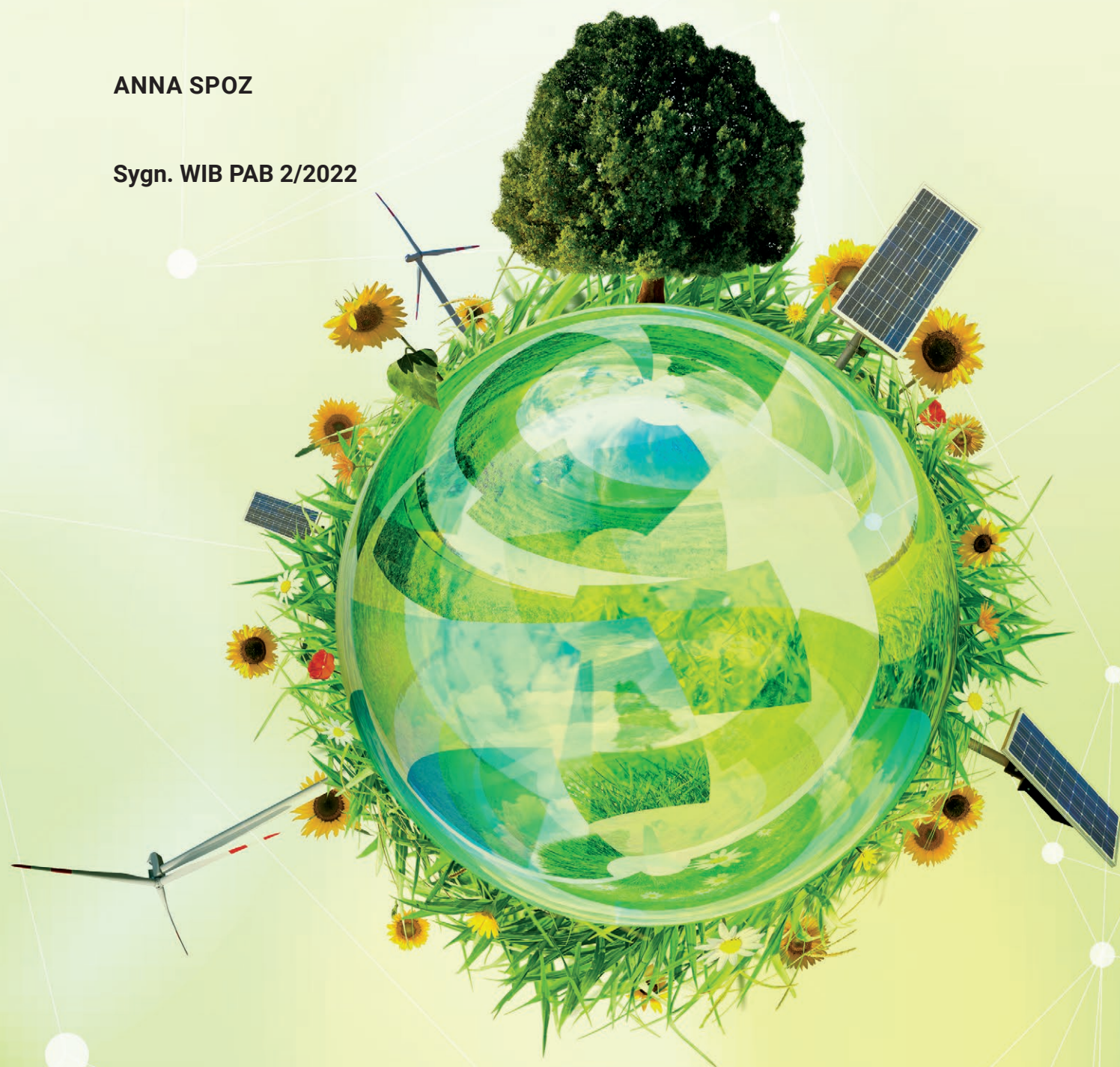


PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W KONTEKŚCIE FINANSOWANIA OZE W POLSCE – PERSPEKTYWY I BARIERY

ANNA SPOZ

Sygn. WIB PAB 2/2022



Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

Warszawa, styczeń 2022

WIB

PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport **Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście finansowania OZE w Polsce – perspektywy i bariery** został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.

Autor

Anna Spoz – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów i Rachunkowości Instytutu Ekonomii i Finansów Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik, twórca programów i wykładowca na studiach podyplomowych w zakresie rachunkowości i podatków oraz studiach podyplomowych w zakresie zarządzania i finansów w administracji publicznej prowadzonych na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Zainteresowania naukowe łączy z praktyką pracując od ponad 15 lat na stanowiskach kierowniczych. Autorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu finansów przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP), rachunkowości i podatków.

O programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 roku jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie analizy zjawisk, tworzenia opracowań i porządkowania wiedzy w obszarach cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania ich wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz kreowania wartości dla klientów bankowości. PAB WIB kładzie duży nacisk na rozwój współpracy ze środowiskami akademickimi i eksperckimi, poszukując synergii w zakresie zainteresowań badawczych autorów oraz potrzeb rozwojowych sektora bankowego.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  **Nowe technologie i cyberbezpieczeństwo**
-  **Zdolność banków do finansowania gospodarki**
-  **Bankowość spółdzielcza**
-  **Rynek nieruchomości**
-  **Zielony ład i finansowanie energetyki odnawialnej**
-  **Finansowanie projektów innowacyjnych**

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pab.wib.org.pl

Kontakt

dr Andrzej Banasiak
Koordynator Programu
m: 696 405 104
e: abanasiak@wib.org.pl

Jacek Gieorgica
m: 603 626 254
e: jgieorgica@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
00-380 Warszawa, ul. Kruczkowskiego 8
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Tomasz Pawlonka
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl

Spis treści

1.	Streszczenie kierownicze	6
2.	Uzasadnienie potrzeby realizacji badania	8
3.	Analiza problemu badawczego	11
3.1.	Definicja i istota partnerstwa publiczno-prywatnego	12
3.2.	Podstawy prawne związane z funkcjonowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	14
3.3.	Zasady realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym	16
3.4.	Ryzyka i korzyści dla każdej ze stron wynikające z realizacji projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego	22
3.5.	Bankowalność projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym	27
3.6.	Wykorzystanie formuły PPP w Polsce i na świecie	29
3.7.	Najczęstsze błędy popełniane przy realizacji projektów w ramach PPP	34
4.	Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji inwestycji w zakresie OZE	37
4.1.	Rynek odnawialnych źródeł energii w Polsce	38
4.2.	Wpływ otoczenia regulacyjnego na rozwój OZE w Polsce	40

4.3.	Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem aktualnej (postcovidowej) sytuacji JST	42
4.4.	Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji projektów w zakresie OZE przez jednostki samorządu terytorialnego	46
4.5.	Ryzyka związane z realizacją projektu z zakresu OZE w formule PPP	48
5.	Realizacja projektów z zakresu OZE przy wykorzystaniu formuły PPP – case study	55
5.1.	Polski rynek oświetlenia ulicznego	56
5.1.1.	Finansowanie projektów PPP z funduszy Unii Europejskiej	56
5.1.2.	Przepisy z zakresu prawa podatkowego	56
5.1.3.	Zarządzanie ryzykiem	58
5.2.	Projekt osiągnięcia oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków	58
6.	Wnioski i rekomendacje	60
7.	Bibliografia	66
8.	Spis tabel	68
9.	Spis rysunków	70



Streszczenie kierownicze





Pod pojęciem partnerstwa publiczno-prywatnego należy rozumieć formę współpracy pomiędzy organami władzy publicznej a sektorem prywatnym, którego celem jest wzrost efektywności realizowanych zadań i usług publicznych. Rozwój tej koncepcji jest odpowiedzią na wyzwanie współczesnych finansów publicznych, jakim jest świadczenie zadań i usług publicznych zgodnych z oczekiwaniami społecznymi przy ograniczoności zasobów finansowych posiadanych przez podmiot publiczny. W ramach formuły PPP partner prywatny przejmuje na siebie odpowiedzialność za realizację danego projektu i obowiązek jego sfinansowania, a strona publiczna jest odpowiedzialna za poziom i jakość wykonywanych zadań. Partnerstwo publiczno-prywatne jest zatem sposobem na realizację inwestycji infrastrukturalnych przy założeniu niezwiększania zadłużenia strony publicznej z tego tytułu. Jest również szansą na szybki rozwój gospodarczy Polski i narzędziem do realizacji tego celu (polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego).

Na jednostki samorządu terytorialnego został ustawowo nałożony obowiązek realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a także zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepłą i gaz oraz obowiązek planowania i organizowania działań zmierzających do racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na terenie gmin. Realizacja tych zadań może opierać się na formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Atrakcyjność realizacji projektów z zakresu OZE na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego wynika

przede wszystkim z faktu, że inwestycje takie z reguły wymagają zastosowania nowoczesnych technologii, których implementacja i następnie utrzymanie wymaga specjalistycznej wiedzy. Dla jednostek samorządu terytorialnego postawionych przed koniecznością realizacji zadań w tym zakresie skorzystanie z formuły PPP oznacza nie tylko możliwość wyboru optymalnego rozwiązania dla planowanej inwestycji, ale również powierzenie tego zadania kompetentnemu wykonawcy.

Dodatkowym argumentem za wykorzystaniem tej formuły przez jednostki samorządu terytorialnego jest ich obecna sytuacja wynikająca z trwającej pandemii COVID-19. Zmniejszenie dochodów podatkowych, przy jednoczesnym wzroście wydatków sprawia, że możliwość realizacji zadań i usług publicznych przy niezwiększaniu zadłużenia z tego tytułu jest niezwykle korzystna.

Mimo niewątpliwych zalet realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym, formuła ta jest nadal w niewielkim stopniu wykorzystywana. Jej upowszechnienie wymaga prowadzenia działań edukacyjnych, skierowanych zwłaszcza do kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego, gdyż najczęściej to oni są inicjatorem koncepcji realizacji inwestycji na zasadach PPP. Konieczne jest również pokonanie barier prawnych (niejednorodność, nieprecyzyjność i niedostosowanie aktów prawnych do formuły PPP), organizacyjnych (przygotowanie projektu wraz z dokumentacją) oraz finansowych (zapewnienie bankowości projektów).

Kluczem do sukcesu realizacji projektu w formule PPP jest zrozumienie jego istoty, która polega na podziale zadań i ryzyk, a nie na ich przerzucaniu. Jest to proces poszukiwania rozwiązania korzystnego dla obu stron.



Uzasadnienie potrzeby realizacji badania





Jednym z podstawowych zadań podmiotów publicznych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ograniczenia finansowe jednostek sektora publicznego sprawiają, że są one zobligowane do szukania nowych, efektywnych metod realizacji inwestycji. Jednym ze sposobów, który w ostatnich latach nabiera na znaczeniu jest partnerstwo publiczno-prywatne.

Pojęcie to, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce biznesowej, jest różnie definiowane. Według Banku Światowego termin ten oznacza dowolną współpracę pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, której celem jest realizacja zadania (dostarczenia mienia publicznego) lub usługi, w której strona prywatna ponosi znaczące ryzyko i odpowiedzialność za zarządzanie projektem (Benchmarking Infrastructure..., 2020). W Wytycznych Komisji Europejskiej PPP zostało określone jako „forma współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny” (Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships²⁰⁰³). Na gruncie prawa polskiego, partnerstwo publiczno-prywatne zostało zdefiniowane jako wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a stroną prywatną (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, art.1). Ostatnia z przytoczonych definicji zwraca uwagę na bardzo ważny aspekt partnerstwa publiczno-prywatnego, które determinuje powodzenie i efektywność realizowanego projektu, a mianowicie, w ramach zawartej współpracy należy dokonać podziału zadań i ryzyk adekwatnie do wiedzy, kompetencji i możliwości każdej ze stron. Realizacja poszczególnych zadań powinna zostać przypisana do podmiotu, który najlepiej je wykona, a ryzyko do jednostki, która potrafi go najlepiej kontrolować. Współpraca powinna być korzystna dla każdej ze stron, przy czym warto zaznaczyć, że uzyskane korzyści są proporcjonalne do zaangażowania w projekt.

W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne zostało wprowadzone mocą ustawy z 2005 roku. Niestety pierwotne jej zapisy były tak restrykcyjne i skomplikowane, że do 2008 roku, czyli do czasu pierwszej nowelizacji, nie udało się zrealizować żadnego projektu w formule PPP. Nie oznacza to jednak, że jednostki samorządu terytorialnego (głównie duże miasta) nie wykazały zainteresowania tym rozwiązaniem i nie podejmowały działań przygotowawczych w tym zakresie. Dzięki temu w momencie uchwalenia nowych ustaw (o PPP i koncesji) podmioty publiczne posiadały już pewien zasób wiedzy i umiejętności do posługiwania się tą formułą.

Celem nowelizacji ustawy z 2008 roku było stworzenie akceptowalnych rozwiązań prawnych, które zachęciłyby stronę publiczną i prywatną do realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Cel ten został osiągnięty, ponieważ od wejścia przepisów w życie projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są realizowane. Druga i jak dotąd ostatnia nowelizacja ustawy miała miejsce w 2018 roku, a jej celem było wprowadzanie zmian umożliwiających efektywne przygotowywanie i realizację projektów PPP.

Z „Raportu rynku PPP 2009 – I kwartał 2021” przygotowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wynika, że w Polsce od roku 2009 co roku średnio inicjowane są 52 postępowania PPP. Należy jednak zauważyć, że w I kwartale 2021 roku rynek PPP odnotował spowolnienie gospodarcze wywołane zarówno pandemią COVID-19, jak i ostrożnością podmiotów publicznych we wdrażaniu obowiązujących od 1 stycznia 2021 roku zmienionych przepisów Prawa zamówień publicznych. W I kwartale 2021 roku wszczęte zostały jedynie dwa postępowania.

Oczywiście nie wszystkie zainicjowane postępowania kończą się zawarciem umowy. Od roku 2009 do 2020 średnio co roku zawieranych było 13 umów, co oznacza, że od roku 2017 roku skuteczność postępowań PPP liczona stosunkiem podpisanych umów do wszczętych postępowań wynosiła 37%. W latach 2009–2020 wszczęto postępowania PPP w 15 sektorach, przy czym ponad połowę z nich stanowiły postępowania w trzech sektorach – sport i turystyka – 154 postępowania, infrastruktura transportowa – 88 i efektywność energetyczna – 61.

Stroną publiczną w formule PPP najczęściej były samorządy, które dotychczas zawarły (bezpośrednio lub przez jednostki z nimi związane) aż 92% umów. Najwięcej umów zostało podpisanych przez gminy miejskie (49 umów), następne w kolejności są gminy wiejskie (34 umowy), a trzecie miejsko-wiejskie (25 umów). Tylko w przypadku 15 umów na realizację projektów w formule PPP, stronę publiczną reprezentowały podmioty niepowiązane z samorządem, z czego w prawie połowie przypadków były to organy centralnej administracji rządowej. Taki stan rzeczy podyktowany jest głównie obowiązkiem realizacji zadań publicznych nałożonych na jednostki JST i ograniczonością zasobów posiadanych przez te podmioty na ich realizację.

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, gmina prowadzi działalność gospodarczą, której celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Art. 7 niniejszej ustawy zawiera otwarty, składający się z 20 punktów katalog takich zadań, wśród których w pierwszej kolejności została wymieniona sprawa ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a także zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Art. 18 prawa energetycznego dodatkowo nakłada na gminy obowiązek planowania i organizowania działań zmierzających do racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na terenie gmin. W celu realizacji w/w zadań gmina ma prawo do zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego gminy mogą zatem realizować inwestycje z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Praktyka gospodarcza pokazuje, że inwestycje w tym obszarze realizowane są najczęściej w oparciu o: umowę o zarządzanie i/lub utrzymanie oraz zaprojektowanie i wybudowanie infrastruktury. Realizowane na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego inwestycje w projekty z wykorzystaniem energii odnawialnych mogą polegać na działaniach w zakresie (Soliński, 2011):

- ▶ ochrony środowiska (np. zagospodarowanie odpadów i wykorzystanie biogazowni, zastępowanie konwencjonalnych źródeł wytwórczych, źródłami wykorzystującymi energię odnawialną),
- ▶ wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z odnawialnych źródeł energii (modernizacja, adaptacja istniejących ciepłowni poprzez wykorzystywanie w nich paliwa biomasowego, tworzenie nowych źródeł wytwórczych energii elektrycznej poprzez elektrownie wiatrowe, elektrownie fotowoltaiczne),
- ▶ modernizacji systemów ciepłowniczych w ramach inwestycji dotyczących wytwarzania ciepła z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii,
- ▶ modernizacji systemów oświetleniowych z wykorzystaniem zasilania przez panele fotowoltaiczne i elektrownie wiatrowe,

- ▶ wykorzystywania instalacji solarnych zarówno w budynkach jedno- i wielorodzinnych, jak i użyteczności publicznej.

Wydaje się, że znaczenie współpracy podmiotów sektora publicznego z sektorem prywatnym w zakresie realizacji inwestycji OZE będzie wzrastało, a dzieje się tak z kilku powodów. Jednym z nich jest coraz bardziej widoczny trend „zazielenienia” gospodarki i konsekwencje z tego płynące dla podmiotów finansowych i niefinansowych. W grudniu 2019 roku Komisja Europejska przedstawiła „Europejski Zielony Ład”, czyli plan transformacji gospodarki w kierunku zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z nim, w ciągu najbliższych dziesięciu lat zostaną uruchomione zrównoważone inwestycje o wartości co najmniej 1 bln euro. Narzędziem, które będzie definiowało działania jako „zrównoważone” jest europejska taksonomia, czyli instrument dla przedsiębiorców, inwestorów, instytucji finansowych i regulatorów, który dostarcza jednolitą klasyfikację działalności gospodarczych pod kątem szeroko pojętego oddziaływania na środowisko. Taksonomia ta będzie miała wpływ na koszt pozyskania zewnętrznego finansowania.

Drugim niezwykle ważnym powodem jest wpływ sytuacji pandemicznej na kondycję ekonomiczną jednostek samorządów. W tym miejscu należy zauważyć, że wpływ pandemii COVID-19 na sytuację ekonomiczną gmin miejskich i wiejskich różni się. Generalnie można jednak powiedzieć, że w wyniku pandemii jednostki te jednocześnie odnotowały spadek dochodów z tytułu PIT, CIT i podatku od nieruchomości oraz wzrost wydatków związanych z koniecznością realizacji obostrzeń sanitarnych. Obecna sytuacja ma wpływ nie tylko na bieżącą sytuację ekonomiczną JST, ale również na ich zdolność do realizacji inwestycji, co wynika ze wskaźnika zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W tej sytuacji efektywne przykłady współpracy sektora publicznego i prywatnego w realizacji zadań publicznych są niezwykle pożądane.



Analiza problemu badawczego



3.1 Definicja i istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Powstanie, a następnie rozwój koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi odpowiedź na wyzwanie współczesnych finansów publicznych, tzn. jak zaspokoić ciągle rosnące oczekiwania społeczne w zakresie liczby i jakości świadczonych usług publicznych przy ograniczonych zasobach finansowych posiadanych przez jednostki sektora publicznego. Choć koncepcja ta funkcjonuje na świecie od ponad 30 lat, to nadal nie ma jednej, uniwersalnej definicji tego pojęcia. Bank Światowy definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako dowolną współpracę pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, którego celem jest realizacja zadania (dostarczenia mienia publicznego) lub usługi, w której strona prywatna ponosi znaczące ryzyko i odpowiedzialność za zarządzanie projektem (Benchmarking Infrastructure..., 2020). W Stanach Zjednoczonych, w których ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym została uchwalona w 1989 roku, pojęcie to rozumiane jest dość szeroko i obejmuje różnorodne instrumenty, za pomocą których rząd włącza podmioty z sektora prywatnego oraz organizacje non-profit do realizacji celów publicznych. W Europie z kolei nacisk został położony na cel podejmowanej współpracy, którym jest zaprojektowanie, budowa i/lub eksploatacja infrastruktury usług publicznych. W Wytycznych Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne zostało określone jako „forma współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny” (Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships, 2003). Pogłębioną definicję tego pojęcia zawiera unijne rozporządzenie ogólne w sprawie polityki spójności UE na lata 2014–2020, w którym pod pojęciem partnerstwa publiczno-prywatnego rozumie się „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” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013). Podobne aspekty PPP akcentuje definicja zawarta w polskim prawie. Zgodnie z jej brzmieniem, partnerstwo publiczno-prywatne oznacza wspólną realizację przedsięwzięcia oparte go na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a stroną prywatną.

Na podstawie przytoczonych definicji można wyróżnić cechy charakterystyczne partnerstwa publiczno-prywatnego. Przede wszystkim celem podejmowanej współpracy jest wzrost efektywności realizacji danej inwestycji infrastrukturalnej lub operacji świadczenia usług, osiągany poprzez przypisanie do poszczególnych stron umowy zadań adekwatnie do posiadanej przez nich wiedzy i umiejętności. Z punktu widzenia sektora publicznego niewątpliwą korzyścią płynącą z takiej współpracy jest możliwość skorzystania ze specjalistycznej wiedzy podmiotu prywatnego. Podmiot publiczny określa bowiem pożądany rezultat (cel przedsięwzięcia), a sposób jego osiągnięcia pozostawia prywatnemu przedsiębiorcy. W partnerstwie publiczno-prywatnym podzielone zostaje także ryzyko towarzyszące realizacji projektu zgodnie z zasadą, iż zostaje ono przypisane do tego podmiotu, który potrafi je lepiej kontrolować.

Jak wynika z nazwy koncepcji, współpraca pomiędzy stronami opiera się na partnerstwie, co oznacza, że powinna być korzystna dla obu stron. Dla podmiotów prywatnych realizacja projektów w formule PPP stanowi szansę na zwiększenie przychodów poprzez realizację dodatkowych zleceń, a dla strony publicznej oznacza możliwość zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji usług publicznych, bez nadmiernego zaangażowania środków publicznych. W przypadku PPP głównym lub wyłącznym dostawcą kapitału jest podmiot prywatny. Korzyści wynikające ze współpracy są proporcjonalne do zaangażowania w projekt i wynikają z zawartej umowy.

Partnerstwo publiczno-prywatne to model współpracy oparty na wieloletniej umowie cywilno-prawnej, na mocy której partner prywatny przejmuje na siebie odpowiedzialność za realizację danego projektu i obowiązek jego sfinansowania, a strona publiczna - za poziom i jakość wykonania przedsięwzięcia lub świadczenia usługi (Partnerstwo publiczno-prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych, 2017).

Kulesza, Bitner i Kozłowska (2006) dodatkowo wskazują na złożoność i wielowątkowość procesu realizacji przedsięwzięcia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, który obejmuje działania począwszy od fazy przygotowań (w tym sporządzania analiz), aż do zawarcia umowy i wspólnej (zgodnej z warunkami umowy) realizacji przedsięwzięcia.

