środki dotacyjne. Z punktu widzenia instytucji finansującej, istotne będzie, czy i w jaki sposób umowa o PPP reguluje zobowiązania podmiotu publicznego do wsparcia partnera prywatnego w procesie spełniania warunków zawieszających uruchomienie finansowania i w jaki sposób niespełnienie tych warunków może skutkować unieważnieniem umowy o PPP.

Wobec powyższego na bankowość przedsięwzięcia, z punktu widzenia instytucji finansującej, w najwyższym stopniu wpływa przyjęty model rozliczenia stron umowy o PPP w wypadku jej rozwiązania.

Rozliczenie stron reguluje przepływ środków pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w związku z przekazaniem aktywów oraz rozwiązaniem umowy o PPP jest operacją bardzo istotną z punktu widzenia instytucji finansującej. W szczególności, że rozwiązanie umowy może nastąpić przed pierwotnie wyznaczonym terminem jej wykonania, podczas gdy obsługa kredytu zaciągniętego przez partnera prywatnego na jej realizację jeszcze się nie zakończyła. Instytucja finansująca jest zainteresowana zabezpieczeniem kwoty pozostałej do spłaty przez partnera prywatnego w ramach rozliczeń stron umowy o PPP.

Kwota rozliczenia jest zwykle obciążona karą umowną lub pomniejszeniem jej wartości, jeśli rozwiązanie umowy nastąpiło z winy partnera prywatnego, zatem bank zawsze dążyć będzie do ochrony środków przekazywanych stronie prywatnej w ramach rozliczenia umowy, które zabezpieczą interes klientów instytucji finansującej. Bankowość projektu PPP powinna w takich wypadkach zakładać pełne zabezpieczenie interesów instytucji finansującej. Inne rozwiązania mogą przesądzić o braku finansowania dla umowy już na etapie inwestycyjnym. „Za racjonalnością podejścia, w którym instytucja finansująca w ramach rozliczenia stron umowy o PPP dostaje pełen zwrot pozostałego do spłaty finansowania dłużnego, zdaje się prze-

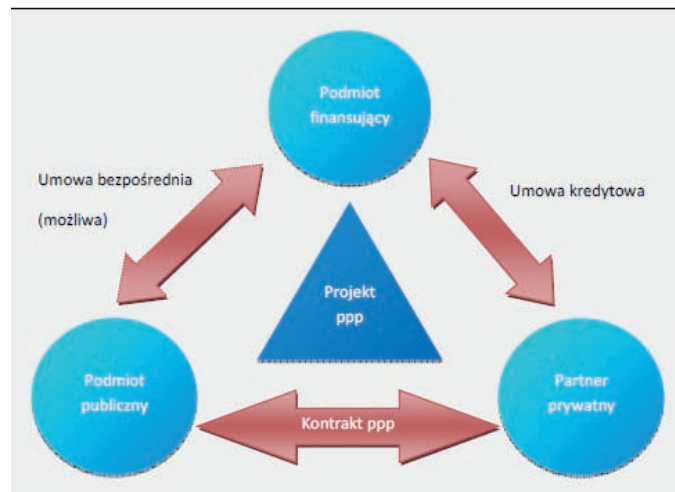
mawiać fakt, iż podmiot publiczny przejmuje funkcjonujące aktywa utrzymane we właściwym stanie (kontrolę stanu aktywów zapewniają podmiotowi publicznemu przysługujące mu uprawnienia kontrolne). W celu dokonania rozliczenia należy z góry określić w umowie o PPP metodologię wyceny aktywów na dzień ich przekazania. Pozwoli to instytucji finansującej na weryfikację tzw. ścieżki wartości aktywów, ustalonej na podstawie przyjętego sposobu wyceny w relacji do profilu obsługi długu. Po rozwiązaniu umowy o PPP możliwe jest wstąpienie przez podmiot publiczny w miejsce partnera prywatnego w zawartych przez niego – w wykonaniu umowy o PPP – kontraktach, jeśli umowa o PPP przewiduje takie rozwiązanie”⁹.

Umowa bezpośrednia – wzmocnienie bankowalności projektu w świetle ostatniej nowelizacji ustawy o PPP

Zgodnie z art. 10a ustawy o PPP, podmiot publiczny może zawrzeć umowę z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub w części (najczęściej bankiem), na mocy której, w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia, będzie mógł przenieść na tę osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego wraz ze związanymi z nimi prawami. W przypadku spełnienia się negatywnego scenariusza przewidzianego w takim porozumieniu, podmiot trzeci (instytucja finansująca) może powierzyć realizację przedsięwzięcia innemu podmiotowi lub podmiotom tylko za zgodą podmiotu publicznego. Opcja zawarcia omawianej umowy musi być zaznaczona już na etapie ogłoszenia o zamówieniu a umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może uszczegóławiać te warunki. Postanowienia umów zawartych z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub części przez podmiot publiczny, partnera prywatnego lub spółkę celową PPP, sprzeczne z umową o PPP są nieważne.

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej ustawę o PPP¹⁰ zaznaczono, że: „w praktyce realizacja wszystkich projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga finansowania zewnętrznego, najczęściej pochodzącego od instytucji finansowych. Te zaś, a w szczególności banki, zainteresowane są wykonaniem projektu bez zakłóceń, bowiem spłata ich wierzytelności zależy od powodzenia przedsięwzięcia. W tym celu instytucje finansowe wymagają zawarcia

umów, które pozwalają im kontrolować przebieg realizacji projektu. Praktyka realizacji projektów finansowanych długiem wykształciła szczególny rodzaj umów, tzw. umów bezpośrednich (ang. *direct agreement*), zawieranych pomiędzy finansującym projekt (np. bankiem), podmiotem realizującym przedsięwzięcie (partnerem prywatnym) a podmiotem publicznym”.



Rysunek na podstawie schematu ze str. 4 publikacji „Bankowalność projektu PPP Podejście instytucji finansowych”¹¹

Umowy bezpośrednie stanowią jedną z form zabezpieczenia wierzytelności instytucji finansujących projekt PPP, niebędącej stroną umowy o PPP.

Pomimo szerokiej praktyki stosowania omawianej instytucji w projektach PPP na świecie, ryzyko wynikające z braku jednoznacznej postawy dla wprowadzenia tego typu rozwiązań często powodowało niechęć po stronie podmiotów publicznych do ich zastosowania, co w dalszej kolejności przekładało się na cenę finansowania projektu PPP, czy wręcz niemożliwość jego uzyskania.

W uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o PPP wskazano, że przepis art. 10a ustawy o PPP określa szczególnie przypadek zmiany umowy o PPP. Jednakże przepis art. 10a ustawy o PPP nie stanowi wystarczającej podstawy do zastosowania prawa do interwencji. Powinien on być stosowany łącznie z odpowiednimi przepisami ustawy koncesyjnej i ustawy prawo zamówień publicznych., w szczególności art. 46 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy o umowie koncesji¹² oraz art. 144 ust. 1 pkt 4 lit. a w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych¹³.

Już przed wprowadzeniem przez nowelizację do ustawy o PPP przepisu art. 10a, praktyka finansowania

11 http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bankowalnosc_Publikacje_08102013.aspx

12 Ustawa z 21 października 2016 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2016 r., poz. 1920).

13 Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. DzU z 2018 r., poz. 1986).

9 Tamże str. 71

10 Ustawa z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2018 r., poz. 1693).

projektów PPP wytworzyła odpowiednie rozwiązania dotyczące umów bezpośrednich, których celem jest zabezpieczenie wiarygodności instytucji finansujących inwestycje. Umowy bezpośrednio można wyróżnić m.in. ze względu na dwa rodzaje kryteriów, tj. ze względu na podmiot zobowiązany wobec instytucji finansującej (beneficjent finansowania, wykonawca, operator lub strona publiczna) oraz ze względu na przedmiot świadczenia objętego zobowiązaniem (przejęcie praw i obowiązków z umowy, zobowiązanie do powstrzymania się od zmian umowy projektowej albo jej rozwiązania bez określonego udziału instytucji finansowej). W praktyce w ramach umowy o finansowanie może być przewidziane jednocześnie kilka umów bezpośrednich w zależności od specyfiki danego projektu.

W art. 10a ustawy o PPP uregulowano jeden z typów umów bezpośrednich, tj. umowę pomiędzy podmiotem publicznym i instytucją finansującą, na mocy której, w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia, podmiot publiczny będzie mógł przenieść na tę osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego. **Zazwyczaj występująca w bankowalnym przedsięwzięciu PPP umowa bezpośrednia przyznaje instytucji finansującej prawo wykonania określonych interwencji, któremu odpowiada obowiązek podmiotu zobowiązanego.** Taka regulacja może rodzić problemy w praktyce ze względu na niedostateczne zabezpieczenie interesu instytucji finansującej. Po pierwsze, z literalnego brzmienia przepisu art. 10a ustawy o PPP [sformułowanie podmiot publiczny (...) będzie mógł...] można wnosić, że wykonanie prawa interwencji, poza zawarciem umowy bezpośredniej, powinno wymagać dodatkowego oświadczenia woli ze strony podmiotu publicznego. Po drugie, zakres prawa do interwencji ograniczono do przeniesienia na instytucję finansującą całości lub części obowiązków partnera prywatnego z umowy o PPP. Po trzecie, skuteczne wykonanie umowy bezpośredniej będzie wymagało zgody partnera prywatnego na przeniesienie całości lub części obowiązków partnera prywatnego z umowy o PPP, gdyż zgodnie z art. 519 § 2 k.c. przejęcie długu może nastąpić, m. in. przez umowę między wierzycielem (podmiot publiczny) a osobą trzecią (instytucja finansująca) za zgodą dłużnika (partner prywatny). Wydaje się jednak, że zastosowanie wykładni celowościowej powinno dopuszczać modyfikację ustawowego modelu w ten sposób, że umowa bezpośrednia zawierana będzie także przez (ewentualnie przy wymaganym ustawowo udziale) partnera prywatnego, jak również w ten sposób, że aktualizacja prawa instytucji finansującej do interwencji będzie następowała w przypadkach określonych w umowie bez potrzeby dodatkowych oświadczeń ze strony podmiotu publicznego. Ponadto, należy przyjąć, że wprowadzona regulacja nie powinna ograniczać zasady swobody umów w odniesieniu do pozostałych typów umów bez-

pośrednich, w szczególności zawieranych bez udziału podmiotu publicznego (np. bezpośredniej umowy z wykonawcą kontraktu EPC¹⁴).

W myśl art. 10a ust. 1 ustawy o PPP, prawo interwencji aktualizuje się w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia. Podmiot publiczny będzie mógł przenieść na osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego, wraz ze związanymi z nimi prawami. Ogólna przesłanka w postaci „poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia” powinna znaleźć uszczegółowienie poprzez wskazanie warunków jego wykonania w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dokumentach koncesji lub innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego. Umowa o PPP może w dalszym zakresie doprecyzować wspomniane regulacje. W praktyce projektów PPP (czy szerszej w praktyce projektów typu *Project Finance*) prawo interwencji instytucji finansującej aktualizuje się w przypadku rażącego naruszenia umowy o finansowanie, która zwykle obejmuje (inkorporuje) również zobowiązania projektowe partnera prywatnego wynikające z umowy o PPP. W celu osiągnięcia założeń ustawodawcy konieczne będzie takie doszczegółowienie prawa interwencji, które pozostaje w zgodzie z praktyką rynkową odnośnie standardu zabezpieczenia umów wypracowanego w inwestycjach typu *Project Finance*.

W uzasadnieniu przepisów nowelizujących ustawę o PPP wskazano, że instytucje finansujące najczęściej samodzielnie nie prowadzą działalności polegającej na realizacji projektu, np. remontach, zarządzaniu nieruchomościami czy zarządzaniu infrastrukturą. W praktyce instytucje finansujące zlecają czynności z zakresu realizacji projektu wyspecjalizowanym podmiotom trzecim. Zgodnie z art. 10a ust. 2 ustawy o PPP powierzenie realizacji przedsięwzięcia innemu podmiotowi lub podmiotom może nastąpić tylko za zgodą podmiotu publicznego.

Postanowienia umów zawartych z instytucją finansującą przez podmiot publiczny, partnera prywatnego lub spółkę, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy o PPP, sprzeczne z umową o PPP są nieważne. Sankcja nieważności przewidziana jest w art. 10a ust. 4 ustawy o PPP. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej ustawę o PPP, omawiany przepis ma na celu wprowadzenie jednoznacznego pierwszeństwa umowie o PPP. Inne umowy zawierane przez podmioty zaangażowane w partnerstwo nie będą mogły zawierać postanowień sprzecznych z umową o PPP. Przyjęte rozwiązanie ma ponadto ułatwić rozstrzygnięcie potencjalnych konfliktów pomiędzy postanowieniami umów zawieranych przez podmioty finansujące z różnymi uczestnikami

14 EPC – kontrakt na efekt energetyczny.

partnerstwa (podmiotem publicznym, spółką projektową i partnerem prywatnym).

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy o PPP, podmiot publiczny może wyłączyć możliwość zastosowania instytucji prawa do interwencji po stronie instytucji finansującej. Wyłączenie takie może być wskazane w sposób wyraźny albo pośrednio wskutek niezamieszczania odpowiednich postanowień w ogłoszenie o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, dokumentach koncesji lub innej dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego.



Źródło: fotolia.eu

Przedmiotem dyskusji z instytucją finansującą na etapie negocjacji umowy o PPP lub nawet poprzedzającym wszczęcie tego postępowania, np. na etapie rozpoznania rynku¹⁵, mogą być kwestie zabezpieczenia kredytu na majątku strony publicznej lub rozwiązania umowne zabezpieczające przekazanie instytucji finansującej środków należnych partnerowi prywatnemu stosownie do postanowień umowy o PPP, które służą rozliczeniu umowy kredytu (np. cesja wierzytelności na zabezpieczenie, którą należy wyraźnie oddzielić od rozwiązań typu forfaiting dotyczących płatności z całej umowy o PPP, nie uwzględniających ich wymagalności stosownie do przyjętego modelu podziału zadań i ryzyk).

Poszanowanie interesów „trzeciego partnera”, jakim jest instytucja PPP, pozytywnie wpłynie na bankowalność przedsięwzięć PPP i większą skuteczność postępowań na wyłonienie partnera prywatnego, a pośrednio na jakość oferty i realizacji umowy PPP, zmniejszając również ryzyko niewłaściwego przygotowania partnera prywatnego do jej realizacji.

15 Por. „Bankowalność projektu PPP. Podejście instytucji finansowych” str. 16 i następane.

Udział instytucji finansujących na etapie negocjacji umowy o PPP pozwoli również na skrócenie czasu zamknięcia finansowego umowy, **zmniejszenie ryzyka porażki projektu na etapie poszukiwania finansowania, a ponadto w ocenie autorów raportu „Bankowalność projektu PPP, podejście instytucji finansowych”**: „współpraca z bankiem oraz idące za tym zmniejszenie ryzyka związanego z zamykaniem finansowania, przekładać się musi na ograniczenie cen, które będą oferowane w trakcie postępowania związanego z pozyskaniem partnera prywatnego. W sposób naturalny zarządzający jednostkami występującymi w postępowaniach o wybór partnera prywatnego, w oferowanych stawkach uwzględniać muszą ryzyko stojące po ich stronie. Zatem, w przypadku ograniczenia poziomu ryzyka związanego z uzyskiwaniem finansowania, umożliwiające zostanie ograniczenie oferowanych w postępowaniach cen”¹⁶.

16 Tamże str. 18.

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

3.2. Umowa finansowania projektu PPP – aspekty prawne i operacyjne

Krzysztof Szymański

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z umowami finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) stosowanymi zgodnie ze zwyczajami i standardami przyjętymi na międzynarodowym rynku inwestycyjnym.

Głównym przedmiotem uwagi będą długoterminowe umowy kredytowe zawierane przez banki bądź konsorcja bankowe w modelu *Project Finance* w celu finansowania dużych projektów PPP o złożonym profilu ryzyka. Specyficzną cechą kredytów tego rodzaju jest fakt, że w roli kredytobiorcy występuje w nich specjalnie powołana dla realizacji projektu spółka celowa (*Special Purpose Vehicle, SPV*).

W artykule będziemy postugiwać się terminem „umowa finansowania projektu” lub „umowa kredytowa” w liczbie pojedynczej, jednak w dużych projektach PPP kwestie finansowania uregulowane są przez szereg umów. Mamy tam często do czynienia z montażem finansowym, czyli łączeniem szeregu źródeł finansowania. Ponadto nawet w projektach, gdzie występuje tylko jedna umowa kredytowa, zazwyczaj w związku z nią podpisywane są różnego rodzaju umowy towarzyszące, np. dotyczące zabezpieczeń prawnych.

Źródła finansowania spółki projektowej obejmują dwa składniki: kapitał własny spółki oraz zadłużenie. Kapitał własny (*Equity financing*) dostarcza spółkom SPV stosunkowo małą część środków, z reguły nie więcej niż 10% do 15% całkowitego kosztu inwestycji. Problematyka inwestycji kapitałowych w projektach PPP to obszerny, zupełnie odrębny temat niż finansowanie poprzez instrumenty kredytowe.

Dominująca część funduszy dla projektów PPP zapewniana jest przez finansowanie dłużne (*Debt financing*), w szczególności długoterminowe kredyty bankowe, które opisujemy. W projektach PPP o dużej skali może występować także finansowanie dłużne innych rodzajów, takie jak pożyczki podporządkowane, emisje obligacji czy kredyty udzielane przez publiczne instytucje finansowe. Są one uregulowane osobnymi umowami, oddającymi specyfikę danego typu finansowania.

Kredyty służące finansowaniu dużych projektów PPP mają bardzo często charakter kredytów konsorcjalnych (*Syndicated loans*). Funkcjonowanie konsorcjów bankowych, w tym umowy regulujące wzajemne relacje, podział zadań i ryzyk w ramach konsorcjum, to kolejny temat wymagający osobnego omówienia.

I jeszcze uwaga osobista: autor artykułu jest ekonomistą, a nie prawnikiem, co w oczywisty sposób wpływa na sposób przedstawiania analizowanych zagadnień. Ponieważ artykuł ma charakter wprowadzenia do tematyki umów kredytowych w kontekście przedsięwzięć PPP, można mieć nadzieję, że ten ekonomiczny akcent przy braku głębszych rozważań o doktrynie prawa będzie dla Czytelnika raczej pomocą niż przeszkodą.

Wprowadzenie do źródeł finansowania projektów PPP

Zapewnienie finansowania jest niezbędnym elementem przygotowania projektu PPP jedynie w tych przedsięwzięciach, które obejmują fazę inwestycji, czyli budowy, rozbudowy lub modernizacji obiektów infrastruktury.

Pełny „cykl życia” obiektów infrastruktury obejmuje fazy projektowania i budowy składników majątku infrastrukturalnego, a następnie wieloletnią fazę eksploatacji i utrzymania obiektów. Faza inwestycji wymaga finansowania, gdyż generuje koszty zarówno samej budowy, jak i różnego rodzaju koszty przygotowawcze i towarzyszące, natomiast z definicji nie przynosi ona żadnych wpływów pieniężnych, gdyż majątek infrastrukturalny, który ma być podstawą świadczenia usług użyteczności publicznej, jeszcze nie istnieje lub nie jest w pełni gotowy do eksploatacji. Projekt zaczyna generować przychody dopiero w fazie eksploatacji i utrzymania, gdy ma miejsce odpłatna sprzedaż usług na rzecz końcowych użytkowników (projekty typu koncesyjnego) lub świadczenie usług w zamian za wynagrodzenie wypłacane przez podmiot publiczny (projekty PPP z opłatą za dostępność).

Projekt PPP w całym przebiegu fazy inwestycyjnej nieuchronnie wykazuje ujemne saldo przepływów pieniężnych, co kreuje zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne. Natomiast w fazie eksploatacji projekt z założenia musi osiągać dodatnie saldo przepływów gotówki, co pozwala na pokrycie bieżących kosztów eksploatacyjnych, jak i na wygospodarowanie środków na stopniową spłatę zadłużenia zaciągniętego w fazie inwestycyjnej.

Podmioty publiczne zarządzające infrastrukturą w różnych krajach stosują przy realizacji inwestycji w budowę/modernizację obiektów infrastrukturalnych oraz ich eksploatację i utrzymanie szeroką gamę kontraktów z kontrahentami prywatnymi. **Z punktu widzenia rozróżnienia projektów PPP oraz projektów realizowanych w tzw. tradycyjnym modelu zamówień publicznych istotne są różnice dotyczące zakresu zadań powierzanych w umowie projektu stronie prywatnej. W praktyce międzynarodowej przyjęto się, że termin „projekt PPP” odnoszony jest do tych przedsięwzięć, gdzie partner prywatny realizuje w ramach jednej umowy projektu szereg etapów cyklu życia infrastruktury (w szczególności łącząc etap inwestycji z etapem utrzymania/eksploatacji) oraz organizuje w całości lub części finansowanie fazy inwestycyjnej.**

W Polsce do PPP zaliczane są także projekty obejmujące jedynie utrzymanie i eksploatację istniejących obiektów infrastruktury (są one realizowane głównie na podstawie umów koncesji na usługi). Zgodnie z najnowszą bazą projektów PPP z podpisanymi umowami opracowaną przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, w okresie od 2009- do końca I kwartału 2019 r. liczba realizowanych projektów PPP wyniosła 134, z czego 57 (niespełna 43%) stanowiły projekty obejmujące jedynie eksploatację i/lub utrzymanie istniejącej infrastruktury¹. W projektach tego typu partner prywatny nie musiał organizować finansowania, gdyż od początku projektu otrzymywał wynagrodzenie, które co do zasady powinno pokrywać wszystkie jego koszty oraz marżę zysku.

W projektach obejmujących fazę inwestycji sposób organizacji jej finansowania będzie zależeć od skali danego przedsięwzięcia oraz ryzyk, jakie może ono pociągnąć dla pozycji finansowej i biznesowej firmy realizującej projekt.

W przypadku niewielkich wydatków inwestycyjnych, tak w sensie bezwzględnej kwoty, jak i relacji kwoty niezbędnego finansowania do bilansu czy wielkości zadłużenia firmy prywatnej, firma może zapewnić finansowanie fazy inwestycyjnej z własnego kapitału

obrotowego lub w ramach kredytu zaciągniętego bezpośrednio w swoim imieniu („na swój bilans”). Może to być zarówno celowy kredyt inwestycyjny, pozyskany z przeznaczeniem na sfinansowanie danego projektu PPP, jak i kredyt zaciągnięty na ogólne potrzeby korporacyjne firmy. To podejście zostanie zastosowane, jeśli konsekwencje finansowe realizacji projektu zostaną ocenione jako nie zagrażające większymi perturbacjami w finansach firmy, np. istotnym wzrostem zadłużenia czy pogorszeniem standingu finansowego, w razie ewentualnych problemów z pełnym i terminowym wykonaniem zadań w projekcie PPP.

W przypadku zaciągnięcia przez firmę kredytu na swój bilans ważne jest to, że bank finansujący, jakkolwiek będzie oczekiwał pozytywnych wyników analizy wykonalności i efektywności samego projektu PPP, swoją decyzję kredytową będzie podejmował przede wszystkim w oparciu o analizę zdolności kredytowej całej firmy oraz zabezpieczeń z całego jej majątku. Jak łatwo zrozumieć, im silniejszy będzie ogólny standing finansowy firmy oraz im większa będzie skala działalności firmy i stopień jej dywersyfikacji, a zatem im mniejsze będzie ryzyko kredytowe banku, tym łatwiej będzie firmie pozyskać finansowanie bilansowe. Ryzyka związane z samym projektem PPP będą miały w tym przypadku raczej drugorzędne znaczenie.

Problem z organizacją finansowania powstaje wówczas, gdy wielkość inwestycji realizowanej w projekcie PPP i skala ryzyk z nią związanych kreują poważne zagrożenia lub komplikacje dla pozycji finansowej firmy zainteresowanej projektem. Dodatkową trudnością jest też okoliczność, że duże projekty PPP z uwagi na szeroki zakres różnorodnych zadań są często realizowane przez konsorcja firm, co stwarza dylemat: który z członków konsorcjum i w jakim stopniu ma wziąć na siebie zapewnienie finansowania projektu (czytaj: obciążyć swój bilans zadłużeniem związanym z projektem).

Rozwiązaniem dla powyższego problemu jest formuła finansowania, w której rozpatrywany projekt zostaje potraktowany jako całkowicie samodzielne przedsięwzięcie, odrębne pod względem prawnym i finansowym od firmy bądź firm, które będą je realizować. Cel ten osiągnąć jest poprzez powołanie specjalnej spółki projektowej, która przyjmuje na siebie wszystkie zadania i ryzyka związane z wdrożeniem projektu, w tym także pozyskanie finansowania.

Tak skonstruowana struktura finansowania projektu inwestycyjnego nosi w międzynarodowej terminologii finansowej nazwę *Project Finance*. Kluczowym elementem tego modelu jest fakt, że finansowanie dłużne otrzymywane przez spółkę SPV dla potrzeb projektu musi być pozyskane bez regresu bądź jedynie z bardzo ograniczonym regresem wierzycieli w stosunku do właścicieli spółki („sponsorów” projektu). Tylko w ten sposób sponsorzy mogą skutecznie alokować

¹ Baza_zawartych_umow_PPP_30_04_2019.xls, dostępna na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx

ryzyko związane z zadłużeniem na spółkę projektową i uzyskać efekt „pozabilansowego” finansowania projektu.

Jak łatwo zauważyć, z punktu widzenia banków (i ewentualnie innych wierzycieli) finansowanie spółki SPV musi się odbywać na zupełnie innych zasadach niż tradycyjne finansowanie korporacyjne. Spółka projektowa jest najczęściej powoływana w momencie rozpoczęcia projektu, tak więc z natury rzeczy nie ma żadnej historii działalności. Nie posiada też żadnych znaczących aktywów obrotowych lub rzeczowych,² ani nie osiąga bieżących przychodów, które mają się pojawić dopiero w fazie eksploatacyjnej projektu, a więc często za 2-3 lata (i to pod warunkiem, że faza inwestycyjna zostanie pomyślnie zrealizowana). Wszystko to oznacza, że spółka SPV nie posiada właściwie żadnych konwencjonalnych atrybutów zdolności kredytowej.

Jedynym w zasadzie składnikiem aktywów spółki SPV są posiadane przez nią wartości niematerialne i prawne, tzn. prawa majątkowe wynikające z zawartych przez nią umów. **Model Project Finance oparty jest w istocie rzeczy na starannie przygotowanej i niezwykle drobiazgowej alokacji zadań i ryzyk pomiędzy uczestnikami projektu (ujętej w umowach regulujących wzajemne relacje między nimi), w której spółka SPV odgrywa centralną rolę. Banki finansujące projekt dążą przy tym do takiego ułożenia relacji w projekcie, aby wszystkie zadania i ryzyka przyjęte przez spółkę SPV zostały alokowane w umowach na innych uczestników (tzw. zasada „back-to-back”), pozostawiając spółce rolę ośrodka administracyjnego i rozliczeniowego projektu, swoistego „obrotowego”, który wszystkim rozdziela zadania, ale w ostatecznym rozrachunku sam za nic nie odpowiada. Taki stan rzeczy leży oczywiście w interesie banków, które formalnie biorąc finansują projekt poprzez spółkę SPV, tak więc wzmocniając pozycję spółki wobec innych uczestników projektu uzyskują one większe bezpieczeństwo pełnej spłaty dla swoich kredytów.**

Miejsce umowy finansowania projektu w całym pakiecie umów projektu PPP

Spółka SPV, której właścicielami w całości lub znaczącej części są firmy organizujące projekt, zawiera wszystkie umowy niezbędne dla realizacji projektu PPP, a w szczególności:

- umowę koncesji lub umowę o PPP z podmiotem publicznym, który jest odpowiedzialny za organizację działalności danego sektora usług publicz-

² Obiekty infrastruktury, jakie mają być wybudowane w trakcie projektu, w momencie podpisania umowy kredytowej jeszcze nie istnieją, ponadto najczęściej nie są one formalną własnością spółki projektowej, co komplikuje wykorzystanie ich w roli zabezpieczenia kredytu.

nych i jako właściciel obiektów infrastruktury funkcjonujących w tym sektorze występuje w roli zlecającego odpowiednich zadań dla partnerów prywatnych,

- umowy o charakterze wykonawczym³, w tym w pierwszym rzędzie kontrakt budowlany obejmujący fazę inwestycyjną projektu i często mający formę kontraktu dostawy danego obiektu infrastruktury „pod klucz” (*Engineering and Procurement Contract, EPC*) oraz kontrakt z operatorem/operatorami infrastruktury obejmujący eksploatację i utrzymanie obiektu w fazie jego operatywnej działalności (*Operations & Maintenance Contract, O&M Contract*),
- umowę lub umowy dotyczące finansowania projektu.

„Pierwotną” umową, będącą fundamentem relacji między uczestnikami przedsięwzięcia, jest umowa projektu (umowa PPP) pomiędzy podmiotem publicznym a spółką SPV. Spółka zobowiązuje się do wykonania zadań fazy inwestycyjnej i eksploatacyjnej według uzgodnionego planu i harmonogramu, a z drugiej strony uzyskuje z tego tytułu prawo do wynagrodzenia (w formie opłat użytkowników lub opłat za dostępność). **Spółka SPV samodzielnie nie realizuje praktycznie żadnych zadań o charakterze produkcyjnym czy handlowym - zadania i ryzyka związane z budową i eksploatacją infrastruktury zostają przez nią transferowane na firmy wykonawcze poprzez umowę budowlaną i umowę O&M.**

W roli wykonawców zadań fazy inwestycyjnej i eksploatacyjnej bardzo często występują właściciele spółki SPV, czyli sponsorzy projektu, dla których zdobycie odnośnych kontraktów było główną motywacją dla podjęcia się funkcji organizatorów projektu. Taka sytuacja oznacza, że sponsorzy mimo wprowadzenia do struktury projektu spółki SPV nie unikają całkowicie ryzyka projektu. Jednakże eliminują oni w ten sposób ryzyko finansowe (bo zadłużenie projektu obciąża spółkę SPV), natomiast akceptują jedynie ryzyka wykonawcze fazy inwestycyjnej bądź eksploatacyjnej, a więc ryzyka, którymi potrafią efektywnie zarządzać i które są gotowi przyjąć.

Umowa finansowania projektu zostaje zawarta pomiędzy bankiem lub częścią konsorcjum banków oraz spółką SPV. Co do zasady, jedynym źródłem środków na spłatę kredytu uzyskanego w formule *Project Finance* są wpływy z umowy PPP, jakie projekt ma generować w trakcie fazy eksploatacji. Podobnie zabezpieczenia dostarczone przez spółkę SPV ograniczają się wyłącz-

³ Przez umowy o charakterze wykonawczym będziemy w tym artykule rozumieć umowy zawierane przez spółkę SPV w celu realizacji zadań, jakie spółka ta przyjęła na siebie podpisując umowę PPP/ umowę koncesji. Umowy wykonawcze transferują zadania i ryzyka wynikające z umowy PPP za spółki SPV na podmioty trzecie.

nie do jej własnych aktywów i praw majątkowych, ściśle związanych z realizowanym projektem. Wynika to z podstawowej reguły modelu *Project Finance*, zgodnie z którą banki na ogół nie żądają regresu od sponsorów projektu, a jeśli już uznają, że wsparcie sponsorów jest konieczne, przyjmuje ono zazwyczaj inną formę niż gwarancje finansowe dla długu spółki SPV.

Finansowanie projektu w modelu *Project Finance* określane jest zazwyczaj jako „finansowanie oparte na przepływach gotówkowych” (*Cashflow-based financing*) i dla podkreślenia jego specyfiki, przeciwstawiane „finansowaniu korporacyjnemu” (*Corporate financing*).

Najogólniej biorąc, kredytowanie w oparciu o przepływy gotówkowe oznacza, że **bank przy podejmowaniu swojej decyzji kredytowej opiera się przede wszystkim na prognozowanych przepływach gotówki z danego przedsięwzięcia, oraz że przepływy te są podstawowym źródłem funduszy na spłatę kredytu. Ten rodzaj finansowania wymaga, aby bank posiadał bardzo wysoką pewność co do wyników przeprowadzonych analiz i prognoz finansowych, a jednocześnie, aby dysponował instrumentami prawnymi i operacyjnymi, które pozwolą mu na szybkie i skuteczne reagowanie na ewentualne zakłócenia w realizacji projektu.**

Powyższe wymagania wpływają w istotny sposób na kształt umowy finansowania projektu PPP w modelu *Project Finance*, w szczególności poprzez wprowadzenie do umowy licznych postanowień pozwalających bankom na uzyskanie drobiazgowej kontroli nad przepływami pieniężnymi w projekcie. Celem banków jest zapewnienie, aby saldo przepływów pieniężnych wykazywane przez spółkę SPV w trakcie projektu było stale utrzymywane na poziomie umożliwiającym niezakłóconą obsługę zaciągniętych przez spółkę kredytów. Zgodnie z warunkami umowy kredytowej, każde zakłócenie w realizacji zadań projektu oraz pogorszenie wskaźników finansowych projektu, w tym zwłaszcza wskaźników monitorujących zdolność spółki SPV do obsługi zadłużenia, daje bankom prawo do daleko idącej ingerencji w działania spółki SPV (a pośrednio w działania firm wykonawczych), tak by jak najszybciej przywrócić założoną płynność finansową projektu.

Koncentracja banków na szczegółowej kontroli realizacji pojedynczego przedsięwzięcia wyraźnie odróżnia finansowanie w trybie *Project Finance* od tradycyjnego finansowania korporacyjnego. To ostatnie opiera się na monitoringu ogólnej sytuacji biznesowej i finansowej firm, których działalność z reguły obejmuje różnorodne działania i przedsięwzięcia. Jeśli pominiąć sytuacje kryzysowe, ingerencja banków w poczynania firm jest tu znacznie bardziej ograniczona niż w formule *Project Finance* – spółka SPV nie jest dla banków „normalnym” klientem, o którego trzeba zabiegać

i z którego preferencjami trzeba się liczyć, ale raczej technicznym instrumentem stworzonym dla uzyskania optymalnej (głównie z perspektywy banków) alokacji zadań i ryzyk w projekcie.

PPP a model *Project Finance* na rynku polskim i międzynarodowym

Terminologia dotycząca finansowania projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, w tym projektów PPP, jest dość złożona, i niekiedy może prowadzić do nieporozumień, zwłaszcza w kontekście stosowania na gruncie polskim pojęć przeniesionych z międzynarodowego rynku finansowego. Warto zatem zwrócić uwagę na ważną kwestię związaną z definiowaniem projektów PPP i metod ich finansowania.

Model *Project Finance* stosowany jest przede wszystkim w projektach, które obejmują inwestycje o dużej wartości i złożonym profilu ryzyka. W przedsięwzięciach tego rodzaju zastosowanie formuły *Project Finance* jest niezbędne dla uzyskania optymalnej alokacji ryzyka pomiędzy uczestnikami projektu. Ponadto poważne koszty tego rozwiązania kalkulują się tylko przy projektach o dużej skali.

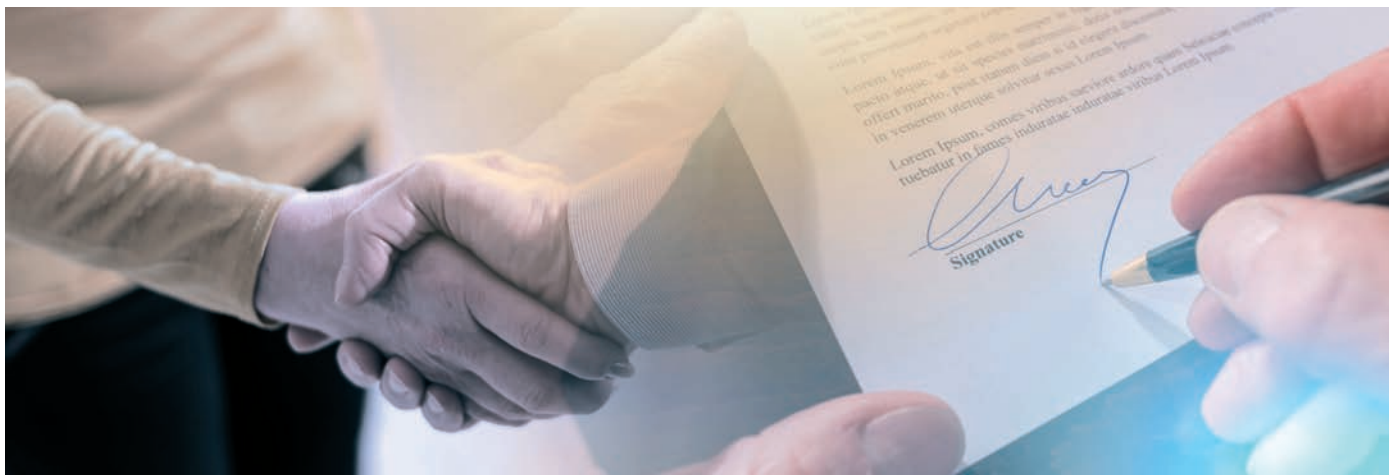
W praktyce międzynarodowej projekty PPP są w zasadzie zawsze finansowane w formule *Project Finance*. Jest to w dużym stopniu efekt przyjętej konwencji definicyjnej – po prostu wszystkie serwisy informacyjne i analityczne monitorujące globalny rynek PPP przyjmują fakt zastosowania trybu *Project Finance* za jedno z podstawowych kryteriów pozwalających na identyfikację danego przedsięwzięcia jako projektu PPP. Innymi słowy, finansowanie w modelu *Project Finance* jest elementem definicji projektu PPP⁴. Siłą rzeczy w statystykach międzynarodowego rynku PPP uwzględniane są przede wszystkim projekty duże i bardzo duże.

