Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji

RAPORT Z REALIZACJI ETAPU I: ANALIZY PRZEDREALIZACYJNE

WERSJA SKRÓCONA

na potrzeby publikacji

Warszawa, kwiecień 2018 r.

Raport współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
|w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

SPIS TREŚCI

I. SKRÓTY I DEFINICJE ... 3

I. WSTĘP ... 5

II. FAZA 1: BADANIE KONCEPCJI PROJEKTU I DOSTĘPNEJ DOKUMENTACJI ... 5

1. Przedmiot Projektu ... 5
2. Możliwe warianty realizacji Projektu ... 6
3. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu metodą tradycyjną ... 6
4. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu w formule PPP ... 7
5. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu w formule koncesji ... 15
6. Analiza techniczna ... 15
7. Analiza źródeł i możliwości pozyskania dofinansowania ze środków UE ... 17

III. FAZA 2: TESTOWANIE RYNKU ... 19

IV. FAZA 3: REKOMENDOWANY MODEL REALIZACJI PROJEKTU ... 21

1. Porównanie wariantów realizacji Projektu metoda tradycyjną i w formule PPP ... 21
2. Analiza ekonomiczno-finansowa wariantów realizacji Projektu ... 22
3. Rekomendowany model realizacji Projektu w formule PPP/postępowanie na wybór partnera prywatnego ... 25
4. Harmonogram przygotowania Projektu ... 26

V. SPIS TABEL ... 30

VI. SPIS DIAGRAMÓW ... 30

I. SKRÓTY I DEFINICJE

BUDYNEK TGIS	zespół budynków przeznaczonych na cele działalności prowadzonej przez Promotora w ramach TGIS (obejmującej cztery główne działania projektowe: CUW, CPMPI, TPD i Mediateka), którego wybudowanie w ramach Projektu zakłada Promotor.
CPMPI	Centrum Praktyk Modelowania Projektowania i Implementacji.
CUW	Centrum Usług Wspólnych.
DORADCA / WYKONAWCA	wykonawcy wspólnie realizujący Zamówienie Wykonawcze w składzie: Dentons Europe Dąbrowski i Wspólnicy sp.k. z siedzibą w Warszawie, Infralinx Capital Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Fundacja „Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego" z siedzibą w Warszawie oraz Ove Arup & Partners International Limited z siedzibą w Londynie (Wielka Brytania) działający w Polsce w formie oddziału pod nazwą Ove Arup & Partners International Limited sp. z o.o. Oddział w Polsce.
ETAP I	Etap I Zamówienia Wykonawczego, o którym mowa w SOPZW („Przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych").
JSFP	jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu UFP.
JST	jednostka samorządu terytorialnego.
IRR	*Internal Rate of Return* (wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji).
MEDIATEKA	interaktywne zaplecze dydaktyczne dla uczniów, studentów i nauczycieli (Centralna Biblioteka Miejska).
MPZP	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.
NPV	*Net Present Value* (wartość bieżąca netto).
PBP	*Payback period* (okres zwrotu).
PFU	program funkcjonalno-użytkowy.
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne.
PROJEKT / PRZEDSIĘWZIĘCIE	przedsięwzięcie inwestycyjne, obejmujące zaprojektowanie, sfinansowanie i budowę niskoenergetycznego Budynku TGIS wraz ze świadczeniem usług utrzymania technicznego. z uruchomieniem w nich czterech działań projektowych: CUW, CPMPI, TDP oraz Mediateka.
PROMOTOR / MIASTO	podmiot publiczny realizujący Projekt - Gmina Miasto Tarnów.
RAPORT	niniejszy raport skrócony z realizacji Etapu I Zamówienia Wykonawczego („Przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych").
ROZPORZĄDZENIE 1303/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające

	rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (DZ.U.UE L 347 z dnia 20.12.2013 r., s. 320-469 ze zm.).
ROZPORZĄDZENIE WS. RYZYK	rozporządzenie z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz. U. z 2015 r. poz. 284).
SIWZW	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia Wykonawczego.
SOPZW	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia Wykonawczego.
SPÓŁKA PPP	spółka, o której mowa w art. 14 ust. 1 UPPP.
TGIS	Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji.
TPD	Tarnowski Park Doświadczeń.
UFP	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).
UPZP	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).
USG	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).
USP	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.).
UE	Unia Europejska.
UKRBU	ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1920).
UPPP	ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1834).
UPPS	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.)
UVAT	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.).
VAT	podatek od towarów i usług.
VfM	*Value for Money* (dodana wartość ekonomiczna).
ZAMAWIAJĄCY	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
ZAMÓWIENIE WYKONAWCZE	zamówienie udzielone Wykonawcy przez Zamawiającego na podstawie Umowy wykonawczej nr DPA/BDG-III/PT-POWER/3/17-2 w oparciu o umowę ramową nr DPA/BDG-III/PT-POWER/3/17 z dnia 11 stycznia 2017 r., którego przedmiotem jest świadczenie usług doradztwa (prawnego, ekonomiczno-finansowego oraz technicznego) dla strony publicznej przy realizacji Projektu.

I. WSTĘP

Niniejszy materiał powstał na podstawie raportu podsumowującego prace wykonane przez Wykonawcę na rzecz Zamawiającego w zakresie realizacji Etapu I Zamówienia Wykonawczego, zgodnie z wymogami SIWZW i SOPZW. Wykonane prace stanowiły podstawę dla Promotora do podjęcia decyzji o realizacji Projektu w formule PPP. W Raporcie Doradca zastrzegł, że wszelkie założenia dotyczące realizacji Projektu, w tym prawne, ekonomiczno-finansowe, techniczne czy środowiskowe mogą ulegać dalszym modyfikacjom w trakcie prowadzonego postępowania na wybór partnera prywatnego, na podstawie informacji pozyskiwanych przez Promotora i Doradcę od potencjalnych partnerów prywatnych.

W zakresie analizy uwarunkowań prawnych Wykonawca brał pod uwagę stan prawny obowiązujący na dzień 3 października 2017 r.

II. FAZA 1: BADANIE KONCEPCJI PROJEKTU I DOSTĘPNEJ DOKUMENTACJI

1. Przedmiot Projektu

Projekt zakłada zaprojektowanie, budowę i częściowe wyposażenie nowoczesnego, niskoenergetycznego zespołu budynków o powierzchni netto ok. 16.200 m² wraz z zapewnieniem finansowania realizacji Przedsięwzięcia. Budynek TGIS ma być przeznaczony na funkcje biurowe, edukacyjne, ekspozycyjne, laboratoryjne oraz konferencyjno-szkoleniowe, a także na lokalizację infrastruktury IT. Wymienione funkcje mają służyć uruchomieniu w Budynku TGIS czterech działań projektowych, tj.:

- **Centrum Usług Wspólnych (CUW)** - ma zapewnić efektywne przechowywanie, wymianę i udostępnianie danych samorządowych i danych przestrzennych pomiędzy JST w subregionie tarnowskim;
- **Centrum Praktyk Modelowania Projektowania i Implementacji (CPMPI)** - w założeniu ma to być nowoczesne i odpowiadające na potrzeby rynku zaplecze laboratoryjno–techniczne, dające możliwość zdobywania przez uczniów i studentów praktycznych umiejętności i wiedzy, wymaganych przez przemysł inteligentnych specjalizacji;
- **Tarnowskiego Parku Doświadczeń (TPD)** - wedle założeń Promotora ma to być miejsce, w którym przy wykorzystaniu modelowych, zautomatyzowanych i modułowych linii produkcyjnych, wyposażonych w ciąg specjalizowanych stanowisk, będzie można symulować procesy produkcyjne zachodzące we współczesnym manufacturingu i które stworzy możliwość prezentacji prototypowych pomysłów i rozwiązań projektów wdrożeniowych realizowanych w CPMPI;
- **Centralnej Biblioteki Miejskiej (Mediateka)** - w ramach tego działania, przy wykorzystaniu infrastruktury informatycznej CUW, stworzone zostanie wyspecjalizowane, interaktywne multicentrum, pełniące funkcję nowoczesnego, interaktywnego zaplecza dydaktycznego dla nauczycieli, uczniów i studentów z różnych dyscyplin wiedzy, wspierające naukę wybranych dyscyplin.

Wszystkie powyższe działania projektowe mają stanowić komplementarną całość i być zorientowane na odbudowę kadry technicznej i inżynierskiej subregionu tarnowskiego.

1.1. Promotor i jego status prawny

Promotorem jest Gmina Miasta Tarnowa. Promotor jest JST działającą na podstawie przepisów USG i tym samym jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 2 UFP.

1.2. Wstępne założenia Projektu

Głównym przedmiotem Przedsięwzięcia jest zaprojektowanie, sfinansowanie i wykonanie przez wybranego partnera prywatnego robót budowlanych związanych z budową Budynku TGIS wraz z dostawą części wyposażenia, a następnie świadczenie usług utrzymania technicznego nowopowstałej infrastruktury. Budynek TGIS zlokalizowany zostanie na działkach nr: 2/6, 2/7, 2/9 oraz 116 (obręb 164) położonych w Tarnowie. Ta część Przedsięwzięcia miałaby w założeniach Promotora stanowić etap I, przy czym wynagrodzeniem partnera prywatnego za jego realizację byłyby zasadniczo płatności strony publicznej.

Promotor dopuszcza również zabudowę przez partnera prywatnego działki nr 1 z obrębu 164 położonych w Tarnowie obiektem o powierzchni całkowitej do 20.000 m^2 z przeznaczeniem dla usług komercyjnych. Promotor zakłada, że przedmiotowy obiekt mógłby być przeznaczony na funkcje parku technologicznego, gdzie część obiektu służyłaby jako inkubator przedsiębiorczości, a część stanowiłaby powierzchnię biurową lub usługową (ewentualny etap II Projektu).

2. Możliwe warianty realizacji Projektu

W ramach analizy możliwych wariantów realizacji Projektu ocenie poddano wariant tradycyjny oraz model PPP. Dokonano również wstępnej analizy wariantu koncesyjnego realizacji Projektu, jako modelu PPP w szerokim znaczeniu (*sensu largo*).

3. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu metodą tradycyjną

3.1. Aspekty podmiotowe

Promotor, będąc gminą działającą na podstawie przepisów USG, dysponuje osobowością prawną, samodzielnością oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gmina dysponuje również własnym majątkiem. Jako osoba prawna, Promotor może być zatem samodzielnie podmiotem praw i obowiązków, w tym również wszelkich umów służących realizacji Projektu.

Realizacja Przedsięwzięcia przez Promotora uzasadniona jest m.in. tym, że Promotor jest właścicielem nieruchomości przewidzianych pod realizację Projektu, a co za tym idzie Promotor może względnie swobodnie zaciągać zobowiązania dotyczące majątku będącego w jego dyspozycji.

Należy ponadto wskazać, że Promotor jest podmiotem wiarygodnym finansowo, o stabilnej i przewidywalnej płynności finansowej, którego dochody pochodzą z podatków i danin publicznych. Posiadany przez Promotora majątek mógłby stanowić przedmiot realnych zabezpieczeń finansowych w przypadku finansowania Projektu kredytem bankowym.

3.2. Aspekty przedmiotowe

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych metodą tradycyjną polega na tym, że wszystkie kluczowe usługi z punktu widzenia cyklu życia danego projektu, tj. projektowanie, wykonanie robót budowlanych, wyposażenie, finansowanie, a ewentualnie również utrzymanie, zamawiający nabywa od różnych wykonawców w ramach odrębnych zamówień publicznych. W takim scenariuszu każdy z wykonawców, z którymi zawarł umowy zamawiający ponosi odpowiedzialność wyłącznie za powierzone mu zadanie. Wykonawca każdej z wymienionych usług ponosi standardowe ryzyka wynikające z jej charakteru i właściwe dla danego obszaru działalności gospodarczej. Jednocześnie wynagrodzenie wykonawców nie musi zależeć od faktycznej dostępności usługi, ani od rzeczywistego jej wykorzystania.

W ramach metody tradycyjnej wykonania Przedsięwzięcia Wykonawca wskazał i opisał najbardziej typowe modele realizacyjne, tj.:

- Projekt (przetarg) / budowa (przetarg) / kredyt (przetarg) / samodzielne utrzymanie;

- Projekt + budowa (przetarg) / kredyt (przetarg) / samodzielne utrzymanie;
- Projekt + budowa (przetarg) / kredyt (przetarg) / utrzymanie (przetarg);
- Projekt + budowa + utrzymanie (przetarg) / kredyt (przetarg).

Konkluzja:

Wszystkie analizowane potencjalne warianty realizacji Przedsięwzięcia metodą tradycyjną wykazują określone ograniczenia, wynikające z powierzania różnych zadań związanych z wdrożeniem przedsięwzięcia inwestycyjnego różnym wykonawcom. W efekcie zamawiający nie uzyskuje efektu kompleksowości, który jest charakterystyczny dla formuły PPP. Każdy wykonawca ponosi bowiem wyłącznie ryzyka związane z powierzonymi zadaniami, które stanowią jedynie określony wycinek cyklu życia przedsięwzięcia. Ponadto w analizowanych modelach wynagrodzenie wykonawcy, zwłaszcza realizującego roboty budowlane, powinno zostać uiszczone w całości po wykonaniu kontraktu i nie ma w zasadzie możliwości uzależnienia jego wysokości od dostępności wytworzonej infrastruktury. Z uwagi na powyższe, potencjalnie najkorzystniejszą formułą realizacji Projektu metodą tradycyjną byłoby udzielenie kompleksowego zamówienia na zaprojektowanie, budowę i utrzymanie Budynku TGIS. Jednocześnie w każdym z analizowanych wariantów realizacji Przedsięwzięcia środki finansowe niezbędne do przeprowadzenia fazy inwestycyjnej byłyby pozyskiwane w ramach odrębnego zamówienia publicznego na udzielenie kredytu. Zaciągnięty kredyt wpływałby na poziom zadłużenia Promotora.

4. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu w formule PPP

Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 UPPP). Obowiązki stron umowy o PPP powinny być kształtowane w oparciu o art. 7 UPPP. Stosownie do art. 7 ust. 1 UPPP, przez umowę o PPP 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. Partner prywatny ma być zatem nie tylko wykonawcą całego przedsięwzięcia PPP, ale także podmiotem finansującym jego realizację (przynajmniej częściowo).

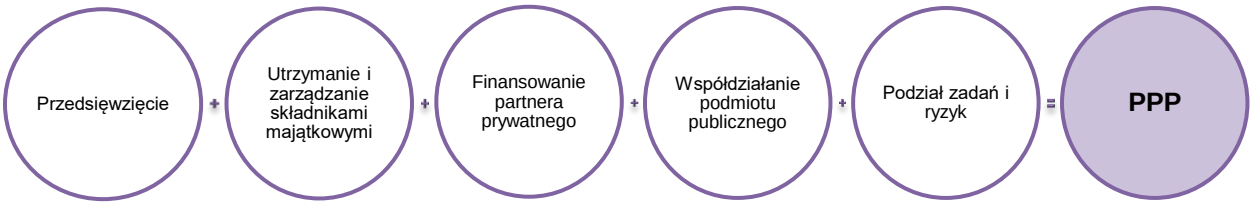

Diagram nr 1 Elementy konstytutywne przedsięwzięć PPP
Źródło: Opracowanie własne Doradców

4.1. Aspekty podmiotowe

Przedsięwzięcie PPP jest realizowane w ramach współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Pojęcia podmiotu publicznego i partnera prywatnego wyznaczają tym samym podmiotowy aspekt współpracy podejmowanej na podstawie przepisów UPPP.

Konkluzja:

W odniesieniu do Przedsięwzięcia nie ulega wątpliwości, że Promotor jest podmiotem publicznym w

rozumieniu UPPP, bowiem jako JST jest on jednocześnie JSFP, o której mowa w art. 9 pkt 2 UPPP.

Partnerem prywatnym w rozumieniu art. 2 pkt 2 UPPP może być *przedsiębiorca* lub *przedsiębiorca zagraniczny*.

4.2. Aspekty przedmiotowe

Zadania własne JST

Stosownie do art. 6 ust. 1 USG, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Ustawodawca określił w przepisie art. 7 ust. 1 USG zakres zadań własnych gminy, przy czym nie jest to katalog zamknięty. Z przepisów szczególnych wynikać mogą inne zadania własne gminy lub uszczegółowienie zadań wskazanych w omawianym przepisie.

Konkluzja:

W odniesieniu do Projektu można założyć, że jego realizacja będzie służyć wykonywaniu zadań własnych Promotora w następujących obszarach:

- ład przestrzenny i gospodarka nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1 USG);
- działalność w zakresie telekomunikacji (art. 7 pkt 3a USG);
- edukacja publiczna (art. 7 pkt 8 USG);
- promocja gminy (art. 7 pkt 18 USG);
- współpraca ze społecznościami lokalnymi (art. 7 pkt 20 USG).

Dodatkowo należy wskazać, że art. 10a-10d USG do nieobligatoryjnych zadań własnych gminy zalicza tworzenie centrów usług wspólnych, przy czym analogiczne regulacje w odniesieniu do samorządów powiatowych zawierają art. 6a-6d USP. Budowa Budynku TGIS, z uwagi na zamiar umieszczenia w nim infrastruktury przeznaczonej na cele CUW, bez wątpienia realizuje również zadania własne Promotora w tym obszarze.

W odniesieniu do obiektu przewidzianego pod zabudowę komercyjną (na działce nr 1 w obrębie 164), w tym na potrzeby inkubatora przedsiębiorczości, ustalenie odpowiedniej podstawy prawnej w przepisach USG jest natomiast kwestią problematyczną. Powyższe oznacza, że etap II Projektu, z na jego potencjalnie silnie komercyjny charakter, powinien być włączony do zakresu rzeczowego Projektu jedynie jako pewien wariant realizacyjny dla partnera prywatnego w zakresie potencjalnych pożytków, stanowiących ekwiwalent dla finansowego zaangażowania tego podmiotu w realizację Budynku TGIS, a zatem *de facto* element wynagrodzenia strony prywatnej.

Przedsięwzięcie

Przedmiotem współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach PPP ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia. Definicję *przedsięwzięcia* uregulowano w art. 2 pkt 4 UPPP. W myśl przywołanego przepisu, przedmiotem przedsięwzięcia może być:

(i) budowa lub remont obiektu budowlanego;

(ii) świadczenie usług;

(iii) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność; lub

(iv) inne świadczenie;

przy czym wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Diagram nr 2 Zakres przedmiotowy przedsięwzięcia na gruncie UPPP
Źródło: Opracowanie własne Doradców

Konkluzja:

Zdaniem Wykonawcy, Przedsięwzięcie w zakresie planowanym przez Promotora spełnia definicję przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów UPPP. Zakres zadań powierzonych partnerowi prywatnemu obejmie bowiem zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych związanych z budową Budynku TGIS wraz z jego częściowym wyposażeniem, przy czym partner prywatny jednocześnie środki finansowe na realizację tych zadań. Następnie, po zakończeniu fazy inwestycyjnej Projektu, partner prywatny będzie świadczył usługi utrzymania technicznego Budynku TGIS i dostarczonego wyposażenia.

Współpraca stron umowy o PPP i współdziałanie podmiotu publicznego

Przedmiotem PPP ma być *wspólna* realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym, a partnerem prywatnym. Partnerstwem publiczno-prywatnym będzie zatem tylko taka relacja kontraktowa stron umowy o PPP, która nosi znamiona wspólności.

W odniesieniu do podmiotu publicznego, obowiązek współdziałania w celu realizacji przedsięwzięcia PPP zostaje dodatkowo podkreślony w art. 7 ust. 1 UPPP. W przypadku partnera prywatnego z samej natury formuły PPP wynika bowiem, że w głównej mierze to na nim spoczywają obowiązki związane z prawidłową realizacją projektu.

Konkluzja:

Założeniem Projektu jest jego wspólna realizacja przez Promotora i partnera prywatnego. Strony umowy o PPP będą dążyć do wspólnego celu, jakim jest budowa Budynku TGIS i jego częściowe wyposażenie, a następnie utrzymywanie tej infrastruktury w należytym stanie technicznym. Działania partnera prywatnego w powyższym zakresie mają stworzyć Promotorowi warunki do wdrożenia czterech planowanych działań projektowych, tj. CUW, CPMPI, TPB oraz Mediateki.