Projekty realizowane w formule PPP polegają na wytworzeniu, rozbudowie lub modernizacji infra-



struktury publicznej wraz ze świadczeniem usług jej utrzymania i zarządzania lub też na świadczeniu usług związanych z utrzymaniem i zarządzaniem już istniejącą infrastrukturą publiczną przez podmiot prywatny. Innymi słowy w ramach umowy PPP partner prywatny może być zobowiązany do zaprojektowania i/lub wybudowania obiektu, którym następnie będzie zarządzał i utrzymywał lub też przejmie zarządzanie istniejącego już obiektu infrastrukturalnego, nie wykonując żadnych robót budowlanych. W zamian otrzymuje od strony publicznej wynagrodzenie (opłata za dostępność) lub też prawo do pobierania w okresie trwania umowy o PPP opłat od użytkowników danej infrastruktury, przy czym maksymalna ich wysokość

musi być zawarta w umowie PPP. Partner publiczny otrzymuje przychody w momencie rozpoczęcia świadczenia usług, a osiągnięta marża uzależniona jest od wielkości prognozowanych kosztów i zakładanego poziomu zwrotu z zainwestowanego kapitału. Ostateczna wartość wynagrodzenia uzależniona jest od osiągnięcia określonych w umowie PPP rezultatów. Z punktu widzenia strony publicznej niewątpliwą korzyścią realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest odroczenie momentu ponoszenia nakładów inwestycyjnych w dany składnik majątkowy i rozłożenie ich w czasie w równomierny sposób. Podział zadań i zakres odpowiedzialności każdej ze stron umowy PPP przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Podział zadań i odpowiedzialności strony publicznej i prywatnej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podmiot publiczny	Zakres zadań	- definiuje cel i przygotowuje Projekt PPP, a następnie przeprowadza postępowanie i dokonuje wyboru partnera prywatnego, z którym zostaje zawarta umowa PPP, - dokonuje podziału ryzyk związanych ze świadczeniem konkretnych zadań lub usług publicznych pomiędzy stronami, - może wnieść do projektu wkład własny w postaci poniesienia części wydatków na realizację projektu lub wnieść składnik majątkowy, - kontroluje jakość wykonanych zadań i ich zgodność z przyjętym harmonogramem, - nakłada i dochodzi kar wynikające z zająć zdarzeń wynikających z zapisów umowy (nieterminowość realizacji inwestycji, przekroczenia kosztów, niezachowania odpowiedniej jakości)
	Zakres odpowiedzialności	poziom i jakość wykonania przedsięwzięcia lub świadczenia usługi
Podmiot prywatny	Zakres zadań	- zgodnie z zapisami umowy o PPP buduje (projektuje, przebudowuje lub remontuje) infrastrukturę publiczną, zarządza i/lub utrzymuje ją należytym stanie oraz świadczy usługi publiczne przez okres obowiązywania umowy, - zapewnia długoterminowe (częściowe lub całkowite) finansowanie realizacji projektu zawierając umowy o finansowanie z instytucjami finansowymi (najczęściej bankami), - zazwyczaj od momentu rozpoczęcia świadczenia usług otrzymuje wynagrodzenie, które w zależności od przyjętego mechanizmu wynagradzania może pochodzić ze środków partnera publicznego (opłata za dostępność) lub od użytkowników oraz pomiotów trzecich, - po zakończeniu okresu trwania umowy obiekt infrastruktury publicznej zostanie zwrócony podmiotowi publicznemu na zasadach i w stanie wynikającym z zapisów umowy
	Zakres odpowiedzialności	- realizacja inwestycji zgodnie z zapisami zawartej umowy, - jeśli zachodzi taka potrzeba, pozyskanie środków zewnętrznych na sfinansowanie inwestycji i spłata zaciągniętego zobowiązania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wytyczne PPP, Tom I: Przygotowanie projektów PPP, wersja 2.0., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021 rok.



Realizacja zadań publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest warta rozważenia, gdyż:

- ▶ stanowi atrakcyjną alternatywę do realizacji publicznych w formie tradycyjnej (na zasadach zamówień publicznych) ze względu na możliwość uzyskania większej efektywności realizacji przedsięwzięcia dzięki wykorzystaniu kompetencji i doświadczenia strony prywatnej,
- ▶ umożliwia jednostkom sektora publicznego realizację zadań lub usług publicznych bez zwiększania zadłużenia, bowiem głównym dostawcą kapitału jest partner prywatny.

Nie każdy projekt może i powinien zostać zrealizowany w modelu PPP, dlatego przed podjęciem decyzji należy zweryfikować, czy z punktu widzenia interesu społecznego realizacja przedsięwzięcia w formule PPP jest efektywniejsza od formuły tradycyjnej. By ułatwić podmiotom publicznym podjęcie decyzji o ewentualnej realizacji danego przedsięwzięcia na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, ustawodawca dał stronie publicznej możliwość wystąpienia do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej o uzyskanie opinii nt. zasadności realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP (tzw. opinia PPP). Podstawą do wydania tejże opinii będzie weryfikacja przedstawionej dokumentacji pod kątem prawidłowości i kompletności przeprowadzonych badań, oceny przyjętego modelu organizacyjno-prawnego, zaproponowanego mechanizmu wynagradzania partnera prywatnego oraz proponowanego podziału ryzyk w projekcie. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, dla każdego podmiotu publicznego planującego finansowanie inwestycji z budżetu państwa kwotą powyżej 300 mln zł uzyskanie opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie jakości wykonania zadań, oszczędności gospodarowania zasobami oraz dostępności środków finansowych na inwestycję, jest obowiązkowe.

3.2 Podstawy prawne związane z funkcjonowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

W Polsce pierwszą ustawą poświęconą w całości partnerstwu publiczno-prywatnemu była ustawa z 28 lipca 2005 roku, która była wynikiem toczących się od kilku lat prac nad instytucjonalizacją współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym. Stwo-

zenie optymalnych ram prawnych dla tej współpracy miało zwiększyć efektywność realizacji zadań spoczywających na jednostkach administracji publicznej, w tym także na jednostkach samorządu terytorialnego (Korluis i Strawiński, 2009). Pośrednio ustawa miała także cel edukacyjny i informacyjny.

Niestety, uchwalony akt prawny nie przyczynił się do upowszechnienia realizacji projektów w formule PPP i do 2008 roku, czyli do czasu jej pierwszej nowelizacji, żaden projekt nie został zrealizowany w tym modelu. Powodów takiego stanu rzeczy było kilka. W pierwszej kolejności należy wymienić wady legislacyjne niniejszego aktu prawnego polegające na braku doprecyzowania tak kluczowych pojęć jak, np. zadania publiczne czy kryteria określające korzyści dla interesu publicznego oraz brak spójności pomiędzy przepisami ustawy. Kolejnym zarzutem kierowanym pod adresem omawianej ustawy była jej restrykcyjność. Nałożenie zbyt wielu obowiązków na każdą ze stron oraz brak zróżnicowania wymagań w zależności od wielkości planowanego projektu zniechęcało do realizacji przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Koszt i czasochłonność przygotowania projektu PPP (zwłaszcza małego) w sposób znaczący zmniejszał korzyści ekonomiczne wynikające z zastosowanej formuły (Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Dodatkowym utrudnieniem był brak wiedzy i doświadczenia praktycznego w zakresie realizacji tego rodzaju projektów – zarówno po stronie partnera publicznego, jak i prywatnego oraz brak wyspecjalizowanych podmiotów doradczych w tym zakresie. Wszystkie te czynniki spowodowały, że do czasu nowelizacji ustawy w roku 2008 żaden projekt nie został zrealizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie oznacza to, że strona publiczna i sektor prywatny nie wykazały zainteresowania PPP i nie analizowały możliwości jego wykorzystania do realizacji zadań publicznych. W momencie uchwalenia nowych ustaw (o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi) jednostki administracji publicznej posiadały już pewien zasób wiedzy w tym zakresie, który mogły wykorzystać do realizacji projektów w formule PPP. Celami przyświecającymi opracowaniu nowej wersji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym były eliminacja zbędnych obciążeń administracyjnych oraz likwidacja nadmiernych ograniczeń. Wszystkie zapisy, które znalazły się w projekcie ustawy z 2008 roku, były wyrazem pięciu podstawowych założeń, tj. przyznania zainteresowanym jak największej swobody kształto-



wania partnerstwa, ochrony najważniejszych interesów publicznych, ochrony uzasadnionych interesów strony prywatnej, ochrony długu publicznego oraz zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Nowelizacja zapisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przyniosła rezultaty w postaci 547 postępowań wszczętych w formule PPP od roku 2009 do 2018 (do kolejnej nowelizacji), z których 132 zakończyło się podpisaniem umowy.

Doświadczenia nabyte w trakcie realizacji projektów w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego ujawniły występowanie w obowiązującym prawie pewnych niespójności legislacyjnych, stąd potrzeba podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku. Celem nowelizacji było wyeliminowanie zidentyfikowanych niespójności prawnych i wprowadzenie takich rozwiązań, które z poszanowaniem istotnych interesów publicznych umożliwiały efektywne przygotowanie i realizację projektów PPP.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce i doświadczenia nabywane w miarę zwiększania liczby realizacji projektów sprawiają, że ustawodawca dostosowuje zapisy innych ustaw do potrzeb PPP. Przykładem może być zmiana ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz ostatnia nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku tej ostatniej, w sposób kompleksowy zmieniona została regulacja w zakresie trybu wyboru partnera prywatnego skutkująca jego uelastycznieniem.

Ocenę polskich regulacji prawnych wpływających na PPP na tle innych krajów odnaleźć można w raporcie „Benchmarking Infrastructure Development”. Bank Światowy po dokonaniu przeglądu regulacji obowiązujących w poszczególnych państwach w obszarze dotyczącym przygotowania projektów przyznał Polsce 67 punktów (przy średniej dla wszystkich 140 ankietowanych krajów wynoszącej 44 punkty). Pod względem procedury wyboru partnera prywatnego nasz kraj otrzymał 80 punktów (przy średniej globalnej wynoszącej 63 punkty). Natomiast w kategorii zarządzania kontraktem PPP Polska zdobyła 68 punktów (przy średniej dla wszystkich krajów wynoszącej 63 punkty).

Jak wynika z zapisów „Polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” partnerstwo publiczno-prywatne stanowi szansę na szybki rozwój Polski, dlatego podejmowane są liczne działania edukacyjne i informacyjne w tym zakresie. By przybliżyć

istotę partnerstwa publiczno-prywatnego i zasady współpracy pomiędzy stronami umowy PPP, z inicjatywy Ministra Infrastruktury i Rozwoju w 2011 roku została stworzona platforma PPP. Choć członkami platformy mogą być wyłącznie podmioty publiczne, to aktualne informacje z zakresu prawa i rynku PPP dostępne są dla wszystkich zainteresowanych. Misją Platformy PPP jest wzmocnienie potencjału instytucji publicznych w dostarczaniu wysokiej jakości i efektywnych kosztowo obiektów infrastruktury publicznej i usług publicznych oraz zwiększenie skuteczności samorządów w realizacji zadań (www.ppp.gov.pl/o-platformie). Platforma PPP gromadzi dokumenty i informacje ułatwiające zrozumienie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego oraz rozwiązywanie problemów związanych z wdrażaniem tej formuły. Celem funkcjonowania platformy PPP jest zwiększenie liczby projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów hybrydowych (czyli współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej).

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowało i aktualizuje Wytyczne PPP, które obejmują:

- ▶ Tom I: Przygotowanie projektów PPP,
- ▶ Tom II: Postępowanie PPP,
- ▶ Tom III: Umowa o PPP.

Tom IV poświęcony zagadnieniom związanym z zarządzaniem umową o PPP jest obecnie w fazie opracowywania.

Wytyczne PPP są praktycznym i niezwykle użytecznym narzędziem, gdyż wskazują krok po kroku jak przygotować i zrealizować projekt PPP, zwracając uwagę na najważniejsze zagadnienia pojawiające się na każdym etapie realizacji takiego przedsięwzięcia. Dodatkowo w zakładce „Praktyczne doświadczenia” można zapoznać się z przykładami przedsięwzięć realizowanych w formule PPP zakończonych sukcesem. Dostępna jest też dokumentacja związana z realizacją poszczególnych projektów. Poprzez platformę przedstawiciele podmiotów publicznych mogą wziąć udział w szkoleniach, konferencjach oraz webinarach oraz zapoznać się z wyjaśnieniami Pełnomocnika Rządu ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Element edukacyjny platformy jest bardzo ważny, gdyż praktyka pokazuje, że choć od wprowadzenia pierwszej ustawy o PPP minęło 16 lat, to nadal zagadnienie to jest mało znane wśród mniejszych samorządów lokalnych.



3.3 Zasady realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym

Partnerstwo publiczno-prywatne to model współpracy jednostek sektora publicznego i prywatnego podejmowanej w celu realizacji zadań lub świadczenia usług publicznych o wysokiej jakości, przy zachowaniu efektywności kosztowej. Trudność realizacji takich projektów polega na ich indywidualnym i długoterminowym charakterze oraz wielopłaszczyznowości. Do końca I kwartału 2021 roku w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zostało zawartych 156 umów, z których 39 zostało zakończonych. I nawet jeśli wśród zrealizowanych przedsięwzięć cele projektów były bardzo podobne, to różnorodność podmiotów je realizujących oraz zróżnicowanie warunkowań ich działalności sprawia, że każde przedsięwzięcie należy rozpatrywać indywidualnie.

Umowy zawierane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mają długoletni charakter, dlatego powinny zawierać tzw. klauzule adaptacyjne, które umożliwiają dostosowanie regulacji kontraktowej do zmieniających się okoliczności. Trudność polega na tym, by w jasny i precyzyjny sposób określić zadania dla każdej ze stron, przy jednoczesnym zachowaniu pewnej elastyczności zapisów, które pozwolą na dostosowanie się do zdarzeń, które nie zostały przewidziane, a wystąpiły w trakcie realizacji projektu. Umiejętność zidentyfikowania obszarów proble-

mowych wraz z wyodrębnieniem ryzyk dla każdej ze stron, stanowi determinantę powodzenia wdrożenia i realizacji projektów w praktyce.

Każdy projekt łączy w sobie aspekty: techniczne, organizacyjne, finansowe i prawne. Aspekty techniczne dotyczą głównie problematyki funkcjonalności i użyteczności planowanego obiektu infrastrukturalnego, sposobu jego wykonania oraz użytych do budowy materiałów. Kluczowym elementem w tym zakresie stają się kwestie innowacyjności zastosowanych rozwiązań oraz oddziaływanie planowanej inwestycji na środowisko. Poszukując efektywności realizowanych projektów (również kosztowej), strona prywatna bardzo często decyduje się na wdrożenie nowoczesnych osiągnięć technicznych, które z reguły są także proekologiczne.

W ramach planowanego przedsięwzięcia strony muszą uzgodnić strukturę organizacyjno-prawną realizacji projektu. W większości przypadków, rolę partnera prywatnego pełni tzw. spółka projektowa, czyli spółka stworzona specjalnie na potrzeby realizacji konkretnego projektu. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na wyeliminowanie ryzyka finansowego wynikającego z innych działalności partnera prywatnego, co jest niezwykle istotne z punktu widzenia oceny zdolności tego podmiotu od spłaty zobowiązania finansowego przez instytucje finansowe. Najczęściej spółka projektowa pełni funkcje podmiotu koordynującego

Tabela 2. Źródła przychodów partnera prywatnego

Źródła przychodów partnera prywatnego	Podmiot publiczny	Oплата za Dostępność	- Wynagrodzenie jest zależne od dostępności aktywa i jakości usług świadczonych. - Wynagrodzenie nie zależy od rzeczywistego wykorzystania – ryzyko popytu leży po stronie podmiotu publicznego. - Wynagrodzenie jest pomniejszane w przypadku niezapewnienia ustalonej jakości usług.
		Oплата uzależniona od użytkowania	- Wynagrodzenie obliczane w oparciu o rzeczywiste wykorzystanie przez użytkowników. - Podmiot publiczny ma duży wpływ na politykę cenową (poziom opłat).
	Modele mieszane	Modele mieszane	- Wynagrodzenie jest połączeniem opłat za dostępność i opłat od użytkowników. Przykładowe rozwiązania: - stała opłata za dostępność i dodatkowe opłaty od użytkowników, - podmiot publiczny gwarantuje minimalne przychody – dopłaca w razie niewystarczających opłat od użytkowników.
	Użytkownicy i podmioty trzecie	Koncesja (Oплата od Użytkowników)	- Partner prywatny otrzymuje prawo do czerpania pożytków z wybudowanego aktywa od użytkowników i podmiotów trzecich. - Ryzyko popytu po stronie partnera prywatnego.

Źródło: Wytyczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), 2021, s. 21

działania innych podmiotów, bowiem zadania wynikające z umowy PPP realizowane są poprzez zawieranie umów podwykonawczych z innymi podmiotami (np. budowa infrastruktury publicznej, utrzymanie obiektów publicznych). Podwykonawcy za wykonane zadania ponoszą odpowiedzialność wobec spółki projektowej (partnera prywatnego), a odpowiedzialność wobec strony publicznej w całości spoczywa na stronie prywatnej.

Na realizację przedsięwzięcia spółka projektowa pozyskuje środki z wkładów kapitałowych od wspólników (tzw. sponsorów) lub od instytucji finansowych, którymi najczęściej są banki. Z reguły finansowanie projektu PPP odbywa się w formule *Project finance*, co oznacza, że za realizację projektu, w tym spłatę zaciągniętych zobowiązań finansowych, odpowiedzialna jest spółka projektowa. Źródłem spłaty są przychody generowane przez partnera prywatnego w ramach projektu.

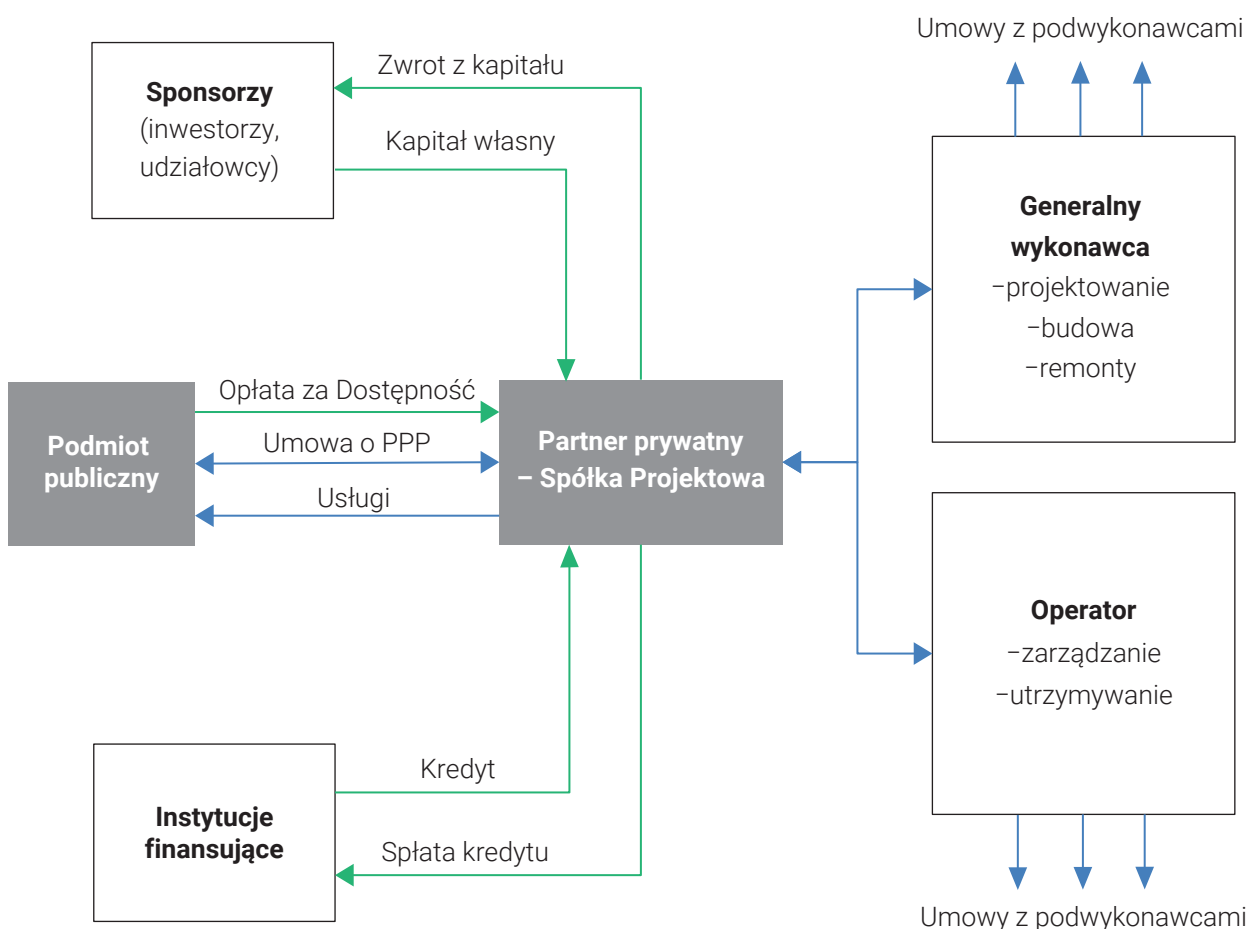
Od momentu świadczenia usług partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie, które może przybrać formę:

- ▶ opłaty za dostępność – wypłacanej ze środków podmiotu publicznego,
- ▶ opłaty od użytkowników i przychodów od podmiotów trzecich (np. za wynajem sal),
- ▶ mieszanego, który łączy elementy opłaty za dostępność z opłatami od użytkowników.

Źródła przychodów dla partnera prywatnego przedstawia Tabela 2.

Mechanizm wynagradzania powinien być dostosowany do zakładanego rezultatu projektu i być adekwatny do planowanego podziału ryzyk pomiędzy stronami. Powinien zapewniać zarówno przewidywalną wiel-

Rysunek 1. Uproszczona struktura projektu z opłatą za dostępność



Źródło: Wytyczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), 2021, s. 17

kość przychodów dla strony prywatnej, jak również motywować ją (poprzez kary i dodatkowe korzyści finansowe) do zapewnienia wysokiej dostępności aktywów i świadczenia usług na wysokim poziomie (Wytyczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, 2021).

Strukturę projektu PPP z modelem wynagradzania opłaty za dostępność przedstawia Rysunek 1. Natomiast strukturę projektu PPP z modelem wynagradzania od użytkowników lub podmiotów trzecich – Rysunek 2.

Do realizacji projektu partner publiczny może założyć z partnerem prywatnym spółkę PPP (SPV). Zasady działania spółki są analogiczne do spółki projektowej z tą jednak różnicą, że dochodzą wzajemne powiązania pomiędzy partnerami spółki (patrz Rysunek 3).

