

2015

# Partnerstwo publiczno-privatne w rewitalizacji



Autorzy:  
dr Aleksandra Jadach-Sepiolo  
dr Katarzyna Sobiech-Grabka  
dr Irena Herbst



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji

Publikacja została opracowana w ramach projektu „Partnerstwo publiczno-prywatne”, który jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”.

**Autorzy:**

dr Aleksandra Jadach-Sepiolo

dr Katarzyna Sobiech-Grabka

dr Irena Herbst

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Publikacja została opracowana na podstawie aktów prawnych obowiązujących na dzień 15.11.2015 r.

**Wydawca:**

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83

00-834 Warszawa

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

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna

ISBN: 978-83-7633-389-2

Wydanie I

Nakład 500 egz.

**Przygotowanie do druku, druk i oprawa:**

Agencja Reklamowo-Wydawnicza, [www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)



# Spis treści

Wprowadzenie .....	5
<b>1. ABC rewitalizacji .....</b>	<b>7</b>
Kiedy potrzebne są działania rewitalizacyjne? .....	7
Co oznacza właściwa rewitalizacja? .....	8
Programowanie rewitalizacji .....	9
Rola samorządu. Aspekty organizacyjne .....	13
Finansowanie rewitalizacji .....	15
<b>2. ABC PPP .....</b>	<b>18</b>
Czym jest PPP? .....	18
PPP w polskim systemie prawnym .....	22
Źródła finansowania projektów PPP .....	36
Hybrydowe PPP .....	37
<b>3. PPP w rewitalizacji .....</b>	<b>42</b>
Przygotowanie projektu .....	42
Współpraca z partnerem prywatnym .....	46
Dobre i złe praktyki .....	48
Finansowanie z wykorzystaniem środków europejskich .....	49
<b>Uwagi końcowe .....</b>	<b>52</b>
<b>Spis rysunków .....</b>	<b>53</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>54</b>
<b>Literatura cytowana .....</b>	<b>55</b>

# Wprowadzenie

Zakończenie prac nad *Krajową Polityką Miejską 2023* (dalej: KPM) i ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji oznacza opracowanie systemowych podstaw realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Polsce.

Termin „rewitalizacja” do 1998 r. był używany w Polsce dość rzadko. Zaczął zdobywać popularność począwszy od 2004 r., gdy możliwe stało się ubieganie o wsparcie inwestycji tego rodzaju ze środków funduszy strukturalnych UE. Warunkiem koniecznym ubiegania się o dotacje z funduszy strukturalnych było opracowanie przez gminę lokalnego programu rewitalizacji (dalej: LPR). Początkowo dokument ten był traktowany przez wiele miast jedynie jako obowiązkowy załącznik do wniosku o dofinansowanie. Środki, które można było uzyskać, miały przede wszystkim finansować remonty i modernizację budynków użyteczności publicznej i przestrzeni publicznych w miastach. Cele społecznego i gospodarczego ożywienia oraz koncentracja działań w zdegradowanych obszarach nie były eksponowane. Niewiele miast było przygotowanych do postrzegania rewitalizacji jako procesu wyprowadzania z kryzysu obszarów zdegradowanych, do identyfikacji tych obszarów i wypracowania narzędzi, które mogłyby służyć rozwiązaniu problemów występujących na tych obszarach. Brakowało wystarczających doświadczeń planistycznych i organizacyjno-finansowych, a jednoznaczne przypisanie środków na rewitalizację do działań inwestycyjnych przyczyniło się dodatkowo do utrwalenia remontowego rozumienia rewitalizacji. Dlatego projekty rewitalizacyjne prowadzone w latach 2004-2007 były zazwyczaj dalekie od ideału. Za najważniejsze słabe punkty inwestycji i projektów realizowanych w tym czasie uważa się:

- brak analizy zjawisk kryzysowych w miastach w ujęciu przestrzennym,
- nieuwzględnianie zadań o charakterze społecznym (tzw. „miękkich”),
- skromne wykorzystanie narzędzi współdziałania i współdecydowania, choćby w formule konsultacji społecznych,
- brak zaangażowania kapitału prywatnego,
- nieadekwatne instrumenty ewaluacji projektów (ocena niemal wyłącznie przez ich bezpośrednie i natychmiastowe skutki),
- brak innowacyjnych form zarządzania projektami rewitalizacyjnymi.

W kolejnych latach stopniowo poszerzano zakres tego pojęcia o aspekty ekonomiczne, kulturowe i społeczne. W efekcie, w dyskursie publicznym rewitalizacja pojawiała się, ale niekiedy była i nadużywana, w różnych kontekstach i odcieniach znaczeniowych, co odzwierciedlało także ewolucję rozumienia istoty działań rewitalizacyjnych. Efektem wieloletniej debaty zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej jest pojmowanie rewitalizacji jako procesu restrukturyzacji bazy społeczno-ekonomicznej obszarów zdegradowanych, w którym problemy i potencjał społeczności lokalnej zyskują szczególne znaczenie i wyznaczają ramy prowadzonych działań. *Krajowa Polityka Miejska* podkreśla konieczność wyboru indywidualnej „szytej na miarę” drogi dla każdego obszaru rewitalizacji, uwzględniającej specyfikę obszaru i potrzeby społeczności lokalnej.

Zgodnie z definicją wprowadzoną ustawą o rewitalizacji, rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Kompleksowość, skoordynowanie działań w sferze społecznej, przestrzennej, technicznej, gospodarczej i środowiskowej oraz zaangażowanie wielu partnerów (samorządu, mieszkańców, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych) we wspólny proces odwracania zjawisk kryzysowych w obszarach rewitalizacji to podstawowe wyznaczniki pełnego podejścia do rewitalizacji. Przed władzami miast, wraz z perspektywą finansowania 2014-2020, pojawiły się nowe możliwości finansowania i organizacji rewitalizacji. Jednakże wymogi płynące z KPM i ustawy o rewitalizacji powodują, że kluczowego znaczenia nabierają pytania: W jaki sposób prowadzić projekty rewitalizacyjne? W jaki sposób w większym niż dotąd stopniu włączać w te procesy sektor prywatny, aby tym samym korzystać z jego wiedzy, doświadczenia i osiągać efekty synergiczne?

Jedną z metod zapraszania podmiotów prywatnych do pracy ku dobru wspólnemu jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP). Jej wykorzystanie, szczególnie w działaniach rewitalizacyjnych, nie ma w Polsce zbyt bogatej historii. Dotychczas nie udało się zgromadzić wystarczająco wielu doświadczeń, aby można było na ich podstawie promować modelowe rewitalizacyjne projekty PPP. W prezentowanym opracowaniu posługujemy się co prawda opisami polskich projektów PPP w rewitalizacji, należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że jedynie częściowo odpowiadają one dzisiejszemu podejściu do rewitalizacji. Niniejszy podręcznik jest próbą zaprezentowania najważniejszych elementów projektów PPP w rewitalizacji. W pierwszej części zaprezentowano syntetycznie systemowe podstawy prowadzenia rewitalizacji w Polsce po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Następnie omówiono najważniejsze cechy PPP. Obie części wprowadzające ilustrowane są przykładami z praktyki polskiej i zagranicznej. W części trzeciej, skoncentrowano się na zaprezentowaniu możliwości wykorzystania PPP w rewitalizacji. Dokonano również przeglądu potencjalnych źródeł finansowania takich projektów w perspektywie 2014-2020.



# 1. ABC rewitalizacji

## Kiedy potrzebne są działania rewitalizacyjne?

Działania rewitalizacyjne są potrzebne wtedy, gdy natężenie zjawisk kryzysowych uniemożliwia, aby obszar wydobył się z kryzysu samodzielnie. Kluczem do określenia potrzeb w zakresie rewitalizacji jest dokładna i rzetelna diagnoza zjawisk kryzysowych, a następnie wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Pierwszym krokiem w diagnozie jest wyznaczenie obszarów, gdzie występuje koncentracja negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Dopiero na tym obszarze sprawdzamy, czy negatywne zjawiska społeczne współwystępują z negatywnymi zjawiskami w innych sferach:

- gospodarczej – w szczególności niski stopień przedsiębiorczości, słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw,
- środowiskowej – w szczególności przekroczenie standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalnej – w szczególności niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, brak dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej, niedobór lub niska jakość terenów publicznych,
- technicznej – w szczególności degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Jeśli z danych statystycznych oraz analiz jakościowych wynika, że obszar koncentracji negatywnych zjawisk społecznych pokrywa się z obszarem, na którym występuje koncentracja negatywnych zjawisk przynajmniej w jednej ze sfer, kwalifikujemy go jako obszar zdegradowany. Może on być przestrzennie ciągły lub podzielony na podobszary bez wspólnych granic. **Obszar zdegradowany obejmuje więc wszystkie obszary, na których występuje kryzys w sferze społecznej oraz jednocześnie w przynajmniej jednej ze sfer czterech wymienionych powyżej.**

W szczególnych przypadkach obszar zdegradowany może obejmować znaczną część miasta lub wsi. Rewitalizacja tak dużego terenu może przekraczać możliwości finansowe i organizacyjne samorządu, nawet przy założeniu zaangażowania innych interesariuszy. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że samorządy bardzo ekstensywnie wyznaczały obszary przeznaczone do rewitalizacji. Przyczyną była silna presja wywierana przez polityków lub lokalny biznes o wyznaczenie na tyle rozległych obszarów, aby nikt nie był wykluczony z możliwości występowania o środki unijne. W rezultacie projekty rewitalizacyjne realizowane były często w znacznym rozproszeniu, co utrudniało skuteczne działanie. W związku z tym w obecnej perspektywie jedną z podstawowych zasad programowania działań rewitalizacyjnych jest koncentracja.

Jeśli obszar zdegradowany jest większy niż 20% powierzchni gminy i/lub zamieszkuje go więcej niż 30% jej mieszkańców, należy wybrać mniejszy obszar rewitalizacji uwzględniający wymienione limity. Powinien on obejmować część obszaru zdegradowanego, cechującą się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na której z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego, zamierza się prowadzić rewitalizację. **Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, w tym nieposiadające wspólnych granic, ale nie może obejmować terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% jej mieszkańców.**

Podsumowując – **działania rewitalizacyjne są potrzebne, gdy na konkretnym obszarze występuje jednocześnie degradacja społeczna oraz w przynajmniej jednej z pozostałych sfer (gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej), a działań nie można odłożyć w czasie w związku z oddziaływaniem obszaru na rozwój gminy. Wybór obszaru powinien być przemyślany, a wyznaczenie granic powinno bazować na rzetelnych danych i pogłębionej diagnozie.**

## **Czy można prowadzić projekty rewitalizacyjne poza obszarem rewitalizacji?**

Realizacja projektów rewitalizacyjnych poza obszarem rewitalizacji nie jest możliwa, ale w uzasadnionych przypadkach celowe jest rozszerzenie tego obszaru poza obszar zamieszkały. Powinno to mieć jednak charakter wyjątkowy – warunkowany tym, czy dany projekt służy celom społeczności obszaru. W żadnym wypadku nie może to być furtka służąca omijaniu limitów dotyczących obszaru rewitalizacji.

Tereny, wobec których warunkowo dopuszcza się prowadzenie działań mimo braku identyfikacji problemów społecznych to niezamieszkałe tereny przemysłowe, w tym portowe i wydobywcze, tereny powojenne albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, w sferach innych niż społeczna. Włączenie tych terenów do obszaru rewitalizacji jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym w obszarze rewitalizacji wynikającym z kompleksowej i rzetelnej diagnozy.

## Co oznacza właściwa rewitalizacja?

Termin „właściwa rewitalizacja” został użyty w *Założeniach Narodowego Programu Rewitalizacji* w celu rozróżnienia dotychczasowych fragmentarycznych działań i obecnego holistycznego podejścia.

Aby rewitalizacja była prowadzona prawidłowo, musi mieć charakter systemowy. Oznacza to, że jednocześnie stosowane są trzy zasady, wskazane na Rysunku 1. Działania powinny być skoncentrowane na obszarze rewitalizowanym, wyznaczonym uprzednio po przeprowadzeniu kompleksowej diagnozy. Zaplanowane do realizacji przedsięwzięcia muszą kompleksowo odpowiadać na zidentyfikowane problemy oraz opierać się na potencjale wzrostu, wzmacniać go. Jeśli nie będzie ścisłego związku między czynnikami rozwoju a projektami rewitalizacyjnymi, ich powodzenie może mieć jedynie charakter losowy. Na każdym etapie rewitalizacji niezbędna jest koordynacja działań i zaangażowanie lokalnej społeczności oraz innych interesariuszy.

**Reasumując, rewitalizacja powinna być spójna z ogólną strategią rozwoju miasta i prowadzona „z ludźmi oraz dla ludzi”.**



**Rysunek 1. Fundamenty właściwej rewitalizacji**

## Gdzie szukać wskazówek dotyczących prowadzenia właściwej rewitalizacji?

Systemowe podstawy prowadzenia rewitalizacji w Polsce tworzą (w kolejności publikacji i wchodzenia w życie):

- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa (dalej: umowa partnerstwa),
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, a zwłaszcza załącznik 1 (dalej: Wytyczne),
- Krajowa Polityka Miejska 2023 (dalej: KPM),
- Ustawa z dnia 9 października 2015r. o rewitalizacji (dalej: ustawa o rewitalizacji).

Umowa partnerstwa przygotowała ramy dla działań rewitalizacyjnych, wyznaczyła też miejsce rewitalizacji w hierarchii rozwojowych Polski jako członka Unii Europejskiej. Kompleksowa rewitalizacja ma przyczynić się do wzmacniania spójności społecznej i aktywności zawodowej poprzez:



- Włączenie społeczności zamieszkałych obszary peryferyjne i zdegradowane,
- Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

Inwestycyjny cel działań rewitalizacyjnych zdecydowanie zostaje przesunięty na dalszy plan, oddając pierwszeństwo społecznej odnowie i ożywieniu gospodarczemu obszarów zdegradowanych. Umowa partnerstwa zasygnalizowała także główne zasady rewitalizacji, które następnie szczegółowo doprecyzowano w kolejnych dokumentach – szczególnie w KPM i Wytycznych. Te dwa dokumenty właśnie wyznaczają zasady programowania i prowadzenia działań rewitalizacyjnych do 2023 r. **KPM wyznacza ramy pojęciowe dla rewitalizacji i wskazuje jej miejsce w polityce rozwoju** obok dziewięciu innych kierunków działania, od których realizacji zależy jakość życia w polskich miastach w 2023 r. **Wytyczne** z kolei **wyznaczają reguły sporządzania programów rewitalizacji oraz korzystania ze środków unijnych dedykowanych rewitalizacji i działaniom bezpośrednio z nią powiązanym**.

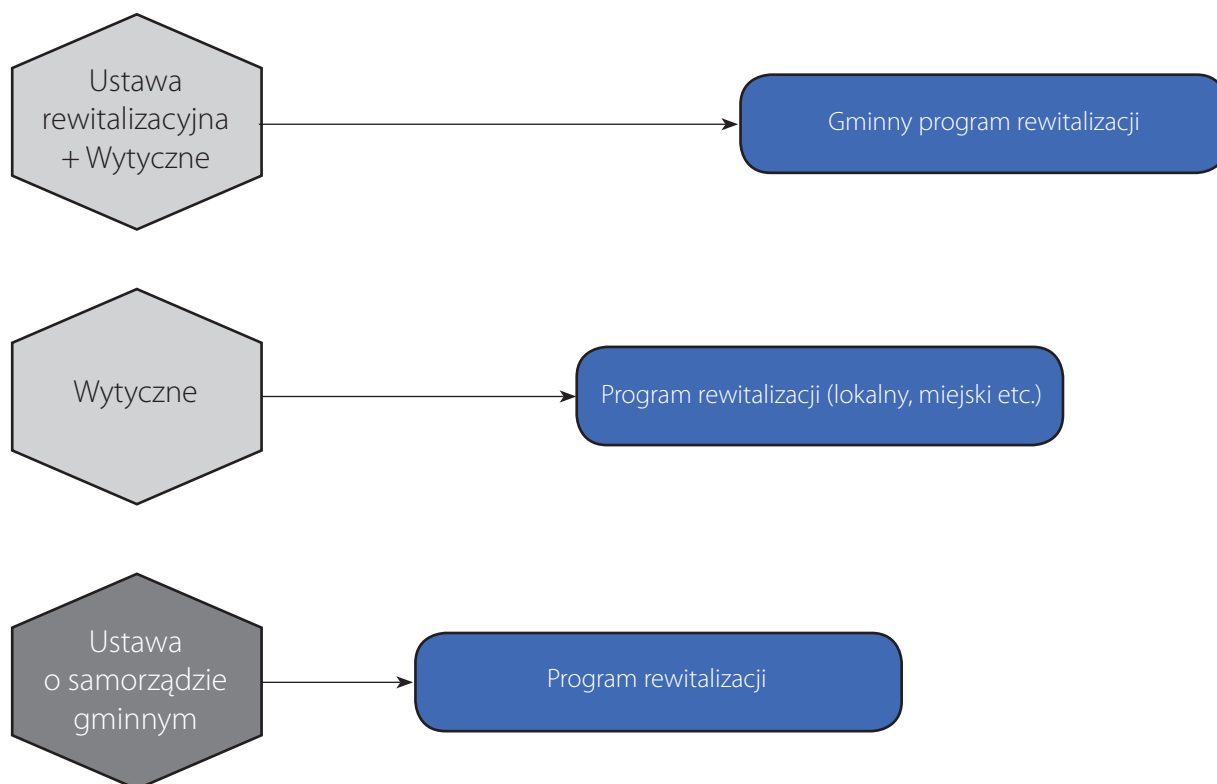
18 listopada 2015 r. wchodzi w życie długo oczekiwana przez środowisko samorządowe **ustawa o rewitalizacji**. Określa ona **reguły sporządzania gminnych programów rewitalizacji** oraz **zestaw fakultatywnych narzędzi wspomagających prowadzenie działań rewitalizacyjnych**, których zastosowanie jest możliwe, gdy gmina spełni wymogi ustawowe.

## Programowanie rewitalizacji

### Jakie dokumenty są potrzebne, aby prowadzić rewitalizację?

**Podstawowym dokumentem i jednocześnie głównym narzędziem koordynacji działań rewitalizacyjnych jest program rewitalizacji.** Ustawa o rewitalizacji, która wchodzi w życie 18 listopada 2015 r. wskazuje, że podstawowym sposobem prowadzenia rewitalizacji jest sporządzenie i realizacja gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z art. 52 ustawy o rewitalizacji obowiązuje jednak w tym przypadku okres przejściowy. Do końca 2023 r. możliwe jest prowadzenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych przez trzy typy programów rewitalizacji, w oparciu o:

- ustawę o samorządzie gminnym,
- ustawę o samorządzie gminnym i Wytyczne,
- ustawę o rewitalizacji oraz Wytyczne (jak wskazano na Rysunku 2).

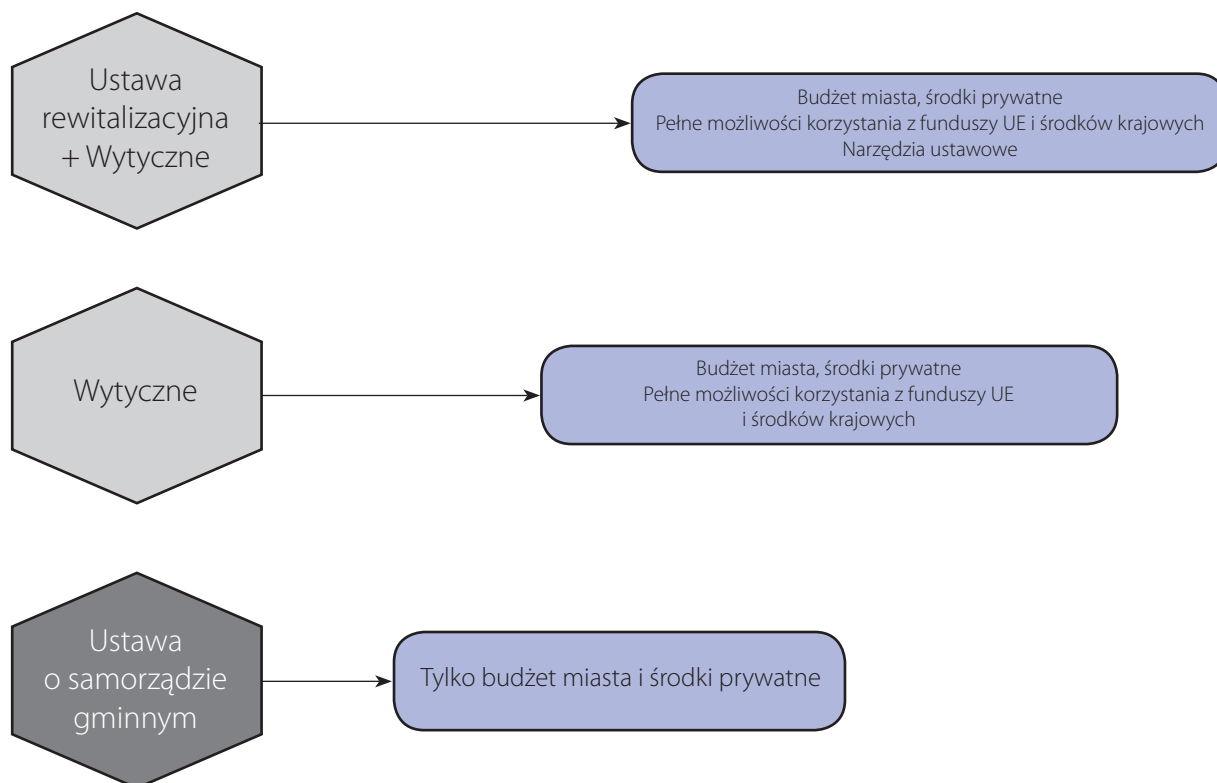


**Rysunek 2. Programy rewitalizacji w okresie przejściowym**

Pierwsza możliwość wydaje się jedynie teorią, ponieważ pominięcie w programowaniu reguł zawartych w Wytycznych uniemożliwia sięgnięcie po jakiegokolwiek środki unijne bądź krajowe. Wyobrazić można sobie gminę, która planuje realizację działań rewitalizacyjnych tylko ze środków własnych oraz zaangażowanej społeczności lokalnej i nie chce wiązać się wymogami Wytycznych.

Pozostałe programy, zarówno tworzone w oparciu o Wytyczne, jak i gminne programy rewitalizacji (dalej: GPR) podlegają ocenie urzędów marszałkowskich i – po spełnieniu wymogów – rejestracji w wykazie właściwej IZ RPO.

W zależności od przyjętej ścieżki (typu programu) inne są możliwości korzystania ze środków unijnych i krajowych oraz narzędzi ustawowych (por. Rysunek 3).



**Rysunek 3. Możliwości finansowania rewitalizacji w okresie przejściowym, w zależności od wybranego typu programu rewitalizacji**

### **Jakich zasad należy przestrzegać programując rewitalizację?**

Zgodnie z KPM, programując rewitalizację, należy podjąć następujące działania:

- określenie wizji i koncepcji wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego,
- szczegółowa analiza i wybór działań, określenie sposobów realizacji,
- określenie źródeł finansowania.

Na każdym z wymienionych etapów samorząd powinien współpracować z mieszkańcami, podmiotami społecznymi i gospodarczymi, dbając jednocześnie o koordynację planowanych i realizowanych działań, dopasowanych do uwarunkowań oraz potrzeb obszaru rewitalizacji i beneficjentów tych działań.

Wytyczne określają fundamenty programowania rewitalizacji. Jest ona istotnym elementem całościowej wizji rozwoju gminy, a zatem program rewitalizacji nie może być „odklejony” od strategii rozwoju gminy.

**Program rewitalizacji realizuje zapisy strategii rozwoju gminy w części dotyczącej obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.** Brak odniesienia do potrzeb w zakresie rewitalizacji w dokumencie strategicznym jest przeszkodą formalną w planowanych działaniach i wymaga aktualizacji strategii.

Pełna diagnoza, konstytutywny element programu rewitalizacji, służąca wyznaczeniu obszaru rewitalizacji i występujących na nim problemów, obejmuje kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne, lub techniczne, lub środowiskowe. Niezbędne jest ustalenie hierarchii potrzeb w zakresie działań rewitalizacyjnych. Działania podejmowane w poszczególnych sferach powinny być spójne i zsynchronizowane, a ich rezultaty podlegają monitorowaniu i ewaluacji skuteczności oraz efektywności.

Kluczowe cechy programów rewitalizacji są wskazane w załączniku 1 *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* (<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020/>).

Zasadnicze cechy programu rewitalizacji, który spełnia wymogi określone w Wytycznych oraz dla GPR – w ustawie, to:

- **kompletność** – pełne odwzorowanie minimalnej zawartości dokumentu zgodnie odpowiednio do wymogów Wytycznych lub ustawy;

- **kompleksowość** – integracja działań w poszczególnych sferach bez pomijania żadnej z istotnych dla wyprowadzenia obszaru z kryzysu, znajduje wyraz w różnorodnych montażach finansowych. Zachowanie tej zasady najbardziej przejrzyste można ocenić na podstawie wskaźników przyjętych do monitorowania zmian w obszarze rewitalizacji. Jeśli wskaźniki odpowiadają zidentyfikowanym problemom i pokazują, w jaki sposób zostaną one przezwyciężone, program jest kompleksowy;
- **koncentracja** – program nie może obejmować terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% jej mieszkańców. Wyznaczenie zbyt wąskiego obszaru rewitalizacji może skutkować ryzykiem nieosiągnięcia zakładanych celów rewitalizacji, ponieważ nie będzie możliwe uruchomienie i wykorzystanie potencjału lokalnego. Z drugiej zaś strony, wyklucza się możliwość obejmowania działaniami rewitalizacji całych miast, ponieważ w przeciwnym wypadku zarówno środki pieniężne, jak i organizacyjne byłyby rozproszone;
- **spójność (komplementarność)** – przestrzenna, problemowa, proceduralno-instytucjonalna, międzyokresowa i finansowa zgodność planowanych działań zarówno w zakresie rewitalizacji, jak i w politykach sektorowych gminy;
- **realizacja zasady partnerstwa i partycypacji** – w opracowanie i realizację programu są zaangażowani przedstawiciele wszystkich interesariuszy.