W ramach umowy o PPP, Promotor wniesie wkładem własnym dokumentację przygotowaną dla realizacji Przedsięwzięcia, umożliwi partnerowi prywatnemu korzystanie z nieruchomości, na której zlokalizowany będzie Budynek TGIS pod określonym tytułem prawnym, a partner prywatny

zaprojektuje, sfinansuje i wykona roboty budowlane oraz dostawy, w tym dokonana montażu wyposażenia, po czym będzie utrzymywać Budynek TGIS oraz określone elementy wyposażenia przez ustalony w umowie czas.

Podział zadań i ryzyk

Wspólna realizacja przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym, a partnerem prywatnym ma opierać się w ramach PPP m.in. na podziale zadań i ryzyk. Doktryna prawnicza wyróżnia przy tym bardzo szeroki i niejednolity katalog typowych ryzyk dla przedsięwzięć PPP. Pewnym ułatwieniem dla podmiotów publicznych realizujących przedsięwzięcia PPP mogą być przepisy Rozporządzenia ws. ryzyk, w których ustawodawca wskazał trzy najczęściej występujące kategorii ryzyka w projektach PPP, tj.:

- ryzyko budowy (zwane również ryzykiem konstrukcyjnym);
- ryzyko dostępności;
- ryzyko popytu (często określane również jako ryzyko ekonomiczne, choć wydaje się, że zakres pojęcia ryzyka ekonomicznego jest szerszy niż ryzyka popytu).

Konkluzja:

Podział zadań i ryzyk w ramach umowy o PPP na realizację Projektu ukształtowany zostanie w toku procedury zmierzającej do wyboru partnera prywatnego, w wyniku negocjacji prowadzonych przez Promotora z partnerami prywatnymi. Wstępnie można założyć, że większość ryzyk związanych z prawidłowym i terminowym wykonaniem robót budowlanych i zapewnieniem dostaw określonego w umowie o PPP wyposażenia, zapewnieniem finansowania realizacji Przedsięwzięcia oraz zapewnieniem dostępności Budynku TGIS zostanie przypisana w zasadniczej części partnerowi prywatnemu. Na Promotorze mogą natomiast spoczywać niektóre ryzyka budowlane (np. związane z ewentualną koniecznością uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ryzyko archeologiczne), część ryzyk prawnych i regulacyjnych oraz ryzyko polityczne. Powyższy wstępny model podziału ryzyka będzie jednak podlegał negocjacjom z partnerami prywatnymi.

Wynagrodzenie partnera prywatnego

Umowa o PPP jest wykonywana przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem. Wynagrodzenie partnera prywatnego może przybrać różne formy (brak jest jego legalnej definicji w przepisach UPPP), przy czym najczęściej polega ono na zapłacie sumy pieniężnej przez podmiot publicznego lub na pobieraniu przez partnera prywatnego pożytków z przedmiotu PPP, choć dopuszczalne są również inne formy wynagrodzenia.

Należy również podkreślić, że przyjęty w ramach przedsięwzięcia model wynagrodzenia ma również decydujący wpływ na wybór podstawy prawnej wyboru partnera prywatnego (art. 4 UPPP).

4.2.1. Prawo do pobierania pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia

Konkluzja:

W ramach Przedsięwzięcia partner prywatny mógłby, czysto teoretycznie, czerpać przychody z wynajmu powierzchni użytkowych i lokali w Budynku TGIS. Ten wariant nie jest jednak rekomendowany z uwagi na to, że w ramach TGIS Promotor oczekuje realizacji celów publicznych, a nie komercyjnych. Nie jest nawet jasne, czy powierzchnie w Budynku TGIS będą udostępniane przez Promotora na zasadach odpłatnych.

Jednocześnie w ramach ewentualnego etapu II Przedsięwzięcia Promotor przewiduje budowę obiektu o charakterze komercyjnym. Przychody uzyskiwane przez partnera prywatnego

z zagospodarowania tej nieruchomości miałyby w ocenie Promotora stanowić element wynagrodzenia partnera prywatnego. W ocenie Doradcy byłoby to dopuszczalne, przy czym należy przyjąć, że byłyby to przychody pozyskiwane nie z wykorzystania przedmiotu Przedsięwzięcia (za ten należy uznać Budynek TGIS), ale z wykorzystania innego składnika włączonego do Projektu.

4.2.2. Płatności podmiotu publicznego – opłata za dostępność

Umowa o PPP może przewidywać, że wynagrodzenie partnera prywatnego w całości pochodzić będzie z płatności budżetowych Promotora. Model wynagrodzenia partnera prywatnego w postaci płatności podmiotu publicznego, zakłada co do zasady, że wysokość tych płatności jest uzależniona od dostępności przedmiotu partnerstwa (tzw. opłata za dostępność).

Konkluzja:

W ramach Przedsięwzięcia zastosowanie modelu wynagrodzenia opartego o opłatę za dostępność jest rozwiązaniem rekomendowanym przez Doradcę. Wytwarzana w ramach Projektu infrastruktura (Budynek TGIS wraz z wyposażeniem) ma być przeznaczona na cele publiczne, a tym samym nie przewiduje się jej udostępniania na zasadach komercyjnych.

4.3. Modele organizacyjne PPP

Wykonawca wskazał, iż realizacja przedsięwzięć PPP może odbywać się zasadniczo w dwóch podstawowych modelach organizacyjnych, wyodrębnianych ze względu na formę współpracy stron umowy o PPP. Przedmiotowe modele to:

- kontraktowe PPP;
- zinstytucjonalizowane PPP.

Kontraktowe PPP

Współpraca stron w ramach modelu kontraktowego PPP polega na tym, że za realizację przedsięwzięcia odpowiada bezpośrednio i wyłącznie partner prywatny, będący stroną umowy o PPP. Obciąża go całość zobowiązań wynikających z umowy o PPP, w tym w szczególności obowiązek zapewnienia finansowania na realizację przedsięwzięcia, obciąża partnera prywatnego. Partner prywatny jest zatem nie tylko stroną umowy o PPP, ale także stroną umowy kredytowej zawartej z instytucją finansową.

Zaletą kontraktowego modelu PPP jest klarowna struktura podmiotowa umowy, ograniczona jedynie do podmiotu publicznego i partnera. Spłaszczenie struktury organizacyjnej tylko do stron umowy o PPP wiąże się także ze zmniejszeniem kosztów realizacji przedsięwzięcia.

Zinstytucjonalizowane PPP

Model zinstytucjonalizowanego PPP (określany również jako model Spółki PPP) zakłada utworzenie przez strony umowy o PPP spółki celowej z udziałem zarówno partnera prywatnego, jak i podmiotu publicznego.

Model zinstytucjonalizowanego PPP znajduje oparcie w przepisach art. 14-16 UPPP.

Podstawowym ograniczeniem modelu zinstytucjonalizowanego PPP jest komplikacja struktury podmiotowej i kontraktowej przedsięwzięcia, jak i wzrost kosztów związanych z jego realizacją (kapitał zakładowy Spółki PPP, koszty zarządu). W efekcie w praktyce rynkowej ten model występuje bardzo rzadko.

Konkluzja:

W przypadku Projektu rekomendowanym modelem organizacyjnym jego realizacji jest model kontraktowego PPP. Wynagrodzeniem partnera prywatnego będą bowiem płatności podmiotu publicznego, a zakres obowiązków powierzonych stronie prywatnej na etapie eksploatacyjnym ograniczy się do czynności związanych z utrzymaniem technicznym.

4.4. Możliwość wykorzystania środków z UE w montażu finansowym

Doradca zbadał możliwość realizacji Przedsięwzięcia w formule PPP z wykorzystaniem dofinansowania z funduszy UE. Tego typu projekty, wykorzystujące w montażu finansowym środki unijne, określa się mianem *hybrydowego PPP*.

Podstawę prawną dla realizacji projektów hybrydowych wyznaczają przepisy Rozporządzenia 1303/2013 (Rozdział II w Tytule VII) oraz UPPS. Uregulowana w art. 2 pkt 25 Rozporządzenia 1303/2013 definicja PPP (*„forma współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału”*) jest na tyle szeroka, że obejmuje nie tylko PPP w rozumieniu UPPP, ale przykładowo również współpracę między sektorem publicznym i prywatnym opartą na UKRBU.

Z kolei przepisy UPPS posługują się pojęciem *projektu hybrydowego*, który polega na wspólnej realizacji projektu przez PPP w rozumieniu art. 2 pkt 24 Rozporządzenia 1303/2013, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej. Definicja *inwestycji infrastrukturalnej* uregulowana w UPPS natomiast wprost odnosi się do definicji *przedsięwzięcia* z art. 2 pkt 4 UPPP, nieznacznie zawężając jednak jej zakres, bowiem jest nią:

- budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego; lub
- wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność;

połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

Konkluzja:

Biorąc pod uwagę założenia Projektu należy uznać, że może on zostać zakwalifikowany jako operacja PPP w rozumieniu art. 2 pkt 25 Rozporządzenia 1303/2013 oraz projekt hybrydowy, w którym mowa w art. 34 ust. 1 UPPS. Jednocześnie wybór partnera prywatnego powinien zostać dokonany w oparciu o przepisy szczególne, do których można zaliczyć UPPP, UKRBU lub UPZP.

4.5. Zastosowanie formuły PPP w kontekście finansów publicznych

4.5.1. Zabezpieczenie środków na realizację przedsięwzięcia PPP

Realizacja przedsięwzięć PPP wiąże się z koniecznością zabezpieczenia środków na ich realizację przez podmiot publiczny. W przypadku podmiotów publicznych będących JST, zastosowanie znajdą przede wszystkim przepisy UFP dotyczące uchwalania budżetu JST oraz WPF.

W przypadku uchwały budżetowej, art. 212 UFP do jej obligatoryjnych elementów zalicza m.in. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu JST, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (zgodnie z ich definicjami określonymi w art. 236 UFP), jak również kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST.

