

# Przestrzeń i inwestycje

## cz. I.

dr Katarzyna G. Sobiech-Grabka

## dr Katarzyna G. Sobiech-Grabka

adiunkt w Katedrze Miasta Innowacyjnego  
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie,  
kierownik studiów podyplomowych  
[„Przygotowanie i Zarządzanie Projektami  
Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”](#),  
wiceprezes [Fundacji Centrum PPP](#)



MINISTERSTWO  
ROZWOJU



## Warsztat

### PYTANIA DO ANALIZY:

- Jaki może być cel i zakres projektu PPP? (proszę wskazać szczegółowe cele i zadania publiczne, które miasto zamierza osiągnąć w ramach realizacji projektu)
- Czy realizacja projektu jest możliwa do wdrożenia w obecnym stanie prawnym?
- Czy możliwe jest wdrożenie projektu z wykorzystaniem partnerstwa publiczno – prywatnego?
- (w przypadku odpowiedzi twierdzącej na pyt. 4) co może stać się wynagrodzeniem partnera prywatnego (nieruchomości, zapłata w pieniądzu, inne)?
- Na jakie rodzaje ryzyka jest w szczególności narażony ten projekt?
- Jakie działania i czynności miasto powinno podjąć, aby przygotować taki projekt do realizacji?