Chwilę uwagi należy poświęcić **zasadzie komplementarności. W sferze przestrzennej** polega ona na dopełnianiu się efektów prowadzonych działań, ale także na śledzeniu i zapobieganiu przenoszeniu się problemów na inne obszary. Wykluczone jest planowanie wysiedleń dotychczasowej ludności z terenów rewitalizowanych poza przekwaterowaniem na czas niezbędnych remontów. Istotne jest także, aby zapobiegać gentryfikacji, a więc rynkowym „wysiedleniom”, kiedy dotychczasowi mieszkańcy z powodów ekonomicznych zrezygnują z mieszkania. Powody ekonomiczne to nie tylko wzrost czynszu, ale także perspektywa zarobku na odstępnym za lokal komunalny w atrakcyjnej lokalizacji (na zasadzie dobrowolnej zamiany). W takiej sytuacji zagrożenie może łatwo zmaterializować się, jeśli okaże się, że więcej osób zagrożonych wykluczeniem jednocześnie podjęło taką samą decyzję i znalazły się wspólnie w zupełnie nowym miejscu w przestrzeni miasta. Działania w kolejnych okresach programowania powinny uzupełniać się (**komplementarność międzyokresowa**), a nie przenosić z miejsca na miejsce za nierozwiązanymi problemami.

**W warstwie problemowej** komplementarność oznacza uzupełnianie się działań sektorowych, przede wszystkim w sferach analizowanych w konkretnej diagnozie. Inwestycje mają służyć celom społecznym, odpowiadając na konkretne potrzeby. **Działania społeczne nie mogą być usprawiedliwieniem czy listkiem figowym dla inwestycji.** Parametryzacja pożądanego stanu, do którego ma doprowadzić realizacja programu rewitalizacji oznacza wymóg posługiwania się precyzyjnymi opisami planowanych rezultatów (a nie tylko produktów) przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Z tego wynika, że podstawą systemu ewaluacji są wskaźniki rezultatu. Jest to istotna wskazówka do projektów realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym, ponieważ dostępność powinna w tego typu projektach być analizowana właśnie w odniesieniu do rezultatów zbieżnych z problemami wskazanymi w diagnozie. W kontekście PPP istotne jest także zapewnienie **komplementarności źródeł finansowania**, czyli planowanie efektu dźwigni (ile środków prywatnych na projekty rewitalizacji mogą uruchomić odpowiednio wydatkowane środki publiczne). Nie mniej ważna jest **komplementarność proceduralno-instytucjonalna**, dzięki której możliwe jest wypracowanie efektywnego systemu koordynacji złożonych projektów. Musi on być oparty na spójnych i przejrzystych procedurach, więc PPP w związku z długoletnią i transparentną relacją samorządu z partnerem prywatnym idealnie wpisuje się w działania rewitalizacyjne.

### ***Jaka jest minimalna zawartość programu rewitalizacji?***

Zgodnie z Wytycznymi program rewitalizacji zawiera przynajmniej następujące elementy:

- opis powiązań programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy,
- diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych oraz skala i charakter potrzeb rewitalizacyjnych,
- zasięg przestrzenny obszaru/obszarów rewitalizacji,
- wizja stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji (planowany efekt),
- cele rewitalizacji oraz kierunki działań odpowiadające zidentyfikowanym potrzebom,
- lista planowanych przedsięwzięć wraz z opisami,
- charakterystyka pozostałych rodzajów przedsięwzięć,
- mechanizmy zapewnienia komplementarności między poszczególnymi projektami/przedsięwzięciami i działaniami różnych podmiotów i źródłami finansowania,
- indykatoryne ramy finansowe z odniesieniem do listy podstawowych projektów/przedsięwzięć,
- mechanizmy włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów i grup aktywnych na terenie gminy w proces rewitalizacji,
- system realizacji (wdrażania) programu,
- system monitorowania i oceny skuteczności działań i system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu.

Można przyjąć, że projekty PPP będą odgrywały istotne znaczenie w strukturze przedsięwzięć planowanych przez władzę lokalną w konkretnym okresie programowania. W związku z tym warto prześledzić, gdzie należy je umiejscowić w powyższej strukturze programu.

W pierwszej kolejności projekty takie zostaną wymienione w części programu zawierającej fiszki projektowe. Znajdziemy tutaj informacje dotyczące:

- nazwy,
- podmiotu realizującego,
- zakresu zadań,
- lokalizacji,
- szacowanego kosztu,
- prognozowanego rezultatu wraz ze sposobem oceny w odniesieniu do celów.

**Jeśli podmiot publiczny planuje poszukiwanie partnera prywatnego w zakresie rewitalizacji, już w programie będzie widoczny taki zamiar oraz kluczowe informacje dotyczące tego przedsięwzięcia.** Na podstawie oczekiwanego rezultatu potencjalnie zainteresowani partnerzy prywatni mogą ocenić, jak mógłby wyglądać podział zadań i ryzyk w projekcie.

Planowanie realizacji podstawowego projektu w formule PPP przekłada się także na zapisy zawarte w kolejnych punktach, tj.:

- indykatywne ramy finansowe z odniesieniem do listy podstawowych projektów/przedsięwzięć,
- mechanizmy włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów oraz grup aktywnych na terenie gminy w proces rewitalizacji,
- system realizacji (wdrażania) programu.

Harmonogram rzeczowo-finansowy przedsięwzięcia powinien wskazywać PPP jako formułę realizacji konkretnego projektu oraz precyzować, przynajmniej indykatywnie, źródła finansowania projektu.

Założenia wyboru partnera prywatnego powinny zostać opisane w części poświęconej mechanizmom włączenia interesariuszy w działania przewidziane w programie, zwłaszcza jeśli celem projektu jest nie tylko inwestycja i realizacja usługi, ale przede wszystkim współpraca z podmiotem publicznym w zakresie wyprowadzania obszaru rewitalizacji z kryzysu.

Możliwa jest także sytuacja, kiedy partner prywatny zostanie powołany do wdrażania programu rewitalizacji jako tzw. operator, a więc zewnętrzny podmiot, który reprezentuje jednostkę samorządu terytorialnego w prowadzonych działaniach rewitalizacyjnych. Wtedy nie tylko założenia wyboru partnera prywatnego powinny zostać opisane w części poświęconej wdrożeniu programu, ale także (minimalnie):

- przekazane nieruchomości wraz z informacją o planowanych działaniach,
- zakładane rezultaty wraz z wartościami docelowymi oraz sposobem pomiaru.

Za każdym razem rezultaty powinny być powiązane z wynikami diagnozy przedstawionej w części diagnostycznej programu rewitalizacji.

### ***Jaka jest minimalna zawartość gminnego programu rewitalizacji?***

Gminy, dla których narzędzia przewidziane ustawą o rewitalizacji, stanowią istotne wsparcie planowanych działań, zobowiązane są do przeprowadzenia procesu programowania z wykorzystaniem gminnego programu rewitalizacji (GPR).

GPR jest znacznie bardziej rozbudowanym dokumentem niż program rewitalizacji oparty jedynie na ustawie o samorządzie gminnym i Wytycznych. Wynika to z obowiązkowych analiz, które trzeba wykonać, aby przygotować gminę do wprowadzenia narzędzi ustawowych. Prześledźmy strukturę GPR:

- szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, obejmująca analizę negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru;
- opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy, w tym strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych;
- opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;
- cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1;
- opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym lub technicznym – lista przedsięwzięć znów występuje w podziale na listę podstawową oraz zbiorczą charakterystykę pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizujących kierunki działań określone w poprzednim punkcie;
- mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych;
- opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji, wskazanie kosztów tego zarządzania wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu;
- system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji;

- określenie niezbędnych zmian w uchwałach, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150 oraz z 2015 r. poz. 1322);
- określenie zasad wyznaczania składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji lub zmian w uchwale o jego powołaniu, jeśli został powołany na etapie sporządzania GPR;
- wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25 ustawy o rewitalizacji, wraz ze wskazaniem okresu jej obowiązywania;
- wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji sporządzony na mapie w skali co najmniej 1:5000 opracowanej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Miejsce zapisów dotyczących przewidywanych przedsięwzięć w formule PPP jest zbliżone do opisanego w poprzednim punkcie. Istotną różnicą jest konieczność wprowadzenia do załącznika do wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) – zgodnie z zapisami art. 21 ustawy – niezwłocznie po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji, przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w tym programie, służących realizacji zadań własnych gminy. Wpisanie przedsięwzięć do załącznika można odłożyć w czasie do ustalenia niezbędnych danych potrzebnych do wprowadzenia przedsięwzięcia do tego załącznika, a więc najpóźniej w momencie uchwały rady gminy o planowanym zaciągnięciu zobowiązań w związku z realizacją przedsięwzięcia w formule PPP.

## Rola samorządu. Aspekty organizacyjne

### ***Jaka jest modelowa struktura organizacyjna planowanego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego?***

Wieloaspektowość celów przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wielość podmiotów biorących w nich udział, konieczność korzystania z odrębnych regulacji prawnych i wsparcia finansowego ze środków publicznych oraz potrzeba nadania poszczególnym, jednostkowym projektom kształtu zgodnego co do celów i metod realizacji z założeniami programów rewitalizacyjnych, a także koordynacja działań jednostkowych i nadzór nad jej przebiegiem (w tym i wydatkowaniem środków publicznych) wymaga wykwalifikowanych, profesjonalnych umiejętności. Wymaga też wyspecjalizowanych służb koncentrujących swoją działalność wyłącznie na problematyce rewitalizacji, działających celowo, w ramach przyjętego sposobu organizacji (zarządzania) problemami i zasobami ludzkimi uczestniczącymi w danym przedsięwzięciu rewitalizacyjnym.

Nie istnieje idealny wzorzec struktury organizacyjnej dla prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych – każdy kraj ma inne uwarunkowania prawno-instytucjonalne, polityczne, historyczne, kulturowe, inną jakość i potencjał kapitału ludzkiego i społecznego. Jednak powszechna zgoda na europejską wykładnię treści i roli rewitalizacji w życiu społeczeństw wyznacza **władzy publicznej niezbywalną** (niezależnie od zmieniających się zapisów bieżącej polityki) **odpowiedzialność za przebieg i skutki przebiegu procesów/przedsięwzięć rewitalizacyjnych (a nie tylko jej finansowanie), a tym samym także i wiodącą rolę w zarządzaniu przebiegiem realizacji takich projektów.**

Niezależnie od specyficznych, krajowych czy lokalnych uwarunkowań, proces zarządzania przedsięwzięciem rewitalizacji podzielić można na następujące podstawowe etapy:

- identyfikacja potrzeb rewitalizacyjnych,
- szukanie i pozyskanie partnerów,
- przygotowanie strategii, opracowanie planu finansowego,
- decyzja o ustanowieniu (lub nie) koordynatora (operatora),
- tworzenie partnerstw na potrzeby konkretnych projektów (działań),
- ubieganie się o środki finansowe,
- prowadzenie projektów,
- monitorowanie i ocena efektów projektów.

Stosując podobne, modelowe podejście, zawsze można wyróżnić 4 podstawowe zbiory podmiotów biorących udział w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych:

- sektor publiczny – urzędy (gmina, szczebel regionalny, krajowy),
- sektor publiczny – wyodrębnione z urzędów jednostki (agencje, spółki, fundusze),
- podmioty prywatne – aktywnie uczestniczące w przedsięwzięciu: przedsiębiorstwa i osoby fizyczne, czerpiące korzyści z tytułu jego realizacji (wykonawcy, inwestorzy - w tym i mieszkańcy, operatorzy, stowarzyszenia i inne ngo),
- podmioty prywatne – pasywni uczestnicy projektu (mieszkańcy).

Jeśli założymy, że istnieją trzy podstawowe modele sposobu zarządzania przedsięwzięciami/ projektami z zakresu usług publicznych, w tym i rewitalizacji: **model tradycyjny, tradycyjno-delegacyjny i model kontraktowy** to odmiennosc udziału w nich poszczególnych, wyróżnionych wyżej podmiotów wygląda następująco:

- **W tradycyjnym modelu zarządzania**, wszystkie wymienione wyżej etapy zarządzania realizowane są siłami podmiotów publicznych należących do pierwszego wyróżnionego wyżej zbioru podmiotów publicznych. Urzędnicy podmiotu publicznego pełnią zatem także funkcję operatora projektu/przedsięwzięcia.
- **W modelu tradycyjno-delegacyjnym** podmiot publiczny, odpowiedzialny za realizację przedsięwzięcia zleca, za wynagrodzeniem, część swoich zadań do zależnego od niego podmiotu publicznego – np. gmina do lokalnej agencji rozwoju lub innej instytucji np. spółki komunalnej. Przedmiotem zlecenia może być zadanie realizowane na pojedynczym etapie zarządzania przedsięwzięciem lub obejmować może zadania wielu etapów, w tym zarządzanie przedsięwzięciem, a więc pełnienie funkcji operatora projektu/przedsięwzięcia. Wyjątkiem są tu zadania etapu h. (monitorowanie i ocena efektów projektów), których realizacja powinna należeć do wyłącznej kompetencji podmiotu zlecającego zadania, odpowiedzialnego za realizację przedsięwzięcia.
- **W modelu kontraktowym** podmiot publiczny (zbiór pierwszy) zawiera umowę z podmiotem prywatnym, której przedmiotem jest zarządzanie projektem/projektami rewitalizacji, a więc **pełnienie roli operatora przedsięwzięcia. Jeśli przedmiotem umowy będzie także pozyskanie finansowania, wówczas będzie to umowa o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego, pozwalająca podmiotowi publicznemu na transfer wielu ryzyk do partnera prywatnego.** W modelu kontraktowym, aktywny udział podmiotów prywatnych występuje na wielu etapach zarządzania projektem – powinien mieć miejsce już na etapie przygotowania strategii działania (c). Prywatny partner umowy powinien mieć także kompetencje do zlecania niezbędnych dla realizacji projektu działań. Tak jak i w modelu tradycyjno-delegacyjnym, **realizacja etapu h. (monitorowanie i ocena efektów projektów) powinna należeć do wyłącznej kompetencji podmiotu odpowiedzialnego za realizację przedsięwzięcia.**

Typowy dla lat XX wieku w krajach Europy kontynentalnej model tradycyjny, obecnie stosowany jest coraz rzadziej. Zastępuje go model tradycyjno-delegacyjny (Niemcy, Francja) lub kontraktowy (Wielka Brytania, Holandia).

### ***Jaka jest rola samorządu lokalnego we właściwej rewitalizacji?***

Ustawowa definicja odróżnia działania, które mają być prowadzone w sposób systemowy od fragmentarycznych lub punktowych remontów bądź nieskoordynowanych i rozproszonych projektów społecznych czy gospodarczych. Kompleksowe podejście do problematyki rewitalizacji oznacza równoczesne stosowanie trzech zasad:

- Koncentrację działań na obszarze rewitalizacji wyznaczonym w toku kompleksowej diagnozy;
- Zaplanowanie całościowych (kompleksowych, zintegrowanych) przedsięwzięć, odpowiadających na problemy występujące na tym obszarze;
- Koordynację działań przy zaangażowaniu lokalnej społeczności i innych interesariuszy na każdym etapie rewitalizacji.

Co więcej, kompleksowe podejście do rewitalizacji narzuca także konieczność stałej i aktywnej koordynacji działań przez samorząd lokalny z następujących powodów:

**wieloaspektowy charakter przebiegu procesów i uczestnictwo wielu podmiotów (bierne i aktywne) wymusza konieczność współdziałania i koordynacji zapewniającej realizację celów wynikających z diagnozy społeczno-ekonomicznej i konsultacji społecznych**

**nie w pełni rynkowy charakter celów tych przedsięwzięć wymaga pomocy publicznej w formie wsparcia finansowego bądź systemu ulg i zachęt**

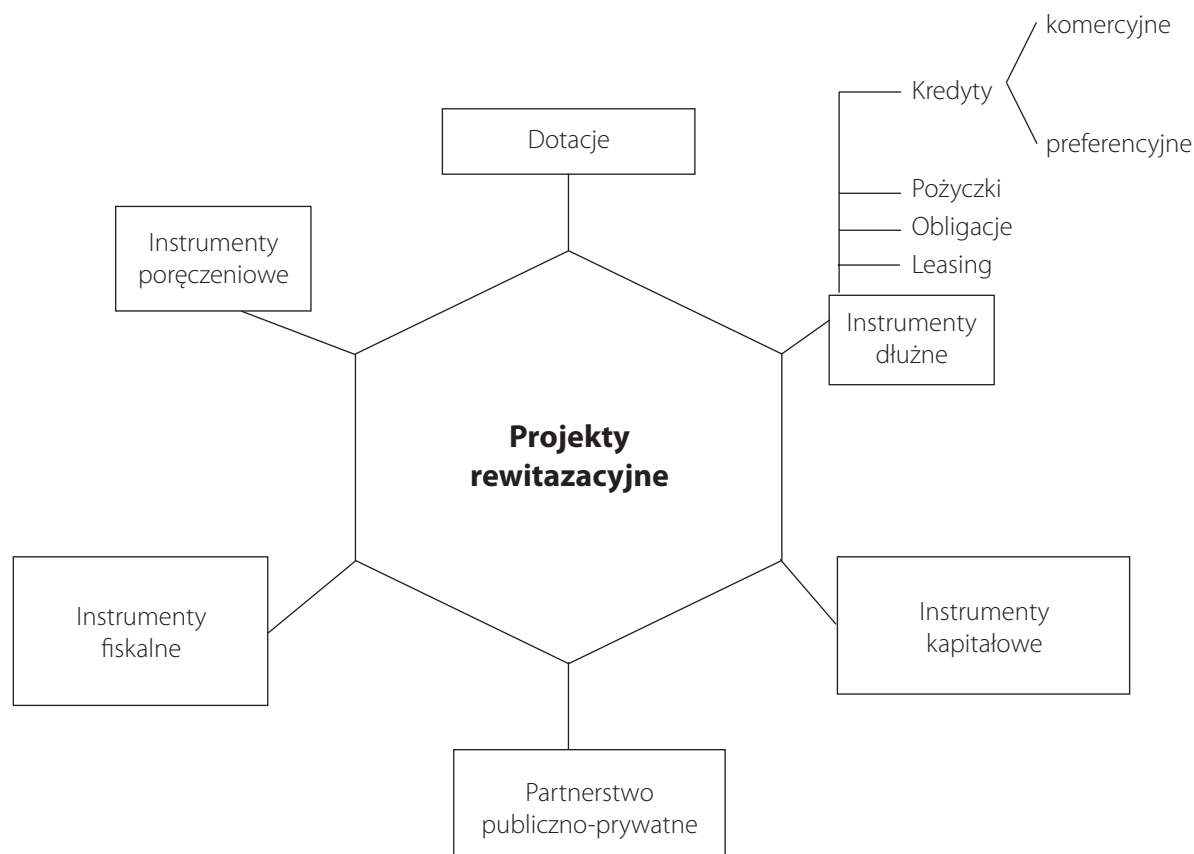
We wszystkich krajach UE działania rewitalizacyjne od wielu lat uznano – bardziej lub mniej formalnie – **za obowiązek władzy publicznej**, finansowany w znacznym stopniu, ze środków publicznych. W konsekwencji, wykształciły się tam zasady i procedury zarządzania projektami rewitalizacyjnymi, współdziałania różnorodnych podmiotów i koordynacji działań. W Polsce do momentu uchwalenia ustawy o rewitalizacji w przeciwieństwie do wielu dziedzin stałej interwencji państwa rewitalizacja nie była prawnie uznana za domenę odpowiedzialności władzy publicznej. Obowiązek ten był, w niektórych aspektach realizowany pośrednio, jako konsekwencja realizacji innych usług publicznych. To właśnie brak w Polsce odrębnych, dedykowanych rewitalizacji rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwił podporządkowanie instytucjonalnego i organizacyjnego oprządkowania działań rewitalizacyjnych kwestiom finansowania i alokacji środków unijnych. Ustawa o rewitalizacji pozwala na właściwe ustawienie zasad działania. Tak jak to ma miejsce w krajach „starej” UE umożliwia formalne nadanie rewitalizacji cech usługi publicznej, a więc przypisanie władzy publicznej niezbywalnej (niezależnie od zmieniających się zapisów bieżącej polityki) odpowiedzialności za przebieg i skutki przebiegu procesów rewitalizacji.

## Finansowanie rewitalizacji

### Jakie instrumenty finansowe są stosowane w procesie rewitalizacji?

**Metody finansowania procesów rewitalizacji mają, w dłuższym okresie, charakter wynikowy.** Ramy dla zbioru możliwych rozwiązań inżynierii finansowej, wybór instrumentów finansowych, a także źródła pochodzenia środków finansowych są w znacznej mierze zdeterminowane specyficznymi dla każdego kraju potrzebami, uwarunkowaniami organizacji państwa i gospodarki, oczekiwaniami społecznymi, kulturą zawierania umów społecznych i rozwiązywania konfliktów, poziomem zamożności. Dodatkowym, **istotnym kryterium różnicującym, przesądającym o konkretnym wyborze danego instrumentu finansowego jest podział odpowiedzialności i zadań między uczestników** uruchamianych procesów (szczebel centralny, lokalny, regionalny, podmioty gospodarcze, mieszkańcy, organizacje społeczne i gospodarcze) oraz **sposób instytucjonalizacji** ich działań. Różne też były (są) źródła i sposoby pozyskiwania funduszy, jednak wspólną cechą dla wszystkich jest, jak już wyżej powiedziano, **znaczący udział środków publicznych.**

Odmienny dobór instrumentów finansowych, był w dużej mierze wtórny w stosunku do rozwiązań instytucjonalno-prawnych przyjętych dla organizacji przebiegu procesów rewitalizacji. Ale i w tym przypadku obserwujemy **wspólne trendy zmian w wyborze narzędzi finansowych.** Sukcesywnie odchodzenie od instrumentów fiskalnych (ulgi podatkowe, cła, „podatek czynszowy”) na rzecz subsydiów, powszechne posługiwanie się grantami kierowanymi do władz lokalnych, upowszechnianie się kontraktowej formy przyznawania grantu, często połączone jest z kierowaniem ich do innych podmiotów niż władze publiczne. Sukcesywnie odchodzi się od posilkowania specjalnie dla tych celów tworzonymi, instytucjami finansowymi. **Szybko (od końca lat 90. XX wieku) upowszechnia się PPP. Efektem takiej właśnie ewolucji jest stale rosnący udział środków prywatnych w przebiegu procesów rewitalizacyjnych,** świadomie stymulowany i wzmacniany wymogiem ich udziału jako warunku finansowania rewitalizacji ze środków publicznych. Na Rys. 4 zidentyfikowano najczęściej stosowane instrumenty finansowania rewitalizacji.



Rysunek 4. Instrumenty finansowania rewitalizacji

**Dotacje** to środki publiczne przekazywane beneficjentom w różnej formie: grantu, subwencji, refundacji wydatków, spłaty części oprocentowania, dotacji ogólnej i celowej itp. Najpowszechniej stosowaną w UE formą dotacji są **granty** udzielane ze szczebla centralnego gminom (miastom). Obecnie daje się zauważyć powszechne wycofywanie się z subwencjonowania ze szczebla centralnego poszczególnych projektów na rzecz subwencjonowania programów. Grantów (subwencji), kierowanych do jednostko-

wych projektów, udzielają przede wszystkim gminy (miasta), ze środków otrzymanych ze szczebla centralnego i własnych. Gminy korzystają także z dotacji pochodzących ze środków UE.

**Instrumenty dłużne** obejmują wszelkie sposoby pozyskiwania środków na sfinansowanie zamierzonych działań, opierające się na zaciąganiu zobowiązań finansowych (pożyczaniu), które trzeba będzie wypłacić – dług trzeba będzie zwrócić. Do najczęściej stosowanych w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych należą: **kredyty, pożyczki, obligacje (w tym municypalne), leasing**, w tym leasing zwrotny. **Z kredytów i leasingu korzystają wszystkie podmioty biorące udział w przedsięwzięciu rewitalizacyjnym; obligacje municypalne to instrument używany przez władze publiczne; pożyczki to instrument dedykowany przede wszystkim osobom fizycznym biorącym udział w projektach rewitalizacyjnych oraz MMŚP.**

**Instrumenty kapitałowe** to wszystkie formy pozyskania kapitału, które bezpośrednio i trwale dostarczają środków finansowych dla realizacji przedsięwzięcia. Należą do nich: podniesienie udziałów własnych, wniesienie udziałów (kupno akcji) przez bezpośrednich współinwestorów, wniesienie kapitału inwestorów niebezpośrednich – funduszy inwestycyjnych czy funduszy *venture capital*. Pozyskanie kapitału nie wiąże się z zaciąganiem długu, który musi zostać spłacony z przychodów, które dane przedsięwzięcie wygeneruje, po jego ukończeniu. Instrumenty kapitałowe nie zwiększają zatem kosztów finansowych realizacji przedsięwzięcia i nie generują tym samym wyższego poziomu ryzyka. **Z tej formy finansowania korzystają przede wszystkim MMŚP, spółki komunalne, TBS-y.**

**Instrumenty poręczeniowe (gwarancyjne) oraz zabezpieczające ryzyko** realizacji przedsięwzięcia służą zmniejszaniu ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub/i prawne. Ich istotą jest pojawienie się trzeciej strony kontaktu wierzyciel–dłużnik: gwaranta, poręczyciela tego zobowiązania. Poręczenie czy gwarancje mogą dotyczyć: długu finansowego, realizacji przedsięwzięcia i należytego wykonania kontraktu, należytego, zgodnego z oczekiwaniem funkcjonowania projektu, poziomu efektywności, wielkości i jakości produkcji (świadczonych usług). **Z tej formy finansowania korzystają mogą wszystkie podmioty aktywnie uczestniczące w finansowaniu projektu PPP.**

**Instrumenty fiskalne** obejmują różnego rodzaju podatki oraz ulgi, zwolnienia i odroczenia podatkowe: podatek dochodowy, VAT, ulgi celne, podatki od czynności prawnych, podatki od nieruchomości, specjalnie stanowiące podatki (nawet jeśli nie mają takiej nazwy np. podatek płacony przez francuskie przedsiębiorstwa na budowę mieszkań systemu HLM, zwiększenie opłat pobieranych za wynajem i przekazywanych na cele rewitalizacji). **Z tej formy finansowania korzystają mogą – odpowiednio – wszystkie podmioty aktywnie uczestniczące w projekcie rewitalizacji.**

**Partnerstwo publiczno-prywatne – z tej formy finansowania korzystają mogą jedynie podmioty publiczne.**

### **Jakie podmioty zaangażowane są w finansowanie procesów rewitalizacji?**

Podstawowe podmioty zaangażowane w finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych to:

- Instytucje bezpośrednio przekazujące dotacyjne środki budżetowe na cele rewitalizacji takie jak: budżet państwa, budżety gminne, budżety regionalne – działające poprzez swoje agendy (resorty, agencje).
- Samodzielne publiczne podmioty gospodarcze – krajowe, regionalne i lokalne agencje rozwoju (rewitalizacji).
- Prywatne podmioty gospodarcze – banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje leasingowe.
- Instytucje hybrydowe – banki i fundusze (agencje), w tym pożyczkowe i poręczeniowe, tworzone przez władze publiczne (krajowe, regionalne i lokalne) dla obsługi programów rządowych.
- Instytucje międzynarodowe: instytucje UE: fundusze: fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności oraz banki: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Rady Europy, odrębnie tworzone inicjatywy (programy) finansowe (np. funkcjonująca w poprzedniej perspektywie finansowej Inicjatywa JESSICA).