Obowiązkiem organów administracji samorządowej jest w przypadku projektów PPP również uwzględnienie wydatków na planowane przedsięwzięcia w WPF. Jak wynika z art. 226 UFP, WPF powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitu wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, w tym związane z realizacją umów o PPP. Przepisy UFP nie wskazują momentu, w którym powinna zostać podjęta uchwała ws. WPF, upoważniająca zarząd JST do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięcia PPP, a zatem uwzględniająca wydatki związane z realizacją danego projektu w uchwalonej WPF. W świetle przepisów UFP nie jest zatem wymagane, aby środki na realizację umowy o PPP zostały zabezpieczone w uchwale w sprawie WPF już na moment ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego. Wymogu takiego nie przewidują również przepisy UPZP.

Konkluzja:

Promotor, jako JST zobowiązana do stosowania przepisów UFP, będzie zobowiązany do zabezpieczenia środków na realizację Projektu zarówno w uchwale budżetowej, jak i w WPF.

W przypadku uchwały budżetowej Promotora, wydatki na realizację umowy o PPP będą musiały zostać zabezpieczone w uchwale dotyczącej roku budżetowego, w którym Promotor poniesie pierwsze wydatki z tytułu realizacji umowy. Poszczególne wydatki będą musiały zostać zaklasyfikowane jako majątkowe lub bieżące. Promotor będzie przy tym zobowiązany do podjęcia uchwały budżetowej co do zasady do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Jednocześnie Promotor, jako JST, będzie zobowiązany do ujęcia wydatków na realizację Przedsięwzięcia w uchwale w sprawie WPF. Ich ujęcie nastąpi poprzez zawarcie w uchwale w sprawie WPF (a najpewniej – uchwale w sprawie zmiany obowiązującej WPF) upoważnienia dla Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją Projektu. Z obecnych uregulowań nie wynika, by takie upoważnienie musiało zostać udzielone już w chwili wszczęcia postępowania na wybór partnera prywatnego do realizacji Przedsięwzięcia. Uchwała ws. WPF, na podstawie której zostaną w niej uwzględnione wydatki na realizację Projektu, będzie mogła zostać podjęta już po wyborze oferty najkorzystniejszej, a przed podpisaniem umowy o PPP.

4.5.2. Dług publiczny

Zawarcie przez Promotora umowy o PPP, z której będzie wynikał obowiązek uiszczania opłaty za dostępność, Doradca ocenił z punktu widzenia zasad zaciągania długu publicznego.

O tym, czy dana umowa o PPP wpływa na poziom długu publicznego przesądza ustalony w kontrakcie model podziału ryzyk. Stosownie do art. 18a ust. 1 UPPP, zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu - z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy. Ponoszenie większości ryzyka rozumiane powinno być przy tym jako odpowiedzialność przede wszystkim finansowa jednej ze stron umowy o PPP za skutki wystąpienia danego zdarzenia w stopniu całkowitym lub większym niż druga strona.

4.5.3. Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Od 1 stycznia 2014 r. JST przy planowaniu budżetu są zobowiązane uwzględniać tzw. indywidualny wskaźnik (limit) zadłużenia. Jest to obecnie jedyna kategoria odnoszącą się do zdolności zadłużeniowej JST, decydująca o ich zdolności do obsługi istniejących i zaciągania nowych zobowiązań. Indywidualny wskaźnik zadłużenia został oparty o wysokość nadwyżki operacyjnej. W świetle powyższego, dla JST realizujących przedsięwzięcia w formule PPP istotnego znaczenia

nabiera kwestia potencjalnego wpływu wydatków z umów o PPP na nadwyżkę operacyjną. UFP wyróżnia dwie kategorie wydatków budżetu JST:

- **bieżące** (art. 236 ust. 3 UFP)
- **majątkowe** (art. 236 ust. 4 UFP).

Umowa o PPP może wyodrębniać w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego wysokość płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, spełniających przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu art. 124 ust. 4 albo art. 236 ust. 4 UFP.

Konkluzja:

Biorąc pod uwagę wstępne założenia Projektu, w ocenie Doradcy Przedsięwzięcie może zostać ustrukturyzowane w taki sposób, że umowa o PPP na jego realizację nie będzie wpływała na poziom długu publicznego. Proponowany zakres rzeczowy Projektu zakłada bowiem przeniesienie na partnera prywatnego większości ryzyka budowy oraz większości ryzyka dostępności na etapie eksploatacji Budynku TGIS, co w świetle art. 18a UPPP oznaczałoby, że umowa o PPP nie wpływa na poziom państwowego długu publicznego.

Wynagrodzenie partnera prywatnego określone w umowie o PPP, w przypadku realizacji Projektu w modelu opłaty za dostępność, zostanie podzielone na dwie główne części, tj. część inwestycyjną oraz część bieżącą. Wydatki budżetowe Promotora przeznaczone na wynagrodzenie partnera prywatnego w części inwestycyjnej stanowić będą wydatki majątkowe. Z kolei wydatki z tytułu części bieżącej wynagrodzenia partnera prywatnego będą w budżecie Promotora klasyfikowane jako wydatki bieżące.

4.6. Obowiązki podatkowe w zakresie podatku VAT

Realizacja przedsięwzięcia PPP wiąże się z określonymi obowiązkami podatkowymi, w tym w zakresie podatku VAT. Istotna jest kwestia momentu powstania obowiązku podatkowego w związku ze świadczeniami partnera prywatnego wykonywanymi w ramach umowy o PPP. Kwestia ta dotyczy zasadniczo tych przedsięwzięć PPP, w których wynagrodzenie partnera prywatnego przyjmuje formę opłaty za dostępność.

W tego typu przedsięwzięciach z punktu widzenia podmiotów publicznych będących JST istotne będzie wyodrębnienie w wynagrodzeniu partnera prywatnego części inwestycyjnej, ponoszonej na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych, oraz części bieżącej uiszczanej partnerowi prywatnemu z tytułu świadczonych przez niego na etapie eksploatacji usług. Jednocześnie obie części wynagrodzenia będą uiszczane zasadniczo w toku całego okresu trwania umowy o PPP, co wiąże się z koniecznością rozłożenia w czasie wynagrodzenia za realizację fazy inwestycyjnej.

Rozdzielenie wynagrodzenia partnera prywatnego na dwie odrębne części podyktowane jest nie tylko interesem podmiotów publicznych związanym z możliwością zaklasyfikowania części ponoszonych z tego tytułu wydatków jako wydatków majątkowych, ale również wymogami UVAT.

Kwestie związane z zasadami rozliczania VAT i CIT przez partnera prywatnego w umowach PPP zostały przedstawione w Objaśnieniach podatkowych Ministra Rozwoju i Finansów z 1 grudnia 2017 r. - Rozliczenia w zakresie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych transakcji realizowanych w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Konkluzja:

Realizacja Przedsięwzięcia w modelu opłaty za dostępność będzie wiązała się z koniecznością uwzględniania zasad wynikających z przepisów UVAT określających moment powstania zobowiązania podatkowego. Część inwestycyjna wynagrodzenia byłaby rozliczana na podstawie jednej faktury VAT wystawionej przez partnera prywatnego, przy czym zapłata następowałaby w ratach, na podstawie terminów określonych w umowie o PPP lub załączniku do umowy (harmonogram spłaty faktury inwestycyjnej). Partner prywatny byłby zobowiązany do jednorazowej zapłaty podatku VAT po zakończeniu fazy inwestycyjnej Projektu, na podstawie wystawionej faktury VAT. Z kolei część bieżąca wynagrodzenia partnera prywatnego byłaby regulowana przez Promotora na podstawie odrębnych faktur VAT, wystawianych po zakończeniu poszczególnych okresów rozliczeniowych określonych w umowie o PPP. Podatek VAT byłby uiszczany okresowo, na podstawie faktur VAT wystawianych z tytułu świadczenia usług w poszczególnych okresach rozliczeniowych.

5. Analiza możliwości i uwarunkowań realizacji Projektu w formule koncesji

Doradca ocenił również możliwość realizacji Projektu w formule koncesji. Instytucja koncesji na roboty budowlane oraz koncesji uregulowana została w przepisach UKRBU. Podkreślenia wymaga przy tym, że UKRBU może stanowić zarówno samodzielną podstawę prawną do zawarcia umowy koncesji na roboty budowlane lub koncesji na usługi, jak również, stosownie do art. 4 ust. 1 UPPP, potencjalną podstawę prawną wyboru partnera prywatnego, mającą również w takim przypadku zastosowanie do samej umowy o PPP.

Na podstawie umowy koncesji na roboty budowlane zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych za wynagrodzeniem stanowiącym wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz płatnością (art. 3 ust. 1 i 2 pkt 1 UKRBU).

Konkluzja:

W świetle założeń Projektu, w ocenie Doradcy do jego realizacji nie byłoby ekonomicznie uzasadnione zastosowanie modelu koncesyjnego. Wobec kapitałochłonności Projektu i ograniczonych możliwości w zakresie generowania odpowiednio wysokich przychodów z eksploatacji Budynku TGIS, stwierdzić należy, że istnieje niskie prawdopodobieństwo wpłynięcia oferty od wykonawcy, który przejmie na siebie ryzyko ekonomiczne, nie oczekując przy tym żadnych płatności ze strony Promotora lub oczekując jedynie płatności nieznacznych w odniesieniu do wartości inwestycji.

6. Analiza techniczna

6.1. Planowany zakres rzeczowy Projektu

Zakres rzeczowy Projektu został wskazany w PFU i zakłada zaprojektowanie i budowę Budynku TGIS o przybliżonej powierzchni ok. 16.200 m^2, zlokalizowanego na działkach nr 2/6, 2/7, 2/9 i 116, w obrębie 164 o powierzchni ok. 1 ha. W PFU zasygnalizowano także możliwość realizacji etapu II Przedsięwzięcia, którego lokalizacja przewidywana jest na działce nr 1 w obrębie 164, na której docelowo ma powstać obiekt/y o planowanej powierzchni całkowitej do 20.000 m^2 z przeznaczeniem na cele komercyjne. Możliwość i zasadność włączenia tego etapu do Projektu były jedną z kwestii poruszonych z uczestnikami testowania rynku, o którym mowa w Części III Raportu.