## Złożone projekty o długim cyklu życia

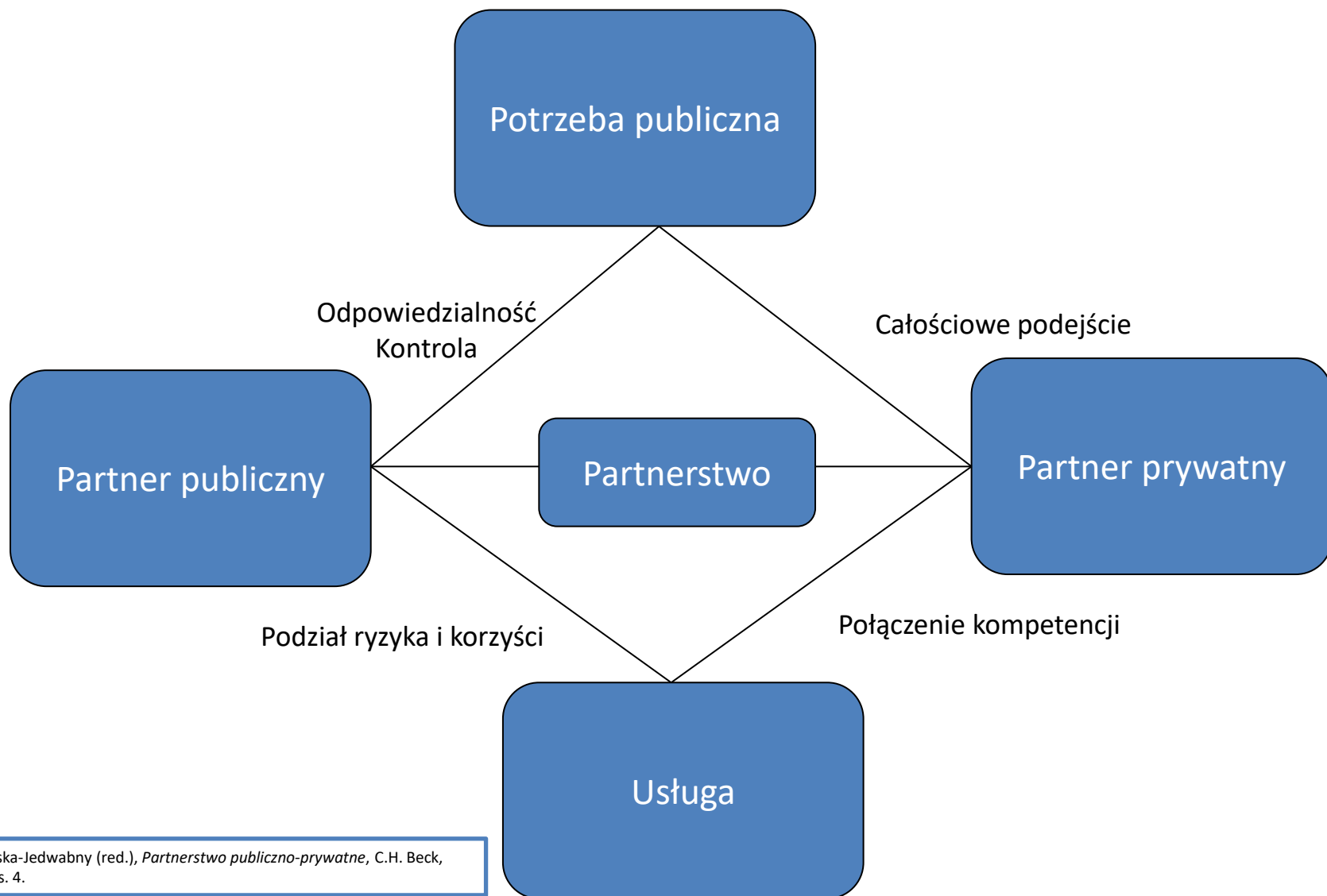


Kiedy warto podejmować PPP  
w rewitalizacji?

## Podstawy prawne PPP w Polsce

- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi\*\*\*/ **Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi – uchwalona 5.09.2016**
- Ustawa z dnia 9 października 2015r. o rewitalizacji (doprecyzowanie kwestii wydatków majątkowych w PPP)
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 – Prawo zamówień publicznych (procedura dialogu konkurencyjnego)
  
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010, Nr 20, poz. 103)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2010, Nr 43, poz. 247)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. 2010, Nr 252, poz. 1692) – akt uchylony,
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. 2011, Nr 298, poz. 1767).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 284).

# Istota PPP



Źródło: A. Gajewska-Jedwabny (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 4.

## Partnerzy w PPP

### Partner publiczny

- a) jednostka sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inna, niż w lit. a, osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego,
- c) związek podmiotów a) i b)

### Partner prywatny

przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub przedsiębiorca zagraniczny.

## Co może być przedmiotem partnerstwa?

- Ustawa o PPP nie odnosi się wprost do pojęcia „zadania publiczne”, zgodnie z nią „umowa służy realizacji przedsięwzięcia”.
- Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2)
- Definicja „przedsięwzięcia”:
  - budowa lub remont obiektu budowlanego,
  - świadczenie usług,
  - wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
  - inne świadczenia

połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany (art. 2 pkt. 4).



## Dlaczego podmioty prywatne mogą być zainteresowane rewitalizacyjnymi PPP?

- Zyski i możliwość dywersyfikacji projektów
- W projektach opartych o płatność za dostępność – praktycznie brak ryzyka rynkowego
- Zapewnienie rynku na wiele lat (szczególnie w przypadkach monopolu naturalnego)
- Prestiż
- Dostęp do nieruchomości, na której w inny sposób podmiot prywatny nie mógłby prowadzić działalności (np. Sopot, Gdańsk)

W projektach dot. Wyspy Spichrzów oraz sopockiego dworca jednym z kryteriów oceny ofert była wysokość płatności gotówkowej partnera prywatnego ( premia) na rzecz podmiotu publicznego, związana z uzyskaniem dostępu do bardzo atrakcyjnej nieruchomości.

## PPP: istotny jest rezultat projektu, a nie tylko faza budowy...

	<b>Model tradycyjny</b>	<b>PPP</b>
<b>Umowa o dostarczenie</b>	Aktywów	Usług
<b>Definicja usług</b>	Strona publiczna	Strona publiczna
<b>Specyfikacja aktywów</b>	Strona publiczna	Strona prywatna
<b>Odpowiedzialność za funkcjonowanie aktywów w długim okresie</b>	Strona publiczna	Strona prywatna
<b>Zarządzanie projektem</b>	Strona publiczna	Strona prywatna
<b>Wynagrodzenie partnera prywatnego</b>	Płatne z reguły w momencie zakończenia budowy – niezależnie od efektywności	Płatne w okresie użytkowania aktywów – zależne od ich efektywności w długim okresie

Źródło: A. Gajewska-Jedwabny (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 13.