**Podmioty mieszczące się w zbiorze instytucji bezpośrednio przekazujących dotacyjne środki budżetowe na cele rewitalizacji.** Urzędy marszałkowskie i gminy to podstawowy (i w zasadzie jedyny) zbiór podmiotów przekazujących i wykorzystujących dotacje na finansowanie konkretnych projektów rewitalizacyjnych. Są to środki unijne lub zagranicznych darczyńców (np. mechanizm norweski lub EOG), uzupełnione wymaganym udziałem środków krajowych. Sposób organizacji dotowania jest prostą konsekwencją funkcjonującego w Polsce, uniwersalnego dla wszystkich działań, systemu finansowania projektów korzystających z zasilania unijnego, a jego zasady w dużej mierze są uwarunkowane źródłem pochodzenia środków dotacyjnych (EFRR, EFS, FS) oraz konkretnego programu operacyjnego.

**Podmioty mieszczące się w zbiorze samodzielnych publicznych podmiotów gospodarczych.** Do tego zbioru zaliczyć możemy krajowe, regionalne i lokalne agencje rozwoju (rewitalizacji). Ich podstawowym zadaniem nie jest finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych rozumiane jako udostępnianie kapitału osobom trzecim, ale inicjowanie rozwoju (w tym i rewitalizacji) oraz bezpośredni udział w projektach prowadzących do niego. Funkcja finansowania sprowadza się tu do inwestowania w takie projekty własnych czy pożyczonych środków, ewentualnie uzupełnionych środkami dotacyjnymi. W wielu regionach w Polsce istnieją tego typu agencje jednak ich kapitałowy udział w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych jest nadal mało znaczący, w dużej mierze ze względu na ich własne małe możliwości kapitałowe. W lepszej sytuacji finansowej znajdują się krajowe agencje typu



Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP S.A) oraz jej spółki czy Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ SA), jednak ich udział w projektach rewitalizacyjnych jest w dużej mierze uzależniony od aktywności władzy publicznej na terenach, na których zlokalizowany jest ich potencjał gospodarczy. Zakres przedmiotowy dotychczas realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zdecydowanie nie sprzyjał pobudzeniu aktywności tych agencji do tego typu działań.

**Prywatne instytucje finansowe – banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje leasingowe.** Sprawność działania (w zakresie klasycznych produktów bankowych) polskiego systemu bankowego oceniana jest pozytywnie, a jego potencjał kredytowy wydaje się wielokrotnie przekraczać zidentyfikowane potrzeby kredytowe planowanych i realizowanych projektów rewitalizacji. Podstawowym odbiorcą kredytu bankowego jako źródła finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych **były do tej pory** przede wszystkim władze publiczne i ich agendy. Ze względu na dotychczasowy mały rozmiar działań w tym przedmiocie, niewielką wartość jednostkową projektów oraz duży udział unijnych dotacji w finansowaniu takich projektów, popyt na środki kredytowe na ten cel nie jest duży. Trudno zatem mówić o istnieniu bariery podażowej w tym zakresie.

Jak do tej pory, trudno też mówić o barierze wynikającej z szeroko pojętego potencjału umiejętności banków funkcjonujących na rynku jak i ich motywacji/gotowości do finansowania projektów rewitalizacji. Brak wiedzy o specyfice przedsięwzięć rewitalizacyjnych nie stanowi bariery przede wszystkim dlatego iż te realizowane, niewiele różnią się od prostych projektów inwestycyjnych. Ze względu na powyżej opisane uwarunkowania, bankami potencjalnie najbardziej przyjaznymi do udzielania kredytów na działania rewitalizacyjne będą te wyspecjalizowane (względnie duży portfel) w kredytowaniu inwestycji gminnych takie jak np. PKO BP, BOŚ, BGŻ, BNP Paribas czy banki spółdzielcze oraz te zaangażowane w inicjatywie JESSICA – **Bank Zachodni BZ WBK S.A., Bank Ochrony Środowiska S.A.,** oraz BGK. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku angażowania się banków w Polsce w działania związane z rewitalizacją ma się rzecz z instytucjami ubezpieczeniowymi czy leasingowymi. Względnie mała podaż projektów rewitalizacyjnych nie sprzyjała wykształceniu się w nich specjalnych, dedykowanych rewitalizacji produktów.

Instytucje hybrydowe – banki i fundusze (agencje), w tym pożyczkowe i poręczeniowe, tworzone/współtworzone przez władze publiczne (krajowe, regionalne i lokalne). Bankiem, który może być zaliczony do tej kategorii jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), jedyny o statusie prawnym banku państwowego – jego status i zasady funkcjonowania reguluje odrębna ustawa oraz, jeśli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, Prawo bankowe. Do podstawowych celów działalności BGK należy wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowanych z wykorzystaniem środków publicznych. M.in. bank jest aktywnym uczestnikiem inicjatywy JESSICA.

Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe to instytucje utworzone dla celów wspierania – ułatwienia dostępu do kapitału – słabszych ekonomicznie podmiotów, dla których regulacje Prawa bankowego (obowiązujące banki) są zbyt restrykcyjne. Podstawowym beneficjentem ich działalności są małe i średnie przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe. Sieć funduszy pożyczkowych i poręczeniowych rozwija się w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych. Najszybszy ich rozwój nastąpił po roku 2002, z chwilą uruchomienia programu rządowego „Kapitał dla przedsiębiorczych” oraz kierowanego do nich wsparcia finansowego ze środków unijnych (2004 r). Regułą jest, iż właścicielem funduszy pożyczkowych jest kapitał publiczny – przede wszystkim samorządy terytorialne, agencje rozwoju. Kapitał funduszy poręczeniowych jest bardziej zróżnicowany – obok kapitału publicznego występują banki, izby gospodarcze, stowarzyszenia. Projekty rewitalizacyjne nie są odrębnie wymieniane w sprawozdaniach. Być może mieszczą się one w kategorii projektów zasilanych środkami unijnymi. Uzasadnionym wydaje się założenie popyt na pożyczki i poręczenia udzielane na cele rewitalizacji radykalnie wzrosną z chwilą upowszechnienia się w Polsce projektów wykorzystujących, na większą niż dotychczas skalę, kapitał prywatny.

**Podmioty i inicjatywy międzynarodowe.** Podstawowym podmiotem międzynarodowym zaangażowanym w finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Polsce jest przede wszystkim (obok europejskich instytucji uruchamiających wypłaty środków funduszy unijnych) Europejski Bank Inwestycyjny i nadzorowana przez niego w ostatnich latach Inicjatywa JESSICA, warto także wspomnieć o Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

### ***Jakie są źródła finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w formule PPP?***

Projekty realizowane w oparciu o umowę PPP mogą korzystać z wszystkich wymienionych wyżej źródeł finansowania. Zasadniczym wyróżnikiem finansowania projektów PPP jest nie tyle źródło pozyskiwania środków finansowych, ale odmienna lokalizacja odpowiedzialności za pozyskiwanie takiego finansowania. W modelowym ujęciu finansowanie projektu PPP jest domeną podmiotu prywatnego. To on decyduje z jakich źródeł i narzędzi korzysta – czy będą to instrumenty dłużne czy kapitałowe; czy będzie próbował pozyskać środki z funduszy europejskich czy uzyskać ulgi/ zwolnienia podatkowe lub poręczenia. W praktyce, możliwe do uzyskania środki na finansowanie determinować będzie przyjęta struktura projektu, wypracowana przez podmiot publiczny na etapie analiz przedrealizacyjnych, a następnie potwierdzona w trakcie prowadzonych negocjacji przy wyborze partnera prywatnego – patrz Ścieżka dojścia (pkt I, III, IV). Wybrana struktura projektu przesądzi też o udziale podmiotu publicznego w jego finansowaniu i wyborze instrumentów finansowych adekwatnych do przyjętych obowiązków.

## 2. ABC PPP

### Czym jest PPP?

U źródeł nowego spojrzenia na kwestię świadczenia usług publicznych we współpracy z sektorem prywatnym legła koncepcja menedżeryzmu, czasem nazywana nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*).

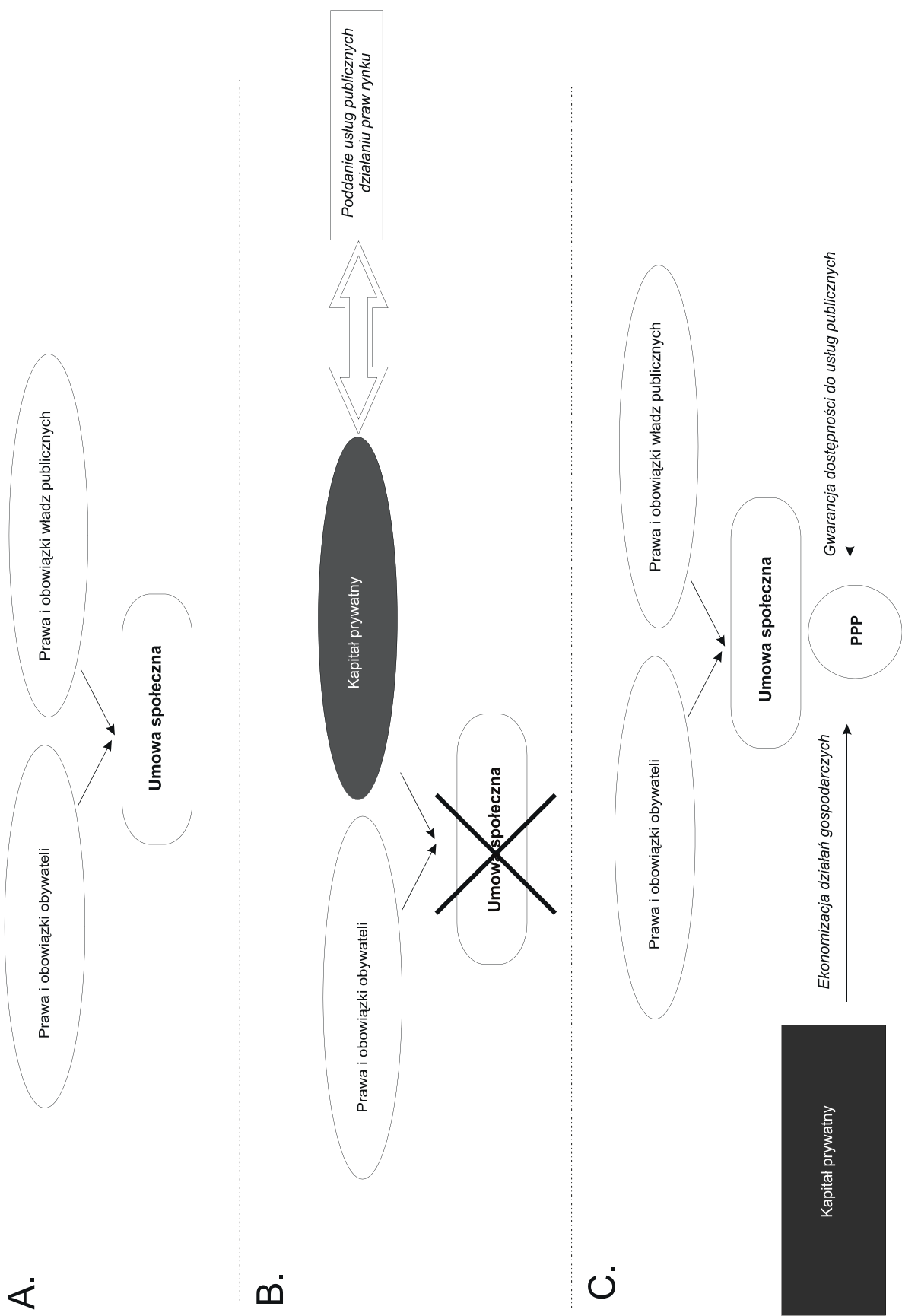
W krajach demokratycznych między obywatelami i władzą publiczną zawierana jest umowa społeczna, określająca wzajemne prawa i obowiązki (por. Rysunek 5a). Gwarantem tej umowy są przepisy prawne, na czele z konstytucją. Na mocy umowy społecznej władza publiczna jest między innymi zobowiązana do świadczenia usług publicznych na rzecz swoich obywateli, którzy z kolei płacąc podatki, składają się na budżety lokalne i centralny. W związku z: rosnącą świadomością społeczeństwa w zakresie zobowiązań władzy publicznej, zmieniającymi się (wraz z postępem technologicznym kreowane są także nowe potrzeby publiczne) potrzebami i wzorcami konsumpcji z jednej strony, a napiętą sytuacją budżetową jednostek sektora finansów publicznych z drugiej strony – coraz częściej władze publiczne nie są w stanie wywiązać się z przewidzianego prawem obowiązku świadczenia usług publicznych na poziomie prawnie zagwarantowanym i w oczekiwanym przez obywateli standardzie. Najprostszym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie, aby kapitał prywatny zastąpił władze publiczne w świadczeniu takich usług. Proste rozwiązania w sferze publicznej rzadko kiedy są jednak racjonalne – w tym przypadku oznaczałoby to poddanie usług publicznych działaniom mechanizmów rynkowych, ze wszystkimi konsekwencjami (przede wszystkim chodzi o wzrost cen za usługi i w rezultacie – o wykluczenie gorzej sytuowanych gospodarstw domowych z dostępu do tych usług). W wielu przypadkach stanowiłoby to zatem złamanie umowy społecznej (por. Rysunek 5b).

Innym możliwym rozwiązaniem tego dylematu jest odmienna formuła działania: zapewniająca z jednej strony „uekonomicznie” działań gospodarczych, koniecznych dla wytwarzania usług publicznych, ale gwarantująca jednocześnie **dostęp do usług** (np. poprzez zachowanie przez stronę publiczną wpływu na cenę) oraz **standard** ich świadczenia na poziomie określonym umową społeczną (por. Rysunek 5c). Inaczej mówiąc, w tym rozwiązaniu każdemu z partnerów powierza się tylko te zadania, do których dany podmiot jest najlepiej przygotowany: podmiot publiczny zachowuje zatem **odpowiedzialność** za warunki dostępu do danej usługi oraz jej jakość (określenie wymagań), a na podmiocie prywatnym spoczywa odtąd odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej wytwarzania (**proces gospodarowania**). Takie rozwiązanie nosi nazwę partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP).

Stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jest więc przejawem innowacyjnego zarządzania usługami publicznymi – „tradycyjne” zamówienie publiczne na dostarczenie składnika majątkowego służącego następnie świadczeniu usług publicznych jest zastąpione przez zamówienie na świadczenie usługi za pomocą uprzednio wybudowanego/przebudowanego przez partnera prywatnego składnika majątkowego. PPP odróżnia zatem od tzw. tradycyjnego modelu kompleksowość zastosowanego rozwiązania. Nie znaczy to jednak, że zawsze można i należy zastępować zamówienie publiczne przez PPP. Partnerstwo powinno być stosowane jedynie wtedy, gdy można dzięki niemu osiągnąć istotne korzyści (tzw. Value for Money), takie jak np. szybsze dostarczenie danego składnika majątkowego, oszczędności w wydatkach strony publicznej, transfer technologii czy też dobrych praktyk etc. Z kolei dla strony prywatnej, która ma inną optykę oceny przedsięwzięcia inwestycyjnego niż podmiot publiczny – nie każdy projekt będzie atrakcyjny i interesujący.

**Value for Money:** wskaźnik korzyści, będący relacją między sumą korzyści z zastosowania metody PPP odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo a jej kosztem.

W Wielkiej Brytanii ocenia się, że projekt przynosi VfM, jeżeli zaspokojeniu potrzeb publicznych towarzyszy optymalna wartość relacji nakładów w całym cyklu życia projektu do jakości świadczonych usług – nie zawsze oznacza to wybór oferty najtańszej.



Rysunek 5. Przesłanki, na których opiera się koncepcja PPP

Z powyższych rozważań wynika, że PPP jest szczególną formą współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, ponieważ jej celem jest **realizacja zadania publicznego**, z wykorzystaniem prywatnego kapitału i doświadczenia. Przesłanką do podjęcia tej współpracy powinno być osiągnięcie korzyści (obok finansowych, także organizacyjnych i jakościowych) spośród tych przedstawionych w tabeli 1.

**Tabela 1. Korzyści stosowania PPP dla sektora publicznego**

Grupa korzyści	Korzyści	Opis
Finansowe	dostęp do dodatkowego finansowania	Sektor prywatny umożliwia wykorzystanie źródeł kapitału, które są niedostępne przy tradycyjnej metodzie realizacji inwestycji publicznych.
	rozłożenie kosztów w całym cyklu życia projektu	Dzięki PPP koszty inwestycji są rozłożone na cały cykl życia projektu inwestycyjnego. Inaczej niż w zamówieniu publicznym, gdzie płatność musi nastąpić w momencie odbioru inwestycji, tu rozkłada się ona na długi okres. Umożliwia to sektorowi publicznemu obsługę większej liczby projektów w tym samym czasie.
	oszczędności na etapie eksploatacji	W projektach, gdzie strona prywatna odpowiada również za eksploatację i utrzymanie składnika infrastruktury, ma ona silną motywację do minimalizacji kosztów eksploatacji w całym cyklu życia projektu.
	podział ryzyka	Zgodnie ze złotą zasadą PPP, ryzyko przejmuje ta strona, która potrafi lepiej nim zarządzać (najniższym kosztem).
	większe możliwości inwestycyjne	PPP często umożliwia stronie publicznej zamianę płatnych z góry nakładów kapitałowych na przepływy płatności za usługi rozłożone na cały okres umowy z partnerem prywatnym (tzw. metoda odroczonej płatności). Dzięki temu nawet w trudnej sytuacji budżetowej podmiot publiczny nie musi ograniczać swojej działalności inwestycyjnej.
	mniejsze obciążenie finansowe	Partner prywatny potrafi pozyskiwać przychody od innych kontrahentów, czego nie robi zwykle podmiot publiczny odpowiedzialny za świadczenie usługi publicznej. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie strumienia płatności budżetowych na rzecz partnera prywatnego.
Organizacyjne	transfer innowacyjnych rozwiązań (także zarządczych)	Partnerstwo pomaga organizacjom w wytwarzaniu innowacji i uczeniu się. Następuje transfer innowacyjnych rozwiązań od sektora prywatnego do publicznego.
	zwiększenie poziomu zaufania i zrozumienia między współpracującymi stronami	Strony zaangażowane w PPP mają odmienną optykę przy rozwiązywaniu problemów: podmiot publiczny patrzy z punktu widzenia swojej odpowiedzialności wobec społeczeństwa, a partner prywatny – wobec udziałowców. Wypracowanie wspólnych rozwiązań powoduje, że wzrasta poziom zaufania między współpracującymi podmiotami.
	strona publiczna staje się regulatorem, a nie dostawcą	Dzięki przekazaniu odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych stronie prywatnej podmiot publiczny koncentruje się na planowaniu i monitorowaniu działań partnera prywatnego zamiast na codziennym zarządzaniu dostarczaniem usługi.
Jakościowe	poprawa jakości usług	Kryteria satysfakcji użytkownika włączane do umów PPP (jako element mający zasadniczy wpływ na wynagrodzenie partnera prywatnego) wywierają silną presję na utrzymywanie przez stronę prywatną wysokiej jakości usług świadczonych na rzecz społeczeństwa.
	nowe usługi	Podmioty prywatne lepiej orientują się w trendach rynkowych, potrafią wyszukać nisze rynkowe, niezaspokojone potrzeby, różnicują produkty, aby zaspokoić specjalne potrzeby poszczególnych segmentów rynku. Sektor publiczny zwykle jest mniej wyczulony na potrzeby rynku, gdy ma monopol na świadczenie jakiejś usługi.

Z perspektywy sektora publicznego największe zalety PPP są związane ze specyficznymi cechami tej współpracy:

- PPP umożliwia transfer ryzyka na stronę prywatną (każdy typ ryzyka, który musi ponosić strona publiczna, wiąże się z określonymi kosztami, jeżeli ryzyko się zrealizuje),
- korzyści związane ze specyfikacją wyniku,
- większa terminowość: partnerowi prywatnemu zależy na zakończeniu fazy budowy zgodnie z harmonogramem, ponieważ dopiero od tego momentu projekt zaczyna generować przychody. Wszelkie opóźnienia niekorzystnie wpływają na efektywność projektu,
- całościowe podejście do projektu.

#### **Termomodernizacja w Radzionkowie – specyfikacja wyniku podstawą partnerstwa**

Celem tego projektu było obniżenie kosztów eksploatacji obiektów oświatowych (obniżenie zużycia energii cieplnej o ponad 54%, a elektrycznej o ponad 39%). **Projekt oparto na filozofii *energy performance contracting***: podmiot publiczny określił cel, jaki chce osiągnąć, a partner prywatny – firma Siemens – w umowie o PPP **zagwarantował uzyskanie pożądaných oszczędności**. Odpowiedzialność wykonawcy 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.

#### **Wnioski**

Całościowe podejście do projektu wraz z odpowiednią specyfikacją wyników pozwala na optymalne wykorzystanie kompetencji sektora prywatnego. Gdy będzie on odpowiedzialny za dostarczenie usługi przez uzgodniony, długi czas, będzie zmuszony do zaplanowania nakładów na środki trwałe tak, aby zapewnić ich optymalne wykorzystanie. Skoro partner prywatny jest wynagradzany za dostępność i jakość usług, to w jego dobrze pojętym interesie jest zaprojektowanie i wykonanie niezbędnych składników aktywów w sposób, który umożliwi mu efektywne kosztowo świadczenie usług w długim okresie. Ewentualne oszczędności na etapie projektu czy budowy mogą skutkować późniejszymi zwiększonymi nakładami na utrzymanie lub remonty, co wpłynęłoby niekorzystnie na efektywność kosztową całego projektu – a w efekcie na przychodach podmiotu prywatnego.

Należy jednak pamiętać, że wszystkie wymienione korzyści mają **charakter potencjalny**, ich osiągnięcie zależy od natury projektu oraz od ostatecznego kształtu umowy o współpracy w ramach PPP wynegocjowanej z partnerem prywatnym. Z tego względu rzecz jasna korzystniejsza jest sytuacja, gdy do postępowania na wybór partnera prywatnego przystępuje więcej niż jeden zainteresowany podmiot. Negocjacje tylko z jednym partnerem siłą rzeczy stawiają stronę publiczną w gorszej pozycji, jak widać w poniższym przykładzie z Krakowa.

#### **Rewitalizacja kamienicy przy ul. Radziwiłłowskiej 3 w Krakowie w PPP**

Projekt pod roboczą nazwą „R3” miał być szansą na drugie życie dla teatralnych magazynów. Magazyny wzniesiono w roku 1896 według projektu Jana Rzymkowskiego. Jest to przykład architektury w stylu modernistycznym z neogotyckimi wstawkami na elewacji. Od momentu powstania obiekt pełnił funkcję zaplecza magazynowego sceny Teatru Miejskiego im. Juliusza Słowackiego.

Umowa między dyrekcją Teatru im. Słowackiego a jedynym oferentem, spółką komandytową FCC Rawelin i Wspólnicy (spółka z kapitałem 50 tys. zł) zawarta w maju 2010 r. przewidywała gruntowną rewitalizację zabytkowego obiektu w 20 miesięcy. Partner prywatny miał zainwestować w remont budynku 8 mln zł, w zamian otrzymując prawo do dysponowania przez 20 lat połową budynku. Inwestor zaplanował na parterze urządzenie kawiarni teatralnej wraz z zapleczem gastronomicznym, domu aukcyjnego, kabaretu oraz pracowni artystycznych zdjęć. Spółka Rawelin była powiązana z powiązaniem z Fundacją Fortalicja Czemierniki i to od niej planowała pozyskać środki na przedmiotową inwestycję. Zgodnie ze statutem fundacji istotne decyzje w sprawach fundacji podejmować mogła jednoosobowo fundatorka – która zaginęła bez śladu.

Po paru miesiącach od podpisania umowy o PPP spółka poinformowała dyrekcję „Słowackiego”, że bank odmówił jej kredytu i złożyła w sądzie wnioski o upadłość. W marcu 2011 podwykonawca, lokalne przedsiębiorstwo budowlane, opuścił plac budowy, ponieważ spółka Rawelin nie wywiązywała się z umówionych płatności.

Ostatecznie partnerzy zawarli ugodę, w 2012 podjęto drugą próbę rewitalizacji tej kamienicy w PPP (postępowanie zostało unieważnione), a po paru latach teatr pozyskał środki na rewitalizację magazynów z funduszy norweskich.

### **Wnioski:**

- Negocjacje tylko z jednym przedsiębiorstwem doprowadziły do sytuacji, w której nie dokonano odpowiedniej analizy ryzyka projektu – strona publiczna znalazła się „pod ścianą”: albo podpisze umowę z tym podmiotem, albo nie zrealizuje projektu
- Główne niedoszacowane rodzaje ryzyka to nieadekwatne zabezpieczenie finansowe spółki, niejasne powiązania między spółką a fundacją, ryzyko niesterowalności fundacji w przypadku długiej nieobecności fundatorki.

## **PPP w polskim systemie prawnym**

Od 2009 r. funkcjonują w Polsce dwa główne akty prawne regulujące zagadnienia partnerskiej współpracy sektora publicznego i prywatnego: ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Oprócz nich taką współpracę, choć tylko w zakresie autostrad płatnych, reguluje ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Szeroko rozumianą współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym przewidują również, m.in. prawo zamówień publicznych, ustawa o gospodarce komunalnej, ustawa o gospodarce nieruchomościami czy ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Zasadnicze znaczenie dla podejmowania współpracy w ramach PPP w rewitalizacji mają jednak wymienione dwa wiodące akty prawne. Z tego względu poniżej odpowiemy na podstawowe pytania dotyczące zasad nawiązywania relacji partnerskich na gruncie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Akty wykonawcze, regulujące problematykę PPP, to:

- 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 roku w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015, Nr 0, poz. 284).

### **Kto może być podmiotem publicznym?**

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o PPP pojęcie podmiotu publicznego obejmuje:

- a) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- b) inne, niż określone w lit. a, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w lit. a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
  - finansują ją w ponad 50% lub
  - posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
  - sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
  - mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

związki podmiotów, o których mowa w lit. a i b.

Aby sprecyzować zakres podmiotów opisanych w lit. a tego artykułu, należy sięgnąć do katalogu jednostek sektora finansów publicznych określonego w art. 9 ustawy o finansach publicznych. W skład sektora finansów publicznych zgodnie z ww. przepisem wchodzi:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;

- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

### **Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie jako podmiot publiczny**

Warszawski Zarząd Dróg Miejskich (jednostka budżetowa) ogłosił postępowanie na wybór partnera prywatnego do projektu rewitalizacji kilku przejść podziemnych w centrum Warszawy (zespół przejść podziemnych zlokalizowanych pod Al. Jerozolimskimi w bezpośrednim sąsiedztwie dworca kolejowego Warszawa Centralna, pod Rondem Czterdziestolatka, pod ul. Emilii Plater i pomiędzy dworcem a hotelem Marriott). Zadaniem partnera prywatnego miało być wykonanie projektu i robót budowlanych dotyczących przebudowy przejść podziemnych oraz administrowanie nimi. Przetarg unieważniono, z zamiarem ogłoszenia go ponownie w przyszłości.