Powierzchnia netto	**16 228,8 m^2**
A. Powierzchnia użytkowa	5 836,3 m^2

CUW	2 157,7 m^2
CPMPI	1 023,6 m^2
TPD	1 274,0 m^2
Mediateka	1 266,6 m^2
Powierzchnia użytkowa wspólna	114,4 m^2
B. Powierzchnia usługowa	**1 236,3 m^2**
w tym serwerownia	204,5 m^2
C. Powierzchnia ruchu	**9 156,2 m^2**
Powierzchnia zabudowy	4 832,4 m^2
Wysokość hali	15,5 m
Wysokość Budynku TGIS	18,9 m
Kubatura	54 164 m^3

Tabela nr 1 Planowany rozkład powierzchni w Budynku TGIS
Źródło: Opracowanie własne Doradców na podstawie posiadanego przez Promotora PFU

Teren przeznaczony na realizację Przedsięwzięcia został objęty MPZP na podstawie uchwały nr XLIII/590/2013 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, położonego w centralnej części miasta Tarnowa terenu wyznaczonego ulicami: Szpitalną, Słoneczną, Błogosławionego Księdza Romana Sitko, Józefa Poniatowskiego, Franciszka Żwirki, Prostopadłą, Józefa Dwernickiego, Cegielnianą i Bitwy pod Cedynią[1]. Zapisy MPZP zostały następnie zmienione na mocy uchwały nr XI/123/2015 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, położonego w centralnej części miasta Tarnowa terenu wyznaczonego ulicami: Szpitalną, Słoneczną, Błogosławionego Księdza Romana Sitko, Józefa Poniatowskiego, Franciszka Żwirki, Prostopadłą, Józefa Dwernickiego, Cegielnianą i Bitwy pod Cedynią.

Konkluzja:
Teren przeznaczony na realizację Projektu objęty jest MPZP. Zakładając, że Budynek TGIS zostanie zaprojektowany i wykonany w sposób zgodny z postanowieniami MPZP i że jego przeznaczenie będzie zgodne z określonymi w MPZP wymaganiami, wówczas do rozpoczęcia robót budowlanych nie będzie konieczne uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

6.2. Stan prawny nieruchomości

W założeniu Promotora działki o nr 2/6, 2/7, 2/9 i 116 (obręb 164) udostępnione zostaną partnerowi prywatnemu w celu wykonania robót budowlanych związanych z budową Budynku TGIS. Promotor nie wskazał przy tym żadnych oczekiwań co do konkretnej formy prawnej przekazania tych nieruchomości stronie prywatnej. W odniesieniu do działki nr 1 Promotor zakłada, że ta nieruchomość mogłaby zostać przekazana partnerowi prywatnemu celem realizacji zabudowy komercyjnej w drodze przeniesienia prawa własności. W ocenie Promotora, pozyskanie prawa własności przez partnera

[1] Źródło: http://www.zsip.umt.tarnow.pl/isdp/40_Rejestr_MPZP%5C58_Uchwala.pdf.

prywatnego przedmiotowej działki mogłoby w istotny sposób wpłynąć na atrakcyjność ekonomiczną Przedsięwzięcia dla inwestorów prywatnych.

Konkluzja:

Analiza stanu prawnego przedmiotowych nieruchomości wskazuje, że mogą być one włączone do Przedsięwzięcia. Promotor jest właścicielem wszystkich nieruchomości i jednocześnie nie są obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi, ani roszczeniami osób trzecich.

Tytułem prawnym umożliwiającym partnerowi prywatnemu wykonanie robót budowlanych związanych z budową Budynku TGIS może być, w świetle przepisów prawa budowlanego, sama umowa o PPP. W przypadku nieruchomości przeznaczonej na cele komercyjne, jej przekazanie partnerowi prywatnemu najprawdopodobniej przybrałoby formę przeniesienia prawa własności.

6.3. Założenia techniczne Projektu

Promotor jest w posiadaniu koncepcji architektoniczno-urbanistycznej oraz programu funkcjonalno-użytkowego dla Budynku TGIS. W kontekście posiadanej koncepcji architektoniczno-urbanistycznej należy podkreślić, że Promotor posiada do niej autorskie prawa majątkowe, w tym m.in. do wykorzystywania całości lub jej fragmentów do wytworzenia innych utworów oraz korzystania z takich utworów i rozporządzania nimi. Jednocześnie z informacji przekazanych przez Promotora wynika, że dla Projektu nie przeprowadzono analiz środowiskowych.

W ramach analiz przedrealizacyjnych dla Przedsięwzięcia eksperci ds. technicznych Doradcy przeanalizowali zapisy posiadanego przez Promotora PFU. Jednocześnie, w związku z założeniem Promotora dotyczącym niskoenergetyczności Budynku TGIS, w toku analiz szczególną uwagę zwrócono na kwestie gospodarki energetycznej planowanego obiektu, której celem jest osiągnięcie optymalnego poziomu zużycia energii cieplnej i elektrycznej.

Konkluzja:

Przeprowadzona przez Doradcę analiza technicznych aspektów realizacji Przedsięwzięcia wskazuje na konieczność dokonania aktualizacji szeregu założeń określonych w dokumentacji posiadanej przez Promotora, w szczególności w przygotowanym dla Budynku TGIS PFU. W szczególności należy dostosować część założeń do aktualnie obowiązujących norm. Ponadto posiadany przez Promotora PFU w obecnym kształcie nie daje gwarancji, że zrealizowany zostanie cel niskoenergetyczności Budynku TGIS. Wykonawca zwraca również uwagę na rozbieżności występujące między PFU a posiadaną przez Promotora koncepcją architektoniczno-urbanistyczną.

W rezultacie, Doradca rekomenduje przeprowadzenie aktualizacji PFU na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego (Etap IV realizacji Zamówienia Wykonawczego), która z jednej strony będzie uwzględniała uzasadnione uwagi i postulaty partnerów prywatnych, a z drugiej umożliwi włączenie do zakresu rzeczowego Projektu komponentu związanego z efektywnością energetyczną.

7. Analiza źródeł i możliwości pozyskania dofinansowania ze środków UE

W ramach analizy koncepcji Projektu Doradca zweryfikował potencjalne źródła i możliwości pozyskania przez Promotora dofinansowania na realizację Projektu. Wyniki analizy przedstawiono w poniższej tabeli.

Źródło dofinansowania	Działanie	Możliwość uzyskania wsparcia dla Projektu
Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020	Działanie 1.3 Małopolskie centra innowacji	Przy założeniu, że w 2018 r. ogłoszony zostanie nabór projektów, istnieje potencjalna

		możliwość uzyskania wsparcia na działania realizowane w ramach CPMPI oraz TPD. Konieczne jest zachowanie zgodności z Regionalną Strategią Innowacji Województwa Małopolskiego
Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020	Działanie 2.1.1 Elektroniczna administracja	Przy założeniu, że w 2018 r. ogłoszony zostanie nabór projektów, istnieje potencjalna możliwość uzyskania wsparcia na działania realizowane w ramach CUW oraz Mediateki.
Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020	Działanie 2.1.2 Cyfrowe zasoby regionalne	Istnieje potencjalna możliwość uzyskania wsparcia na działania realizowane w ramach Mediateki.
Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020	Działanie 2.1.3 E-usługi w edukacji	Istnieje potencjalna możliwość uzyskania wsparcia na działania realizowane w ramach Mediateki.
Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020	Działanie 12.2 Infrastruktura edukacyjna	Istnieje potencjalna możliwość uzyskania wsparcia na działania realizowane w ramach Mediateki po uprzednim wpisaniu na listę projektów indykatywnych.
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	-	Po przeprowadzeniu analizy, stwierdzono brak działań zgodnych z przedmiotem Projektu oraz typem beneficjenta.
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	-	Po przeprowadzeniu analizy, stwierdzono brak działań zgodnych z przedmiotem Projektu oraz typem beneficjenta.
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	-	Po przeprowadzeniu analizy, stwierdzono brak działań zgodnych z przedmiotem Projektu oraz typem beneficjenta.
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	-	Konkursy w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy zostały zakończone i obecnie nie są kontynuowane.

Fundusze Norweskie i Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)	-	Harmonogramy na 2017 r. w ramach Funduszy Norweskich i Funduszy EOG nie zostały opublikowane.
Program Współpracy Transgranicznej	-	Po przeprowadzeniu analizy w tym zakresie, stwierdzono brak możliwości uzyskania wsparcia na działania planowane do realizacji.

Tabela nr 2 Potencjalne źródła pozyskania dofinansowania na realizację Projektu
Źródło: Opracowanie własne.

Konkluzja:

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę potencjalnych źródeł pozyskania dofinansowania na realizację Projektu ze środków UE, Doradca wskazuje, że obecnie nie ma możliwości pozyskania przez Promotora wsparcia na realizację robót budowlanych związanych z budową Budynku TGIS. Wstępnie możliwe wydaje się natomiast pozyskanie dofinansowania na wyposażenie niezbędne do uruchomienia poszczególnych działań projektowych, które mają być realizowane przez Promotora w Budynku TGIS (CUW, CPMPI, TPD, Mediateka).

III. FAZA 2: TESTOWANIE RYNKU

W ramach Etapu I Zamówienia Wykonawczego, Doradca przeprowadził testowanie rynku. Celem tego działania było zebranie i analiza informacji na temat zainteresowania partnerów prywatnych Projektem, jak również określenie warunków brzegowych realizacji Przedsięwzięcia, zarówno ze strony partnerów prywatnych (przedsiębiorstw budowlano-utrzymaniowych) jak i instytucji finansowych.

Uczestnicy testowania rynku partnerów prywatnych

Udział w testowaniu rynku wzięło ostatecznie 5 partnerów prywatnych:

1) Warbud S.A.;
2) Hochtief PPP Inwestycje Polskie 2 Sp. z o.o.;
3) Gülermak Agir Sanayi Inşaat ve Taahhüt A.Ş., Spółka Akcyjna Oddział w Polsce;
4) NDI S.A.;
5) Strabag Sp. z o.o.

Uczestnicy testowania rynku instytucji finansowych

Udział w testowaniu rynku wzięły ostatecznie 3 spośród wstępnie wytypowanych instytucji finansowych:

1) Bank Gospodarstwa Krajowego;
2) PKO Bank Polski S.A.;
3) Bank Pekao S.A.