Natomiast przyjęta w Polsce bardzo szeroka definicja projektu PPP, oparta na kryteriach prawnych, powoduje, że do rynku PPP zaliczane są u nas także liczne przedsięwzięcia o małej wartości i niewielkiej/prostej alokacji ryzyka⁵. W rezultacie można mówić o efektywnej segmentacji polskiego rynku PPP pod względem metody finansowania na dwie części.

Stosowanie formuły *Project Finance* w projektach PPP na rynku polskim jest w praktyce ograniczone do pierwszego segmentu rynku, czyli przedsięwzięć o największej skali inwestycji. Są one finansowane przede

4 Por. szerzej na ten temat: K. Szymański, Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciach PPP, *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego* nr 5.

5 Projekt PPP nie ma w polskim ustawodawstwie formalnej definicji prawnej. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju definiuje w praktyce projekt PPP jako przedsięwzięcie realizowane pod rządami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub ustawy umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.



Źródło: fotolia.eu

wszystkim przy udziale największych banków polskich (głównie BGK, PKO BP oraz Pekao SA) oraz zagranicznych instytucji finansowych. Podejście do organizacji finansowania nie odbiega tutaj w niczym od zwyczajów międzynarodowych⁶. Niniejszy artykuł będzie dotyczył umów finansowania projektu stosowanych właśnie w tym segmencie rynku PPP.

Natomiast projekty PPP w drugim segmencie rynku, a więc przedsięwzięcia o małej i średniej skali, bądź nie wymagają w ogóle organizacji finansowania ze strony partnera prywatnego, bądź ma ono na tyle niewielką kwotę i nieskomplikowany charakter, że zostaje zapewnione przez tegoż partnera w ramach jego tradycyjnego finansowania korporacyjnego. Nie ma zatem potrzeby stosowania tutaj mechanizmu *Project Finance* ani w ogóle żadnych odrębnych, specyficznych rozwiązań finansowych związanych bezpośrednio z projektem PPP. Tym samym mówienie o „umowie finansowania projektu PPP” jest w przypadku tego segmentu rynku PPP po prostu bezprzedmiotowe.

Podstawowe aspekty operacyjne umowy finansowania projektu

Przez aspekty operacyjne umowy finansowania projektu będziemy ogólnie rozumieć postanowienia dotyczące takich technicznych kwestii, jak przeznaczenie kredytu, warunki i zasady rozliczeń, a więc uruchomień oraz spłat kredytu, wreszcie sposób kalkulacji oprocentowania i innych elementów kosztu kredytu. Klauzule dotyczące wymienionych zagadnień będą miały częściowo charakter generalny, typowy dla różnych typów kredytu bankowego, a częściowo specyficzny dla modelu *Project Finance*.

⁶ Dotyczy to zarówno projektów wdrażanych od 2009 r. po rządami obecnego ustawodawstwa regulującego problematykę PPP, jak i projektów PPP wdrożonych wcześniej w oparciu o inne akty prawne (np. szeregu projektów budowy i utrzymania autostrad).

Przeznaczenie i struktura kredytu

Postanowienia umowy związane z przeznaczeniem kredytu wyrażają się w pierwszym rzędzie w podziale całej (bądź maksymalnej) kwoty kredytu udzielonego spółce projektowej na indywidualne transze czy też komponenty (*Loan facilities*) o różnym przeznaczeniu. Należy pamiętać, że projekt PPP jest wieloletnim przedsięwzięciem obejmującym wiele różnorodnych działań, toteż kredyt o jednolitej strukturze nie byłby dostatecznie elastyczny, aby umożliwić sprawne finansowanie wszystkich aspektów działalności spółki SPV.

Struktura kredytów służących finansowaniu projektów PPP może zawierać transze różnego rodzaju w zależności od konkretnych potrzeb danego przedsięwzięcia. Typowe transze, które wyróżniane są w umowach kredytowych (*Loan Agreement, Loan Facilities Agreement*) w modelu *Project Finance*, można przedstawić następująco:

- podstawowy kredyt długoterminowy (*Base facility, Term loan facility*),
- kredyt stand-by (*Stand-by facility*),
- kredyt obrotowy (*Working capital facility*),
- kredyt na rozliczenia VAT (*VAT facility*),
- kredyt pomostowy służący prefinansowaniu wpłaty udziałów kapitałowych w spółce SPV (*Equity bridge facility*).

Kredyt podstawowy długoterminowy jest zawsze zdecydowanie największym składnikiem łącznej kwoty kredytu. Służy on sfinansowaniu wydatków fazy inwestycyjnej projektu, tak więc jego wykorzystanie ma miejsce w okresie budowy i rozruchu obiektów infrastruktury, natomiast spłata następuje z wpływów gotówkowych projektu w fazie eksploatacyjnej. Kredyt podstawowy ma charakter nieodnawialny, tj. gdy nastąpi pełne wykorzystanie udostępnionej kwoty kredytu, każda spłata zmniejsza kwotę zadłużenia bez możliwości jej ponownego zwiększenia. Klauzule określające warunki uruchomień oraz spłat kredytu podstawowego są bardzo precyzyjnie sformułowane w umowie, co służy utrzymaniu maksymalnej dyscypliny w zarządzaniu prze-

ptywami gotówki przez spółkę SPV oraz zapewnieniu pełnej zgodności gospodarki płynnością spółki z planem i harmonogramem projektu.

Kredyt stand-by jest udostępniany spółce SPV w ściśle określonych w umowie kredytowej przypadkach, gdy nastąpiło przekroczenie kosztów inwestycji założonych w planie finansowym projektu. Należy podkreślić, że kontrakt budowlany w projektach PPP powinien operować co do zasady ceną ryczałtową, gwarantowaną przez wykonawcę, przez co przyjmuje on na siebie ryzyko przekroczenia kosztów budowy. Wzrost kosztów budowy jest jednak dopuszczalny w pewnych wyjątkowych przypadkach, które nie implikują winy wykonawcy, np. w razie zlecenia dodatkowych robót ze strony podmiotu publicznego (koncesjonodawcy) lub zmiany przepisów prawa skutkujących nieplanowanym wzrostem wydatków. Marża banków dotycząca kredytu stand-by jest zawsze wyższa od marży kredytu podstawowego, aby zachęcić spółkę projektową do korzystania z tej transzy w sposób jak najbardziej ograniczony.

Kredyt obrotowy jest standardowym rodzajem finansowania służącym firmom do pokrywania przejściowych niedoborów płynności powodowanych przez różnice w czasie między wpływami ze sprzedaży i bieżącymi wydatkami. W kontekście projektu PPP ta transza kredytu jest wykorzystywana przez spółkę SPV w trakcie fazy eksploatacyjnej w tych okresach cyklu kapitału obrotowego, gdy bieżące koszty utrzymania i zarządzania infrastrukturą przewyższają przychody ze sprzedaży usług. Spółka projektowa ma relatywnie dużą swobodę w korzystaniu z kredytu obrotowego. Ma on charakter odnawialnej linii kredytowej, w ramach której spłata kredytu automatycznie zwiększają dostępny limit.

Kredyt na rozliczenia VAT służy do finansowania płatności podatku VAT związanego z kosztami fazy inwestycyjnej. Ponieważ w trakcie tej fazy projektu spółka SPV nie osiąga żadnych przychodów, nie ma z czego odliczyć VAT naliczonego (zapłaconego w kosztach budowy), jak to się dzieje w standardowych rozliczeniach firm z fiskusem. Transza VAT zostaje spłacona w okresie fazy eksploatacyjnej – VAT otrzymywany przez spółkę projektową w cenie sprzedanych usług jest automatycznie przeznaczany na spłatę tego składnika kredytu. Kredyt na rozliczenia VAT ma charakter niezabezpieczonego kredytu odnawialnego, a marża banków jest tutaj niższa niż w pozostałych transzach.

Kredyt pomostowy na prefinansowanie wpłaty udziałów kapitałowych przez udziałowców spółki SPV jest specyficznym rodzajem kredytu występującym w dużych projektach PPP. Jego celem jest dostarczenie spółce środków finansowych w sytuacji, gdy inwestor przyjął wiążące zobowiązanie do wniesienia kapitału do spółki, ale wpłaty zostały odroczone w czasie. Ten typ finansowania jest aktywnie stosowany

zwłaszcza przez specjalistyczne fundusze inwestycyjne typu *private equity*, które podnoszą swoją stopę zwrotu z inwestycji w projekt odracząc moment wpłaty kapitału. Kredyt pomostowy spłacany jest przez spółkę automatycznie w momencie, gdy inwestor wpłaci obiecany kapitał.

Zasady uruchomień i spłat

Umowa kredytowa szczegółowo precyzuje warunki formalne i techniczne związane z uruchomieniami oraz spłatami, jakie dokonywane są w ramach wszystkich transz kredytu. Szczególne znaczenie mają zwłaszcza reguły rozliczeń związane z kredytem podstawowym, który jest największym i obciążonym najwyższym ryzykiem składnikiem finansowania projektu.

Wykorzystanie kredytu

Formalne warunki dotyczące uruchomień czy też ciągnięć (*Drawdowns*) w ramach kredytu należą do kategorii klauzul umownych określanych w polskiej terminologii mianem „warunków zawieszających”⁷. Dostowne tłumaczenie z oryginalnego terminu angielskiego brzmi „warunki poprzedzające” (*Conditions Precedent*), co dobrze oddaje sens tego pojęcia. Wśród warunków zawieszających związanych z uruchomieniami kredytu należy rozróżnić:

- szczególną kategorię, jaką stanowią bardzo rozbudowane warunki dotyczące wejścia w życie umowy kredytowej i dokonania pierwszego ciągnięcia funduszy⁸. Data spełnienia kompletu wszystkich warunków zawieszających zawartych w umowie kredytu określana jest jako moment „zamknięcia finansowego” projektu (*Financial close*). Jest to kluczowy moment w historii projektu, gdyż zamknięcie finansowe umożliwiając spółce SPV dostęp do środków z kredytu zazwyczaj rozpoczyna jednocześnie proces realizacji fazy inwestycyjnej projektu. Zamknięcie finansowe uruchamia rzeczywiste wdrożenie projektu, jest więc w pewnym sensie ważniejsze niż „zamknięcie handlowe” (*Commercial close*), czyli moment podpisania umowy projektu⁹ ;

7 Klauzule dotyczące „warunków zawieszających” stosowane są nie tylko w umowach kredytowych i nie tylko w odniesieniu do rozliczeń związanych z kredytem. W ogólnym sensie warunki zawieszające zawarte w umowie odnoszą się do czynności i działań, jakie muszą być wykonane aby umowa weszła w życie (stąd „zawieszają” one umowę do momentu ich spełnienia).

8 Pierwsze ciągnięcie w ramach uruchomionej umowy kredytowej często dotyczy znacznej kwoty, gdyż m.in. obejmuje zwrot przez spółkę projektową poniesionych wcześniej kosztów przygotowania projektu

9 Zazwyczaj umowa projektu jest podpisywana jednocześnie z umową czy też umowami finansowania oraz całym pakietem pozostałych umów projektu. Może się też zdarzyć, że wszystkie umowy tego samego dnia wejdą w życie, o ile wszystkie warunki zawieszające będą już w tym momencie spełnione. W innym wypadku między zamknięciem handlowym i finansowym projektu musi upłynąć okres czasu konieczny dla spełnienia warunków za-

- warunki dotyczące indywidualnych ciągnień w ramach poszczególnych transz kredytu.

Warunki zawieszające dla zamknięcia finansowego projektu i pierwszego uruchomienia funduszy z umowy kredytowej można najprościej przedstawić poprzez dokumenty, jakie spółka SPV zobowiązana jest przedstawić bankom:

- dokumenty korporacyjne dłużnika (spółki SPV) i pozostałych istotnych uczestników projektu oraz kopie wszystkich decyzji i uchwał niezbędnych dla zawarcia umowy kredytowej i innych umów projektu,
- komplet wszystkich umów projektu,
- opinie prawne dotyczące umowy kredytowej i innych umów projektu przygotowane przez doradców prawnych banków i osobno doradców spółki SPV, w kontekście prawa lokalnego i ewentualnie prawa innych krajów, jeśli mają one odniesienie do danego projektu¹⁰,
- komplet raportów z badania *Due Diligence* projektu (wielopłaszczyznowej analizy projektu przygotowanej przez doradców banków, w tym analizy technicznej, finansowej, prawnej, z zakresu ochrony środowiska, ubezpieczeń itd),
- kopię najnowszej wersji modelu finansowego projektu,
- raporty i dokumenty finansowe dotyczące sponsorów i innych kluczowych uczestników projektu,
- kopie wszystkich zezwoleń i decyzji administracyjnych niezbędnych dla realizacji projektu,
- dokumenty dotyczące zabezpieczeń prawnych i rzeczowych ustanowionych na rzecz banków w związku z udzielanym kredytem.

Wspomniane dokumenty powinny wskazywać, że warunki bezpiecznego kredytowania projektu przez banki zostały spełnione a ryzyko udzielenia kredytu jest akceptowalne.

Typowe warunki dotyczące indywidualnych uruchomień przedstawimy na przykładzie kredytu podstawowego. Wykorzystanie tego kredytu następuje w trakcie zdefiniowanego w umowie kredytowej „okresu dostępności” (*Availability period*), który w projektach PPP pokrywa się w praktyce z fazą inwestycyjną projektu. Ciągnięcia funduszy następują każdorazowo na formalny wniosek spółki SPV (*Drawdown request*). Zazwyczaj mają one miejsce po zrealizowaniu istotnego zadania w kontrakcie budowlanym, tzw. „stupa milowego” (*Contract Milestone*), w każdym razie zdarzają

wieszających umowy kredytowej. Może się również zdarzyć, że nie uda się ostatecznie tych warunków spełnić i w związku z brakiem finansowania umowa projektu nie wejdzie w życie, a sponsorzy będą zmuszeni do rezygnacji z projektu.

¹⁰ W przypadku gdy finansowanie bankowe ma charakter międzynarodowy, np. gdy kredyt jest udzielany przez syndykat banków z różnych krajów, banki zazwyczaj wymagają, aby umowa kredytowa została zawarta pod rządami prawa angielskiego lub amerykańskiego (ściślej, prawa stanu Nowy Jork).

się nie częściej niż raz na miesiąc. Wniosek dłużnika jest uzupełniany o bogatą dokumentację, obejmującą m.in.:

- załączniki obrazujące przeznaczenie wnioskowanych funduszy, w tym zwłaszcza faktury wystawione przez firmy wykonawcze i dokumenty opisujące wykonane prace oraz ich koszty; dokumenty te muszą być poświadczane przez inżyniera kontraktu/doradcę technicznego pracującego na zlecenie banków,
- informację o ewentualnych innych źródłach sfinansowania kosztów poniesionych w projekcie (fundusze własne, inne elementy finansowania dłużnego),
- informację porównawczą na temat planowanych i rzeczywistych kosztów projektu, informację o wskaźnikach finansowych spółki po danym ciągnięciu oraz informację o funduszach dostępnych dla całkowitego zrealizowania fazy inwestycji,
- informację dotyczącą spełnienia wszystkich formalnych warunków zawieszających danego ciągnięcia oraz o nie wystąpieniu zdarzeń stanowiących naruszenie umowy kredytowej.

Ciągnięcia funduszy mogą być dokonywane bądź przez rachunek dedykowany dla uruchomień kredytu (*Disbursement account*) prowadzony na rzecz spółki SPV, bądź też są przekazywane bezpośrednio na rachunki bankowe firm wykonawczych. W obu wypadkach banki zachowują pełną kontrolę nad rozliczeniami związanymi z wykorzystaniem kredytu przez spółkę projektową.

Spląty kredytu

Co do zasady umowy kredytowe w dużych projektach PPP przewidują karencję dla spłat kwoty głównej (kapitału) kredytu w trakcie fazy inwestycyjnej projektu, co jest logiczne zważywszy na brak przychodów spółki SPV w tym okresie. Jednocześnie odsetki należne bankom za finansowanie tego etapu projektu są kapitalizowane, tj. dodawane do kapitału kredytu.

Wszystkie płatności rat kapitałowych i odsetek od kredytu mają zatem miejsce w ciągu fazy eksploatacji, zazwyczaj umowa kredytowa przewiduje rozpoczęcie obsługi kredytu w określonym czasie, np. 6 miesięcy, po oddaniu do użytku budowanych obiektów infrastruktury.

Charakterystyczną cechą kredytów udzielanych w formule *Project Finance* jest powiązanie harmonogramu spłat kredytu z kształtowaniem się salda przepływów gotówkowych spółki SPV w trakcie fazy eksploatacji. Odróżnia to model *Project Finance* od finansowania korporacyjnego, gdzie długoterminowe kredyty bankowe spłacane są zazwyczaj w regularnym rytmie, np. w formule równych okresowych rat kapitałowych lub annuitetu, czyli równych rocznych kwot obsługi kredytu (kapitału i odsetek łącznie). Ponieważ w modelu

Project Finance mamy do czynienia z finansowaniem pojedynczego przedsięwzięcia gospodarczego, analitycy finansowi są tu w stanie opracować wiarygodną prognozę przepływów gotówki w projekcie, uwzględniającą znaczące wahania w czasie przychodów lub kosztów spółki SPV, wynikające przykładowo z sezonowych wahań popytu na usługi czy założonych harmonogramów remontów i inwestycji odtworzeniowych w obiektach projektu.

Proces dostosowania kalendarza spłat kredytu do faktycznych możliwości obsługi długu przez spółkę projektową ma miejsce w trakcie opracowywania modelu finansowego projektu. W żargonie rynku *Project Finance* jest on nazywany „rzeźbieniem długu” (*Debt sculpting*). Ma on bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia banków, gdyż umożliwia im stabilizację kluczowego wskaźnika pokrycia obsługi długu przez *cash flow* (*Debt Service Coverage Ratio, DSCR*) w całym okresie spłaty kredytu. Przy braku korelacji między kalendarzem spłat kredytu a stanem gotówki spółki SPV wskaźnik ten wykazywałby duże wahania, wskazując bądź na okresową nadwyżkę gotówki, bądź na niebezpiecznie niską płynność spółki projektowej, mogącą zagrozić terminowej obsłudze kredytu.

Profil spłat kredytu ustalony w umowie kredytowej może przewidywać kontynuację obsługi długu przez cały okres realizacji projektu, bądź też wymagać od spółki SPV całkowitej spłaty kredytu jeszcze przed zakończeniem umowy projektu. W tym drugim przypadku, okres czasu pomiędzy terminem ostatecznej spłaty całego kredytu i terminem zakończenia projektu nazywany jest „ogonem” kredytu (*Loan „tail”*).

Kontrola przepływów gotówki w projekcie przez banki

Banki ściśle kontrolują wykorzystanie kredytu, pilnując, aby środki z uruchomień przeznaczane były wyłącznie na wydatki zatwierdzone i zgodne z planem projektu, w fazie eksploatacyjnej podobnie rygorystyczna kontrola dotyczy sposobu zarządzania przez spółkę wpływami gotówki ze sprzedaży usług.

Umowa kredytowa dokładnie reguluje liczbę i sposób funkcjonowania rachunków bankowych otwartych przez spółkę SPV, niekiedy kwestia ta zawarta jest w osobnej umowie zawartej między bankami a spółką (*Accounts Agreement*). Mimo że rachunki są otwarte w imieniu i na rzecz spółki, wypłaty środków w większości wypadków wymagają zgody banków, a na kwotach pozostających na rachunkach ustanowione jest zabezpieczenie na rzecz banków.

Podstawowym narzędziem służącym bankom do kontroli sposobu rozdysponowania wpływów pieniężnych przez spółkę projektową jest system priorytetyzacji wypłat, ustalający rygorystyczną kolejność alokacji wpływów na poszczególne rodzaje wypłat. System działa na zasadzie kaskady czy też wodospadu

gotówki, stąd zresztą jego nazwa (*Cash flow cascade, Cash flow waterfall*). Fundusze przepływają w nim podobnie jak woda spływająca w dół i wypełniająca kolejne zbiorniki – dopiero gdy tytuł wypłat o najwyższym priorytecie zostanie zaspokojony, dozwolone jest przeznaczenie funduszy na kolejny tytuł itd.

Typowa kolejność wykorzystania wpływów gotówki przez spółkę SPV wygląda następująco, poczynając od wypłat o najwyższym priorytecie:

- (1) płatności z tytułu podatków i kosztów ponoszonych przez spółkę w związku z jej bieżącą działalnością operacyjną;
- (2) płatności prowizji i zwrotu kosztów dla banków obsługujących umowę kredytową;
- (3) płatności odsetek i zbliżonych kosztów na rzecz banków (np. płatności z tytułu swapów zabezpieczających ryzyko finansowe spółki);
- (4) spłaty rat kapitałowych kredytu;
- (5) wpłaty na rachunki rezerwowe projektu (por. niżej);
- (6) dystrybucja dywidendy i/lub płatności z tytułu obsługi pożyczek podporządkowanych dla sponsorów projektu w wysokości uzgodnionej w planie finansowym;
- (7) jeśli pozostaje jeszcze wolna gotówka, zostaje ona wykorzystana na przyspieszoną obsługę (przedpłatę) kredytu, zgodnie z mechanizmem tzw. „*Cash sweep*”.

Narzędziem mającym zapewnić spółce, a w ostatecznym rozrachunku bankom, ochronę przez okresowym zakłóceniami w przepływach gotówki w projekcie są rachunki rezerwowe (*Reserve Accounts*). Rachunki te są zasilane zgodnie z zasadami kolejności wynikającymi z mechanizmu kaskady gotówki, do wysokości ustalonej w umowie kredytowej.

Standardowymi rachunkami rezerwowymi są przede wszystkim rachunek dla obsługi długu (*Debt Service Reserve Account, DSRA*) oraz rachunek dla kosztów utrzymania (*Maintenance Reserve Account, MRA*). Rachunek DSRA jest utrzymywany w wysokości pozwalającej na utrzymanie niezakłóconej obsługi długu (zwyczajowo nie mniejszej niż kwota 6-miesięcznej obsługi długu) w wypadku, gdyby spółka nie była w stanie wygospodarować środków na spłatę kredytu z bieżących wpływów. Rachunek MRA służy do stopniowego gromadzenia środków na większe wydatki remontowe i utrzymaniowe mające miejsce w odstępach kilkuletnich, aby uniknąć jednorazowego znacznego obciążenia płynności spółki z tego tytułu.

Dodatkowym instrumentem zarządzania gotówką w spółce SPV są ograniczenia w wypłatach dla sponsorów. Inwestorzy kapitałowi są ulokowani na końcowym miejscu kaskady gotówki – mogą ewentualnie otrzy-

mać dywidendę tylko w przypadku, gdy spółka była w stanie pokryć z bieżących wpływów wszystkie koszty operacyjne, obsługę kredytu oraz wpłaty na rachunki rezerwowe. Dostępność gotówki dla sponsorów nawet po spełnieniu powyższych warunków nie jest jednak zagwarantowana. Zazwyczaj banki ustanawiają jeszcze w umowie kredytowej mechanizm „zamrażający” dywidendę (*Dividend lock-up*) w sytuacji, gdy prognozowany poziom wskaźników obsługi długu po dystrybucji dywidendy nie osiąga wysokości założonej w umowie kredytu.

Koszty kredytu

Kredyty na międzynarodowym rynku *Project Finance* są zazwyczaj oprocentowane według zmiennej stopy procentowej¹¹ złożonej z dwóch elementów:

- bazowej stopy rynku międzybankowego, reprezentującej przybliżony koszt funduszy dla banków (EURIBOR dla euro, LIBOR dla dolara i innych głównych walut, WIBOR dla złotych),
- marży procentowej (*Margin, Spread*), której wysokość jest przede wszystkim wynikiem ryzyka ponieszonego przez banki.

Oprocentowanie naliczane jest odrębnie dla każdego ciągnięcia funduszy w ramach kredytu. Umowa kredytowa zazwyczaj daje spółce SPV pewną swobodę w wyborze okresu odsetkowego (*Interest period*), stanowiącego okres referencyjny dla kalkulacji oprocentowania – z reguły dłużnik ma do wyboru okres 1-, 3- lub 6-miesięczny, natomiast inne okresy są dopuszczalne z zastrzeżeniem, że warunki rynkowe pozwalają bankom na kwotowanie miarodajnej stopy dla danego terminu. Oprocentowanie naliczane jest według bieżącej stopy rynkowej dla pierwszego okresu odsetkowego, a następnie dla kolejnych okresów aż do terminu spłaty wynikającego z harmonogramu obsługi kredytu. Ponieważ odrębna kalkulacja oprocentowania dla każdego ciągnięcia jest uciążliwa z punktu widzenia administrowania kredytem, umowa kredytowa często przewiduje dokonanie konsolidacji wszystkich ciągnięć w pojedyncze, jednolite ciągnięcie w momencie zakończenia okresu dostępności kredytu (tj. po zrealizowaniu fazy inwestycyjnej projektu).

Umowa kredytowa zawiera specjalne klauzule na wypadek zaburzeń na rynku międzybankowym (*Market disruption*) powodujących niemożność kwotowania stopy bazowej, bądź innych potencjalnych sytuacji sprawiających, że umowna stopa bazowa przestała być

reprezentatywna dla kosztu funduszy banków¹². Celem tych klauzul jest z jednej strony określenie alternatywnego sposobu kalkulacji oprocentowania kredytu, a z drugiej stworzenie podstawy prawnej dla przerwania na dłużnika ewentualnego wzrostu kosztu oprocentowania w zmienionych warunkach lub w skrajnej sytuacji nawet zwolnienia banków z odpowiedzialności za niemożność dostarczenia finansowania w ogóle.

Umowa kredytowa standardowo przewiduje stosowanie podwyższonej stopy procentowej dla kwot przeterminowanych. W formule *Project Finance* **wystąpienie zaktóceń w obsłudze kredytu wywołuje natychmiastowe, różnorodne działania za strony banków zmierzające do przywrócenia normalnej sytuacji w projekcie, znacznie ważniejsze niż podniesienie oprocentowania.**

Marża odsetkowa dodawana do stopy bazowej może być stała dla całego okresu kredytu, bądź też umowa kredytowa może przewidywać jej okresowe modyfikacje, powiązane ze zmianami stopnia ryzyka kredytu. Stosowane są tutaj dwa podejścia, niekiedy łączone ze sobą.

Pierwsze odzwierciedla zmiany ryzyka projektu w czasie jego realizacji. W tym podejściu marża dla okresu fazy inwestycyjnej jako bardziej ryzykownej jest zawsze wyższa niż marża dla okresu fazy eksploatacji. Dodatkowo wysokość marży może być modyfikowana także w trakcie każdej z faz (np. na etapie inwestycji marża z reguły rośnie wraz ze wzrostem skali zaangażowania banków). Drugie podejście wiąże ryzyko projektu z poziomem wskaźników pokrycia obsługi długu przez gotówkę w projekcie. Z natury rzeczy odnosi się ono jedynie do okresu spłat kredytu. Marża kredytu jest tutaj periodycznie zmieniana, np. w okresach 6-miesięcznych, w zależności od wysokości wskaźnika – wyższe pokrycie skutkuje naliczeniem niższej marży i odwrotnie.

Drugim obok oprocentowania elementem kosztu kredytu dla spółki SPV są prowizje płacone bankom za różnorodne czynności wykonywane w związku z udzieleniem kredytu i późniejszym jego administrowaniem. Koszty prowizji są znaczące z uwagi na skomplikowany charakter finansowania w modelu *Project Finance* i stąd wielość działań towarzyszących (prowizje za różne działania przygotowawcze, za usługi doradcze, za gwarantowanie dostępności funduszy itd.).

Standardowym rodzajem prowizji bankowej jest prowizja za dostępność (*Commitment fee*), płacona od niewykorzystanej kwoty kredytu w okresie fazy inwe-

11 Zmienna stopa oprocentowania kredytu oznacza, że dłużnik ponosi ryzyko wzrostu stóp procentowych w okresie trwania kredytu. Większość umów kredytowych w modelu *Project Finance* wymaga w związku z tym od dłużnika, aby zawarł transakcję swapu stopy procentowej (*Interest rate swap*), dzięki czemu przekształca on zmienną stopę procentową na stałą.

12 Przydatność wspomnianych klauzul została potwierdzona przez niedawne wydarzenia – brytyjski nadzorca bankowy nakazał zaprzestanie stosowania stopy LIBOR od 2021 r. z uwagi na nadużycia stwierdzone przy jej ustalaniu. Zmiana ta jest istotna nie tylko dla funkcjonowania rynków finansowych w przyszłości, ale także w kontekście konieczności ustalenia nowej formuły dla kosztu już udzielonych kredytów (w okresie po 2021 r.)

stycyjnej projektu. Ma ona zrekompensować bankom koszty i ryzyko związane z zobowiązaniem do postawienia wspomnianej kwoty do dyspozycji spółki SPV w określonym czasie.

Oświadczenia, kowenanty i przyczyny wypowiedzenia umowy

W każdej umowie kredytowej związanej z projektem finansowanym w modelu *Project Finance* bardzo ważną rolę odgrywają klauzule zgrupowane pod trzema następującymi hasłami:

- - oświadczenia spółki projektowej (*Representations & Warranties*);
- - kowenanty czyli zobowiązania spółki projektowej do wykonania lub zaniechania określonych działań (*Covenants, Undertakings*);
- - zdarzenia mogące stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy kredytowej przez banki (*Events of Default*).

Zgodnie z ugruntowanym zwyczajem postanowienia dotyczące powyższych trzech kwestii są zawsze wyraźnie rozgraniczane w treści umowy. Jednak występują pomiędzy nimi wyraźne związki, a nawet w dużym stopniu nakładają się one na siebie. Warto choćby wskazać, że każde stwierdzenie nieprawdziwości oświadczenia spółki SPV bądź niespełnienie przez spółkę któregoś z kowenantów formalnie biorąc stanowi zdarzenie mogące spowodować wypowiedzenie umowy kredytowej przez banki. W istocie rzeczy dzieje się tak dość rzadko, gdyż banki zachowują pełną swobodę w kwestii wyboru działań, jakie mogą podjąć w zaistniałej „kryzysowej” sytuacji i z reguły wolą zainicjować rozmaite kroki naprawcze zanim zdecydują się na rozwiązanie ostateczne, tzn. wypowiedzenie umowy, postawienie całej kwoty udzielonego kredytu w stan wymagalności oraz realizację zabezpieczeń.

Wspomniane klauzule występują praktycznie we wszystkich długoterminowych umowach kredytowych, jednak w umowach związanych z finansowaniem projektów PPP w formule *Project Finance* są one wyjątkowo rozbudowane. Podobnie jak w przypadku aspektów operacyjnych umowy kredytu, **celem banków jest uzyskanie ścisłej kontroli nad przebiegiem projektu oraz jak najsilniejszej pozycji przetargowej wobec spółki SPV i jej właścicieli.** Oczywiście klauzule dotyczące kowenantów czy przyczyn wypowiedzenia umowy są przedmiotem negocjacji banków z inwestorami projektu. W ostatecznym rozrachunku chodzi o to, aby uzyskać racjonalną równowagę między bezpieczeństwem udzielonego kredytu z jednej strony oraz ryzykiem niepotrzebnych zakłóceń i kosztów wynikłym z zakończenia finansowania projektu z nieistotnych lub przejściowych powodów z drugiej strony.

Oświadczenia spółki projektowej

Oświadczenia spółki SPV zawarte w umowie kredytu stanowią formalne potwierdzenie prawdziwości wszystkich faktów i okoliczności, które mają kluczowe znaczenie dla zdolności spółki do zrealizowania projektu i które stały się podstawą dla pozytywnej decyzji kredytowej banków. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, lista oświadczeń może być przyrównana do streszczenia wyników badania *Due Diligence*, pozwalającego bankom na stwierdzenie, że ryzyko projektu jest dla nich akceptowalne.

Wszystkie oświadczenia powinny być potwierdzone jako prawdziwie w momencie podpisania umowy kredytowej, a następnie powtórzone w momencie zamknięcia finansowego oraz w terminie każdego kolejnego uruchomienia kredytu. Jeśli w danym momencie spółka SPV nie może potwierdzić oświadczenia w określonej kwestii, musi uzgodnić z bankami, czy będą one skłonne do rezygnacji (*Waiver*) z danego wymogu. O ile zostanie uzgodnione przesunięcie sprawy w czasie, odpowiednia klauzula może zostać dodana do kowenantów.

Typowe oświadczenia zawarte w umowie kredytowej potwierdzają, że spółka SPV:

- podjęła prawidłowo wszystkie decyzje korporacyjne i działania niezbędne dla realizacji projektu i zaciągnięcia kredytu;
- nie posiada działalności, aktywów, zobowiązań umownych ani spółek zależnych innych niż te dotyczące projektu (o których banki są poinformowane);
- posiada zdolność prawną do zawarcia wszystkich umów w projekcie; umowy te są ważne i weszły w życie;
- posiada ważny tytuł prawny do swoich aktywów, w tym nieruchomości, oraz wszelkie uprawnienia niezbędne dla zrealizowania projektu;
- otrzymała wszystkie zgody, licencje i zezwolenia administracyjne konieczne dla realizacji projektu; wszystkie te zezwolenia są ważne;
- jest wypłacalna; nie są przeciwko niej prowadzone ani nie zagrażają jej postępowania sądowe;
- nie posiada innych długów niż odnośna umowa kredytowa; banki mają ważne zabezpieczenia prawne ustanowione na aktywach spółki, jednocześnie aktywa projektu nie są obciążone żadnymi innymi zabezpieczeniami niż te związane z projektem;
- dostarczyła bankom kompletne i dokładne informacje na temat projektu oraz kompletne i prawidłowo przygotowane sprawozdania finansowe;
- przygotowała budżety i projekcje dotyczące projektu w dobrej wierze i przy racjonalnych założeniach.

Kowenanty

Poprzez kowenanty wyrażone zostają w umowie kredytu zobowiązania (obietnice) spółki SPV co do podejmowania lub nie określonych działań w okresie projektu.

Głównym celem kowenantów z punktu widzenia banków jest:

- zapewnić, że projekt przebiegał będzie w fazie inwestycyjnej i eksploatacyjnej zgodnie z planami i harmonogramami ustalonymi z bankami;
- dostarczać bankom wczesne sygnały ostrzegawcze w razie jakichkolwiek problemów, które mogą dotknąć spółkę SPV;
- zapewnić ważność i efektywność zabezpieczeń ustanowionych na aktywach projektu na rzecz banków.

Kowenanty są klasyfikowane na różne sposoby. Najczęściej wyróżnia się po prostu kowenanty pozytywne (*Positive covenants, Affirmative covenants*) i negatywne (*Negative covenants*). W samych umowach kredytowych są one zazwyczaj grupowane zgodnie z kryterium przedmiotowym – wyróżnia się np. kowenanty ogólne, informacyjne, finansowe, dotyczące ubezpieczeń itd.

Typowe pozytywne kowenanty obejmują zobowiązania spółki SPV do:

- prowadzenia działań w projekcie zgodnie z warunkami umów projektu, odpowiednimi przepisami prawa i zasadami dobrej praktyki biznesowej;
- utrzymywania struktury zarządzania projektem uzgodnionej z bankami;
- zakończenia fazy inwestycyjnej projektu w uzgodnionym terminie;
- regularnego dostarczania bankom szerokiego wachlarza raportów o sytuacji spółki i przebiegu realizacji projektu w fazie inwestycji (zazwyczaj w cyklu miesięcznym) i eksploatacji (w cyklu kwartalnym), jak również aktualizowanych projekcji finansowych i rocznych planów budżetowych;
- umożliwienia doradcom banków dostępu – w racjonalnych granicach – do projektu i jego dokumentacji;
- notyfikowania bankom wszystkich znaczących zakłóceń w przebiegu projektu, zdarzeń mogących stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy kredytowej, sporów i spraw sądowych związanych z kontraktami projektu, roszczeń ubezpieczeniowych, zmian prawnych i regulacyjnych dotyczących projektu, wycofania lub nieodnowienia zgód administracyjnych dla projektu itd.;

- korzystania ze źródeł finansowania projektu – kapitału własnego i długu – zgodnie z uzgodnionymi proporcjami i harmonogramem, jedynie dla celów ustalonych w planach i budżetach projektu;
- osiągnięcia ustalonego wskaźnika dług/kapitał własny spółki w momencie zakończenia fazy inwestycyjnej;
- dysponowania wpływami projektu zgodnie z zasadami kaskady gotówki;
- podejmowania wszelkich niezbędnych działań dla utrzymania zabezpieczeń na aktywach projektu posiadanych przez banki;
- ustanowienia i utrzymania uzgodnionej ochrony ubezpieczeniowej projektu.