Widać wyraźnie, że art. 2 pkt 1 lit a) ustawy o PPP w zw. z art. 9 ustawy o finansach publicznych przesądza wprost o zdolności występowania jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw), a także samorządowych zakładów budżetowych w charakterze podmiotu publicznego.

Przepis art. 2 pkt 1 lit. b) ustawy o PPP reguluje instytucje tzw. podmiotów prawa publicznego. Pojęcie podmiotu prawa publicznego stanowi implementację do polskiego porządku prawnego definicji zawartej w art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE, stąd przy ocenie wyżej wskazanych przesłanek należy przede wszystkim brać pod uwagę odpowiednie orzecznictwo ETS.

### **Warto przeczytać: orzecznictwo ETS**

- Wyrok ETS z 15.01.1998 w sprawie C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria
- Wyrok ETS z 10.11.1998 r. w sprawie C-360/96 Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden vs. BFI Holding BV
- Wyrok z 3.10.2000 r. w sprawie C-380/98 University of Cambridge
- Wyrok ETS z 12.12.2002 r. w sprawie C-470/99 Universale Bau
- wyrok ETS z 27.02.2003 r. w sprawie C-370/03 Adolf Truley
- wyrok ETS z 13.01.2005 r. w sprawie C-84/03 Komisja przeciw Hiszpanii

Wymienione w lit. c) podmioty publiczne to związki jednostek sektora finansów publicznych i tzw. podmiotów prawa publicznego. Wobec niejasnej redakcji niniejszego przepisu wskazać należy, iż za związki w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. c) ustawy o PPP uznać należy związki utworzone: (i) wyłącznie przez jednostki sektora finansów publicznych, (ii) wyłącznie przez tzw. podmioty prawa publicznego jak również (iii) związki utworzone przez jednostki sektora finansów publicznych oraz tzw. podmioty prawa publicznego.

### **Z kim może współpracować podmiot publiczny?**

Zgodnie z art. 2 pkt. 2 ustawy o PPP partnerem prywatnym może być przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Kluczowym elementem definicji partnera prywatnego jest zatem status przedsiębiorcy, przy czym sama ustawa o PPP nie odsyła do żadnego innego aktu prawnego w zakresie interpretacji pojęcia przedsiębiorcy. Wydaje się, iż pojęcie przedsiębiorcy użyte w art. 2 pkt 2 ustawy o PPP należy rozumieć zgodnie z definicją przedsiębiorcy zawartą w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Partnerami prywatnymi mogą być zatem osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Przedsiębiorcami zagranicznymi są:

- osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego,
- osoby prawne z siedzibą za granicą,
- jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi posiadające zdolność prawną z siedzibą za granicą wykonujące działalność gospodarczą za granicą oraz obywatele polscy wykonujący działalność gospodarczą za granicą.

Sama ustawa o PPP nie wskazuje czy partnerzy prywatni mogą wspólnie ubiegać się o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jednak brakuje argumentów, skłaniających do odmiennego zdania niż to, że partnerzy prywatni ubiegający się o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mogą występować wspólnie (np. w ramach konsorcjum).

### **Co może być przedmiotem współpracy?**

W ustawie o PPP nie odniesiono się wprost do pojęcia „zadania publiczne”, zgodnie z nią „umowa służy realizacji przedsięwzięcia”. Jak wskazano w art. 1 ust. 2 ustawy o PPP przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, przy czym pod pojęciem przedsięwzięcia należy rozumieć (art. 2 pkt 4 ustawy o PPP):

- a) budowę lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenia

– połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Wynika z tego, że możliwość zaangażowania podmiotu publicznego w partnerstwo zależy od zakresu zadań przypisanych mu przez Konstytucję i ustawy szczegółowe (np. ustawa z 9 października 2015 r. opisała rewitalizację jako zadanie własne gminy, tym samym ostatecznie uregulowano możliwość podejmowania współpracy partnerskiej w tym sektorze).

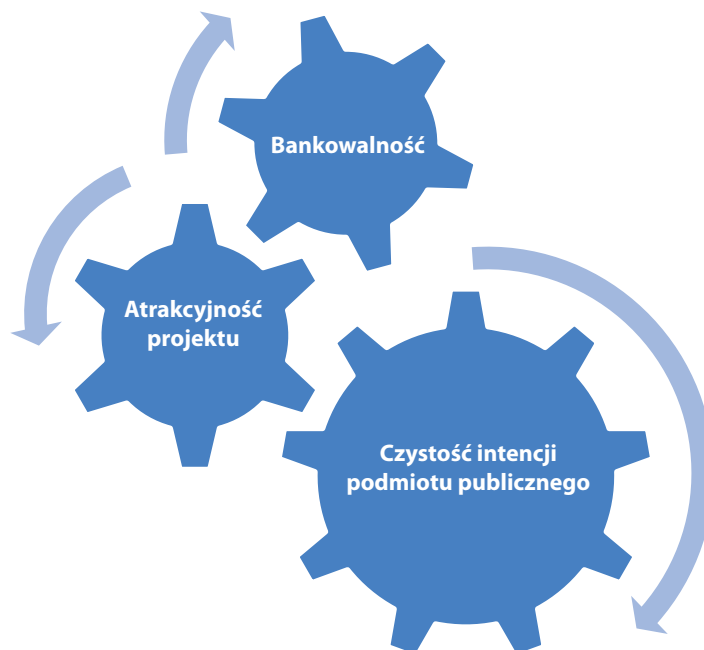
Zakres działania gminy nie jest prawnie dookreślony. Nie istnieje też zamknięty katalog zadań użyteczności publicznej, a zatem ograniczenia zakresu działania gminy muszą wyraźnie wynikać z ustawy.

Na mocy art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gmina może w formie partnerstwa publiczno-prywatnego realizować większość zadań związanych ze sprawami lokalnymi. Partnerstwo będzie dopuszczalne, jeśli tylko spełnione zostaną wymagania ustawowe dotyczące sposobu wynagradzania partnera prywatnego, podziału ryzyka projektu oraz zarządzania wytworzonym składnikiem majątkowym.

Nie jest to jednak jednoznaczne z konstatacją, że każdy projekt publiczny można zrealizować w formie PPP. Warto nadmienić, że nawet w tak zaawansowanym w wykorzystaniu tej formuły kraju jak Wielka Brytania, we współpracy z partnerami prywatnymi powstaje rocznie ok. 14-20% projektów (z całej puli rozpoczynanych inwestycji publicznych). Skala wykorzystania tej formuły jest determinowana między innymi naturą PPP. Aby projekt był interesujący dla sektora prywatnego, musi być spełniony zestaw warunków brzegowych, jak wskazano na rysunku 6. Roboczo nazwałyśmy te warunki ABC projektu, posilując się pierwszymi literami oznaczającymi te cechy: atrakcyjność projektu, bankowalność, czystość intencji podmiotu publicznego. Co mamy na myśli, formułując owe warunki?

Atrakcyjność projektów oznacza, że strona prywatna ocenia projekt jako **uzasadniony ekonomicznie**. Nie zawsze będzie to oznaczać, że przedsięwzięcie musi być samofinansowane z opłat od użytkowników końcowych, jednakże celem sektora prywatnego nie jest przecież inwestowanie w przedsięwzięcia ważne dla danego podmiotu publicznego, bez względu na rachunek kosztów i korzyści. Bank, do którego przy większości projektów partner prywatny zwykle zwraca się o finansowanie, ocenia założenia projektowe na własny użytek pod kątem opłacalności projektu i na tej podstawie zgodzi się na jego sfinansowanie bądź odmówi. Dlatego też w odniesieniu do projektów PPP kluczowe jest zapewnienie ich „bankowalności” (*bankability*), co oznacza zdolność projektu do osiągnięcia zamknięcia finansowego, jego atrakcyjność dla kredytodawców i wiarygodność finansową.





**Rys. 6. ABC projektu PPP**

Ostatnia składowa, **czystość intencji podmiotu publicznego** – jest związana z tym, że podmiot publiczny nie może kierować się wyłącznie fetyszem pozabudżetowości PPP, ogłaszając chęć współpracy z partnerami prywatnymi przy danym projekcie partnerskim. Podejmowanie decyzji o realizacji projektu w formule PPP tylko dlatego, by uniknąć zwiększenia poziomu długu publicznego powoduje wypaczenie idei PPP. To stwierdzenie potwierdzają między innymi wyniki kontroli NIK dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego. Izba wskazała, że negocjowane umowy nie dochodziły do skutku, ponieważ podmioty publiczne dążyły do obarczenia partnera prywatnego maksymalnym ryzykiem i nie godziły się na dopłaty na jego rzecz, nawet jeżeli takie dopłaty wynikały z przeprowadzonych analiz i były konieczne, aby projekt był uzasadniony ekonomicznie.

**Warto przeczytać**

NIK, Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2013.  
<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,10738.html>

**Jakie wynagrodzenie może uzyskać partner prywatny za udział w projekcie PPP?**

Wynagrodzenie partnera prywatnego powinno być adekwatne do jego stopnia zaangażowania w projekt i ponoszonego ryzyka. Ustawodawca pozostawił dość dużą swobodę kształtowania wynagrodzenia przez strony stosunku umownego, wskazując jedynie w art. 7 czynniki wpływające na wysokość wynagrodzenia: powinno ono być zależne od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Taki wymóg jest uzasadniony ze względu na ochronę interesu publicznego.

Pewne wskazówki dotyczące kształtu wynagrodzenia daje art. 4, uzależniający tryb wyboru partnera od charakteru wynagrodzenia (patrz uwagi poniżej). W świetle tego przepisu partner prywatny może czerpać:

- wyłącznie korzyści z przedmiotu partnerstwa
- korzyści z przedmiotu partnerstwa wraz z zapłatą sumy pieniężnej
- przede wszystkim z zapłaty sumy pieniężnej.

Z powyższego wynika, że wynagrodzenie partnera prywatnego w PPP może przybrać formy: prawa do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa, zapłaty sumy pieniężnej (tzw. opłata za dostępność) lub mieszaną.

Corzytkami z przedsięwzięcia będą w praktyce przede wszystkim opłaty wnoszone przez użytkowników przedmiotu partnerstwa (użytkowników końcowych). Wynagrodzenie tylko w tej formie będzie możliwe (wystarczające) jedynie w wypadku przedsięwzięć o wyraźnie komercyjnym charakterze. Projekty tego rodzaju można podzielić na kategorię tych gwarantujących dość stały i pewny poziom przychodów (przedsięwzięcia służące zaspokajaniu potrzeb publicznych, często mające charakter monopolu

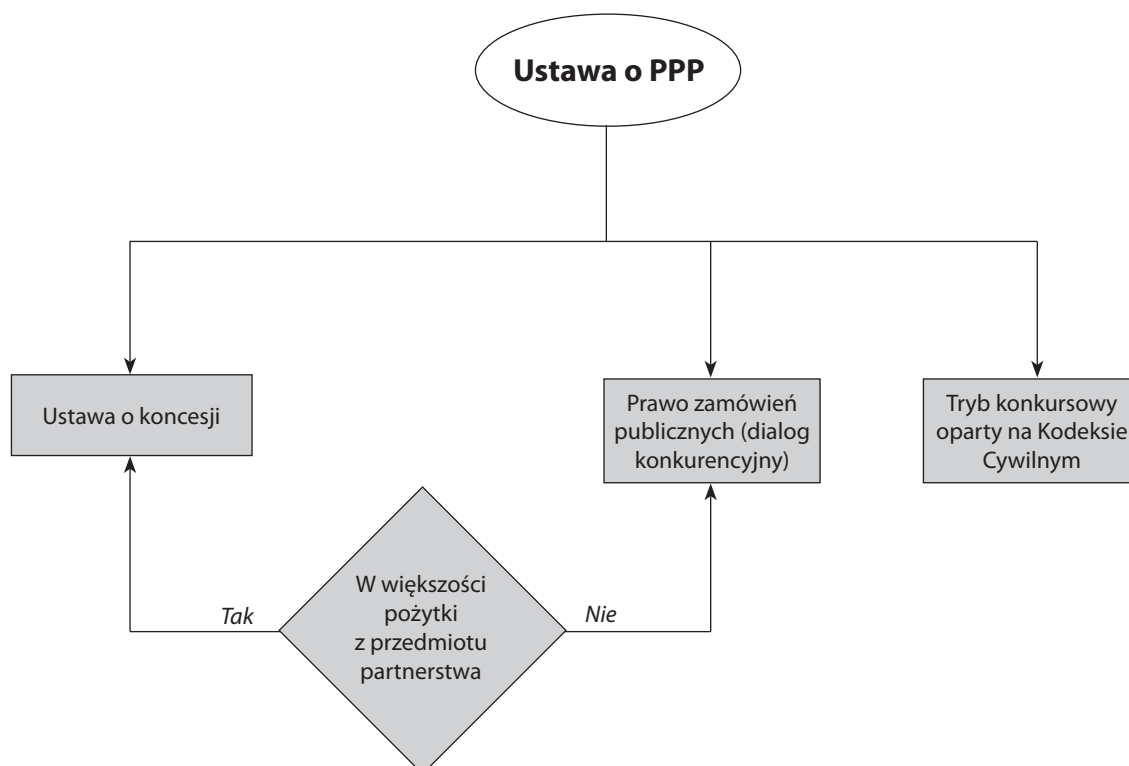
naturalnego, np. w gospodarce wodno-ściekowej czy gospodarowaniu odpadami) oraz mających zmienną stopę rentowności (przykładowo, parkingi, obiekty sportowe). Dlatego należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że w mało rentownych projektach nie należy zakładać, że partner prywatny zostanie sponсорowany wyłącznie z korzyści. Takie nierealistyczne założenia stawały się przyczyną niepowodzeń wielu projektowanych partnerstw w Polsce – nie było przedsiębiorstw prywatnych zainteresowanych podjęciem współpracy, co prowadziło do unieważniania postępowań.

W projektach o niewielkiej stopie zwrotu, ale niezwykle potrzebnych ze społecznego punktu widzenia, związanych głównie z infrastrukturą społeczną lub oświatową wynagrodzenie partnera prywatnego może pochodzić wyłącznie ze środków podmiotu publicznego. Będzie to zapłata sumy pieniężnej, równa wartości nakładów inwestycyjnych, wydatków operacyjnych, kosztom rozłożenia płatności w czasie oraz marży partnera (zysku). W takiej sytuacji najwyraźniej widać, na czym polega związana z PPP idea „kup teraz – zapłać później”. Zapłata sumy pieniężnej będzie przybierać różnorodne formy, zależne od charakteru projektu i jego specyfiki.

Pomiędzy tymi dwiema skrajnymi formami mieści się całe spektrum mieszanych form wynagrodzenia, łączących opłaty od użytkowników końcowych z zapłatą sumy pieniężnej.

### **W jaki sposób wybrać partnera prywatnego?**

Zgodnie z ustawą o PPP tryb wyboru partnera prywatnego zależy od źródła jego wynagrodzenia w projekcie (por. Rysunek 7): jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, to zastosowanie znajdują przepisy ustawy o koncesjach. Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego jest inne niż określone powyżej, do wyboru partnera prywatnego znajduje zastosowanie ustawa Prawo zamówień publicznych, w szczególności przepisy o dialogu konkurencyjnym.



**Rysunek 7. Tryb wyboru partnera prywatnego**

Nowelizacja ustawy o PPP z maja 2010 r. do tego dychotomicznego podziału dodała trzecią opcję: tryb konkursowy oparty na przepisach Kodeksu cywilnego, przeprowadzany w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, stosowany wówczas, gdy „nie ma zastosowania ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych” (art. 4. pkt 3). Celem tejże nowelizacji było ustanowienie reguł postępowania w przypadku, w którym odesłanie do ustawy o PPP i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi obejmuje zamówienia lub koncesje wyłączone z zakresu tych ustaw. Ustawodawca posłużył się przykładem sektora telekomunikacyjnego. W takich przypadkach podmiot publiczny ma swobodę w wyborze trybu wyłonienia partnera prywatnego, ale z poszanowaniem reguł wynikających z prawa Unii Europejskiej. Dodatkowo, swoboda wyboru trybu wyłonienia partnera prywatnego jest ograniczona w sytuacji, gdy podmiot publiczny wnosi

wkład własny w postaci nieruchomości – wówczas proponuje się wyłonienie go w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dla sprzedaży lub dzierżawy nieruchomości.

### **Opole – przebudowa placu Kopernika: wybór w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi**

Miasto Opole oraz firma IGI Exclusive (drugim oferentem był Strabag sp. z o.o.) podpisały umowę na budowę parkingu podziemnego oraz rewitalizację placu Kopernika. W ramach projektu powstanie dwukondygnacyjny parking podziemny na maksymalnie 300 miejsc postojowych (minimum to 180), zagospodarowana będzie przestrzeń na powierzchni placu, a także przebudowa układu drogowego w tamtym rejonie.

W ramach tej samej umowy partner prywatny będzie prowadził budowę obiektu handlowo-usługowego, stanowiącą rozszerzenie C.H Solaris.

Powstałym parkingiem podziemnym zarządzać i pobierać z tego tytułu zyski będzie przez 30 lat partner prywatny. Łącznie faza przygotowania i realizacji inwestycji ma trwać maksymalnie 44 miesiące. Szacowana wartość nakładów to 100 mln zł. Wkładem własnym miasta do przedsięwzięcia jest nieruchomość w obrębie placu Mikołaja Kopernika o powierzchni 0,3413 ha.

W tym miejscu warto podkreślić, że choć ustawa o PPP nie nakłada na sektor publiczny wprost żadnych obowiązków analitycznych (w przeciwieństwie do ustawy z 2005 r.), to jednak wskazanie właściwego trybu wyboru partnera prywatnego wymaga stworzenia modelu finansowego przedsięwzięcia, aby móc stwierdzić czy prawo do pobierania pożytków jest większą składową tego wynagrodzenia.

W przypadku wyboru partnera prywatnego na podstawie Prawa zamówień publicznych teoretycznie można stosować wszystkie tryby przewidziane w tym akcie prawnym. Jednak ze względu na specyfikę przedsięwzięć PPP najczęściej stosowane będą negocjacje z ogłoszeniem oraz dialog konkurencyjny. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o PPP to ten drugi tryb jest najwłaściwszy.

Jak wynika z art. 60a Prawa zamówień publicznych, dialog konkurencyjny jest trybem udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Muszą zająć łącznie dwie przesłanki, aby możliwe było udzielenie zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego:

- nie jest możliwy wybór partnera prywatnego w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, jako że ze względu na szczególnie złożony charakter przedsięwzięcia nie można dostatecznie opisać przedmiotu partnerstwa lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych bądź finansowych przedsięwzięcia
- cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Zwróćmy uwagę, że zgodnie z ustawą o PPP cena nie może być jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, ponieważ art. 6 definiuje ofertę najkorzystniejszą i podaje kryteria oceny ofert. Na mocy tego artykułu najkorzystniejszą jest ta oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Obligatoryjnymi kryteriami oceny ofert są natomiast:

- 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.

Wśród fakultatywnych kryteriów oceny ofert ustawodawca wskazał 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.

### **Sopot – kryteria oceny ofert**

W projekcie rewitalizacji terenów przydworcowych w Sopocie zastosowano następujące kryteria oceny ofert:

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.

### **Gdańsk, Wyspa Spichrzów – kryteria oceny ofert**

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.**

Z takiej konstrukcji ustawy o PPP wynika, że druga przesłanka (cena jako niejedyne kryterium wyboru) prowadząca do wybrania dialogu konkurencyjnego jako właściwego trybu wyboru partnera prywatnego, jest zawsze spełniona. Zasadnicze znaczenie będzie mieć zatem ocena złożoności przedsięwzięcia. Wydaje się jednak, że w przypadku projektów rewitalizacyjnych, które ze swej natury mają charakter kompleksowy, w większości przypadków wykazanie złożoności projektu będzie możliwe i stosunkowo mało skomplikowane.

### **Co może być wkładem własnym do projektu PPP?**

W art. 2 pkt 5 ustawy o PPP wskazano, co może być wkładem własnym i kto może go wnieść, jest to świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego, polegające w szczególności na:

- poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia
- wniesieniu składnika majątkowego.

Składnik majątkowy został zdefiniowany (art. 2 pkt 3) jako nieruchomość, część składowa nieruchomości, przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, rzecz ruchoma oraz prawo majątkowe. W świetle art. 7 przez umowę o PPP podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Z uwagi na specyfikę współpracy w ramach PPP istotniejsza jest rola wkładu własnego podmiotu publicznego. Ze względu na słabość finansową podmiotów publicznych najczęściej spotykanym wkładem własnym jest nieruchomość, na której ma być realizowane przedsięwzięcie. W projektach rewitalizacyjnych to głównie potencjał komercyjny nieruchomości (często doskonale położonych) jest motywem angażowania się sektora prywatnego we współpracę z podmiotami publicznymi.

### **Wyspa Spichrzów w Gdańsku – nieruchomość jako najczęstszy wkład własny podmiotu publicznego**

W dn. 31.03.2015 r. miasto Gdańsk zawarło 17-letnią umowę o PPP z konsorcjum Granaria (w składzie: Multibud W. Ciurzyński SA oraz ImmoPoland SPV 10 Sp. z o.o.). Przedmiotem umowy jest kompleksowe zagospodarowanie i zabudowa nieruchomości na obszarze północnego cypla Wyspy Spichrzów w Gdańsku, zgodnie z MPZP (koszt ok. 400 mln zł). Przez wiele lat teren ten był najbardziej wstydlivym miejscem na mapie miasta.

Przewidziano, że w wyniku realizacji projektu powstanie reprezentatywna zabudowa, stanowiąca architektoniczno-funkcjonalną wizytówkę miasta, odbudowana zostanie infrastruktura drogowa i sieciowa, a obiekty zabytkowe będą wkomponowane w nową zabudowę. Powstaną również obiekty celu publicznego, m.in. plac miejski, ruchoma (obrotowa – dzięki czemu możliwa będzie normalna żegluga na Martwej Wiśle w centrum Gdańska) kładka dla pieszych, poprzez Motławę łączącą nową zabudowę z Głównym Miastem, przebudowa Długiego Pobrzeża oraz mostu Stągiewnego (na most zwodzony, co umożliwi rozbudowę mariny w kierunku południowym). Zbudowana zostanie również ruchoma kładka dla pieszych. Komponenty komercyjne obejmują hotel, mieszkania, parking podziemny, restauracje, punkty handlowe i biura. Obiekty celu publicznego mają być realizowane w pierwszej kolejności, nie później niż do 31.12.2017 r. Współczesna architektura ma nawiązywać do rytmu historycznej zabudowy, odtwarzając podziały nieruchomości, gabaryty zburzonych spichlerzy czy charakterystyczny rysunek nieregularnych, ostrych szczytów.

Wkładem własnym podmiotu publicznego jest nieruchomość, której własność miasto przeniesie na partnera prywatnego w zamian za realizację przez niego infrastruktury publicznej związanej z działaniami rewitalizacyjnymi. Wartość nieruchomości ustalono na podstawie operatu szacunkowego.

Wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego może być dokonane w formie umowy sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu, dzierżawy, darowizny czy też leasingu. Można także zawrzeć w tym celu szczególne postanowienia kontraktowe, odzwierciedlające interesy stron i założenia umowy o PPP. Możliwe jest również wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego na drodze umowy zamiany: podmiot publiczny zobowiązuje się przenieść na partnera prywatnego własność nieruchomości w zamian za jego zobowiązanie do przeniesienia na podmiot publiczny własności innej rzeczy (np. infrastruktury zbudowanej w ramach projektu PPP). Każdorazowo, postanowienia umowy o PPP odnoszące się do wniesienia wkładu własnego muszą uwzględniać zasady gospodarowania mieniem publicznym, w szczególności te wynikające z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zauważmy również, że w przypadku współpracy w ramach PPP strona publiczna ma większą możliwość kontroli procesu inwestycyjnego prowadzonego przez partnera prywatnego (w porównaniu z sytuacją dzierżawy bądź sprzedaży nieruchomości), co może pozytywnie wpłynąć na jakość przestrzeni miejskiej.

## Ryzyko w projektach PPP

Zgodnie z tzw. złotą zasadą ryzyka każda ze stron odpowiada za te elementy, na których najlepiej się zna. Pozwala to na osiągnięcie satysfakcjonującej efektywności przedsięwzięcia. Nie chodzi zatem o to, by przenieść na stronę prywatną maksymalnie wiele rodzajów ryzyka, nawet te, na które nie ma ona wpływu, ale by była to **optymalna** alokacja ryzyka. Jedynie wtedy można uzyskać korzyści z PPP. Dzięki temu obniża się łączne koszty przedsięwzięcia przy zachowaniu najlepszego poziomu zabezpieczenia przed wystąpieniem niekorzystnych okoliczności.

Teoretycznie można oczywiście wyobrazić sobie sytuację, w której partner prywatny przyjmuje na siebie wszystkie zidentyfikowane w danym projekcie rodzaje ryzyka – pytanie tylko czy strona publiczna byłaby w stanie zapłacić prywatnej żądaną za to cenę (należy bowiem pamiętać, że PPP to system oparty na zasadzie odroczonej płatności „kupuj dziś – płac jutro”, co oznacza, że koszty są rozłożone w czasie, ale ponosi je, w ten czy inny sposób, strona publiczna).

Ogólnie ryzyko projektów inwestycyjnych możemy podzielić na:

- ryzyko polityczne,
- ryzyko techniczne,
- ryzyko ekonomiczne (zwane niekiedy gospodarczym, rynkowym bądź makroekonomicznym).

Biorąc pod uwagę fazę projektu, wyróżnimy ryzyko planowania (w fazie planowania), ryzyko projektowania i budowy w fazie budowy oraz ryzyko operacyjne i ryzyko popytu w fazie eksploatacji. Na wszystkich etapach realizacji projekt narażony jest na ryzyko: finansowe, polityczne, siły wyższej, makroekonomiczne oraz legislacyjne. Identyfikacja poszczególnych rodzajów ryzyka projektu wraz z prawdopodobieństwem ich wystąpienia pozwala na stworzenie matrycy ryzyka, która obrazuje wrażliwość projektu na ryzyko (por. Rysunek 8). Ocena ryzyka powinna składać się z dwóch procesów badawczych:

- analizy wrażliwości obejmującej oszacowanie wydatków planowanych dla realizacji zakładanych efektów procesu w zestawieniu z niepożądanymi kosztami dodatkowych działań wynikających z zaistnienia czynników ryzyka,
- analizy ryzyka pozwalającej na podanie szacunkowego rozkładu prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych czynników ryzyka oraz wyznaczenie ekonomicznych i finansowych konsekwencji ich zaistnienia.