## Przykład: Radzionków, termomodernizacja

Cel: obniżenie kosztów eksploatacji obiektów oświatowych (obniżenie zużycia energii cieplnej o ponad 54%, a elektrycznej o ponad 39%). Partner prywatny w umowie o PPP **zagwarantował generowanie oszczędności**. Odpowiedzialność partnera nie ogranicza się zatem wyłącznie do poprawnego, zgodnego z dokumentacją projektową, wykonania prac, ale obejmuje także utrzymanie efektywności energetycznej w długim okresie. Dzięki odpowiednim zapisom umownym to wykonawcy zależy na uzyskaniu jak największych oszczędności, odpowiada on za efekt podjętych działań termomodernizacyjnych.

**Wniosek: specyfikacja wyniku jest podstawą partnerstwa, a cel publiczny, dzięki odpowiedniej konstrukcji mechanizmu wynagrodzenia, staje się celem partnera prywatnego**

## Całościowe podejście do projektu

- Powiązanie okresu umowy z cyklem życia aktywów wykorzystywanych do świadczenia usługi
- Umożliwia optymalne wykorzystanie kompetencji sektora prywatnego
- Ryzyko ewentualnych zwiększonych kosztów eksploatacji ponosi partner prywatny

## Od czego zależy wynagrodzenie partnera prywatnego?

Wypełnienie zobowiązań partnera prywatnego warunkuje wysokość wynagrodzenia:

- zapewnienie, aby dostarczone aktywa umożliwiały wykonanie usług na poziomie wymaganym przez sektor publiczny
- efektywna eksploatacja i modernizacja aktywów, umożliwiająca świadczenie usług przez długi czas, na odpowiednim poziomie
- zapewnienie, by poszczególne elementy inwestycji efektywnie współpracowały ze sobą
- współpraca z podwykonawcami i kontrahentami
- efektywne zarządzanie projektem
- przekazanie aktywów sektorowi publicznemu po upływie czasu określonego w umowie, w stanie umożliwiającym realizowanie danej usługi przez dalszy, określony z góry okres

## Wynagrodzenie partnera – możliwe opcje modelowe

- przejęcie całości kosztów przez sektor publiczny poprzez **myto ukryte** (ang. *shadow toll*) lub **opłatę za dostępność** (ang. *availability payment*)
- podział kosztów między użytkownika końcowego a sektor publiczny
- przerzucenie całości kosztów na końcowego użytkownika (ang. *real toll*)

## Wynagrodzenie uzależnione od dostępności

- Stosowane, gdy istotna jest realizacja ważnych celów społecznych, a popyt jest niewystarczający dla zapewnienia zwrotu z inwestycji
- Umowa określa precyzyjnie definicję dostępności i niedostępności danej usługi oraz **kluczowe wskaźniki (mierniki) efektywności**

**Zastosowanie:** szkolnictwo, autostrady, służba zdrowia, więzienia, kolej, budynki publiczne, mieszkania komunalne, rewitalizacja

# Wynagrodzenie uzależnione od rzeczywistego wykorzystania

- Wynagrodzenie obliczane na podstawie faktycznej liczby użytkowników danej usługi (podobnie jak w przypadku opłat pobieranych od użytkowników końcowych) w danym okresie, ale uiszczane przez sektor publiczny
- łatwiejsze do wprowadzenia

Zastosowanie: autostrady, kolej



## Który model wynagrodzenia jest najwłaściwszy dla rewitalizacyjnych PPP?

- W zależności od natury projektu
- Bardzo często opłata za dostępność
- W niektórych przypadkach: również płatności od użytkowników końcowych, jeśli projekt jest dobrze zlokalizowany i uda się wypracować komponent komercyjny (np. Sopot)

Wyłącznym wynagrodzeniem partnera prywatnego za realizację przedsięwzięcia będzie prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, zrealizowanego na terenach będących własnością partnera prywatnego, tj. z wyłączeniem układu komunikacyjnego oraz obiektu dworca PKP, do których prawo własności będą posiadać odpowiednio Gmina Miasta Sopotu oraz PKP S.A. Nie przewiduje się wynagrodzenia dla partnera prywatnego w formie zapłaty sumy pieniężnej od podmiotu publicznego.