Niezwykle ważnym aspektem każdego projektu są kwestie finansowe. Choć w partnerstwie publiczno-

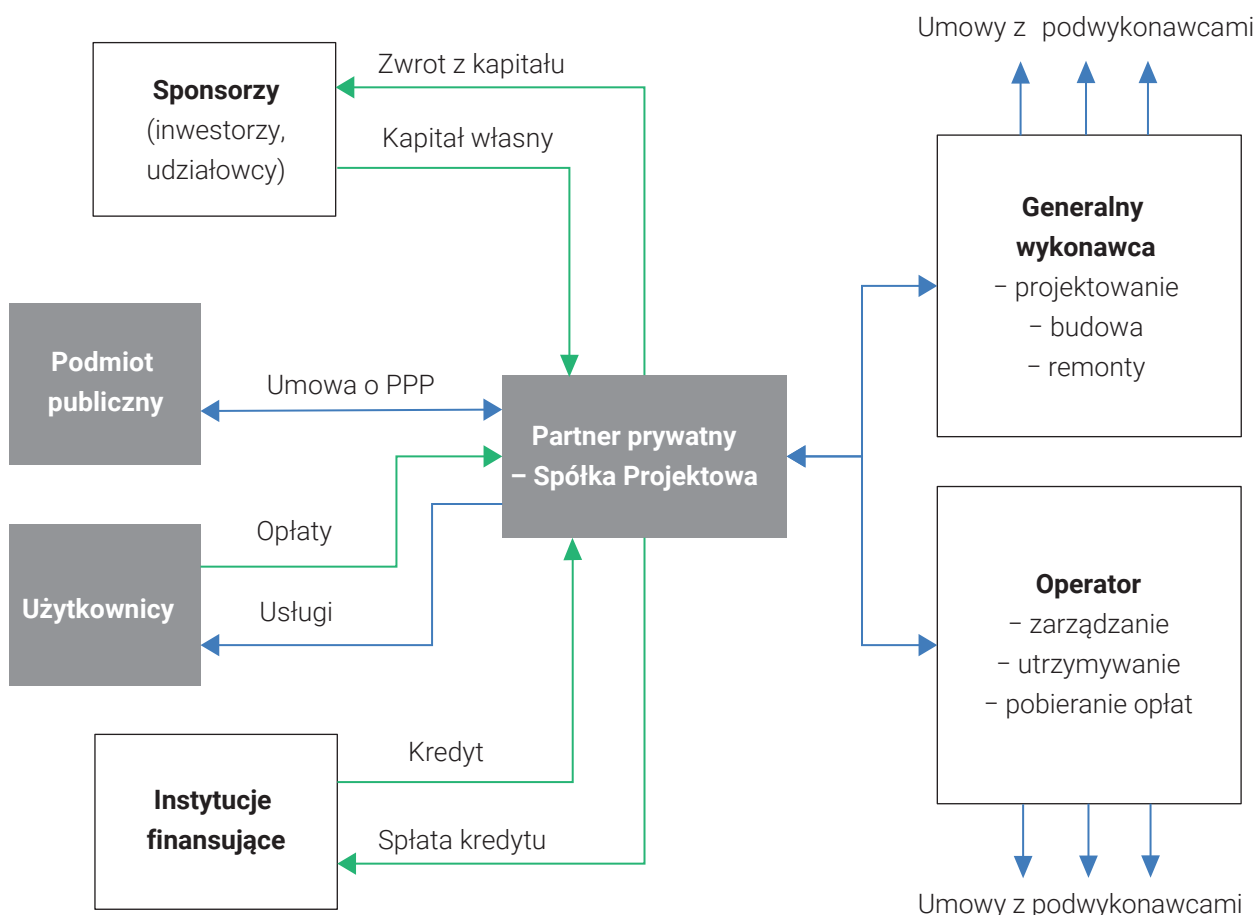
-prywatnym to strona prywatna w całości lub w zdecydowanej większości finansuje przedsięwzięcie, to pozyskanie zewnętrznego finansowania dla projektu (tzw. bankowalności projektu PPP) wymaga współpracy pomiędzy stronami.

Aspekty prawne związane są natomiast z właściwym przygotowaniem (w tym objęciem jej zapisami wszystkich możliwych sytuacji, które mogą wpłynąć na realizację projektów PPP) i zawarciem umowy pomiędzy partnerami.

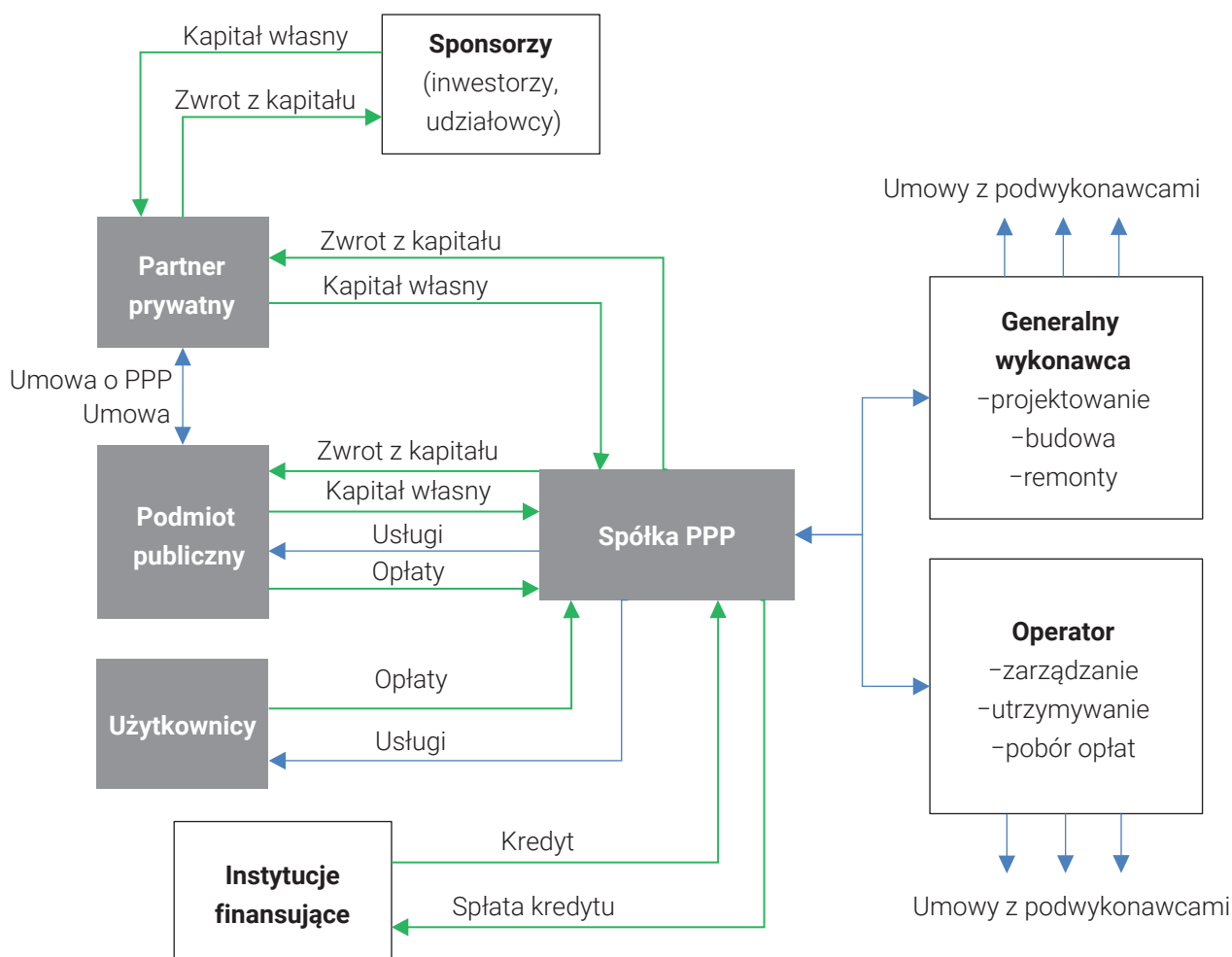
Realizację projektów w formule PPP można podzielić na trzy główne etapy: przygotowawczy, inwestycyjny oraz operacyjny (patrz Rysunek 4).

Istotność etapu przygotowawczego dla możliwości powodzenia projektu sprawia, że jakość jego przeprowadzenia jest niezwykle ważna. Celem tego etapu jest identyfikacja potrzeb społecznych w zakresie usług publicznych oraz możliwości realizacji danego

Rysunek 2. Uproszczona struktura projektu w koncesji



Źródło: Wytyczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), 2021, s. 18

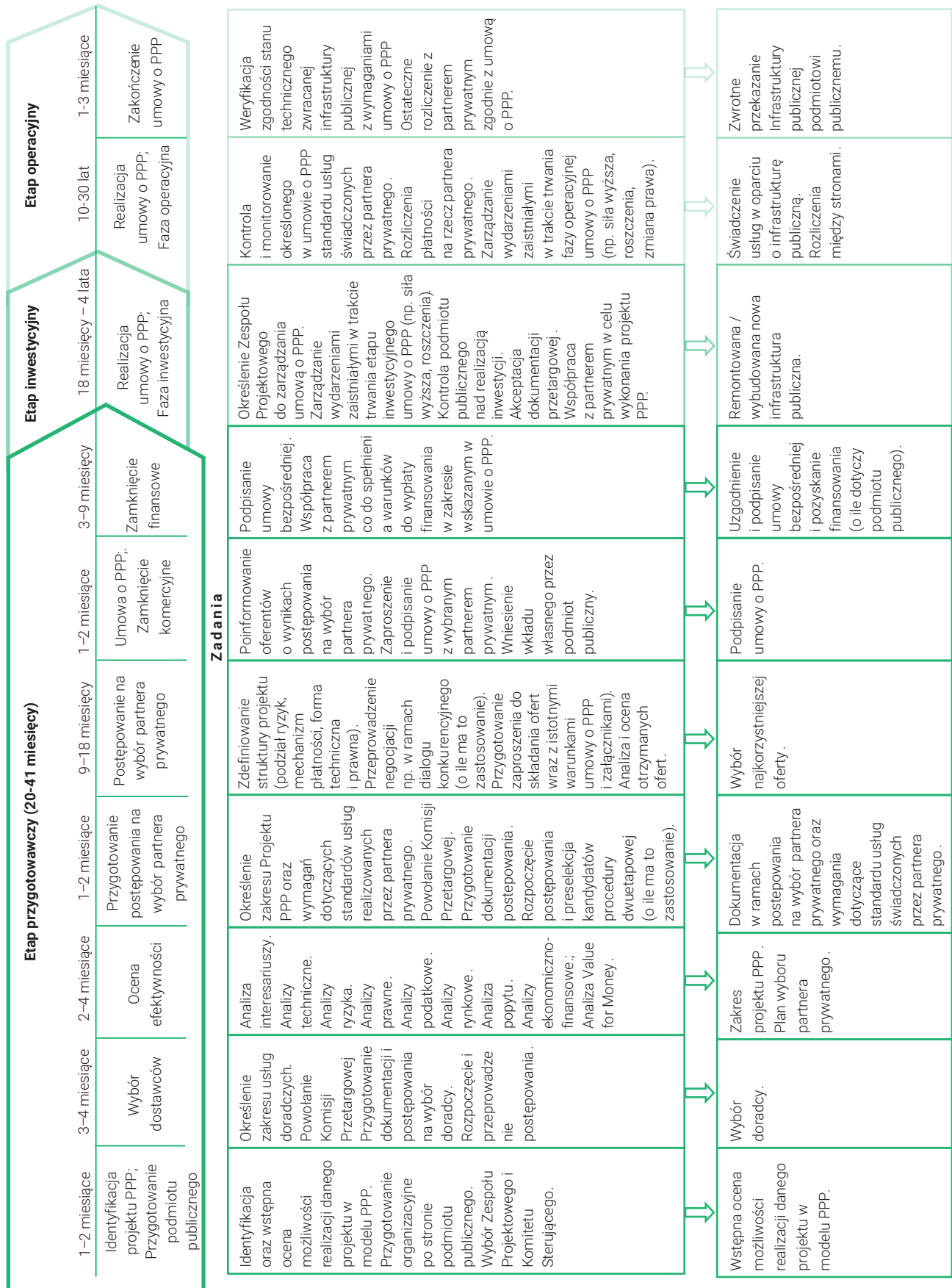
Rysunek 3. Uproszczona struktura instytucjonalnego projektu z opłatami od użytkowników


Źródło: Wytoczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), 2021, s. 19

projektu w formule PPP, a następnie oszacowanie zasobów ludzkich i finansowych potrzebnych do przygotowania projektu na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Już w początkowej fazie etapu przygotowawczego, po stronie podmiotu publicznego powinien zostać powołany zespół, który zajmie się przygotowaniem, a następnie realizacją projektu PPP. Osoby wchodzące w skład tego zespołu powinny posiadać uzupełniające się kompetencje, przydatne na etapie planowania i realizacji projektu. Udział członków zespołu w całym projekcie pozwoli na zachowanie spójności inwestycji i usprawni proces jej realizacji. Na tym etapie należy również zidentyfikować potrzeby strony publicznej w zakresie usług doradczych i – jeśli zachodzi taka konieczność – dokonać wyboru doradcy. Z „Raportu z rynku PPP I kwartał 2021” wynika, że w przypadku 46% (71 na 156) postępowań zakończonych zawarciem umowy PPP, podmioty publiczne skorzystały z usług doradczych

w okresie od przygotowań do ogłoszenia postępowania na wybór partnera prywatnego i w czasie jego trwania. Skorzystanie z usług doradczych, w opinii strony publicznej w znacznym stopniu upraszcza realizację projektu na zasadach PPP, ale także podwyższa koszt realizacji przedsięwzięcia w tej formule.

Na tym etapie przygotowywane są analizy przedrealizacyjne dla projektu, które obejmują określenie założeń technicznych, organizacyjno-prawnych oraz ekonomiczno-finansowych dla realizowanego projektu. Wykonywane są także analizy porównawcze realizacji projektu w formule tradycyjnej i na zasadach PPP oraz testowanie rynku potencjalnych partnerów prywatnych i możliwości pozyskania zewnętrznego finansowania dla projektu (tzn. ocenę bankowalności projektu). Podejmowane działania mają na celu Ocenę Efektywności realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP, której obowiązek przeprowadzenia wynika z art. 3

**Rysunek 4. Proces realizacji projektu PPP**

Źródło: Wytyczne PPP. Tom I Przygotowanie projektów PPP, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR), 2021, s. 28-29



ustawy o PPP. Dobrze sporządzona analiza pozwoli na uniknięcie błędu wyboru niewłaściwego lub nieoptymalnego modelu realizacji danego projektu lub niewłaściwego oszacowania (najczęściej niedoszacowania) kosztów realizacji projektu i zawyżeniu wielkości planowanych przychodów partnera prywatnego. Kluczem do sukcesu tego etapu prac jest obiektywna weryfikacja co do zasadności i możliwości realizacji projektu w formule PPP (patrz Rysunek 5).

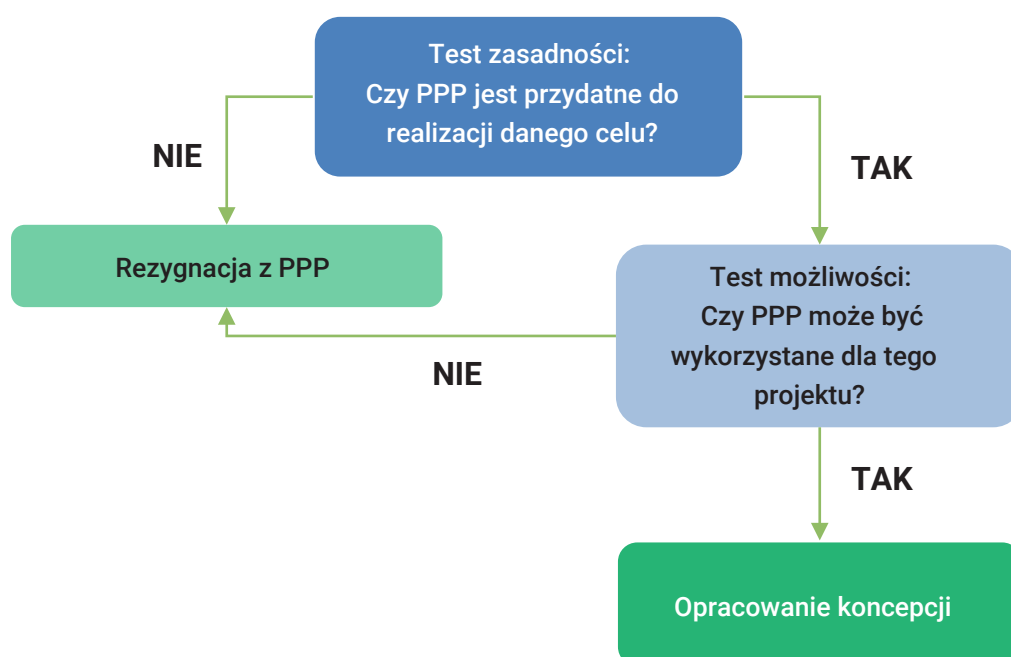
Wykonanie tych czynności umożliwia podjęcie decyzji o realizacji projektu w formule PPP i rozpoczęcie postępowania na wybór partnera prywatnego. Na określenie podstawy prawnej w oparciu, o którą powinno zostać przygotowane postępowanie na wybór podmiotu prywatnego wpływ ma przyjęty mechanizm wynagradzania partnera prywatnego oraz przypisanie ryzyka ekonomicznego do jednej ze stron. Przepisy ustawy Prawa o zamówieniach publicznych mają zastosowanie bez względu na podział ryzyka projektowego i przyjęte zasady wynagradzania strony prywatnej, ale ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi można zastosować tylko wtedy, gdy strona prywatna ponosi pełne ryzyko ekonomiczne, a źródłem jego przychodów są opłaty pobierane od użytkowników lub osób trzecich. Wybór podstawy prawnej ma także wpływ na przeprowadzenie negocjacji z partnerem prywatnym. Mogą one przybrać postać Dialogu konkurencyjnego/Trybu negocjacyjnego

podprogowego (Prawo zamówień publicznych) lub też negocjacji w ramach ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Po dokonaniu przez podmiot publiczny wyboru najkorzystniejszej oferty, podpisana jest umowa oraz zabezpieczane są środki finansowe na realizację określonego projektu.

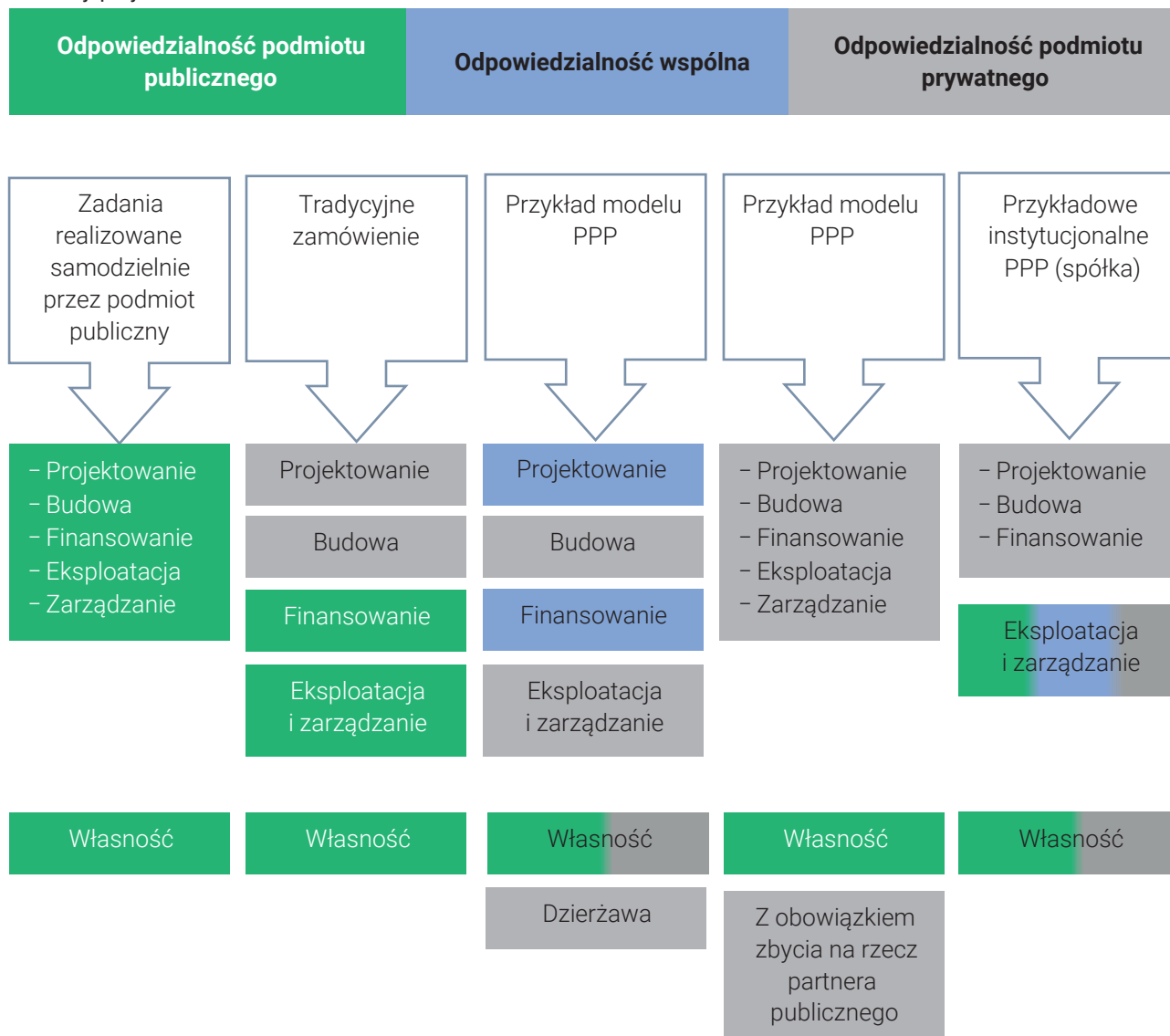
Kolejną fazą realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jest etap inwestycyjny. W zależności od zapisów umowy, strona prywatna projektuje, buduje, przebudowuje lub remontuje określony obiekt infrastruktury publicznej. Zadaniem strony publicznej jest efektywna współpraca ze stroną prywatną zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym wynikającym z zawartej umowy. Prawem i obowiązkiem strony publicznej jest również kontrola wykonania warunków umowy przez partnera prywatnego. W przypadku realizacji projektu w ramach PPP, strona publiczna ponosi odpowiedzialność za poziom i jakość świadczonych usług. Zakres odpowiedzialności poszczególnych stron umowy PPP jest tym czynnikiem, który w sposób znaczący odróżnia ten model realizacji projektów od formuły tradycyjnej (patrz Rysunek 6).

W okresie realizacji inwestycji podmiot prywatny nie otrzymuje wynagrodzenia, finansując ponoszone wydatki z własnych środków lub wykorzystując pozyskane środki zewnętrzne. Teoretycznie strona publiczna może pokryć część wydatków, jako wkład własny

Rysunek 5. Ocena zasadności i możliwości realizacji projektu w formule PPP



Rysunek 6. Zakres odpowiedzialności jednostki sektora publicznego i prywatnego w zależności od przyjętej formuły realizacji projektu



Źródło: Partnerstwo publiczno-prywatne Miniprzewodnik dla instytucji publicznych, Ministerstwo Rozwoju Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2017, s. 30

w inwestycje, ale poza sytuacją przekazania dotacji unijnej nie jest to praktykowane. Przedmiotem wkładu partnera publicznego może być składnik majątku.

Ostatnim etapem realizacji umowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zarządzanie i/ lub utrzymanie obiektu infrastruktury. W zamian za wykonane świadczenia partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie od podmiotu publicznego (opłata za dostępność), lub od użytkowników albo podmiotów trzecich (koncesje) i rozpoczyna spłatę zaciągniętego zobowiązania finansowania. Momentem kończącym etap operacyjny i jednocześnie projekt PPP jest przekazanie przez partnera prywatnego infrastruktury jednostce publicznej po zakończeniu umowy PPP.

3.4 Ryzyka i korzyści dla każdej ze stron wynikające z realizacji projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Jedną z najważniejszych cech charakterystycznych partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka, który jest zgodny z zasadą, że ryzyko powinno zostać przypisane do strony, która lepiej potrafi go kontrolować i efektywniej nim zarządzać. Do typowych ryzyk związanych z realizacją projektów w formule PPP zaliczyć należy:

- ryzyko projektowania i budowy – związane ze zmianą kosztów (najczęściej skutkujące ich niedoszacowaniem) lub realizacją poszczególnych



etapów inwestycji niezgodnie z harmonogramem zawartym w umowie PPP;

- ▶ ryzyko dostępności – polegające na zmniejszeniu ilości lub pogorszeniu jakości usług świadczonych przez podmiot prywatny w stosunku do ustaleń wynikających z zawartej umowy;
- ▶ ryzyko popytu – wynika ze zmienności popytu na określone usługi. Na wystąpienie i poziom tego ryzyka w dużym stopniu wpływa ustalony w umowie mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego. W przypadku koncesji na usługi, gdy przychody partnera prywatnego pochodzą od użytkowników lub podmiotów trzecich, ryzyko popytu nabiera znaczenia;
- ▶ ryzyko finansowania – ryzyko związane z pozyskaniem środków na realizację projektu, a następnie obsługę posiadanego zadłużenia. Podmiot prywatny najczęściej finansuje realizację projektu ze środków zewnętrznych. Dostawcami kapitału są najczęściej banki, które podejmując decyzje o przyznaniu kredytu oceniają zdolność projektu do generowania przychodu. Im bardziej uzyskanie przychodu jest obciążone ryzykiem, tym trudniej jest pozyskać kapitał na inwestycję i jego koszt będzie wyższy. Pewność wpływów pieniężnych jest determinowana przyjętym mechanizmem wynagrodzenia partnera prywatnego. W przypadku zastosowania modelu wynagrodzenia opartego na opłatach użytkowników lub podmiotów trzecich, popyt rynkowy na tego rodzaju usługi nabiera szczególnego znaczenia i pozyskanie finansowania na realizację takiego projektu może być trudniejsze, a przez to także kosztowniejsze. W przypadku wynagradzania partnera prywatnego na zasadzie opłat za dostępność, instytucja finansowa, oceniając bankowalność projektu, będzie analizowała również zdolność podmiotu publicznego do wypłaty tegoż wynagrodzenia.