Rysunek 8. Matryca ryzyka

## Czy PPP wpływa na dług publiczny?

1 stycznia 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o PPP dodająca art. 18a, który odnosi się do kwestii wpływu PPP na dług publiczny. W świetle tego przepisu 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. Art. 18a upoważnił ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia określającego zakres poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynniki uwzględniane przy ich ocenie.

Regulacja zawarta w art. 18a jest w dużym stopniu odzwierciedleniem podejścia sformułowanego przez Eurostat w decyzji nr 18/2004 z 11 lutego 2004 r.: o wpływie zobowiązań wynikających z umów o PPP na dług publiczny przesądza podział ryzyka przyjęty w umowie o PPP.

Ze względu na brak zdefiniowania w polskim systemie prawnym pojęć ryzyka popytu, budowy i dostępności z niecierpliwością oczekiwano na rozporządzenie wykonawcze. Ukazało się ono 11.02.2015 r. i weszło w życie 18.03.2015 r. (rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie). Poniżej zestawiono definicje rodzajów ryzyka wyodrębnionych w rozporządzeniu.

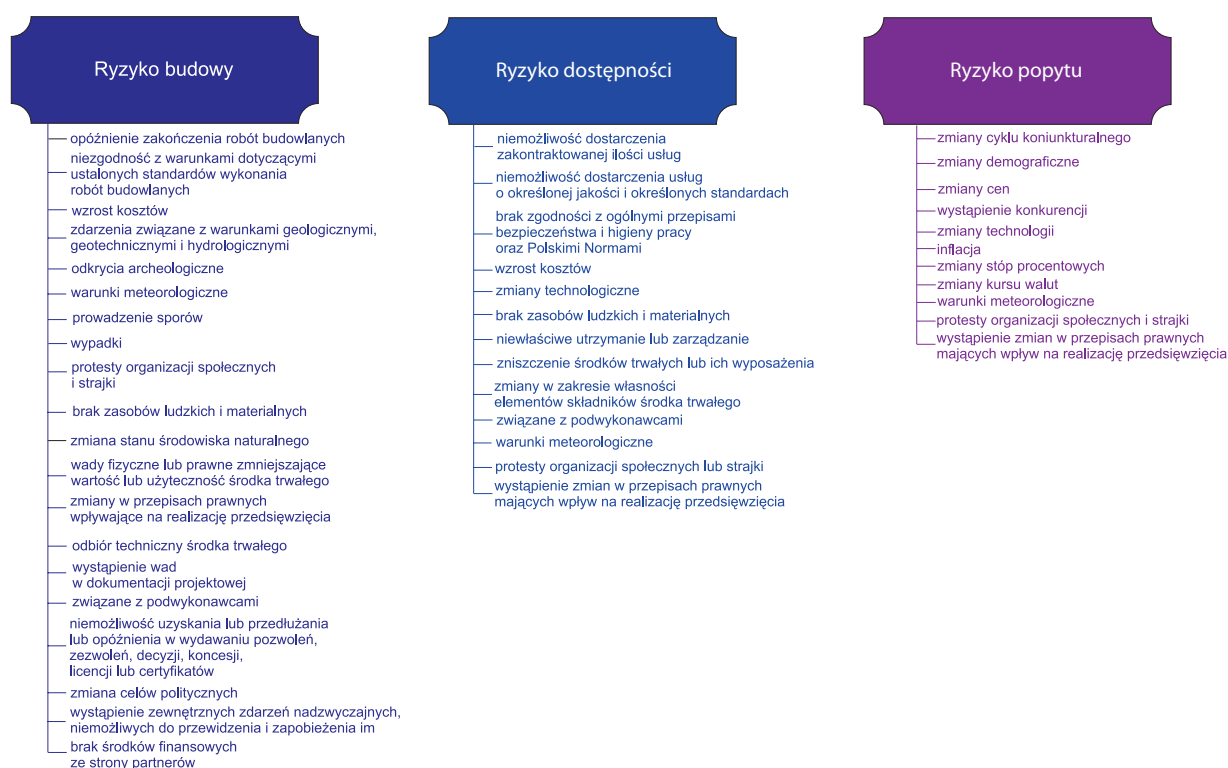
### Definicje ryzyka w rozporządzeniu z dnia 11 lutego 2015 r.

**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.

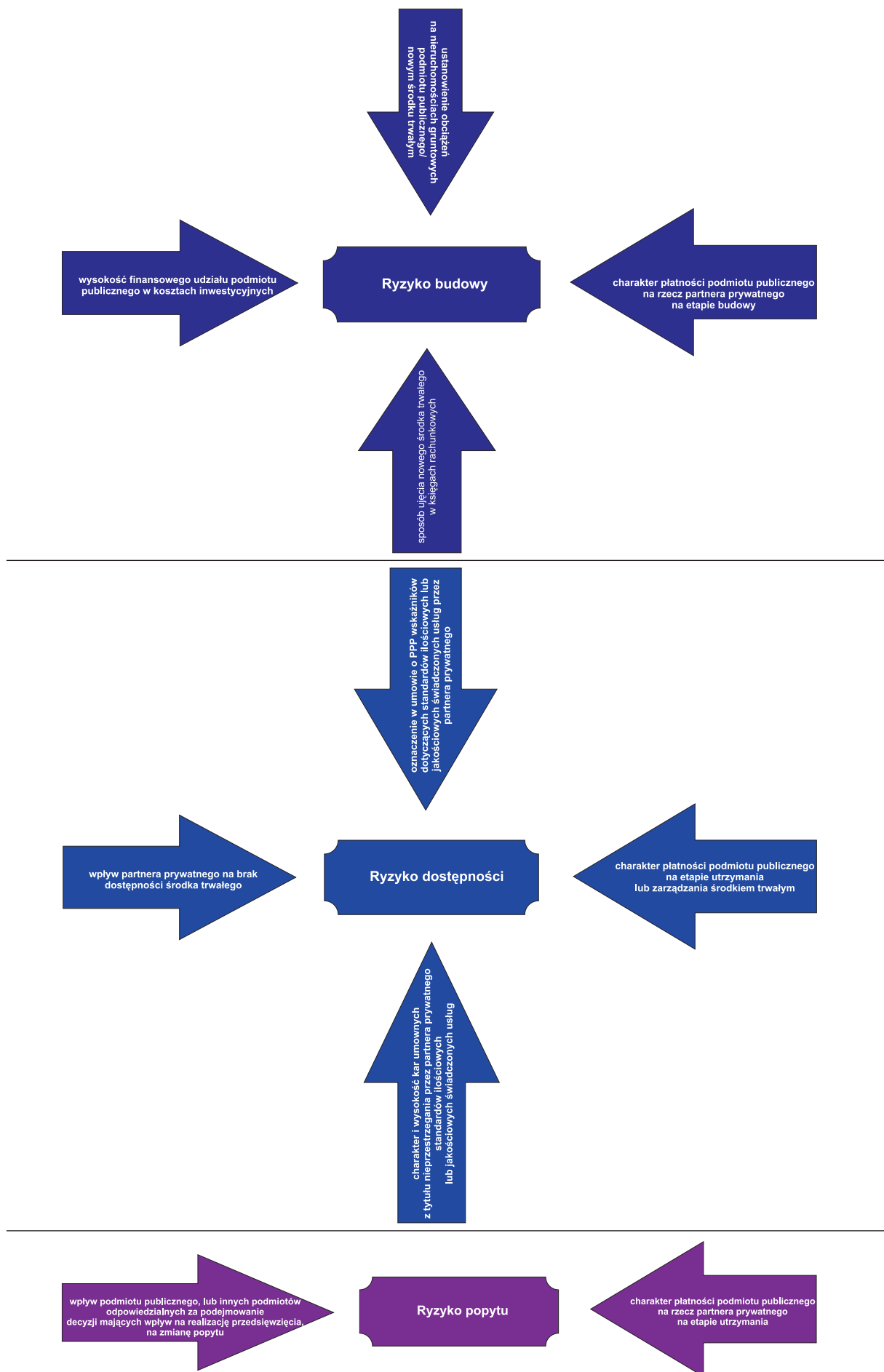
Na rysunku 9 przedstawiono zdarzenia wpływające na zmaterializowanie się danego typu ryzyka, wymienione w rozporządzeniu.



Rysunek 9. Zakres ryzyka budowy, dostępności i popytu według rozporządzenia MG z 11.02.2015 r.

Dodajmy, że zbiór wymienionych zdarzeń nie ma charakteru zamkniętego (w rozporządzeniu użyto sformułowania „w szczególności związane”), a zatem w analizie należy brać pod uwagę specyfikę sektora, w jakim ma być realizowane przedsięwzięcie, i wpływ tej specyfiki na zdarzenia kształtujące dane ryzyko.

W rozporządzeniu wskazano również, jakie czynniki należy brać pod uwagę, oceniając dany rodzaj ryzyka (por. Rysunek 10).



Rysunek 10. Czynniki do uwzględnienia przy ocenie ryzyka, według rozporządzenia z 11.02.2015 r.

Wydanie omawianego rozporządzenia nie rozwiało jednak wszystkich wątpliwości związanych z wpływem umów PPP na dług publiczny. Brakowało bowiem doprecyzowania, jaki charakter mają wydatki jednostek samorządu terytorialnego z tytułu umów PPP: czy są to wydatki majątkowe, czy bieżące?

Zgodnie z art. 236 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych wydatkami majątkowymi są wydatki na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego;
- zakup i objęcie akcji i udziałów;
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Z kolei wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w świetle art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Obejmują one zatem tytuły takie jak:

- wydatki jednostek budżetowych, w tym od wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań;
- dotacje na zadania bieżące;
- świadczenia na rzecz osób fizycznych;
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym;
- obsługa długu jednostki samorządu terytorialnego.

Wydatki majątkowe wynikające z umowy o PPP są neutralne dla limitu zadłużenia zdefiniowanego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, natomiast wydatki bieżące wpływają na ten limit.

Rozstrzygnięcie, które z wydatków jednostki samorządu terytorialnego, związane z umową o PPP, mają charakter wydatków majątkowych, nastąpiło wraz z opracowaniem ustawy z dnia 9 października 2015r. o rewitalizacji, która znowelizowała (w art. 46) ustawę o PPP, dodając nowy ustęp 2a do art. 7: „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.”

### **Remont Rynku w Kędzierzynie-Koźlu z ulicami przyległymi – opłata za dostępność**

Celem remontu jest podniesienie estetyki obszaru wsparcia, z zagospodarowaniem na cele publiczne elementów aktualnie zdegradowanych, uporządkowanie zabytkowego centrum Miasta oraz podkreślenie historycznego charakteru tego osiedla. Szacunkowa wartość inwestycji to 15 mln zł, a proponowany okres umowy – 12 lat.

Kryteria oceny ofert

- Wysokość opłaty za dostępność
- Podział zadań i ryzyk pomiędzy strony umowy
- Okres trwania umowy o PPP
- Termin przekazywania opłaty za dostępność

Komentarz: aktualnie trwa (druga już) procedura przetargowa dla tego przedsięwzięcia. Wnioski złożyły firmy WARBUD S.A. i DOMBUD S.A.

Być może doregulowanie statusu opłat za dostępność jako wydatków majątkowych przyczyni się do pomyślnego zakończenia tego postępowania.

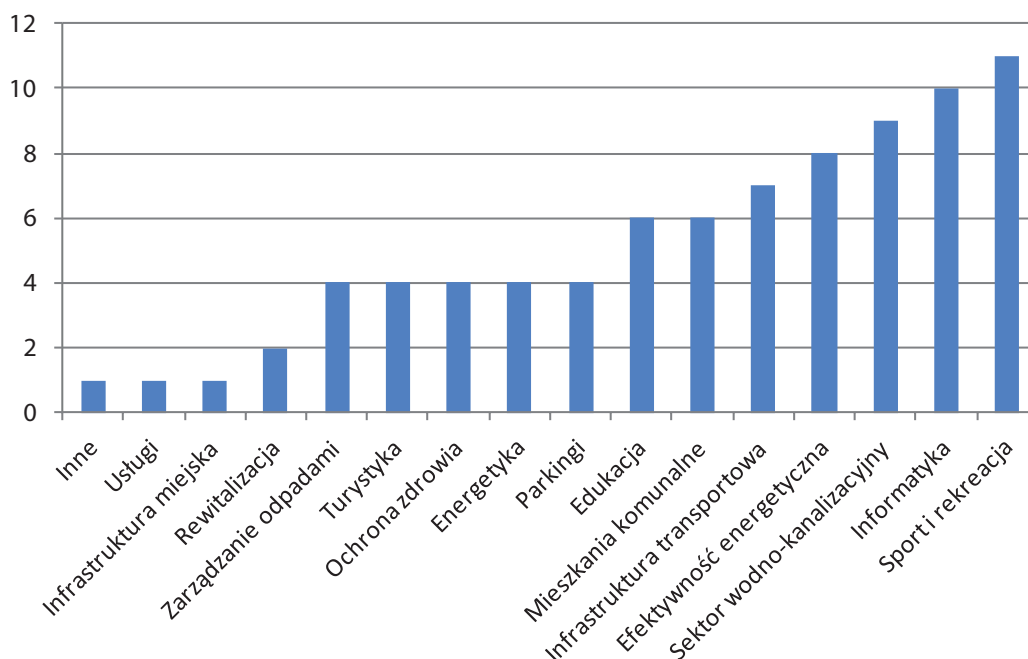
Warto wspomnieć, że wsparcie techniczne, ekonomiczne i prawne dla tego projektu jest nagrodą główną przyznaną przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w 1. edycji Konkursu 3P, mającym na celu popularyzację modelu PPP, jako jednego ze sposobu realizacji zadań własnych samorządów.

## **Rynek PPP w Polsce**

Pierwszy akt prawny poświęcony PPP uchwalono w 2005 r., jednak w jego ramach nie powstał żaden projekt partnerski. Wcześniej (po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r.) współpracę z partnerami prywatnymi podejmowano na podstawie przepisów ogólnych (Kodeks cywilny, Kodeks spółek handlowych, Prawo zamówień publicznych, ustawy sektorowe, ustawy regulujące działalność samorządów etc.).

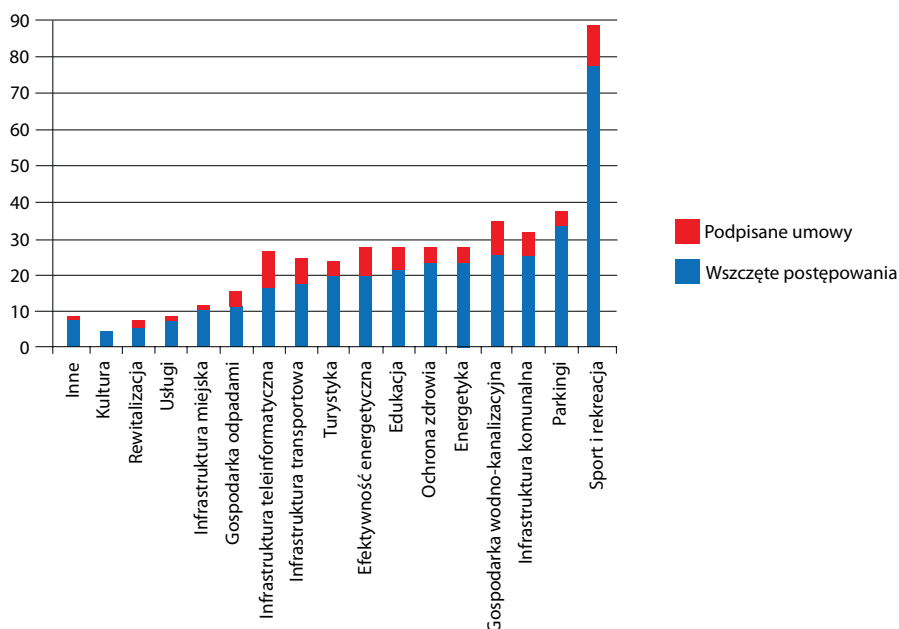
W okresie 2009-2014 (a więc od momentu wejście w życie aktualnie obowiązujących regulacji) zaczęto realizować projekty w różnych sektorach, jak wskazano na rysunku 11.





**Rysunek 11. Umowy PPP podpisane w Polsce w okresie 1.01.2009–31.12.2014, układ sektorowy**

Zgodnie z danymi bazy Centrum PPP aktualnie (na 12.11.2015) realizuje się<sup>1</sup> w Polsce 81 umów PPP, a w dziewięciu przypadkach<sup>2</sup> zakończono już współpracę z partnerami prywatnymi (zakończył się okres obowiązywania umowy). Skuteczność zawierania umów, rozumiana jako relacja między wszczynanymi postępowaniami a podpisanymi umowami, różni się w zależności od analizowanego sektora i wynosi od 0% (kultura) do 63% dla infrastruktury teleinformatycznej (por. Rysunek 12). Średnio jest to 25%.



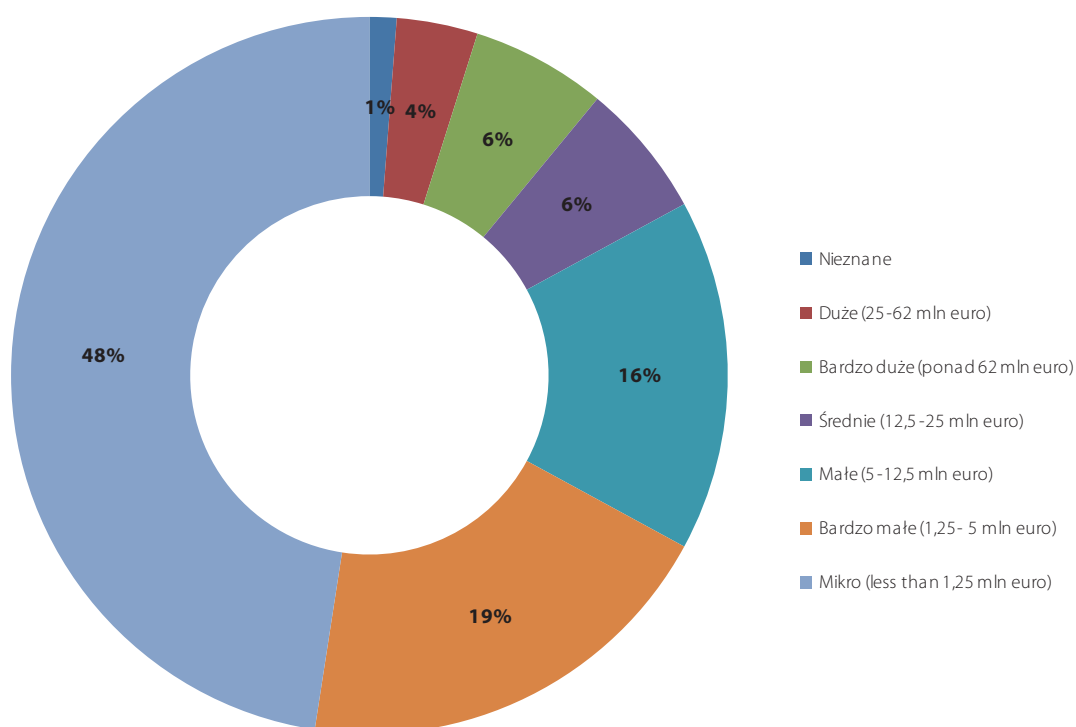
**Rysunek 12. Skuteczność zawierania umów w zależności od sektora, w okresie 1.01.2009–31.12.2014**

Już ta krótka analiza wskazuje, że polski rynek PPP jest jeszcze niedojrzały i cechuje się pewną specyfiką w porównaniu z rynkami w krajach Europy Zachodniej – przeważają bardzo małe i małe projekty (por. Rysunek 13). Biorąc pod uwagę, że przedsięwzięcia PPP są prowadzone głównie przez samorządy lokalne<sup>3</sup> nie jest to zaskakujące.

<sup>1</sup> Przez fazę realizacji twórcy bazy rozumieją fazę następującą po zamknięciu finansowym i polegającą na realizacji inwestycji lub świadczeniu usług zgodnie z zawartą umową.

<sup>2</sup> Były to koncesje na świadczenie usług.

<sup>3</sup> Realizowany jest tylko jeden projekt na szczelbu centralnym (budowa budynku sądu rejonowego w Nowym Sączu).



**Rysunek 13. Wartość umów PPP podpisanych w okresie 1.01.2009–31.12.2014**

W bazie Centrum PPP aktualnie zarejestrowano 21 projektów rewitalizacyjnych, w różnym stopniu zaawansowania. Osiem z nich jest na etapie pomysłu, w odniesieniu do jednego trwają procedury przetargowe (Kędzierzyn-Koźle), jeden osiągnął zamknięcie komercyjne (rewitalizacja placu M. Kopernika w Opolu), trzy są realizowane (Sopot, Gdańsk, Kraków – przebudowa przejścia podziemnego), a osiem unieważniono.

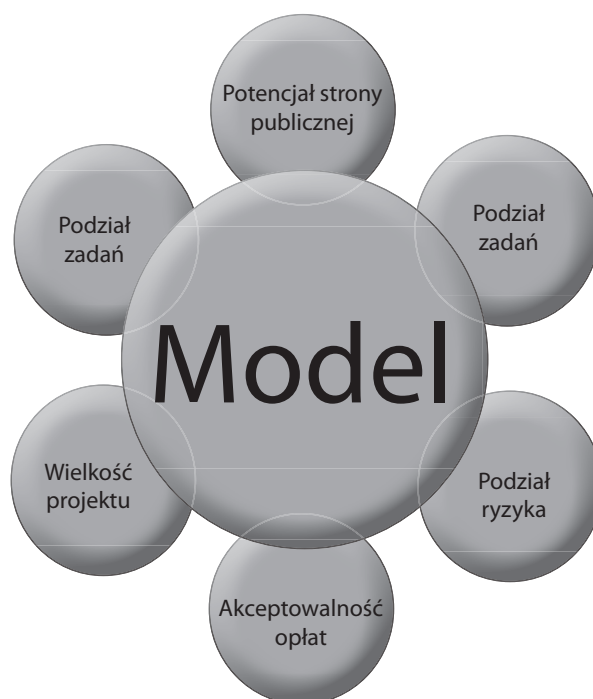
#### **Kraków – przebudowa przejścia podziemnego Lubicz – Basztowa wraz z budową nowych pawilonów handlowych oraz modernizacją istniejących**

Zgodnie z umową koncesji partner prywatny na własny koszt i ryzyko, na podstawie przekazanej przez zamawiającego koncepcji architektonicznej, opracuje projekt budowlano-wykonawczy, pozyska wszelkie wymagane prawem opinie i zezwolenia a następnie wykona remont przejścia podziemnego pod skrzyżowaniem ulic Basztowa – Lubicz – Westerplatte – Pawia zgodnie z zakresem rzeczowym zadania określonym przez podmiot publiczny (Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie).

Przejście podziemne pod skrzyżowaniem ulic Basztowa – Lubicz – Westerplatte – Pawia, umożliwi piesze, bezpieczne połączenie dworca PKP z Plantami i zabytkową częścią miasta. Koncesjonariusz wykonał 16 lokali handlowych, o których przeznaczeniu oraz trybie i sposobie najmu sam decydował. Koncesjonariusz był przy tym zobowiązany do złożenia w pierwszej kolejności oferty najmu lokali handlowych oraz miejsc przeznaczonych pod handel obwoźny osobom prowadzącym działalność handlową w przejściu podziemnym przed przebudową. Kilku kupców skorzystało z tej propozycji. Umowa koncesji z firmą Fortunet z Krakowa została podpisana na 143 miesiące od daty zakończenia budowy (2012 r.). Przebudowa trwała 9 miesięcy. Koszt inwestycji 2,1 mln zł.

#### **W jaki sposób dzielić się zadaniami i ryzykiem? – modele współpracy w PPP**

Punktem wyjścia do odpowiedzi na powyższe pytanie jest analiza specyfiki danego przedsięwzięcia, celem dokonania jego podziału na poszczególne elementy (zadania) i podjęcia decyzji, które z nich przekazać partnerowi prywatnemu (por. Rysunek 14). W uzasadnieniu do ustawy o PPP wyróżniono jako najbardziej typowe modele: BOT, DBFO, BTL oraz BOR (zostaną one opisane poniżej), jednakże kształt ustawy nie narzuca żadnego modelu współpracy, pozostawiając podmiotom publicznym dużą swobodę wyboru.



**Rysunek 14. Przestanki wyboru modelu współpracy w PPP**

Właściwie każde przedsięwzięcie wiąże się z następującymi grupami działań:

- projektowanie i planowanie,
- kierowanie przedsięwzięciem i pracami budowlanymi,
- władanie (własność),
- zarządzanie i regulacja,
- finansowanie,
- świadczenie usług,
- utrzymanie,
- marketing.

Kształtując model współpracy, należy podjąć zatem decyzje, za które z tych komponentów odpowiada każda ze stron. Wymienione w uzasadnieniu do ustawy o PPP modele charakteryzują się cechami zebranymi w Tabeli 2.

**Tabela 2. Charakterystyka wybranych modeli PPP**

Model <sup>a</sup>	Rola partnera prywatnego	Rola podmiotu publicznego	Cechy szczególne
BOT (Build, Operate, Transfer; buduj, eksploatuj, przekaż)	Budowa, eksploatacja obiektu Przekazanie podmiotowi publicznemu	Regulacja i nadzór Finansowanie i własność	Przeniesienie ryzyka związanego z projektowaniem, budową i eksploatacją na stronę prywatną.
DBFO (Design, Build, Finance, Operate; projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj)	Projekt, budowa, finansowanie, własność w okresie eksploatacji	Regulacja i nadzór	Model najbardziej zbliżony do koncesji, w której partner prywatny działa na własne ryzyko i rachunek. Wysoki stopień odpowiedzialności partnera prywatnego, zaangażowanie jego środków na potrzeby publiczne, transfer większości ryzyka przedsięwzięcia
BOO (Build, Own, Operate; buduj, posiadaj, eksploatuj)	Budowa i eksploatacja, własność, finansowanie	Regulacja i nadzór	Nie dochodzi tu do przejścia inwestycji przez podmiot publiczny po okresie umownym. Często wykorzystywany w sektorze energetycznym
BTL (Build, Transfer, Lease; buduj, przekaż, dzierżaw)	Finansowanie, budowa, przekazanie stronie publicznej i dzierżawa na mocy umowy	Własność, regulacja i nadzór	Po sfinansowaniu inwestycji przez partnera prywatnego strona publiczna przejmuje własność, a następnie dzierżawi partnerowi do końca okresu umownego
BOR (Build, Operate, Renewal; buduj, eksploatuj, odnawiaj koncesję)	Budowa, finansowanie, eksploatacja i utrzymanie, po okresie umownym możliwość zażądania odnowienia koncesji	Regulacja i nadzór	Łączy odpowiedzialność za zwykle rozdzielne funkcje – projektowanie, konstruowanie oraz utrzymanie – w ramach jednego podmiotu, co pozwala na uzyskanie korzyści płynących z całościowego podejścia do projektu

<sup>a</sup> Czasowniki opisują zakres odpowiedzialności strony prywatnej w projekcie.