Typowe **negatywne kowenanty** obejmują zobowiązania spółki SPV do nie dokonywania następujących działań:

- podejmowania jakiejkolwiek działalności innej niż ta związana z realizacją projektu;
- wprowadzania zmian w dokumentach korporacyjnych spółki, dokonywania akwizycji, połączeń lub konsolidacji spółki z innymi podmiotami;
- wprowadzania zmian do umów i planów projektu;
- zawierania jakichkolwiek umów poza uzgodnionymi umowami związanymi z projektem;
- zaciągania dodatkowego zadłużenia lub udzielania gwarancji na rzecz podmiotów trzecich;
- angażowania gotówki będącej w dyspozycji spółki w krótkoterminowe lokaty i inwestycje finansowe, o ile mogłoby to komplikować zabezpieczenia ustanowione na tych środkach na rzecz banków (z reguły nadwyżka gotówki spółki jest utrzymywana na oprocentowanych rachunkach rezerwowych);
- dokonywania transakcji pochodnymi instrumentami finansowymi, za wyjątkiem uzgodnionych operacji swapowych zabezpieczających ryzyko stopy procentowej lub ryzyko walutowe;
- ponoszenia wydatków inwestycyjnych innych niż ujęte w uzgodnionym planie projektu, nawet jeśli byłyby finansowane kapitału własnego spółki (aby zapobiec zmianom w specyfikacjach projektu nie uzgodnionym z bankami);
- ponoszenia kosztów operacyjnych nie zaplanowanych w uzgodnionym budżecie rocznym;
- sprzedawania, dzierżawienia lub wyzbywania się w inny sposób aktywów spółki.

Zdarzenia mogące stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy kredytowej

W tradycyjnym finansowaniu korporacyjnym wypowiedzenie umowy kredytowej następuje z reguły w bezpośrednim następstwie zaprzestania przez dłużnika obsługi kredytu i/lub związanych z tą okolicznością wydarzeń prawnych, jak ogłoszenie upadłości przez dłużnika. Jest to prawdziwe także dla finansowania projektów w modelu *Project Finance*, ale banki sięgnęły tutaj po dodatkowy, specyficzny środek wzmacniający bezpieczeństwo udzielonego kredytu.

Aby móc jak najszybciej podjąć efektywne działania naprawcze w przypadku pojawiających się zagrożeń w normalnej obsłudze kredytu, banki stosują w umowach kredytowych w formule *Project Finance* szereg klauzul, które w razie wystąpienia zdefiniowanego zdarzenia („*Event of Default*”) dają im formalne prawo do wypowiedzenia umowy. Faktycznie banki najczęściej z tego prawa nie korzystają. Praktycznym skutkiem takiego zdarzenia jest natomiast uzyskanie przez banki uprawnień do ingerencji w zarządzanie projektem, czyli w pewnym sensie przejęcie pełnej kontroli nad projektem z rąk spółki SPV.

Inaczej niż w finansowaniu korporacyjnym, gdzie klasyczne działanie wobec trudnego dłużnika, tj. wstrzymanie finansowania i przystąpienie do realizacji zabezpieczeń, często pozwala bankom na uniknięcie strat kredytowych, przy finansowaniu projektu oznaczałoby w większości wypadków całkowite załamanie się realizacji projektu i nieuchronnie poważne straty banków. Strategia banków w modelu *Project Finance* polega zatem na dążeniu do szybkiego uzdrowienia sytuacji w projekcie i przywrócenia normalnej obsługi kredytu bez podejmowania „wrogich” działań wobec spółki SPV i sponsorów, głównie poprzez istotne **wzmocnienie własnej pozycji negocjacyjnej i zmuszenie w ten sposób wszystkich uczestników projektu do podjęcia intensywnych rozmów nas sposobami wyjścia z kłopotów.**

Wprowadzenie do umowy kredytowej szerokiego wykazu zdarzeń mogących spowodować wypowiedzenie umowy stwarza oczywiście ryzyko nadmiernego formalizmu umowy, co może odbić się negatywnie na pracach w projekcie, w których zawsze występuje wiele nieprzewidzianych sytuacji. Stąd **banki wypracowały w praktyce elastyczne podejście w kwestii reakcji na zaistnienie odnośnego zdarzenia, uzależniając ją od konkretnych uwarunkowań i przyczyn zdarzenia oraz etapu, na jakim znajduje się realizacja projektu.**

Biorąc pod uwagę skrajne warianty, reakcja banków może zatem polegać na formalnym zaakceptowaniu (zalegalizowaniu) zdarzenia, jeśli nie zagraża ono poważnie projektowi, bądź z drugiej strony na definitywnym zakończeniu finansowania projektu i realizacji zabezpieczeń. W praktyce najczęściej mają miejsce sytuacje pośrednie. W trakcie fazy inwestycyjnej banki

mogą wstrzymać kolejne uruchomienia funduszy do momentu wdrożenia środków zaradczych. W trakcie fazy eksploatacyjnej banki mogą natomiast zaostriżyć reguły dysponowania gotówką przez spółkę SPV, np. wymagając aby gros wpływów był przeznaczany na redukcję ich zaangażowania kredytowego bądź był utrzymywany na specjalnym rachunku rezerwowym.

Typowe zdarzenia mogące stanowić przyczynę wypowiedzenia umowy kredytowej w modelu *Project Finance* są następujące:

- spółka SPV nie realizuje w terminie jakiegokolwiek płatności wynikającej z umowy kredytowej;
- którekolwiek z oświadczeń spółki SPV okazuje się nieprawdziwe;
- spółka SPV nie wypełnia któregokolwiek z kowenantów zawartych w umowie kredytowej;
- następuje niezgodniona z bankami zmiana w strukturze własności lub kontroli nad spółką SPV;
- spółka SPV bądź którykolwiek ze sponsorów, gwarantów lub ważnych stron kontraktów w projekcie nie reguluje w terminie swoich długów, ogłasza upadłość lub podlega postępowaniu upadłościowemu (równoważnemu);
- którakolwiek z umów w projekcie zostaje wypowiedziana lub traci ważność;
- jakakolwiek zgoda lub zezwolenie administracyjne niezbędne dla realizacji projektu zostaje odwołane bądź zostają zmienione jego warunki;
- zgodnie z opinią niezależnego inżyniera projektu spółka SPV nie będzie w stanie ukończyć w uzgodnionym terminie fazy inwestycyjnej projektu;
- fundusze pozostające do uruchomienia w ramach udzielonego kredytu są niewystarczające dla ukończenia fazy inwestycyjnej projektu;
- którekolwiek z prawnych zabezpieczeń ustanowionych na rzecz banków zostaje unieważnione;
- aktualny wskaźnik pokrycia obsługi długu przez gotówkę w projekcie w wersji, jaka została przyjęta w danej umowie (*Debt Service Coverage Ratio, Loan Life Coverage Ratio, Project Life Coverage Ratio*) spada poniżej granicznego poziomu ustalonego w umowie („*Default ratio*”);
- spółka SPV traci tytuł prawny do placu budowy;
- wszystkie aktywa projektu bądź ich istotna część ulegają zniszczeniu lub doznają poważnych szkód;
- którekolwiek z ubezpieczeń projektu zostaje unieważnione lub wycofane;
- działanie siły wyższej (*Force Majeure*) utrzymuje się dłużej niż przez ustaloną w umowie liczbę kolejnych dni;
- projekt zostaje porzucony na okres dłuższy niż określony w umowie;

- rząd dokonuje nacjonalizacji lub wywłaszczenia projektu, względnie ogłasza moratorium na obsługę długu zagranicznego bądź wprowadzenie restrykcji na transfer lub wymianę dewiz (w razie gdy kredyt udzielony spółce SPV jest denominowany w walucie obcej).

Zabezpieczenia prawne w umowach kredytowych w modelu *Project Finance*

Kredyty służące finansowaniu projektów PPP w formule *Project Finance* należą do kategorii tzw. kredytów zabezpieczonych (*Secured loans*). Podobnie jak kredyty niezabezpieczone, kredyty te są udzielane w oparciu o ocenę ogólnej zdolności spółki SPV do spłaty kredytu, ale **pozycja wierzycielska banków tutaj zostaje dodatkowo wzmocniona poprzez ustanowienie pewnych szczególnych praw majątkowych na rzecz banków w stosunku do wybranych aktywów spółki.**

Rola prawnych zabezpieczeń kredytu w modelu *Project Finance* jest bardzo istotna, ale znacząco inna niż w tradycyjnym finansowaniu korporacyjnym. Konwencjonalne podejście banków do polityki zabezpieczeń kredytów przewiduje, że banki przystępują do realizacji zabezpieczeń, czyli przejęcia odnośnych aktywów i ich spieniężenia, w momencie gdy wystąpią istotne problemy dłużnika z obsługą długu. Działanie to jest oparte na założeniu, że sprzedaż aktywów objętych zabezpieczeniami na rzecz banków wystarczy do zaspokojenia całości lub przynajmniej dużej części ich roszczeń. Otóż założenie to w przypadku projektów finansowanych w modelu *Project Finance* jest niejako z definicji nieprawdziwe.

Wynika to ze specyficznej ekonomiki projektów PPP (oraz projektów o podobnej strukturze wdrażanych w energetyce i przemyśle). Przedsięwzięcia te są ustrukturyzowane w taki sposób, że pełna spłata kredytu przez spółkę SPV jest w zasadzie możliwa jedynie pod warunkiem pełnego zrealizowania projektu PPP zgodnie z planem i harmonogramem – a więc wybudowania obiektów infrastruktury oraz wygenerowania dzięki nim w ciągu fazy eksploatacji przychodów gotówkowych niezbędnych do spłaty kredytu.

Wartość aktywów projektu (tj. wartość aktywów spółki SPV) jest przede wszystkim funkcją zdolności projektu do generowania przychodów, natomiast ich wartość „likwidacyjna” jest niewielka. Najwyraźniej widać to w trakcie fazy inwestycyjnej projektu. Na początku inwestycji spółka SPV nie posiada w ogóle żadnych aktywów rzeczowych, następnie buduje ich wartość w miarę postępu w budowie obiektów infrastruktury, ale wstrzymanie projektu przed zakończeniem budowy powoduje, że spółka pozostaje po prostu z rozgrzebanym placem budowy i długami. Zastosowanie w tym

momencie przez banki konwencjonalnego podejścia, tzn. wstrzymanie finansowania projektu i podjęcie próby realizacji zabezpieczeń, nie daje praktycznie żadnych szans na osiągnięcie pełnej wierzytelności banków.

Pomyślne zakończenie fazy inwestycyjnej wyraźnie poprawia profil ryzyka projektu PPP, ale również w fazie eksploatacji poważne zakłócenie zdolności przychodowej spółki SPV (np. w wyniku słabego popytu użytkowników na usługi projektu w projekcie koncesyjnym) daje bankom nikłą perspektywę na spłatę udzielonego kredytu. Projekt PPP obejmuje pojedyncze przedsięwzięcie gospodarcze, tak więc jeśli jego realizacja napotka na problemy, banki nie mogą liczyć na rozłożenie ryzyka, jak przy finansowaniu dużej firmy o zdywersyfikowanej działalności.

Z powyższych powodów podstawowym założeniem działania banków w razie wystąpienia kłopotów z obsługą kredytu udzielonego spółce SPV, bądź w razie pojawienia się jedynie sygnałów ostrzegawczych, jest przede wszystkim dążenie do usunięcia przyczyn zaistniałego problemu. Podejście do zabezpieczeń prawnych kredytu w modelu *Project Finance* ma w związku z tym jednoznacznie defensywny charakter, uzupełniający w stosunku do innych narzędzi zarządzania ryzykiem przez banki. Najogólniej biorąc, **cele jakie banki chcą osiągnąć poprzez stosowanie zabezpieczeń**, są następujące:

- zapewnić, aby banki miały możliwość podjęcia jak najszybszych działań naprawczych w razie problemów w projekcie,
- zapewnić, aby inni wierzyciele spółki SPV nie mogli ustanowić na aktywach projektu własnych zabezpieczeń, mających pierwszeństwo lub równoważnych (*Pari passu*) w stosunku do banków;
- zapobiec, aby aktywa projektu mogły zostać sprzedane lub rozdysponowane w inny sposób bez zgody banków;
- zapewnić, aby banki miały jak najsilniejszą pozycję przetargową w stosunku do spółki SPV oraz sponsorów i innych uczestników projektu w negocjacjach i uzgodnieniach dotyczących podejmowanych działań naprawczych.

Dla osiągnięcia powyższych celów **banki dążą do tego, aby stworzyć możliwie najszerzy i najsilniejszy „pakiet” zabezpieczeń (*Security package*), obejmujący jak najwięcej aktywów i praw majątkowych projektu bądź przynajmniej najważniejsze z nich, a w każdym razie wszystkie, na których w ogóle mogą ustanowić zabezpieczenia.** Przy bliższej analizie okazuje się bowiem, że ustanowienie w miarę kompletnego pakietu skutecznych zabezpieczeń jest w przypadku dużych projektów PPP praktycznie nieosiągalne, tak z uwagi na liczne bariery prawne, jak i długotrwałość oraz wysokie koszty procedur związanych z realizacją zabezpieczeń. Jednym ze środków, jakie banki stosują aby zaradzić tej sytu-

acji, są tzw. umowy bezpośrednie, o których będzie mowa.

Jeśli chodzi o konkretne rodzaje zabezpieczeń prawnych, jakie występują w projektach PPP finansowanych w trybie *Project Finance*, najogólniej można tu wyróżnić dwie najważniejsze grupy:

- zabezpieczenia odnoszące się do aktywów i praw majątkowych dłużnika czyli spółki SPV – te zabezpieczenia mają zdecydowanie największe znaczenie dla banków;
- zabezpieczenia odnoszące się do aktywów i praw majątkowych sponsorów projektu.

Zabezpieczenia prawne na aktywach i prawach majątkowych spółki SPV

Tradycyjnie uważa się, że najsolidniejsze zabezpieczenia kredytu ustanawiane są na aktywach rzeczowych dłużnika – przykładem jest hipoteka na nieruchomościach (grunt, budynki) oraz zastaw na maszynach, urządzeniach itp.

Problem z **hipoteką** jako zabezpieczeniem kredytu w kontekście projektu PPP polega na tym, że najczęściej grunt, na którym powstają obiekty infrastruktury, nie jest własnością spółki SPV, lecz podmiotu publicznego będącego stroną umowy PPP. Spółka SPV nie będąc właścicielem gruntu, nie może ustanowić na nim hipoteki, rzadko też zdarza się, aby podmiot publiczny dokonał tej czynności na rzecz banków¹³. Nawet jeśli spółka jest właścicielem gruntu, banki mogą napotkać rozliczne ograniczenia dla ustanowienia hipoteki. Np. w danym kraju mogą istnieć restrykcje w kwestii praw podmiotów zagranicznych do nabywania ziemi (będzie to problem, jeśli projekt PPP finansowany jest przez konsorcjum bankowe z udziałem banków zagranicznych), bądź zabezpieczenie może być ustanowione lub zarejestrowane tylko na aktywach już istniejących, a nie aktywach (obiektach) mających dopiero powstać.

Zazwyczaj spółka SPV dysponuje gruntem i obiektami projektu na podstawie umowy PPP lub osobnej umowy dzierżawy ze stroną publiczną. Powstaje tu pytanie, czy w kontekście projektu banki mogą uzyskać **cesję praw z umowy PPP lub umowy dzierżawy** i czy w przypadku realizacji takiej cesji będą miały pełne prawo do dostępu oraz użytkowania gruntu i obiektów.

Zastaw na maszynach i urządzeniach może z kolei stwarzać problemy zarówno na etapie ustanawiania, np. w kontekście umów i rozliczeń spółki SPV z jej dostawcami, jak i przy realizacji (sprzedaży) aktywów tego rodzaju. Usługi użyteczności publicznej wymagają zazwyczaj specyficznego, specjalistycznego wyposażenia obiektów, które niekoniecznie posiada aktywny

rynek wtórny, stąd upłynnienie go po zadowalającej cenie może być dla banków dużym wyzwaniem.

W praktyce najważniejszym składnikiem aktywów spółki SPV, na którym mogą być ustanawiane zabezpieczenia na rzecz banków, są prawa majątkowe spółki wynikające w szczególności z umów przez nią zawartych. W dużym projekcie PPP lista praw majątkowych spółki SPV, w odniesieniu do których banki starają się dokonać cesji (*Assignment*) na swoją rzecz, jest dość długa i obejmuje przede wszystkim:

- cesję praw z umowy PPP (umowy koncesji);
- cesję praw z umowy budowlanej;
- cesję z różnego rodzaju gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych uzyskanych przez spółkę SPV, w szczególności w związku z realizacją kontraktu budowlanego, np. gwarancji dobrego wykonania (*Performance Bonds*);
- cesję praw z pozostałych umów, w tym dotyczących fazy eksploatacyjnej projektu: umowy z operatorem O&M, umów zaopatrzenia w materiały itp., ewentualnych umów zbytu itd.;
- cesję uprawnień z licencji i zezwoleń administracyjnych uzyskanych przez spółkę SPV w związku z projektem;
- cesję uprawnień z polis ubezpieczeniowych;
- cesję z rachunków bankowych spółki;
- cesję praw z transakcji finansowych, np. wynikających z zawartych swapów zabezpieczających ryzyko stopy procentowej i ryzyko walutowe;
- cesję innych praw majątkowych spółki SPV, w tym wynikających z kar umownych i odszkodowań, własności intelektualnej itd.

Oczywiście poszczególne pozycje z powyższej listy mają różne znaczenie. Kluczowa jest zwłaszcza cesja praw z umowy PPP i umowy budowlanej.

Cesja z umowy PPP/umowy koncesji powinna być z natury rzeczy centralnym elementem pakietu zabezpieczeń, ponieważ na tej umowie opiera się cała działalność inwestycyjna i eksploatacyjna spółki SPV oraz cała struktura relacji prawnych nawiązanych z innymi uczestnikami projektu. Umowa PPP zawierana jest z podmiotem sektora publicznego, co może prowadzić do różnych komplikacji związanych z ewentualną cesją. Podmiot publiczny może z różnych powodów formalnych lub politycznych stwarzać trudności z cesją praw z umowy PPP, np. obwarować ją określonymi warunkami, które osłabią pozycję banków¹⁴.

W przypadku niemożności dokonania bezpośredniej cesji z umowy PPP, banki często starają się uzyskać podobny efekt poprzez kombinację różnego rodzaju zobowiązań spółki SPV, np. zobowiązania do nieob-

¹³ Taka sytuacja miała miejsce w kilku projektach PPP w Polsce. Podmiot publiczny potraktował tu ustanowienie hipoteki na rzecz banków jako element swojego wsparcia („wkładu”) dla projektu, który miał dla niego duże znaczenie.

¹⁴ Warto zauważyć, że z punktu widzenia banków istotną słabością cesji praw z jakiegokolwiek umowy traktowanej jako zabezpieczenie kredytu jest fakt, że musi na nią wyrazić zgodę nie tylko spółka SPV, ale także druga strona umowy, a więc potencjalny płatnik zobowiązań wynikających z umowy na rzecz spółki SPV.

ciążania odnośnych praw na rzecz innych podmiotów („*Negative pledge*”), kowenantów i umów bezpośrednich.

Umowa budowlana praktycznie zawsze jest zdecydowanie największa pod względem wartości spośród wszystkich umów projektu PPP oraz prezentuje najpoważniejsze i najbardziej złożone ryzyka w projekcie. W przypadku **cesji z umowy budowlanej** krytyczną kwestią jest, czy banki mają do czynienia z kontraktem typu EPC, a więc kompleksową umową obejmującą całokształt wszystkich działań związanych z wybudowaniem i oddaniem do eksploatacji obiektu infrastruktury, czy też faktycznie chodzi o szereg niezależnych umów. Jest zrozumiałe, że banki preferują kontrakty EPC, gdzie stroną dla spółki SPV jest jeden kontrahent, gdyż w przypadku szeregu umów cząstkowych są zmuszone do negocjowania cesji umów z wieloma kontrahentami, co zazwyczaj jest trudne i czasochłonne.

Spośród pozostałych praw majątkowych spółki SPV warto wspomnieć o jeszcze jednym kluczowym rodzaju zabezpieczeń, **cesji polis ubezpieczeniowych**. W przypadku katastrof naturalnych lub innych zdarzeń o charakterze siły wyższej może nastąpić całkowite zniszczenie wszystkich, ewentualnie najważniejszych aktywów rzeczowych projektu. W tej sytuacji jedynym efektywnym zabezpieczeniem dającym bankom szansę na spłatę kredytu są roszczenia z polis ubezpieczeniowych posiadanych przez spółkę SPV.

W przypadku polis ubezpieczeniowych, tak jak i pozostałych typów zabezpieczeń, banki muszą dopilnować, aby cesja praw na ich rzecz została dokonana prawidłowo oraz aby odnośne płatności były realizowane bezpośrednio na rachunek banków.

Zabezpieczenia prawne na aktywach i prawach majątkowych sponsorów projektu

Model *Project Finance* został stworzony przede wszystkim w celu umożliwienia firmom, które organizują i/lub realizują duże i ryzykowne przedsięwzięcie inwestycyjne (sponsorom projektu), uniknięcia ryzyka związanego z finansowaniem dłużnym projektu poprzez swój własny bilans. Ryzyko to w modelu *Project Finance* zostaje przeniesione na spółkę SPV, której głównymi udziałowcami są sponsorzy.

Ten zabieg „inżynierii finansowej” nie uwalnia sponsorów całkowicie od ryzyka projektu, zwłaszcza jeśli – a jest to sytuacja typowa – sponsorzy zawierają ze spółką SPV ważne kontrakty wykonawcze w obszarach, gdzie posiadają kluczowe kompetencje i zdolności działania. Sponsorzy są skłonni wziąć na siebie konkretne ryzyka w tych obszarach, zgodnie z zasadą, że każdy powinien wziąć na siebie te ryzyka projektu, którymi potrafi najlepiej zarządzać.

W kontekście zabezpieczeń prawnych, jakie sto-

sowane są przez banki przy finansowaniu projektów PPP, sponsorzy występują przy dwóch rodzajach zabezpieczeń.

Pierwszym jest **zastaw na rzecz banków udziałów posiadanych przez sponsorów w spółce SPV**. Zabezpieczenie to jest ważne dla banków z dwóch powodów. Po pierwsze, mimo starannego badania *Due Diligence*, banki mogą nie mieć pewności, że zidentyfikowały wszystkie ważne ryzyka projektu i że w uzyskanym przez nie pakiecie zabezpieczeń nie występują jakieś istotne luki. Zastaw na udziałach w spółce daje bankom alternatywną opcję działania w razie kryzysu w projekcie w stosunku do realizacji zabezpieczeń posiadanych na różnych aktywach spółki – mogą one w ostateczności sprzedać udziały w spółce SPV i w ten sposób próbować odzyskać fundusze zaangażowane w finansowanie projektu.

Po drugie, realizacja praw z zastawu na udziałach daje bankom możliwość uzyskania wpływu na działania spółki SPV z pozycji właściciela, w tym prawo powołania zarządu spółki. Może to być szybsza i bardziej efektywna ścieżka oddziaływania na kroki naprawcze w projekcie niż realizacja innych typów zabezpieczeń.

Drugim rodzajem zabezpieczenia są **bezpośrednie gwarancje dostarczone przez sponsorów bankom oraz cesje praw z umów zwartych między sponsorami a spółką SPV** (pomijając umowy wykonawcze, o ile sponsorzy są ich stronami).

Największe znaczenie ma gwarancja zakończenia fazy inwestycyjnej w terminie (*Completion Guarantee*). Banki mogą domagać się takiej gwarancji od sponsorów w sytuacji, gdy umowa budowlana w projekcie nie ma charakteru kontraktu EPC, a właściwe warunki umowne (odszkodowania itp.) i standing głównego wykonawcy nie dają pełnej ochrony przed ryzykiem budowlanym. Zważywszy na wagę umowy budowlanej do powodzenia projektu, tego typu gwarancja sponsorów może być kluczowym elementem pakietu zabezpieczeń. W tej sytuacji banki badają zawsze bardzo wnikliwie standing finansowy sponsorów, aby mieć pewność że jest on wystarczający, a w razie wątpliwości mogą np. domagać się dodatkowych gwarancji bankowych.

Przykładem typowych umów zawieranych przez sponsorów ze spółką SPV są: (1) umowy o doradztwo lub usługi zarządzania projektem, jakie sponsor-inwestor branżowy może świadczyć na rzecz spółki, (2) umowy w sprawie dokapitalizowania spółki SPV (*Equity Contribution Agreements*), mające charakter warunkowy bądź jedynie wprowadzające harmonogram odroczonej wpłaty kapitału w trakcie fazy inwestycyjnej. Banki będą domagać się cesji wspomnianych umów na swoją rzecz, podobnie jak większości umów zawartych ze spółką SPV przez podmioty trzecie.

Umowy bezpośrednie

Głównym zadaniem umów bezpośrednich (*Direct Agreements*) jest niedopuszczenie do wypowiedzenia którejkolwiek z głównych umów projektu zawartych przez spółkę SPV przez jej kontrahenta czyli tzw. „stronę trzecią”, w następstwie problemów płatniczych lub operacyjnych napotkanych przez spółkę. Umowy tego rodzaju same w sobie nie stanowią prawnego zabezpieczenia kredytu, jednak są obecnie traktowane jako integralny element pakietu zabezpieczeń, jaki banki starają się wynegocjować w dużych projektach PPP.

Banki dążą do zawarcia umów bezpośrednich ze wszystkimi istotnymi „stronami trzecimi”, tj. podmiotem publicznym (stroną umowy PPP lub umowy koncesji), firmami wykonawczymi lub innymi istotnymi kontrahentami spółki SPV; sama spółka może być także uczestnikiem tych umów. Typowy schemat działania zawarty w umowach bezpośrednich na wypadek kłopotów spółki SPV – klasycznym przykładem będzie tu zaprzestanie wykonywania płatności należnych kontrahentowi przez spółkę SPV lub naruszenie innych warunków umowy grożących jej rozwiązaniem – jest następujący:

- strona trzecia zobowiązuje się w umowie do niezwłocznego notyfikowania bankom każdego zdarzenia oznaczającego naruszenie przez spółkę SPV umowy zawartej przez nią ze spółką;
- w razie wystąpienia takiego zdarzenia strona trzecia zobowiązuje się do zawieszenia swojego prawa do wypowiedzenia umowy na ściśle określony okres czasu (*Suspension Period, Cure Period*), który może wynosić od 1-2 tygodni w przypadku zaprzestania płatności przez spółkę SPV do nawet 6 miesięcy, np. w razie niedotrzymywania przez spółkę standardów świadczonych usług;
- w trakcie okresu naprawczego strona trzecia jest zobowiązana do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z daną umową, pod warunkiem otrzymywania w terminie należnych płatności;
- celem okresu naprawczego jest uzyskanie dodatkowego czasu przez banki i spółkę SPV na rozwiązanie kryzysowej sytuacji. W ciągu okresu naprawczego banki mają prawo uczestni-

czyć w działaniach i rozmowach dotyczących uzdrowienia sytuacji. Szczególną prerogatywą banków, charakterystyczną dla umów bezpośrednich, jest prawo do „wkroczenia” do danej umowy („*Step-in right*”), tzn. uprawnienie do przejścia praw i obowiązków z danej umowy od spółki SPV. Możliwe są tutaj różne szczegółowe rozwiązania. Banki – bądź najczęściej podmiot przez nie wyznaczony – mogą występować w danej umowie obok spółki SPV, wskutek czego zachowuje ona swoje zobowiązania z umowy pod bezpośrednią kontrolą banków, bądź też mogą wyznaczyć nowy podmiot, który całkowicie zastępuje spółkę SPV w danej umowie – mówi się wówczas o prawie do „zastąpienia” spółki („*Substitution right*”);

- banki mają prawo do zakończenia swojej roli w danej umowie w każdym momencie pod warunkiem wykonania wszystkich umownych zobowiązań w okresie „wkroczenia” (banki często określają w umowie bezpośredniej limit dla swoich zobowiązań);
- okres „wkroczenia” banków do danej umowy może mieć miejsce tylko w granicach czasowych okresu naprawczego ustalonego w umowie bezpośredniej i nie przedłuża okresu naprawczego.

Umowy bezpośrednie zawierają często klauzule wzmacniające dodatkowo pozycję banków, np. potwierdzające zgodę strony trzeciej na cesję praw z danej umowy na rzecz banków czy zobowiązujące ją do wykonywania w określonych okolicznościach płatności należnych spółce SPV bezpośrednio na rzecz banków. Strony trzecie, co zrozumiałe, odnoszą się do umów bezpośrednich raczej niechętnie, gdyż wiążą się z nimi nowe zobowiązania na rzecz banków.

Uważa się, że znaczenie umów bezpośrednich polega przede wszystkim na podkreśleniu roli głównych umów projektu jako kluczowego realnego nośnika zabezpieczeń dla wierzytelności banków w projektach PPP. W razie poważnych problemów spółki SPV z realizacją podstawowych umów projektu, umowy bezpośrednie mogą być dodatkowym środkiem wspomagającym działania naprawcze inicjowane przez banki.

Dr Krzysztof Szymański łączy bogate doświadczenie menadżerskie w sektorze bankowym i inwestycyjnym z działalnością o charakterze naukowym i analitycznym. Był m.in. pracownikiem Instytutu Ekonomiki Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego (1983–1991), oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (2011–2012), od 2013 r. stale współpracuje z Instytutem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie. Jest autorem szeregu publikacji i ekspertyz w dziedzinie bankowości, rynków kapitałowych, finansowania infrastruktury oraz PPP. Obecnie działa jako niezależny konsultant finansowy.

3.3. Realizacja programu Mieszkanie plus w partnerstwie publiczno- prywatnym

Jolanta Kalecińska-Rossi

Niektóre gminy np. Suwałki i Giżycko postanowiły wykorzystać rządowy program Mieszkanie Plus, własne działki oraz doświadczenie, know how i kapitał prywatnych partnerów w celu budowy mieszkań na wynajem w formule PPP.

Gminy na wiele sposobów starają się zaspokajać potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców, aczkolwiek nie jest tajemnicą, że nie czynią tego w pełni. Kolejki do mieszkań komunalnych są długie, a nie wszystkich mieszkańców gmin stać na czynsze komercyjne. Mieszkania komunalne znajdują się w starych kamienicach, które prawie zawsze wymagają remontu i modernizacji.

Program Mieszkanie Plus nie jest skierowany specjalnie i wyłącznie do gmin, ale wzmocnia ich rolę w realizacji dążeń mieszkańców gmin do własnego dachu nad głową. Główne cele programu Mieszkanie Plus takie jak:

- zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiającym im nabycie lub wynajęcie mieszkań na zasadach komercyjnych;
- zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprzez mieszkania od gminy;
- poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych,
- są też naturalnymi celami gmin. Problemem gmin są środki na ich realizację i tutaj pomocne może okazać się partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) oraz dopłaty do czynszów dla najemców w ramach programu Mieszkanie Plus, wypłacane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie umów z gminami.

W artykule przedstawiam między innymi Program Mieszkanie Plus w zakresie dopłat dla najemców, model budowy mieszkań na wynajem w formule PPP, a także opinie deweloperów na temat warunków koniecznych dla realizacji projektów budowy mieszkań przez gminy w formule PPP oraz możliwości pozyskania finansowania przez partnerów prywatnych od PFR Nieruchomości.



Źródło: fotolia.eu

Program Mieszkanie Plus – dopłaty do czynszu z Banku Gospodarstwa Krajowego

Ustawa z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania¹ przewiduje dopłaty do czynszów dla najemców, spełniających ustawowe kryteria i dotyczy umów najmu zawieranych z właścicielami mieszkań lub zarządzającymi mieszkaniami na wynajem, podlegającymi pierwszemu zasiedleniu w okresie 12 miesięcy od zakończenia inwestycji. W celu otrzymania dopłaty konieczne będzie zawarcie przez inwestora umowy z gminą właściwą miejscowo dla lokalizacji nowych mieszkań, przyznanie środków na wniosek gminy przez BGK i zwarcie umowy pomiędzy gminą a BGK.

Warunki przyznawania dopłat najemcy i wysokość dopłaty do czynszu

Pomoc skierowana jest przede wszystkim do osób o niskich lub przeciętnych dochodach, nie posiadających na własność mieszkania, mieszkania spółdzielczego, domu lub udziału w domu, w którym możliwe jest wydzielenie mieszkania odpowiadającego posiadanemu w nim udziałowi.

¹ DzU z 2018 r., poz. 1540. Procedowany jest projekt nowelizacji tej ustawy zmieniający na korzyść najemcy zasady przyznawania dopłat do czynszów.

Mogą się o nią ubiegać zarówno obywatele Polski, jak i obcokrajowcy spełniający ustawowe warunki, zależnie od wieku, stanu cywilnego czy wielkości gospodarstwa domowego.

Wnioskujący musi wykazać, że średni miesięczny dochód jego gospodarstwa domowego nie przekracza 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przypadku gospodarstw jednoosobowych lub 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia powiększonego o 30 pkt procentowych na każdą osobę w przypadku gospodarstwa wieloosobowego.

Wnioskujący musi posiadać zdolność czynszową, której wysokość może być inna dla każdej inwestycji i będzie określona w umowie pomiędzy gminą a inwestorem.

Przykładowo rodzina 2+1 może liczyć na dopłaty do czynszu, jeżeli suma dochodów gospodarstwa nie przekracza 120% (60% + 30% + 30%) średniego miesięcznego wynagrodzenia, czyli w roku 2018 około 5900 zł.

Kwoty dopłat ustalane będą z uwzględnieniem: liczby osób w gospodarstwie, wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (związany z lokalizacją mieszkania), powierzchni normatywnej mieszkania, która dla wszystkich mieszkań wynosi nie więcej niż 65 m² oraz współczynnika dopłaty. Zgodnie z moimi obliczeniami **3-osobowa rodzina w Warszawie będzie mogła liczyć na dopłaty w wysokości około 352 zł miesięcznie.**

Dopłaty mogą być przyznawane gospodarstwu domowemu przez okres 15 lat. Warunkiem ich przyznania jest zawarcie umowy najmu lokalu będącego częścią inwestycji, objętej umową zawartą pomiędzy inwestorem a gminą. Dopłaty przyznawane są na mocy decyzji administracyjnej wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek najemcy.

Rada Gminy może określić dodatkowe warunki przyznawania dopłat, zwane „kryteriami pierwszeństwa”, takie jak np.: wysokość dochodu, niepełnosprawne dziecko, zmiana miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki, niepełnosprawność najemcy lub wiek powyżej 65 lat, repatriacja, posiadanie Karty Polaka, utrata mieszkania na skutek żywiołu, katastrofy budowlanej lub wywłaszczenia.

Uruchomienie programu dopłat dla najemców w gminach

Proces zaczyna się od zawarcia przez gminę i inwestora umowy, definiującej między innymi liczbę i wielkość mieszkań, wymagania związane z realizacją inwestycji mieszkaniowej, termin pierwszego zasiedlenia, wysokość czynszu, zdolność czynszową najemcy oraz wysokość kaucji najemcy.

Wnioski o dopłaty do czynszu będzie można składać najwcześniej na etapie umowy zobowiązującej do zawarcia umowy najmu z inwestorem.

Po sporządzeniu przez gminę listy najemców kwalifikujących się do otrzymania dopłat, gmina występuje z wnioskiem o zawarcie umowy do BGK, w którym określa wstępne kwoty dopłat dla najemców.

Po stwierdzeniu przez BGK, że dysponuje odpowiednimi środkami z Funduszu Dopłat i że przyznane dopłaty nie przekroczą ustawowych limitów kwalifikacji, BGK zawiera umowę z gminą, w której zobowiązuje się do przelewania środków przeznaczonych na dopłaty na jej konto.

Gmina, bezpośrednio po zawarciu umowy w sprawie dopłat z BGK, przekazuje inwestorowi listę najemców, z którymi ten zawiera umowy najmu. Dopłaty są następnie przekazane przez BGK gminie, która wypłaca je co miesiąc bezpośrednio inwestorowi, z którym najemca zawarł umowę najmu.

Zasady kwalifikacji inwestorów i inwestycji mieszkaniowych, w których najemcy mogą otrzymać dopłaty

Mieszkanie, aby mogło zostać objęte programem dopłat, musi znajdować się w nowym budynku mieszkaniowym lub w wyremontowanym albo przebudowanym budynku mieszkaniowym, znajdującym się na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, ustanowionej odpowiednią uchwałą rady gminy, na podstawie ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Najemca musi wprowadzić się do niego na zasadzie pierwszego zasiedlenia, czyli jako pierwszy użytkownik, w ciągu 12 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji.