## Kluczowe mierniki efektywności (KPI)

- Obiektywne kryteria pomiaru dostępności i jakości wykonania usług
- Kary za niedotrzymanie parametrów umownych muszą być odczuwalne – w przeciwnym wypadku nie można powiedzieć, że ryzyko dostępności jest przeniesione na stronę prywatną → projekt wpływa na deficyt i dług

## Podział ryzyka i korzyści

- Złota reguła PPP: podział ryzyka zgodny z umiejętnościami, doświadczeniem i możliwościami finansowymi każdego z partnerów.
- Celem jest optymalny, a nie maksymalny transfer ryzyka do partnera prywatnego.

## Czy PPP wpływa na wskaźniki zadłużenia?

- 1 stycznia 2013r.: nowelizacja ustawy o PPP dodająca art. 18a: zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych wówczas, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu. Delegacja dla ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia określającego zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie

## Definicja ryzyka w rozporządzeniu z 11.02.2015

- **Ryzyko budowy** obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących
- **Ryzyko dostępności** obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie
- **Ryzyko popytu** obejmuje zmienność popytu na określone usługi

## Oплата za dostępność: wydatek majątkowy czy bieżący?

Ustawa o rewitalizacji, art. 46, dodaje ustęp 2a do art. 7 ustawy o PPP: „umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym 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 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych .”

Wniosek: komponent opłaty za dostępność, pokrywający nakłady inwestycyjne poniesione przez partnera prywatnego, jest wydatkiem majątkowym i nie obciąża wskaźników zadłużenia podmiotu publicznego

## Które projekty „nadają się” do PPP?

- Trudność w precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie, ze względu na złożoność i pewną niepowtarzalność z jednej strony PPP, a z drugiej – projektów rewitalizacyjnych
- Każdorazowo należy przeprowadzić test zasadności i możliwości PPP (szerzej przy ścieżce dojścia)
- Zbyt małe projekty – za wysokie koszty transakcyjne w stosunku do korzyści
- Uwaga na motyw księgowy – nie powinien być dominujący, bo to zaburza odpowiednią strukturyzację projektu
- Ogólnie: z punktu widzenia podmiotu publicznego partnerstwo publiczno-prywatne może być rozważane wyłącznie wtedy, jeżeli będzie przewidywać uzyskanie przez partnera prywatnego wynagrodzenia.

## Antyprzykład

Miasto X zamierza przeprowadzić rewitalizację zabytkowego parku w PPP. Miasto jest niewielkie i niezbyt atrakcyjne turystycznie. Szacowana wielkość nakładów: 8,5 mln zł, miałyby je pokryć w całości partner prywatny. Przychody partnera mają być związane jedynie z przychodami ze sprzedaży biletów na okazjonalne imprezy kulturalne w amfiteatrze wybudowanym na terenie parku, opłatami za wynajem estrady, bądź ewentualnej powierzchni komercyjnej (gastronomia) podczas organizowanych imprez.

Czy ten projekt może być atrakcyjny dla przedsiębiorstw prywatnych?