## Źródła finansowania projektów PPP

### Czym jest montaż finansowy i zamknięcie finansowe projektów PPP?

Pod hasłem montażu finansowego rozumie się strukturę źródeł zaangażowanych w finansowanie projektu. Strukturę finansową można przedstawiać w postaci planu finansowego, pokazującego szczegółowo, jakie kwoty, z jakich źródeł i w jakich terminach będą wydatkowane na realizację projektu.

Dzięki dopasowaniu struktury finansowej do specyfiki danego przedsięwzięcia możliwe jest uzyskanie zamknięcia finansowego, czyli zapewnienie środków niezbędnych do realizacji projektu.

Należy w tym miejscu jasno zaznaczyć, że koszty finansowania projektów PPP są z reguły wyższe niż koszty tradycyjnego finansowania ze środków publicznych, co jest związane z kosztami zabezpieczeń, kosztami transakcyjnymi (przygotowania skomplikowanego projektu PPP) oraz z kosztami ochrony przed ryzykiem. To nie w tańszym finansowaniu podmioty publiczne mogą upatrywać przesłanek do podejmowania współpracy w ramach PPP.

#### Typowe błędy popełniane przy pracach nad strukturą finansowania

- niezidentyfikowanie wszystkich źródeł finansowania
- brak synchronizacji między terminami wpływu zewnętrznych środków finansowych a wydatkami inwestycyjnymi
- nieuwzględnienie w strukturze finansowania kosztów związanych z obsługą zadłużenia
- brak instrumentów zabezpieczających źródła finansowania
- brak instrumentów zabezpieczających przed ryzykiem kursowym (w sytuacji, gdy przychody i koszty projektu są uzyskiwane/ponoszone w innych walutach) lub ryzykiem stopy procentowej
- nieuwzględnienie w zapisach umownych z instytucjami finansującymi zagadnień dotyczących sporów
- niezabezpieczenie dodatkowych źródeł kapitału w formie rezerwy na nieprzewidziane wydatki, związane z wystąpieniem ryzyka.

Montaż finansowy jest zwykle długo negocjowany, ponieważ warunki finansowe mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia inwestycji, szczególnie dla przyszłej płynności dłużnika. Przykładowo w projekcie rewitalizacji terenów przydworcowych w Sopocie zamknięcie finansowe nastąpiło rok po zamknięciu komercyjnym (podpisaniu umowy z partnerem prywatnym).

### Co to jest project finance?

Bardzo często model finansowy projektu PPP opiera się na metodzie znanej jako *project finance*. W myśl tej metody projekt jest realizowany przez (najczęściej) specjalnie do tego celu powołaną spółkę, źródłem spłaty długu i zwrotów z kapitałów własnych użytych do finansowania projektu są przepływy pieniężne generowane przez projekt. Co do zasady, jedynym źródłem spłaty zadłużenia jest **przyszła nadwyżka finansowa** wygenerowana przez dane przedsięwzięcie. Niekiedy jedynym zabezpieczeniem udzielanych kredytów są aktywa danego projektu (a zatem, jeśli projekt obejmuje zaprojektowanie i budowę jakiegoś obiektu, początkowo właściwie nie ma aktywów związanych z przedsięwzięciem). Co może być zatem zabezpieczeniem dla banków, które odgrywają dużą rolę w *project finance*, ponieważ z założenia projekt w znaczącym stopniu jest finansowany z kapitałów obcych? Podstawą do podjęcia decyzji o finansowaniu inwestycji jest w tym przypadku nie wiarygodność kredytowa podmiotów realizujących projekt, ale ocena jego opłacalności.

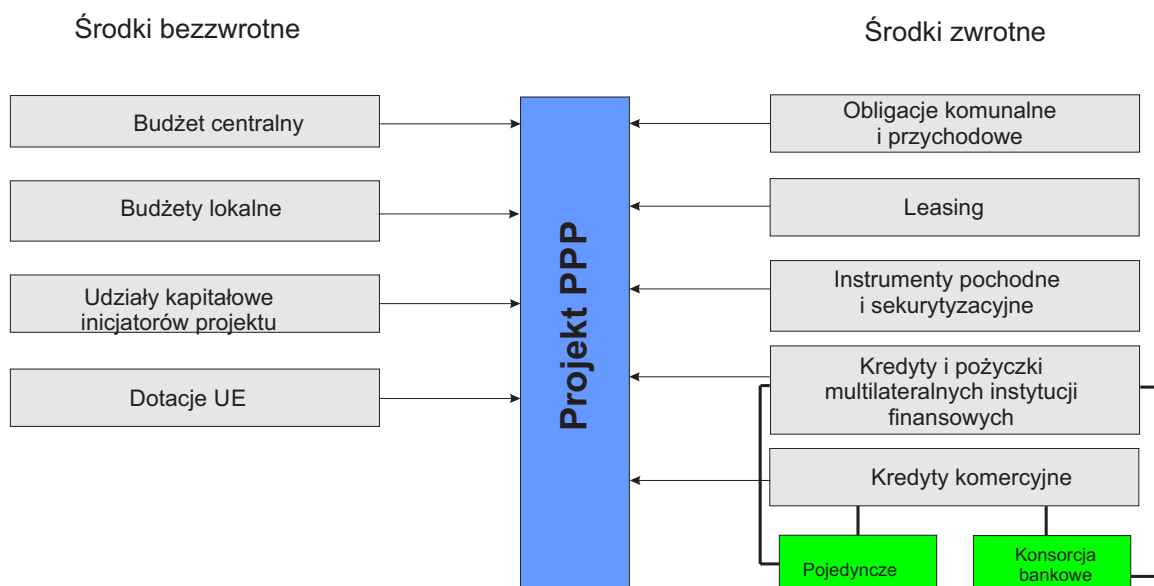
W poniższej tabeli zebrano podstawowe wady i zalety *project finance*.

Tabela 3. Wady i zalety project finance

Zalety	Wady
Elastyczność warunków finansowania	Wyższy koszt kapitału
Finansowanie długoterminowe	Możliwość wystąpienia konfliktów
Rozłożenie ryzyka	Dodatkowe koszty transakcyjne
Większa zdolność kredytowa	Wysoki koszt
Finansowanie pozabilansowe	
Korzyści podatkowe	
Wysoki poziom dźwigni finansowej	

### Z jakich źródeł można korzystać?

Możliwe do wykorzystania źródła finansowania zaprezentowano na rysunku 15.



**Rysunek 15. Potencjalne źródła finansowania projektów PPP**

Środki bezzwrotne (z wyjątkiem dotacji z funduszy unijnych) są zwykle uzupełnieniem struktury finansowania, nie odgrywają wiodącej roli, choć ich wielkość wpływa na ocenę projektu przez potencjalnych kredytodawców (patrz uwagi poniżej). Ze względu na charakterystyczną dla projektów PPP realizowanych na zasadach *project finance* wysoką dźwignię finansową, w strukturze finansowania przeważają środki dłużne.

### **Czy można realizować projekt bez wkładu własnego podmiotu publicznego?**

Teoretycznie taka sytuacja jest możliwa, chociaż według niektórych interpretacji prawnych w takim przypadku trudno byłoby jednoznacznie wykazać, że strona publiczna współdziała z partnerem prywatnym w realizacji przedsięwzięcia, a jest do tego zobligowana cytowanym już wcześniej art. 7 ustawy o PPP. Niezależnie od tego, który z poglądów ugruntuje się ostatecznie w doktrynie, zaangażowanie przez podmiot publiczny własnych aktywów (pieniężnych lub majątku nieruchomości) powoduje, że rośnie zaufanie banków i ich przeświadczenie, że obie strony umowy o PPP są zainteresowane powodzeniem projektu. Z tego też względu, zwłaszcza w bardziej ryzykownych przedsięwzięciach, wymagany będzie wyższy poziom zaangażowanych kapitałów własnych (tym samym – niższa dźwignia finansowa).

## **Hybrydowe PPP**

### **Wsparcie dla PPP w regulacjach UE**

Od końca 2013 r. PPP ma legalną definicję na gruncie prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 (24) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie polityki spójności UE na lata 2014-2020 (dalej: rozporządzenie ogólne) partnerstwo publiczno-prywatne oznacza formy współpracy między organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, których celem jest wzrost efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub innego rodzaju operacji dotyczących usług publicznych przez dzielenie ryzyka, korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub uzyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału. Operacja PPP została zdefiniowana w art. 2 (25) jako operacja, która jest lub ma być realizowana w ramach struktury partnerstwa publiczno-prywatnego. Definicja PPP w rozporządzeniu ogólnym jest niezwykle szeroka, nie zawiera natomiast wskazówek formalnych czy proceduralnych, dlatego też powinna być interpretowana w oparciu o zapisy krajowych aktów prawnych regulujących problematykę PPP. Warto zaznaczyć, że odniesienie do PPP znalazło się już w preambule do rozporządzenia ogólnego, gdzie stwierdzono, że „partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić skuteczny sposób wdrażania operacji, który zapewni osiągnięcie celów polityki publicznej poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych”.

W art. 62 rozporządzenia ogólnego znalazł się wyraźny sygnał, że projekty PPP mogą być wspierane ze środków polityki spójności („EFSI mogą być wykorzystywane w celu wsparcia operacji PPP. Takie operacje PPP muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności dotyczącymi pomocy państwa i zamówień publicznych”).

Na gruncie polskim legalną definicję hybrydowego PPP znajdziemy z kolei w art. 34 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (dalej: ustawa wdrożeniowa), w myśl którego:

1. Projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu art. 2 pkt. 24 rozporządzenia ogólnego, utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej.
2. Inwestycją infrastrukturalną jest budowa, przebudowa lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urzędzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

### **Co może być przedmiotem wsparcia z funduszy UE w ramach PPP?**

Jak wskazuje definicja zawarta w artykule 2 punkt 25 rozporządzenia ogólnego, przedmiotem wsparcia może być zarówno projekt w fazie wdrażania (czyli została już podpisana umowa PPP), jak i projekt będący na etapie przygotowań. Z tego wynika, że zawarcie umowy o dofinansowanie jest możliwe także przed zakończeniem procedury wyboru partnera prywatnego. Z pewnością wpłynie to korzystnie na przebieg przygotowania operacji PPP, ponieważ zapewnienie środków UE utwierdzi uczestników przedsięwzięcia w przekonaniu, że strona publiczna traktuje to przedsięwzięcie poważnie. Będzie to wpływać na ocenę ryzyka kredytowania przez banki i pozytywnie wpłynąć na koszty obsługi zadłużenia projektu.

#### **Warto przeczytać**

MliR, *Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020). Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego*, Warszawa 2014.

### **Kto może być beneficjentem wsparcia?**

W art. 63 rozporządzenia rozstrzygnięto, że beneficjentem może być zarówno podmiot prawa publicznego inicjujący daną operację jak i partner prywatny. W przypadku pierwszym umowa o dofinansowanie powinna być zawarta przed rozpoczęciem postępowania na wybór partnera prywatnego, ale już na pewnym poziomie zaawansowania projektu PPP. Wskazane jest, aby projekt był już po fazie testów rynkowych, z opracowanym studium wykonalności, co pozwala na jego zdefiniowanie i dookreślenie. Wówczas instytucja oceniająca wnioski o dofinansowanie będzie mieć podstawy do precyzyjnej weryfikacji wniosku i określenia wielkości wsparcia ze środków polityki spójności.

W sytuacji, gdy beneficjentem wsparcia będzie partner prywatny, najważniejszym momentem zawarcia umowy o dofinansowanie wydaje się być ten, w którym podmiot publiczny dokona wyboru najkorzystniejszej oferty. Daje to względną pewność, że wyłoniony oferent uzyska status partnera prywatnego (podpisze umowę PPP).

W ustępie 2 art. 63 opisano sytuację, w której podmiot publiczny inicjujący projekt, składa wniosek o dofinansowanie przez wyborem partnera prywatnego, proponując jednocześnie, aby to partner prywatny był beneficjentem. W takim przypadku umowa o dofinansowanie będzie mieć charakter warunkowy do momentu, w którym instytucja zarządzająca zyska pewność, że wybrany partner spełnia warunki (obowiązki beneficjenta) wynikające z rozporządzenia ogólnego.

### **Czy możliwa jest zmiana beneficjenta?**

Sytuację zmiany beneficjenta opisano w ustępie 3 art. 63. Zgodnie z nim partner prywatny wybrany do realizacji operacji może zostać zastąpiony jako beneficjent podczas realizacji, jeżeli jest to wymagane zgodnie z warunkami umowy PPP lub umowy dofinansowania między partnerem prywatnym a instytucją finansową współfinansującą daną operację. W takim przypadku nowy partner prywatny lub podmiot prawa publicznego zostaje beneficjentem, pod warunkiem że instytucja zarządzająca ma pewność, że nowy partner spełnia i podejmuje wszystkie stosowne obowiązki beneficjenta zgodnie z omawianym rozporządzeniem. Z brzmienia ust. 3 art. 63 wynika, że regulacje zmiany beneficjenta odnoszą się jedynie do przypadku, gdy beneficjentem jest podmiot prywatny, wybrany do realizacji projektu PPP.

Kiedy taka zmiana może być konieczna? Z uwagi na długoletnią współpracę w ramach PPP może zaistnieć taka konieczność, gdy przykładowo partner prywatny nie wywiązuje się z powierzonych mu obowiązków, wycofuje się z projektu lub bankrutuje. Aby przeciwdziałać zagrożeniu powodzenia przedsięwzięcia w takich wypadkach, przewidziano możliwość zastąpienia partnera prywatnego przez inny podmiot prywatny lub podmiot publiczny.

Zgodnie z ust. 5 tego samego artykułu („Zastąpienie beneficjenta nie jest rozumiane jako zmiana własności w rozumieniu art. 71 ust. 1 lit. b)”) zmiana beneficjenta nie będzie zagrażać trwałości projektu, czyli nie niesie ryzyka konieczności zwrotu dotacji. Ten zapis jest kluczowy dla możliwości kontrolowania wykonania umowy o PPP i gwarantuje, że można skorzystać z karnego wykluczenia partnera prywatnego ze współpracy w sytuacji rażącego niedotrzymywania umowy bez zagrożenia dla trwałości projektu. Tym samym podmiot publiczny nie staje się „zakładnikiem” nierzetelnego partnera prywatnego.

## **Korzyści z faktu, że beneficjentem jest partner prywatny**

Ze względu na możliwe komplikacje związane m.in. z długotrwałością procedur wyboru partnera prywatnego w PPP niejednokrotnie pojawi się zapewne pomysł, że lepiej i bezpieczniej jest, aby to podmiot publiczny był beneficjentem wsparcia. Wydaje się jednak, że każdorazowo podmiot publiczny powinien rozważyć te alternatywne scenariusze, ponieważ w wielu przypadkach pełnienie przez stronę prywatną funkcji beneficjenta może przynosić wymierne korzyści dla projektu. Jest to związane z efektywnością zarządzania przedsięwzięciem – dostarczaniem informacji do systemu monitorowania, rozliczaniem wydatków kwalifikowanych. Z drugiej jednak strony, partnerzy prywatni nie będą skłonni do przejmowania ryzyka niezyskania dotacji. W praktyce zatem dominować będzie model, w którym beneficjentem wsparcia jest strona publiczna.

## **Model łączenia dotacji UE z PPP**

### **Warto przeczytać**

JASPERS, *Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (ppp) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady*, grudzień 2010, str. 35 i nast.

W ramach Inicjatywy JASPERS opracowano cztery modele koncepcyjne łączenia środków UE z PPP. Każdy z nich jest możliwy do stosowania w okresie programowania 2014-2020, jednakże tylko jeden z nich stanowi operację PPP w rozumieniu rozporządzenia ogólnego oraz przewiduje ponoszenie wydatków kwalifikowanych przez partnera prywatnego. Wpisuje się ona także w warunki określone w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Z tego względu poniżej będziemy odnosić się tylko do modelu DBFO.

W modelu tym projekt jest realizowany w oparciu o umowę ppp, która obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie oraz eksploatację inwestycji. Nakłady inwestycyjne, które podlegają refundacji ze środków UE, są ponoszone przez partnera prywatnego.

## **Kwalifikowalność wydatków ponoszonych przez partnera prywatnego, gdy beneficjentem jest podmiot publiczny**

W poprzednim okresie programowania występowała znacząca niespójność między logiką rozliczania projektów dofinansowanych ze środków polityki spójności (wydatkami kwalifikowalnymi były te poniesione na sfinansowanie konkretnego składnika infrastruktury, a nie te ponoszone z tytułu opłaty za dostępność, należało je rozliczyć w określonym, dość krótkim czasie) a naturą umowy PPP, w której wynagrodzenie partnera prywatnego jest powiązane z efektywnością wytworzonego składnika majątkowego, a zatem wykracza poza okres kwalifikowalności.

W modelu DBFO partner prywatny jest odpowiedzialny za sfinansowanie nakładów inwestycyjnych, a zatem wydatkami kwalifikowalnymi będą głównie faktury wystawione przez wykonawców robót budowlanych oraz dostawców wyposażenia. Jednakże w modelu wynagrodzenia partnera prywatnego w oparciu o opłatę za dostępność zasadnicze znaczenie ma wypełnianie przez niego obowiązków na etapie eksploatacji projektu: wynagrodzenie jest powiązane z jakością usług świadczonych przez sektor prywatny. Kwestię refundacji wydatków poniesionych przez partnera prywatnego reguluje art. 64 rozporządzenia, który stanowi, że wydatki te można uznać za poniesione i pokryte przez beneficjenta, pod warunkiem, że:

- a) beneficjent zawarł umowę PPP z partnerem prywatnym;
- b) instytucja zarządzająca potwierdziła, że wydatki deklarowane przez beneficjenta zostały opłacone przez partnera prywatnego i że operacja jest zgodna z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi i krajowymi, z programem oraz z warunkami wsparcia dla danej operacji.

### **Rachunek powierniczy w myśl rozporządzenia ogólnego**

Rachunek bankowy objęty pisemną umową między instytucją zarządzającą lub instytucją pośredniczącą, a podmiotem wdrażającym dany instrument finansowy, lub, w przypadku operacji realizowanej w ramach PPP, pisemną umową między beneficjentem będącym podmiotem publicznym a partnerem prywatnym zatwierdzoną przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą, otwarty specjalnie w celu przechowywania środków, które mają być wypłacane po okresie kwalifikowalności.

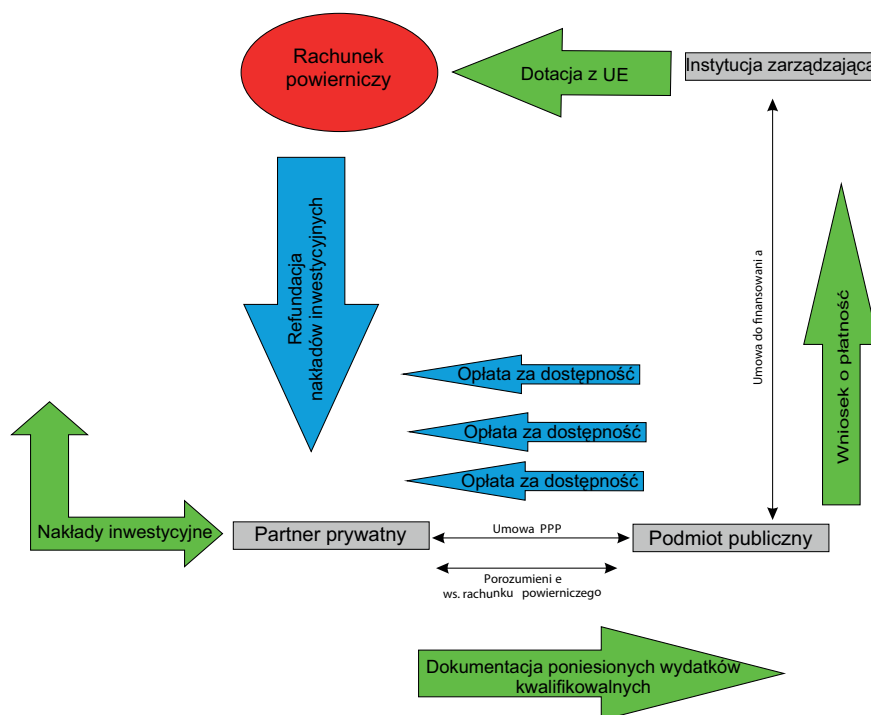
Zgodnie z rozporządzeniem (art. 64 ust. 2) refundacja wydatków będzie odbywać się poprzez rachunek powierniczy (*escrow account*) założony na rzecz beneficjenta oraz przez niego obsługiwany. Tym samym – przynajmniej w warstwie formalnej – zniesio-

na została wspomniana wyżej niespójność. Celem wprowadzenia rachunku powierniczego jest zagwarantowanie przestrzegania zasady „brak usługi – brak płatności” oraz wykorzystywanie funduszy unijnych przez długi czas bez pozostawiania w sprzeczności z regulacjami UE w tym zakresie.

### **Jak będzie odbywać się przekazywanie partnerowi prywatnemu środków zdeponowanych na rachunku powierniczym?**

Możliwe są trzy rozwiązania:

- jednorazowa refundacja kosztów inwestycyjnych, poniesionych przez partnera prywatnego (por. Rys. 16);
- współfinansowanie opłat za dostępność, które partner prywatny otrzymuje od podmiotu publicznego przez cały okres zarządzania przedsięwzięciem (por. Rysunek 17);
- rozwiązanie mieszane, łączące dwie powyższe formy.

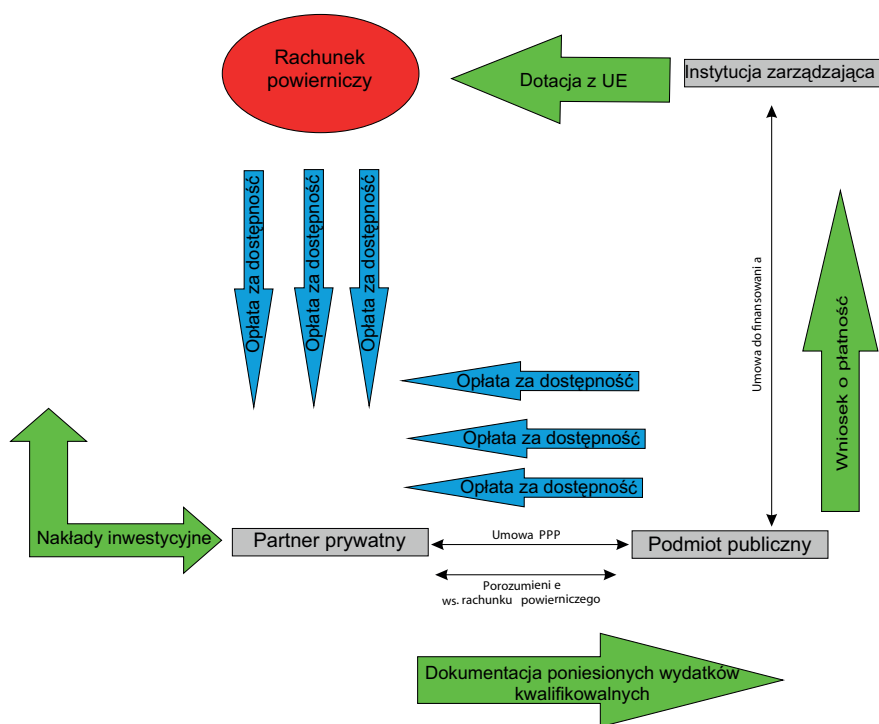


**Rysunek 16. Refundacja nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego w hybrydowym PPP**

Sposób przekazywania partnerowi prywatnemu środków UE będzie przedmiotem negocjacji między stronami umowy PPP i może on zależeć od celów, jakie chce osiągnąć podmiot publiczny. Zdaniem Komisji Europejskiej, jednorazowa refundacja może osłabić motywację partnera prywatnego do zapewniania odpowiedniej jakości świadczonych usług na etapie eksploatacji, natomiast współfinansowanie opłat za dostępność umożliwi uzyskanie lepszych warunków kredytowych. W efekcie zatem przyczynić się może do niższej opłaty za dostępność lub niższych kosztów dla użytkowników końcowych. Rachunek powierniczy jest promowany przez KE, jednak jego konstrukcja nie jest racjonalna ekonomicznie i może być zniechęcająca dla potencjalnych partnerów prywatnych<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ocena propozycji KE w odniesieniu do hybrydowego PPP będzie przedmiotem badania eksperckiego zleconego przez PARP. Wyniki ukażą się w formie raportu w I kwartale 2016r.





**Rysunek 17. Współfinansowanie opłat za dostępność w hybrydowym PPP**

### **Jak będzie obliczana wysokość współfinansowania ze środków UE?**

Rozporządzenie ogólne wprowadziło pewne novum, jakim jest stosowanie zryczałtowanych procentowych stawek przychodów netto w projektach generujących przychód netto należących do wybranych sektorów. Oznacza to, że nie będzie konieczności obliczania indywidualnego poziomu dofinansowania w oparciu o kalkulację luki w finansowaniu projektu. Daje to wymierne korzyści obu stronom umowy o PPP, ponieważ podmiot publiczny już na etapie ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego będzie mógł określić wysokość udziału dotacji UE, nie będzie zatem potrzeby wyliczania potencjalnych przychodów netto w projekcie (co ograniczy zakres analizy finansowej) oraz nie będzie trzeba dokonywać rekalkulacji luki finansowej w przypadku pojawienia się nowych źródeł dochodów albo istotnej zmiany polityki taryfowej. W załączniku V do rozporządzenia ogólnego określono stawki procentowe dla projektów generujących dochód, nie wymieniono tam jednak rewitalizacji.

**W odniesieniu do całej problematyki hybrydowych PPP w perspektywie finansowej 2014-2020 należy poczynić istotne zastrzeżenie, że na dzień przygotowywania niniejszej publikacji nie ukazały się akty delegowane, które mogą być wydane celem doregulowania poszczególnych postanowień rozporządzenia dotyczących PPP. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. odnosi się jedynie do metod obliczania zdyskontowanego dochodu operacji generujących dochód.**

## 3. PPP w rewitalizacji

### Przygotowanie projektu

#### **Jak długo trwa opracowanie projektu PPP?**

Z uwagi na długoterminowość oraz złożoność projektów realizowanych w formule PPP, ich przeprowadzenie z sukcesem wymaga od podmiotu publicznego odpowiednio wczesnych przygotowań, starannego planowania, konsekwentnej realizacji i efektywnego współdziałania z partnerem prywatnym.