Dopłaty mogą być stosowane w okresie nie dłuższym niż 20 lat od miesiąca zakończenia inwestycji, przez 15 lat od wypłaty pierwszej dopłaty do czynszu danemu najemcy.

Wielkość środków budżetowych przeznaczonych na Fundusz Dopłat

Maksymalny limit środków, jakie mogą zostać przeznaczone na Fundusz Dopłat w 2019 roku może wynieść 400 mln zł, a w 2020 już 800 mln zł. Kwota maksymalnego dofinansowania będzie zwiększana o 400 mln zł rocznie, aż do roku 2023, kiedy to zatrzyma się na poziomie 2000 mln zł rocznie. Prognozy przewidują utrzymanie kwoty maksymalnego dofinansowania w takiej wysokości do roku 2028.

BGK będzie publikował w Biuletynie Informacji Publicznej wysokość aktualnych limitów kwalifikacyjnych, których przekroczenie będzie równoznaczne z wstrzymaniem przyjmowania nowych wniosków o dopłaty w danym roku.

Limity kwalifikacyjne zostały opublikowane w ustawie i są na poziomie połowy maksymalnych kwot dofinansowania w poszczególnych latach. Mogą jednak zostać zwiększone lub zmniejszone, w zależności od

wartości dopłat już wypłacanych, na podstawie wcześniej zaakceptowanych wniosków o dopłaty.

Najem instytucjonalny z dojściem do własności

Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących² zmieniła przepisy ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego³ i wprowadziła nowy rodzaj umowy najmu – najmu instytucjonalnego z dojściem do własności. Umowa najmu instytucjonalnego z dojściem do własności zawierana jest pomiędzy właścicielem mieszkania (może nim być osoba fizyczna, prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej prowadząca działalność gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali, będąca właścicielem mieszkania) a najemcą.

Przedmiotem umowy jest zobowiązanie najemcy do nabycia mieszkania oraz zobowiązanie właściciela do przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego wraz z prawami niezbędnymi do korzystania z tego lokalu najpóźniej w dniu zakończenia najmu, po zapłacie ceny za lokal. Podczas trwania umowy najemca płaci czynsz najmu oraz miesięczną ratę za cenę lokalu mieszkalnego. Roszczenie najemcy jest ujawnione w księdze wieczystej, a jego wpłaty na poczet ceny lokalu zabezpieczone są hipoteką na wypadek, gdyby nie doszło do przeniesienia własności mieszkania. Umowa zawierana jest na czas oznaczony.

Najem instytucjonalny z dojściem do własności może być wykorzystywany w projektach PPP.

Sprzedaż lokali najemcom wymaga, aby podmiot sprzedający lokale był właścicielem działki pod budynkiem, w którym znajdują się sprzedawane lokale. Dodatkowo, zarówno w Programie Mieszkanie Plus, jak i w budowie mieszkań na wynajem przez gminy celem jest zwiększenie dostępności mieszkań z atrakcyjnym dla najemców czynszem, a nie budowanie mieszkań, które będą mogły zostać nabyte na preferencyjnych warunkach. Jeśli lokator chce zostać właścicielem mieszkania, powinien mieć zdolność kredytową, żeby je nabyć na wolnym rynku. Gminom powinno zależeć raczej na mieszkaniach na wynajem dostępnych dla osób, których nie stać na zakup własnego mieszkania.

PPP w projektach budowy mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus

Istnieje wiele możliwych modeli projektów PPP w mieszkalnictwie, z wykorzystaniem korzyści płynących z programu Mieszkanie Plus. Projekty mieszkaniowe PPP można podzielić na takie, w których gmina

wnosi do partnerstwa nieruchomości w jakiegokolwiek formie, jak i również na te, w których nie dysponuje żadną nieruchomością, a mimo to decyduje się na zawarcie umowy PPP z partnerem prywatnym, który taką nieruchomość nabył lub nabędzie. Nieruchomości, jakimi dysponować będą gminy też mogą być różne. Mogą to być duże działki bez infrastruktury technicznej lub społecznej. Częściej będą to jednak działki już uzbrojone, czasami ze starymi budynkami do wyburzenia lub adaptacji. Prawie w każdej gminie są budynki o niskim standardzie, często zabytkowe, dobrze usytuowane, z większością lokali komunalnych. Wszystkie te nieruchomości będą mogły być wykorzystane do budowy mieszkań w PPP z wykorzystaniem korzyści płynących z programu Mieszkanie Plus.

W przypadkach, kiedy gmina dysponuje nieruchomością i zamierza ją przeznaczyć na cele budowy mieszkań w ramach PPP mogą wystąpić różne warianty władania gruntem przez partnera prywatnego. Grunt może zostać sprzedany, wydzierżawiony lub oddany do użytkowania partnerowi prywatnemu. Mieszkania mogą zostać po zakończeniu umowy sprzedane np. najemcom lub wejść do zasobu mieszkań komunalnych.

Wynagrodzeniem partnera, oprócz czynszu uiszczanego przez najemców i dopłat z BGK, może być opłata za dostępność. Wynagrodzeniem partnera prywatnego może być przejęcie na własność wybudowanych lub wyremontowanych mieszkań.

Gminy rzadko dysponują dużymi wolnymi, „dziewiczymi” terenami pod budowę nowych osiedli mieszkaniowych z pełną infrastrukturą społeczną. Chociaż PPP świetnie się nadaje do tego rodzaju projektów, to zapewne niewiele będzie przykładów takiego wykorzystania PPP. Gminy musiałyby uchylać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wyłączać grunty postindustrialne lub rolne, wyposażać je w infrastrukturę, wykorzystywać kapitał i doświadczenia partnera prywatnego, najczęściej zagranicznego, gdzie takie praktyki występują i gdzie tego rodzaju doświadczenie można pozyskać dużo łatwiej niż w Polsce.

Nagrodą dla gmin za realizację tego rodzaju projektów mogłaby być „premia gruntowa” z tytułu wzrostu wartości nieruchomości po jej uzbrojeniu. Uzbrojenie terenów jest drogie, ale tylko nabywając grunty na samym początku procesu inwestycyjnego, gminy mogą zagwarantować przeniesienie kosztów uzbrojenia gruntów na nabywców mieszkań i innych obiektów, a także zagwarantować sobie działki pod szkoły, przedszkola, obiekty sportowe, parki, służbę zdrowia, a nawet tak ważne dla mieszkańców siedziby administracji terytorialnej i mieszkania komunalne, w tym socjalne. Przy dobrym planowaniu może się okazać, że zamiast dopłacać, gminy będą na uzbrajaniu terenów zarabiać. Nie bez znaczenia jest fakt, że tak naprawdę

2 DzU z 2018 r., poz. 1496, tzw. specustawa.

3 DzU z 2018 r., poz. 1234.

to gminy kontrolują dostępność gruntów pod inwestycje. **Ubočnym efektem uchwalenia w ramach Programu Mieszkanie Plus ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz uchwalania przez gminy restrykcyjnych lokalnych standardów urbanistycznych może być praktyczna eliminacja decyzji o warunkach zabudowy (WZ). WZ, które nie będą spełniać warunków wynikających z prawa miejscowego, jakim są lokalne standardy urbanizacyjne, nie powinny być wydawane.**

Jak twierdzą niektórzy deweloperzy, w Warszawie, po wprowadzeniu zaostrzonych standardów urbanistycznych i przy jednoczesnym braku planów zagospodarowania przestrzennego, już prawie od roku nie ma możliwości zakupu działek pod budownictwo mieszkaniowe. Być może przypadkiem zostały właśnie stworzone gminom atrakcyjne warunki do czerpania dochodów z przygotowywania terenów pod inwestycje. Czy duże miasta mają jednak apetyt na zyski ze sprzedaży uprzednio uzbrojonych terenów? Czy są na to gotowe?

Jeszcze trudniejsze mogą okazać się projekty renowacji starych kamienic w centrach miast, chociaż bez wątpienia to tego rodzaju projekty są najbardziej potrzebne. Problemem mogą być:

- roszczenia reprivatyzacyjne,
- toczące się postępowania przed Komisją Weryfikacyjną, która zwrot kamienic byłym właścicielom kwestionuje,
- brak lokali zastępczych dla lokatorów lub właścicieli lokali sprzedanych przez gminy w budynkach objętych renowacją,
- niechęć lokatorów i właścicieli lokali do jakiegokolwiek zmiany istniejącego stanu rzeczy,
- objęcie ochroną konserwatorską remontowanych kamienic, wpływające na wyższe koszty remontów.

Niektóre z ww. problemów dyskwalifikują nieruchomości z projektu PPP. Przykładowo nie należy liczyć na pozyskanie finansowania na remont kamienicy, do której roszczenia zgłaszają byli właściciele.

Warto wspomnieć, że przypadki renowacji przez gminy kamienic z lokalami komunalnymi i prywatnymi już się zdarzały i przyniosły pozytywne efekty. Tam, gdzie lokatorom zaproponowano godziwe lokale zastępcze, a właścicielom lokali dodatkowo korzystne pożyczki na remont, zabezpieczone hipotekami, udało się dojść do porozumienia i przeprowadzić rewitalizację niejednej kamienicy. **Warto więc próbować i zmieniać stare zamortyzowane budynki w centrach miast w atrakcyjne kamienice, dodatkowo zwiększając ich efektywność energetyczną, przy wykorzystaniu dotacji na te cele.**

Wydaje się, że najprostsze do realizacji będą projekty, w których gmina dysponuje pustą, ale uzbrojo-

ną działką w dobrej lokalizacji z dostępem do pełnej infrastruktury społecznej i handlowej, czyli działką atrakcyjną dla każdego dewelopera mieszkaniowego. Bo to właśnie wśród nich należy spodziewać się największej liczby potencjalnych partnerów prywatnych.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o PPP⁴, przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Wspólnym przedsięwzięciem w przypadku PPP w mieszkalnictwie może być:

- **budowa budynku wielomieszkaniowego na wynajem, na gruncie gminy oddanym podmiotowi prywatnemu w dzierżawę, który wybudowałby na niej budynek z lokalami mieszkalnymi pod wynajem oraz**
- **zarządzanie i eksploatacja budynku mieszkalnego przez partnera prywatnego, w okresie obowiązywania umowy PPP – czyli model zintegrowany PPP.**

Partnerem prywatnym będą przede wszystkim konsorcja deweloperów i podmiotów administrujących budynkami mieszkalnymi.

Jeżeli gmina odda grunt w dzierżawę, powinna – jeśli takie będą wymogi banku – jednocześnie zgodzić się na jego obciążenie hipoteką, która zabezpieczy spłatę kredytu zaciągniętego przez partnera prywatnego na budowę mieszkań pod wynajem. Gmina może oczywiście sprzedać grunt podmiotowi prywatnemu zaraz po zawarciu umowy PPP. W takim przypadku zgoda gminy na obciążenie hipoteką nie będzie potrzebna.

Gmina powinna przeprowadzić procedurę kwalifikowania potencjalnych najemców i podpisać umowę z BGK w celu pozyskania dofinansowania dla najemców, a następnie podpisać umowę z partnerem prywatnym jako inwestorem w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu. Partner prywatny powinien pozyskać brakujące środki finansowe z kredytu bankowego. Po spłacie kredytu i zakończeniu umowy PPP grunt wraz z wybudowanym na nim budynkiem i lokalami zostanie zwrócony gminie w stanie określonym w umowie, tj. co do zasady po odpowiednim ich odnowieniu. Jeżeli doszło do sprzedaży działki, to konieczne będzie zawarcie umowy zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego. Po zakończeniu umowy PPP i pozyskaniu mieszkań gmina będzie mogła bezpośrednio wynajmować mieszkania komunalne swoim mieszkańcom, zawrzeć nową umowę PPP, ograniczoną do zarządzania istniejącymi już mieszkaniami lub sprzedać budynek wyspecjalizowanym funduszom nabywają-

⁴ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. DzU z 2017 r., poz. 1834.

cym mieszkania pod wynajem, które powinny już się w tym czasie pojawić w Polsce lub sprzedać mieszkania na wolnym rynku indywidualnym nabywcom. Umowa PPP będzie regulować wysokość czynszu dla najemców.

Cechą charakterystyczną projektów realizowanych w PPP jest długi okres obowiązywania umowy PPP i taki podział ryzyka, w którym każdy z partnerów przejmuje na siebie takie ryzyko, jakim najlepiej potrafi zarządzać i jakie najlepiej potrafi skontrolować.

Szczegółowy przykładowy podział ryzyka pomiędzy partnerem prywatnym a podmiotem publicznym przedstawia Tabela 1.

kilkunastu procent wartości inwestycji realizowanych tradycyjną metodą.

Wynagrodzenie partnera prywatnego może być ponoszone przez ostatecznych użytkowników, czyli z czynszów i opłat eksploatacyjnych lub przez gminę, jako opłata za dostępność. Możliwy jest system mieszany. Dodatkowo gmina wypłacać będzie partnerowi prywatnemu dotacje dla najemców, uzyskane od BGK. Dopłaty z BGK nie będą jednak opłatami za dostępność. Dopłaty do czynszów mogą być wypłacane maksymalnie przez 15 lat.

W zależności od projektu, a w szczególności standardu budynku i kosztów jego budowy, wysokości do-

Tabela 1. Alokacja ryzyka w sektorze budownictwa mieszkalnego

KATEGORIA	ODPOWIEDZIALNOŚĆ		
	PUBLICZNA	PRYWATNA	WSPÓLNA
Ryzyko planowania	+		
Ryzyko projektowania		+	
Ryzyko budowania		+	
Ryzyko operacyjne		+	
Ryzyko popytu			+
Ryzyko finansowe		+	+
Ryzyko makroekonomiczne		+	
Ryzyko polityczne	+		
Ryzyko legislacyjne	+		
Ryzyko siły wyższej			+
Ryzyko stanu środowiska naturalnego	+		
Ryzyko rozstrzygania sporów			+
Ryzyko akceptacji społecznej	+		
Ryzyko wartości rezydualnej	+		

Partner prywatny zazwyczaj dysponuje większym doświadczeniem w pozyskiwaniu finansowania, prac budowlanych, projektowaniu, budowie i eksploatacji budynków, a także ma wiedzę i doświadczenie, które pozwolą na wykorzystanie najnowszych, innowacyjnych technologii. Gminy będą kwalifikować najemców korzystających z dopłat do czynszu. Zarządca budynku, członek konsorcjum, będącego partnerem prywatnym powinien zajmować się ściąganiem czynszów. Jak pokazuje doświadczenie, nawet należące w 100 % do gmin TBS radzą sobie z tym zadaniem lepiej niż gminy.

Partner prywatny wiedząc, że będzie eksploatował budynek przez kolejne 10, czy 20 lub więcej lat, zaprojektuje go tak, aby nie było zbędnych powierzchni, energooszczędnie, z użyciem technologii i materiałów efektywnych w eksploatacji. Oszczędności z tego tytułu mogą sięgać

opłat z BGK, kosztów kredytu, wysokości marż dewelopera i zarządcy oraz wysokości przyszłych czynszów, które powinny zostać określone na poziomie nie wyższym niż rynkowa wysokość czynszu, może obiektywnie powstać konieczność ponoszenia przez gminy opłat za dostępność przez okres obowiązywania umowy PPP. Im niższy czynsz, tym dłuższy okres obowiązywania umowy PPP i większe wydatki na opłaty za dostępność.

Rozłożenie w czasie ewentualnych opłat za dostępność jest korzystne dla podmiotu publicznego. Część opłat za dostępność nie będzie zwiększać długu publicznego lub nie będzie miała wpływu na współczynnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki odroczeniu płatności podmioty publiczne zyskują możliwość zaspokojenia wielu potrzeb w krótszym czasie.

Tabela 2. Podstawowe różnice w podziale kompetencji w tradycyjnej metodzie realizacji przedsięwzięcia i w PPP

Obszar	Metoda tradycyjna	PPP
Przedmiot umowy	Budowa infrastruktury, czasem również projektowanie	Dostarczanie usług
Zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usług	Strona publiczna	Strona publiczna
Struktura projektu, specyfikacja aktywów	Strona publiczna	Partner prywatny
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia i organizację świadczenia usług	Strona publiczna	Partner prywatny
Zarządzanie projektem, koszty eksploatacji	Strona publiczna	Partner prywatny
Zapewnienie środków finansowych	Strona publiczna	Partner prywatny (zazwyczaj)
Podział ryzyka	Wszystkie ryzyka ponosi strona publiczna	Ryzyka dzielone są między podmiot publiczny i prywatny

Źródło: „Partnerstwo Publiczno- prywatne w szpitalach”, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, Irena Herbst Lilianna Bogusz, Jolanta Kalecińska-Rossi, Alina Sarnacka

Korzyści i zagrożenia dla podmiotu publicznego przy stosowaniu PPP w stosunku do metody tradycyjnej są następujące:

KORZYŚCI:

- strona publiczna uzyskuje dostęp do prywatnego kapitału, co umożliwia zwiększenie nakładów na inwestycje;
- odroczenie wydatków publicznych – płatności (wynagrodzenie) na rzecz partnera prywatnego zostają uruchomione dopiero z chwilą rozpoczęcia świadczenia usług;
- PPP pozwala osiągnąć oszczędności w porównaniu z tradycyjnym modelem realizacji inwestycji;
- projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej w metodzie tradycyjnej, zgodnie z założonym harmonogramem i budżetem;
- jakość usług dostarczanych przez partnera prywatnego jest wyższa;
- podział ryzyka pozwala partnerowi publicznemu na niewliczanie zobowiązań finansowych, zaciąganych w ramach zawartej umowy o PPP do długu publicznego, a wydatki majątkowe są obojętne dla indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego;
- możliwość realizacji bardziej skomplikowanych, nowatorskich technicznie projektów.

ZAGROŻENIA:

- wyższy koszt kapitału pozyskiwanego przez partnera prywatnego na rynku;
- wysoki poziom trudności przygotowania projektów (czasochłonność) i związane z tym wyższe koszty przygotowania;
- utrata możliwości bezpośredniego zarządzania projektem przez podmiot publiczny w całym okresie obowiązywania umowy PPP;
- długoterminowy charakter umowy PPP i związane z tym ryzyka – w tym ryzyka polityczne i ekonomiczne.

Kolejną zaletą PPP jest węższy zakres zadań podmiotu publicznego. W metodzie tradycyjnej podmiot publiczny jest odpowiedzialny za niemal wszystkie elementy i etapy inwestycji. W przypadku PPP wystarczy, że podmiot publiczny prawidłowo zdefiniuje zakres i standard usługi.

Różnice pomiędzy zadaniami podmiotu publicznego w metodzie tradycyjnej i metodzie PPP przedstawia Tabela 2.

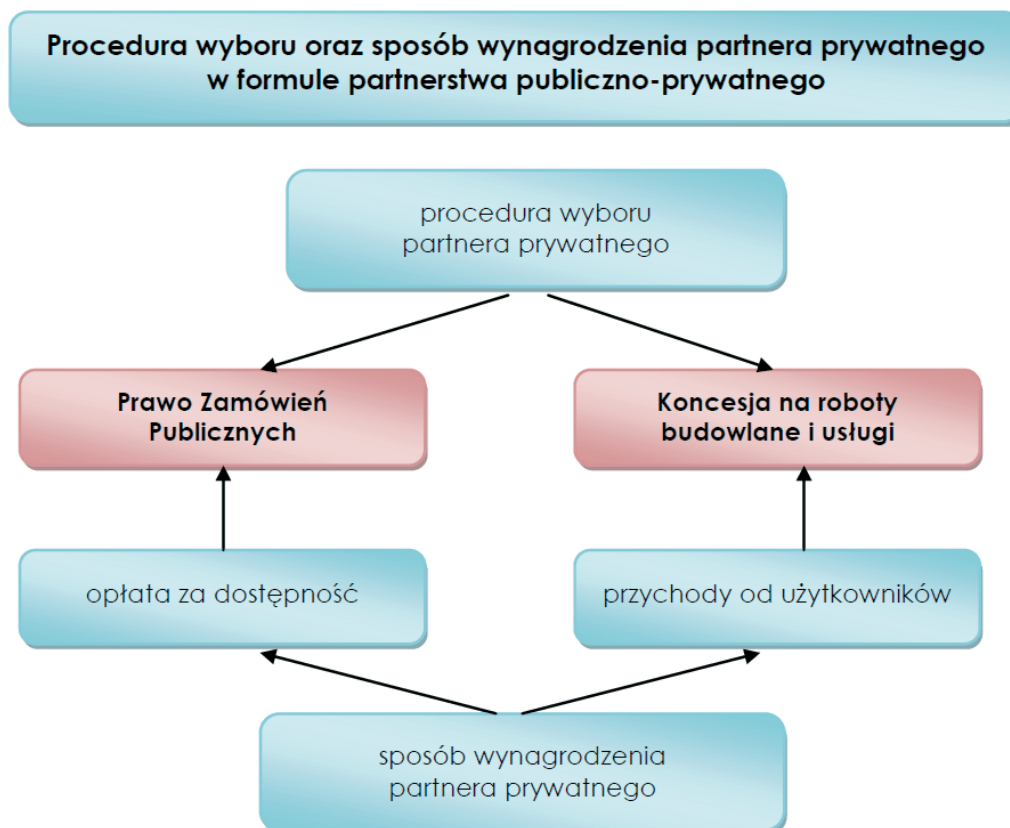
Wybór partnera prywatnego

O tym jakie przepisy stosować do wyboru partnera prywatnego decyduje sposób wynagradzania partnera publicznego (rysunek 1).

W przypadku, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będzie prawo pobierania użytków albo przede wszystkim to prawo i zapłata sumy pieniężnej, czyli jeśli wynagrodzeniem będzie czynsz od najemców i z dotacją BGK, do wyboru partnera prywatnego może mieć zastosowanie ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi⁵.

⁵ Ustawa z 21 października 2016 r, DzU z 2016 r. poz. 1920.

Rysunek 1. Procedura wyboru partnera prywatnego – zidentyfikowane warianty



Źródło: „Sektor budynków użyteczności publicznej Dobre Praktyki PPP”, Ministerstwo Rozwoju.

Jednak w przypadku, gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzić będzie przede wszystkim od podmiotu publicznego, a więc z opłat za dostępność, do wyboru partnera prywatnego zastosowanie znajdzie, w zakresie nieuregulowanym ustawą o PPP, prawo zamówień publicznych⁶.

W ramach prawa zamówień publicznych wybór partnera prywatnego może nastąpić w zasadzie we wszystkich trybach jakie przewiduje ustawa, jednak trybem zalecanym najczęściej jest dialog konkurencyjny.

Dialog konkurencyjny umożliwi podmiotowi publicznemu wypracowanie wszystkich elementów projektu wspólnie z potencjalnymi partnerami prywatnymi. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) i projekt umowy powstają po zakończeniu negocjacji z uczestnikami dialogu. Dzięki temu można znaleźć najlepsze z możliwych, innowacyjne rozwiązania.

Uwagi i opinie deweloperów sprawie możliwości realizacji PPP w mieszkalnictwie z dopłatami do czynszów dla najemców

Deweloperzy wyrażają obawy co do możliwości zaproponowania czynszów na aktualnym poziomie rynkowym. Zwracają uwagę na rosnące koszty budowy

mieszkań, rosnące ceny gruntów i trudności w pozyskaniu atrakcyjnych gruntów pod projekty mieszkaniowe, trudności w pozyskaniu kredytów komercyjnych na okres dłuższy niż 20 lat, wyższe niż dla gmin koszty kredytowania komercyjnego.

Deweloperzy wskazują na nikłe szanse obniżenia kosztów budowy mieszkań na wynajem w stosunku do zwykłych projektów deweloperskich. Obawiają się, że oszczędności na budowie zemszczą się wysokimi kosztami eksploatacji. Deweloperzy boją się także, że gminy nie będą skłonne zgodzić się na przejęcie spłaty kredytu w przypadku rozwiązania umów PPP lub ich zakończenia przed okresem spłaty kredytu przez partnera prywatnego. Deweloperzy nie są także zainteresowani przejęciem ryzyka wypłacalności najemców, kwalifikowanych do programu przez gminy, chyba że ryzyko to zostanie im wynagrodzone odpowiednio wysoką marżą.

Wydaje się, że przy aktualnym popycie na mieszkania, zwłaszcza w dużych miastach, zwykłe projekty deweloperskie mogą być bardziej atrakcyjne dla deweloperów niż projekty PPP, które wymagają ścisłej współpracy z przyszłym zarządcą nieruchomości i to już od momentu przygotowania się do odpowiedzi na zaproszenie do udziału w PPP.

⁶ Ustawa z 29 stycznia 2004 r., t.j. DzU z 2018 r. poz. 1986

Obawom deweloperów można zaradzić. Udział wyspecjalizowanej dysponującej odpowiednim doświadczeniem firmy zarządzającej nieruchomościami na wczesnym etapie przygotowania się przez dewelopera do udziału w PPP jest absolutnie konieczny, chociażby w celu oceny ryzyka związanego ze ściągalsnością czynszów i przygotowania warunków, jakie przyszli najemcy powinni spełnić, aby gmina mogła ich zakwalifikować do programu. Wydaje się, że skoro banki udzielają kredytów na 35 lat osobom fizycznym, to powinny być zainteresowane, przy podobnym zabezpieczeniu spłaty tych kredytów, finansowaniem budowy mieszkań w PPP przez równie długi okres.

Gminy zdecydowanie powinny być gotowe na ponoszenie opłat za dostępność i to w większej wysokości po zakończeniu możliwości pobierania dopłat do czynszów przez najemców z BGK.

Finansowanie partnerów prywatnych w ramach projektów PPP przez PFR Nieruchomości

PFR Nieruchomości jest zarządcą Funduszu Sektora Mieszkań dla rozwoju FIZAN.

Jak wynika ze strony internetowej PFR <https://www.pfrtfi.pl/fundusze-zamkniecie/samorzady/fundusz-sektora-mieszkan-dla-rozwoju/>, *Fundusz Sektora Mieszkań dla Rozwoju FIZAN jest długoterminowym inwestorem finansowym, którego działalność polega na finansowaniu i współfinansowaniu inwestycji w obszarze nieruchomości mieszkaniowych, realizowanych we współpracy z podmiotami prywatnymi, samorządami oraz spółkami Skarbu Państwa.*

Fundusz może także finansować podmioty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. *Inwestycje Funduszu mogą polegać na objęciu: akcji, udziałów lub obligacji spółek projektowych powołanych do realizacji projektów inwestycyjnych.*

Finansowanie z funduszu odbywa się na zasadach komercyjnych.

Wniesienie nieruchomości jako wkładu własnego podmiotu publicznego do wspólnego przedsięwzięcia

Wniesienie nieruchomości jako wkładu własnego podmiotu publicznego do wspólnego przedsięwzięcia może nastąpić w szczególności w formie sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy nieruchomości.

Zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego określa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷.

Zgodnie z art. 13 ust.1 a) tej regulacji, nieruchomość może być przekazana partnerowi prywatnemu

lub spółce utworzonej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego nieodpłatnie, w drodze umowy, na czas trwania przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jeżeli nieruchomość jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce utworzonej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego w celu realizowania wspólnego przedsięwzięcia w ramach PPP, zbycie następuje, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bez przetargu.

Dodatkowo, za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podmiotowi prywatnemu lub spółce, utworzonej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego w celu realizowania wspólnego przedsięwzięcia w ramach PPP, może zostać udzielona bonifikata. Sprzedaż nieruchomości z bonifikatą następuje z zastrzeżeniem prawa odkupu. Wykonanie prawa odkupu następuje najpóźniej w terminie 6 miesięcy od zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Z chwilą wykonania prawa odkupu partner prywatny lub spółka, utworzona przez podmiot publiczny i partnera prywatnego w celu realizowania wspólnego przedsięwzięcia w ramach PPP, jest obowiązany przenieść na rzecz podmiotu publicznego własność nieruchomości za zwrotem ceny ustalonej zgodnie z bonifikatą, po uwzględnieniu jej waloryzacji (art. 68a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ustawa o finansach publicznych. Wpływ zobowiązań z umowy PPP na dług publiczny i indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Podmioty publiczne muszą zabezpieczyć środki na zobowiązania z umów PPP. Ustawa budżetowa określa łączną kwotę do której organy państwowe mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów PPP, a sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa, przewyższające 100 mln zł, wymaga zgody ministra opowiedzianego za finanse państwa.

Przy odpowiednim podziale ryzyka, tj. gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy, dostępności lub popytu, wynagrodzenie podmiotu prywatnego nie będzie zwiększać długu publicznego.

Dla gmin istotna jest kwalifikacja zobowiązań z umów PPP jako wydatków majątkowych.

Wydatki majątkowe to wydatki na majątek (np. na odkup nieruchomości, zakup udziałów lub akcji spółek), wydatki inwestycyjne na ulepszenie środka trwałego, polegające na jego przebudowie, rozbudowie, rekonstrukcji, modernizacji, i adaptacji np. budynków użyteczności publicznej.

Wydatki bieżące to wydatki na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urządzeń oraz

7 T.j. DzU z 2018 r., poz. 2204.

wszystkie inne wydatki na związane z bieżącym funkcjonowaniem.

Wydatki majątkowe nie wpływają na poziom limitu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki bieżące będą powiększać deficyt operacyjny jednostki samorządu terytorialnego.

Umowa PPP może wyodrębnić w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego takie jego części, które będą mogły zostać zakwalifikowane jako wydatki majątkowe.

Uchwały rady gminy w projektach budowy mieszkanie na wynajem w formule PPP

Realizacja projektu budowy mieszkań w formule PPP przez gminę będzie wymagała analizy, czy nie jest konieczne podjęcie odpowiednich uchwał przez radę gminy.

Mogą to być uchwały:

- zezwalająca na zaciąganie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. e ustawa o samorządzie gminnym⁸);
- o zmianie wieloletniej prognozy finansowej, (art. 226, ust. 3 i ust 4 ustawy o finansach publicznych⁹);
- o dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań pu-

blicznych w ramach PPP – w ramach budżetu gminy (art. 221a ustawy o finansach publicznych);

- o zmianie uchwały budżetowej (art. 233 ustawy o finansach publicznych);
- uchwały budżetowej (art. 239 ustawy o finansach publicznych);
- na zbycie i obciążenie nieruchomości przez gminę (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym);
- w sprawie zmiany wieloletniego programu mieszkaniowego gminy (art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Bibliografia:

Partnerstwo publiczno- prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych, opracowanie Ministerstwa Rozwoju,

Sektor budynków użyteczności publicznej – Dobre Praktyki PPP,

https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Dobre%20praktyki_sektor%20budynkow%20uzytecznosci%20publicznej.pdf

Partnerstwo Publiczno-Prywatne w szpitalach, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, Irena Herbst Lilianna Bogusz, Jolanta Kalecińska-Rossi, Alina Sarnacka.

8 Ustawa z 8 marca 1990 r., t.j. DzU z 2019 r., poz. 506.

9 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., t.j. DzU z 2019 r., poz. 869.

Jolanta Kalecińska-Rossi – radca prawny, JKR LEGAL, uznany ekspert z zakresu prawa nieruchomości w Polsce. Posiada ponad 20-letnie doświadczenie w pracy w międzynarodowych kancelariach prawnych, 15 lat na stanowisku partnera, obsługiwała duże międzynarodowe firmy z różnych stron świata, przede wszystkim z krajów francuskojęzycznych. Sfinalizowała ponad 200 transakcji na rynku nieruchomości, reprezentowała klientów w ponad 100 postępowaniach sądowych i arbitrażowych, doradzała w zakresie pionierskich projektów PPP.

Jest rekomendowana przez prestiżowe rankingi, takie jak Chambers Europe i Legal 500. Jest członkiem Rady Francusko-Polskiej Izby Gospodarczej i członkiem Rady Fundacji Centrum PPP.

Jest autorką wielu publikacji.

4.1. Krajowe wizyty studyjne. Nowy Sącz

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Ósma krajowa wizyta studyjna zorganizowana w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego odbyła się w Nowym Sączu. Jej uczestnicy obejrzeli budynek Sądu Rejonowego. Inwestycja jest pierwszym projektem PPP realizowanym przez stronę rządową. Inwestorem jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

21 lutego 2019 r.

Gospodarz spotkania:
Sąd Rejonowy w Nowym Sączu,
woj. małopolskie

Wdrażany projekt:
„Budowa budynku Sądu Rejonowego
w Nowym Sączu
przy ul. Grunwaldzkiej w formule
partnerstwa publiczno-prywatnego”

W przygotowaniu materiału korzystano z informacji i materiałów Sądu Rejonowego w Nowym Sączu



Spotkanie rozpoczęło się w budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu. Ze względu na specyfikę struktury podmiotu publicznego w omawianym projekcie stronę publiczną reprezentowali przedstawiciele zarówno Sądu Okręgowego w Nowym Sączu (strona umowy w projekcie), jak i Sądu Rejonowego w Nowym Sączu (użytkownik obiektu). Prezesi Sądu Okręgowego i Rejonowego przedstawili genezę decyzji realizacji budynku sądu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Następnie radca prawny kierujący pracą zespołu doradców strony publicznej w projekcie, opowiedział o etapie przygotowania procedury wyboru partnera prywatnego oraz uwarunkowaniach prawnych związanych z formułą PPP. Uczestnicy spotkania poznali punkt widzenia użytkownika obiektu. Ich uwagę zwróciła jakość wykonania budynku. Zapoznali się także z tym, jakie było przygotowanie i realizacja inwestycji z perspektywy partnera prywatnego.

Projekt „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”

Projekt budowy budynku Sądu Rejonowego w formule PPP stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie Sądeckizny w zakresie usług sędziowskich dla mieszkańców regionu. Różne wydziały sądu rozproszone były w kilku lokalizacjach w mieście, ich komunikacja była utrudniona. Ponadto, część z nich miała problemy z zapewnieniem odpowiednich standardów bezpieczeństwa osób, danych i dokumentów. Powodem było niedostosowanie często zabytkowych obiektów do wymogów stawianych obecnie instytucjom sędziowskim. Rozproszenie powodowało ponadto zwiększone koszty utrzymania infrastruktury, a warunki pracy pracowników wymiaru sprawiedliwości pozostawiały sporo do życzenia.

Inwestycja w Nowym Sączu jest pierwszym projektem partnerstwa publiczno-prywatnego zrealizowanym przez stronę rządową. Inwestorem jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

Pierwszym i dobrze ocenianym krokiem do realizacji tego zamierzenia było powołanie międzyresortowego zespołu sterującego o wysokich kompetencjach. W ciągu 4 lat w Ministerstwie Sprawiedliwości wypracowano program funkcjonalno-użytkowy i w 2012 roku podjęto decyzję o realizacji tego zamierzenia w formule PPP. Zamawiającym z ramienia Ministerstwa Sprawiedliwości został Sąd Okręgowy w Nowym Sączu. Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) przygotowało SIWZ do wyłonienia zespołu doradców i przez cały czas profesjonalnie wspierało realizację przedsięwzięcia, m.in. biorąc udział w procedurze wyłonienia partnera prywatnego.

Na ogłoszone w październiku 2013 r. postępowanie zgłosiło się 6 oferentów. Spośród nich 5 przeszło etap oceny formalnej. Prelegenci wizyty podkreślali, że kryterium wiodącym w tego typu przedsięwzięciach powinno być doświadczenie wykonawcy w realizacji podobnych projektów. W projekcie nowosądeckim należy zwrócić uwagę na napięty harmonogram procedury wyboru partnera prywatnego – w jej trakcie przeprowadzono 5 tur negocjacji (technicznych, podatkowych, prawnych i finansowych) w ciągu pół roku. Jako rekomendowaną dobrą praktykę zespół doradczy zaleca odbycie finansowej rundy dialogu w Warszawie – ma to znaczenie w projektach o tak dużej wartości, ponieważ decyzje dotyczące finansowania zapadają w centralach banków zlokalizowanych właśnie w stolicy.

W sierpniu 2014 r. zakończono etap dialogu konkurencyjnego. W październiku 2014 roku wystosowano zaproszenie do składania ofert, na które w początkach roku 2015 odpowiedzieli wszyscy oferenci biorący udział w dialogu. Najkorzystniejszą ofertę złożyła firma Warbud Infrastruktura Sp. z o.o., z którą w marcu 2015 r. podpisano umowę, w której etap przygotowawczy i inwestycyjny nie przekraczały 39 miesięcy, a etap zarządzania umową – 240 miesięcy.

W przypadku inwestycji w Nowym Sączu głównym kryterium oceny była cena – 70%. Pozostałe to m.in. termin zakończenia robót budowlanych, czas usunięcia awarii na etapie zarządzania (zwrócono uwagę, że ma to wpływ na cenę oferty), prowadzenie robót niezależnie od warunków pogodowych. Przedstawiciele gospodarzy podkreślali, że dobór kryteriów i wag im przypisywanych leży w decyzji zamawiającego – to on decyduje, co jest dla instytucji najważniejsze i w jakim zakresie.