Wnioski i rekomendacje

Mając na uwadze odpowiedzi udzielone przez uczestników testowania rynku (partnerów prywatnych i instytucje finansowe) oraz zgłaszane przez nich w toku spotkań i telekonferencji postulaty

i oczekiwania, Doradca przedstawił poniżej najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące realizacji planowanego Projektu.

Wszyscy uczestnicy testowania rynku wyrazili znaczące zainteresowanie Projektem na bazie informacji zawartych w memorandum informacyjnym. Zwiększa to istotnie szanse powodzenia Projektu i pozyskania konkurencyjnych ofert, a także uzyskania wsparcia instytucji finansujących.

Zakres Projektu:

- rekomendowane jest opracowanie jak najprostszej struktury Projektu, obejmującej sfinansowanie, zaprojektowanie, budowę i utrzymanie techniczne Budynku TGIS przez partnera prywatnego w zamian za uiszczaną przez Promotora o opłatę za dostępność, z pominięciem ewentualnych dodatkowych przychodów partnera prywatnego z działalności komercyjnej;
- włączenie do zakresu rzeczowego Projektu elementu komercyjnego, tj. prawa zagospodarowania przez partnera prywatnego na cele komercyjne działki nr 1 i czerpania pożytków z prowadzonej na niej działalności, będzie skutkować wycofaniem się części konsultowanych partnerów prywatnych lub znaczącym wydłużeniem procesu podejmowania decyzji o wzięciu udziału w Projekcie przez część podmiotów prywatnych, jak czasu niezbędnego na przeprowadzenie oceny kredytowej przez instytucje finansowe. Ponadto rozszerzenie Projektu o ten komponent zwiększy znacząco koszty finansowania, a tym samym koszty realizacji Przedsięwzięcia;
- zakres rzeczowy Projektu na etapie eksploatacji może być rozszerzony o obowiązki związane z zarządzaniem przez partnera prywatnego gospodarką energetyczną Budynku TGIS w celu uzyskania zagwarantowanego w ofercie poziomu zużycia energii cieplnej i/lub elektrycznej – wszyscy partnerzy prywatni wyrazili generalną otwartość na uzupełnienie Przedsięwzięcia o ten komponent, z zastrzeżeniem konieczności zapewnienia przez Promotora porównywalności ofert na etapie postępowania na wybór partnera prywatnego i dokładnego określenia standardu eksploatacyjnego;
- możliwe jest rozszerzenie podstawowego zakresu Projektu o wymóg dostarczenia przez partnera prywatnego wyposażenia i jego utrzymania (np. w formule dostawy „pierwszego wyposażenia" użytkowanego i utrzymywanego przez partnera prywatnego przez ok. 5 lat);
- rekomendowany okres trwania umowy o PPP powinien wynosić 18–20 lat (część partnerów prywatnych wskazywała, że tyle powinna trwać faza eksploatacji Budynku TGIS);
- celowe jest przypisanie partnerowi prywatnemu jedynie ryzyk typowych dla projektów PPP dotyczących obiektów kubaturowych i opartych na modelu opłaty za dostępność, takich jak ryzyko finansowania, projektowania, budowy i dostępności. Ryzyko terenu budowy (archeologiczne, geologiczne, zanieczyszczeń środowiska), pozyskania decyzji środowiskowych powinny być przypisane stronie publicznej. Dodatkowo należy przeanalizować kwestię alokacji ryzyk prawnych i makroekonomicznych. Jednocześnie z uwagi na ograniczone zainteresowanie ewentualnymi komercyjnymi elementami Przedsięwzięcia, partnerowi prywatnemu nie należy przypisywać ryzyka popytu (ewentualnie w bardzo niewielkim zakresie dotyczącym dodatkowych usług świadczonych w Budynku TGIS).

Finansowanie:

- montaż finansowy Projektu będzie uwzględniał najprawdopodobniej zarówno dług, jak i wkład własny partnera prywatnego, w proporcji wynoszącej ok. 80-90% (dług) do 20-10% (wkład własny);

- umowa o PPP powinna uwzględniać zapisy postulowane przez instytucje finansowe, które poprawią „bankowalność" Projektu, w tym zdefiniowane procedury rozliczenia między stronami umowy o PPP w przypadku jej rozwiązania (wypowiedzenia), wymóg zastosowania procedur naprawczych i uwzględnienia prawa instytucji finansowej do interwencji w Projekt, podział opłaty za dostępność, zdarzenia odszkodowawcze;
- wymogiem koniecznym dla udzielenia finansowania będzie zawarcie umowy bezpośredniej pomiędzy instytucją finansową i Promotorem (względnie – między instytucją finansową a obiema stronami umowy o PPP);
- opłata za dostępność powinna być waloryzowana z wykorzystaniem wskaźników takich jak wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI), wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, a w części odsetkowej – również z wykorzystaniem wskaźników oprocentowania depozytów i kredytów (WIBOR, LIBOR);
- w przypadku wykorzystania w montażu finansowym Przedsięwzięcia środków z funduszy UE, beneficjentem dofinansowania odpowiedzialnym za ich pozyskanie i rozliczenie powinien być Promotor. Jednocześnie należy wprowadzić wymóg zapewnienia źródeł finansowania w pełnej wysokości, na wypadek również w przypadku nieotrzymania funduszy UE.

Organizacja postępowania:

- należy rozważyć ewentualne uelastycznienie harmonogramu postępowania na wybór partnera prywatnego, w szczególności wydłużenie okresu na złożenie ofert;
- instytucje finansowe należy włączyć na możliwie najwcześniejszym etapie postępowania, w szczególności należy umożliwić im udział w rundach dialogu poświęconych zagadnieniom finansowym;
- rekomendowane jest żądanie od partnerów prywatnych promesy warunkowej (ewentualnie – innego niewiążącego dokumentu wydanego przez instytucję finansową) na etapie składania ofert w postępowaniu, gdyż takie podejście pozwala na skrócenie czasu wstępnej oceny kredytowej banków i prowadzi do usprawnienia procedury przetargowej (skrócenie czasu niezbędnego na przygotowanie i złożenie ofert przez partnerów prywatnych).

IV. FAZA 3: REKOMENDOWANY MODEL REALIZACJI PROJEKTU

Niniejsza część Raportu przedstawia wnioski płynące z porównania dwóch możliwych wariantów realizacji Przedsięwzięcia: metody tradycyjnej i formuły PPP. Doradca zaprezentował wnioski płynące ze zwięzłego porównania obu potencjalnych modeli realizacji Przedsięwzięcia w aspekcie prawno-organizacyjnym oraz wnioski płynące z analizy ekonomiczno-finansowej, efektem której jest przygotowany model finansowy. Podsumowaniem niniejszej części Raportu jest opis rekomendowanego przez Doradcę modelu realizacji Przedsięwzięcia w formule PPP.

1. Porównanie wariantów realizacji Projektu metoda tradycyjną i w formule PPP

Na podstawie przeprowadzonej wstępnej analizy możliwych wariantów realizacji Przedsięwzięcia, mając przy tym na uwadze wykluczenie koncesyjnego modelu jego wdrożenia, Wykonawca dokonał porównania prawno-organizacyjnych aspektów obu potencjalnych wariantów realizacji Projektu. Porównanie obu modeli wskazuje na następujące zalety i przewagi modelu PPP nad modelem tradycyjnym:

- kompleksowość realizacji - model PPP wymusza kompleksową realizację Projektu przez partnera prywatnego, począwszy od projektowania, poprzez wykonanie i sfinansowanie robót

budowlanych oraz częściowe wyposażenie Budynku TGIS, aż po świadczenie usług utrzymania obiektu przez okres określony w umowie o PPP;

- przeniesienie znacznej części ryzyk związanych z realizacją Przedsięwzięcia na jeden podmiot - model PPP wymusza przeniesienie na partnera prywatnego znacznej części zadań i ryzyk, w szczególności ryzyka projektowania i budowy (a co za tym idzie, ewentualnych opóźnień, wzrostu kosztów itp.), ryzyka zapewnienia finansowania i ryzyka zapewnienia dostępności wytworzonej infrastruktury na określonym poziomie;
- możliwość uzależnienia wynagrodzenia partnera prywatnego od dotrzymania przez niego standardu eksploatacyjnego, względnie także od zapewnienia określonego w ofercie poziomu zużycia energii w Budynku TGIS;
- długoterminowa gwarancja jakości i zabezpieczenie należytego wykonania umowy - w umowie o PPP, przez cały okres utrzymania Budynku TGIS, Promotor będzie *de facto* dysponował gwarancją jakości na wykonane roboty budowlane;
- potencjalna neutralność zobowiązań z umowy o PPP na dług publiczny - dzięki odpowiedniemu podziałowi kluczowych ryzyk, zobowiązania Promotora wobec partnera prywatnego z tytułu opłaty za dostępność nie będą skutkować wzrostem poziomu zadłużenia Promotora. W wariancie tradycyjnym każdorazowo Promotor powiększy swój poziom zadłużenia poprzez zaciągnięcie kredytu (względnie, emisję obligacji),
- mniejszy wpływ wydatków z umowy o PPP na indywidualny wskaźnik zadłużenia niż w modelu tradycyjnym - w przypadku tradycyjnego modelu realizacji Projektu budżet Promotora obciążać będą rozchody z tytułu spłaty kapitału kredytu oraz wydatki bieżące na obsługę zadłużenia, tymczasem w modelu PPP budżet Promotora w większości obciążać będą wydatki majątkowe, a tylko częściowo wydatki bieżące.

2. Analiza ekonomiczno-finansowa wariantów realizacji Projektu

W oparciu o wyniki przeprowadzonych analiz przedrealizacyjnych, w tym przede wszystkim założeń prawnych, organizacyjnych i technicznych właściwych dla Projektu w ramach Etapu I Zamówienia Wykonawczego, Doradca opracował wstępne modele finansowe zarówno dla metody tradycyjnej realizacji Przedsięwzięcia, jak i modelu PPP – oba modele sporządzone w formie arkuszy kalkulacyjnych stanowią załącznik do raportu szczegółowego z realizacji Etapu I.