W oparciu o skromne jeszcze polskie doświadczenia w obszarze PPP, szacuje się, że średni okres przygotowania projektu PPP – podobnie jak na innych rynkach PPP na świecie – oscyluje wokół 24 miesięcy. Dla porównania średni czas przygotowania długoterminowego (25-30 lat) projektu PPP w Wielkiej Brytanii, która jest absolutnym liderem realizacji projektów w tej formule i intensywnie rozwija rynek PPP od przeszło 20 lat (w formule PPP realizuje się tam ok. 15% wszystkich inwestycji publicznych), trwa ok. 2 lat. Ścieżkę dojścia do projektu PPP w rewitalizacji przedstawiono na rysunku 18.

#### **Jakie są główne etapy opracowania projektu PPP?**

Pierwszym etapem opracowania projektu w formule PPP jest identyfikacja przez sektor publiczny potrzeb i możliwości realizacji przedsięwzięcia w formule PPP. Następnie może nastąpić wybór doradcy w celu przeprowadzenia analiz przedrealizacyjnych i rozważenia różnych wariantów realizacji projektu. Jest to element opcjonalny, ale rekomendowany wszystkim podmiotom ze względu na znaczenie poprawności analiz przedrealizacyjnych z punktu widzenia podziału rodzajów ryzyka między podmiot publiczny i partnera prywatnego, a w rezultacie rozstrzygnięcie o wpływie konkretnego przedsięwzięcia na poziom zadłużenia podmiotu publicznego.

Trzeci krok to przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych i określenie optymalnego podziału zadań i ryzyka dla konkretnego przedsięwzięcia. Podział zadań i ryzyka jest następnie przedmiotem negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi w trakcie dialogu konkurencyjnego oraz właściwej procedury wyboru partnera. Po wyborze partnera prywatnego następuje jeden z najtrudniejszych etapów – osiągnięcie zamknięcia finansowego dla projektów (pozyskanie pełnego finansowania projektu). Dalsze działania wiążą się już z realizacją projektu – konkretną inwestycją i świadczeniem usług w oparciu o wytworzoną infrastrukturę. Projekt kończy rozliczenie oraz rozstrzygnięcie dotyczące własności powstałego majątku.

Podsumowując, ścieżka dojścia do projektu rewitalizacyjnego ma następującą postać:



**Rysunek 18. Ścieżka dojścia do rewitalizacyjnego projektu PPP**

## **Jakie działania poprzedzają identyfikację przez sektor publiczny możliwości realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego w formule PPP?**

Jednymi z pierwszych czynników skłaniających podmioty publiczne do identyfikacji potrzeb w zakresie realizacji projektu rewitalizacyjnego w formule PPP są między innymi:

- brak środków finansowych na prowadzenie działań inwestycyjnych dotyczących przekształceń obszarów miejskich,
- wysokie zadłużenie i poszukiwanie alternatywnych do dłużnego form pozyskania środków finansowych na realizację potrzebnych inwestycji,
- potrzeba dużych nakładów inwestycyjnych związanych ze specyfiką projektów rewitalizacyjnych (rozległe tereny zanieczyszczone lub zdegradowane ekologicznie bądź wymagające głębokich przekształceń), przekraczające możliwości finansowe podmiotów publicznych,
- znaczny poziom skomplikowania planowanych przekształceń i zakres projektu (budowa nowej infrastruktury, modernizacja przestrzeni publicznej, komponenty mieszkaniowe i społeczne, które wymagają znacznych przekształceń urbanistycznych).

Za każdym razem rozważanie PPP jako formuły realizacji projektu rewitalizacyjnego wiąże się z potrzebą podzielenia się z partnerem prywatnym zadaniami i ryzykiem w skomplikowanych, wieloletnich projektach przebudowy obszarów zdegradowanych. Punktem wyjścia do identyfikacji konkretnego zapotrzebowania na projekt rewitalizacyjny w PPP jest opracowanie programu rewitalizacji (patrz część 1). Program opracowywany jest przez zespół (najczęściej wspierany przez zewnętrznego doradcę bądź firmę opracowującą dokument). W trakcie wyboru projektów podstawowych (kluczowych) realizujących cele programu rewitalizacji może pojawić się projekt zbyt skomplikowany lub zbyt kosztowny, aby mógł być zrealizowany jedynie przy zaangażowaniu środków finansowych i organizacyjnych samorządu. W takiej sytuacji możliwe są dwie drogi:

- odstąpienie od realizacji projektu i zastąpienie go innymi projektami o mniejszej skali, ale podobnych efektach (być może o mniejszej sile oddziaływania i w konsekwencji rozłożonymi na więcej lat),
- rozpoczęcie przygotowania projektu do realizacji w formule PPP.

W dalszej części Podręcznika będziemy zajmować się drugą z wymienionych dróg.

## **Jak rozpocząć przygotowania do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego w formule PPP?**

Pierwszym krokiem powinno być powołanie zespołu zadaniowego, odpowiedzialnego za realizację projektu. Najczęściej zespół powoływany jest zarządzeniem prezydenta, burmistrza lub wójta i ma charakter horyzontalny. Łączy pracowników różnych komórek urzędu. W związku z oderwaniem członków zespołu od struktur, w których na co dzień realizują oni swoje zadania potrzebne jest sformalizowanie pracy zespołu, tj.:

- podział kompetencji i obowiązków,
- opracowanie procedur wewnętrznych,
- stworzenie wstępnego harmonogramu prac zespołu.

Dopuszczalna jest sytuacja, w której zespół ds. PPP w odniesieniu do projektu rewitalizacyjnego jest tożsamy z zespołem zadaniowym koordynującym opracowanie programu rewitalizacji. Jest to nawet pożądane, jeśli projekt rewitalizacyjny w PPP realizuje główne cele określone w programie rewitalizacji.

Osoby, wchodzące w skład zespołu powinny na bieżąco zatwierdzać wyniki kolejnych etapów prac, wchodzić w skład komisji przetargowej oraz będą odpowiadać za przygotowanie i przeprowadzenie procedury wyboru partnera prywatnego.

Już w trakcie opracowania programu rewitalizacji zostanie zgromadzony materiał analityczny, który może okazać się niezbędny do późniejszego opracowania analiz przedrealizacyjnych. W szczególności powinny to być analizy możliwości i metod zaspokojenia potrzeb, które ma odpowiadać dana usługa; diagnoza potrzeb lokalnej społeczności i zadań, jakie z tego wynikają dla podmiotu publicznego. W szczególności należy wziąć pod uwagę potrzeby w zakresie:

- społecznego budownictwa czynszowego,
- modernizacji infrastruktury technicznej na obszarach zdegradowanych,
- wzmocnienia oferty lokali użytkowych dla MSP i tworzenia warunków dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości,
- dostępu do usług publicznych, w tym infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły, budynki użyteczności publicznej, placówki kulturalne),
- przekształceń przestrzeni publicznej.

Efektom analizy potrzeb popartej diagnozą opracowaną na potrzeby programu rewitalizacji powinien być kompleksowy pomysł na projekt rewitalizacyjny w PPP oraz wstępna propozycja lokalizacji na obszarze rewitalizacji. W szczególnych warunkach, gdy projekt adaptacji obszarów niezamieszkałych (poprzemysłowych, powojkowych, pokolejowych itp.) zapewnia realizację potrzeb mieszkańców obszaru rewitalizacji, można zaplanować projekt PPP na tym obszarze po uprzednim włączeniu go do obszaru rewitalizacji. W dalszej kolejności powinna pojawić się analiza możliwości realizacji projektu, w tym możliwości dofinansowania projektu środkami unijnymi i budżetowymi, która powinna znaleźć odzwierciedlenie w zapisach harmonogramu rzeczowo-finansowego

programu rewitalizacji. Następnie zespół powinien rozpoznać zgodność wypracowanego rozwiązania z ustawą o finansach publicznych i przeprowadzić ocenę stanu prawnego. W tym momencie zespół powinien także określić:

- zakres rzeczowy, finansowy, czasowy i organizacyjny projektu;
- ramy instytucjonalne – programy, strategie, plany, które są wymagane do ewentualnego przygotowania w celu pozyskania dodatkowego finansowania lub uzyskania preferencji,
- harmonogram prac nad przygotowaniem projektu.

Zespół zadaniowy jeszcze przed etapem pozyskania doradcy powinien rozpoznać możliwości pozyskania partnera prywatnego do realizacji projektu, np. poprzez analizę podobnych postępowań realizowanych w innych samorządach. Mimo że nie można wskazać zbyt wielu projektów rewitalizacyjnych w PPP, projektów rewitalizacyjnych w tradycyjnej formule realizowanych jest w ostatnich latach bardzo wiele. Istnieje wiele firm, które są zaangażowane w tego typu projekty, często podejmując się kolejnych przedsięwzięć w ramach jednego programu rewitalizacji. Ich doświadczenie – mimo rozproszenia działań w kilku przedsięwzięciach – często idealnie odpowiada specyfice złożonych projektów. Badanie rynku potencjalnych partnerów prywatnych może także objąć:

- określenie wstępnego zainteresowania podmiotów prywatnych;
- analizę sposobów realizacji i finansowania podobnych inwestycji w kraju i za granicą;
- wstępny kontakt z wybranymi przedstawicielami sektora prywatnego w celu oceny potencjalnego zainteresowania udziałem w projekcie;
- wstępny kontakt z instytucjami finansowymi (bankami, funduszami inwestycyjnymi itp.) w celu określenia potencjalnej możliwości sfinansowania danego projektu realizowanego przez partnera prywatnego.

Efektem tego wstępnego rozpoznania powinno być opracowanie listy inwestorów/partnerów potencjalnie zainteresowanych realizacją zadania. Przygotowana lista potencjalnych inwestorów branżowych (banków, operatorów, wykonawców, itp.) będzie służyła możliwie szerokiemu poinformowaniu rynku o planowanym projekcie. To także pierwszy test racjonalności przygotowania projektu w formule PPP. Ze względu na wysokie koszty prowadzenia projektów w formule PPP takie testy racjonalności powinny być stałym elementem procedury i – jeśli wypadną niepomyślnie – powinny skłaniać do zmiany warunków postępowania lub wycofania się z niego.

Jeśli jednak pierwszy test wypadnie pomyślnie potrzebne jest przygotowanie wstępnych informacji na temat zadania (w zależności od skali i rodzaju przedsięwzięcia – być może także w językach obcych), w tym materiałów promocyjnych, strony internetowej dla przedsięwzięcia. Informacje powinny mieć charakter oferty inwestycyjnej, bazującej na wynikach analiz, ale treść powinna być na tyle ogólna, aby pozostawić potencjalnym partnerom możliwość dyskusji nad ostatecznymi rozwiązaniami. Na tym etapie potrzebne są konsultacje społeczne (niezależnie od konsultacji w trakcie opracowania programu rewitalizacji), promocja realizacji projektu w formule PPP oraz jak najszerza debata służąca wypracowaniu rozwiązań odpowiadających potrzebom społecznym. Tylko takie rozwiązanie zyskują akceptację społeczną i przysłużą się realnie do rewitalizacji.

W szczególowe analizy przedrealizacyjne powinni zostać zaangażowani profesjonalni doradcy lub doświadczenie i odpowiednio przeszkoleni pracownicy merytoryczni.

### ***Jakie zadania stoją przed doradcami w trakcie przygotowania przedsięwzięcia rewitalizacyjnego w formule PPP?***

Doradztwo może dotyczyć zarówno aspektów ekonomicznych, technicznych, jak i prawnych. W kryteriach oceny ofert w postępowaniu prowadzącym do wyłonienia doradcy warto poza ceną uwzględnić:

- możliwie obiektywną ocenę doświadczenia i wiedzy doradcy oraz osób zdolnych do wykonania zamówienia oraz – ewentualnie – koncepcję realizacji prac.

Ze względu na skomplikowane czasem stosunki prawne może potrzebne okazać się nie tylko doradztwo, ale wręcz kompleksowa obsługa prawna. Taką formułę wybrało miasto Sopot i PKP przygotowując projekt zagospodarowania terenu dworca PKP i terenów przylegających w formule PPP. Umowa z doradcą prawnym została zawarta w trybie negocjacji z ogłoszeniem na podstawie ustawy Pzp. Doradca prawny przygotował analizę prawno-podatkową wybranych przez zleceńodawcę wariantów w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia. Gmina Miasta Sopotu zawarła też umowę dotyczącą „kompleksowej obsługi prawnej polegającej na wykonaniu zastępstwa procesowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku i innymi sądami lub innymi organami orzekającymi oraz świadczenia usług prawniczych związanych z ww. zastępstwem procesowym oraz polegających na doradztwie prawnym w związku z przygotowaniem i realizacją projektu.

### **Sopot – rewitalizacja terenów przydworcowych, złożony montaż finansowy**

Cel projektu: gruntowna rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie wraz z równoczesnym rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze oraz stworzenie reprezentacyjnej zabudowy, architektoniczno-funkcjonalnej wizytówki miasta Sopotu

Projekt jest skomplikowany pod względem instytucjonalnym, angażuje bowiem nie tylko miasto i prywatnego inwestora, ale także PKP. Zgodnie z koncepcją PKP sprzedaje samorządowi dwie działki gruntu i zamienia z miastem sześć działek na nowy dworzec w Sopocie, zbudowany przez partnera prywatnego, z którym Sopot zawiera umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Na podstawie tej umowy partner prywatny wybuduje: a) hotel, obiekty handlowe i parkingi, których będzie właścicielem, b) układ drogowy z rondem i terenami zielonymi, które przekaże miastu Sopot, a także c) nowy dworzec kolejowy, który za pośrednictwem miasta przekaże spółce PKP SA.

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.

**Jednym ze źródeł finansowania projektu jest niskooprocentowana pożyczka uzyskana ze środków unijnych (inicjatywa JESSICA), w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2007–2013 – umowa pożyczki została podpisana w styczniu 2013 r.**

**W tym projekcie Bank Gospodarstwa Krajowego występuje w podwójnej roli – obsługuje środki JESSICA i zapewnia finansowanie komercyjne. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie kosztów finansowania inwestycji (jedno zabezpieczenie, spójny nadzór, mniejsze koszty monitorowania projektu). Zastosowano tu również gwarancję kroczącą: po zakończeniu danej fazy projektu zmniejsza się wielkość gwarancji, bo służy zmniejszeniu całkowitych kosztów inwestycji.**

Doradca ekonomiczny w Sopocie został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego i została z nim podpisana umowa na podstawie ustawy Pzp. W następstwie umowy zawartej z doradcą ekonomicznym zostały sporządzone:

- raport z badań ankietowych,
- opis planu przedsięwzięcia,
- określenie dostępności finansowej przedsięwzięcia,
- analiza strategiczna przedsięwzięcia, wielowymiarowa analiza finansowo-ekonomiczna modelu wykonalności przedsięwzięcia,
- analiza organizacyjno-prawna wykonalności przedsięwzięcia,
- suplement do wielowymiarowej analizy finansowo-ekonomicznej modelu wykonalności przedsięwzięcia,
- wstępny biznes plan,
- wstępna koncepcja realizacji przedsięwzięcia,
- raport z działań doradcy mających na celu zbadanie opinii inwestorów na temat projektu,
- raport o podmiotach biorących udział w konsultacjach rynkowych,
- wstępne porównanie ofert inwestorów.

Przedstawiony przykład pokazuje, jak duże jest pole do detalicznych wstępnych analiz ekonomicznych.

Analizy przedrealizacyjne nie mogą pominąć podstawowych elementów:

- określenia warunków brzegowych wejścia inwestorów,
- wskazania pożądanych kluczowych wskaźników efektywności, a w przypadku projektów rewitalizacji osiągniętych wskaźników poprawy dostępu do usług publicznych lub poprawy jakości życia na obszarze rewitalizacji,
- weryfikacji wstępnych założeń projektowych (rynkowych, finansowych, organizacyjnych, prawnych), w tym m.in. sprawdzenie takich elementów, jak:
  - stan prawny składników majątkowych ze szczególnym uwzględnieniem stanu prawnego składników majątkowych stanowiących wkład własny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie, przekazanych partnerowi prywatnemu lub spółce PPP,
  - skutki prawne oraz formę przekazania składników majątkowych na początku i po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia,
- przygotowania założeń technicznych (szacunek wydatków majątkowych, bieżących oraz przygotowanie harmonogramu dla realizacji projektu w PPP oraz metodą tradycyjną),
- dyskusji wyboru formy prawnej realizacji projektu:
  - zinstytucjonalizowane PPP – współpraca w ramach odrębnego podmiotu prawnego (spółka projektowa – SPV, Special Purpose Vehicle),
  - umowne PPP – współpraca oparta na umowie bez tworzenia dedykowanego podmiotu,

- określenia standardów sprawozdawczych dla projektu (wymogi informacyjne),
- zaprojektowania polityki informacyjnej dla projektu oraz zakresu współdziałania z interesariuszami.

Jeżeli na podstawie analiz okaże się, że projekt może być realizowany w ramach PPP potrzebne jest przeprowadzenie wstępnej analizy porównawczej opłacalności projektu: ścieżka tradycyjna versus w ramach PPP (tzw. komparator sektora publicznego).

### **Komparatory w ocenie zasadności realizacji projektów w PPP**

Wstępna ocena projektu może obejmować analizę rynku i zainteresowania potencjalnych partnerów prywatnych. W przypadku Sopotu zostało zorganizowane Forum dla Inwestorów, podczas którego partnerzy prywatni potencjalnie zainteresowani projektem oraz radni UM Sopot mieli możliwość zapoznania z projektem od strony funkcjonalno-użytkowej oraz z wariantami jego realizacji. Rezultatem Forum stały się indywidualne spotkania z wieloma inwestorami, organizowane przy współudziale PKP S.A. oraz doradcy prawnego i ekonomicznego, na których przedstawiciele firm prezentowali własne spostrzeżenia i oczekiwania dotyczące projektu.

Efektom wstępnej oceny jest odpowiedź na pytanie, czy projekt:

- ma potencjał do wygenerowania Value for Money przy zastosowaniu PPP,
- jest bardziej korzystny/opłacalny przy zastosowaniu metody tradycyjnej.

Jeśli projekt zostanie zaliczony do pierwszej kategorii następuje analiza wariantowa zastosowania różnych modeli PPP. Zaproponowane warianty porównuje się między sobą lub z metodą tradycyjną. Ostatecznie należy wybrać najlepszy wariant, dla którego wartość Value for Money jest w porównaniu z modelem tradycyjnym największa, a struktura odpowiada celom projektu.

Ostatnim punktem zastosowania tej formy analizy jest komparator sektora publicznego (PSC – *Public Sector Comparator*). Dzięki niemu można wyznaczyć wartość referencyjną odpowiadającą najniższemu kosztowi realizacji zadania publicznego przez sektor publiczny, która powinna być wyznaczona odpowiednio do wybranego wariantu realizacji przedsięwzięcia. Procedura zmierzająca do określenia tej wartości obejmuje:

1. wyznaczenie kategorii wydatków przewidzianych na etapie programowania interwencji w podziale na bieżące i majątkowe,
2. określenie podziału kosztów w czasie,
3. opracowanie harmonogramu rozkładu kosztów w poszczególnych kategoriach w czasie,
4. zgromadzenie jak największej liczby informacji o czynnikach ryzyka,
5. określenie przy pomocy analizy wrażliwości procentowego wpływu zaistnienia poszczególnych czynników ryzyka na wskaźniki odpowiadające kryteriom skuteczności i efektywności udanego procesu rewitalizacji,
6. konstrukcja macierzy rozkładu zmiennych losowych opisujących liczbę i koszty generowane przez zaistniałe czynniki ryzyka.

## **Współpraca z partnerem prywatnym**

### **Jak wybrać partnera prywatnego?**

Procedura zależy od wykorzystanej formy PPP. Z reguły będzie to dialog konkurencyjny oparty na przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych lub wybór na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Poniżej przedstawiono uproszczoną ścieżkę realizacji, wspólną dla obu form.

1. Przygotowanie dokumentacji przetargowej (w tym dla dialogu konkurencyjnego: opisu potrzeb i wymagań, programu funkcjonalno-użytkowego, propozycji alokacji ryzyk; dla procedury z ustawy koncesyjnej: opisu przedmiotu koncesji, oszacowania wartości koncesji) oraz wstępne określenie kryteriów wyboru partnera prywatnego. Przygotowanie treści ogłoszenia.
2. Publikacja ogłoszenia.
3. Złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (dialog konkurencyjny) lub o zawarcie umowy koncesji, przez zainteresowanych partnerów prywatnych.
4. Zaproszenie do negocjacji lub odpowiednio dialogu konkurencyjnego – dla podmiotów, które spełniły warunki określone w ogłoszeniu.
5. Prowadzenie przez stronę publiczną negocjacji (dialogu) z wszystkimi dopuszczonymi podmiotami, których efektem ma być ostateczne zdefiniowanie założeń partnerstwa lub koncesji, a także doprecyzowanie kryteriów oceny ofert, uwzględnione w zaproszeniu do składania ofert.
6. Zaproszenie do składania ofert i na tej podstawie – przedstawienie wiążących ofert przez uczestników postępowania.
7. Wybór najkorzystniejszej oferty.
8. Podpisanie umowy z wybranym partnerem.

Po podpisaniu umowy projekt zyskuje zamknięcie komercyjne, jednak najczęściej nadal nie ma zamknięcia finansowego. Jego uzyskanie wymaga następujących działań:

- zatwierdzenia zobowiązań finansowych strony publicznej wynikających z umowy,
- zawarcia przez podmiot prywatny umów z instytucjami finansowymi lub innymi podmiotami w celu zapewnienia środków na realizację projektu,
- aktualizacji modelu finansowego (w tym weryfikacja warunków pozyskanego finansowania),
- uzyskania decyzji administracyjnych, niezbędnych do realizacji projektu.

### **Czy można wykorzystać prywatną nieruchomość w rewitalizacyjnym PPP?**

W Krajowej Polityce Miejskiej dużą uwagę przywiązuje się do włączania lokalnych społeczności i przedsiębiorców w procesy programowania i realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych jako warunku koniecznego powodzenia takich działań. Autorzy KPM zalecają przy tym, aby władze publiczne każdorazowo analizowały możliwość lokowania na rewitalizowanym obszarze instytucji publicznych i innych obiektów użyteczności publicznej. Uzasadnieniem dla tego rodzaju działań ma być zwiększenie szans na poprawę sytuacji społecznej i umocnienie znaczenia obszaru rewitalizacji w strukturze całego miasta, a dodatkowo także możliwość zachęcenia inwestorów prywatnych do lokowania własnej działalności oraz siedzib na obszarach rewitalizacji.

W tym kontekście warto rozważyć sytuację, gdy to podmiot prywatny dysponuje nieruchomością kluczową dla przeprowadzenia przez miasto przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Często niecelowe i zbyt kosztowne byłoby w takim przypadku nabywanie nieruchomości przez miasto w drodze np. kupna od podmiotu prywatnego. Możliwe jest prowadzenie działań rewitalizacyjnych z wykorzystaniem tej nieruchomości w dwóch wariantach:

- prywatny właściciel nieruchomości jest zainteresowany współpracą w ramach PPP,
- prywatny właściciel nieruchomości nie chce współpracować w ramach PPP, a jedynie zbyć daną nieruchomość na potrzeby przedsięwzięcia.

W każdej z tych sytuacji strona publiczna musi działać zgodnie z zasadami gospodarności, transparentności i konkurencyjności postępowania.

#### **Warto przeczytać**

B. Korbus, M. Wawrzyniak, *Rewitalizacja obszarów miejskich przy wykorzystaniu infrastruktury sektora prywatnego – zamówienia publiczne i PPP a swoboda zawierania umów*, Forum PPP nr 3/2015.

### **Czy spółka projektowa jest dobrym rozwiązaniem w projektach rewitalizacyjnych w PPP?**

Polskie doświadczenia dotyczące zinstytucjonalizowanego PPP w rewitalizacji ograniczają się jedynie do projektu sopockiego, jednak w związku z dokładną analizą tego przypadku przez organy nadzorcze warto prześledzić argumentację, która uzasadniała wybór tej formy prawnej zamiast umownego PPP.

W uzasadnieniu Prezydenta Miasta Sopotu do decyzji dotyczącej wyboru spółki prawa handlowego jako prawnej formy realizacji przedsięwzięcia polegającej na przebudowie terenu dworca PKP i terenu przylegającego czytamy: „Mając na względzie pozytywne doświadczenia wynikające z realizacji projektu Centrum Haffnera oraz fakt, iż znaczna ilość podobnych projektów realizowanych w całej Polsce przez gminy odpowiada modelowi Centrum Haffnera, jako że jest on wydajny i przynosi znaczne korzyści podmiotom publicznym, spodziewać się należy, iż wybrany model realizacji Projektu może uwzględniać funkcjonowanie spółki prawa handlowego z udziałem Gminy, PKP S.A. oraz wyłonionego partnera biznesowego. **Powołanie takiej spółki możliwe jest na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, przy założeniu, iż powołana spółka będzie ważna dla rozwoju Gminy.** Przedsięwzięcie, do którego Spółka ma zostać powołana ma istotne znaczenie dla długofalowej strategii rozwoju Gminy. Gmina czerpie bowiem istotne korzyści z turystyki, dla której rozwoju ogromne znaczenie ma odpowiednia jakość infrastruktury kolejowej, w tym dworców. Jest również oczywiste, że tak poważny Projekt nie tylko podniesie atrakcyjność turystyczną Miasta, ale będzie także w sposób pozytywny oddziaływać na warunki wszystkich członków wspólnoty samorządowej.” Wskazano w uzasadnieniu także, że realizacja celu polegającego na gruntownej rewitalizacji terenów PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nim terenów, wraz z równoczesnym rozwiązaniem problemów komunikacyjnych na tym obszarze, mieści się w zakresie zadań własnych gminy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. W szczególności, obejmuje wypełnianie zadań z zakresu:

- ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami;
- gminnych dróg, ulic i organizacji ruchu drogowego;

- lokalnego transportu zbiorowego;
- turystyki, w tym terenów rekreacyjnych;
- zieleni gminnej;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej;
- promocji gminy.

Obecnie, od 18 listopada 2015 r. będzie także możliwość powołania spółki prawa handlowego bezpośrednio realizującej zadanie własne gminy wprowadzone ustawą o rewitalizacji w art. 3 ust. 1, tj. przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy. W związku z tym zarówno do realizacji konkretnych projektów rewitalizacyjnych, jak i bieżących działań operatorskich warto wykorzystać formułę spółki prawa handlowego, bazując na zawartej w strategii rozwoju gminy delegacji do prowadzenia działań rewitalizacyjnych na obszarze o szczególnym natężeniu działań kryzysowych oraz działaniach wskazanych w gminnym programie rewitalizacji.

## Dobre i złe praktyki

### Jakie błędy występują w rewitalizacyjnych projektach PPP?

Jak wskazano w cz. I poświęconej rewitalizacji, niezwykle istotne (a w związku z wymogami ustawy o rewitalizacji wręcz obligatoryjne) włączanie interesariuszy projektu w proces decyzyjny. W przypadku PPP jest to niezwykle istotny warunek powodzenia projektu. Do czego mogą prowadzić zaniedbania w tej kwestii, pokazuje przykład z Leeds.