Wszystkie osoby biorące udział w spotkaniu ze strony gospodarzy podkreślały ogromne zaangażowanie i determinację do osiągnięcia sukcesu oraz chęć zdobywania nowej wiedzy i doświadczeń wśród osób włączonych w przygotowanie i realizację inwestycji. Jednym z dowodów na to jest oddanie budynku do użytku pół roku przed planowanym terminem zakończenia robót budowlanych.

Przedstawiciel inwestora podkreślał, że partnerzy prywatni, w tym reprezentowana przez niego firma, są bardzo zainteresowani realizacją projektów PPP. W jego ocenie ten sektor rynku będzie się dynamicznie rozwijał. W PPP partner prywatny jest związany z projektem, wizerunkowo za jakość projektu odpowiada, a w przypadku firm z kapitałem zagranicznym ocenie podlega również jego zaangażowanie na terenie Polski. Z perspektywy partnera prywatnego powinien on być zaangażowany w projekt już od etapu projektowania – aby późniejszy etap eksploatacji nie był utrudniony z uwagi na błędy na etapie inwestycji. Zdaniem inwestora kluczem do udanych projektów PPP jest właściwe i wspólne dla obu stron projektu zrozumienie „dostępności” i duża otwartość na know-how oferowany przez obie strony umowy.

Partnerzy prywatni postrzegają również projekty PPP jako element globalnego trendu outsourcingu usług, również w usługach i inwestycjach publicznych – tak aby dostarczeniem usługi zajmował się wyspecjalizowany w niej podmiot, a nie instytucja zarządzająca (JST). Dla firm prywatnych PPP daje pewność stałych dochodów i lepszą możliwość planowania finansów, a dla jednostek administracji publicznej zmianę myślenia z bezpośredniego dostawcy usług na koordynatora dostarczania oczekiwanej usługi w ramach dostępnego budżetu.

W trakcie wizyty studyjnej uczestnicy mieli możliwość obejrzenia różnych pomieszczeń budynku sądu – od sal rozpraw z odrębnymi, odpowiednio zabezpieczonymi korytarzami komunikacyjnymi dla skazanych, przez odrębne windy do przesyłu akt z podziemnego archiwum do czytelni ksiąg wieczystych, po pomieszczenia administracyjne i gabinety sędziów. Na każdym kroku podkreślana była wysoka jakość wykonania poszczególnych elementów budynku oraz dbałość o to, aby etap inwestycyjny był wygodny i łatwy w bieżącym utrzymaniu – jako przykład może posłużyć takie ukształtowanie powierzchni zjazdu do podziemnego garażu, aby w sezonie jesienno-zimowym jak najmniejsza ilość błota z opon samochodów dostawała się do hali garażowej minimalizując koszty sprzątnięcia. Takie szczegółowe rozwiązania są możliwe wyłącznie wtedy, kiedy ta sama firma (lub ich konsorcjum) jest odpowiedzialna za projekt, wybudowanie i zarządzanie infrastrukturą.

Dodatkowo, już na etapie budowy, pierwotny projekt uległ pod wpływem partnera prywatnego modyfikacji, aby zwiększyć komfort użytkowników budynku przy niezmiennym zwiększeniu kosztów inwestycji. Część takich modyfikacji, mimo że droższa na etapie inwestycji, okazywała się tańsza na etapie wieloletniego zarządzania i dlatego partner prywatny zaproponował i zastosował takie rozwiązanie.

Efekty realizowanego partnerstwa dla podmiotu publicznego:

Mimo obaw i początkowego braku wiary w powodzenie tego przedsięwzięcia, projekt okazał się sukcesem i jest dziś dobrym przykładem inwestycji kubaturowej zrealizowanej na zamówienie podmiotu publicznego o wysokich wymaganiach zarówno jakościowych, jak i w zakresie bezpieczeństwa poszczególnych części budynku. Korzystają z niego na co dzień zarówno pracownicy sądu – sędziowie i personel administracyjny, jak i petenci z całego regionu.

Dyskusje w trakcie spotkania – informacje dodatkowe oraz pytania uczestników

W czasie całego spotkania uczestnicy zadawali gospodarzom bardzo dużo pytań.

Uczestnicy spotkania byli ciekawi szczegółów zarówno etapu przygotowania inwestycji, jak i szczegółów dotyczących bieżącego zarządzania budynkiem.

Przekazane przez gospodarzy **wnioski płynące z procedury** wyłonienia partnera do projektu budowy budynku użyteczności publicznej to m.in.: ważne dla powodzenia tak dużych projektów jest przed procedurą wykonanie co najmniej jednego testu rynku – da to odpowiedź na pytanie o zainteresowanie firm samym pomysłem i pozwoli optymalnie przygotować procedurę. Warto również dać oferentom odpowiednio długi czas na przygotowanie do kolejnych rund dialogu – zbyt krótki może skutkować przygotowaniem ofert nieuwzględniających wszystkich istotnych aspektów. Przy ocenie ofert należy szczegółowo zbadać doświadczenie oferentów, aby wyeliminować ryzyko niepowodzenia realizacji planowanej inwestycji.

Na pytanie o to, **czy na etapie dialogu można uwzględnić możliwość wideokonferencji** doradca prawny podmiotu publicznego negatywnie odniósł się do tego pomysłu. Oszczędza to czas obu stron, jednak takie negocjacje to zbyt poważne zagadnienie, aby nie brać w nich udziału osobiście. Można rozważyć skrócenie trwania tego etapu procedury w wystandaryzowanych projektach – takimi są już powoli projekty termomoder-

nizacyjne, w przypadku których można dopuścić tylko 2 tury negocjacji – techniczną i prawno-finansową.

Jako najważniejszą sprawę przy tak skomplikowanych przedsięwzięciach gospodarze uważają **koordynację wszystkich prac** – zarówno przygotowawczych, jak i wdrożeniowych. Gospodarze zalecają również nieco dłuższy niż 24 miesiące czas na przygotowanie wszystkich analiz przed ogłoszeniem postępowania na tak skomplikowany projekt.

Uczestników interesowało, **jak wygląda umowa** o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku tego projektu. Przedstawiciele podmiotu publicznego wyjaśnili, że składa się ona z umowy głównej i szeregu załączników. Umowa główna jest dość elastyczna, a szczegóły opisane są detalicznie w załącznikach. Podmiot finansujący przedsięwzięcie jest stroną umowy zawartej już po podpisaniu umowy o PPP, gwarantując przejęcie praw i obowiązków partnera prywatnego w sytuacji, jeśli on nie wywiązywałby się z nich (tzw. *step-in-rights*). Taka konstrukcja daje bankowi bieżący nadzór nad przebiegiem wszystkich etapów projektu minimalizując ryzyko materializacji takiego ryzyka. Gospodarze zwrócili jednocześnie uwagę na to, aby w takich umowach nie zmniejszyć alokacji ryzyk w projekcie.

Na pytania uczestników dotyczące **zamknięcia finansowego projektu** wyjaśniono, że następuje to kilka miesięcy po podpisaniu umowy o PPP i wiąże *de facto* trzy strony partnerstwa: bank, podmiot publiczny i partnera prywatnego. Podkreślano, że te umowy nie mogą się wykluczać – zatem należy warunki finansowania przewidywać już na etapie przygotowywania procedury wyboru partnera prywatnego i warto na uściślenie takich zagadnień poświęcić odpowiednią ilość czasu na etapie dialogu. Czynnikiem sprzyjającym powodzeniu przedsięwzięcia jest również sytuacja, kiedy do postępowania przystępuje partner prywatny, który ma już wstępnie omówione finansowanie swojej oferty.

Uczestnicy byli zainteresowani kwestią **podziału ryzyk w projekcie PPP** i jego wpływem na wskaźnik zadłużenia. Wyjaśniono, że na etapie kontroli projektu ocenie podlega podział ryzyk opisany w analizie przedrealizacyjnej. Dobrze wykonana analiza zabezpiecza interesy podmiotu publicznego. Warto również dokonać ponownej analizy ryzyk na etapie składania ofert – może się ona różnić od wyniku analizy ryzyk dokonanej na wcześniejszym etapie przygotowywania procedury.

Podsumowanie/wnioski końcowe

Przedsięwzięcie zaprezentowane w trakcie ósmej wizyty studyjnej to przykład, w jaki sposób administracja publiczna może zwiększać efektywność świadczonych przez siebie usług publicznych, optymalizując z jednej strony ponoszone z tego tytułu wydatki, a z drugiej strony umożliwiając obywatelom lepszy kontakt z urzędem.

Kolejny raz motorem napędowym sukcesu projektu – zarówno po stronie publicznej, jak i prywatnej – okazała się determinacja i wiara w powodzenie oraz skrupulatne przygotowanie się do projektu. Dzięki

temu inwestycja w regionie sądeckim to model, który może być powielany w wielu jednostkach, starających się poprawić jakość dostarczanych usług publicznych i dostępność do urzędu dla mieszkańców.

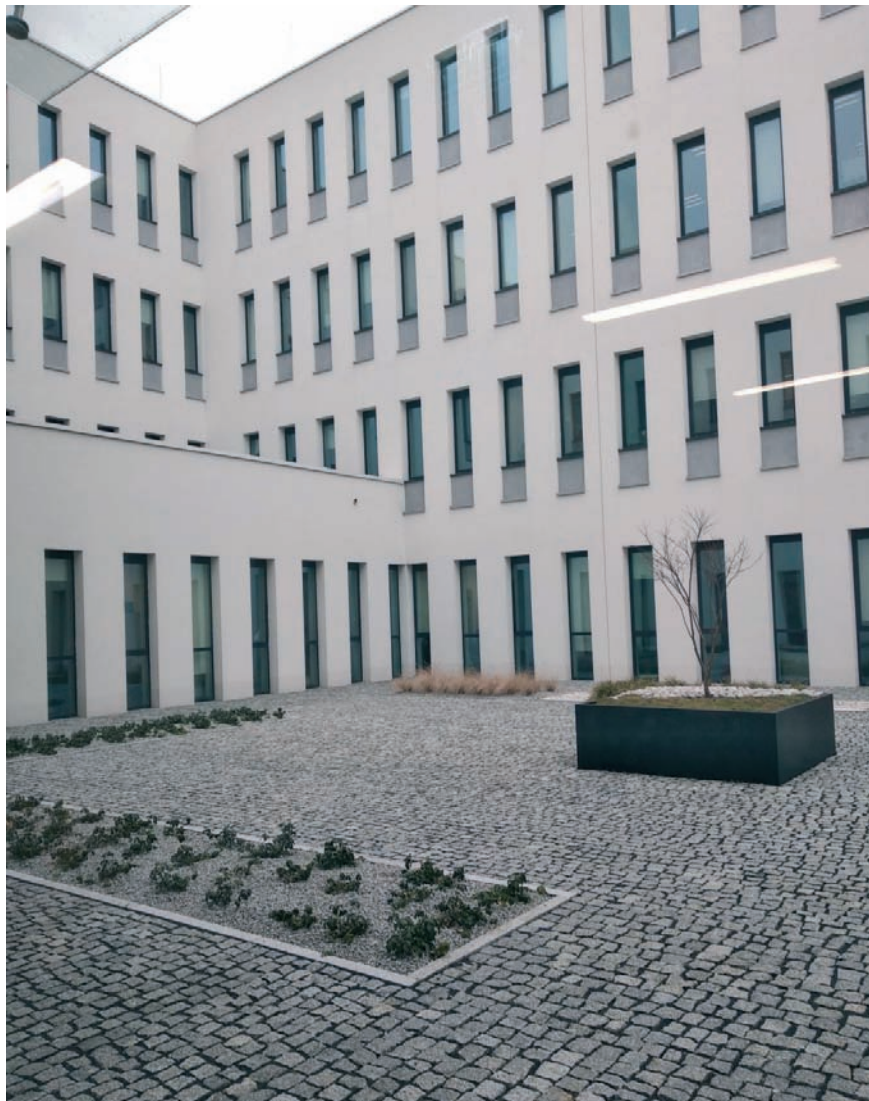
Wybrane zdjęcia z wizyty studyjnej w Nowym Sączu:



Uczestnicy wyjazdu studyjnego



Cele dla oskarżonych oczekujących na rozprawę



Wewnętrzne patio

Zdjęcia: Anna Wiktorczyk-Nadolna

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

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

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

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

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

4.2. Upowszechnianie wiedzy o partnerstwie publiczno-prywatnym

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Projekt *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, obejmuje szereg działań. Jednym z nich jest upowszechnianie wiedzy i doświadczeń związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym.

Realizując to działanie, Związek Powiatów Polskich jako partner projektu organizuje seminaria tematyczne poświęcone propagowaniu wiedzy na temat PPP. W ich ramach odbywają się nie tylko wykłady, ale dla chętnych zapewnione są także konsultacje z ekspertami rynku PPP.

Atutem prelekcji jest z pewnością to, że odbywają się one przy okazji Zgromadzeń Ogólnych Związku Powiatów Polskich. Dzięki temu mogą z nich skorzystać wszyscy uczestnicy Zgromadzeń. Ponadto te osoby, które przyjadą specjalnie na sam wykład dotyczący PPP. Informacje o wydarzeniach są upowszechniane m.in. w Internecie na portalu www.zpp.pl oraz w Dzienniku Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Trafiają także do członków ZPP drogą mejlową oraz do grona subskrybentów Dziennika Warto Wiedzieć.

W sumie odbyły się trzy takie spotkania zorganizowane przez ZPP. Pierwsze **odbyło się 11 maja 2017 r. w Kołobrzegu**. W ramach wykładu omówione zostały m.in. kwestie uwarunkowań prawnych projektów PPP oraz możliwości łączenia w ramach projektu środków unijnych i środków partnera prywatnego. Drugie **miało miejsce 11 kwietnia 2018 r. w Warszawie**. Uczestnicy tego seminarium mogli wysłuchać ciekawych wykładów na temat partnerstwa publiczno-prywatnego: Ścieżka dojścia do projektu PPP oraz Podział ryzyka i modele wynagrodzenia obecne w Polsce.

Trzecie seminarium **odbyło się 4 kwietnia 2019 r. w Warszawie**. W jego ramach przeprowadzone zostały dwa wykłady. A zaraz po nich odbyły się konsultacje indywidualne.

Zmiany prawa

Dr Rafał Cieślak, radca prawny zaprezentował temat: Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Opowiedział o obowiązującej od września 2018 r. nowelizacji ustawy o PPP.

- Nowelizacja, która weszła w życie przyniosła parę oczekiwanych także przez podmioty publiczne nowinek – mówił. Prawnik zapewniał, że nowelizacja była rozsądnie przygotowywana.

Wskazał na jej najważniejsze punkty. – *O czym warto pamiętać? Dzisiaj już obowiązkiem podmiotu publicznego, zanim rozpocznie procedurę wyboru partnera prywatnego, jest opracowanie analiz przedrealizacyjnych. Wcześniej obowiązku tego nie było, dlatego część podmiotów publicznych tego nie robiła. Skutkowało to dużą liczbą nieudanych, nieprzygotowanych postępowań. Dziś w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym mamy zapis,*



który mówi o tym, że trzeba przygotować tzw. ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia. Ta ocena ma zawierać m.in. zakładany podział zadań i ryzyk, szacowane koszty cyklu życia projektu i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników i warunki ich zmiany (jeżeli opłaty są planowane). Sensem tego przepisu jest to, aby strona publiczna przenalizowała przedsięwzięcie zanim uruchomi proces wyboru partnera prywatnego – tłumaczył Rafał Cieślak. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju przygotowało metodykę. To są wytyczne, a nie obowiązek ustawowy na temat tego, jak przygotować projekt PPP. Można je znaleźć na stronie poświęconej PPP: www.ppp.gov.pl, którą prowadzi Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Analiza powinna odpowiedzieć na pytanie, czy warto realizować inwestycję w PPP. – *Może się bowiem okazać, że w niektórych przypadkach lepiej jest po prostu wziąć kredyt czy sięgnąć po zewnętrzne środki. PPP nie jest panaceum na wszystkie bolączki* – podawał prelegent.

Druga ważna kwestia to certyfikacja projektów PPP. Podmioty publiczne mogą przygotowaną przez siebie analizę przedrealizacyjną przedstawić do oceny resortowi inwestycji i rozwoju. Ministerstwo ma zaś 60 dni na wydanie opinii na temat tego, czy na bazie analizy PPP jest zasadne czy nie. – *Można zatem krótko rzecz biorąc dostać glejt pod tytułem: tak, projekt jest wykonalny w ramach PPP w tych założeniach, które zostały przez stronę publiczną przyjęte.*

- *My polecamy certyfikację przede wszystkim tym podmiotom, które nie mają jeszcze doświadczenia w realizacji przedsięwzięć w formule PPP, nie mają doradztwa zewnętrznego, trochę jeszcze gubią się w analizach, przepisach. Dodatkowym atutem jest to, że certyfikacja jest nieodpłatna. Pierwszy taki certyfikat został już wydany. Dotyczy Giżycka i budowy mieszkań komunalnych. Ministerstwo niedawno zastosowało nowe przepisy. Kolejne wnioski o certyfikację są składane* – mówił mecenas.

Kolejną zmianą, niezmiernie istotną z punktu widzenia procedury wyboru partnera prywatnego, jest **możliwość stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez względu na przyjęty model współpracy, mechanizm wynagrodzenia oraz alokację ryzyka. W razie wątpliwości dotyczących podstawy prawnej wyboru partnera, należy zawsze stosować ustawę PZP.**

- *Jeżeli realizują Państwo projekt na podstawie ustawy o PPP, to partnera prywatnego zawsze, w każdym przypadku można wybrać w trybie Prawa zamówień publicznych. I nie ma już wątpliwości, czy jak nie zastosujemy przepisów koncesyjnych, to naruszymy dyscyplinę finansów publicznych czy nie. To naprawdę pożądanym kierunkiem zmian. Dobrze, że to weszło w życie* – wskazywał radca prawny.

Zmieniły się kryteria oceny ofert. Jak mówił mec. Rafał Cieślak, nie ma już obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, jakimi były: podział zadań i ryzyk oraz terminy i wysokość płatności lub innych świadczeń podmiotu

publicznego. Sektor publiczny trochę gubił się w tych kryteriach, zwłaszcza w podziale zadań i ryzyk jako kryteriach pozacenowych. – *Teraz samodzielnie decydujemy o tym, w jaki sposób kryteria wyboru zostaną ułożone. Mało tego, właściwym trybem wyboru partnera w ramach Prawa zamówień publicznych jest dialog konkurencyjny.* Prelegent wyjaśnił, że w dialogu konkurencyjnym nie ma obowiązku ważenia kryteriów na etapie zamówienia publicznego. Dopiero w trakcie dialogu – na końcu, kiedy zapraszamy do składania ofert, nadajemy wagi kryteriom. – *To bardzo wygodny sposób dochodzenia do optymalnych rozwiązań* – mówił dr Rafał Cieślak.

Przy wykonaniu umowy PPP, w przeciwieństwie do tradycyjnych zamówień publicznych, pojawia się możliwość zawarcia umowy o PPP przez spółkę celową partnera prywatnego, utworzoną już po dokonaniu wyboru jego oferty (za zgodą podmiotu publicznego). – *Takiego zapisu w prawie rynek oczekiwał a ustawodawca odpowiedział na te oczekiwania* – ocenił prawnik.

Mówca zwrócił także uwagę na możliwość wyłączenia odpowiedzialności podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcom (nawet w sytuacji, gdy podmiot publiczny jest inwestorem). Jak wyjaśniał, jeżeli mamy na przykład projekty z opłatą za dostępność, którą planujemy rozłożyć na 15 lat, to powiat nie ma środków w budżecie, aby dzisiaj zapłacić podwykonawcom. Logika PPP jest taka, że jeśli płacimy, to płacimy w czasie. Skoro tak, to nie ma potrzeby, aby strona publiczna przejmowała odpowiedzialność za podwykonawców strony prywatnej.

Nowelizacja usankcjonowała praktykę zawierania tzw. umów bezpośrednich z instytucjami finansującymi (w tym procedura *step-in rights*). – *Dopuszczenie takiej praktyki w ustawie wyklucza ewentualne wątpliwości organów nadzoru finansowego nad JST w zakresie możliwości ich występowania. To kolejna przewaga PPP nad tradycyjnym sposobem udzielania zamówień publicznych.* – wskazywał radca prawny. Inna to rezygnacja ze stosowania zasad ustalania i zwalniania zabezpieczenia należytego wykonywania umowy.

Rynek PPP

Uczestnicy zapoznali się także z informacjami na temat tego, jak wygląda rynek PPP w Polsce, w tym o polityce Rządu dotyczącej rozwoju PPP w Polsce. W jej ramach resort inwestycji i rozwoju m.in. upowszechnia wiedzę na temat PPP poprzez prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych. Mecenas zachęcał samorządowców do udziału w takich wydarzeniach. Przedstawił także raport rynku PPP za okres luty 2009 r. – grudzień 2018 r.

Ogólne dane wyglądają następująco:

- zostało zawartych ponad 140 umów PPP i koncesji;
- rynkiem PPP ze strony publicznej interesują się głównie JST, w tym przede wszystkim gminy;

- w przypadku powiatów realnie można zrobić np. projekty w sektorach ochrony zdrowia, modernizacji szkół, drogownictwa;
- statystycznie najwięcej ogłoszeń stanowią koncepcje, choć koncepcje w praktyce się często nie udają. Dlaczego? Bo jak mówił dr Rafał Cieślak, PPP ma oznaczać zamówienie publiczne, na którym wykonawca ma zarabiać pieniądze;
- wśród umów najwięcej jest PPP z opłatą za dostępność;
- dominują małe projekty o wartości inwestycji od 5 do 50 mln zł. – *Rynek inwestorów oczekuje dużych projektów, jednakże skoro publicznymi podmiotami są małe samorządy, to i inwestycje nie są duże* – tłumaczył mec. Rafał Cieślak.

Nasze praktyki

Podczas wykładu prelegent pokazał kilka przykładów polskich projektów PPP: historię budowy hali sportowej w Karczmiskach, budowę kompleksu mieszkaniowo-usługowego w Kobylce, kompleksową termomodernizację budynków użyteczności publicznej w gminie Karczew, utworzenie zakładu opiekuńczo-leczniczego w Kobylnicy, termomodernizację budynków oświatowych Zgierza, budowę budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

Finanse publiczne

Prawnik wspominał o nowelizacji ustawy o finansach publicznych w kontekście PPP. – *Mamy teraz inny sposób liczenia indywidualnego wskaźnika obsługi długu, w związku z tym stosowanie niestandardowych instrumentów finansowania inwestycji JST może być bardzo ryzykowne. Wszystkie leasingi, wykupy wierzytelności, sprzedaż na raty itp. będą obniżać wskaźnikową zdolność kredytową. Nie dotyczy to PPP. To jest jedyna możliwość, przy odpowiedniej alokacji ryzyka w umowie PPP, żeby była neutralna względem wskaźnika wartość wynagrodzenia partnera prywatnego. Uważam, że ta zmiana ustawy popchnie rynek PPP do przodu.*

- *O tym, czy zobowiązanie z umowy PPP jest czy nie w długu, decyduje alokacja ryzyka, a nie rozporządzenie w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych. Warto o tym pamiętać, planując możliwości wykorzystania PPP – radził.*

Drogowe PPP

Mec. Adriana Mierzwa-Bronikowska wygłosiła prezentację: Partnerstwo publiczno-prywatne w projektach drogowych w Polsce. Specyfika sektora oraz przykłady dobrych i złych praktyk w dotychczasowych projektach.

Wspomniała o projektach koncesyjnych: A2 – Odcinek I Konin – Nowy Tomyśl; A2 – Odcinek II Nowy Tomyśl – Świecko; A1 – Odcinek Gdańsk – Toruń; A4 –



Odcinek Katowice – Kraków, i o stanie prawnym, pod którego rządami powstawały. Wymagane było zawieranie kilku decyzji administracyjnych, umów i mechanizmów wynagrodzeń. Najstarsza A2 jest projektem dojrzałym i doczekała się refinansowania.

W przypadku rządowych projektów A1 Stryków – Pyrzowice oraz A2 Stryków – Konotopa nie doszło do zamknięcia finansowego. Problemem była trudna sytuacja na rynku finansowym.

Na poziomie województwa planowano przebudowę dróg w województwie dolnośląskim. Postępowanie unieważniono i jak mówiła mec. Adriana Mierzwa-Bronikowska z Hoganlovells, może być to lekcją dla samorządów.

Projekt zapowiadał się dobrze. Otrzymał rządowe wsparcie doradcze. Celem projektu były: polepszenie parametrów konstrukcji i polepszenie parametrów nawierzchni, a także wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego, optymalizacja kosztów utrzymania, przebudowa/ remont w ramach istniejącego pasa drogowego oraz pełna odpowiedzialność partnera prywatnego za jakość przebudowy i utrzymania. Nie dało się zastosować opcji nieinwestycyjnej. W ocenie prawniczki *projekt dobrze się toczył, m. in. ze względu na wysoką jakość doradztwa. Zrealizowano 6 zaplanowanych etapów przedsięwzięcia.*

Siódmy – *nieplanowany, czyli unieważnienie postępowania wydarzył się. – Rynek bił się o ten projekt.*



Źródło: fotolia.eu

Partnerzy prywatni potworzyli sprawne konsorcja o wysokiej jakości reputacyjnej. Przeprowadzono pięciorundowy dialog. Negocjacje były konkretne, dotyczyły konkretnych rozwiązań proponowanych przez podmiot publiczny. Przedstawiano na nich projekt umowy PPP. To, że dokumentacja była przedstawiana na początku, jest dobrą praktyką. W postępowaniu zostały złożone oferty, co oznaczało, że wykonawcy widzieli duży potencjał i walczą o projekt. – opowiadała radczyni prawna.

Dlaczego zatem unieważniono postępowanie? – Analizy wskazywały pewien poziom wydatków, który miał ponieść podmiot publiczny. We wszystkich postępowaniach, gdzie prawidłowo prowadzone są analizy podmiot publiczny dowie się o tym, jaki może być spodziewany poziom kosztów i opłaty za dostępność (tu był taki projekt). Oczywiście szacunki nie zawsze pokrywają się z rzeczywistością, ale pokazują pewien poziom, którego należy się spodziewać. W tym projekcie podmiot publiczny znał poziom płatności, a mimo tego przy otwarciu ofert ogłosił budżet po wielokrotność niższy niż przewidywały analizy – podawała mec. Adriana Mierza-Bronikowska. Stało się to po czterech latach postępowania. Rynek inwestorów był bardzo rozczarowany. Tym bardziej, że podmioty prywatne ponosiły znaczne koszty. Takie działanie, jak podkreślała mecenas, wpływa niekorzystnie na reputację podmiotów publicznych.

W formule PPP mają zostać zrealizowane 4 odcinki dróg ekspresowych: S6 obwodnica Metropolii Trójmiejskiej, S6 Koszalin – DK 6 (Bożepole Wielkie), S10 Bydgoszcz – Toruń i S6 zachodnia obwodnica Szczecina.

Prawniczka przedstawiła kluczowe czynniki sukcesu projektu PPP. Są to:

- **realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Pro-**

jektu PPP, uwzględniająca identyfikację interesariuszy i komunikację z nimi;

- **właściwa definicja projektu PPP i alokacja ryzyka, w tym adekwatny mechanizm płatności;**
- **wysoka jakość analiz prowadzonych w ramach oceny efektywności, w tym analizy konkurencji, popytu i potencjału rynkowego projektu, a w przypadku małych projektów dotyczy analiz, które zostały zidentyfikowane jako niezbędne do wykonania, aby móc zrealizować projekt, dokumentacji w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego, w tym projektu umowy o PPP;**
- **uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i instytucji finansujących;**
- **zaangażowanie podmiotu publicznego na etapie przygotowania projektu PPP i realizacji umowy o PPP.**

Prelegentka wyjaśniła jakie są możliwości realizacji drogowego PPP w powiatach. Zaznaczała, że nie będzie opcji pobierania opłat od użytkowników dróg. Istnieje natomiast możliwość realizowania projektu przez związek powiatu (wówczas związek jest samodzielnym zamawiającym), a także realizowania projektu poprzez zamówienie wspólne kilku powiatów (bez odrębnego podmiotu). – *Niezależnie od formy wspólnej realizacji przedsięwzięcia, pomiędzy powiatami będzie zawarte porozumienie określające opis realizowanych w ramach inwestycji zadań własnych poszczególnych powiatów, podział kompetencji oraz odpowiedzialności, zasady prowadzenia postępowania, mającego na celu wybór wykonawcy robót, zasady podejmowania decyzji w toku takiego postępowania, sposób działania komisji przetargowej, wysokość oraz sposób ponoszenia kosztów inwestycji, wzajemnych rozliczeń oraz rozliczeń pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerem prywatnym* – podawała.

4.3. Dobre praktyki. Sektor wodno-kanalizacyjny

Doświadczenia z kilkuletniego okresu przygotowania modernizacji oczyszczalni ścieków w obrębie miasta i gminy Konstancin-Jeziorna stanowią cenne źródło analiz i przemyśleń, jak z powodzeniem zrealizować inwestycję w partnerstwie z podmiotem prywatnym w trybie umowy PPP.

Zostały one opisane w publikacji „Sektor wodno-kanalizacyjny”, która jest kolejną z cyklu „Dobre praktyki PPP”. Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, działanie 2.18, Wysokiej jakości usługi administracyjne.

Publikacja składa się z dwóch części oraz aneksu – „Możliwe modele PPP. Rekomendacje”.

Pierwsza z nich: **Miejsce sektora wodno-kanalizacyjnego na rynku PPP** odpowiada na pytanie, czy projekty budowy i utrzymania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej można realizować w formule PPP.

- Stosowanie PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym jest prawnie dopuszczalne i w wielu przypadkach (jak pokazują doświadczenia polskie i zagraniczne) uzasadnione ekonomicznie.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Oznacza to, iż odpowiada ona za jego realizację i finansowanie. Gmina może to zadanie realizować samodzielnie lub wspólnie z inną gminą, opierając się na własnym potencjale i budżecie lub też przy wykorzystaniu formuły PPP – delegując na partnera prywatnego obowiązek świadczenia zaopatrzenia w wodę i odprowadzania/oczyszczania ścieków przy zadanych mu parametrach/standardach ilościowych i jakościowych oraz danej, zatwierdzonej przez gminę, cenie – czytamy w publikacji.

Jako dobrą praktykę autorzy opracowania wskazali: *Decyzja o wyborze formy realizacji zadania inwestycyjnego powinna wynikać z analizy korzyści dla sektora publicznego. Z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nakazującego wydatkowanie środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, wynika zasada optymalnego wyboru metod i środków osiągania celów publicznych. Z tego względu rekomendowane jest przeprowadzanie analizy opłacalności PPP.*

PPP stosujemy tylko wtedy, gdy korzyści, jakie przynosi zastosowanie tej formuły, przeważają nad korzyściami możliwymi do osiągnięcia przy zastosowaniu modelu tradycyjnego. Większe korzyści formuły PPP osiąga się pomimo większych kosztów przygotowania projektu PPP (bardziej skomplikowany model działania) i wyższego kosztu pozyskania kapitału transakcyjnego.

Jak dowiadujemy się z broszury, wykorzystanie formuły PPP sprowadza się do zawarcia umowy cywilnoprawnej, na mocy której partner prywatny wyremontuje/zaprojektuje i wybuduje infrastrukturę wodno-kanalizacyjną (w tym oczyszczalnię ścieków) i będzie nią zarządzać przez określony w umowie okres. Partner prywatny poniesie też koszty finansowania wszystkich etapów budowy i koszty eksploatacji. Zwrot poniesionych nakładów powiększony o zysk z tytułu ww. działalności gospodarczej partner prywatny uzyskuje poprzez pobór opłat z tytułu dostarczania wody i odprowadzania ścieków lub w postaci wynagrodzenia od podmiotu publicznego. Wysokość stawek opłat określa taryfa opłat opracowana przez partnera prywatnego i zatwierdzona uchwałą gminy. Specyfiką projektów wodno-kanalizacyjnych realizowanych w formule PPP jest:

- działanie w warunkach monopolu naturalnego, co przekłada się na zmniejszone ryzyko działania, przede wszystkim mniejsze ryzyko popytu. Popyt na usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest względnie stały, możliwy do przewidzenia i nie jest determinowany zmianami cyklu koniunkturalnego;
- zasadność stosowania różnych modeli PPP: w trybie koncesji na usługi, koncesji na roboty budowlane, w trybie zamówienia publicznego. Podstawowym kryterium wyboru jest tu zakres przedmiotowy umowy: tylko usługi lub inwestycja i usługi oraz – zawsze – eksploatacja;
- przypisywanie ryzyka budowy/modernizacji i dostępności, a także w znacznej części popytu partnerowi prywatnemu. Stąd też, projekty w sektorze wodno-kanalizacyjnym realizowane są w Polsce przede wszystkim w formule koncesji. Ryzyko popytu w polskiej praktyce w całości lokalizowane jest po stronie podmiotu publicznego tylko w projektach PPP na zaprojektowanie i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków wraz ze świadczeniem usług oczyszczania ście-

ków i te właśnie projekty realizowane są w trybie zamówienia publicznego;

- przejmowanie, najczęściej przez partnera prywatnego istniejącej infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i jej remontowanie oraz ewentualnie rozbudowa;
- udział majątkowy podmiotu publicznego w postaci gruntu pod oczyszczalnię czy rozbudowę istniejącej infrastruktury dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

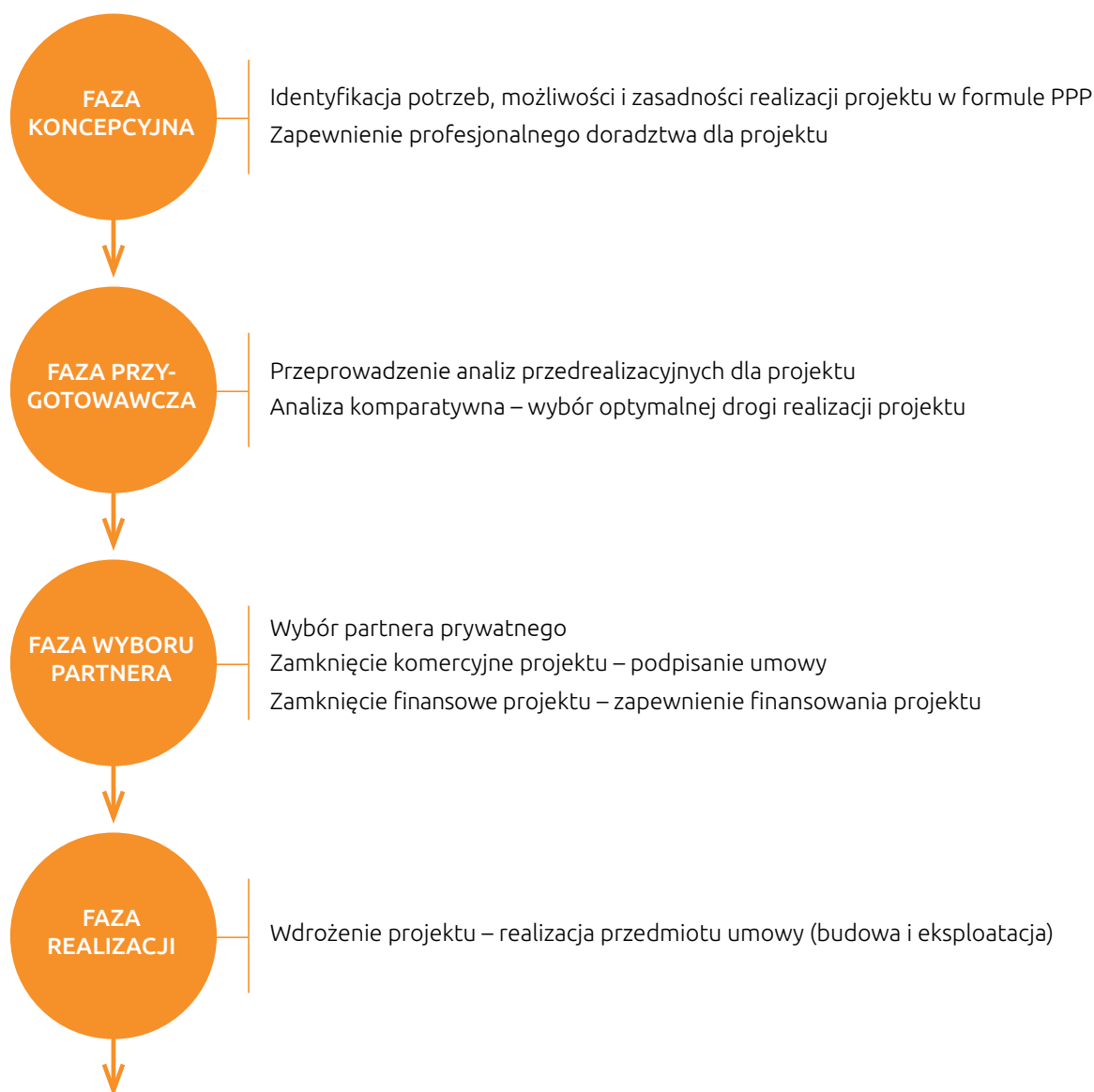
Publikacja omawia modele PPP stosowane w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Podaje także regulacje prawne dla projektów PPP w sektorze wodnokanalizacyjnym. Ponadto, prezentuje modelową ścieżkę dojścia do projektów wodno-kanalizacyjnych realizowanych w formule PPP. (...) *istnieje szereg rekomendacji bazujących na polskich i zagranicznych*

doświadczeniach, jak tego typu projekty mogłyby być przygotowywane i następnie realizowane. Jedną z nich jest metodologia przygotowana przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP, oparta na sześciu krokach:

1. Identyfikacja projektu i analiza możliwości wykorzystania PPP.
2. Przygotowanie organizacyjne.
3. Przygotowanie do wszczęcia postępowania.
4. Postępowanie na wybór partnera prywatnego.
5. Sfinalizowanie umowy o PPP i uzgodnień finansowych.
6. Zarządzanie umową.