Rynek finansowania inwestycji w Polsce jest ograniczony. Przyjmując założenie, że zarówno liczba, jak i wartość inwestycji realizowanych w formule PPP będzie się zwiększała, warto przeanalizować możliwość wykorzystania obligacji projektowych do finansowania tego rodzaju przedsięwzięć. Obligacje projektowe są prywatnymi (komercyjnymi) papierami wartościowymi emitowanymi przez spółkę projektową. Z założenia są papierami wartościowymi o długim terminie zapadalności (wykupu) z przeznaczeniem dla inwestorów instytucjonalnych (głównie funduszy emerytalnych i ubezpieczeniowych). Ich zastosowanie

umożliwia transzowanie długu spółki, czyli zwiększenie wiarygodności emitowanych papierów wartościowych przez potraktowanie ich jako długu uprzywilejowanego z pierwszeństwem wykupu przez wydzielenie tzw. długu podporządkowanego (subordinated debt), w formie bezpośredniej gwarancji, pożyczki lub linii kredytowej EBI gwarantowanej przez budżet UE (The Europe 2020 Project Bond Initiative {PBI}; [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2014]; [patrz Rysunek 7]).

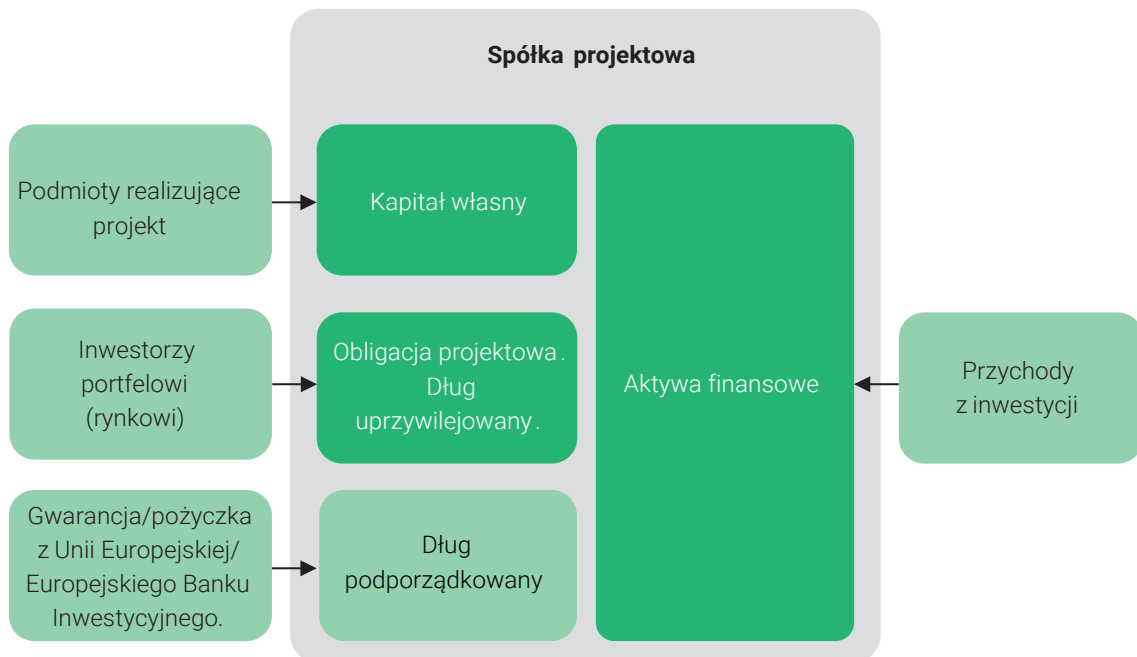
Wprowadzenie transzy podporządkowanej długu przyczyni się do podniesienia jakości kredytowej (oceny ratingowej) transzy uprzywilejowanej długu i zwiększy atrakcyjność obligacji projektowych dla inwestorów rynkowych.

O tym, czy obligacje projektowe będą mogły stanowić źródło finansowania projektów PPP decyduje kilka kryteriów. Pierwszym z nich jest wielkość emisji. Uznaje się, że powinna ona przekraczać 100 mln EUR (European PPP Expertise Centre [EPEC], 2012). Przyjęty próg wielkości wynika ze złożoności konstrukcji obligacji projektowych oraz faktu, że duże emisje obligacji mogą być przeprowadzone przez ofertę publiczną, docierając do szerszego grona inwestorów. Koszty związane z przygotowaniem i emisją obligacji, wynikają z uregulowań prawnych i z reguły są wyższe niż finansowanie bankowe, co stanowi kolejny powód, dla którego większa wartość transakcji ma kluczowe znaczenie dla finansowania obligacjami. Proces związany z emisją obligacji z reguły jest dłuższy niż proces pozyskania kredytu z banku, gdyż konieczne jest spełnienie wymogów związanych z emisją zbywalnych papierów wartościowych na rynku kapitałowym.

Projekty wykorzystujące finansowanie obligacjami muszą być nie tylko rentowne, ale również charakteryzować się stabilnym strumieniem przychodów, który przyciąga zainteresowanie inwestorów rynku kapitałowego. Obligacje projektowe są z reguły zbywalne na rynkach wtórnych, co umożliwia inwestorom sprzedaż papierów wartościowych przed terminem ich wykupu.

W wyniku emisji obligacji, emitent natychmiast otrzymuje finansowanie na cały cykl życia projektu. Ponieważ proces realizacji inwestycji z reguły trwa przez kilka lat, fundusze te są wykorzystywane stopniowo. Jednak odsetki od obligacji są należne od całej wielkości emisji od pierwszego dnia. Emitent inwestuje nadwyżkę wpływów w celu częściowego pokrycia swoich zobowiązań wobec inwestorów, ale oprocentowanie, które otrzymuje, jest zwykle niższe niż to,

Rysunek 7. Schemat struktury finansowania inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem obligacji projektowych



Źródło: K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Obligacje projektowe – nowy instrument finansowania przedsięwzięć PPP w formule project finance na poziomie międzynarodowym i krajowym*. Studia BAS, Nr 3(39) 2014, s. 139–157

które muszą zapłacić nabywcom obligacji. Ta rozbieżność nazywana jest ujemnym przeniesieniem, wpływającym na bankowalność całego projektu. Uznawana jest za główną przeszkodę uniemożliwiającą upowszechnienie się obligacji projektowych jako źródła finansowania inwestycji. Istnieje jednak kilka przykładów na to, w jaki sposób można uniknąć kosztów przenoszenia. Rozwiązaniem może być opóźniona wypłata poprzez terminowe obligacje kupna, jak ma to miejsce w przypadku projektu Scots Road Partnership Finance. W tym przypadku emitent sprzedaje obligacje i odkupuje je po stałym oprocentowaniu, po czym odsprzedaż je po tym samym stałym oprocentowaniu przez cały okres trwania projektu (Young i IFLR, 2014)

Innym sposobem na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach PPP są „zielone obligacje”. Thomas (2014) twierdzi, że takie transakcje stanowią połączenie trendów w zakresie realizacji Project finance, ochrony środowiska i rosnącej świadomości inwestorów na całym świecie. Tak samo jak w przypadku obligacji projektowych, finansowanie zielonymi obligacjami jest korzystne dla dużych inwestycji. W wielu krajach wykorzystanie zielonych obligacji oznacza dla emitenta i inwestora korzyści podatkowe. Ci pierwsi mogą otrzymać bezpośrednie dotacje na pokrycie kosztów emisji, a ci drudzy otrzymują

albo ulgi podatkowe (np. obligacje rządowe na czystą energię odnawialną w USA), albo zwolnienia (amerykańskie obligacje komunalne).

Innym rodzajem ryzyka związanym z realizacją projektu w formule PPP jest ryzyko podatkowe. Wieloletniość zobowiązań wynikających z umowy PPP sprawia, że dużym ułatwieniem w procesie podejmowania decyzji o realizacji projektu w formule PPP (w ocenie efektywności projektu) byłoby posiadanie interpretacji podatkowych z zakresu podatku od towarów i usług, podatku dochodowego oraz podatku od nieruchomości dotyczących najważniejszych zagadnień związanych z realizacją projektów PPP oraz respektowanie ich zapisów przez wszystkie organy podatkowe. Do kluczowych kwestii w zakresie podatku VAT należy zaliczyć: zakres i sposób opodatkowania świadczeń realizowanych w ramach przyjętego wariantu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, moment powstania obowiązku podatkowego, podstawa opodatkowania oraz zasady fakturowania usług świadczonych w ramach umowy PPP. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, do najważniejszych kwestii należy ustalenie momentu wpływu planowanych świadczeń na przychody i koszty poszczególnych uczestników umowy oraz ewentualne ograniczenia w zakresie rozpoznawania kosztów podatkowych, w szczególności kosztów związanych z finansowaniem. Na gruncie



podatku od nieruchomości do kluczowych obszarów należy ustalenie, na którym z podmiotów spoczywa obowiązek podatkowy i jaka jest podstawa opodatkowania. Zmienność ustaw podatkowych (także w trakcie roku podatkowego) sprawia, że ryzyko podatkowe nabiera znaczenia.

Nie ma jednej uniwersalnej metody podziału ryzyk, dlatego dla każdego projektu realizowanego w formule PPP należy przeprowadzić ich indywidualną analizę. Wybór metody jest uzależniony od wartości i złożoności projektu, kosztów przeprowadzenia analizy oraz zakładanej precyzji dokonywanej analizy. Im wartość i złożoność projektu są większe, tym analiza staje bardziej skomplikowana, a przez to także kosztowniejsza. Podobnie jest w przypadku chęci lub konieczności zwiększenia precyzji analizy. Jeżeli analiza ryzyk dotyczy kilku alternatywnych, ale podobnych wariantów, wówczas niezbędne jest zastosowanie odpowiednio szczegółowej analizy ryzyk i tym samym koszt procedury wzrasta.

Wyodrębnione ryzyka powinny być przypisane do tej strony umowy, która potrafi nimi efektywniej zarządzać. Zarządzanie zidentyfikowanymi ryzykami polega na ograniczaniu możliwości wystąpienia danego ryzyka i/lub redukcji skutków jego wystąpienia oraz na monitorowaniu wyodrębnionych ryzyk i identyfikowaniu pojawiających się nowych ryzyk.

Realizacja projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego niesie korzyści dla każdej ze stron. Z punktu widzenia podmiotu prywatnego jest to nowe źródło przychodów, które w przypadku zastosowania mechanizmu wynagrodzenia opartego na opłatach za dostępność gwarantuje mu stały i pewny dochód w okresie kilkunastu lub kilkudziesięciu lat.

Z punktu widzenia sektora publicznego PPP to przede wszystkim szansa na realizację zadań publicznych o wyższej jakości i przy zachowaniu efektywności ekonomicznej. Realizacja w/w korzyści wynika z samej formuły przygotowania i realizacji projektu PPP. Strona publiczna wyznacza cel projektu, ale sposób jego wykonania jest kształtowany na etapie przygotowania projektu PPP. Konfrontacja z różnymi alternatywnymi wariantami wykonania projektu proponowanych przez potencjalnych partnerów prywatnych sprawia, że wybór optymalnego rozwiązania jest łatwiejszy.

W ramach zawartej umowy strona publiczna zyskuje możliwość wykorzystania potencjału technicznego i wiedzy partnerów prywatnych specjalizujących się

w wykonywaniu określonych inwestycji, co w konsekwencji podwyższa jakość świadczonych usług. Dodatkowym motywatorem dla realizacji inwestycji na „wysokim poziomie” jest fakt, że podmiotem odpowiedzialnym za jej utrzymanie i zarządzanie w długim okresie, będzie wykonawca.

Zastosowanie do wyboru partnera prywatnego prawa zamówień publicznych oraz ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi pozwala na uelastycznienie ostatecznej treści zawartej umowy. Przy założeniu, że umowa ta stanowi źródło długoletnich zobowiązań dla każdej ze stron, możliwość elastycznego kształtowania jej zapisów jest niezwykle ważna. Dodatkowym plusem jest także fakt, że zawarte w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym zapisy pozwalają, by cena nie była jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, lecz między innymi: podział dochodów uzyskanych 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 oraz kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania czy serwis.

Ryzyko finansowe w głównej mierze spoczywa na stronie prywatnej, bo to ona ponosi w całości lub zdecydowanej większości ciężar finansowania inwestycji. Ze względu na fakt, że źródłem spłaty są przychody z projektu, koszt takiego finansowania (analogicznie do ryzyka ponoszonego przez instytucję finansową) jest wyższy niż w przypadku inwestycji realizowanych w formule tradycyjnej. Partner prywatny, szukając efektywności kosztowej całościowego wykonania projektu, rozważa i najczęściej zdecyduje się na wykorzystanie nowoczesnych technologii, gdyż dzięki nim koszty ponoszone na etapie eksploatacji są dużo niższe, niż przy zastosowaniu rozwiązań tradycyjnych.

Z praktyki gospodarczej wynika także, że realizacja projektów przy wykorzystaniu formuły PPP zwiększa efektywność realizowanej inwestycji. Przy metodzie tradycyjnej jedynie około 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z harmonogramem, a 27% – zgodnie z zaplanowanym budżetem. Natomiast przy wykorzystaniu formuły PPP około 70% inwestycji realizowanych jest zgodnie z przyjętym harmonogramem i budżetem (Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym

w Polsce). Zastosowanie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego przyczynia się również do zmniejszenia kosztów inwestycji. Taką zależność zauważono w około 50% projektów drogowych realizowanych w formule PPP. Przekroczenia kosztów odnotowano dla 9% inwestycji drogowych, podczas gdy w przypadku formuły tradycyjnej jest to około 34%.

Niewątpliwą zaletą realizacji projektów w formule PPP dla jednostek samorządu terytorialnego jest fakt, że ich wykonanie nie zwiększa indywidualnego wskaźnika zadłużenia podmiotu publicznego (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Nakłady strony publicznej na realizację inwestycji najczęściej odłożone są w czasie, do momentu rozpoczęcia świadczenia usługi, a ich wartość jest równomiernie rozłożona w czasie.

Syntetyczne zestawienie korzyści wynikających z realizacji projektów w formule PPP przedstawia Tabela 3. Faktyczne korzyści uzyskane przez każdą ze stron wynikają z zawartej umowy PPP.

Z perspektywy podmiotu publicznego, do czynników determinujących powodzenie realizacji projektu na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego należy zaliczyć: zapewnienie konkurencji na etapie przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego i jego trwania (gdyż będzie ona stymulować podmiot prywatny do zaproponowania innowacyjnych i optymalnych kosztowo rozwiązań), zapewnienie bankowości projektu (czyli możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego na jego realizację) oraz dotrzymanie terminów wykonania kolejnych etapów i całości inwestycji zgodnych z zapisami umowy PPP.

Tabela 3. Korzyści partnera publicznego wynikające z realizacji projektu w partnerstwie publiczno-prywatnym

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



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

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

3.5 Bankowalność projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, strona prywatna zobowiązuje się do poniesienia w całości lub w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Do zawarcia i realizacji umowy PPP niezbędne jest zatem posiadanie przez partnera prywatnego zdolności do sfinansowania wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia, co w praktyce oznacza, że powinien on dysponować własnymi środkami finansowymi (pochodzącymi z wkładów kapitałowych wspólników) i/lub możliwością pozyskania zewnętrznego finansowania od instytucji finansującej, którą z reguły jest bank. Źródło pozyskania kapitału wyznacza jego koszt, co biorąc pod uwagę wieloletni czas realizacji projektu znacząco wpływa na koszt całego przedsięwzięcia.

Wielkość wkładu własnego w projekt PPP partnera prywatnego uzależniona jest od rodzaju realizowanego projektu oraz od wielkości wkładu strony publicznej. W przypadku przedsięwzięć o charakterze usługowym partner prywatny do wykonania zobowiązania wynikającego z umowy PPP najczęściej angażuje posiadany majątek przedsiębiorstwa, a po części reinwestuje środki uzyskane z tytułu świadczonych usług {(pożytki z przedsięwzięcia) (Wawrzyniak, 2019)}. Z tego względu realizacja przedsięwzięć usługowych wymaga zaangażowania mniejszego kapitału niż w przypadku realizacji projektów infrastrukturalnych.

W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym nie został określony minimalny udział partnera publicznego w projekcie PPP, co oznacza, że teoretycznie strona publiczna może nawet w całości sfinansować realizację przedsięwzięcia. W praktyce jednak najczęściej wkład własny strony publicznej sprowadza się do wniesienia środka trwałego lub środków pieniężnych pochodzą-

cych z dotacji budżetu państwa lub budżetu UE (projekty hybrydowe). Ciężar zapewnienia finansowania przedsięwzięcia PPP spoczywa w głównej mierze na stronie prywatnej. Przyjmując założenie wzrostu liczby i wartości projektów realizowanych w formule PPP zapewnienie bankowalności projektów, czyli zdolności do pozyskania finansowania zewnętrznego dla projektu PPP, staje się niezwykle ważna.

Bankowalność przedsięwzięcia powinna być uwzględniana już na etapie koncepcyjnym projektu PPP, bowiem bez akceptacji przez instytucję finansującą warunków wykonania projektu, umowa PPP nie może zostać zawarta, a przedsięwzięcie nie może zostać zrealizowane. Choć pozyskanie finansowania pozostaje po stronie partnera prywatnego to zapewnieniem bankowalności projektu powinna być zainteresowana zarówno strona publiczna jak i prywatna.

Do oceny bankowalności projektu PPP bank wykorzystuje analizę ekonomiczną i finansową projektu. W przypadku inwestycji PPP kredytobiorcą jest spółka projektowa, która nie posiada własnej zdolności finansowej/kredytowej ani też zdolności opartej na sprawozdaniach finansowych udziałowców (nie poręczają oni spłaty zadłużenia). Projekty PPP realizowane są najczęściej w formule Project finance, a to oznacza, że za realizację umowy PPP, w tym spłatę zaciągniętych zobowiązań odpowiada spółka projektowa. Zdolność spółki do obsługi posiadanego zadłużenia oceniana jest z punktu widzenia przepływów pieniężnych wygenerowanych w ramach projektu. W ocenie banku, zasadnicze znaczenie będzie zatem miało zachowanie bezpiecznej relacji między wielkością wpływów pieniężnych netto spółki projektowej, a wysokością kwoty związanej z obsługą długu przez cały okres trwania projektu.

Najważniejszym wskaźnikiem w ocenie bankowalności projektu będzie zatem wskaźnik pokrycia obsługi

długu (DSCR), czyli relacja pomiędzy zyskiem netto spółki na poziomie operacyjnym, a kwotą obsługi długu (raty kapitałowe powiększone o odsetki). Akceptowalna przez banki wysokość tego wskaźnika jest uzależniona od charakterystyki i profilu ryzyka poszczególnych projektów PPP. Najczęściej jest to przedział od 1,2 (dla projektów uznawanych za względnie bezpieczne), do 1,5 (dla przedsięwzięć bardziej ryzykownych). Oprócz DSCR wykorzystywane są również inne wskaźniki informujące o zdolności projektu do obsługi długu, np. wskaźnik pokrycia obsługi zadłużenia na okres kredytowania (LLCR), wskaźnik pokrycia obsługi zadłużenia na okres życia projektu (PLCR), czy wskaźnik pokrycia obsługi odsetek {(ISCR) (Szymański, 2018)}. Właściwe skorelowanie wpływów pieniężnych z harmonogramem spłaty kredytu niewątpliwie wpłynie pozytywnie na ocenę bankowości projektu przez instytucję finansową, stąd ważne jest, by zagadnienie bankowości przedsięwzięcia było rozpatrywane na różnych etapach realizacji projektu PPP.

W przypadku projektów PPP instytucje finansowe identyfikują profile ryzyka kredytowego, które determinuje koszt pozyskanego finansowania. W standardowym modelu finansowania inwestycji ryzyko kredytowe uzależnione jest od ogólnej wypłacalności kredytobiorcy oraz rodzaju i wartości zaoferowanych zabezpieczeń, niezależnie od końcowego efektu finansowego (sukcesu lub porażki) samej inwestycji. W przypadku projektów PPP, ryzyko banku jest przypisane do przedmiotu inwestycji. Bank oceniając ryzyko kredytowe bazuje na przepływach pieniężnych zdefiniowanych w umowie PPP. Nie uwzględnia się dodatkowych zabezpieczeń, czy zdolności kredytowej partnera prywatnego ani strony publicznej, stąd koszt pozyskania finansowania na realizację projektu PPP będzie większy (Wojewnik-Filipkowska, 2008).

Zdolność podmiotu prywatnego do obsługi zadłużenia determinowana będzie przyjętym w umowie PPP modelem wynagradzania. Niezwykle ważne jest właściwe dobranie modelu wynagradzania do ryzyka dostępności i ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia. Na pewno łatwiej będzie przekonać instytucję finansową do kredytowania projektu, w którym źródłem przychodu dla strony prywatnej będzie opłata za dostępność, gdyż ten rodzaj finansowania gwarantuje stałe wpływy w trakcie trwania projektu. W przypadku zastosowania modelu opłaty za dostępność istotne jest precyzyjne zdefiniowanie stanu właściwej dostępności aktywów i odpowiednie, precyzyjne określenie zasad naliczania wynagrodzenia oraz zastosowania kar umownych lub potrąceń z wynagrodzenia

w przypadku niewywiązywania się lub nienależytego wywiązywania się podmiotu prywatnego z zapisów umowy. Ważne jest również doprecyzowanie sposobu przekazywania wymagalnych płatności na rzecz partnera prywatnego i instytucji finansującej. W przypadku zastosowania modelu koncesyjnego, w którym źródłem przychodu dla podmiotu prywatnego są opłaty od użytkowników lub modelu mieszanego, bardzo ważne jest wyodrębnienie wielkości podstawowego (stałego) źródła przychodów oraz wysokości przychodów dodatkowych, które mogą ulegać zmianie w danym okresie rozliczeniowym. Pozwoli to instytucji finansującej na dokładniejsze oszacowanie ryzyka kredytowego. Model wynagradzania powinien być adekwatny do specyfiki realizowanego projektu, a nie stanowić sposobu na zmniejszenie wydatków ponoszonych przez jedną ze stron umowy (najczęściej stronę publiczną), np. zastosowanie wynagrodzenia koncesyjnego zamiast modelu mieszanego lub opłaty za dostępność.

Model wynagrodzenia strony prywatnej ściśle wiąże się z modelem podziału ryzyka w ramach przedsięwzięcia. Zasadą jest alokowanie ryzyka do tej ze stron umowy PPP, która potrafi nim efektywniej zarządzać. Z punktu widzenia instytucji finansującej niezwykle ważne jest określenie konsekwencji materializacji ryzyka przypisanego do każdej ze stron umowy (Wawrzyniak 2019). Ze względu na fakt, że samorządy nie mają zdolności upadłościowej, wyższej bankowości projektu, a zarazem także obniżeniu kosztów pozyskania finansowania sprzyjać będzie przejęcie zasadniczej części ryzyka przez stronę publiczną.