#### **Osiedle Little London w mieście Leeds – jak nie prowadzić rewitalizacyjnego PPP**

Little London był wybudowany przez lokalny samorząd po II wojnie światowej na miejscu slumsów. Osiedle znajduje się w północno-wschodniej części Leeds, graniczy z dzielnicą uniwersytecką, zabudowa to wieżowce, domy i dwupoziomowe mieszkania. Z miejsca, które niegdyś było niezwykle pożądaną lokalizacją, popadało w ruinę w latach 90. XX w. (80% zasobu mieszkaniowego nie spełniało rządowego standardu dla mieszkańców komunalnych), co znalazło odzwierciedlenie w kolokwialnej nazwie „mały Bejrut”.

W związku z tym, w 2001 r. rada miejska ogłosiła zamiar podpisania 30-letniego kontraktu PFI (rodzaj PPP) z prywatnym konsorcjum, celem współpracy miała być poprawa stanu 1571 domów, przestrzeni handlowej i otoczenia, aby „mieszkańcy uzyskali jakość życia, na jaką zasługują”. Plan zakładał również wyburzenie dwóch wieżowców i trzech budynków wielorodzinnych zawierających ok. 140 mieszkań komunalnych, ulokowanych blisko centrum miasta, z przeznaczeniem na komercyjne budownictwo mieszkaniowe; sprzedaż 200 mieszkań do remontu i późniejszej odsprzedaży na zasadach rynkowych w dwóch z trzech wieżowców (zlokalizowanych w pobliżu centrum); zagospodarowanie przez dewelopera przestrzeni publicznych na terenie inwestycji. Zdaniem miasta te działania były uzasadnione przewidywanym brakiem długoterminowego popytu na „niepopularne” mieszkania komunalne, a osiągnięcia poprzez zaplanowane działania dywersyfikacja tytułów prawnych do nieruchomości miała zmniejszyć problemy społeczne, z jakimi borykano się na osiedlu. Zgodnie z założeniami dotychczasowi lokatorzy wyburzanych i sprzedawanych mieszkań mieli otrzymać rekompensaty finansowe, ale nie gwarantowano im uzyskania nowych mieszkań w tej społeczności po zakończeniu rewitalizacji.

Część opinii publicznej oceniła ten plan jako próbę celowej gentryfikacji osiedla. Argumentowano, że rada miasta rozmyślnie ignoruje związek między dekadami braku inwestycji odtworzeniowych na osiedlu (co było głównym powodem sięgnięcia po PFI) z pozornym brakiem popytu na mieszkania komunalne, który uzasadniałby ich wyburzenie i/lub prywatyzację. Miasto odrzucało te argumenty, twierdząc, że PFI jest jedynie innym sposobem sfinansowania ulepszeń, który nie skrzywdzi lokatorów. Pod presją lokalnej społeczności miasto zarządziło wiążące głosowanie na temat planowanej inwestycji, mimo braku takiego prawnego obowiązku. W wyniku silnej kampanii przeciw inwestycji, wspieranej przez związki zawodowe, lokatorzy odrzucili propozycję miasta stosunkiem 54:46, przy wysokiej frekwencji (67%). Mimo wcześniejszego zobowiązania do respektowania wyniku referendum, władze odmówiły uznania jego wyników, twierdząc że zostały one zmanipulowane przez kampanię negatywną, której celem była „intencjonalna próba dezinformacji mieszkańców i sianie paniki”. Po dwóch miesiącach miasto zarządziło ponowne głosowanie nad nieco zmodyfikowanym projektem (mniej wyburzeń), pozbawiając jednocześnie część mieszkańców prawa do udziału w referendum. Dzięki tym zabiegom udało się osiągnąć akceptację dla projektu (56,7%), ale przy frekwencji 46%. Ze względu na wątpliwości dotyczące ekonomiki przedsięwzięcia, zostało ono następnie zawieszona na trzy lata.

Projekt był dotknięty przez kolejne zawirowania polityczne, ekonomiczne i organizacyjne. Aktualnie, od 2013 r. prowadzona jest odnowa tej części Leeds, przy współpracy z grupą przedsiębiorstw zrzeszonych w sc4L (sustainable communities for Leeds).



Przykład kanadyjski z kolei pokazuje wręcz modelową drogę od slumsów do dzielnicy mieszkaniowej, w której jest miejsce dla każdego. Odnowa i przebudowa osiedla Regent Park w 2003 (Ontario, Kanada) polegała na całkowitym wyburzeniu istniejących budynków i zastąpieniu ich nowymi – zwiększenie liczby lokali i zwiększenie liczby mieszkańców osiedla. Przeprojektowano osiedle w celu rozbudowy wewnętrznego układu komunikacyjnego. Wzdłuż nowo projektowanych ulic powstać miały budynki z lokalami mieszkań na wynajem o regulowanych czynszach (3783 mieszkania) oraz mieszkań na sprzedaż (3000). Celem projektu był *social mix* – zapewnienie lokali dla osób, które są na granicy zdolności kredytowej (pomiędzy pewnym najmem a niepewną własnością), oraz dla osób o dobrych i bardzo dobrych zarobkach. Jednocześnie, tworząc osiedle dla ponad 5 tysięcy rodzin starano się stworzyć dobre warunki do życia. Wybudowano parki, a także ośrodki edukacyjne, kulturalne i obiekty usługowe. Jest to jedna z najstarszych i największych inwestycji w mieszkania na wynajem o czynszach regulowanych w Kanadzie. W latach 90. XX wieku osiedle było jednym z najuboższych ze średnią zarobków 40% niższą od kanadyjskiej średniej. W dzielnicy występowała jednocześnie wysoka, w porównaniu z innymi dzielnicami Toronto, przestępczość, częste przypadki nadużywania narkotyków oraz przemoc. Wkład dewelopera wyniósł ponad 500 mln dolarów kanadyjskich; pozostałe ok. 500 mln dolarów kanadyjskich wnoszą TCHC (Korporacja Budownictwa Społecznego) oraz miasto Toronto (pieniądze pozyskane zostały poprzez emisję obligacji). Miasto ponosi koszty budowy lub rozbudowy infrastruktury – nowych dróg, mostów, parków i systemu kanalizacji. TCHC (wsparte środkami z federalnego programu wspierającego budownictwo społeczne) finansuje wraz deweloperem budowę mieszkań.

Umowa jest realizowana w ciągu 15 lat w 6 fazach. Podczas każdej fazy mieszkańcy byli tymczasowo przenoszeni na czas rozbioru i budowy nowych lokali, a każdy mieszkaniec zachował prawo do powrotu do swoich, już nowych, lokali. Jak wynika z raportu opublikowanego w 2012 r. udało się zapewnić powrót dotychczasowych lokatorów, część z nich – dzięki możliwości dochodzenia do własności lokali mieszkalnych – poczuła się dużo silniej związana z miejscem zamieszkania i współodpowiedzialna za jego wygląd i bezpieczeństwo. Z fazy na fazę projektu poprawiała się opinia o okolicy, mimo braku zmiany ludności. Cenna okazała się także wielokulturowość osiedla, na którym można nadal usłyszeć około 60 różnych języków i dialektów. Tygiel kulturowy stał się okazją do powstania nowych interesujących inicjatyw kulturalnych i społecznych, angażujących dużą grupę mieszkańców, zwłaszcza młodych, którzy wcześniej nie widzieli dla siebie perspektyw w zdegradowanym środowisku wielkiego osiedla.

## Finansowanie z wykorzystaniem środków europejskich

### **W jaki sposób finansowana jest rewitalizacja ze środków europejskich?**

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 przedstawiają zestawienie celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych wskazanych w umowie partnerstwa, które są bezpośrednio związane z rewitalizacją. W związku z tym obligatoryjnie powinny być włączone w finansowanie działań na rzecz rewitalizacji. Inne priorytety mają charakter uzupełniający i mogą być związane fakultatywnie z rewitalizacją w zależności od oceny stopnia powiązania według konkretnej IZ RPO.

Głównym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych są środki RPO – połączone środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Priorytet inwestycyjny 9b (Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich) jest przypisany wprost do RPO. W stosunku do tych środków IZ RPO mają obowiązek wskazania w SZOOP indykatywnej kwoty i wydatkowanie tych środków jedynie na projekty rewitalizacyjne. Jako bezpośrednio związane z rewitalizacją wymieniono następujące priorytety inwestycyjne: 2a, 2c, 3a, 4iii, 4c, 4e, 4v, 6c, 6e, 6iv, 7d, 8i, 8ii, 8iii, 9a, 9i, 9iv, 9v. W SZOOP dla poszczególnych regionów wskazano działania odpowiadające wymienionym priorytetom inwestycyjnym. W przypadku tych działań należy wskazać w SZOOP indykatywną kwotę, ale nie ma obowiązku, aby w tej kwocie finansować jedynie projekty rewitalizacyjne. Powinny pojawić się natomiast preferencje, np. osobne dedykowane nabory projektów, dodatkowe punkty lub pierwszeństwo wyboru dla projektu rewitalizacyjnego w przypadku jednakowej liczby punktów. Komplementarnym źródłem finansowania projektów rewitalizacyjnych są także środki krajowych programów operacyjnych:

– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 w działaniach:

- 1.3 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach,
- 1.7.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w konurbacji śląsko-dąbrowskiej,
- 1.5 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu,
- 1.7.2 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu w konurbacji śląsko-dąbrowskiej,
- 8.1 Ochrona zabytków i rozwój zasobów kultury,
- 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego,
- 9.1 Infrastruktura ratownictwa medycznego,
- 9.2 Infrastruktura ponadregionalnych podmiotów leczniczych,

– Program Operacyjny Polska Wschodnia w działaniu 2.1 Zrównoważony transport miejski,

– Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój w działaniach:

- 1.1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy – projekty pozakonkursowe,

- 1.2 Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy – projekty konkursowe,
  - 1.3 Wsparcie osób młodych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji,
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa w działaniach:
- 1.1 Wylimitowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do internetu szerokopasmowego o wysokich przepustowościach,
  - 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych,
  - 2.3 Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego,
  - 2.4 Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego,
  - 3.1 Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych,
  - 3.2 Innowacyjne rozwiązania na rzecz aktywizacji cyfrowej,
  - 3.3 e-Pionier – wsparcie uzdolnionych programistów na rzecz rozwiązywania zidentyfikowanych problemów społecznych lub gospodarczych,
  - 3.4 Kampanie edukacyjno-informacyjne na rzecz upowszechniania korzyści z wykorzystywania technologii cyfrowych.

### **W jaki sposób można łączyć środki europejskie i prywatne w rewitalizacyjnych projektach PPP?**

Zgodnie z opisem PI 9b zawartym w projekcie RPO WM 2014-2020 katalog beneficjentów jest dość szeroki i obejmuje:

- JST, ich związki i stowarzyszenia, np. LGD;
- jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną;
- NGO, jednostki organizacyjne pomocy i integracji społecznej (jopis);
- kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych;
- przedsiębiorstwa, w tym przedsiębiorstwa społeczne;
- instytucje kultury;
- spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe;
- instytucje edukacyjne;
- instytucje rynku pracy;
- podmiot, który wdraża instrumenty finansowe.

Zakłada się, że jest to grupa otwarta, w której mogą znaleźć się inne podmioty, których potencjalne wsparcie – chociaż nie zostało przewidziane wprost – wynika z logiki interwencji i struktury grupy, np. partnerstwa publiczno-prywatne. Taka logika jest zastosowana także w innych województwach, np. dolnośląskim czy opolskim. Z kolei, województwo kujawsko-pomorskie we wszystkich działaniach związanych z priorytetami inwestycyjnymi związanymi bezpośrednio z rewitalizacją wprowadza jako osobną kategorię beneficjenta partnerów prywatnych we współpracy z podmiotami publicznymi w przypadku projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Inne województwa mniej ekstensywnie dopuszczają partnerstwo publiczno-prywatne jako formułę realizacji projektów rewitalizacyjnych bądź bezpośrednio związanych.

### **W jaki sposób przebiegało dotychczas wykorzystanie instrumentów zwrotnych w rewitalizacyjnych projektach PPP?**

Na polskim rynku nie było do końca 2012 r. wykorzystywanego w praktyce PPP instrumentu preferencyjnego kredytowania. Zdarzały się (przykład Solca Zdroju) projekty PPP współfinansowane ze środków dotacyjnych, jednak co do zasady było to działanie wzmacniające część kapitałową struktury finansowania projektu, a nie dłużną. Szansa na powstanie tego segmentu rynku pojawiła się wraz z wdrożeniem w pięciu polskich województwach Inicjatywy JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), w ramach której przyznawane były na warunkach preferencyjnych pożyczki na realizację projektów miejskich – szczególnie rewitalizacyjnych. Poziom preferencyjnego oprocentowania zależał od tzw. czynnika społecznego, a więc znaczenia, jakie ma projekt dla odnowy społeczno-ekonomicznej zdegradowanej części miasta. Z założenia, ze względu na połączenie interesu społecznego z ukierunkowaniem na promocję projektów dochodowych (wymóg przy instrumentach zwrotnych), Inicjatywa miała być stymulatorem do rozwoju projektów PPP w krajach europejskich. Zanim jednak powstały przedsięwzięcia w formule PPP, początkowo realizowano w ramach Inicjatywy projekty publicznych i prywatnych inwestorów. Dopiero na początku 2013 r. podpisano pierwszą w Polsce umowę na udzielenie pożyczki ze środków JESSICA na prezentowany już wcześniej projekt PPP w Sopocie.

Wprowadzenie instrumentów zwrotnych miało przynieść większą liczbę projektów o dłuższym horyzoncie czasowym i zwiększenie oddziaływania funduszy unijnych, a także promocję partnerstwa publiczno-prywatnego. Z powodu uzależnienia preferencyjnego oprocentowania od społecznych walorów projektów Inicjatywa JESSICA miała gwarantować realizację mniej opłacalnych, a istotnych społecznie działań. Inicjatywa była dostępna zarówno dla projektów realizowanych przez podmioty publiczne, w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i dla przedsięwzięć realizowanych wyłącznie przez sektor prywatny. Korzystający z inicjatywy JESSICA wysoko oceniają wysokość oprocentowania, długość okresu karencji w spłacie rat kapitałowych oraz

maksymalną możliwą do otrzymania wysokość wsparcia. W poprzednim okresie programowania rynek komercyjny nie mógł zaoferować konkurencyjnych warunków finansowania. Krytykowany był natomiast poziom skomplikowania procedur ubiegania się o wsparcie.

### ***Jakie są perspektywy stosowania instrumentów finansowych w rewitalizacyjnych projektach PPP w najbliższych latach?***

Produkty finansowe oferowane w Polsce odpowiadają potrzebom miast, chociaż JST, co wynika z badań, widocznie preferują dotacje, decydując się na zwrotną pomoc w ostateczności. Taka postawa jest całkowicie uzasadniona rachunkiem ekonomicznym, zwłaszcza wobec perspektywy znacznego ograniczenia możliwości pozyskiwania dotacji po 2020 r. Jednostki samorządu terytorialnego w całej Polsce niechętnie finansują inwestycje z kredytów. Decydują się na komercyjne finansowanie w stosunku do inwestycji najczęściej, aby pokryć wkład własny lub koszty niekwalifikowane. Konsekwencją rachunku ekonomicznego jest też wybieranie preferencyjnego finansowania w pierwszej kolejności przed czysto komercyjnym.

Mimo że komercyjne produkty finansowe dostępne w Polsce nie spełniają w 100% wymagań samorządów, zaczynają być przez nie stosowane, zwłaszcza przy braku innej alternatywy. Wywiady z końcowymi odbiorcami wsparcia prowadzone w trakcie ewaluacji *ex ante* wdrażania instrumentów finansowych w regionach w latach 2014-2020 pokazują, że rezerwa w stosunku do instrumentów finansowych stopniowo mija wraz z poprawą znajomości zasad ich funkcjonowania i docenieniem waloru bardzo niskiego oprocentowania. W większości województw pojawiały się wskazania potrzeby realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co sugeruje, że samorządy zaczynają być tą formułą zainteresowane. Niejasne przepisy dotyczące klasyfikacji zobowiązań (podział między wydatki majątkowe i bieżące), brak jasnych reguł tworzenia spółek publiczno-prywatnych to jedne z głównych przeszkód legislacyjnych. Usunięcie tej bariery poprzez nowelizację ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym zawartą w ustawie o rewitalizacji może w znacznym stopniu poprawić warunki do realizacji projektów rewitalizacyjnych w PPP. Nie mniejsze znaczenie mają także bariery mentalne, które sprawiają, że samorządy w dalszym ciągu obawiają się trudnych i długotrwałych procedur wyboru partnerów prywatnych. W związku ze zmianami, które wynikają z uregulowań zawartych w rozporządzeniu ogólnym UE opisanych w części II, jest szansa na stopniową zmianę w tym zakresie, jednak zapewne nieprędką.

## Uwagi końcowe

Partnerstwo publiczno-prywatne nie stanie się raczej w najbliższych latach wiodącą metodą finansowania projektów rewitalizacyjnych i zarządzania nimi. W najbardziej doświadczonych w stosowaniu PPP krajach rewitalizacja nie plasuje się w czołówce wykorzystania formuły PPP (w ujęciu sektorowym) – dość powiedzieć, że w Wielkiej Brytanii średnio rocznie w PPP realizuje się między 15 a 22% wszystkich projektów publicznych, najczęściej w edukacji, ochronie zdrowia i infrastrukturze transportowej. Niedobrze byłoby również, aby zwłaszcza w odniesieniu złożonych projektów rewitalizacyjnych o ich podejmowaniu w PPP decydował motyw księgowy (kwestia wpływu na dług publiczny) zamiast efektywnościowego.

Biorąc pod uwagę priorytetowe traktowanie zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych w bieżącym okresie programowania, wydaje się, że to właśnie w tym sektorze istnieje duża szansa szerszego niż dotąd wykorzystania hybrydowego PPP. Czy tak się stanie, będzie w dużym stopniu zależeć od szczegółowych wytycznych programowych i zapisów konkursowych.

Otwarte pozostaje również pytanie o gotowość przedsiębiorstw prywatnych do angażowania się w tego rodzaju współpracę: trudną ze względu na specyfikę zarówno PPP, jak i rewitalizacji. Podmioty prywatne, oprócz oczywistego motywu włączenia się w PPP, jakim jest szukanie możliwości uzyskania satysfakcjonującego zwrotu z inwestycji, kierują się także innymi przesłankami. Wymieńmy tylko: dywersyfikacja portfela projektów, długoletni dostęp do rynku będącego dotąd w gestii podmiotu publicznego (w przypadku zastosowania opłaty za dostępność – praktycznie bez ryzyka rynkowego) oraz korzyści o charakterze wizerunkowym (udział w prestiżowym czy też flagowym projekcie). Wydaje się, że w odniesieniu szczególnie do większych przedsiębiorstw pewne znaczenie ma dążenie do kreowania wizerunku przedsiębiorstw odpowiedzialnych społecznie, czemu z pewnością sprzyjać będzie angażowanie się w rewitalizacyjne PPP, w którym tak istotne jest słuchanie głosu społeczności lokalnej i odpowiadanie na jej potrzeby.

Pomimo umiarkowanego optymizmu płynącego z tego podsumowania, warto bacznie przyglądać się pierwszym polskim rewitalizacyjnym PPP, ale nade wszystko opracowywać kolejne, zgodnie z maksymą, że nie można być pierwszym, staje tylko podążając śladem innych. Mamy nadzieję, że niniejszy podręcznik pomoże w rozsądnym zważeniu „za” i „przeciw” rewitalizacyjnemu PPP w Państwach miastach.

## Spis rysunków

Rys. 1. Fundamenty właściwej rewitalizacji.....	8
Rys. 2. Programy rewitalizacji w okresie przejściowym.....	9
Rys. 3. Możliwości finansowania rewitalizacji w okresie przejściowym, w zależności od wybranego typu programu rewitalizacji .....	10
Rys. 4. Instrumenty finansowania rewitalizacji.....	15
Rys. 5. Przesłanki, na których opiera się koncepcja PPP .....	19
Rys. 6. ABC projektu PPP.....	25
Rys. 7. Tryb wyboru partnera prywatnego.....	26
Rys. 8. Matryca ryzyka.....	29
Rys. 9. Zakres ryzyka budowy, dostępności i popytu według rozporządzenia MG z 11.02.2015r. ....	30
Rys. 10. Czynniki do uwzględnienia przy ocenie ryzyka, według rozporządzenia z 11.02.2015r.....	31
Rys. 11. Umowy PPP podpisane w Polsce w okresie 1.01.2009-31.12.2014, układ sektorowy.....	33
Rys. 12. Skuteczność zawierania umów w zależności od sektora, w okresie 1.01.2009-31.12.2014.....	33
Rys. 13. Wartość umów PPP podpisanych w okresie 1.01.2009-31.12.2014.....	34
Rys. 14. Przesłanki wyboru modelu współpracy w PPP.....	35
Rys. 15. Potencjalne źródła finansowania projektów PPP .....	37
Rys. 16. Refundacja nakładów inwestycyjnych partnera prywatnego w hybrydowym PPP .....	40
Rys. 17. Współfinansowanie opłat za dostępność w hybrydowym PPP.....	40
Rys. 18. Ścieżka dojścia do rewitalizacyjnego projektu PPP .....	42

## Spis tabel

Tab. 1. Korzyści stosowania PPP dla sektora publicznego.....	20
Tab. 2. Charakterystyka wybranych modeli PPP .....	35
Tab. 3. Wady i zalety project finance .....	36

## Literatura cytowana

1. Bejm M. (red.), Bogdanowicz P., Piotrowski P., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
2. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu 2006.
3. Cenquier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
4. Cieślak R. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień i interpretacji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
5. Herbst I., *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, w: M. Bryx, *Finansowanie i gospodarka nieruchomości w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
6. Hodkinson S., *Housing Regeneration and the Private Finance Initiative In England: Unstitching the Neoliberal Urban Straitjacket*, *Antipode* vol. 43 no 2, 2011.
7. Jadach-Sepiolo A., Kłosowski W., *Program rewitalizacji od A do Z*, materiały szkoleniowe „Modelowa rewitalizacja miast”, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
8. JASPERS, *Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (ppp) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady*, grudzień 2010.
9. Korbus B., Wawrzyniak M., *Rewitalizacja obszarów miejskich przy wykorzystaniu infrastruktury sektora prywatnego – zamówienia publiczne i PPP a swoboda zawierania umów*, *Forum PPP* nr 3/2015.
10. MliR, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa, październik 2015.
11. MliR, *Partnerstwo publiczno-prywatne w nowym okresie programowania (2014-2020) Komentarz do przepisów Rozporządzenia Ogólnego na lata 2014-2020 w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego*, grudzień 2013.
12. MliR, *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020*, marzec 2015.
13. MRR, *Raport Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2012.
14. NIK, *Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa 2013.
15. Roberts P., *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, w: P. Roberts, H. Sykes (eds.), *Urban Regeneration. A Handbook*, SAGE Publications, Londyn, Thousand Oaks, New Delhi 2000.
16. Siemiński W., Topczewska T., *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa 2009.
17. Skalski K., *Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy*, w: Skalski K., Targowska F. (red.), *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000-2006. Studium przypadków*, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006.
18. Sobiech K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
19. Sobiech-Grabka K., *Finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych – Project finance i PPP*, w: Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, *Rewitalizacja miast polskich - diagnoza*, IRM, Kraków 2010.
20. Sobiech-Grabka K., *Skłonność przedsiębiorstw do udziału w rewitalizacyjnych projektach PPP w warunkach kryzysu*, w: R. Sobiecki, J.W. Pietrewicz, *Ograniczanie niestabilności otoczenia przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
21. Sobiech-Grabka K., *Udział przedsiębiorstw w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego jako przejaw społecznej odpowiedzialności biznesu*, w: *Wpływ koncepcji CSR na funkcjonowanie przedsiębiorstwa*, e-book, Texterbooks (w przygotowaniu).
22. Stanowski R., *Dawny magazyn zmieni się w perłę*, *Dziennik Polski* 24, 21.03.2014.
23. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.
24. Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji.
25. Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
26. *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, MliR, Warszawa 3.07.2015.
27. *Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji 2022*, MliR, Warszawa 2014.
28. *Założenia ustawy o rewitalizacji*, MliR, Warszawa, marzec 2015.

### Witryny internetowe

1. <http://bazapp.pl/>
2. <http://sc4l.co.uk/about-us/>

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową, która od 15 lat wspiera rozwój przedsiębiorczości w Polsce. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki budżetowe, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe, szkoleniowo-doradcze i informacyjne. Do 2015 r. Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka**, **Kapitał Ludzki** oraz **Rozwój Polski Wschodniej**, a od 2015 r. dodatkowo programów perspektywy 2014–2020: **Inteligentny Rozwój**, **Polska Wschodnia oraz Wiedza, Edukacja i Rozwój**.

PARP posiada doświadczenie nie tylko w przekazywaniu unijnej pomocy przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców. Od 2013 r. PARP realizuje projekt pilotażowy służący analizie wpływu projektowanych i istniejących regulacji na sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MSP (KSU)**. KSU oferuje doradztwo dla firm na każdym etapie prowadzenia działalności: od rejestracji działalności, poprzez sprawne prowadzenie i zarządzanie firmą, aż po zawieszenie lub zakończenie działalności. Wszystkie ośrodki KSU (około 200) działają na podstawie wypracowanych Standardów Usług, dzięki czemu przedsiębiorca może być pewien, że otrzyma usługę najwyższej jakości.

Działający przy PARP ośrodek sieci **Enterprise Europe Network** daje szansę przedsiębiorcom na skorzystanie z możliwości rynku ogólnoeuropejskiego. Ośrodek oferuje nieodpłatne kompleksowe usługi obejmujące informacje, szkolenia i doradztwo, przede wszystkim z zakresu prawa i polityki Unii Europejskiej, prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i za granicą, dostępu do źródeł finansowania, internacjonalizacji przedsiębiorstw, transferu technologii oraz udziału w programach ramowych UE. Ponadto, sieć Enterprise Europe Network pomaga przedsiębiorcom w znalezieniu partnerów zagranicznych oraz w organizacji ich udziału w targach i misjach gospodarczych.

PARP systematycznie dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje kilkunastoma specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje na temat możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP, dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl), korzysta blisko milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem informacji na temat programów wsparcia oferowanych przez PARP dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu, mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Informatorium** PARP.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

#### Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa  
tel. + 48 22 432 80 80, faks: + 48 22 432 86 20  
**e-mail: [biuro@parp.gov.pl](mailto:biuro@parp.gov.pl)**  
**[www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)**

#### Infolinia dla przedsiębiorców:

tel.: + 48 22 432 89 91  
tel.: + 48 22 432 89 92  
tel.: + 48 22 432 89 93  
**e-mail: [info@parp.gov.pl](mailto:info@parp.gov.pl)**