Analiza tradycyjnej metody realizacji Projektu uwzględnia etap budowy Budynku TGIS przez wyłonionego w przetargu partnera prywatnego oraz przekazanie majątku Promotorowi, który kolejno samodzielnie eksploatuje nowopowstałą infrastrukturę. Dodatkowo, w ramach kolejnego przetargu wyłoniony zostanie wykonawca zobowiązany do wykonania prac remontowych w Budynku TGIS, za określoną opłatą. W tradycyjnym modelu założono, że finansowanie nakładów inwestycyjnych, odtworzeniowych oraz kosztów eksploatacji zapewnione zostanie w ramach środków własnych Promotora.

Analiza modelu PPP zakłada, że podmiotem odpowiedzialnym za kompleksową realizację Projektu (zaprojektowanie, sfinansowanie i budowa Budynku TGIS wraz z utrzymaniem technicznym) jest wybrany w drodze procedury przetargowej partner prywatny. Doradca założył przy tym, że wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będzie tzw. opłata za dostępność.

W obu opracowanych modelach finansowych analizy sporządzono w cenach zmiennych, uwzględniających zmiany wartości pieniądza w czasie spowodowanych m.in. wskaźnikiem inflacji, wskaźnikiem zmian cen energii i paliw czy też dynamiką realnego wzrostu płac. W przedmiotowych modelach istnieje możliwość określenia okresu analizy, natomiast w podstawowym wariancie zespół Wykonawcy przyjął założenie 20-letniego okresu analizy, co pośrednio związane jest z możliwościami

instytucji finansowych do udzielenia finansowania dłużnego w formule *project finance*. Dla pełnego ukazania aspektów finansowych realizowanego Przedsięwzięcia w zależności od okresu analizy w Raporcie zaprezentowano wyniki finansowe w dwóch dodatkowych perspektywach czasowych: 15 i 25 lat.

Wysokość nakładów inwestycyjnych została określona na podstawie danych pochodzących z PFU oraz udostępnionej przez Promotora „Analizy wariantowej instytucjonalnej, prawnej i ekonomiczno-finansowej Przedsięwzięcia TGIS" (wydanie III, wrzesień 2015 r.). W obu modelach przyjęto łączne nakłady inwestycyjne w wysokości **81 680 320,00** zł brutto.

Do oceny opłacalności finansowej określone zostały trzy standardowe wskaźniki finansowej oceny projektów inwestycyjnych:

- wartość bieżąca netto – niezależna od struktury finansowania (NPV/C) i dla zaangażowanego kapitału własnego (NPV/K);
- wewnętrzna stopa zwrotu – niezależna od struktury finansowania (IRR/C) i dla zaangażowanego kapitału własnego (IRR/K);
- okres zwrotu – dla całkowitej wartości kapitału (PBP/C) i dla zaangażowanego kapitału własnego (PBP/K).

Zgodnie z wytycznymi w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020[2], finansowa stopa dyskontowa przyjęta w analizie finansowej wynosi 6% (dla analizy przeprowadzonej w cenach bieżących).

Poniższa tabela podsumowuje wartości wskaźników opłacalności finansowej Projektu.

Efektywność finansowa Projektu (model tradycyjny)

Okres analizy	NPV (C) tys. zł	IRR (C)	Okres zwrotu (C)	NPV (K) tys. zł	IRR (K)	Okres zwrotu (K)
15	(88 750)	(15,55%)	-	(88 750)	(15,55%)	-
20	(112 518)	-	-	(112 518)	-	-
25	(136 254)	-	-	(136 254)	-	-

Tabela nr 3 Efektywność finansowa Projektu (model tradycyjny).
Źródło: Opracowanie własne Doradców

Okres analizy	NPV (C) tys. zł	IRR (C)	Okres zwrotu (C)	NPV (K) tys. zł	IRR (K)	Okres zwrotu (K)
15	(108 122)	-	-	-	-	-
20	(120 889)	-	-	-	-	-
25	(142 626)	-	-	-	-	-

Tabela nr 4 Efektywność finansowa Projektu (model PPP).
Źródło: Opracowanie własne Doradców

Analiza wrażliwości przeprowadzona dla obu wariantów realizacji przedsięwzięcia potwierdziła, że w modelu tradycyjnym wśród przeanalizowanych parametrów niewielki wpływ na zmiany wybranych wskaźników ma zmiana nakładów odtworzeniowych.

[2] Źródło: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl, dostęp online: 2 listopada 2017 r.

Największą wrażliwość wskaźników opłacalności zaobserwowano dla zmian nakładów inwestycyjnych oraz kosztów operacyjnych. Jak pokazano na diagramie wzrost całkowitych nakładów inwestycyjnych o 10% powoduje spadek NPV o 5,81%.

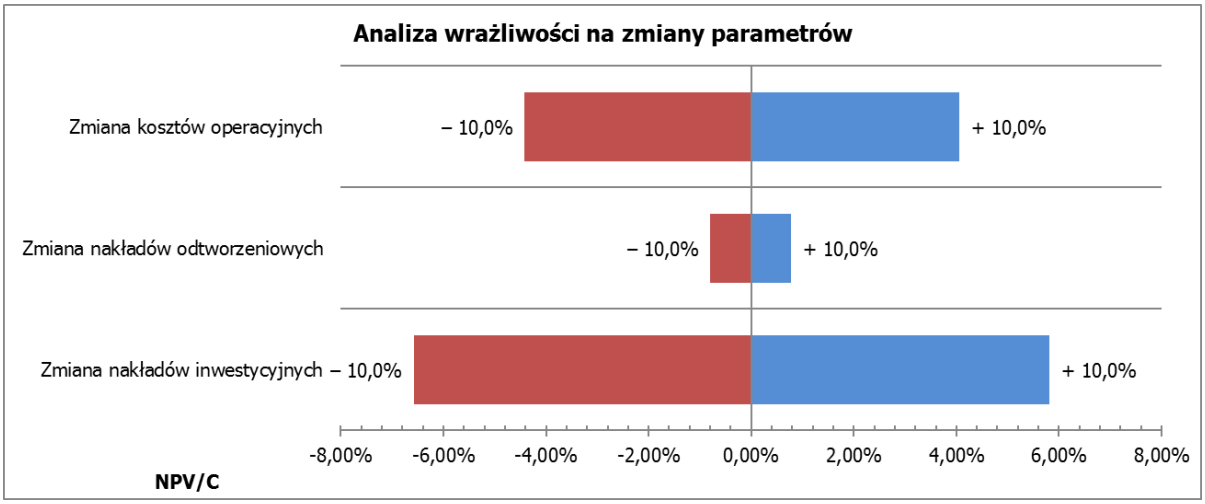

Diagram nr 3 Analiza wrażliwości na zmiany parametrów (model tradycyjny)
Źródło: Opracowanie własne Doradców

W modelu PPP największą wrażliwość wskaźników opłacalności zaobserwowano dla zmian nakładów inwestycyjnych oraz kosztów operacyjnych. Wzrost całkowitych nakładów inwestycyjnych o 10% powoduje spadek NPV o 4,28%.

Kluczowym pojęciem przy ocenie efektywności realizacji projektu opartego na PPP jest tzw. dodana wartość ekonomiczna (VfM), która powinna wynikać z przedsięwzięć partnerstwa. Pojęcie to jest kluczowe zwłaszcza dla koncepcji PPP, oznacza dostarczenie – bądź otrzymanie – dobra (towaru lub usługi) o wartości adekwatnej do sumy wydatkowanych pieniędzy.

Konkluzja:

Współpraca w ramach PPP sprzyja maksymalizacji korzyści sektora publicznego i realizacji celu społecznego, którym jest zaspokojenie potrzeb zbiorowych. Dla partnera prywatnego z kolei celem jest osiągnięcie efektu komercyjnego, czyli zysk z inwestycji. Zastosowanie zatem PPP do realizacji przedsięwzięcia powinno mieć miejsce wtedy, gdy realizacja takiego projektu jest korzystniejsza niż realizacja metodą tradycyjną.

W kalkulacjach dotyczących efektywności realizacji inwestycji w formule PPP, przeprowadzonych w ramach analiz przedrealizacyjnych, przyjęto założenie, że koszty eksploatacji i utrzymania w PPP i w modelu tradycyjnym są takie same. Oznacza to, że nie skalkulowano wartości oczekiwanych korzyści wynikających z bardziej efektywnego zarządzania infrastrukturą przez partnera prywatnego. Jest to konieczne uproszczenie, bowiem skalę oszczędności w tym obszarze będzie można najlepiej ocenić w toku dalszych prac.

Mając na uwadze powyższe, w ramach przeprowadzonej ilościowej analizy wskaźnika VfM, wynik nie potwierdził jednoznacznie efektywności realizacji przedsięwzięcia w formule PPP.

Niemniej jednak, zarówno doświadczenia z innych projektów PPP, jak i wstępne rozmowy w ramach dialogu technicznego pozwalają zakładać, że takie korzyści w złożonych ostatecznie ofertach będą możliwe do wykazania w ramach Projektu.

W związku z powyższym decyzja o kontynuacji procesu przygotowania Projektu do realizacji w formule PPP została podjęta przez promotora w oparciu o korzyści o charakterze pozafinansowym oraz w oparciu o spodziewane korzyści finansowe wynikające z planowanych oszczędności w wyniku

zarządzania infrastrukturą przez partnera prywatnego.

3. Rekomendowany model realizacji Projektu w formule PPP/postępowanie na wybór partnera prywatnego

Podmiot publiczny	Promotor (Gmina Miasta Tarnowa)
Zakres rzeczowy Projektu	Zaprojektowanie, sfinansowanie i wykonanie przez partnera prywatnego robót budowlanych w zakresie budowy Budynku TGIS wraz z dostawą części wyposażenia, oraz świadczenie usług utrzymania technicznego Opcjonalnie: zarządzanie gospodarką energetyczną Budynku TGIS
Szacowana wartość Projektu (CAPEX)	Ok. 82 mln zł
Wkład własny Promotora	Dokumentacja techniczna Przedsięwzięcia (PFU, program architektoniczno-budowlany) Opcjonalnie: dofinansowanie pozyskane z funduszy strukturalnych UE
Model wynagrodzenia	Płatności Promotora (opłata za dostępność) podzielone na: • część inwestycyjną (wynagrodzenie za zaprojektowanie i wybudowanie Budynku TGIS wraz z dostawą części wyposażenia, uwzględniające koszty finansowania), oraz • część bieżącą (wynagrodzenie za świadczenie usług utrzymania technicznego i, ewentualnie, zarządzanie gospodarką energetyczną Budynku TGIS).
Model realizacji Projektu	Kontraktowe PPP, prawdopodobnie z użyciem formuły *project finance*
Dofinansowanie z UE w montażu finansowym Projektu	Możliwe wyłącznie w odniesieniu do części wyposażenia, które mógłby dostarczyć partner prywatny. W przypadku aplikowania o dofinansowanie, rolę wnioskodawcy i beneficjenta powinien pełnić Promotor.
Podział ryzyk	Ryzyko budowy: większość po stronie partnera prywatnego
	Ryzyko dostępności: większość po stronie partnera prywatnego
	Ryzyko popytu: w całości po stronie Promotora
Finansowanie Projektu	Do wstępnie zidentyfikowanych źródeł finansowania Projektu należy zaliczyć: (i) wkład własny partnera prywatnego (equity) lub (ii) kredyt bankowy (dług). Biorąc pod uwagę niską wysokość nakładów inwestycyjnych Projektu zakładamy, iż ryzyko niepowodzenia w zamknięciu finansowym Projektu jest niskie. Podmiotem odpowiedzialnym za pozyskanie finansowania będzie partner prywatny.