Na ocenę bankowości projektu wpływa również przyjęty sposób rozliczania się stron umowy PPP w sytuacji rozwiązania umowy przed wyznaczonym terminem jej wykonania. Ustalenia te nabierają szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy obsługa kredytu zaciągniętego przez partnera prywatnego na jej realizację jeszcze się nie zakończyła. Korzystny wpływ na ocenę bankowości projektu ma jasne określenie w umowie procedury odstąpienia od jej zapisów lub jej wypowiedzenia. Procedura powinna zawierać tryb poinformowania o zamiarze odstąpienia lub wypowiedzenia umowy przez każdą ze stron wraz z żądaniem usunięcia skutków naruszeń bądź ich naprawienia i sposobów rozwiązywania powstałych na tym tle sporów z uwzględnieniem interesów instytucji finansującej. Bank będzie także zainteresowany tym, w jaki sposób uregulowane zostaną ramy czasowe zawarcia umowy finansowania i zamknięcia finansowania projektu oraz warunki wniesienia wkładu własnego przez każdą ze stron, szczególnie, jeśli



środki te będą pochodziły z dotacji. Istotne będzie również doprecyzowanie, czy i w jaki sposób umowa PPP reguluje zobowiązania podmiotu publicznego do wsparcia strony prywatnej w procesie spełniania warunków zawieszających uruchomienie finansowania i w jaki sposób niespełnienie tych warunków może skutkować unieważnieniem umowy o PPP (Wawrzyniak 2019).

W przypadku wypowiedzenia umowy przed zakończeniem spłaty finansowania, instytucja finansująca będzie zainteresowana zabezpieczeniem kwoty pozostałej do spłaty w ramach rozliczeń stron umowy PPP. Kwota podlegająca rozliczeniu z reguły zostanie pomniejszona o karę umowną, jeśli rozwiązanie umowy nastąpiło z winy strony prywatnej. Bank będzie dążył do ochrony środków przekazywanych stronie prywatnej w ramach rozliczenia umowy, które zabezpieczą interes klientów instytucji finansującej (Wawrzyniak 2019). Ze względu na warunki przekazania aktywów wykorzystywanych w ramach projektu PPP oraz dokonania ewentualnych rozliczeń między stronami umowy wynikające ze stanu technicznego przekazywanych aktywów, bank będzie zainteresowany warunkami zakończenia obowiązywania umowy PPP.

Bardzo ważną umową towarzyszącą realizacji umowy PPP jest umowa bezpośrednia. Jest to umowa zawierana pomiędzy stronami umowy PPP a instytucją finansującą określającą zasady wzajemnej współpracy. Bank jako dostawca kapitału do realizacji projektu PPP współdzieli ze stroną prywatną ryzyko związane z projektem inwestycyjnym, dlatego jest zainteresowany zabezpieczeniem swoich interesów na wypadek już wspomnianego niewywiązywania się lub nienależytego wywiązania się z warunków umowy przez partnera prywatnego. Zapisy umowy bezpośredniej powinny szczegółowo regulować prawo interwencji instytucji finansującej, tj. rozpoczęcia określonych działań naprawczych. Uprawnienia takie dotyczą m.in. sposobu dokonywania płatności przez podmiot publiczny na rzecz strony prywatnej, określenie obowiązków informacyjnych podmiotu publicznego względem banku, obowiązki informacyjne banku wobec strony publicznej, w szczególności w zakresie zamiaru przedterminowego rozwiązania umowy kredytowej z partnerem prywatnym lub wszczęcia czynności egzekucyjnych względem niego, rozpoczęcia, zakończenia, a także biegu i długości okresu naprawczego, w czasie którego bank będzie mógł podjąć działania mające na celu usunięcie przyczyn, które wystąpiły po stronie podmiotu publicznego dających prawo do wypowiedzenia umowy, procedura sporządzenia i wykonania planu naprawczego oraz

ewentualne zasady powstrzymania się od naliczania kar przez podmiot publiczny w czasie realizacji planu naprawczego (Wytyczne Tom III Umowa PPP).

Istotne postanowienia umowy bezpośredniej powinny zostać zamieszczone w treści umowy PPP np. w postaci załącznika do niej. Liczba i zakres takich postanowień uzależniona jest od specyfiki danego projektu PPP oraz ustaleń instytucji finansującej oraz stron umowy. Należy przy tym pamiętać, że postanowienia umowy bezpośredniej w zakresie przeniesienia na osobę trzecią całości lub części obowiązków partnera prywatnego nie mogą być sprzeczne z zapisami umowy PPP (Wytyczne Tom III Umowa PPP).

Prawo przeniesienia na osobę trzecią całość lub część obowiązków partnera prywatnego daje podmiotowi publicznemu art. 10a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podmiot publiczny może zawrzeć z osobą trzecią finansującą przedsięwzięcie w całości lub w części (którą najczęściej jest bank) umowę na mocy której, w przypadku poważnego zagrożenia realizacji przedsięwzięcia będzie miał prawo do przeniesienia na tę osobę całość lub część obowiązków partnera prywatnego. W takim przypadku podmiot trzeci (instytucja finansująca) może powierzyć realizację przedsięwzięcia innemu podmiotowi lub podmiotom tylko za zgodą podmiotu publicznego.

3.6 Wykorzystanie formuły PPP w Polsce i na świecie

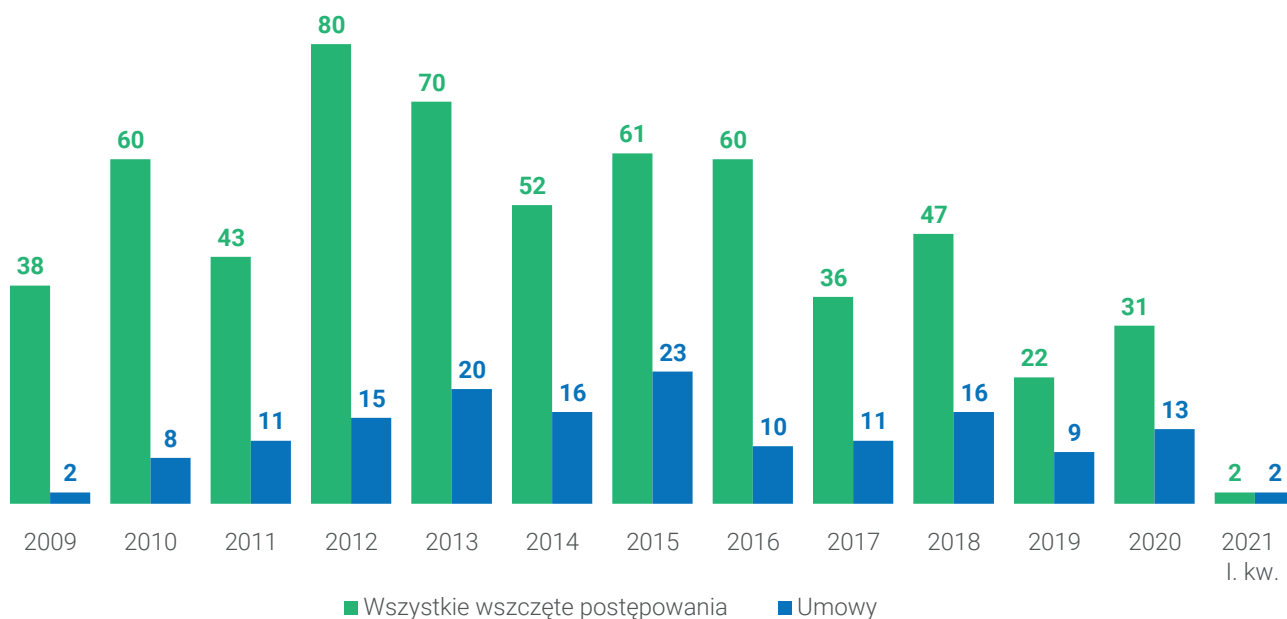
Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce jest ciągle w fazie rozwoju, ale tempo tego rozwoju w poszczególnych latach jest różne. Od roku 2009 do końca I kwartału roku 2021 wszczęto 602 postępowań, z których 156 zakończyło się zawarciem umowy PPP.

Na przestrzeni analizowanego okresu liczba wszczętych postępowań w poszczególnych latach i ilość zawartych umów jest zróżnicowana i wynika ze zmiany ogólnych warunków ekonomicznych w kraju, kondycji ekonomicznej sektora prywatnego i jednostek administracji publicznej oraz stabilności i przejrzystości obowiązujących przepisów prawa.

W I kwartale 2021 roku zawarto dwie nowe umowy PPP i jest to znaczący spadek w stosunku do ostatniego kwartału roku 2020, w którym zostało pod-

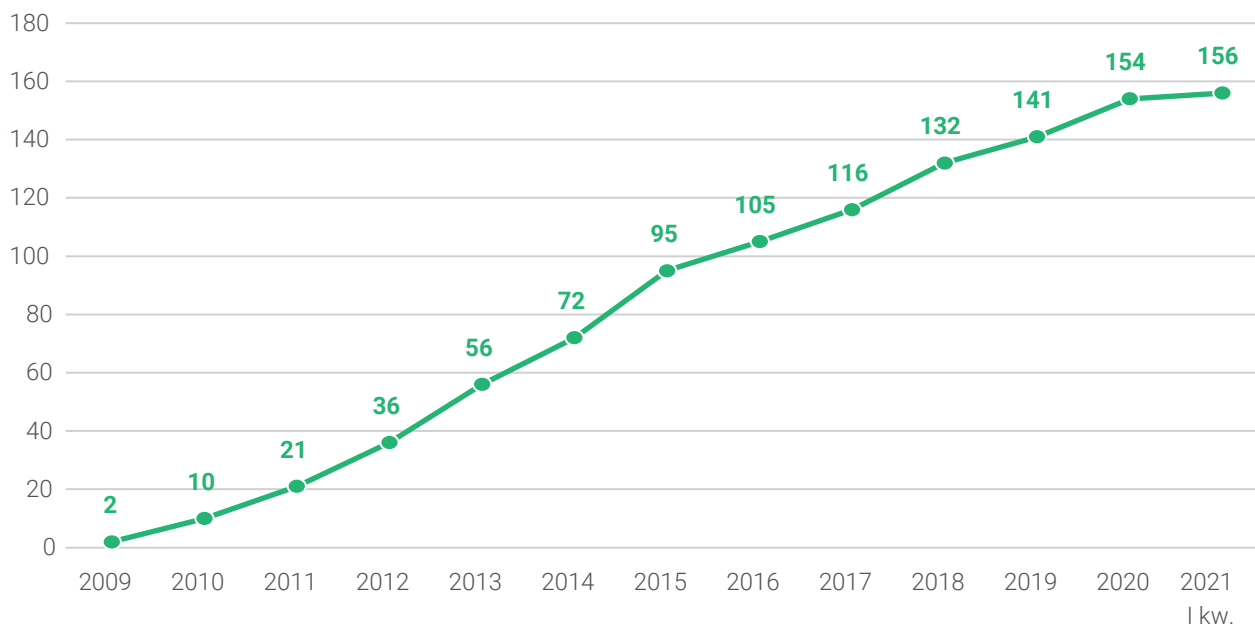


Rysunek 8. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów w formule PPP w okresie do roku 2009 roku do I kwartału roku 2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport z rynku PPP I kw. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 3

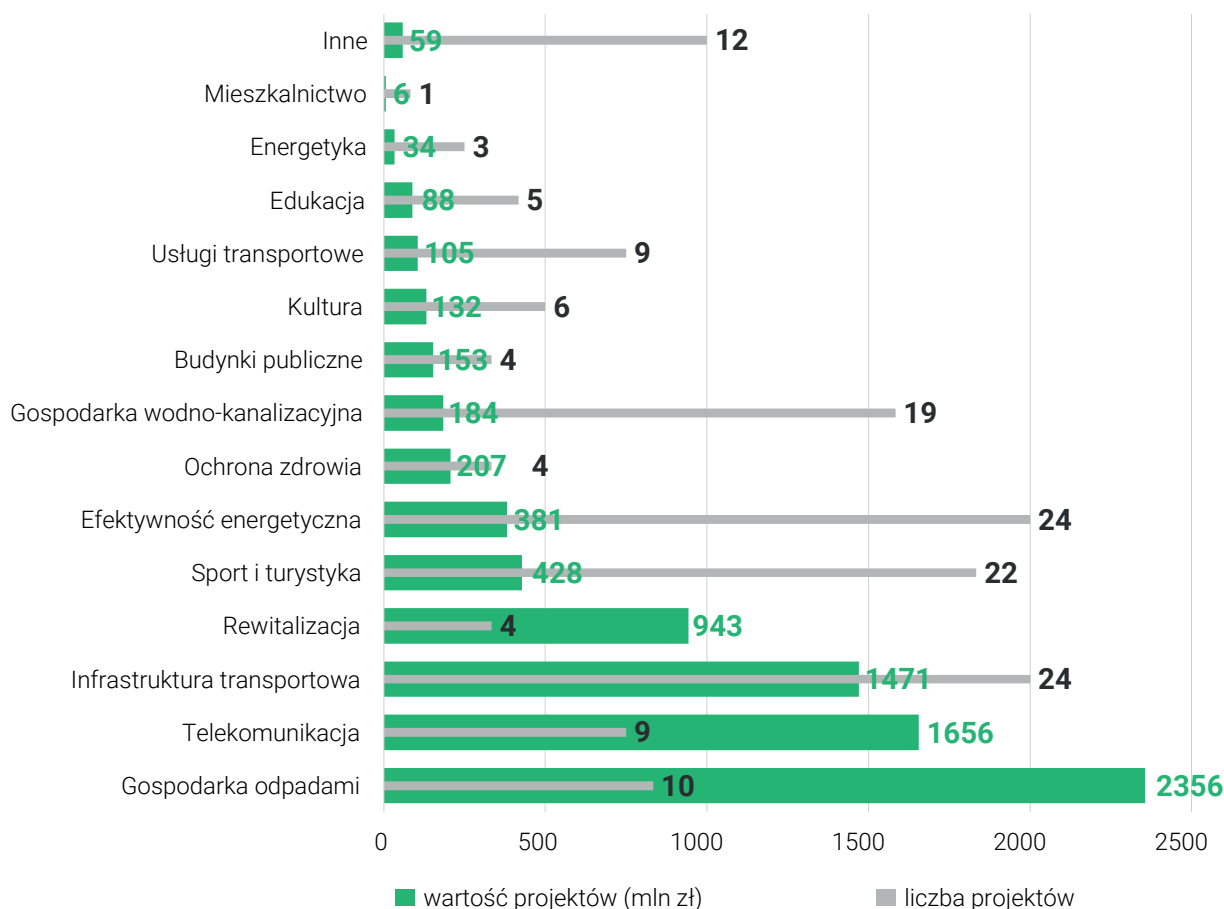
Rysunek 9. Liczba zawartych umów w formule PPP w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021



Źródło: Raport z rynku PPP I kw. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 4

pisanych 7 umów. Na taki stan rzeczy wpływ miała sytuacja pandemiczna związana z COVID-19 oraz nowelizacja przepisów w zakresie zamówień publicznych. Na przestrzeni lat 2009–2020 średnio w ciągu kwartału zawierano trzy umowy, co oznaczało 13 nowych umów rocznie.

Największa liczba umów PPP została zawarta w sektorach transportu i efektywności energetycznej i wynosi 24. Kolejnymi sektorami pod względem liczby zawartych umów są sektory sportu i turystyki (22) oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej (19). Pod względem wartości projektów pierwszeństwo

**Rysunek 10.** Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport z rynku PPP I kw. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 5

ma sektor gospodarowania odpadami (2356 mln zł, co stanowi 29% wartości wszystkich umów zawartych w Polsce PPP). Kolejne miejsca zajmuje sektor telekomunikacji (1656 mln zł i 20% wartości umów PPP) oraz infrastruktura transportowa (1471 mln zł i 18% wartości zawartych umów). W poprzednim roku znacząco wzrosła (o 57%) wartość umów zawartych właśnie w sektorze infrastruktury transportowej.

Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów w ujęciu geograficznym jest zróżnicowana. Najwięcej umów zostało podpisanych w województwie mazowieckim (34), śląskim (23) oraz pomorskim (19). Najmniej zaś w województwach tzw. ściany wschodniej (lubelskie – 1, podkarpackie – 2 i podlaskie – 3). Na równi z województwem podkarpackim było województwo lubuskie (2 umowy), a z województwem podlaskim – województwo kujawsko-pomorskie (3 umowy). Taki stan rzeczy podyktowany dodatkowymi środkami unijnymi przeznaczonymi na rozwój tego obszaru, które w opinii strony publicznej są łatwiejsze do pozyskania i rozliczenia.

Mapa (patrz Rysunek 12) przedstawia liczbę zamierzeń inwestycyjnych PPP, na którą składają się zarówno oficjalnie ogłoszone postępowania przetargowe, jak i planowane do uruchomienia w najbliższym czasie. Województwami o największej liczbie zamierzeń inwestycyjnych PPP są: mazowieckie (25), śląskie (22), dolnośląskie (14) i pomorskie (13). Najmniejszą liczbę zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w formule PPP mają województwa podlaskie (2) i lubelskie (2).

Porównując mapę zamierzeń inwestycyjnych PPP z mapą zawartych umów PPP, można zauważyć, że układ województw jest prawie taki sam, co może świadczyć o tym, że podmioty, które zrealizowały lub realizują projekty w formule PPP oceniają je pozytywnie i nadal chcą na tych zasadach realizować zamierzenia inwestycyjne. Tezę tę potwierdza analiza bazy zawartych umów PPP, która wykazała, że są podmioty publiczne, które zrealizowały lub/i są w trakcie realizacji kilku (do 3) przedsięwzięć w formule PPP. Podobna zależność występuje po stronie sektora prywatnego. Istnieją firmy, które zawarły umowy na kilka projektów PPP (Siemens Sp. z o.o. – 4 umowy).

Rysunek 11. Liczba umów PPP w podziale na województwa w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021



Źródło: Platforma PPP, <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp> (dostęp: 15.06.2021)

Rysunek 12. Mapa zamierzeń inwestycyjnych PPP w podziale na województwa (stan na 31.03.2021)



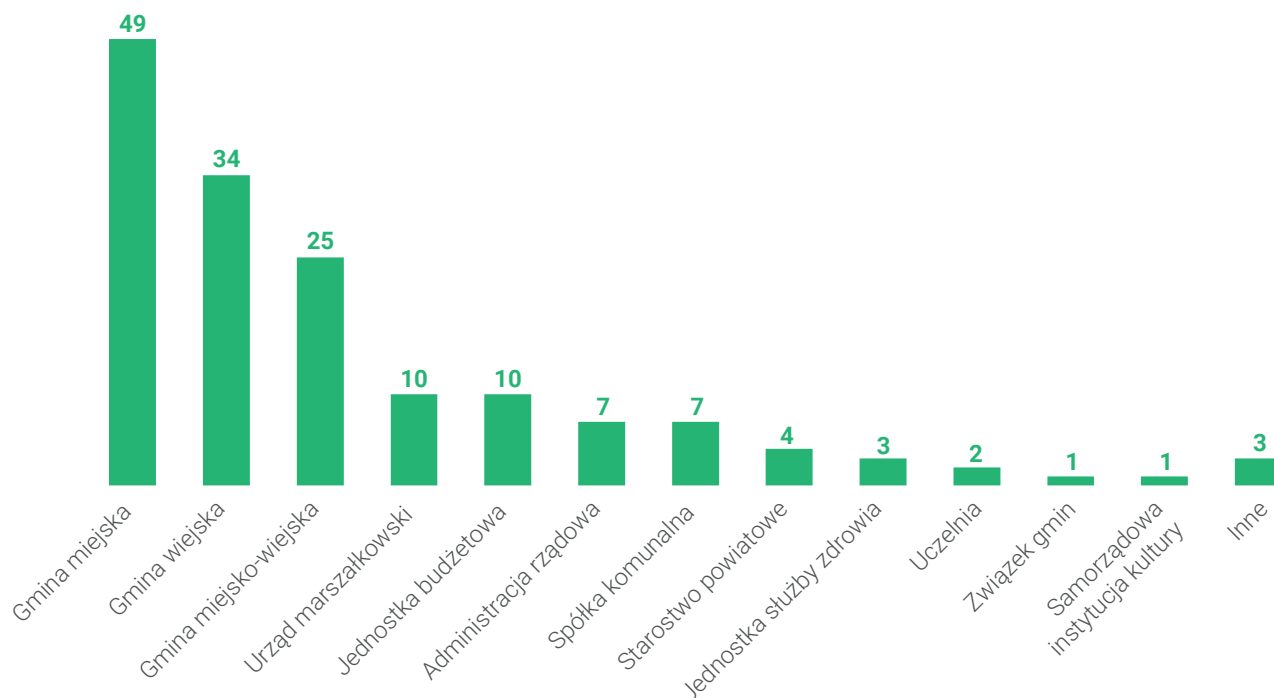
Źródło: Platforma PPP, <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp> (dostęp: 15.06.2021)



Najwięcej umów zawarły gminy miejskie (49), gminy wiejskie (34) oraz miejsko-wiejskie (25). Najmniej zaś związki gmin oraz samorządowe instytucje kultury.