Autorzy podjęli próbę opracowania modelowego sposobu postępowania w procesie przygotowania i wdrażania projektu PPP w sektorze wodno-kanalizacyjnym.

Rysunek. Ścieżka dojścia do projektu PPP – schemat uproszczony



Źródło: https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Dobre%20praktyki_sektor%20wodno-kanalizacyjny.pdf

W publikacji znajdziemy także informację na temat tego, jak kształtuje się sektor projektów wodno-kanalizacyjnych na tle polskiego rynku.

Druga część opracowania to: **Studium przypadku świadczenia usługi oczyszczania ścieków z modernizacją oczyszczalni w gminie Konstancin-Jeziorna**. Zawiera ona ogólną charakterystykę gminy Konstancin-Jeziorna, kluczowe informacje o aktualnych podmiotach i systemie wodno-ściekowym gminy, analizę sytuacji gminy Konstancin-Jeziorna przed przystąpieniem do partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazanie – jak wyglądało przygotowanie i przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego, istotne elementy przedsięwzięcia, etap realizacji modernizacji oczyszczalni, charakterystykę zmodernizowanej oczyszczalni ścieków, wpływ rozwiązań i decyzji administracyjnych na koszt inwestycji i eksploatacji, opis współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Ponadto podaje kluczowe korzyści z realizacji przedsięwzięcia, w tym: odciążenie budżetu gminy od konieczności sfinansowania modernizacji oczyszczalni, brak wpływu przedsięwzięcia na dług gminy i indywidualny wskaźnik zadłużenia, gwarancje kosztów oczyszczania, zachowanie wszystkich miejsc pracy przy eksploatacji oczyszczalni, optymalizacja kosztów inwestycji i eksploatacji oraz finansowanie remontów, odtworzenia i modernizacji elementów instalacji bez zaangażowania budżetu gminy.

Przed podjęciem decyzji o realizacji świadczenia usługi oczyszczania ścieków komunalnych, w tym modernizacji oczyszczalni w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, gmina Konstancin-Jeziorna analizowała różne alternatywne rozwiązania, w szczególności w zakresie technicznym. Alternatywne rozwiązania dotyczyły między innymi rozwiązań projektowych, ryzyka i terminów realizacji dla możliwych sposobów oczyszczania ścieków, takich jak: (I) kontynuacja oczyszczania w dotychczasowej instalacji i jej całkowita modernizacja bezpośrednio przez gminę, (II) budowa oczyszczalni przez gminę w nowej lokalizacji, (III) podłączenie gminnego systemu kanalizacyjnego do innych istniejących już oczyszczalni w sąsiedniej gminie Piaseczno czy też do oczyszczalni „Południe” należącej do MPWiK S.A. w Warszawie.

Ze względu między innymi na lokalne uwarunkowania dotyczące istniejącej oczyszczalni, jej stan techniczny wymagający pilnych nakładów na modernizację, konieczność wykonania długich kolektorów tłocznych, aby fizycznie podłączyć gminny system kanalizacyjny do innych istniejących oczyszczalni czy też niekorzystne lokalizacje budowy oczyszczalni w nowym miejscu, okazało się, że alternatywne rozwiązania są nieoptymalne finansowo, bardzo trudne technicznie, a niektóre wręcz prawie niemożliwe.

Podczas etapu przedrealizacyjnego gmina Konstancin-Jeziorna (zamawiający) analizowała między in-

nyimi aspekty prawne, organizacyjne i finansowe zlecenia usługi oczyszczania ścieków. Przeprowadziła także rozpoznanie rynku. W fazie przygotowawczej gmina nie korzystała z usług doradców zewnętrznych.

Mając na uwadze sytuację, w której gmina się znalazła, jak i możliwość nieobciążania budżetu gminnego ani indywidualnego wskaźnika zadłużenia kosztami inwestycji, podjęto decyzję o zleceniu usługi oczyszczania ścieków łącznie z finansowaniem inwestycji (przedsięwzięcie) w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

PPP został dokonany także z uwagi na zaistnienie dwóch warunków:

- zamawiający potrzebował szczególnych umiejętności i know-how posiadanych przez sektor prywatny,
- zamawiający potrafił efektywnie kontrolować sposób realizacji zadań publicznych przekazywanych w wyniku współpracy partnerowi prywatnemu.

Analiza prawna wykazała, iż postępowanie mające na celu wybór partnera prywatnego należy przeprowadzić zgodnie z ustawą PZP. Podyktowane to zostało wybranym optymalnym sposobem wynagradzania partnera prywatnego, przewidującym, iż partner prywatny zostanie zobowiązany do sfinansowania inwestycji w ramach przedsięwzięcia w 100%, zaś za swoje usługi będzie pobierał wynagrodzenie pochodzące w całości od zamawiającego. Całe postępowanie odbywało się przy wsparciu doradców (kancelarii prawnych) zarówno po stronie zamawiającego, jak i partnera prywatnego.

Informacja o postępowaniu została ogłoszona w maju 2012 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Przez 6 miesięcy, liczonych od ogłoszenia do zawarcia umowy o PPP, przeprowadzono kilka tur negocjacyjnych. Nie obyło się też bez wykorzystania środków ochrony prawnej i odwołania rozpatrywanego przez Krajową Izbę Odwoławczą.

Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym została zawarta w dniu 22 października 2012 r. pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a Saur Konstancja sp. z o.o. – spółką córką Saur, utworzoną na potrzeby realizacji omawianego przedsięwzięcia.

W ramach umowy o PPP partner prywatny, Saur Konstancja sp. z o.o., zobowiązał się między innymi do:

- realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu zbiorowo odebranych wszystkich ścieków komunalnych z określonego obszaru miasta i gminy Konstancin-Jeziorna w całym okresie trwania umowy w sposób ciągły, bez ograniczeń ilościowych innych niż wynikające z projektowanej przepustowości zmodernizowanej oczyszczalni ścieków;
- zaprojektowania i wykonania na własne ryzyko modernizacji oczyszczalni, tak aby oczyszczony ściek wprowadzany do środowiska spełniał wymagania stawiane prawem;

- samodzielnego, bez jakiegokolwiek udziału budżetu gminy, sfinansowania całości prac modernizacyjnych;
- realizowania przedsięwzięcia zgodnie z kryteriami i standardami jakości usług określonych w umowie o PPP.

Kluczowym obowiązkiem leżącym po stronie zamawiającego jest dostarczanie wyłącznie do oczyszczalni Saur Konstancja wszystkich ścieków z określonego obszaru miasta i gminy Konstancin-Jeziorna, a także, za pośrednictwem Zakładu Gospodarki Komunalnej, ponoszenie kosztów oczyszczania ścieków.

W trakcie analizy przedsięwzięcia wytypowane zostały kluczowe rodzaje ryzyka, usystematyzowane poniżej w trzech grupach:

- ryzyko budowy: Saur Konstancja przejęła wszystkie rodzaje ryzyka procesu inwestycyjnego, w szczególności te związane z zaprojektowaniem, sfinansowaniem i przeprowadzeniem modernizacji oczyszczalni; ponosi także ryzyko związane ze stanem prawnym i fizycznym oczyszczalni oraz nieruchomości, na której jest zlokalizowana oczyszczalnia, ryzyko związane z dostarczaną przez niego dokumentacją projektową i uzyskiwaniem wymaganych decyzji, zgód czy też pozwoleń;
- ryzyko dostępności: Saur Konstancja, będąc właścicielem i operatorem oczyszczalni, przejęła ryzyko związane z dostępnością (odbiór ścieków z całego obszaru gminy i zagwarantowanie jakości oczyszczonych ścieków zgodnie z obowiązującymi przepisami, technologia, standard infrastruktury);
- ryzyko ekonomiczne: część ryzyka przejmuje na siebie zamawiający, tj. ryzyko uiszczania opłat za usługi oczyszczania ścieków przez mieszkańców, ryzyko wolumenu ścieków w okresie 5 lat po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie jest dzielone pomiędzy partnerem prywatnym i zamawiającym, po tym okresie przechodzi w 100% na partnera prywatnego, strony współdzielą ryzyko związane z inflacją/deflacją, a także ze zmianą prawa.

Modernizacja oczyszczalni ścieków została w całości sfinansowana przez Saur Konstancja z pożyczki

wewnątrzgrupowej, zawartej wkrótce po podpisaniu umowy o PPP. Elastyczna formuła finansowania zapewniła realizację prac inwestycyjnych na każdym ich etapie – począwszy od fazy projektowania, poprzez prace budowlane, a skończywszy na zakupie urządzeń.

Łączna wartość inwestycji, obejmująca również zakup gruntów i starej oczyszczalni ścieków od Metsä Tissue S.A., wyniosła ok. 52 mln zł netto. Gmina na żadnym etapie prac nie partycypowała w kosztach inwestycji.

Umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym podpisaną pomiędzy gminą Konstancin-Jeziorna a spółką Saur Konstancja zawarto na okres 32 lat.

Wynagrodzenie Saur Konstancja za świadczone usługi oparte jest na iloczynie stawki za oczyszczanie 1 m³ ścieków i ilości odprowadzonych do oczyszczalni ścieków w okresie rozliczeniowym (1 miesiąc). Zastosowano dwie różne stawki – na okres przed modernizacją i po niej. Stawka przed zakończeniem modernizacji oczyszczalni w wyniku negocjacji została utrzymana na dotychczasowym poziomie w wysokości wiążącej gminę i poprzedniego właściciela oczyszczalni Metsä Tissue S.A. Natomiast stawka po modernizacji oczyszczalni została wyliczona na podstawie biznesplanu z zachowaniem oczekiwanego przez Saur Konstancja zwrotu z inwestycji.

Podstawą biznesplanu była prognoza ilości i jakości ścieków dostarczanych do oczyszczalni, na bazie której zaprojektowano oczyszczalnię, ustalono koszt inwestycji i jej eksploatacji.

Wynegocjowana stawka jednostkowa za oczyszczanie ścieków po zakończeniu modernizacji i ustalona w umowie o PPP została wyliczona przy założeniu prognozy ilości ścieków przedstawionej przez gminę Konstancin-Jeziorna. Biorąc pod uwagę ryzyko zmienności tego wolumenu, partnerzy postanowili wprowadzić w modelu wynagradzania tzw. mechanizm kompensaty.

Korzyści wynikające z realizacji przedsięwzięcia, polegającego na oczyszczaniu ścieków wraz z realizacją i sfinansowaniem modernizacji oczyszczalni przez partnera prywatnego, czerpią nie tylko strony umowy o PPP, lecz także pracownicy oczyszczalni i poprzedni właściciel starej oczyszczalni ścieków.

Opracowanie: Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

4.4. Rynek PPP – najnowsze dane

Zachęcamy do zapoznania się z Raportem rynku PPP za okres 2009 – I kwartał 2019 r. przygotowanym przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Link do publikacji:

https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_z_rynk_u_PPP_I_kw_2019_FIN.pdf

Został on opracowany na podstawie danych pochodzących z:

- **bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP.** Baza zawiera zweryfikowaną i aktualną na 31 marca 2019 r. listę zamierzeń inwestycyjnych PPP znanych Ministerstwu Inwestycji i Rozwoju, na etapie przygotowania na wybór partnera prywatnego, jak i planowanych do uruchomienia w najbliższym czasie (w podziale na pomysł, wybór doradców oraz ocenę efektywności).
- **bazy projektów PPP z zawartymi umowami.** Baza przedstawia wszystkie zidentyfikowane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju na 30 kwietnia 2019 r. umowy PPP, jakie zawarto w Polsce od czasu wejścia w życie ustawy o PPP z grudnia 2008 r. oraz ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi z 2009 r. (uchylona) oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2016 r.

Bazy dostępne są tutaj: https://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx

Raport z rynku PPP składa się z trzech głównych części, tj. analizy realizowanych i zrealizowanych umów, wszystkich wszczętych postępowań na wybór partnera prywatnego oraz analizy zamierzeń inwestycyjnych.

Wynika z niego m.in., że w ciągu 10 ostatnich lat (od początku 2009 r. do 31 marca 2019 r.) wszczęto łącznie 551 postępowań PPP. Spośród wszystkich zawartych umów 134 umowy weszły w fazę realizacji – są to umowy określane w raporcie mianem umów PPP.

Aktywność rynku w odniesieniu do nowo zawartych umów PPP wykazuje w ostatnich dwóch latach stopniową tendencję wzrostową – oceniają autorzy raportu. W 2016 r. zawarto 10 nowych umów, w 2017 – 11 umów, natomiast w 2018 – 15 umów. W I kwartale 2019 r. zawarto dwie umowy PPP o łącznej wartości 53 mln zł. W tym okresie wszczęto cztery postępowania o łącznej wartości ok. 40 mln zł – dwa w sektorze energetycznym, po jednym w sektorach efektywności energetycznej oraz edukacji.

W roku 2013 zawarto umowy PPP o najwyższej wartości, w tym umowy na: budowę poznańskiej spalarni odpadów (783 mln zł), powstanie sieci szerokopasmowej w województwie mazowieckim (458 mln zł) oraz w województwie podkarpackim (310 mln zł). W 2018 r. widoczny jest wyraźny wzrost wartości umów dzięki zawarciu

umowy na trójmiejską spalarnię odpadów w Gdańsku (570 mln zł).

Ogółem do końca marca 2019 r. w ramach PPP zawarto umowy PPP o łącznej wartości prawie 6 mld zł.

Najwięcej umów PPP realizowanych jest w sektorach: infrastruktura transportowa (21), sport i turystyka (20), efektywność energetyczna (20). Pod względem wartości dominują dwa sektory: 28% stanowią projekty z sektora telekomunikacji, a 24% projekty dotyczące gospodarki odpadami.

Jak podają autorzy raportu, polskie PPP jest rozwijane głównie przez samorządy, które zawarły (bezpośrednio lub przez jednostki z nimi związane) 119 umów (89%). Najwięcej kontraktów, które weszły w stadium realizacji, podpisały gminy miejskie (39 umów) oraz wiejskie (28 umów) i miejskowiejskie (21 umów). Tylko 15 umów PPP zostało zawartych przez podmioty niepowiązane z samorządem, z czego w 7 przypadkach stroną umowy były organy centralnej administracji rządowej (budowa siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu o wartości 52 mln zł oraz 6 umów koncesyjnych na usługi o łącznej wartości ok. 28 mln zł).

Z raportu wynika, że w polskiej praktyce partnerstwa publiczno-prywatnego zawarte umowy w zdecydowanej większości są realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami. Do sytuacji, w której zawarta umowa nie jest realizowana z powodu wcześniejszego jej rozwiązania czy niewykonywania, doszło w 18 przypadkach, które stanowią 12,08% wszystkich zawartych umów o PPP. W 15 przypadkach umowy nie są realizowane ze względu na jej wcześniejsze rozwiązanie, a w trzech projektach przewidziane w umowie działania nie są realizowane w praktyce, mimo że zawarta formalnie umowa wciąż jest w mocy.

W zdecydowanej większości przypadków nierealizowane umowy to umowy koncesyjne. Model koncesyjny zwiększa, jak czytamy w raporcie, niepewność po stronie partnera prywatnego, który przejmuje przeważającą część ryzyka ekonomicznego. Partner prywatny uzyskuje zwrot zainwestowanych środków z wynagrodzenia, które pochodzi z innych źródeł niż płatność strony publicznej. Realizacja tego typu projektów jest szczególnie zagrożona w przypadku załamania popytu na usługi świadczone w ramach tego typu współpracy, dlatego kluczowym czynnikiem sukcesu projektów koncesyjnych jest rzetelnie przeprowadzona analiza popytu wykonywana na etapie oceny efektywności.

Opracowanie: Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

5.1. Termomodernizacja i modernizacja energetyczna w budynkach oświatowych i użyteczności publicznej w PPP

Dorota Kaczyńska

Model PPP jest dość chętnie wykorzystywany w termomodernizacji budynków publicznych i oświatowych. Choć liczba realizowanych projektów nie jest już imponująca – od 2009 r. do końca marca 2019 r. zawarto ok. 20 umów dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej oraz modernizacji oświetlenia ulicznego w ramach PPP, niemniej jednak nie jest to wcale mało, patrząc przez pryzmat wszystkich przedsięwzięć realizowanych w tej formule w Polsce. Co warto podkreślić, inwestycji tych podejmują się zarówno małe gminy, jak i większe miasta.

Czym jest termomodernizacja? Definicję przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zawiera ustawa z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (t.j. DzU z 2018 r. nr 966). Według tego aktu prawnego są to przedsięwzięcia, których przedmiotem jest:

- a) *ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych,*
- b) *ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki wymienione w lit. a, do których dostarczana jest z tych sieci energia, spełniają wymagania w zakresie oszczędności energii, określone w przepisach prawa budowlanego, lub zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków,*
- c) *wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła, w wyniku czego następuje zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynków wymienionych w lit. a,*
- d) *całkowita lub częściowa zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji¹.*

¹ Art. 2 ust. 2 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

Jak podkreśla w komentarzu eksperckim w Rzeczpospolitej Rafał Cieślak – radca prawny, współnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz – projekty PPP mogą odgrywać kluczową rolę w procesie podnoszenia jakości usług publicznych w sektorze efektywności energetycznej – zagadnienia stanowiącego jeden z głównych obszarów strategii „Europa 2020”. Strategia ta ma przede wszystkim na celu ograniczenie przez państwa członkowskie UE zużycia tzw. energii pierwotnej, czyli pozyskiwanej bezpośrednio z zasobów nieodnawialnych do 2020 r. o 20%, w stosunku do zużycia w 2010 r. Założonym w Polsce celem było osiągnięcie do 2020 roku 15 procentowego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli, w 2016 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3%. Był on niższy od wskaźnika z roku 2015, który wynosił 11,93%². Z kolei w 2017 r., jak podaje GUS – wskaźnik ten spadł do 11%³, co niestety oddala nas od zakładanego celu. Tymczasem poprawa efektywności energetycznej jest jednym z głównych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej i nic nie wskazuje, aby to się miało zmienić, co udowadniają kolejne decyzje Brukseli – w czerwcu 2018 r. cel UE na 2030 r. dotyczący udziału energii z OZE został zwiększony do 32%, przy jednoczesnym wymogu ograniczenia zużycia konwencjonalnej energii o blisko jedną trzecią. Jednym z ważnych elementów ograniczania zużycia „brudnego” prądu jest poprawa efektywności energetycznej budynków, w tym i publicznych.

- Biorąc pod uwagę, iż budynki są odpowiedzialne za około 40% absorpcji energii, istotne oszczędności w tym zakresie mogą przynieść inwestycje w efektywność energetyczną obiektów kubaturowych. Środki unijne lub krajowe przeznaczone na termomodernizację budynków publicznych okazują się zdecydowanie niewystarczające

² Najwyższa Izba Kontroli „Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii”; KGP.430.022.2017; Nr ewid. 171/2017/P/17/020/KGP; 15.11.2018 r.

³ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/energia-ze-zrodel-odnawialnych-w-2017-roku,10,1.html>

wobec rzeczywistych potrzeb sektora publicznego. Ponadto, sektor ten nie zawsze potrafi poradzić sobie z efektywnym zarządzaniem energią. Z tego m.in. względu Komisja Europejska rekomenduje partnerstwo publiczno-prywatne jako jedną z metod na zwiększenie efektywności energetycznej – zauważa na łamach Rzeczpospolitej Rafał Cieślak⁴.

Na przykładach z krajów Europy Zachodniej widać, że projekty skoncentrowane na efektywności energetycznej, realizowane przy kooperacji sektora publicznego oraz podmiotów prywatnych, przynoszą wyższe oszczędności w użyciu energii niż gdy inwestycję prowadzą lokalne władze na własną rękę. Dlaczego tak się dzieje? Odpowiedź na to pytanie jest prosta – z reguły w tych przedsięwzięciach główne wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z oszczędności wygenerowanych wskutek zastosowanych przez niego rozwiązań termomodernizacyjnych. Innymi słowy, wysokość wynagrodzenia prywatnego podmiotu wiąże się ściśle z rezultatem jego działań, a więc stopniem zmniejszenia zużycia prądu. Strona publiczna nie musi więc mieć zabezpieczonej pełnej kwoty na wynagrodzenie dla firmy prywatnej. Model PPP w przypadku termomodernizacji jest bardzo podobny do formuły ESCO (ang. *Energy Saving Company*), która oznacza firmę oferującą pomoc techniczną i jednocześnie zapewniającą środki finansowe na działania zmniejszające zużycie energii. Spłata zobowiązań wobec firmy typu ESCO pochodzi właśnie z oszczędności osiągniętych dzięki redukcji kosztów zakupu energii. Dodatkowo, w modelu PPP strona prywatna odpowiada nie tylko za kompleksową realizację projektu, ale także na jej barkach spoczywa utrzymanie obiektów w zakresie wykonanych prac termomodernizacyjnych oraz zarządzanie energią w budynkach⁵.

Korzyści z termomodernizacji obiektów w formule PPP:

- osiągnięcie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu zużycia energii elektrycznej i ciepłej, czego rezultatem ma być obniżenie kosztów zużycia energii w budynkach;
- uzyskanie oszczędności w przyszłych wydatkach ponoszonych na utrzymanie obiektów;
- zmniejszenie emisji szkodliwych substancji i pyłów do otoczenia poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery;
- podniesienie standardu użytkowania budynków;
- poprawa estetyki obiektów oraz ich otoczenia.

Źródło: Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz

4 R. Cieślak, "Partnerstwo publiczno-prywatne: zwiększenie efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej", 19 marca 2019 r.; Rzeczpospolita.

5 Rafał Cieślak; „Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej”; *Biuletyn PPP* nr 8, 2013 r.

Zastosowanie PPP w projektach termomodernizacji w Polsce

Efektywność energetyczna to jeden z najczęściej realizowanych projektów w modelu PPP w Polsce, aczkolwiek w przeliczeniu na twarde dane okazuje się, że w tym segmencie od 2009 r. do końca marca 2019 r. rozpoczęto 51 postępowań. Dla porównania w sektorze sportu i turystyki rozpoczęto ich w tym okresie 143, a w obszarze infrastruktury transportowej – 84 postępowania. Co więcej, liczby te znacznie się kurczą, gdy spojrzymy na odsetek umów zawartych i realizowanych – w tym przypadku liderami są *ex aequo* dwa sektory: efektywność energetyczna oraz sport i turystyka, każdy po 20 umów, natomiast infrastruktura transportowa z 19 umowami zajmuje 3. miejsce – tak wynika z dokumentu „Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2019”. Skuteczność wszczynanych postępowań była więc w poszczególnych sektorach bardzo różna. Wskaźnik pokazujący stosunek zawartych umów przeprowadzonych postępowań w sektorze efektywności energetycznej (40%), był niemal trzykrotnie wyższy niż w sektorze sportu i turystyki (ok. 14%). Sektorowa czołówka wygląda nieco inaczej w przypadku postępowań w toku, tzn. tych niezakończonych do końca 2018 r. Liderem jest tutaj efektywność energetyczna z 14 postępowaniami, a na 2. miejscu znajduje się infrastruktura transportowa z 7 postępowaniami, trzecią pozycję zajmuje sektor sportu i turystyki wykazując na koniec ubiegłego roku tylko dwa postępowania w toku⁶.

Projekty PPP w sektorze efektywności energetycznej:

- Wszystkie wszczęte postępowania: 51
- Wartość projektów: 806 mln zł
- Umowy realizowane i zrealizowane: 20
- Postępowania w toku: 14
- Umowy rozwiązane:-
- Umowy niezrealizowane: -

Źródło: Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2019 r.

Natomiast wśród zamierzeń inwestycyjnych, najwięcej projektów planowanych do realizacji jest w sektorze sportu i turystyki (32), infrastruktury transportowej (25) oraz efektywności energetycznej (24).

Liczba zamierzeń inwestycyjnych w modelu PPP, na koniec 2018 r.

- Sport i turystyka – 32
- Infrastruktura transportowa – 25
- Efektywność energetyczna – 24

Źródło: Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2019

6 Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2018 r.; grudzień 2018 r.; Platforma PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

W sektorze efektywności energetycznej nakłady inwestycyjne dotyczące przedsięwzięć rozpoczętych lub w realizacji w okresie 2009–2018 r. wyniosły 332,9 mln zł, co daje 6. miejsce w zestawieniu. Zatem średnio na umowę przypada ok. 17 mln zł, choć nie brak kontraktów przekraczających 50 mln zł (np. UM Zgierz realizuje kontrakt o wartości 56,4 mln zł) a niektóre umowy nie przekraczają 10 mln zł. Kontrakty o najniższych nakładach inwestycyjnych są realizowane przez UG Parysów (ok. 1,6 mln zł), UG Świdnica – 4,6 mln zł czy UM w Wołowie – 4,8 mln zł brutto.

Dla porównania wartość umów PPP zawartych w tym okresie w sektorze telekomunikacji oscyluje na poziomie prawie 1,7 mld zł a w przypadku gospodarki odpadami wynosi 1,4 mld zł.

Finansowanie projektów termomodernizacji w modelu PPP. Wynagrodzenie partnera prywatnego

Ponieważ termomodernizacja budynków użyteczności publicznej nie należy do przedsięwzięć pozwalających inwestorowi czerpać korzyści z eksploatacji nieruchomości, źródłem wynagrodzenia jest ustalona kwota pieniężna przekazywana przez stronę publiczną. Pochodzi ona w przeważającej lub nawet w niektórych przypadkach całkowitej części z oszczędności, jakie uda się wygenerować dzięki rozwiązaniom technologicznym zastosowanym w projekcie. Natomiast jeśli nie uda się osiągnąć oszczędności zadeklarowanej przez inwestora, podmiot ten jest zobowiązany dopłacić do gminnej kasy brakującą różnicę. Zatem firma prywatna zyska więcej tylko wtedy, gdy zastosuje jak najbardziej efektywne rozwiązania. Jednocześnie, by strona prywatna uzyskała spodziewane zyski, realizacja całego przedsięwzięcia wymaga dość długiego okresu obowiązywania kontraktu – według statystyk w raporcie „Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2018 r.”, umowy w sektorze efektywności energetycznej zawierane są na okres minimum 100 miesięcy, czyli ok. 8 lat, a maksymalnie na ok. 18 lat. Ich długość zależy od kosztu prowadzonych prac i utrzymania obiektów podczas obowiązywania kontraktu, a także od osiągniętych oszczędności.

Ponadto często sektor publiczny musi się dodatkowo zaangażować finansowo w przedsięwzięcie. By nie nadwyrężyć gminnego budżetu, w tym obszarze pojawiają się projekty hybrydowe, realizowane ze wsparciem unijnych środków.

Wśród hybrydowych przedsięwzięć „Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2018 r.” wskazuje np. na projekt „Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza” o wartości 56,4 mln zł z dotacją ze środków RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 w ramach instrumentu ZIT RPO WŁ na lata 2014-2020. Dofinansowanie sięgnęło poziomu

84,9%, czyli ok. 35,3 mln zł na ogólną wartość kosztów kwalifikowalnych w wysokości 52,7 mln zł.

Kolejnym projektem hybrydowym realizowanym w regionie łódzkim jest przedsięwzięcie „Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice”, również współfinansowane ze środków RPO Województwa Łódzkiego 2014-2020. Wartość dotacji wynosi 10,5 mln zł przy całkowitych nakładach inwestycyjnych na poziomie 33,1 mln zł. Podmiot publiczny pozyskał dofinansowanie na realizację przedsięwzięcia w trybie pozakonkursowym – projekt został wskazany w Strategii Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego 2020+.

Również inwestycja „Systemowa modernizacja obiektów gminnych przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w formule partnerstwa publiczno-prywatnego” realizowany przez gminę Wiązowna o nakładach inwestycyjnych na poziomie 39 mln zł ma przyznana dotację ze środków RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 w wysokości 4,2 mln zł. Środki te zostaną wniesione przez gminę jako część pieniężnego wkładu własnego, pomniejszającego wynagrodzenie partnera prywatnego.

Z kolei hybrydowe przedsięwzięcie „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie” została dofinansowana kwotą 9,9 mln zł z RPO Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Dofinansowanie zostało udzielone na 70,5% kosztów kwalifikowanych w ramach całości nakładów inwestycyjnych (kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych) szacowanych na 25,9 mln zł.

Podobny model zaangażowania środków UE w przedsięwzięcie pojawia się w przypadku projektu „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Dęba Wielkie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”. Inwestycja o wartości ponad 10,9 mln zł otrzymała refundację wydatków poniesionych w ramach przedsięwzięcia w wysokości 2,9 mln zł ze środków RPO Województwa Mazowieckiego 2014-2020 (Działanie 4.2.)⁷.

Unijną dotację w wysokości 7,3 mln zł otrzymała również gmina Mielno na projekt termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w formule PPP. Inwestycja obejmuje budynki: urzędu miasta i gminy, ośrodka pomocy społecznej, szkoły podstawowej w Mielnie w Sarbinowie oraz hali sportowej, ośrodka sportu i rekreacji. Przedsięwzięcie ma być zrealizowane w ciągu dwóch lat, a jego szacunkowy koszt sięga ok. 15 mln zł.

PPP w praktyce – wybór partnera prywatnego

Powodzenie inwestycji polegającej na termomodernizacji w modelu PPP zależy od kilku czynników. Po pierwsze strona publiczna powinna przeprowadzić

⁷ Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2018 r.; grudzień 2018 r.; Platforma PPP Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

dokładną inwentaryzację infrastruktury objętej planowanym przedsięwzięciem, a także dokonać szczegółowej charakterystyki obiektów. To pozwoli ustalić zakres i rodzaj prac modernizacyjnych, które pozwolą uzyskać zakładane oszczędności w zużyciu prądu. Bardzo ważnym etapem, jak w przypadku każdego przedsięwzięcia realizowanego w modelu PPP, jest przeprowadzenie wstępnych analiz, które pozwolą na identyfikację potrzeb strony publicznej oraz najważniejszych ryzyk wynikających z realizacji inwestycji w formule PPP. Na tej podstawie gmina może przystąpić do wyboru partnera prywatnego, który w przypadku tych inwestycji następuje w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych. Zdaniem ekspertów z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz, optymalnym trybem wyłaniania podmiotu prywatnego jest dialog konkurencyjny będący zarazem formą negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi, w ramach którego zostaje ostatecznie ukształtowany zakres techniczny i funkcjonalny przedsięwzięcia oraz docelowe uwarunkowania prawne i finansowe jego realizacji. Tak też dzieje się w praktyce – samorządowcy zdecydowanie stawiają na dialog konkurencyjny, w którym rozmawiają z reguły z 2–5 podmiotami prywatnymi. W toku dialogu firmy zainteresowane przedsięwzięciem najpierw na własny koszt i ryzyko dokonują wizji lokalnej obiektów i przeprowadzają odpowiednie badania i pomiary. Na tej podstawie proponują najlepsze rozwiązania, a także przedstawiają zakres prac niezbędnych do osiągnięcia określonego poziomu efektywności energetycznej oraz opisują metodologię uzyskania oszczędności. A ponieważ poziom oszczędności ma wpływ na wysokość wynagrodzenia strony prywatnej, podmiot publiczny powinien premiować rozwiązania przewidujące maksymalne oszczędności w zużyciu energii, przy jednoczesnym rozsądnym poziomie wynagrodzenia partnera prywatnego. Podczas dialogu konkurencyjnego podmiot publiczny ma możliwość pozyskania od inwestorów specjalistycznej wiedzy w zakresie efektywnego zarządzania energią. Ustala także ostateczny model współpracy na etapie eksploatacyjnym przedsięwzięcia.

Procedura dialogu konkurencyjnego trwa co najmniej około jednego roku. W ramach spotkań z firmami prywatnymi, omawiane są kolejne wersje dokumentacji postępowania. W jej skład wchodzi m.in. umowa o PPP, program funkcjonalno-użytkowy, standardy utrzymania obiektu i zarządzania energią. – *Warto zwrócić uwagę, że realizacja przedsięwzięcia w formule PPP zakłada przede wszystkim kompleksowość działań partnera prywatnego, nakładając na niego obowiązek utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia. W przypadku projektów z zakresu termomodernizacji lub oświetlenia ulicznego, partner prywatny przez okres*

obowiązywania umowy odpowiedzialny może być za konserwację, wymianę elementów instalacji, zachowanie sprawności urządzeń zmierzające do osiągnięcia konkretnych, określonych umową PPP oszczędności. Z kolei obowiązki z zakresu zarządzania dotyczyć będą w szczególności źródeł energii i ciepła i obejmować czynności związane z optymalizacją gospodarki energetycznej w poszczególnych obiektach strony publicznej – wyjaśnia Rafał Cieślak⁸.

Współpraca w ramach umowy PPP powinna również uwzględniać mechanizmy, które będą odpowiednio motywować stronę prywatną do stosowania rozwiązań gwarantujących zakładany poziom oszczędności, jak np. kary umowne przewidujące spłatę tej części oszczędności, której w praktyce nie udało się osiągnąć.

Dla przykładu, miasto Sopot prowadziło dialog konkurencyjny przez półtora roku z kilkoma partnerami. Dialog miał na celu wyłonienie partnera prywatnego do przedsięwzięcia polegającego na termomodernizacji 25 budynków użyteczności publicznej: 12 szkół, 2 sal gimnastycznych, 7 przedszkoli i żłobka, 2 ośrodków kultury oraz Domu Dziecka i Centrum Kształcenia Ustawicznego. Oprócz kompleksowej termomodernizacji partner prywatny ma również za zadanie wdrożenie nowoczesnego Systemu Zarządzania Energią. Ostatecznie samorządowcy podpisali umowę PPP z konsorcjum spółek z grupy ENGIE w kwietniu 2018 r. W ramach tego kontraktu strona prywatna ma sfinansować, zaprojektować, zrealizować, a następnie eksploatować i zarządzać powstałą infrastrukturą. Nakłady inwestycyjne zostały oszacowane na poziomie 37,5 mln zł brutto. Podmiot prywatny przez 15 lat będzie otrzymywał wynagrodzenie za wykonane roboty budowlane wynikające ze zmniejszenia zużycia energii w budynkach. Sopotcka inwestycja jest jednocześnie projektem hybrydowym – miasto uzyskało na realizację projektu dofinansowanie w wysokości 9,89 mln zł. Jak podają sopoccy urzędnicy termomodernizacja w połączeniu z systemem zarządzania energią może przynieść 49% oszczędności ciepła i 64% oszczędności oświetlenia. Według wyliczeń miasta, projekt ten wygeneruje oszczędności finansowe na poziomie ok. miliona zł rocznie. Miasto zakłada też redukcję emisji gazów cieplarnianych do otoczenia o 771,31 t dwutlenku węgla rocznie oraz zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o ponad 3 mln kWh rocznie.

W ramach zakładanych prac w 25 budynkach zostanie wymienione oświetlenie wewnętrzne. Zostanie również wdrożony system zarządzania energią, umożliwiający m.in. pomieszczeniowe sterowanie energią. Zostanie też zainstalowany system ECOPanel, pozwalający na centralne zarządzanie energią

⁸ R. Cieślak, „Partnerstwo publiczno-prywatne: zwiększenie efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej”, 19 marca 2019 r.; Rzeczpospolita.

wszystkich budynków. Ponadto w 15 budynkach zamontowane zostaną ogniwa fotowoltaiczne, a 11 nieruchomości zostanie poddanych głębokiej termomodernizacji.

Prace budowlane trwać będą dwa lata, a przez kolejne 13 lat (do 2033 r.) firma ENGIE będzie zarządzać efektywnością energetyczną wszystkich tych nieruchomości. Jeśli nie uda jej się spełnić warunków dotyczących zakładanych oszczędności energii, musi liczyć się z dopłatami. Co istotne, w tej umowie koszty finansowe są waloryzowane zależnie od zmian stopy procentowej uzależnionej od trzymiesięcznego WIBOR-u.

Realizacja przedsięwzięcia PPP

W modelu PPP podmiot publiczny obowiązkowo wnosi wkład własny, którym w projektach termomodernizacyjnych jest z reguły dokumentacja projektowa oraz komplet audytów energetycznych. Jeśli strona publiczna nie posiada takiej dokumentacji, wówczas w ramach wkładu własnego finansuje część nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego na etapie budowy lub wnosi do przedsięwzięcia środki pieniężne pozyskane z zewnętrznych źródeł, z reguły unijnych.