Wpływ realizacji Projektu na sytuację finansową Promotora	Biorąc pod uwagę wstępne założenia Projektu, w tym w szczególności proponowany podział zadań i ryzyk oraz mechanizm wynagradzania zwrócić należy uwagę, iż: (i) zobowiązania wynikające z umowy o PPP mogą nie zostać zaliczone do długu publicznego, a nadto (ii) wydatki podmiotu publicznego z tytułu płatności za realizację etapu inwestycyjnego mogą zostać zakwalifikowane jako wydatki majątkowe i tym samym nie będą negatywnie wpływać na indywidualny wskaźnik zadłużenia Gminy. Rekomendowane jest zabezpieczenia środków na realizację Przedsięwzięcia w WPF jeszcze przed wszczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego.
Postawa prawna wyboru partnera prywatnego	UPPP w związku z UPZP Tryb postępowania: dialog konkurencyjny
Warunki udziału w postępowaniu	Sytuacja ekonomiczna lub finansowa: • środki finansowe lub zdolność kredytowa • ubezpieczenie OC z tytułu prowadzonej działalności
	• Zdolność techniczna lub zawodowa: • doświadczenie w projektowaniu i realizacji robót budowlanych i świadczeniu usług utrzymania technicznego obiektów kubaturowych • personel techniczny posiadający uprawnienia budowlane
Kryteria oceny ofert	• Wynagrodzenie (waga 1) • Podział zadań i ryzyk (waga 2) • Termin realizacji robót budowlanych (waga 3) • Terminy i wysokość przewidywanych płatności (waga 4)

4. Harmonogram przygotowania Projektu

		CZAS TRWANIA
HARMONOGRAM PRZYGOTOWANIA PROJEKTU – KAMIENIE MILOWE		**25 miesięcy**
1.	**PRZEPROWADZENIE ANALIZ PRZEDREALIZACYJNYCH**	**4 miesiące**
	Badanie koncepcji Projektu	61 dni
	Testowanie rynku partnerów prywatnych i instytucji finansowych	21 dni
	Przygotowanie raportu z analiz przedrealizacyjnych	89 dni
	Uzupełnienia i modyfikacje raportu z analiz przedrealizacyjnych	10 dni
2.	**OGŁOSZENIE**	**2 miesiące**

	Przygotowanie projektu ogłoszenia o postępowaniu na wybór partnera prywatnego, w tym: opisu potrzeb i wymagań Promotora, warunków udziału w postępowaniu, sposobu oceny wniosków oraz kryteria oceny ofert.	21 dni
	Przesłanie ogłoszenia do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej	4 dni
	Wyjaśnienia lub odpowiedzi na pytania do ogłoszenia	Do upływu terminu składania wniosków 35 dni
3.	**SKŁADANIE I OCENA WNIOSKÓW**	**1 miesiąc**
	Badanie i ocena wniosków, w tym prekwalifikacja partnerów prywatnych do udziału w dialogu konkurencyjnym	25 dni
	Opracowanie pisemnych zapytań dotyczących uzupełnienia lub wyjaśnienia treści wniosków	4 dni (równolegle do badania i oceny wniosków)
	Badanie i ocena wyjaśnień oraz uzupełnień do treści wniosków	4 dni (równolegle do badania i oceny wniosków)
	Przekazanie informacji o podmiotach dopuszczonych do dialogu wraz z zaproszeniami	2 dni
4.	**DIALOGU Z PARTNERAMI PRYWATNYM ORAZ PRZYGOTOWANIE ZAPROSZENIA DO SKŁADANIA OFERT**	**8 miesięcy**
	Przygotowanie dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia dialogu z partnerami prywatnymi: memorandum informacyjne (zaktualizowane memorandum informacyjne przekazane w ramach testowania rynku), regulamin prowadzenia dialogu, projekt harmonogramu dialogu oraz szczegółowych agend poszczególnych rund dialogu, projekt specyfikacji istotnych warunków zamówienia, projekty zaproszeń do udziału w pierwszej rundzie dialogu.	4 dni
	Przygotowanie założeń do pierwszego projektu umowy o PPP	21 dni (równolegle z ww. etapem)
	Pierwsza aktualizacja PFU	21 dni (równolegle z ww. etapem)
	Pierwsza runda dialogu konkurencyjnego (wprowadzająca, kwestie techniczne)	4 dni
	Przygotowanie i aktualizacja niezbędnych dokumentów na potrzeby drugiej rundy dialogu, konsultacje z Promotorem i Zamawiającym	25 dni
	Druga runda dialogu konkurencyjnego (kwestie techniczne)	4 dni
	Przygotowanie i aktualizacja niezbędnych dokumentów na potrzeby trzeciej rundy dialogu, konsultacje z Promotorem i Zamawiającym	39 dni

	Trzecia runda dialogu konkurencyjnego (kwestie finansowe)	4 dni
	Przygotowanie i aktualizacja niezbędnych dokumentów na potrzeby czwartej rundy dialogu, konsultacje z Promotorem i Zamawiającym	25 dni
	Czwarta runda dialogu konkurencyjnego (kwestie finansowe)	4 dni
	Przygotowanie i aktualizacja niezbędnych dokumentów na potrzeby piątej rundy dialogu, w szczególności w zakresie przygotowania i aktualizacji projektu umowy o PPP, konsultacje z Promotorem i Zamawiającym	39 dni
	Piąta runda dialogu konkurencyjnego (kwestie prawne)	4 dni
	Przygotowanie i aktualizacja niezbędnych dokumentów na potrzeby szóstej rundy dialogu, konsultacje z Promotorem i Zamawiającym	11 dni
	Szósta runda dialogu konkurencyjnego (kwestie prawne i podsumowujące)	4 dni
	Opracowanie metodologii oceny ofert	4 dni
	Przygotowanie finalnych wersji dokumentów (umowa o PPP wraz załącznikami, PFU, SIWZ) oraz modelu finansowego	11 dni
	Przekazanie projektów zaproszeń do składania ofert	4 dni
5.	**PRZYGOTOWANIE DOKUMENTACJI APLIKACYJNEJ KONIECZNEJ DO POZYSKANIA FINANSOWANIA Z FUNDUSZY UE**	**(Etap opcjonalny)**
	Opracowanie wniosku o dofinansowanie oraz załączników	Zgodnie z terminami wynikającymi z ogłoszonych konkursów
	Uzupełnienie / poprawienie dokumentacji aplikacyjnej na etapie jej oceny	
6.	**SKŁADANIE I OCENA OFERT**	**4 miesiące**
	Termin składania ofert	98 dni
	Opracowanie projektów pisemnych odpowiedzi na pytania zgłaszane przez partnerów prywatnych do treści SIWZ	91 dni (równolegle z ww. etapem)
	Badanie i ocena ofert według przyjętej metodologii	18 dni
	Porównanie rekomendowanej oferty z tradycyjną metodą realizacji Projektu	18 dni (równolegle z ww. etapem)
	Rekomendacja wyboru najkorzystniejszej oferty	4 dni (równolegle z ww. etapem)
7.	**WYBÓR OFERTY NAJKORZYSTNIEJSZEJ**	**1 miesiąc**

	Opracowanie projektów pisemnych odpowiedzi na pytania zgłaszane przez partnerów prywatnych, instytucje kontrolujące i inne organizacje	25 dni
	Merytoryczne i edytorskie przygotowanie umowy o PPP wraz z załącznikami	11 dni (równolegle z ww. etapem)
	Zawarcie umowy o PPP	3 dni
8.	**PRZYGOTOWANIE PODRĘCZNIKA ZARZĄDZANIA UMOWĄ O PPP**	**1 miesiąc**
	Przygotowanie podręcznika zarządzania umową o PPP, określającego procedury i narzędzia monitoringu oraz kontroli realizacji umowy o PPP	28 dni
9.	**ZAMKNIĘCIE FINANSOWE PROJEKTU**	**5 miesięcy**
	Bieżące doradztwo na rzecz Promotora w kontaktach z instytucją finansową (lub kilkoma instytucjami finansowymi), która ma udzielić finansowania wybranemu partnerowi prywatnemu, opiniowanie projektów dokumentów przekazywanych Promotorowi (w tym umowy bezpośredniej)	151 dni

Tabela nr 5 Harmonogram przygotowania i realizacji Projektu
Źródło: Opracowanie własne Doradców

V. SPIS TABEL

Tabela nr 1	Planowany rozkład powierzchni w Budynku TGIS	16
Tabela nr 2	Potencjalne źródła pozyskania dofinansowania na realizację Projektu	19
Tabela nr 3	Efektywność finansowa Projektu (model tradycyjny).	23
Tabela nr 4	Efektywność finansowa Projektu (model PPP).	23
Tabela nr 5	Harmonogram przygotowania i realizacji Projektu	29

VI. SPIS DIAGRAMÓW

Diagram nr 1	Elementy konstytutywne przedsięwzięć PPP	7
Diagram nr 2	Zakres przedmiotowy przedsięwzięcia na gruncie UPPP	9
Diagram nr 3	Analiza wrażliwości na zmiany parametrów (model tradycyjny)	24