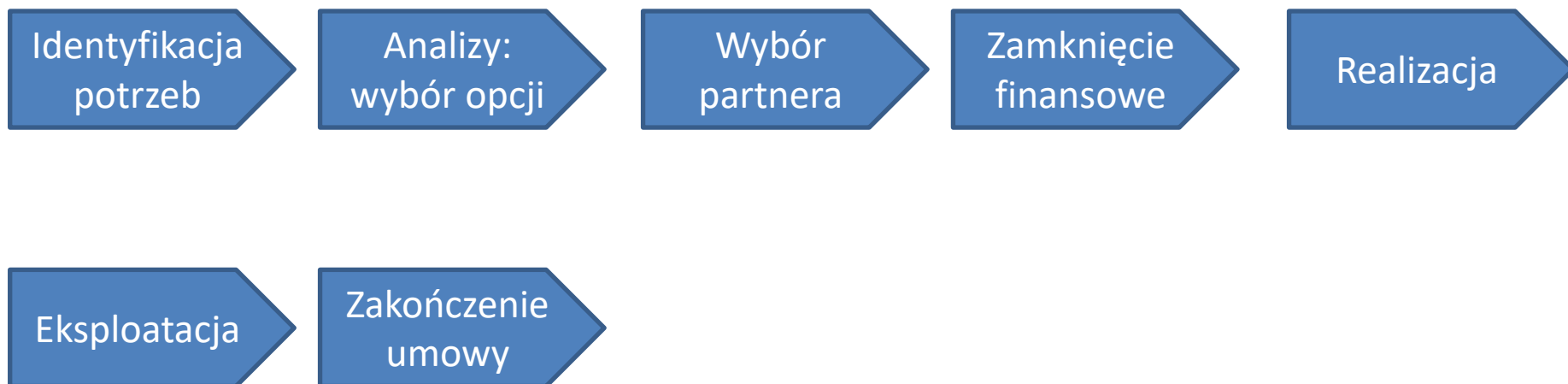
## Przesłanki rewitalizacyjnych PPP

- Miasto zapewnia sobie możliwość kontroli sposobu zagospodarowania przestrzeni przez podmiot prywatny (przykład: Wyspa Spichrzów)
- Gdy jest komponent gospodarczy: wykorzystanie know-how sektora prywatnego
- Prywatna własność nieruchomości na obszarze rewitalizowanym

## Ścieżka dojścia do rewitalizacyjnego PPP

## Od pomysłu do eksploatacji

- Proces złożony, długotrwały i kosztowny
- W Wielkiej Brytanii: średnio 2 lata od pomysłu do wyboru partnera