Realizacja przedsięwzięcia w formule PPP zakłada przede wszystkim kompleksowość działań partnera prywatnego, nakładając na niego obowiązek utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia PPP lub jest z nim związany. Utrzymanie składnika majątkowego – jak tłumaczą eksperci Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz – oznacza ponoszenie kosztów bieżącej eksploatacji, w tym kosztów napraw składnika majątkowego. Będzie to dotyczyć także ponoszenia różnego rodzaju kosztów cywilno-prawnych oraz publiczno-prawnych. W przypadku przedsięwzięć z zakresu termomodernizacji partner prywatny przez okres obowiązywania umowy odpowiedzialny będzie za konserwację, wymianę elementów instalacji, zachowanie sprawności urządzeń w celu osiągnięcia konkretnych, określonych umową PPP oszczędności. Z kolei obowiązki z zakresu zarządzania dotyczyć będą w szczególności źródeł energii i ciepła, i będą obejmować czynności związane z optymalizacją gospodarki energetycznej w poszczególnych obiektach użyteczności publicznej.

Zakres przedsięwzięcia i zakładanych prac zależy natomiast od tego, co konkretnie chce osiągnąć strona publiczna. Jej celem mogą być bowiem przede wszystkim uzyskane oszczędności w zużyciu prądu albo też gruntowna modernizacja obiektu i elementów infrastruktury niewplywającej na stopień uzyskanych oszczędności.

Zakres typowej inwestycji PPP w obszarze termomodernizacji:

- Termomodernizacja: ocieplenie ścian i stropodachów, wykonanie nowych obróbek blacharskich, wymiana rynien i rur spustowych, wykonanie nowej instalacji odgromowej, remont pokrycia dachowego, wymiana zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej, modernizacja węzła ciepła (jego automatyki i sterowania), przebudowa lub regulacja instalacji c.o.,
- Modernizacja oświetlenia: poprawa oświetlenia poprzez wymianę opraw i źródeł światła,
- Wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania gospodarką energetyczną i mediami.

Źródło: Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak&Kordasiewicz

Przykłady inwestycji PPP

RADZIONKÓW

Gmina Radzionków zdecydowała się na realizację w modelu PPP przedsięwzięcia polegającego na kompleksowej termomodernizacji budynków oświatowych: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2 i Przedszkole Nr 3. – *Partnerstwo publiczno-prywatne od lat uznawane jest za niezwykle korzystną formę realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W ujęciu prawnym stanowi szczególną formę umów o udzielenie zamówienia publicznego* – tłumaczy Magdalena Tomczyk z Zespołu ds. Funduszy Zewnętrznych i Zamówień Publicznych Urzędu Miasta Radzionków.

Przełanki decydujące o przeprowadzeniu inwestycji w formie PPP przez Gminę Radzionków:

1. Techniczne:

- stan techniczny każdego z budynków był daleko niezadawalający, co zagrażało zdrowiu i życiu osób przebywających w budynkach;
- budynki wykazywały wielki poziom energochłonności, co przekładało się na zbyt wysokie koszty utrzymania;
- konieczność podniesienia estetyki budynków.

2. Finansowe:

- brak wolnych środków finansowych, które Gmina mogłaby skierować na realizację zadania.

Źródło: UM Radzionków

Przed wszczęciem postępowania gmina przeprowadziła we własnym zakresie badanie wykonalności projektu. W tym celu posłużyła się danymi z faktur za ciepło, gaz i energię elektryczną w poszczególnych obiektach. We własnym zakresie zbadano stan techniczny budynków, posilając się protokołami ze stosownych przeglądów (SANEPID, Straż Pożarna, przeglądy wynikające z prawa budowlanego). – *Ponadto, dla celów właściwego przygotowania postępowania w ramach PPP, rozpoznano i przeanalizowano rynek potencjalnych wykonawców oraz we własnym zakresie dokonano analizy potencjalnych ryzyk, a także oszacowano potencjalne oszczędności w przyszłym zużyciu mediów po termomodernizacji. Dla potrzeb przedsięwzięcia dotyczącego termomodernizacji dokonano kalkulacji kosztowej zadania oraz oszacowano koszty bez podania źródeł finansowania* – opowiada Magdalena Tomczyk.

Burmistrz Miasta Radzionków na podstawie zarządzenia wewnętrznego powołał zespół złożony z pracowników Urzędu Miasta Radzionków, którego zadaniem było przeprowadzenie postępowania przetargowego w trybie dialogu konkurencyjnego zgodnie z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych i ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w celu wyłonienia partnera prywatnego. Strona prywatna miała zrealizować zadanie polegające na wygenerowaniu oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego oraz zmniejszenia nakładów związanych z utrzymaniem sieci oświetleniowej w Gminie Radzionków.

Ogłoszenie o zamówieniu w trybie dialogu konkurencyjnego zostało umieszczone 15 lipca 2009 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych, gdyż jego wartość nie przekraczała kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W tym samym dniu ogłoszenie o zamówieniu wraz z wzorem wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego ukazało się na stronie internetowej Gminy w BIP-ie. Termin składania wniosków upłynął 3 sierpnia 2009 r. Do udziału w dialogu zgłosiły się dwie firmy: Przedsiębiorstwo Oszczędzania Energii „ESCO” oraz Siemens Building Technologies – Wykonawcy spełnili warunki udziału w postępowaniu i obaj zostali zaproszeni do dialogu konkurencyjnego. Pierwsze spotkanie w ramach dialogu odbyło się we wrześniu 2009 r. Dialog trwał do stycznia 2010 r., kiedy to wykonawcy otrzymali zaproszenie do złożenia oferty wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Oferty zostały otwarte 29 stycznia 2010 r. Najkorzystniejszą złożył Siemens Building Technologies, proponując realizację zamówienia za kwotę 8 977 574,00 zł brutto – podaje Magdalena Tomczyk.

Gmina zawarła z prywatnym partnerem umowę 4 marca 2010 r. Jej przedmiotem jest uzyskanie zagwa-

rantowanych oszczędności przez wykonanie kompleksowych robót budowlanych polegających na termomodernizacji oraz modernizacji oświetlenia budynków oświatowych w Gminie Radzionków oraz utrzymaniu tych obiektów przez okres 10 lat. Kontrakt wygasa 31 grudnia 2020 r. Koszt inwestycji wyniósł ok. 8,2 mln zł, a koszt utrzymania – ok. 80 tys. zł rocznie.

Etapy procesu inwestycyjnego:

1. Projektowanie i roboty budowlane: marzec – październik 2010 r.
2. Odbiór końcowy: 25 listopada 2010 r.
3. Eksploatacja i zarządzanie przez partnera prywatnego: 31.12.2020 r.

Siemens Building Technologies wykonał w ramach umowy następujące prace:

- ocieplenie ścian i stropodachów wraz z uwzględnieniem:

- wykonania nowych obróbek blacharskich,
- zabudowy nowych rynien i rur spustowych,
- wykonania nowej instalacji odgromowej,
- wykonania cokołu i opaski wokół budynku,
- wymiany zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej (tylko te okna, które nie spełniały wymagań, czyli te, których współczynnik przenikalności cieplnej jest większy bądź równy 1,7);

- wymiana węzła ciepła (jego automatyki i sterowania) lub kotłowni:

- przebudowa lub regulacja instalacji c.o. wraz z zabudową zaworów termostatycznych z instalacją przeciwkradzieżową dla głowic;

- podział na następujące strefy grzewcze:

- sala gimnastyczna,
- część dydaktyczna,
- korytarze;

- modernizacja oświetlenia:

- dostosowanie do obowiązujących norm w zakresie natężenia oświetlenia,
- wymiana wszystkich opraw i źródeł światła,
- wdrożenie systemu zarządzania ciepłem i oświetleniem,
- inne prace konieczne;

- wprowadzenie systemu zarządzania ciepłem i oświetleniem – co umożliwi stały nadzór nad oświetleniem oraz systemem grzewczym.

Obecnie trwa etap utrzymywania budynków w stanie technicznym zapewniającym stałe osiągnięcie przez stronę prywatną zagwarantowanych oszczędności zużycia energii elektrycznej i cieplnej.

Czy gmina jest zadowolona z efektu przedsięwzięcia? – *Tak. W przypadku realizacji inwestycji w innej formule niż PPP Gmina mogłaby sobie jedynie pozwolić na przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji maksymalnie na jednym obiekcie w okresie od 2 do 3 lat* – wyjaśnia Magdalena Tomczyk – *Gmina przeprowadziła*

następne postępowanie w formie partnerstwa publiczno-prywatnego na zadanie pn: „Osiągnięcie oszczędności zużycia energii elektrycznej dla oświetlenia ulicznego w Gminie Radzionków – dodaje.

Podstawowe korzyści z wyboru partnera prywatnego w projekcie termomodernizacji:

- wykonanie inwestycji w pełnym zakresie,
- termin wykonania: do 15 lat,
- brak konieczności angażowania własnych środków,
- inwestycja nie powiększyła długu publicznego.

Źródło: UM Radzionków

DĘBE WIELKIE

Gmina Dębe Wielkie przeprowadziła w formule PPP termomodernizację obiektów użyteczności publicznej. Partnerem prywatnym w tym projekcie jest spółka Siemens oraz Siemens Finance. Dlaczego gmina wybrała formułę partnerstwa publiczno-prywatnego przy tym projekcie?

Rafał Gańko, UG Dębe Wielkie: Gmina dokonała rozeznania z zakresu zastosowania formuły PPP w jednostkach samorządu terytorialnego. Mając na uwadze pozytywne opinie dotyczące tej formuły, Gmina Dębe Wielkie zdecydowała się na realizację termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w tym właśnie modelu.

Jak samorząd przygotowywał się do tego projektu?

Gmina dokonała rozeznania z zakresu zastosowania formuły PPP w jednostkach samorządu terytorialnego. Następnie zawarła stosowną umowę na kompleksową obsługę prawną postępowania na wybór partnera prywatnego do projektu polegającego na termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej. Wyboru partnera dokonano w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego. Wybrana najkorzystniejsza oferta spełniła wszystkie wymagania zamawiającego.

Ile wyniosły nakłady inwestycyjne przedsięwzięcia?

Wartość całego projektu wyniosła 11 715 692,62 zł brutto, z czego kwota 2 922 206,16 zł została dofinansowana ze środków Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych.

Czy gmina jest zadowolona z tej inwestycji?

Zrealizowane przedsięwzięcie spełniło oczekiwania Zamawiającego. Obecnie jednak brak jest planowanych przedsięwzięć, które Gmina Dębe Wielkie mogłaby zrealizować w formule PPP.

BYTOM

Miasto Bytom przeprowadziło w formule PPP termomodernizację obiektów oświatowych. Dlaczego Urząd dla tej inwestycji wybrał model partnerstwa publiczno-prywatnego?

Małgorzata Węgiel-Wnuk, rzecznik UM Bytom:

Intencją Miasta jako podmiotu publicznego było uzyskanie oszczędności związanych z termomodernizacją budynków oświatowych, poprawą ich estetyki oraz usprawnieniem systemu gospodarowania energią z uwzględnieniem rozwiązań ekologicznych i przyjaznych dla środowiska.

Jak miasto przygotowywało się do tego projektu?

Miasto analizowało wiele aspektów projektu, w tym m.in. aspekt prawny i ekonomiczno-finansowy. Pod uwagę wzięto również doświadczenia z wcześniejszych projektów PPP w obszarze termomodernizacji, czyli inwestycji w Karczewie i sąsiednim Radzionkowie. W Bytomiu do realizacji projektu powołany został zespół osób.

Jak przebiegał proces pozyskiwania partnerów do projektu?

Podmiot publiczny przeprowadził procedurę wyboru partnera prywatnego do projektu zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych w trybie dialogu konkurencyjnego. Dużą rolę odgrywała tu formuła wynagrodzenia. Sprawa ta – jak w każdym projekcie PPP – jest kluczowa z punktu widzenia partnera prywatnego i podmiotów finansujących przedsięwzięcie. Można zatem powiedzieć, że przyjęcie innej metody wynagradzania partnera prawdopodobnie skutkowało by brakiem realizacji tego projektu.

Jaka jest wartość tego projektu?

Wartość projektu opiewa na kwotę brutto: 49 507 916,86 zł. Projekty termomodernizacji w ramach PPP przewidują zasadniczo „budżetowy” model wynagradzania partnera prywatnego. Nie inaczej jest w Bytomiu. Wynagrodzeniem partnera jest cyklicznie uiszczana opłata, pokrywająca projektowanie, przeprowadzenie zadań inwestycyjnych, finansowanie tych zadań, utrzymanie techniczne i zarządzanie gospodarką energetyczną.

Korzyścią partnera prywatnego jest to, że jego wynagrodzenie wypłacane jest z budżetu miasta w okresie obowiązywania umowy o PPP. Z punktu widzenia strony publicznej najistotniejsze jest uzależnienie części wynagrodzenia partnera prywatnego od efektów ekonomicznych związanych z zarządzaniem energią. Jeżeli partner prywatny nie uzyska oszczędności w zużyciu energii, do których zobowiązał się podpisując umowę o PPP, jego wynagrodzenie będzie odpowiednio zmniejszane.

Takie rozwiązanie motywuje prywatnego partnera do najwyższej staranności przy wykonywaniu swoich zobowiązań umownych.

Jak długo trwała inwestycja?

Umowę zawarto 30 czerwca 2014 r. Okres obowiązywania umowy trwa do 198 miesięcy i obejmuje:

- Etap I, trwający 18 miesięcy, obejmujący roboty budowlane (zakończony w terminie),
- Etap II, trwający 180 miesięcy, obejmujący okres utrzymania infrastruktury.

Czy miasto jest zadowolone z efektu przedsięwzięcia?

MWW: Tak. Według raportu dotyczącego oszczędności uzyskanych dzięki realizacji pierwszej w Bytomiu inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego „Termomodernizacja obiektów oświatowych”, oszczędności były wyższe niż zakładano i wyniosły ok. 1,7 mln zł.

Dane dotyczyły okresu od 1 listopada 2015 r. do 1 listopada 2016 roku. Uzyskane oszczędności po pierwszym roku zarządzania energią wyniosły: 20,5% dla energii elektrycznej oraz 66 % dla energii cieplnej. Warto zaznaczyć, że gwarantowane przez partnera prywatnego oszczędności oszacowano początkowo na 20% dla energii elektrycznej i 48% dla energii cieplnej.

PŁOCK

W Płocku dzięki modelowi PPP dokonano modernizacji energetycznej obiektów użyteczności publicznej. Jakie przesłanki zdecydowały o wykorzystaniu tego modelu?

Joanna Michalak, kierownik Referatu Polityki Gospodarczej Miasta Płocka: Partnerstwo publiczno-prywatne staje się coraz bardziej popularnym i docenianym sposobem realizacji inwestycji samorządowych. To kolejny sposób na pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania, ale także na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia partnera prywatnego. Miasto z powodzeniem sięga po środki unijne i z innych źródeł zewnętrznych, dlatego zdecydowaliśmy się także na skorzystanie z tej możliwości.

Jak Miasto przygotowywało się do projektu?

Przygotowanie analiz przedrealizacyjnych zabrano cały rok, dialog konkurencyjny trwał niemal półtora roku. Kolejnym bardzo ważnym czynnikiem powodzenia projektu był wybór właściwego doradcy, który umie sprawnie poruszać się w zawiłościach prawnych, finansowych i ekonomicznych, a także technicznych zarówno z punktu widzenia samorządu, jak i sektora biznesu. Profesjonalne wsparcie doradcy i rzetelne analizy były dla władz

miasta kluczowe w podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do projektu. Ponieważ głównym założeniem projektu była całkowita spłata nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego z oszczędności uzyskanych dzięki realizacji prac termomodernizacyjnych, trzeba było wiele wysiłku, aby zakres techniczny projektu spełnił te oczekiwania i jednocześnie wciąż był atrakcyjny dla potencjalnego partnera prywatnego. W Płocku doradca miał również jeszcze jedno trudne zadanie – musiał stworzyć instrukcję realizacji projektu angażującą wszystkie niezbędne do tego procesu wydziały urzędu miasta.

Następnie zarządzeniem prezydenta powołano międzywydziałowy zespół zadaniowy. Ten sposób organizacji prac nad projektem PPP obecnie jest standardem w każdym przedsięwzięciu tego typu realizowanym w Płocku. Wynika to z faktu, iż zarządzanie przedsięwzięciem PPP wymaga kompleksowej współpracy zarządu oraz poszczególnych komórek merytorycznych.

W przypadku Płocka pomysł na realizację przedsięwzięcia w formule PPP powstał w Wydziale Rozwoju i Polityki Gospodarczej Miasta, ale jego realizacją zajęły się inne wydziały, np. Wydział Inwestycji i Remontów czy Wydział Zamówień Publicznych. Bardzo ważną rolę odegrał kierownik projektu, który musiał zadbać o właściwe współdziałanie wszystkich wydziałów zaangażowanych w realizację projektu.

W jaki sposób realizowano inwestycję?

Podpisanie umowy z doradcą nastąpiło 31 marca 2013 r. Następnie, 4 listopada 2015 r. podpisaliśmy umowę dotyczącą projektu „Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Płocku”. Partnerem prywatnym została firma Siemens.

W ramach projektu przeprowadziliśmy termomodernizację budynków użyteczności publicznej, znajdujących się w dysponowaniu jednostek organizacyjnych miasta. Są to: żłobek miejski, 7 przedszkoli miejskich, 7 szkół podstawowych, 2 ówczesne gimnazja, 4 zespoły szkół, ośrodek szkolno-wychowawczy, pływalnia miejska oraz kompleks budynków Urzędu Miasta Płocka.

Zakończenie etapu robót nastąpiło zgodnie z planem, 28 lutego 2017 r. Natomiast okres trwania umowy wynosi 17 lat, a jej wartość: ok. 33 mln zł brutto. Finansowanie projektu płynie w 100% z oszczędności, a roczny poziom zagwarantowanych oszczędności wynosi około 1,9 mln zł

Jak Miasto ocenia to przedsięwzięcie?

Okres trwania umowy to 17 lat i dopiero wtedy można będzie realnie ocenić projekt. Obecnie zrealizowaliśmy cel strategiczny przedsięwzię-

cia. Zmodernizowaliśmy budynki należące do samorządu Płocka, a środki pieniężne na wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzą w całości z oszczędności wygenerowanych w wyniku przeprowadzonej modernizacji energetycznej. Dwaście cztery obiekty użyteczności publicznej zyskały nowy wygląd i nową jakość. Miasto nie wydatkuje środków inwestycyjnych, nie zwiększa długu publicznego, może przeznaczyć środki budżetowe na inne cele, chroni środowisko i zapewnia lepsze warunki dla użytkowników obiektów. Miasto zyskało cennego partnera, z którym będziemy współpracować przez cały czas trwania projektu. Jako podmiot publiczny nie gwarantujemy partnerowi prywatnemu zysku z przedsięwzięcia ani odzyskania zainwestowanego w przedsięwzięcie kapitału.

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

Sukces pierwszego pilotażowego projektu PPP pozwolił władzom Płocka potwierdzić w praktyce potencjał tej formuły realizacji przedsięwzięć publicznych. Płock planuje przeprowadzenie kolejnych inwestycji w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Trwa dialog konkurencyjny związany z wyborem partnera, który ma wybudować centrum sportowo-rekreacyjne z pływalnią. Rozpoczęliśmy analizy przedrealizacyjne do następnego etapu termomodernizacji niemal 40 kolejnych budynków użyteczności publicznej. Planujemy w ramach PPP zmodernizować oświetlenie uliczne dla ponad 14 tysięcy punktów świetlnych. Płock chce wykorzystać formułę koncesji do pozyskania partnera do budowy kolejnego centrum sportowego, a także kolumbarium.

OPALENICA

W Opalenicy zdecydowano się na projekt: „Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica, a także zarządzanie gospodarką ciepłą i energetyczną w tych obiektach przez cały okres trwania umowy partnerstwa”. W tym przypadku partnerem prywatnym został podmiot ENGIE Services.

Gmina przygotowała wstępny projekt inwestycji w oparciu o audyty energetyczne budynków i wstępny program funkcjonalno-użytkowy. Obszar projektowania rozwiązań technicznych i technologicznych pozostawiony został potencjalnym partnerom prywatnym, będącym specjalistami w tej dziedzinie oraz nierzadko producentami i operatorami oferowanych rozwiązań.

- *Model zakładał, że wyłoniony partner prywatny opracowuje dokumentację projektową, wraz z niezbędnymi uzgodnieniami i pozwoleniami, w której zawie-*

ra proponowane przez siebie rozwiązania techniczne i technologiczne, mające umożliwić osiągnięcie efektu energetycznego w postaci oszczędności. Po zaakceptowaniu dokumentacji projektowej przez Gminę oraz uzyskaniu niezbędnych pozwoleń, partner prywatny wykona prace termomodernizacyjne, ponosząc ich koszty. Dopiero po dokonaniu odbioru tychże prac i rozpoczęciu etapu użytkowania obiektów, monitorowania i zarządzania w nich energią, gmina rozpocznie uiszczanie ratalnych transz wynagrodzenia partnera prywatnego zgodnie z harmonogramem spłat. Jednocześnie w tym okresie partner prywatny zobowiązany jest do utrzymywania efektów energetycznych – oszczędności na co najmniej zadeklarowanym w ofercie poziomie, pod rygorem kar umownych. Formuła ESCO zakłada, że część wynagrodzenia finansowana będzie z wypracowanych oszczędności – tłumaczy Paweł Jakubowski, zastępca burmistrza Opalenicy.

W Urzędzie Miejskim powołany został zespół projektowy PPP, któremu przewodniczył zastępca burmistrza Opalenicy, wyłoniona została także kancelaria doradcza. Z jej pomocą została przeprowadzona analiza przedrealizacyjna w formie komparatora sektora publicznego. Przeprowadzono m. in. analizę prawną, analizę finansową, analizę ryzyk oraz analizę dwóch modeli przeprowadzenia zadania.

Kalendarz prac nad postępowaniem w wyborze partnera prywatnego w gminie Opalenica

- 04.09.2015 r. – Zarządzenie burmistrza Opalenicy w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego na zadanie pn. „Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica”.
- 15.09.2015 – Oszacowanie wartości zamówienia.
- 23.10.2015 – Ogłoszenie o zamówieniu /dialogu konkurencyjnego/ w Biuletynie Zamówień Publicznych; Ogłoszenie o zamówieniu/dialogu konkurencyjnego/ na stronie internetowej Zamawiającego; Informacja o planowanym partnerstwie publiczno-prywatnym.
- 06.11.2015 – Złożenie trzech wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego: Cofely Services; konsorcjum: Siemens i Siemens Finance; konsorcjum: Thermbau Polska i Promar.
- 07.01.2016 – Informacja o wynikach oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Pozytywnie oceniono wnioski złożone przez: Cofely Services oraz konsorcjum: Siemens i Siemens Finance.
- 29.01.2016 – I tura dialogu konkurencyjnego.
- 25.02.2016 – II tura dialogu konkurencyjnego.
- 2.05.2016 – III tura dialogu konkurencyjnego.

- 20-21.06.2016 – IV tura dialogu konkurencyjnego.
- 29.07.2016 – Zawiadomienie o zakończeniu dialogu.
- 04.08.2016 – Zaproszenie do złożenia oferty wraz z przestaniem SIWZ do: Cofely Services oraz konsorcjum: Siemens i Siemens Finance.

Kryteria i zasady oceny ofert:

1. Cena – 30%.
 2. Terminy i wysokość przewidywanych płatności – 25%.
 3. Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym – 25%.
 4. Poziom gwarantowanych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej i ciepłej – 20%.
- 30.08.2016 – Otwarcie ofert.
 - 14.09.2016 – Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty – Cofely Services.
 - 30.09.2016 – Zawarcie umowy z firmą ENGIE Services (zmiana nazwy firmy Cofely Services).

Pierwszy etap (etap robót) zakończył się ostatecznie w październiku 2018 r., przy czym większość robót wykonana została w ciągu roku od podpisania umowy, czyli do 30 września 2017 r.

Wartość projektu wyniosła 11,5 mln zł. Na etapie budowy wszelkie koszty poniósł podmiot prywatny.

- Jesteśmy zadowoleni z efektów dotychczasowej współpracy. Budynek zostały zmodernizowane zgodnie z założeniami PFU oraz wykonanymi projektami. Obecnie jesteśmy na etapie zarządzania i utrzymania zmodernizowanych obiektów. Przed nami pierwszy raport roczny, który przedstawi uzyskane oszczędności w wyniku przeprowadzonych prac w obiektach – mówi Paweł Jakubowski.

SOSNOWIEC

MZZL w ramach PPP przeprowadził energomodernizację 22 bloków mieszkalnych oraz budynku żłobka.

Na czym polegały przygotowania do tego projektu?

Adam Gołąbek, Miejski Zakład Zasobów Lokalowych w Sosnowcu: W pierwszej kolejności zawarliśmy umowę z kancelarią specjalizującą się w PPP. Przygotowano memorandum dotyczące przedmiotu PPP. Całość dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia postępowania przygotowano we współpracy z kancelarią prawną.

Kto czuwał nad realizacją projektu?

Nie została stworzona ani wyodrębniona ze struktury zakładu żadna komórka do bezpośredniego nadzoru nad przedsięwzięciem. Powołano koordynatora w osobie dyrektora technicznego, który nadzorował przebieg prac związanych z PPP.

Jak przebiegał proces pozyskiwania partnerów do projektów?

Ogłoszono postępowanie w formie dialogu konkurencyjnego w formule PPP. Partner do przedsięwzięcia – Zakłady Energetyki Ciepłej – został wybrany zgodnie z postanowieniami specyfikacji.

W jaki sposób sfinansowano inwestycję?

Całkowita wartość projektu wynosi 10 181 248,47 PLN brutto, a sfinansowany został ze środków gminnych.

Jak przebiega to przedsięwzięcie?

Inwestycja składała się z robót budowlanych oraz zarządzania energią na okres 8 lat po ukończeniu prac. Roboty budowlane trwały 1,5 roku. Zarządzanie energią rozpoczęło się od końca 2018 r.

Czy MZZL jest zadowolony z tej umowy PPP?

Tak, inwestycja przyczyniła się do zmniejszenia niskiej emisji oraz zmniejszenia całkowitego poboru ciepła o 20% poprzez zarządzanie energią. W 2018 r. na podobnych zasadach ogłoszono postępowanie w formule PPP – Budowa i wieloletnie zarządzanie budynkiem przy ul. Szklarnianej 1 w Sosnowcu w formule PPP. Postępowanie zostało unieważnione z powodu braku ofert. Jednak w przyszłości planujemy kolejne, podobne inwestycje.

5.2. Okiem przedsiębiorcy



Marek Tobiacelli, dyrektor ds. Rozwoju Biznesu, Siemens

Biuletyn PPP: Firma Siemens do tej pory zrealizowała szereg przedsięwzięć w formule PPP, mających na celu wygenerowanie oszczędności energetycznych. Jakie zalety mają te projekty?

Marek Tobiacelli: W latach 2010 – 2017 podpisaliśmy kilkanaście umów w formule PPP na modernizację energetyczną budynków. Istotą tych projektów jest optymalizacja zużycia energii przez budynki, a więc zarówno istotne obniżenie kosztu eksploatacji, jak i emisji CO₂. Dokonuje się tego poprzez zdalne zarządzanie energią z wykorzystaniem potencjału oszczędności, uzyskanego poprzez modernizację budynku i jego systemów energetycznych. Obecnie do naszego Centrum Zdalnego Zarządzania Energią mamy podłączonych ok. 300 budynków. Formuła PPP, wybrana w 2010 r. w pierwszym tego typu projekcie dla miasta Radzionków, dawała kilka zasadniczych korzyści, ale przede wszystkim promowała wymaganie zagwarantowania efektu energetycznego przez wykonawcę (dostępność) oraz umożliwiła skorelowanie korzyści uzyskiwanych w okresie kontraktu (tu 10 lat) dzięki obniżeniu kosztu energii z ratalną spłatą zobowiązania kontraktowego przez stronę publiczną. Te zalety są ważne dla samorządów i dzisiaj. Z naszego punktu widzenia, oprócz aspektu biznesowego, był i jest ważny aspekt pozytywnego wpływu działań efektywnościowych na warunki życia mieszkańców.

Biuletyn PPP: Czy Siemens ma w planach kolejną realizację podobnych inwestycji?

Marek Tobiacelli: Od strony energetycznej zarówno budynki, jak i ich otoczenie ulegają ciągłym, coraz szybszym zmianom. Jeszcze w roku 2010 duża część budynków samorządowych wymagała podstawowych działań w zakresie termomodernizacji pasywnej – wymiany okien, ocieplenia ścian i stropów. Obecnie przeważają potrzeby związane z zarządzaniem energią i komfortem, systemami budynkowymi, siecią zasilającą, wykorzystaniem możliwości energetyki rozproszonej (w tym źródeł OZE). Urządzenia pomiarowe oraz dane z nich pobierane i przetwarzane stają się elementami IoT (tzw. Internetu rzeczy). To wszystko stwarza nowe możliwości – i potrzeby – w dziedzinie efektywności energetycznej, komfortu i zmniejszenia emisji. Siemens jest gotów włączyć się w te postępowania PPP, które odpowiedzą na takie wyzwania.

Biuletyn PPP: Jakie warunki muszą być spełnione po obu stronach dla takiego przedsięwzięcia?

Marek Tobiacelli: Podstawową rzeczą jest precyzyjne i zrozumiałe zdefiniowanie przez stronę publiczną celu, jaki chce osiągnąć. Należy to podkreślić – nie zakresu prac do wykonania, tylko celu do osiągnięcia. To determinuje również kryteria oceny: przykładowo, jeśli celem jest wzrost efektywności istniejącego budynku tak duży, że efekt w 100% pokryje całkowity koszt projektu, to zastosowane kryteria muszą doprowadzić do wyboru partnera prywatnego, który to zagwarantuje i osiągnie. Drugą kluczową rzeczą, już w trakcie negocjacji w postępowaniu PPP, jest klarowne rozdzielenie ról: strona publiczna musi z przekonaniem komunikować swoje cele, uwzględniając na bieżąco głos partnerów prywatnych, którzy wiedzą, jak te cele osiągnąć. Negocjacje nie mogą być jednostronnym wysłuchaniem przedsiębiorców przez urzędników, którzy sprawiają wrażenie, że wszystko już przesądzi i sprawdzają jedynie, na ile koncepcje strony prywatnej są z tym planem zgodne.

Biuletyn PPP: Jak modelowo powinna przebiegać taka współpraca?

Marek Tobiacelli: W trakcie realizacji umowy PPP – trwającej zwykle minimum 10 lat – najtrudniejszą rzeczą dla strony publicznej jest wczucie się w rolę partnera prywatnego, równoprawnego, a nie uprzywilejowanego. Jest to tym trudniejsze, że często w okresie kontraktu zdarza się po stronie publicznej zarówno zmiana decydentów, jak i osób bezpośrednio współpracujących. Jeśli współpraca odbywa się na prawdziwie partnerskim poziomie, to wszystkie bieżące problemy udaje się rozwiązywać.

Podstawowe korzyści są następujące: partner publiczny ma zagwarantowane umownie osiągnięcie ważnego dla siebie celu, partner prywatny ma – zawartą z bardzo wiarygodnym finansowo partnerem – wieloletnią umowę, co korzystnie wpływa na stabilność i planowanie biznesu.

Biuletyn PPP: Jakie elementy są najtrudniejsze przy realizacji projektów PPP?

Marek Tobiacelli: Z doświadczenia widzimy, że najtrudniejszy jest jednoznaczny opis zakresu działań obu stron w umowie. Jednoznaczny, to znaczy nie tylko szczegółowy, ale przede wszystkim taki, który będzie spójnie interpretowany przez obie strony, niezależnie od konkretnych, zmieniających się osób odpowiedzialnych za współpracę w okresie kontraktu.

Biuletyn PPP: Klucz do sukcesu takiego przedsięwzięcia?

Marek Tobiacelli: Jasny i realistyczny cel strony publicznej, partnerskie traktowanie przedsiębiorców w czasie procesu negocjacji, właściwe zrozumienie partnerstwa na co dzień, w całym okresie ważności umowy.

Biuletyn PPP: Z jakich powodów tego typu projekty, jak na razie, są realizowane w Polsce sporadycznie?

Marek Tobiacelli: Można analizować szczegółowe przyczyny, ale z naszego punktu widzenia wynika to przede wszystkim z zasadniczej różnicy poziomu dynamiki zdarzeń, które prowadzą do zawarcia umowy; partner prywatny oczekuje konkretnego harmonogramu postępowania PPP/PZP na samym początku – i jego konsekwentnej realizacji w określonym czasie. Drugim powodem jest praktyka w zakresie trzech zagadnień poruszonych w odpowiedzi na poprzednie pytanie.

Maciej Kopański,
dyrektor ds. rozwoju ENGIE w Polsce



Biuletyn PPP: Jak spółka ocenia współpracę z podmiotami publicznymi w formule PPP?

Maciej Kopański: Realizację projektu, jak i współpracę z podmiotem publicznym oceniamy pozytywnie. Zdecydowanie ENGIE jest zainteresowane udziałem w polskim rynku PPP. Należy jednak wskazać, że finansowanie ze środków własnych jest rozwiązaniem droższym niż to, gdzie może być założony aktywny udział instytucji finansujących.

Biuletyn PPP: Jakie są z punktu widzenia prawnego możliwe modele takiej realizacji przedsięwzięć w ramach PPP?

Maciej Kopański: Są to modele wykorzystujące spółki celowe (SPV) których częściowymi właścicielami po zakończeniu etapu inwestycyjnego stają się instytucje finansujące (np. fundusze inwestycyjne). Fundusze inwestycyjne są zainteresowane długoterminowymi bezpiecznymi inwestycjami. Kluczowa jest tutaj ocena wiarygodności finansowej. Sytuację utrudnia brak ratingu dla samorządów. Oznacza to konieczność dokonywania indywidualnych analiz WPF dla każdego przypadku. Sytuacja mogłaby być lepsza, gdyby tego typu transakcje miały np. poręczenia BGK. Niestety, takie projekty wymagają zrozumienia po stronie skarbników w gminach, gdzie niestety często poziom wiedzy o rynkach kapitałowych jest niski. Utrudnieniem jest również brak jednolitości w podejściu RIO do tego typu przedsięwzięć.

Biuletyn PPP: Co jest istotnym czynnikiem dla efektywnej współpracy podmiotu prywatnego i publicznego?

Maciej Kopański: Partner prywatny powinien mieć zapewnioną możliwość precyzyjnej wyceny kosztów inwestycyjnych. Niestety, często samorządy próbują przy okazji PPP załatwić wieloletnie zaniedbania remontowe w obiektach. Dlatego też celowo nie definiują dokładnie zakresu przedsięwzięcia tak, aby podczas realizacji można było „rozszerzyć” zakres. Takie podejście powoduje że partner prywatny musi zakładać nieuzasadnione zakresem prac rezerwy i ryzyka, co przekłada się na wzrost ceny. Kluczem do sukcesu jest dobre przygotowanie partnera publicznego do zdefiniowania zakresu przedsięwzięcia. Silny lider, który posiada wiedzę, co do rozwiązań prawnych oraz nie obawia się przejęcia odpowiedzialności i sam podejmuje się interpretacji zapisów co do dyscypliny finansów publicznych.

Biuletyn PPP: Jakie przykładowe, istotne zapisy powinny znaleźć się w umowach PPP?

Maciej Kopański: Są to kwestie związane z zakresem prac inwestycyjnych. Umowy powinny przewidywać możliwość modyfikacji zakresu inwestycyjnego i zmianę jego kosztów na etapie robót, co jest rzadkością. A warto pamiętać, że prace w większości przypadków są prowadzone na istniejących obiektach, gdzie podczas realizacji może pojawić się konieczność wykonania innych rodzajów robót, niż te przewidziane w PFU. Przykładem jest np. konieczność remontu dachu, który nie był przewidziany w zakresie prac. Na etapie dialogu samorząd ocenił, że jego stan jest zadowalający, więc nie był on ujęty w zakresie prac. Dopiero dokładna wizja podczas robót wskazuje na konieczność jego remontu. Sytuacja taka nie może być zakwalifikowana jako ryzyko budowy, które powinno być przewidziane przez partnera prywatnego.

Biuletyn PPP: Co hamuje rozwój inwestycji PPP?

Maciej Kopański: Brak świadomości, jakie są koszty eksploatacyjne obiektów publicznych. To powoduje, że całkowita cena przedsięwzięcia wydaje się dużo wyższa niż w modelu tradycyjnym. Radni widzą jedynie, ile kosztował sam remont analogicznego budynku w sąsiedniej gminie i próbują to porównać z kosztami inwestycji, finansowania i eksploatacji przez wiele lat. Takie porównanie samej ceny nigdy nie wyjdzie na korzyść PPP. Koszt kapitału dla samorządu, w szczególności przy zastosowaniu środków preferencyjnych np. Jessica jest dużo niższy niż oczekiwania inwestorów co do IRR projektów komercyjnych.