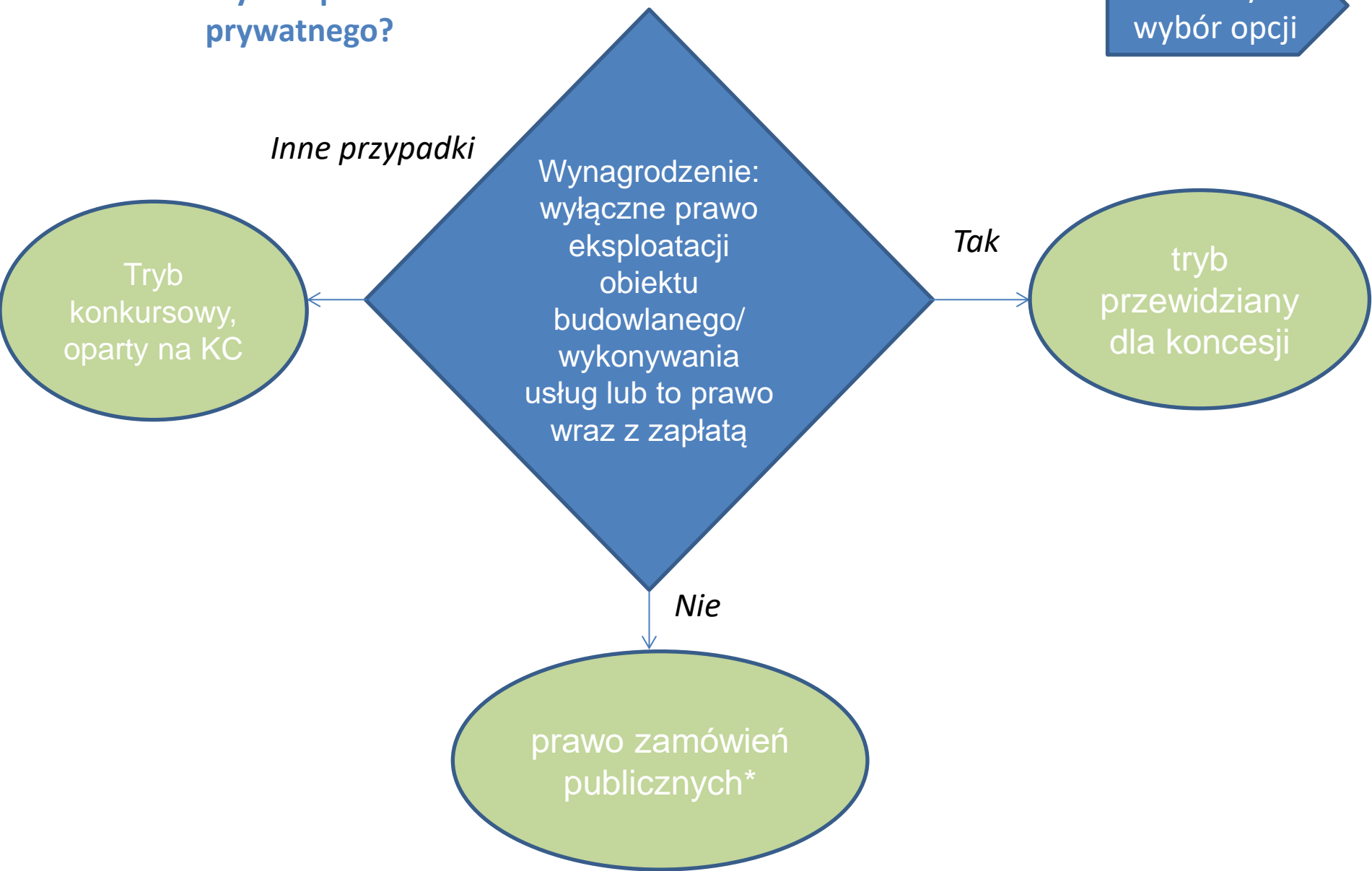
# Opracowanie koncepcji

Analizy:  
wybór opcji

- Teoretycznie nie ma wymogu prawnego prowadzenia analiz przedrealizacyjnych, ale:
  - Brak analiz znacznie utrudnia stworzenie opisu potrzeb i wymagań
  - Bez analiz trudno odpowiedzialnie negocjować
  - Brak analiz automatycznie klasyfikuje projekt jako obciążający wskaźniki zadłużenia
- Analiza doświadczeń ze sposobów realizacji i finansowania podobnych projektów
- Określenie warunków brzegowych pozyskania inwestorów
- Określenie KPI
- Weryfikacja wstępnych założeń projektowych, sprawdzenie stanu prawnego składników majątkowych, skutków prawnych i formy ich przekazania partnerowi prywatnemu
- Analiza porównawcza (komparator PPC)
- Wybór formy prawnej realizacji projektu

# Jak wybrać partnera prywatnego?

Analizy:  
wybór opcji



\* w szczególności przepisy o dialogu konkurencyjnym

## Kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty

- Najkorzystniejsza jest ta oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia /art. 6/
- Obligatoryjne kryteria oceny ofert :
  - podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym
  - terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane
- Kryteria fakultatywne, przykładowo:
  - podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym
  - stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego
  - efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych
  - kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu partnerstwa, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

## Przykłady kryteriów wyboru

- Sopot, dworzec PKP
  1. Podział zadań i ryzyk związanych z przedmiotowym przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym
  2. Ocena koncepcji urbanistyczno – architektonicznej obiektów w skali 1:200
  3. Wielkość płatności gotówkowej na rzecz podmiotu publicznego
  4. Termin realizacji fazy inwestycyjnej przedsięwzięcia

## Przykłady kryteriów wyboru

- Gdańsk, Wyspa Spichrzów
  1. Ocena koncepcji urbanistyczno- architektonicznej.
  2. Podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy partnerem prywatnym i podmiotem publicznym.
  3. Wielkość partycypacji podmiotu publicznego w kosztach budowy obiektów celu publicznego.
  4. Termin realizacji przedsięwzięcia, rozumianego jako uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla ostatniego Obiektu wchodzącego w skład przedsięwzięcia.
  5. Wysokość płatności gotówkowej partnera prywatnego (premia) na rzecz podmiotu publicznego, bez podatku od towarów i usług.



## Montaż finansowy: umowa o PPP nabiera realnego wymiaru

- Pozyskanie źródeł finansowania niezbędnych do zrealizowania projektu
- Potwierdzenie zobowiązań finansowych strony publicznej wynikającej z umowy
- Monitoring rozmów partnera prywatnego z instytucjami finansowymi
- Weryfikacja warunków pozyskanego finansowania
- Aktualizacja modelu finansowego

Zamknięcie  
finansowe

## Zamknięcie komercyjne a zamknięcie finansowe: przykład

Renowacja kamienicy przy Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie: po paru miesiącach od podpisania umowy o PPP spółka poinformowała dyrekcję "Słowackiego", że bank odmówił jej kredytu i złożyła w sądzie wniosek o upadłość. W marcu 2011 podwykonawca, lokalne przedsiębiorstwo budowlane, opuścił plac budowy, ponieważ spółka Rawelin nie wywiązywała się z umówionych płatności.

Wniosek: projekt zamknięty komercyjnie to dopiero początek trudnej drogi do sukcesu

# Dziękuję za uwagę