- rozmawiała Dorota Kaczyńska

Dorota Kaczyńska – dziennikarka. Specjalizuje się w tematyce związanej z rynkiem nieruchomości, budownictwem, rynkiem inwestycyjnym oraz wierzytelnościami. W latach 2000 – 2006 publikowała teksty w Pulsie Biznesu. Od 2006 r. rozpoczęła współpracę z Rzeczpospolitą. Jej artykuły ukazywały się również w Gazecie Giełdy Parkiet i tygodniku Bloomberg Businessweek Polska. Wyróżniona nagrodami przyznawanymi m.in. przez Polską Federację Rynku Nieruchomości i medalem „Zasłużony Dla Polskiego Rynku Nieruchomości Pro Aequo Et Bono”.

Encyklopedia PPP

Bartłomiej Zydel

Wstęp

Jak powszechnie wiadomo, ojczyzną partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania. Autor pisał o tym już jakiś czas temu w sposób następujący: „Najważniejszym państwem, które przychodzi na myśl w kontekście uwarunkowań historycznych, jest Wielka Brytania – będąca liderem europejskich rankingów pod względem liczby projektów realizowanych w formule PPP. Zjednoczone Królestwo można bez cienia wątpliwości nazwać ojczyzną partnerstwa publiczno-prywatnego. Właśnie tam – pod rządami premier Margaret Thatcher – zaczęto administrować w myśl reguł określanych mianem New Public Management. Menedżeryzacja administracji, zarządzanie przez rezultaty, kontraktowanie usług publicznych – to brytyjskie „źródła” PPP¹.

Kontraktowanie usług publicznych jest dosyć jasne. Warto pochylić się nad dwoma pozostałymi elementami: menedżeryzacją oraz zarządzaniem przez rezultaty – albowiem ściśle wiążą się one z określeniem zadań w projekcie PPP oraz ich podziałem.

Menedżeryzacja to „rynkowy” sposób zarządzania danym podmiotem publicznym. Wpisuje się tym samym w szersze zjawisko, jakim jest korporatyzacja podmiotów publicznych. Polega ona na przejmowaniu przez te podmioty cech podmiotów prywatnych. Ważnym elementem korporatyzacji jest postulat stworzenia warunków dla równej konkurencji, a więc propozycja wyeliminowania z rynku publicznych podmiotów chronionych, które nie prowadzą działalności ściśle według reguł gry rynkowej².

Zarządzanie przez rezultaty w administracji – to za Dawidem Sześciło – „mechanizm wyznaczania mierzalnych celów dla podmiotów admi-

nistracji odpowiedzialnych za określone obszary zarządzania publicznego, a następnie stałego monitorowania realizacji celów, adaptacji do zmieniających się warunków i wyzwań oraz informowania społeczeństwa o osiągniętych rezultatach”³. Można powiedzieć, że PPP wpisuje się w tę koncepcję ze względu na jasne określenie zadań podmiotu publicznego i partnera prywatnego, co umożliwi monitorowanie ich realizacji. Idąc dalej, dla podmiotu publicznego monitorowanie realizacji zadań przez stronę prywatną stanowi obowiązek – i to z kilku perspektyw. Pierwszą jest swego rodzaju odpowiedzialność za losy wspólnoty, którą się kieruje – tę można wyprowadzić już na podstawie norm konstytucyjnych. Drugą – już zdecydowanie bardziej konkretną – stanowi ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ i konieczność monitorowania realizacji postanowień umownych z uwagi na konieczność nałożenia kar umownych na partnera.

W „czystych” projektach koncesyjnych – tj. bez jakiegokolwiek zaangażowania finansowego sektora publicznego – zadania strony publicznej ograniczają się do kontrolowania działań podejmowanych przez koncesjonariusza. Zadania te zatem kształtują się dosyć prosto, już nie mówiąc o ich podziale, stąd też w ramach niniejszej analizy zostaną one pominięte.

Aby wyczerpująco przedstawić kwestię zadań w ramach PPP należy najpierw zastanowić się nad tym, co tak naprawdę jest owym zadaniem. Przedstawienia wymaga relacja zadania do ryzyka. Zaprezentować należy zadania podmiotu publicznego, zadania partnera prywatnego oraz podział zadań między te strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

1 B. Zydel w: Mniej projektów, ale o większej wartości, Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce, „Rzeczpospolita” 22 listopada 2018 r., s. 15.

2 D. McDonald, *To corporatize or not corporatize (and if so, how?)*, Utilities Policy, Volume 40, 2016, s. 107-114.

3 D. Sześciło w: Zarządzanie przez rezultaty. Administracja zorientowana na wyniki, Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji, Warszawa 2014, s. 172.

4 T.j. DzU z 2017 r., poz. 2077.

Czym jest zadanie w projekcie PPP, zadanie na gruncie ustawy o PPP?

Zadanie jest określeniem używanym w ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵ – jednak nie zawarto w niej jakiegokolwiek definicji zadania. Z drugiej strony jest to – obok ryzyka – element konstytutywny projektu partnerstwa publiczno-prywatnego. Albowiem jak stanowi art. 1 ust. 2 ustawy o PPP: partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Ponadto – w świetle art. 3a, który reguluje obowiązek sporządzenia przez podmiot publiczny przed wszczęciem postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności przy wykorzystaniu wyłącznie środków publicznych – dokonując takowej oceny podmiot publiczny uwzględni w szczególności zakładany podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, szacowane koszty cyklu życia przedsięwzięcia i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników, jeżeli takie opłaty są planowane, oraz warunki ich zmiany. Równocześnie warto zaznaczyć, że podział zadań i ryzyk to jedno z potencjalnych kryteriów oceny ofert, zawartych w otwartym katalogu w art. 6 ust. 3 ustawy o PPP.

Węzłowy charakter „zadania” jest tym samym niepodważalny. Przy poszukiwaniu wypełnienia treścią określenia „zadanie” nie będą użyteczne np. rozważania na temat zadań publicznych, gdyż nie o tego typu zadania tutaj chodzi – choć wszystko, co dzieje się w ramach projektu PPP, jest w sposób bliższy lub dalszy związane z określonymi zadaniami publicznymi. Trzeba tym samym odwołać się do znaczenia powszechnego. Co o „zadaniu” pisał Witold Doroszewski? „Zadanie – to, co należy wykonać, osiągnąć; cel, obowiązek, polecenie, dzieło”⁶. Można więc stwierdzić, że zadanie w projekcie PPP to określony obowiązek, powiązany bezpośrednio lub pośrednio z realizacją zadania publicznego czy celu publicznego.

5 T.j. DzU z 2017 r., poz. 1834, dalej: ustawa o PPP.

6 Słownik języka polskiego pod red. Witolda Doroszewskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, dostęp internetowy: <http://doroszewski.pwn.pl/haslo/zadanie/> (dostęp: 02.05.2019 r.).

Relacja zadania i ryzyka

Najkrócej można tę relację zobrazować w sposób następujący: każde zadanie wiąże się z określonym ryzykiem, natomiast nie każde ryzyko w projekcie PPP jest ściśle powiązane z określonym zadaniem – choć jego wystąpienie wiąże się z koniecznością podjęcia określonych czynności, co także można potraktować jako zadanie. Dla przykładu: dokumentacja projektowa może zawierać błędy – i ktoś musi ponosić ryzyko tychże błędów. Z drugiej strony, ryzyko zaistnienia siły wyższej (*vis maior*) nie jest związane bezpośrednio z konkretnym zadaniem – jednak jej wystąpienie będzie powodowało konieczność zrealizowanie określonych czynności niwelujących skutki *vis maior*, które w świetle powyższych rozważań możemy także potraktować jako zadanie.

Zadania podmiotu publicznego

To oczywisty truizm, ale warty przypomnienia: zarówno zakres zadań, jak i ich charakter w projekcie PPP, znacząco się różnią – w zależności od tego, czy mówimy o zadaniach podmiotu publicznego, czy o zadaniach partnera prywatnego. Przypomnieć tu należy przemożny wpływ ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷ na partnerstwo publiczno-prywatne. Choć w projektach PPP zakres zaangażowania podmiotu publicznego jest większy niż w przypadku tradycyjnego zamówienia (podobnie jak partnera prywatnego), to pewne elementy znane powszechnie z relacji zamawiający – wykonawca, pozostają aktualne.

Zadania podmiotu publicznego można podzielić na te *sensu largo* i *sensu stricto*. Pierwsze wiążą się z całą realizacją projektu, drugie zaś wynikają z ustawy o PPP i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Katalog zadań w szerszym znaczeniu, czyli tych niekoniecznie unormowanych w umowie o PPP, jest bardzo obszerny – i zdecydowanie bardziej obszerny w przypadku podmiotu publicznego. To strona publiczna sporządza ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia, przeprowadza testy rynku, przygotowuje całą procedurę. Choć w trakcie dialogu konkurencyjnego rozmaite elementy mogą stanowić przedmiot negocjacji, to początkowa dokumentacja wyznacza jego ramy. Jeżeli zostaną one źle skonstruowane, to mogą zniweczyć starania wszystkich zainteresowanych – np. ze względu na to, że realizacja

7 T.j. DzU z 2018 r., poz. 1986.

projektu wymagałaby dokonania istotnych zmian w dokumentacji, co jak wiemy nie jest możliwe po ogłoszeniu postępowania. Wiąże się z tym inne zadanie w szerokim rozumieniu: efektywne prowadzenie postępowania. Ze względu na to, że strona prywatna angażuje do prowadzenia negocjacji szeroki zespół (co często czyni także strona publiczna), to postępowanie powinno być prowadzone jak najsprawniej.

Jakie są zadania w ścisłym znaczeniu, których wykonanie ciąży na podmiocie publicznym? Tutaj niestety należy zastosować odpowiedź: to zależy – i to nie tylko od tego, jakiego sektora dotyczy projekt. Dwa zadania strony publicznej pozwala nam wyróżnić ustawa o PPP – i te zadania wystąpią w każdym projekcie partnerstwa publiczno-prywatnego. Stanowi ona w art. 7 ust. 1 o tym, że przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Jakie zadania wynikają z tego przepisu? Po pierwsze konieczność wniesienia wkładu własnego, którym najczęściej jest nieruchomości, a konkretniej określony tytuł prawny uprawniający partnera prywatnego do korzystania z nieruchomości. Drugie zadanie – choć mniej widoczne – to konieczność zagwarantowania partnerowi wynagrodzenia: czy to w formie pełnej opłaty za dostępność, czy to poprzez umożliwienie czerpania korzyści ze zrealizowanego przedsięwzięcia przy zapewnieniu środków ze strony podmiotu publicznego – w takim wariantcie, co logiczne, w odpowiednio zmniejszonej wysokości.

Wydaje się, że katalog zadań podmiotu publicznego najbardziej determinują losy konkretnego projektu – np. to, czy był przewidywany do realizacji w ramach klasycznego zamówienia publicznego. Jeśli tak, to strona publiczna zazwyczaj posiadać będzie dokumentację projektową, która wejdzie w skład wkładu własnego.

Ponadto, najczęściej to podmiot publiczny jest inwestorem w rozumieniu ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸. Można zwrócić uwagę także na takie zadania podmiotu publicznego, jak konieczność dokonania odbioru zrealizowanych przez partnera prac, co zazwyczaj stanowi podstawę do rozpoczęcia wypłacania partnerowi wynagrodzenia. Na etapie eksploatacji kluczo-

wym obowiązkiem strony publicznej jest podejmowanie działań kontrolnych.

Zadania partnera prywatnego

Podobnie jak w przypadku podmiotu publicznego, także omawiając zadania partnera prywatnego warto ponownie odwołać się do podziału zadań na te *sensu largo* oraz *sensu stricto*.

Jakie są zadania w znaczeniu szerokim? Na przykład możliwie jak najdokładniejsze rozpoznanie własnych możliwości przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Postulat efektywnego prowadzenia negocjacji dotyczy nie tylko podmiotu publicznego. Jeżeli partner wie, że przedsięwzięcie może przerosnąć jego możliwości, to powinien poważnie rozważyć swój udział w postępowaniu – w myśl zasady *primum non nocere*⁹. Albowiem może się okazać, że wszyscy partnerzy na ostatniej prostej dojdą do wniosku – do którego dojście było możliwe już w momencie ogłoszenia postępowania (co nie zawsze ma miejsce) – że z różnych powodów nie złożą oferty. Wtedy to podmiot publiczny pomimo przeprowadzonych negocjacji znajduje się tak naprawdę w punkcie wyjścia – choć bogatszy o doświadczenia wyniesione z tur dialogu. Ponadto można zwrócić uwagę na kwestię rekomendowania przez partnerów jak najbardziej efektywnych rozwiązań oraz prowadzenie negocjacji w taki sposób, aby już po ich zakończeniu – na etapie przedstawienia przez zamawiającego Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – uniknąć setek pytań do SIWZ-u.

Co do zadań *sensu stricto*, to pewne zadania wynikają – podobnie jak w przypadku podmiotu publicznego – z ustawy o PPP, w bezpośrednim związku z umową o PPP. Po pierwsze bowiem, według przywołanego już wcześniej art. 7 ust. 1, przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Tym samym obowiązkiem partnera jest realizacja przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienie w całości albo w części wydatków na jego realizację – albo zapewnienie ich poniesienia przez osobę trzecią, czyli w praktyce instytucję finansującą.

8 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

9 Po pierwsze nie szkodzić.

Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o PPP partner prywatny ma obowiązek bieżącego raportowania podmiotowi publicznemu o stanie realizacji przedsięwzięcia i stanie technicznym składnika majątkowego wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Zasady, szczegółowy tryb oraz częstotliwość raportowania określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Warto także wskazać, iż na mocy art. 11 ust. 1 przywoływanej regulacji, po zakończeniu czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny przekazuje podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, który był wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia – chyba że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi inaczej.

Tak kształtują się podstawowe, ustawowe obowiązki partnera prywatnego. Często – w związku z tym, że to partner jest odpowiedzialny za wykonanie przedsięwzięcia, czyli zazwyczaj zrealizowanie robót budowlanych – to na stronie prywatnej ciąży obowiązek dot. pozyskania wszelkiego rodzaju decyzji i zgód. Na etapie eksploatacji w polskich realiach – z różnych względów – obowiązki partnera zazwyczaj ograniczają się do świadczenia dość wąsko rozumianej usługi utrzymaniowej. W przypadku projektów z zakresu efektywności energetycznej sytuacja jest nieco inna – gdyż w tych projektach na etapie eksploatacji partner prywatny jest zobligowany do osiągnięcia określonych oszczędności w zużyciu energii elektrycznej czy ciepłej.

Mocniejsze światło na zadania partnera rzuca także dwie najbliższe części, dotyczące modeli PPP wyróżnionych ze względu na zakres zadań oraz przykładowych zadań i ich podziałów w ramach konkretnych projektów.

Modele PPP ze względu na zakres zadań partnera

Mówiąc o zadaniach i ich podziale nie sposób nie odwołać się do znanego na całym świecie wyróżnienia różnych szczegółowych modeli PPP – stworzonego na podstawie różnego zakresu projektów, a co za tym idzie – zadań partnera prywatnego. Podział ten kształtuje się następująco¹⁰:

¹⁰ Jest to rozróżnienie dość powszechnie znane, niemniej przy tworzeniu tekstu Autor opierał się na jego brzmieniu zawartym w: Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Badanie PARP, 2012, s. 88-90.

1. Zaprojektuj – Wybuduj (*DB: Design – Build*)

W ramach tego modelu strona publiczna zawiera kontrakt z podmiotem prywatnym na mocy którego strona prywatna zobowiązuje się zaprojektować i wybudować określony obiekt, zgodnie z wymaganiami określonymi przez stronę publiczną. Po wybudowaniu i oddaniu obiektu do użytku, strona publiczna bierze na siebie odpowiedzialność za utrzymanie i zarządzanie obiektem. Powstająca w ramach kontraktu infrastruktura przez cały okres trwania inwestycji pozostaje własnością strony publicznej.

2. Zaprojektuj – Wybuduj – Utrzymaj (*DBM: Design – Build – Maintain*)

Model ten jest podobny do modelu poprzedniego (Zaprojektuj – Wybuduj). Różnica polega jednak na tym, że w ramach realizacji tego typu projektów strona prywatna zajmuje się również utrzymaniem wybudowanego przez siebie obiektu. Odpowiedzialność za świadczenie usług przy wykorzystaniu danego obiektu pozostaje w gestii władzy publicznej.

3. Zaprojektuj – Wybuduj – Eksploatuj (*DBO: Design – Build – Operate lub BTO: Build – Transfer – Operate*)

W ramach tego modelu strona publiczna zawiera kontrakt z podmiotem prywatnym na mocy którego strona prywatna zobowiązuje się zaprojektować i wybudować określony obiekt, zgodnie z wymaganiami określonymi przez stronę publiczną. Po wybudowaniu partner publiczny przekazuje władzy publicznej obiekt, jednakże jeszcze przez jakiś czas (określony kontraktem) działa na terenie obiektu, świadcząc usługi zarabia – niekoniecznie na podstawowej funkcji obiektu (np. partner prywatny buduje szpital, przekazuje obiekt władzy publicznej, ale przez określony czas zarabia świadcząc usługi na rzecz szpitala – pranie, sprząatanie, wyżywienie, itd.). Model ten znany jest również pod nazwą BTO (Build – Transfer – Operate), czyli Buduj – Przekaż – Eksploatuj.

4. Zaprojektuj – Wybuduj – Eksploatuj – Utrzymaj (*DBOM: Design – Build – Operate – Maintain lub BOT: Build – Operate – Transfer*)

Ten model łączy w sobie zaprojektowanie i wybudowanie określonego składnika infrastruktury oraz jego późniejszą eksploatację i utrzymanie. Partner prywatny najpierw projektuje i buduje określony obiekt (zgodnie ze specyfikacją władzy publicznej), następnie eksploatuje i utrzymuje ten obiekt, a po określonym w kontrakcie czasie, zwraca partnerowi publicznego dany obiekt. Ten typ realizacji inwestycji określany jest również

mianem BOT (Build – Operate – Transfer), czyli Buduj – Eksploatuj – Przekaż.

5. Wybuduj – Bądź właścicielem – Eksploatuj – Przekaż (BOOT: Build – Own – Operate – Transfer)

Ten rodzaj realizacji przedsięwzięcia charakteryzuje się tym, że partner prywatny jest właścicielem budowanego składnika infrastruktury. Po wybudowaniu zarządza aktywami i czerpie z tego tytułu korzyści, które mają pokryć nakłady poniesione na wytworzenie infrastruktury oraz zapewnić mu określoną stopę zwrotu. Przychody napływają bezpośrednio od użytkowników tejże infrastruktury, którzy w zamian za korzystanie z niej – uiszczają opłaty na rzecz podmiotu świadczącego usługi. Po pewnym czasie, gdy partner prywatny osiągnie już odpowiedni zysk, infrastruktura przekazywana zostaje nieodpłatnie stronie publicznej.

6. Wybuduj – Bądź właścicielem – Eksploatuj (BOO: Build – Own – Operate)

Model ten bazuje na modelu poprzednim, z tym jednak wyjątkiem, że infrastruktura po czasie zarobkowej eksploatacji przez podmiot prywatny nie musi być przekazana stronie publicznej.

Określone modele zazwyczaj zawierają także komponent „F jak Finance”, albowiem – jak zostało wskazane powyżej – to na partnerze spoczywa zasadniczy ciężar dot. finansowania.

Podział zadań pomiędzy strony

Po pierwsze należy raz jeszcze podkreślić to, że pewne determinanty dotyczące podziału zadań znajdują się w ustawie o PPP – gdyż jak stwierdzono wcześniej, pewne zadania są przypisane niejako automatycznie stronie publicznej lub stronie prywatnej.

Jak przypisywać zadania? Po pierwsze, o ile specyfika projektu nie uzasadnia odstępiania od dotychczasowych rozwiązań w podobnych projektach – właśnie w sposób analogiczny. Rynek PPP w Polsce jest wciąż dość wąski, a co za tym idzie grono partnerów prywatnych zainteresowanych projektami danego typu zasadniczo nie ulega zmianom. W związku z tym rozwiązania wypracowane w toku danego dialogu konkurencyjnego powinny być akceptowalne przez wykonawców. Zresztą jak wskazano, ostateczny podział zadań jest efektem rozmów w ramach dialogu konkurencyjnego, co pozwala na ich dostosowanie. Przy korzystaniu z podziału skonstruowanego w ramach innego postępowania warto pamiętać

o tym, że należy zwrócić się do danego zamawiającego - tak, aby uzyskać od niego informację co do słuszności zastosowanego podziału.

Każde zadanie – o ile to możliwe w świetle przepisów prawa – powinno być przypisane tej stronie, która jest lepiej przygotowana do jego zrealizowania. Posiada większe doświadczenie, większe możliwości techniczne, lepsze kadry. PPP to współpraca – stąd też zarówno strona publiczna, jak i strona prywatna nie mogą przy podziale zadań działać w myśl paradygmatu „im mniej mam zadań, tym lepiej”. Zawsze należy „wyjść ze swojej strefy komfortu” i postawić się w sytuacji drugiej strony. Dzięki temu podział będzie możliwie bliski ideałowi.

Przykłady

Jak może wyglądać przykładowy, uproszczony podział zadań? Klarownie przedstawił takowy Rafał Cieślak – przy czym projekt parkingowy pokazany jest tu jako przykład klasycznego projektu koncesyjnego:

Przykłady inwestycji realizowanych w formule PPP

Budowa szkoły	Budowa parkingu
W takim projekcie partner prywatny odpowiadać może za zaprojektowanie, budowę i sfinansowanie inwestycji, a następnie za jej utrzymanie, w tym konserwację, remonty etc. Natomiast podmiot publiczny świadczy w obiekcie szkolnym usługi edukacyjne i odpowiada za jego bieżącą eksploatację.	W takim projekcie partner prywatny odpowiadać może za zaprojektowanie, budowę i sfinansowanie inwestycji, a następnie jej pełną eksploatację i wynajem miejsc parkingowych użytkownikom. Rola podmiotu publicznego ogranicza się do monitorowania działalności strony prywatnej. ■

Źródło: Rafał Cieślak, w: Podział zadań i ryzyk między partnerami: publicznym i prywatnym, Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce, „Rzeczpospolita” 22 listopada 2018 r., s. 3.

Wstępny podział zadań ujmowany jest już w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania. Niemniej najbardziej interesujące dokumenty z tej perspektywy to opis potrzeb i wymagań, stanowiący załącznik do SIWZ albo dokument określający postanowienia umowne. Przyjrzyjmy się zatem konkretnym projektom.

1. W projekcie termomodernizacyjnym „Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza”, który polegał na modernizacji i rozbudowie istniejącej infrastruktury, w ramach opisu potrzeb i wymagań¹¹ wyróżniono następujące obowiązki partnera prywatnego:

11 Opis potrzeb i wymagań podmiotu publicznego – dotyczy dialogu konkurencyjnego na realizację przedsięwzięcia pn. „Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza” http://www.umz.zgierz.pl/przetargi/?przetargi-miastozgierz_getfile=1&przetargimiastozgierz_fileid=6030 (dostęp: 02.05.2019 r.).

- a) na etapie inwestycyjnym:
- wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej i wykonawczej na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego,
 - uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych oraz innych wymaganych przepisami prawa uzgodnień i pozwoleń w celu przeprowadzenia inwestycji,
 - opracowanie harmonogramu przeprowadzenia inwestycji,
 - przejęcie terenu robót od podmiotu publicznego,
 - przeprowadzenie robót budowlanych zgodnie z PFU, dokumentacją projektową, umową o PPP oraz przepisami prawa,
 - zgłaszanie gotowości do odbiorów częściowych/końcowych,
 - wystąpienie do właściwych organów o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków.

b) na etapie zarządzania:

- monitorowanie poziomu zużycia energii w obiektach, sterowanie oraz programowanie instalacji i urządzeń grzewczych oraz elektrycznych (zarządzanie gospodarką energetyczną),
- dokonywanie konserwacji, napraw, remontów, usuwanie usterek, wymiany uszkodzonych bądź zużytych elementów w zakresie przeprowadzonej modernizacji, mających na celu osiągnięcie efektu energetycznego,
- przeszkolenie zarządców obiektów oraz innych wybranych przedstawicieli Miasta w zakresie zarządzania energią w obiektach oraz użytkowania zainstalowanych urządzeń.

Natomiast obowiązki podmiotu publicznego to:

- pozyskanie i rozliczenie dofinansowania UE na realizację przedsięwzięcia w ramach RPO WŁ 2014-2020,
- wniesienie wkładu własnego pieniężnego (środki pozyskane w ramach dofinansowania) oraz rzeczowego (audyty energetyczne, dokumentacja techniczna),
- pełnienie obowiązków inwestora w rozumieniu Prawa budowlanego,
- zapłata należnego wynagrodzenia partnerowi prywatnemu,
- realizowanie prawa kontroli zgodnie z ustawą o PPP, m.in. poprzez rozliczanie efektu energetycznego przedsięwzięcia.

Szczególny charakter projektu (projekt hybrydowy) jak widać nie wpłynął w znaczący sposób na kształt zadań oraz ich podział.

2. Jak wskazano w dokumentach dot. zamówienia pn. „Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków w Mławie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”¹², do obowiązków partnera prywatnego należy w szczególności:

- przejęcie na podstawie podpisanego przez strony protokołu zdawczo-odbiorczego w dniu podpisania umowy aktualnie funkcjonującej oczyszczalni zlokalizowanej w Mławie oraz realizacji zadań związanych z odbiorem dopływających do oczyszczalni kolektorem grawitacyjnym ścieków i ich oczyszczaniu w sposób ciągły w obiektach i urządzeniach oczyszczalni, oraz Eksploatacji istniejącej oczyszczalni do czasu zakończenia budowy nowej oczyszczalni, jak również przejęcia w tym zakresie wszystkich obowiązków nałożonych przez obowiązujące przepisy prawa na podmioty eksploatujące oczyszczalnie ścieków, w tym partner prywatny zobowiązuje się do skutecznego przeniesienia na zasadach i w terminach określonych w obowiązujących przepisach prawa obowiązującego pozwolenia wodno-prawnego oraz sfinansowania przedsięwzięcia,
- przestrzeganie wszelkich obowiązujących przepisów prawa określających zasady postępowania, transportu, składowania lub zagospodarowywania pozostałości procesowych pochodzących z procesu oczyszczania ścieków, w szczególności osadów ściekowych,
- zaprojektowanie oraz realizacja robót budowlanych dla nowej oczyszczalni zgodnie z wymaganiami określonymi w załączniku nr 3 do umowy – Opisie Przedmiotu Zamówienia, po uprzednim sporządzeniu oraz uzyskaniu dokumentów, w tym także decyzji administracyjnych i uzgodnień wymaganych treścią ww. załącznika,
- utrzymywanie w dobrym stanie technicznym urządzeń i obiektów należących do nowej oczyszczalni i ich eksploatacji w stanie gwarantującym jej ciągłą eksploatację w trakcie realizacji umowy w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymogami niniejszej umowy, w tym w szczególności wymogami zawartymi w załączniku nr 3 do umowy;

¹² Część IV – SIWZ Tom II Wzór umowy, <http://bip.mlaw.pl/zamowienie-publiczne/budowa-i-eksploatacja-oczyszczalni-sciekow-w-mlawie-w-formule-partnerstwa> (dostęp: 02.05.2019 r.).

- podjęcie wszelkich starań, aby prowadzona działalność w zakresie oczyszczania ścieków zapewniała optymalizację kosztów za świadczone usługi,
- zapewnienie niezawodnego działania posiadanych urządzeń pomiarowych poprzez stałe utrzymanie ich właściwego stanu technicznego,
- udostępnianie na każde żądanie Partnera Publicznego jego przedstawicielom dostępu do urządzeń pomiarowych celem dokonania ich odczytu (ustalenie ilości dopływających ścieków do oczyszczalni), oraz w celu pobrania próbek ścieków do wykonania ich analizy jakościowej;
- natychmiastowe powiadamianie podmiotu publicznego o wszelkich awariach urządzenia pomiarowego dopływu ilości ścieków do oczyszczalni i natychmiastowe podjęcie działań zmierzających do usunięcia awarii lub wymiany urządzenia.

Obowiązki strony publicznej to w szczególności:

- dostarczanie wyłącznie do oczyszczalni wszystkich ścieków komunalnych z całego obszaru Miasta Mława oraz z miejskiej sieci kanalizacyjnej należącej do Miasta Mława a znajdującej się poza granicami administracyjnymi Miasta Mława,
- zapewnienie niezawodnego działania posiadanych urządzeń – i zobowiązanie się do:
 - a. udostępniania informacji na temat rodzaju i źródeł substancji niebezpiecznych oraz zanieczyszczeń, które mogą niekorzystnie wpływać na pracę Oczyszczalni oraz pracy przelewów burzowych zainstalowanych na sieci kanalizacyjnej współpracującej z Oczyszczalnią,
 - b. zapewnienia właściwej obsługi systemu sieci kanalizacyjnej, w tym przelewów burzowych tak, aby w przypadku wystąpienia deszczów nawalnych oraz przepływów przekraczających możliwości odbioru ścieków przez Oczyszczalnię zadziałały przelewy burzowe i nie doszło do podtopienia jakichkolwiek terenów,
- zapewnienia partnerowi prywatnemu tytułu prawnego do nieruchomości na podstawie umowy dzierżawy,
- zapewnienia partnerowi prywatnemu niezakłóconego dostępu do nieruchomości w okresie obowiązywania Umowy i na zasadach w niej określonych,
- wspierania – w zakresie zgodnym z przepisami prawa – partnera prywatnego w postępo-

waniach administracyjnych w sprawach związanych z realizacją nowej oczyszczalni oraz eksploatacją;

- uiszczania na rzecz partnera prywatnego wynagrodzenia.

Zakończenie

Jak widać, obowiązki obu stron są zasadniczo podobne we wszystkich projektach PPP. Wynika to z jednej strony z uregulowań zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (ustawa o PPP), z drugiej zaś jest wynikiem przypisywania zadań stronom lepiej przygotowanym do ich wykonania. To przypisywanie odbywa się w oparciu o powszechną wiedzę dot. funkcjonowania sektora publicznego i prywatnego oraz pewną praktykę, która na przestrzeni lat wytworzyła się na polskim rynku PPP.

JAK ONI TO ROBIĄ

W ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” odbywają się wizyty studyjne. Odwiedzano już Niemcy, Francję i Czechy. W związku z tym warto „z lotu ptaka” spojrzeć na ramy prawne funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w tychże państwach.

Niemcy

Jeśli idzie o uregulowania prawne funkcjonujące u naszych zachodnich sąsiadów, to zwrócić uwagę należy na dwie kwestie¹³. Po pierwsze, 16 krajów związkowych w Niemczech ma przypisane dość szerokie zadania i kompetencje. Równocześnie część kompetencji jest przypisana władzom federalnym. W przypadku niektórych zadań – takich jak wojskowe, federalne drogi wodne i infrastruktura kolejowa – działa rząd federalny. W pozostałych sprawach – co do zasady – władze krajów związkowych. Tym samym zakres podmiotów publicznych odpowiedzialnych za dane projekty jest dosyć specyficzny.

Po drugie zaś w Niemczech nie obowiązuje konkretny akt prawny dedykowany projektom PPP lub umowom o PPP, z wyjątkiem przepisu konstytucyjnego dotyczącego administrowania autostradami. W związku z tym to ramy prawa cywilnego i wymogi regulacyjne mają zastosowanie

¹³ Opis został sporządzony na bazie opracowania: Jan Bonhage, Marc Roberts w: Germany, The Public-Private Partnership Law Review. Fifth edition, Law Business Research, London 2019, s. 81-82.

do projektów PPP (np. przepisy dotyczące podatków, ubezpieczeń społecznych, płacy minimalnej, związków zawodowych oraz zdrowia i bezpieczeństwa). Bardziej szczegółowe wymogi wynikają również z przepisów budżetowych, prawa zamówień publicznych i przepisów dotyczących określonych sektorów, takich jak energetyka.

Francja

Co do stanu rzeczy we Francji¹⁴, po pierwsze wskazać trzeba na dwie możliwe ścieżki: koncesyjną i partnerską, regulowane właściwymi aktami prawnymi. Jak wiadomo, Francja to ojczyzna modelu koncesyjnego.

Rozporządzenie w sprawie umowy koncesyjnej stanowi, że umowy koncesyjne muszą zawierać postanowienia dotyczące czasu trwania umowy i taryf mających zastosowanie do użytkowników usług. Rozporządzenie w sprawie umowy koncesyjnej przewiduje również, że umowy koncesyjne mogą zawierać postanowienia dotyczące zrównoważonego rozwoju i celów społecznych. Zasadniczo są to ramowe regulacje. Natomiast w przeciwieństwie do umów koncesyjnych, korzystanie z umów partnerskich jest ściśle unormowane. Planowany projekt m.in. musi być związany z budową, konwersją, utrzymaniem, konserwacją, eksploatacją lub zarządzaniem pracą, sprzętem lub wartościami niematerialnymi niezbędnymi do świadczenia usług publicznych oraz do całości lub części ich finansowania. Również elementy umowy o PPP są precyzyjnie uregulowane – przez co francuskie umowy partnerskie nie odbiegają od umów polskich.

Czechy

O ramach prawnych PPP u naszych południowych sąsiadów wiadomo stosunkowo najmniej¹⁵. W Republice Czeskiej obowiązuje ustawa nr 139/2006 z 14 marca 2006 r. w sprawie procedury koncesyjnej i traktatu koncesyjnego, która weszła w życie 1 lipca 2006 r. roku. W Czechach dyskusja na temat PPP – a co za tym idzie, klasyfikowanie określonych form działania jako PPP – jest szersza, tj. obejmuje zasadniczo prywatyzację, koncesje i publiczno-prywatne spółki typu *joint venture*.

DEFINICJE

Alokacja ryzyk – inaczej: podział ryzyk. W projekcie PPP – jak i szerzej, jakimkolwiek innym – poszczególne ryzyka, np. ryzyko wystąpienia siły wyższej powinny być przypisywane tej stronie umowy, która jest w stanie nimi skuteczniej zarządzać. Innymi słowy, alokacja ma prowadzić do najkorzystniejszego ekonomicznie przypisania odpowiedzialności.

Montaż finansowy – czyli struktura finansowania konkretnego projektu. Niektórzy montażem finansowym nazywają nawet finansowanie projektu z jednego źródła. Wydaje się jednak, że aby uzyskać „montaż”, należy połączyć co najmniej dwa źródła. W przypadku polskich projektów PPP najlepszym przykładem montażu finansowego są tzw. projekty hybrydowe, czyli finansowane w pewnej części ze środków unijnych.

Świadczenia ekwiwalentne – a więc tożsame lub porównywalne, charakterystyczne dla zobowiązań umownych. W stosunku prawnym cechującym się ekwiwalentnością obie strony zaciągają zobowiązania podobnej skali. Ekwiwalentność, jak można się domyślić, stanowi przeciwieństwo nieekwiwalentności. Nieekwiwalentny może być np. stosunek pomiędzy organem a stroną czy też – wracając na grunt prawa cywilnego – relacja pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem (mimo ochrony tego drugiego przez państwo).

14 Opis został sporządzony na bazie opracowania: François-Guilhem Vaissier, Olivier Le Bars, Diane Houriez w: France, The Public-Private Partnership Law Review. Fifth edition, Law Business Research, London 2019, s. 60-61.

15 Opis został sporządzony na bazie artykułu: Radek Jurcik w: Public Private Partnerships and possibilities of their using in the field of Ministry of Agriculture, AGRIC. ECON. – CZECH, 52, 2006 (9): 397-400.

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Redaktor naczelny:

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Autorzy:

Dorota Kaczyńska
Jolanta Kalecińska-Rossi
Robert Kałuża
Anna Latusek
Anna Łopaciuk
Krzysztof Szymański
Marcin Wawrzyniak
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Bartłomiej Zydel

Współpraca:

Grzegorz P. Kubalski
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
biuro@powiatypolskie.pl
www.zpp.pl

Partnerzy projektu:

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju - partner wiodący
Związek Powiatów Polskich
Związek Miast Polskich
Konfederacja Lewiatan
Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Skład i przygotowanie do druku:

Robert Błaszak / Argi
rbłaszak@interia.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia i Agencja Wydawnicza „ARGI” s.c.
R. Błaszak, P. Pacholec, J. Prorok
ul. Żegiestowska 11, 50-542 Wrocław
argi@wr.home.pl
www.argi.pl

Nakład 1500 egz.

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

ISBN 978-83-62251-24-7 Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-57-5 Biuletyn nr 9

ISBN 978-83-62251-58-2 Biuletyn nr 9 (wersja elektroniczna)



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@miir.gov.pl
www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-57-5

Biuletyn nr 9

ISBN 978-83-62251-58-2

Biuletyn nr 9 (wersja elektroniczna)

 .gov.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH