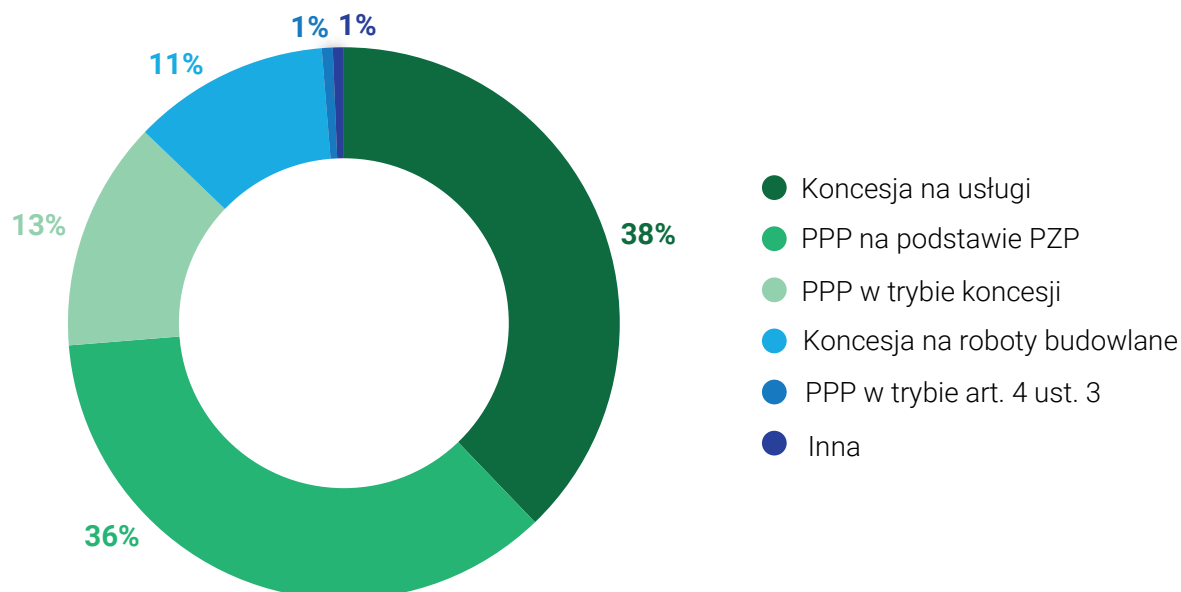
Najczęściej wykorzystywaną podstawą prawną wyboru partnera prywatnego, determinującą proces ogłoszenia postępowania i negocjacji z potencjalnymi partnerami, była ustawa o zamówieniach publicz-

Rysunek 13. Liczba umów PPP w podziale na rodzaj podmiotu publicznego w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021

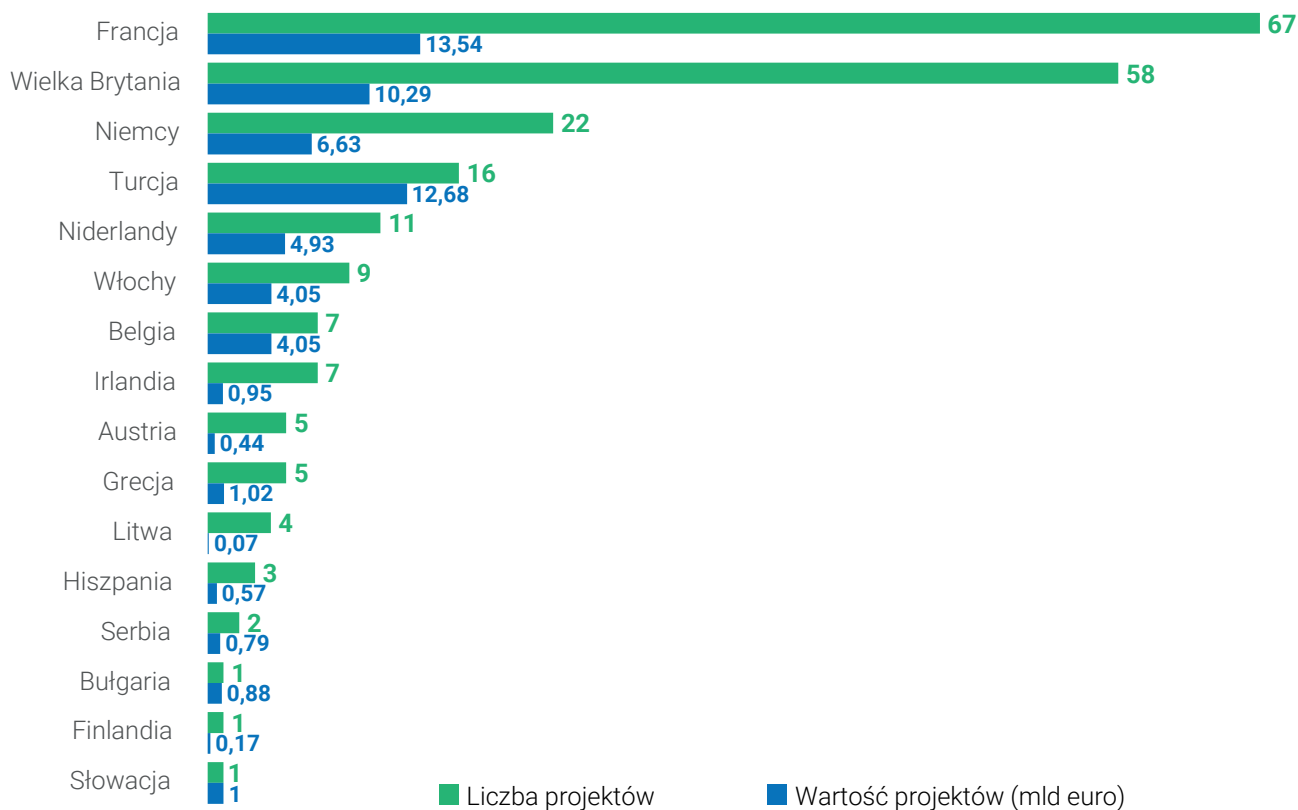


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport z rynku PPP I kw. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 5

Rysunek 14. Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021



Źródło: Raport z rynku PPP I kw. 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2021, s. 6

Rysunek 15. Liczba i wartość umów PPP w wybranych państwach w latach 2016–2020


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Market Update Review of the European PPP Market in 2020, European Investment Bank 2021, s. 5

nych. W poprzednich okresach dość często zdarzało się, że strona publiczna prowadziła wybór partnera prywatnego w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną. Tegoroczna nowelizacja prawa zamówień publicznych ma na celu wyeliminowanie tej bariery. W aktualnym stanie prawnym wszystkie postępowania bez względu na przyjęty model wynagradzania partnera prywatnego będą mogły być prowadzone w oparciu o PZP.

Rynek PPP w Polsce w porównaniu do innych państw europejskich nadal jest stosunkowo niewielki. Pod względem liczby i wartości zawartych umów PPP w latach 2016–2020 pierwsze miejsce zajęła Francja (67 umów o wartości 13,54 mld euro), następnie Wielka Brytania (58 umów o wartości 10,29 mld euro) oraz Niemcy (22 umowy o wartości 6,63 mld euro).

Rozpatrując europejski rynek PPP pod względem liczby projektów będących w trakcie procedowania, należy zauważyć, że także w tym rankingu Francja zajmuje pierwsze miejsce (52 projekty). W odróżnieniu od poprzedniego zestawienia drugie miejsce należy do Belgii z 22 projektami, a trzecie do Grecji z 16 projek-

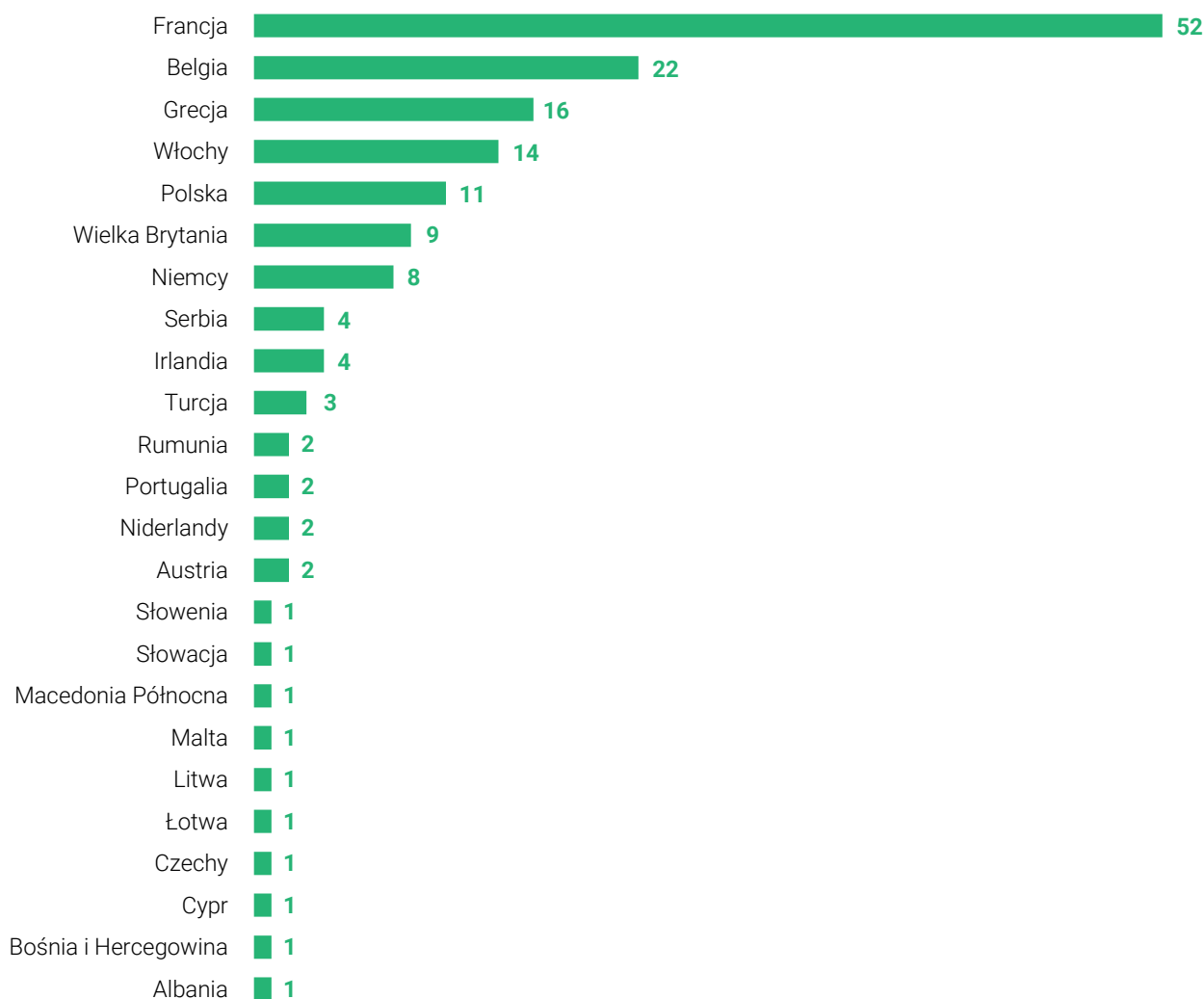
tami. Pozytywnie należy ocenić fakt, że Polska w rankingu tym zajęła czwartą pozycję z 11 projektami.

Projekty, których realizacja jest planowana jest w formule PPP, najczęściej dotyczą sektora transportu (34%), środowiska (16%) oraz edukacji (14%).

3.7 Najczęstsze błędy popełniane przy realizacji projektów w ramach PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne nadal jest zagadnieniem nowym i trudnym, a jego implementacja często obarczona błędami. Na podstawie raportu z wyników prac Najwyższej Izby Kontroli, która przeanalizowała 20 projektów PPP realizowanych w latach 2016–2019, poniżej zostaną przedstawione najważniejsze z nich.

Dla jednostek sektora publicznego najtrudniejszym etapem realizacji projektu w formule PPP jest faza przygotowawcza. Kontrola wykazała, że na tym

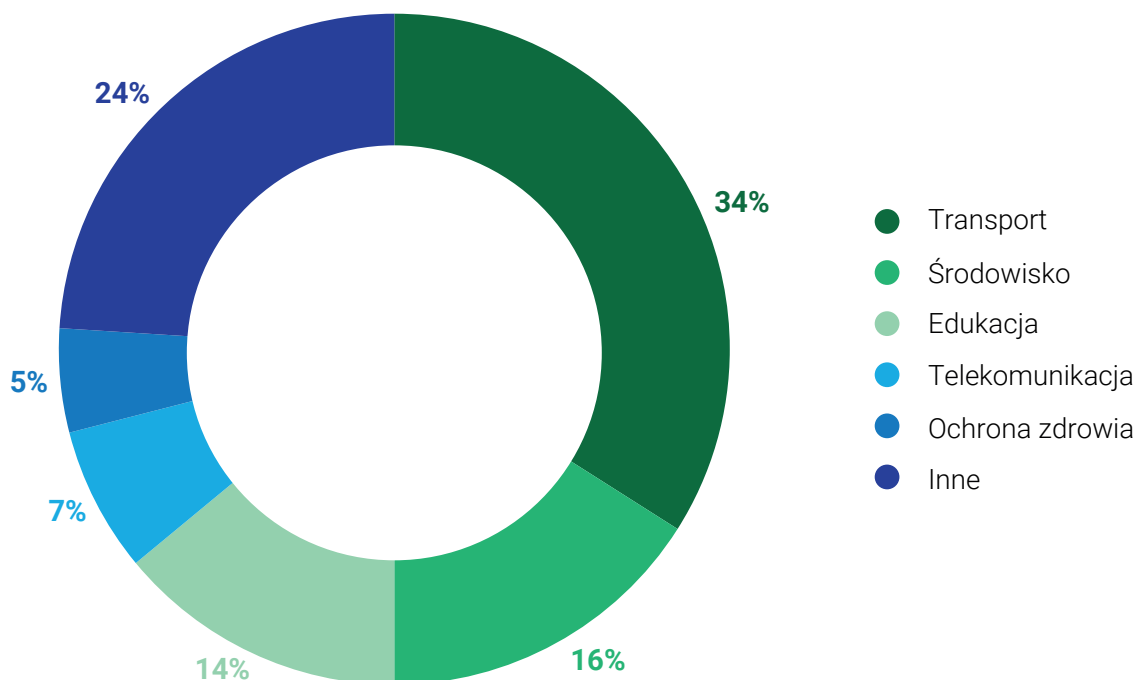
**Rysunek 16.** Liczba projektów PPP w trakcie procedowania

Źródło: Market Update Review of the European PPP Market in 2020, European Investment Bank 2021, s. 5

etapie popełniano następujące błędy (*Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego 2020*, s. 10–13):

- ▶ podmioty realizujące przedsięwzięcia PPP incydentalnie i na niewielką skalę nie tworzyły odrębnych komórek odpowiedzialnych za przygotowanie tego procesu,
- ▶ nie dokonano pełnego rozeznania możliwości realizacji zadania publicznego w formule PPP,
- ▶ brak konsultacji społecznych przed wyborem formuły PPP (aż 64% przypadków),
- ▶ sporządzenie nierzetelnych i/lub niekompletnych analiz przedrealizacyjnych. Jedynie w 20% badanych przypadków została przygotowana ocena efektywności realizacji przedsięwzięcia w formule PPP w porównaniu do innych sposobów jego wykonania,
- ▶ naruszenie zasad przejrzystości i uczciwej konkurencji, określonych w art. 6 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (10% analizowanych przypadków),
- ▶ zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie niezgodnym z obowiązującymi przepisami (10% przypadków),
- ▶ zawarcie umowy PPP pomimo nieprzedłożenia przez partnera prywatnego gwarancji bankowej, potwierdzającej posiadanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wymaganej postanowieniami SIWZ i zapisami umowy PPP,

Rysunek 17. Struktura projektów PPP w trakcie procedowania w podziale na sektory



Źródło: Market Update Review of the European PPP Market in 2020, European Investment Bank 2021, s. 5

- ▶ brak przygotowania strategii negocjacji z partnerem prywatnym w przeprowadzonych postępowaniach (większość przypadków),
- ▶ zawarcie umowy bez pełnego zabezpieczenia interesu podmiotu publicznego polegające na: przyjęciu niekorzystnego sposobu waloryzacji wysokości wynagrodzenia o prognozowany, a nie faktyczny wskaźnik inflacji, nieokreśleniu terminów przedkładania przez partnera prywatnego sprawozdań/raportów z realizacji zadań na etapie zarządzania projektem, bądź też w ogóle na braku zobowiązania partnerów prywatnych do składania takich sprawozdań, nieokreśleniu precyzyjnie przedmiotu umowy, określenie w umowie prawa, a nie obowiązku nakładania kar umownych na partnera prywatnego w przypadku niewywiązywania się przez niego z warunków umowy,
- ▶ niepełne lub nierzetelne wywiązywanie się przez partnerów prywatnych z obowiązków umownych na etapie robót (15%) i na etapie operacyjnym (20%),
- ▶ brak spójnych i skutecznych systemów zarządzania przedsięwzięciami PPP (większość przypadków).
- ▶ nie osiągnięto określonych w umowach parametrów jakościowych i ilościowych świadczonych usług (30% przypadków),
- ▶ niezapewnienie konkurencji na etapie przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego i trwania tego procesu.

Należy jednak zauważyć, że błędy wykazane w poprzedniej kontroli NIK w 2012 roku w większości przypadków zostały wyeliminowane.



Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji inwestycji w zakresie OZE



4.1 Rynek odnawialnych źródeł energii w Polsce

Dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zobowiązała Unię Europejską jako całość i jej poszczególne państwa do zapewnienia określonego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 roku. Udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Unii Europejskiej został określony na poziomie 20% i udało się go zrealizować. Do osiągnięcia przyjętego celu niewątpliwie przyczyniły się działania takich państw, jak: Szwecja, Finlandia, Łotwa i Dania, będące liderami unijnymi w tym zakresie. Dla wymienionych państw udział energii z OZE w elektroenergetyce, ciepłownictwie i transporcie wyniósł odpowiednio: Szwecja (56,4%), Finlandia (43,1%), Łotwa (41%) czy Dania (37,2%). Natomiast najniższy udział zielonej energii w 2019 roku posiadały takie państwa, jak: Luksemburg (7%), Malta (8,5%) oraz Holandia (8,8%).

Oprócz celu na poziomie unijnym, wspomniana dyrektywa wyznaczyła obligatoryjne indywidualne cele dla poszczególnych państw na rok 2020. Dla Polski został on określony na poziomie 15% i niestety nie udało się go zrealizować. Według danych GUS, Polska

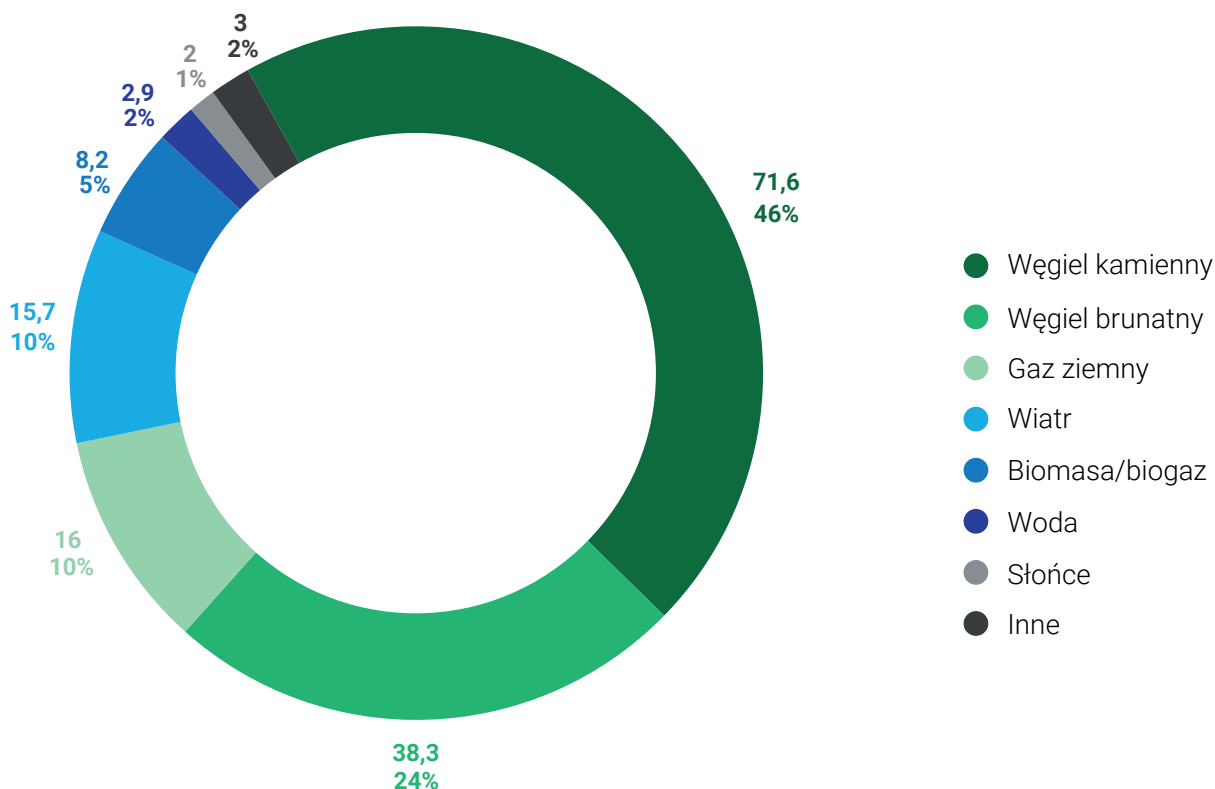
w 2019 roku osiągnęła wskaźnik udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie 12,81%. Udział poszczególnych źródeł w całkowitej produkcji energii przedstawia Rysunek 18.

Nie tylko Polsce nie udało się osiągnąć wyznaczonego celu. W podobnej sytuacji były np. Francja, Holandia czy Luksemburg. W 2019 roku cele w zakresie OZE na rok 2020 udało się spełnić 14 krajom unijnym, przy czym niektórym z nich zabrakło niewiele (np. Niemcy - 0,6%).

Produkcja z odnawialnych źródeł energii (OZE) z roku na rok systematycznie wzrasta. Największy wzrost odnotowała fotowoltaika (zwłaszcza prosumencka). Elektrownie słoneczne dostarczyły o 176% więcej energii niż w roku poprzednim, a o 20% wzrosło współspalanie biomasy z węglem. Na kolejnych miejscach pod względem dynamiki rozwoju wśród zielonych źródeł energii znalazły się biogazownie (wzrost o 10%) i elektrownie wodne (o 8%) – patrz Rysunek 20.

O 16% wzrosło wykorzystywanie elektrowni wodnych szczytowo-pompowych, stanowiących największe w Polsce magazyny energii. Taki stan rzeczy podyk-

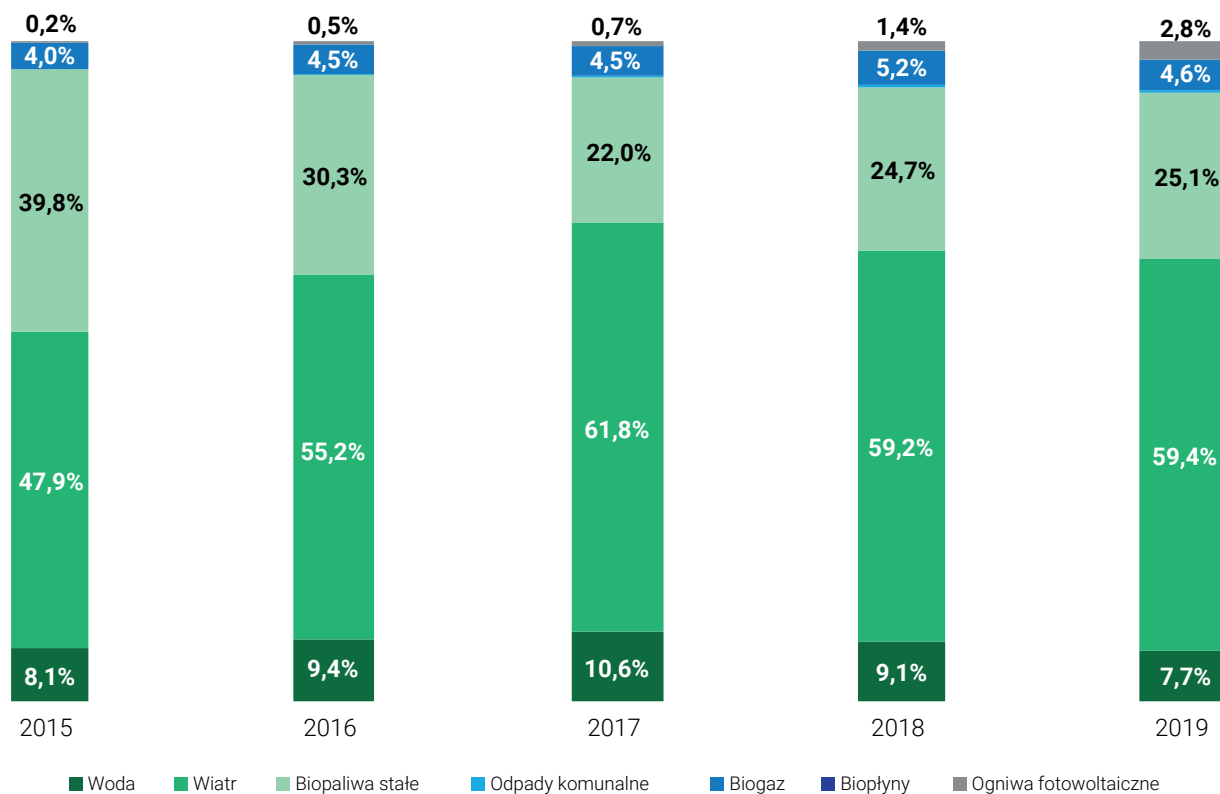
Rysunek 18. Rynek energii w Polsce (stan na luty 2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Rynku Energii (luty 2021)

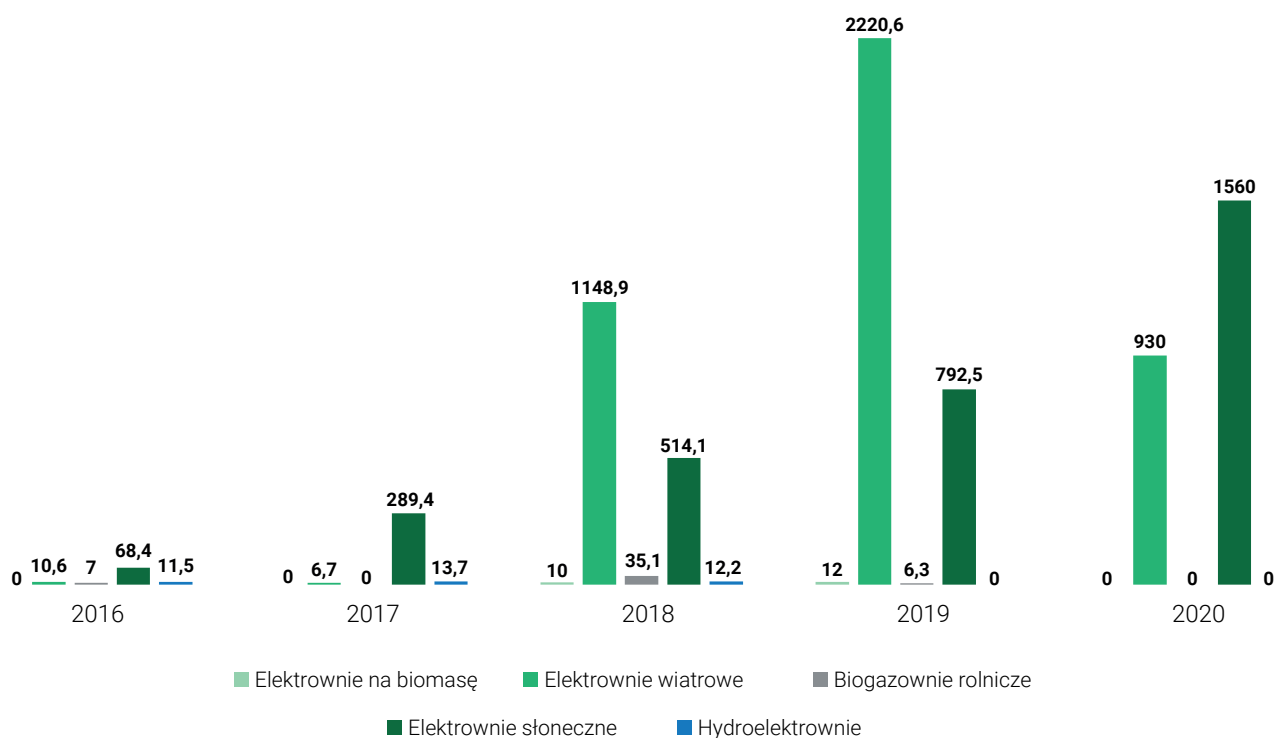


Rysunek 19. Udział poszczególnych odnawialnych nośników energii w całkowitej produkcji energii (stan na 2019 rok)



Źródło: https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-rocne-z-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2019#r6_1

Rysunek 20. Łączna moc zainstalowana elektryczna instalacji wytwórców energii z OZE, którzy wygrali aukcje w latach 2016–2020 (MW)



Źródło: P. Czyżak, M. Sikorski, A. Wrona, Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce, Instytut Policy Paper 06/2021, Warszawa, czerwiec 2021

towany był zwiększonym udziałem zmiennych źródeł energii (fotowoltaiki i wiatru), które operator systemu przesyłowego musiał bilansować zmagazynowaną energią. Wzrósł, ale już nie tak spektakularnie, udział farm wiatrowych i bloków opalanych wyłącznie biomasą. Przyrost ten wyniósł odpowiednio dla farm wiatrowych 4%, a biomasa o 3%.

4.2 Wpływ otoczenia regulacyjnego na rozwój OZE w Polsce

Zaakceptowany w kwietniu 2021 roku przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski cel redukcji gazów cieplarnianych w roku 2030 o 5% w stosunku do roku 1990 stał się wiążący również dla Polski. Oznacza to konieczność aktualizacji przyjętej w lutym tego roku Polityki Energetycznej Polski do roku 2040, która zakładała redukcję emisji gazów cieplarnianych na poziomie 30%. Zdaniem Komisji Europejskiej redukcja emisji CO₂ w samej elektroenergetyce powinna w latach 2015–2030 wynieść ok. 70%, podczas gdy we wspomnianej już Polityce Energetycznej Polski do roku 2040 założono spadek o jedynie 25%. Osiągnięcie wymaganego poziomu redukcji emisji w sektorze elektroenergetycznym wymaga szybkiego tempa rozwoju odnawialnych źródeł energii. Zdaniem autorów raportu „Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce” możliwe jest osiągnięcie udziału OZE w elektroenergetyce na poziomie ponad 70%, co przełoży się na redukcję emisji CO₂ o 65%, ale jednym z kluczowych ograniczeń są bariery legislacyjne.

Niezwykle częste zmiany aktów prawnych związanych z OZE utrudniają lub uniemożliwiają długoterminowe planowanie, co niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie sektora (patrz Rysunek 21). Przyjmując założenie, że realizacja inwestycji OZE trwa średnio 20–30 lat, zmienność prawa stanowi ogromne ryzyko dla inwestorów. Ale nie zawsze tak było. W latach 2006–2015 stabilne prawo oraz wdrożenie europejskiej Dyrektywy OZE2 sprzyjało systematycznemu wzrostowi udziału OZE w zużyciu energii finalnej. Wzrost ten został zatrzymany na skutek wprowadzenia od jesieni 2015 roku szeregu niekorzystnych zmian prawnych, na które składały się nowelizacje ustawy OZE z 2015 i 2016 roku oraz zmiany Prawa Energetycznego. Na mocy znowelizowanych ustaw o OZE z 2015 i 2016 roku najpierw odłożono, a później wycofano wprowadzenie taryf gwarantowanych

dla prosumentów. A w roku 2016 przyjęto tzw. ustawę „antywiatrakową”, a w ramach niej także zasadę 10H, oznaczającą, że każda nowa turbina wiatrowa nie może znajdować się w odległości mniejszej niż 10-krotność swojej wysokości od najbliższych zabudowań mieszkalnych, wybranych form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych. Zapisy ustawy dodatkowo uniemożliwiały modernizację istniejących turbin wiatrowych. Wprowadzone zapisy doprowadziły do zatrzymania planowanych i wstrzymaniu prowadzonych już inwestycji i oznaczały osiągnięcie strat przez farmy wiatrowe w wysokości niemal 3 mld zł („Wysokie Napięcie”, 2014) („Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce”, s. 14–15).

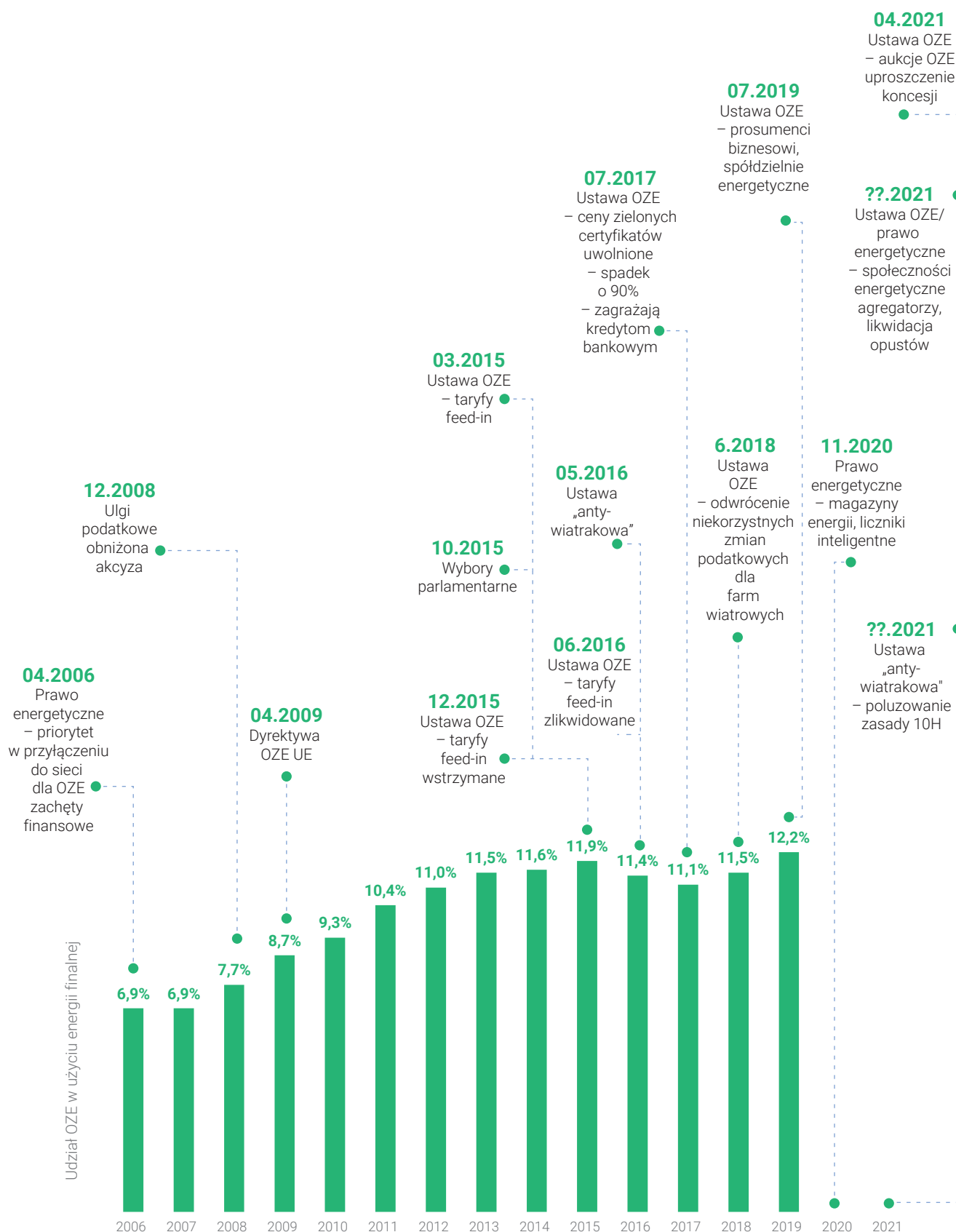
Od 2018 roku zachodzące zmiany legislacyjne z punktu widzenia wspierania OZE należy uznać za pozytywne. W ramach nowelizacji ustawy o OZE z roku 2019 umożliwiono uzyskanie statusu prosumenta przez przedsiębiorstwa, wprowadzono spółdzielnie energetyczne oraz rozpisano nowe aukcje OZE. Implementowano również program „Mój prąd”, gwarantujący dopłaty dla gospodarstw domowych do instalowanych przez nie mikroinstalacji fotowoltaicznych. W styczniu 2021 roku przyjęto „ustawę offshore”, która ma umożliwić rozwój energetyki wiatrowej na Bałtyku („Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce”, s. 14–15).

Ważnym krokiem w ramach wspierania rozwoju OZE jest uchwalona w kwietniu 2021 roku nowelizacja ustawy o OZE (MKiŚ, 2021), która wydłuża maksymalne terminy ubiegania się przez wytwórców OZE o wsparcie ze środków publicznych (do 30 czerwca 2047 roku ustalono maksymalny okres otrzymywania wsparcia dla instalacji w ramach tzw. systemów FIT i FIP), wydłużono okres funkcjonowania systemu aukcyjnego (do 2027 roku) oraz ograniczono obowiązki koncesyjne dla małych instalacji OZE dla przedsiębiorstw wykonujących działalność gospodarczą.

Jest także dyskutowany projekt nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, który daje możliwość odstępstwa od zasady 10H w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do wartości określonej w ocenie oddziaływania na środowisko wydawanej przez Regionalnego Dyrektora Środowiska, przy czym minimalnie będzie to 500 m. Gminy, które nie posiadają MPZP będą musiały, po przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych, je uchwalić. Ważną zmianą jest możliwość lokowania budynków mieszkalnych w oto-



Rysunek 21. Zmiany regulacji prawnych związanych z odnawialnymi źródłami energii za lata 2006–2021



Źródło: P. Czyżak, M. Sikorski, A. Wrona, Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce, Instytut Policy Paper 06/2021, Warszawa, czerwiec 2021

czeniu funkcjonujących już elektrowni wiatrowych przy uwzględnieniu minimalnej odległości 500 m lub większej wynikającej z przyjętych stref ochronnych w MPZP lub wynikającej z decyzji środowiskowej. Nowością jest uwzględnienie w procesie decyzyjnym tzw. gmin pobliskich – znajdujących się w całości lub częściowo na obszarze objętym zasadą 10H. Konsultacje MPZP prowadzone będą więc nie tylko na terenie gminy planującej inwestycję, ale także potencjalnie w gminach sąsiednich. Ponadto, jeśli zasięg oddziaływania wynikający z oceny oddziaływania na środowisko obejmuje gminy pobliskie, one także będą zobowiązane do sporządzenia planu miejscowego.

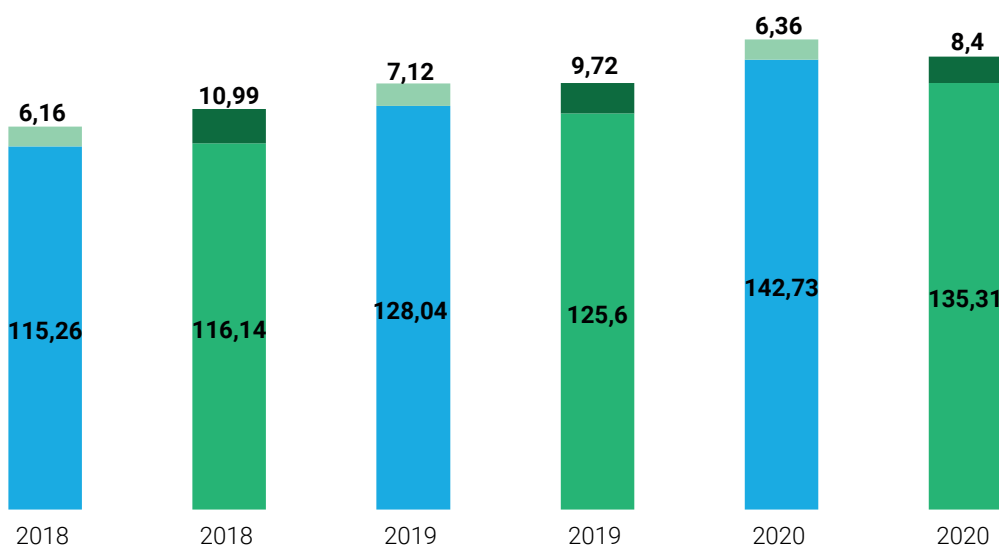
Instart w raporcie „Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce” sugeruje, by uprościć procedury związane z inwestycjami w zakresie elektrowni wiatrowych poprzez: rezygnację z konieczności sporządzenia planu miejscowego przez gminy pobliskie; zmniejszenie liczby konsultacji publicznych z 4 do 1–2, skrócenie czasu oczekiwania, ogłoszenia, wyłożeń itd. w gminie właściwej oraz pobliskich oraz zaproponowanie uproszczonej procedury uzyskiwania decyzji środowiskowej („Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce”, s. 16)

4.3 Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem aktualnej (postcovidowej) sytuacji JST

Jednostki samorządu terytorialnego na mocy obowiązujących ustaw zostały zobligowane do wykonywania zadań własnych i zleconych. Środki finansowe potrzebne na realizację tych zadań pochodzą z dochodów własnych jednostek, dotacji celowych lub subwencji ogólnych. Wielkość dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020 przedstawia Rysunek 22.

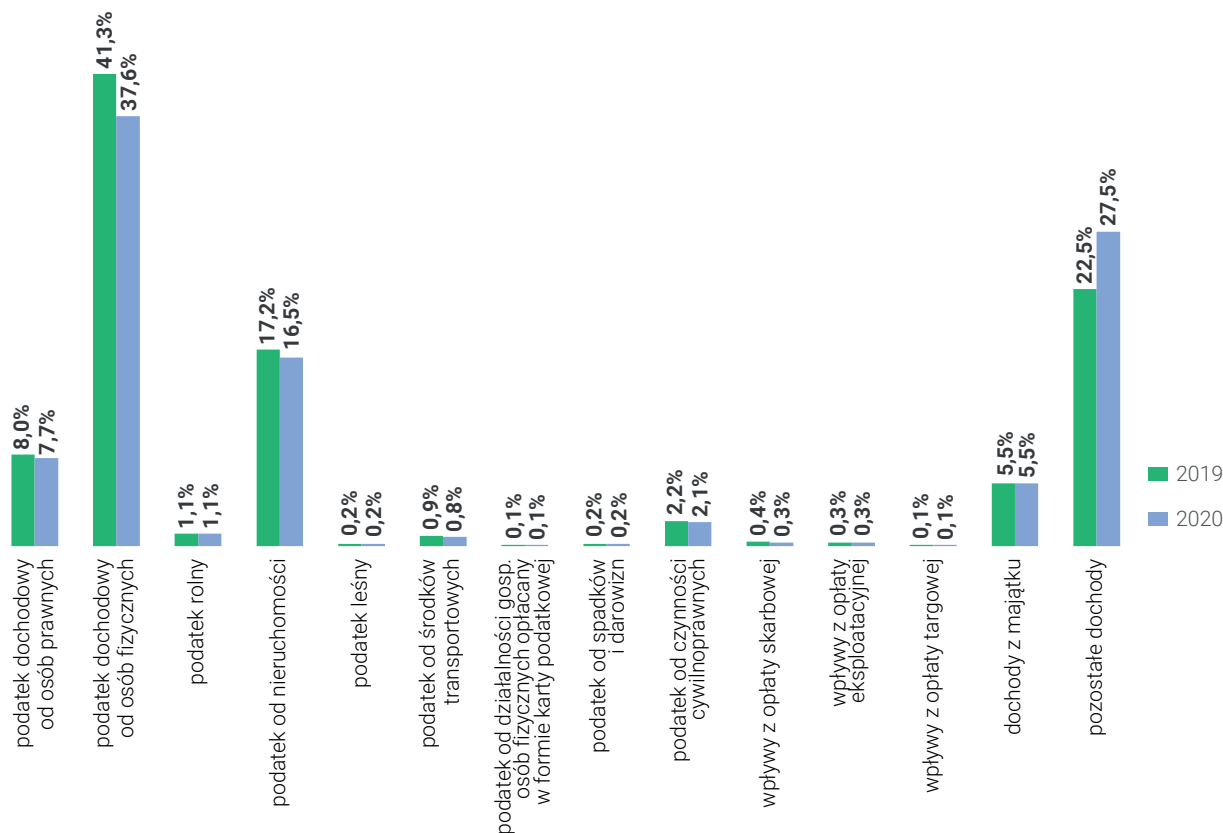
W 2020 roku, w porównaniu do roku poprzedniego, w największym stopniu zmalały wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od nieruchomości. Wzrosły natomiast pozostałe dochody. Omawiane zmiany są niewątpliwie konsekwencją sytuacji pandemicznej. Kryzysy gospodarcze najszybciej widoczne są w zmianie wysokości dochodów przedsiębiorców, które dosyć szybko znajdują

Rysunek 22. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020 (mld zł)

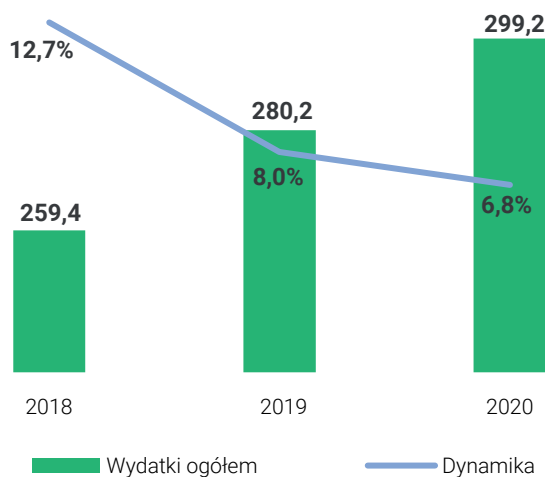


- Wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych
- Wydatki bez dochodów na realizację programów i projektów unijnych
- Dochody na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych
- Dochody bez dochodów na realizację programów i projektów unijnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa, 2021

**Rysunek 23.** Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa, 2021

Rysunek 24. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego

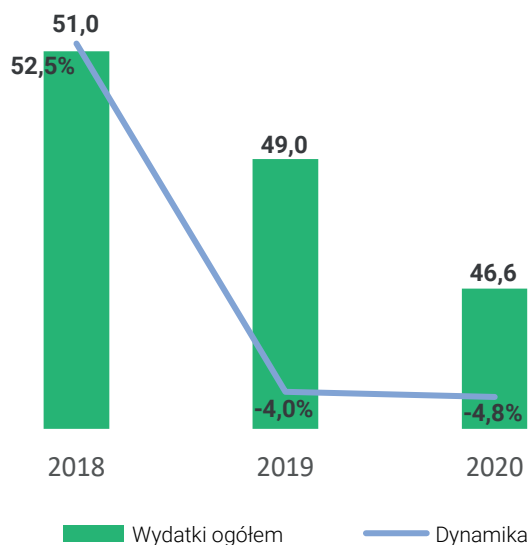
Źródło: Monitoring Branżowy, Analizy sektorowe, Departament Analiz Ekonomicznych PKO BP, Warszawa 2021

przełożenie w wysokości wynagrodzeń dla pracowników (co wyjaśnia zmiany we wpływach z podatków dochodowych).

Wzrosły natomiast pozostałe dochody, głównie na skutek przyznanych środków pomocowych ze stro-

ny państwa. Sytuacja pandemiczna i wynikające z niej zwiększone obowiązki sanitarne, zwiększyły wydatki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i zmieniły ich strukturę (patrz Rysunek 24, Rysunek 25).

Rysunek 25. Zmiana wydatków inwestycyjnych i ich dynamika w jednostkach samorządu terytorialnego



Źródło: Monitoring Branżowy, Analizy sektorowe, Departament Analiz Ekonomicznych PKO BP, Warszawa 2021

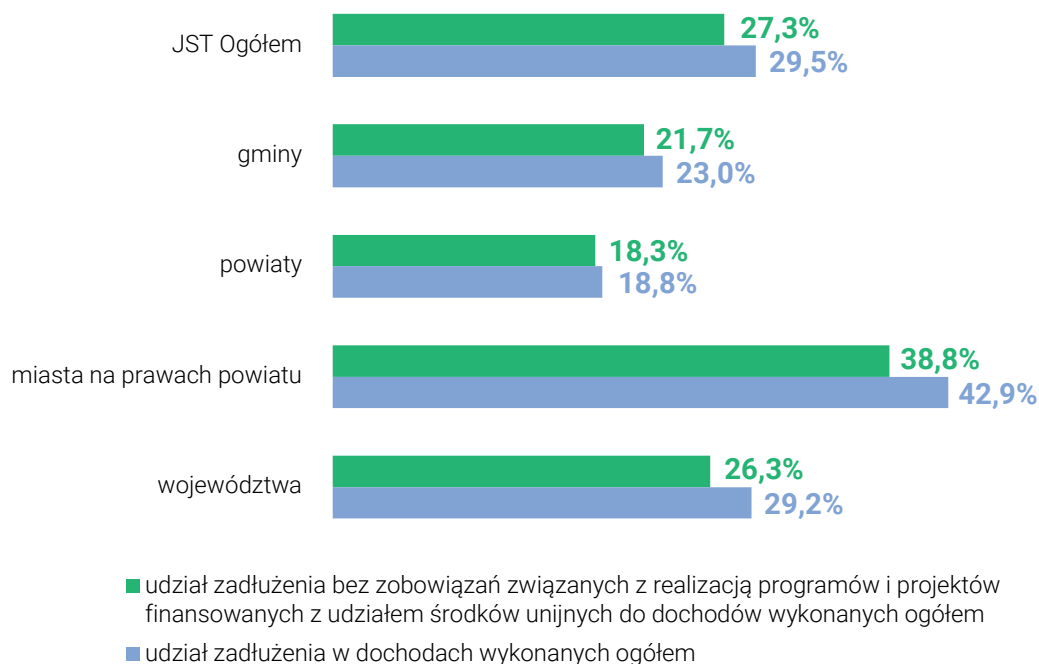
Rysunek 26. Struktura wydatków majątkowych w gminach w 2020 roku



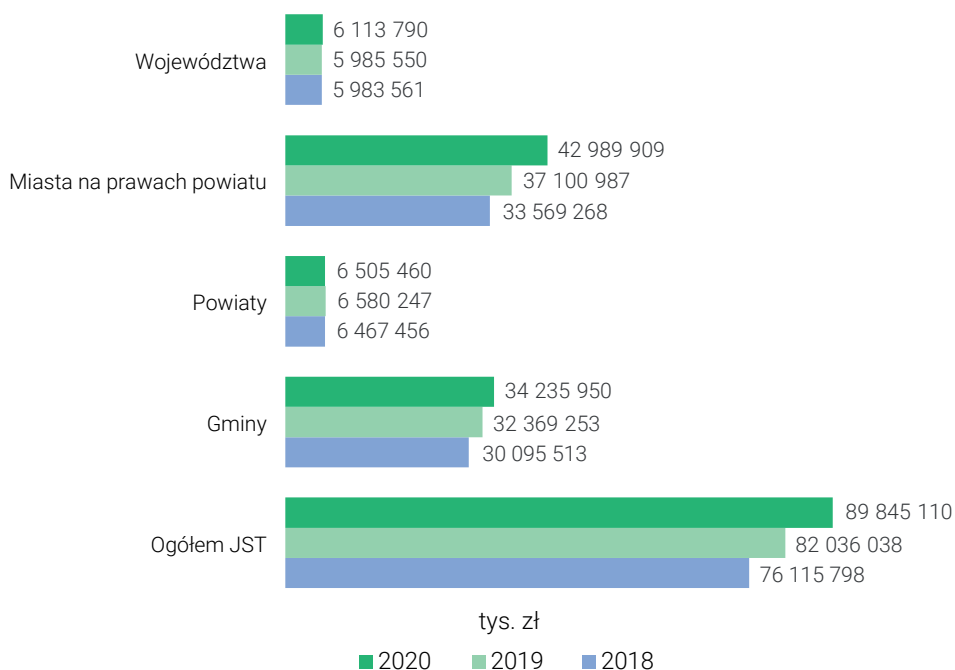
Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa, 2021

Zwiększenie wydatków bieżących spowodowało zmniejszenie wydatków inwestycyjnych. Największe wydatki majątkowe ponoszone na gminy związane są z transportem i łącznością (35,2%) oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska (18,9%) – patrz Rysunek 26.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że sytuacja pandemiczna w różnym stopniu dotknęła poszczególne rodzaje jednostek samorządów terytorialnego. Najmniej negatywnych skutków odczuły gminy wiejskie o charakterze rolniczym, najwięcej - duże miasta,

**Rysunek 27.** Udział zadłużenia JST w dochodach wykonywanych w 2020 roku

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa, 2021, s. 40

Rysunek 28. Zobowiązania według tytułów dłużnych w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 roku. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, Warszawa, 2021, s. 40

w których udział podatków związanych (w sposób bezpośredni lub pośredni) z prowadzeniem działalności gospodarczej w strukturze dochodów jednostki jest największy. Podmioty te znalazły się w trudnej

sytuacji, gdyż z jednej strony zobligowane są do realizacji zadań i usług publicznych zgodnie z potrzebami i oczekiwanym przez społeczeństwo standardem, a z drugiej zaś są ograniczane wysokością środków

finansowych będących w ich dyspozycji i obawą przed przekroczeniem indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (patrz Rysunek 27).

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z tytułów dłużnych z roku na rok systematycznie wzrasta, przy czym zjawisko to nasila się wraz ze wzrostem jednostki samorządu terytorialnego (patrz Rysunek 28).

Sytuacja finansowa jednostek samorządów terytorialnych sprawia, że możliwość realizacji zadań inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będzie zyskiwała na znaczeniu. Zjawisko to będzie tym bardziej widoczne, im wielkość potrzebnych inwestycji będzie większa (gminy miejskie, miasta) oraz im poszczególne jednostki sektora publicznego będą miały trudniejszy dostęp do środków unijnych, które są bezpośrednią alternatywą dla realizacji inwestycji w formule PPP.

4.4 Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji projektów w zakresie OZE przez jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym, gmina prowadzi działalność gospodarczą, której celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zapisy niniejszej ustawy zawierają katalog takich zadań, wśród których w pierwszej kolejności została wymieniona ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a także zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Prawo energetyczne dodatkowo nakłada na gminy obowiązek planowania i organizowania działań zmierzających do racjonalizacji zużycia energii i promocji rozwiązań zmniejszających zużycie energii na terenie gmin.

Środkiem do realizacji tego celu jest wymieniona w art. 6 ustawy o efektywności energetycznej „realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej”. Zastosowanie rozwiązań efektywnych energetycznie na budynkach infrastruktury publicznej ze względu na swoją spe-

cyfikę może i powinno być realizowane na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, sektor efektywności energetycznej jest jednym z sektorów, w których najczęściej zawarto umów PPP (obok sektora infrastruktury transportowej). Wartość zrealizowanych inwestycji jest jeszcze nadal stosunkowo niewielka (381 mln zł), co wskazuje na potencjał rozwojowy w tym zakresie. Potwierdzają to dane na temat zamierzeń inwestycyjnych PPP, w których projekty z zakresu efektywności energetycznej (14 zamierzeń) zajmują drugie miejsce pod względem ilości i wartości planowanych przedsięwzięć (po infrastrukturze transportowej oraz sporcie i turystyce).

Projekty PPP z sektora energetyki mogą polegać na zaprojektowaniu, budowie, zarządzaniu i utrzymaniu infrastruktury na odpowiednim poziomie, uzgodnionym zapisami umowy PPP. Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, dającego jednostkom sektora publicznego możliwość przeniesienia ryzyka zapewnienia gwarantowanego poziomu oszczędności energii cieplnej lub elektrycznej na podmiot prywatny, jest niezwykle atrakcyjne. Projekty te z reguły wymagają zastosowania nowoczesnych technik (dodatkowo przyjaznych środowisku), stąd możliwość wykorzystania know-how partnerów prywatnych wyspecjalizowanych w danym zakresie, a następnie zagwarantowanie przez nich utrzymania infrastruktury na odpowiednim poziomie gwarantującym jej funkcjonalność stanowi dodatkową korzyść.

Zastosowanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji projektów z sektora efektywności energetycznej jest korzystne z punktu widzenia pozyskania finansów jednostki publicznej. Przede wszystkim, taki sposób realizacji inwestycji nie wpływa na zwiększenie poziomu zadłużenia JST, a zaoszczędzone pieniądze (dzięki finansowaniu inwestycji przez podmiot prywatny) mogą zostać przeznaczone na wypłatę wynagrodzenia dla partnera prywatnego za utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą lub przekazane na realizację innej inwestycji. Przykładowo, w Żąbkach zmodernizowanie oświetlenia ulicznego pozwoliło na zmniejszenie o 70% wydatków na energię elektryczną zużywaną przez oświetlenie. Drugim powodem jest łatwiejsze uzyskanie bankowości projektu PPP z sektora energetycznego, ze względu na stosowany mechanizm wynagradzania oparty na opłacie za dostępność. Zewnętrznym źródłem finansowania projektów PPP jest nadal kredyt bankowy. Bank oceniając bankowość projektu ocenia wielkość i pewność przychodów generowanych przez projekt oraz zdolność jednostki samorządu do stałej

Rysunek 29. Liczba gmin stowarzyszonych w Stowarzyszeniu Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej



Źródło: Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej, http://sgpeo.pl/Gminy_czlonkowskie,5

wypłaty wynagrodzenia (jeśli mechanizm wynagrodzenia opiera się na opłacie za dostępność). Warto podkreślić, że projekty realizowane w formule PPP mogą korzystać ze współfinansowania ze środków unijnych {(tzw. projekty hybrydowe) (Odnawialne źródła energii w gospodarce komunalnej)}.

Innym obowiązkiem wynikającym wprost z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych dla samorządów terytorialnych o liczbie mieszkańców większej niż 50 000 jest zapewnienie częściowego udziału wśród pojazdów komunikacji miejskiej pojazdów o napędzie elektrycznym (tzw. zeroemisyjnych). Posiadanie pojazdów elektrycznych sprawia, że znaczenia nabiera możliwość wytwarzania energii elektrycznej wykorzystywanej do ładowania takich samochodów z odnawialnych źródeł, np. z wykorzystaniem instalacji fotowoltaicznych. Pozyskanie energii z instalacji fotowoltaicznej ma tę zaletę, że korzystają z bardzo obfitego źródła energii słonecznej i nie wymagają specjalnych warunków do ich instalacji. Ze względu jednak na zróżnicowanie zapotrzebowania na energię w ciągu roku i ewentualne problemy z jej przesyłaniem do operatora, warto przeanalizować możliwość pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł za pomocą pomp ciepła. W takich przypadkach ważne jest

określenie potrzeb energetycznych poszczególnych obiektów infrastruktury publicznej oraz potencjału danego np. przez ciepło zawarte w ściekach. Należy również zwrócić uwagę na możliwości energetyczne, które daje retencja wody (Odnawialne źródła energii w gospodarce komunalnej).

Jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminy, w pierwszej kolejności powinny rozważyć możliwość korzystania z odnawialnych źródeł energii w obiektach, w których wytwarzana energia konsumowana jest na bieżąco. Pozwoli to na minimalizowanie kosztów związanych z magazynowaniem lub oddawaniem energii do systemu dystrybucyjnego. Takie podejście jest szczególnie ważne w przypadku korzystania z instalacji fotowoltaicznych, które najczęściej produkują wtedy, gdy placówki publiczne – takie jak szkoły, przedszkola czy biblioteki – zgłaszają najmniejsze zapotrzebowanie na energię. Natomiast w takich obiektach jak oczyszczalnie ścieków, placówki służby zdrowia czy infrastruktura drogowa energia ze źródeł odnawialnych może być wykorzystywana na bieżąco. Możliwe jest także wykorzystanie OZE w mieszkalnictwie komunalnym i w ten sposób zmniejszenie kosztów ich utrzymania dla JST (Odnawialne źródła energii w gospodarce komunalnej).

Środki finansowe na realizację projektów OZE, samorządy mogą również pozyskać z programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

O zainteresowaniu gmin odnawialnymi źródłami energii świadczy powstanie Stowarzyszenia Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej, którego członkowie pochodzą z różnych rejonów Polski (patrz Rysunek 29).

Samorządy stają się także członkami klastrów energii, aby w ten sposób móc pozyskać energię ze źródeł odnawialnych po atrakcyjnych cenach. Klustry energii to porozumienie działających lokalnie podmiotów zajmujących się wytwarzaniem, konsumpcją, magazynowaniem i sprzedażą: energii elektrycznej, ciepła, chłodu, energii elektrycznej w transporcie oraz paliw (Ministerstwo Aktywów Państwowych 2021). Ich funkcjonowanie sprzyja poprawie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego w sposób zapewniający uzyskanie efektywności

ekonomicznej, w sposób przyjazny dla środowiska zapewniając optymalne warunki organizacyjne, prawne i finansowe. W skład klastra może wchodzić maksymalnie pięć gmin.

W popularyzacji wykorzystania formuły PPP w realizacji projektów związanych z odnawialnymi źródłami energii niezwykle istotne znaczenie ma etap wymiany doświadczeń. W ramach takich spotkań uczestnicy mogą dowiedzieć się, że dane rozwiązanie istnieje oraz że warto z niego korzystać.

4.5 Ryzyka związane z realizacją projektu z zakresu OZE w formule PPP

Realizacji projektów z zakresu energii odnawialnej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego towarzyszą pewne ryzyka. Zestawienie przykładowych ryzyk zawiera Tabela 4.

Tabela 4. Przykładowe ryzyka związane z realizacją projektów OZE w formule PPP

Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
FOTOWOLTAIKA			
Zakup terenu	Ryzyko wyboru odpowiedniego terenu dla realizacji projektu, pozyskanie prawa własności, sprawdzenie warunków geofizycznych. Czynniki ryzyka: zabezpieczenie dostępu do terenu, plan zagospodarowania terenu, warunki archeologiczne, zanieczyszczenia, ukryte wady.	Partner prywatny	Jak najpełniejsze rozpoznanie ryzyka związanego z zabezpieczeniem terenu i ograniczeniami terenowymi mającymi wpływ na realizację projektu. Prywatny Partner powinien w jak największym stopniu przenieść ryzyko na wykonawcę generalnego. Zapewnienie, że wykonawca przestrzega wszelkich obowiązujących pozwoleń poprzez włączenie odpowiednich zobowiązań do umów o roboty budowlane. Wykonanie badań geologicznych oraz oceny środowiskowej i społecznej (ankiety). Sprawdzenie roszczeń do terenu.
Środowiskowe i społeczne	Ryzyko istniejących ukrytych warunków środowiskowych wpływających na projekt. Ryzyko spowodowania szkód dla środowiska lub społeczności lokalnych.	Partner prywatny	Zapewnienie, że wykonawca przestrzega wszelkich obowiązujących pozwoleń i zgód poprzez włączenie odpowiednich zobowiązań do umów o roboty budowlane. Przygotowanie do zarządzania społecznymi skutkami budowy i eksploatacji, przed i w trakcie realizacji projektu.



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Ryzyko projektowe	Ryzyko, że projekt nie został zaprojektowany odpowiednio do wymaganego celu. Czynniki ryzyka: studium wykonalności, zatwierdzanie projektów, zmiany w projekcie.	Partner prywatny	Przeniesienie zobowiązań i odpowiedzialności za prawidłowość projektu na wykonawcę poprzez włączenie odpowiednich zapisów do umowy.
Ryzyko budowlane	Czynniki ryzyka: spory pracownicze, zarządzanie projektem, awarie podczas uruchomienia, standardy zapewnienia jakości, wadliwy materiał, ukryte wady, spory z podwykonawcami/ niewypłacalność.	Partner prywatny	Przeniesienie ryzyka na wykonawców w ramach umowy na wykonawstwo lub umowy na obsługę i konserwację. Korzystanie z ubezpieczeń (również w zakresie transportu materiałów – panele fotowoltaiczne). Przeniesienie ryzyka i odpowiedzialności za transport materiałów na wykonawcę generalnego w ramach umowy.
Ryzyko związane z ukończeniem projektu (w tym ryzyko opóźnienia i przekroczenia kosztów)	Ryzyko oddania aktywów do użytku w terminie i bez przekroczenia budżetu.	Partner prywatny	Uwzględnienie w umowie z wykonawcą kwoty kary umownej za zwłokę w wysokości kary umownej, którą partner prywatny jest zobowiązany zapłacić zamawiającemu na podstawie umowy o zakup energii.
Ryzyko wydajności/ ceny	Ryzyko, że zasób nie będzie w stanie osiągnąć parametrów zgodnych ze specyfikacją wyjściową oraz, że koszty osiągnięcia tych parametrów będą za wysokie.	Partner prywatny	Uwzględnienie w umowach o roboty budowlane i eksploatacyjne odpowiednich gwarantowanych poziomów wydajności oraz odszkodowania za nieosiągnięcie tych poziomów.
Ryzyko popytu	Dostępność pod względem ilości i jakości zasobów lub nakładów do projektu lub popytu na produkt lub usługi.	Wspólne ryzyko	Zapewnienie priorytetowego dostępu do systemu elektroenergetycznego dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych (zachęta do korzystania ze źródeł odnawialnych). Stosowanie elastycznych systemów wytwarzania, by dostosować produkcję energii do popytu. Magazynowanie energii, a następnie wykorzystanie jej do zaspokojenia szczytowego zapotrzebowania systemu.
Ryzyko konserwacji	Ryzyko związane z utrzymaniem aktywów w zgodności z wymaganiami i standardami oraz specyfikacją przez cały czas trwania projektu.	Partner prywatny	Przeniesienie obowiązku utrzymania aktywów w zgodności ze specyfikacją i standardami na wykonawcę umowy na obsługę i konserwację, aby zapewnić, że system pozostaje w wymaganym stanie przez cały okres realizacji projektu.



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Ryzyko siły wyższej	Ryzyko wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń, na które strony nie mają wpływu i które opóźnią lub uniemożliwią realizację projektu.	Wspólne ryzyko	Zwolnienie partnera prywatnego z wykonywania zobowiązań wynikających z umowy sprzedaży energii w okresie działania siły wyższej. Ograniczenia ryzyka ponoszenia kosztów i strat wynikających z działania siły wyższej poprzez ubezpieczenie.
Ryzyko strategiczne	Czynniki ryzyka: zmiana w akcjonariacie partnera prywatnego, konflikty interesów pomiędzy akcjonariuszami partnera prywatnego.	Partner prywatny	Przy tworzeniu struktury spółki projektowej partner prywatny może rozważyć zastosowanie struktury spółki holdingowej, posiadającej udziały w spółce projektowej. Każdą zmianę przeniesienia udziałów w projekcie można wówczas dokonać na poziomie spółki holdingowej. Czasowe ograniczenie przez zamawiającego możliwości zmiany udziałów partnera prywatnego. Ochrona interesów akcjonariuszy poprzez mechanizmy zawarte w umowie wspólników partnera prywatnego.
Ryzyko technologiczne	Ryzyko, że nowa technologia nieoczekiwanie wyprze dotychczasową technologię wykorzystywaną w projektach fotowoltaicznych.	Wspólne	Zobowiązanie wykonawców i dostawców do unowocześniania technologii w trakcie realizacji projektu, poprzez zapisy w umowie.
ELEKTROWNIE WODNE			
Zakup terenu	Ryzyko wyboru odpowiedniego terenu dla realizacji projektu, pozyskanie prawa własności, sprawdzenie warunków geofizycznych. Czynniki ryzyka: zabezpieczenie dostępu do terenu, plan zagospodarowania terenu, warunki archeologiczne, zanieczyszczenia, ukryte wady	Partner prywatny	Jak najpełniejsze rozpoznanie ryzyka związanego z zabezpieczeniem terenu i ograniczeniami terenowymi mającymi wpływ na realizację projektu. Prywatny partner powinien w jak największym stopniu przenieść ryzyko na wykonawcę generalnego. Zapewnienie, że wykonawca przestrzega wszelkich obowiązujących pozwoleń i zgód poprzez włączenie odpowiednich zobowiązań do umów o roboty budowlane.
		Podmiot publiczny	Wykonanie badań geologicznych oraz oceny środowiskowej i społecznej (ankiety). Sprawdzenie czy nie ma roszczeń do terenu i odpowiednie zarządzanie prawa od gruntów (szczególnie istotne przy projektach wymagających relokacji mieszkańców).



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Środowiskowe i społeczne	Ryzyko spowodowania szkód dla środowiska lub społeczności lokalnych.	Partner prywatny	Zapewnienie, że wykonawca przestrzega wszelkich obowiązujących pozwoleń i zgód poprzez włączenie odpowiednich zobowiązań do umów o roboty budowlane. Przygotowanie do zarządzania społecznymi skutkami budowy i eksploatacji, przed i w trakcie realizacji projektu.
Ryzyko projektowe	Ryzyko, że projekt nie został zaprojektowany odpowiednio do wymaganego celu. Czynniki ryzyka: studium wykonalności, zatwierdzanie projektów, zmiany w projekcie	Partner prywatny	Przeniesienie zobowiązań i odpowiedzialności za prawidłowość projektu na wykonawcę poprzez włączenie odpowiednich zapisów do umowy.
Ryzyko budowlane	Czynniki ryzyka: spory pracownicze, zarządzanie projektem, awarie podczas uruchomienia, standardy zapewnienia jakości, wadliwy materiał, ukryte wady, spory z podwykonawcami/ niewypłacalność.	Partner prywatny	Przeniesienia ryzyka na wykonawców w ramach umowy na wykonawstwo. Wymaganie od partnera prywatnego doświadczenia w branży. Dodatkowe zabezpieczenia, np. przez gwarancje spółki nadrzędnej.
Ryzyko związane z ukończeniem projektu (w tym ryzyko opóźnienia i przekroczenia kosztów)	Ryzyko oddania aktywów do użytku w terminie i bez przekroczenia budżetu.	Partner prywatny	Uwzględnienie w umowach o roboty budowlane i eksploatacyjne odpowiednich gwarantowanych poziomów wydajności oraz odszkodowania za nieosiągnięcie tych poziomów.
Ryzyko wydajności/ ceny	Ryzyko, że zasób nie będzie w stanie osiągnąć parametrów zgodnych ze specyfikacją wyjściową oraz, że koszty osiągnięcia tych parametrów będą za wysokie.	Partner prywatny	Uwzględnienie w umowach o roboty budowlane i eksploatacyjne odpowiednich gwarantowanych poziomów wydajności oraz odszkodowania za nieosiągnięcie tych poziomów. Wykonawcy eksploatacji i konserwacji mogą odpowiadać za słabe wyniki, ale limity odpowiedzialności mogą być skromne w porównaniu z poniesioną stratą.
Ryzyko związane z zasobami	Ryzyko przerwania dostaw nakładów lub zasobów wymaganych do funkcjonowania projektu.	Partner prywatny	Właściwe przygotowanie założeń hydrologicznych w oparciu o kilkuletnie gromadzenie i analizę danych hydrologicznych.
		Podmiot publiczny	Ryzyko partnera prywatnego może być ograniczone poprzez umowę zapewniającą pobieranie przez niego opłaty za dostępność w przypadku czasowego braku zasobów wody.



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Ryzyko popytu	Dostępność pod względem ilości i jakości zasobów lub nakładów do projektu lub popytu na produkt lub usługi.	Wspólne ryzyko	Zarówno partner prywatny, jak i podmiot publiczny muszą przeprowadzić pełną analizę i ocenę zapotrzebowania.
Ryzyko konserwacji	Ryzyko związane z utrzymaniem aktywów w zgodności z wymaganiami oraz standardami i specyfikacją przez cały czas trwania projektu.	Partner Prywatny	Uwzględnienie w umowie na zakup energii okresów wyłączenia remontowego elektrowni. Przeniesienie obowiązku utrzymania aktywów w zgodności ze specyfikacją i standardami na wykonawcę umowy na obsługę i konserwację.
Ryzyko siły wyższej	Ryzyko wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń, na które strony nie mają wpływu i które opóźnią lub uniemożliwią realizację projektu.	Wspólne ryzyko	Ograniczenia ryzyka ponoszenia kosztów i strat wynikających z działania siły wyższej poprzez ubezpieczenie.
Ryzyko zmiany przepisów/ regulacji	Ryzyko wpływu zmiany prawa i przepisów na zdolność realizacji projektu oraz cenę, za jaką można utrzymać zgodność z wymaganiami prawnymi. Zmiana opodatkowania.	Wspólne ryzyko	Taryfa może podlegać mechanizmowi regulacji rynkowej, co zapewnia pewien stopień ochrony przed zmianami prawa. Zamawiający ma obowiązek dołożyć wszelkich starań, aby zminimalizować i złagodzić skutki zmiany prawa dla projektu.
Ryzyko strategiczne	Zmiana w akcjonariacie partnera prywatnego. Konflikty interesów pomiędzy akcjonariuszami partnera prywatnego	Partner prywatny	Przy tworzeniu struktury spółki projektowej Partner Prywatny może rozważyć zastosowanie struktury spółki holdingowej, posiadającej udziały w spółce projektowej. Każdą zmianę przeniesienia udziałów w projekcie można wówczas dokonać na poziomie spółki holdingowej. Czasowe ograniczenie przez Zamawiającego możliwości zmiany udziałów Partnera Prywatnego.
DYSTRYBUCJA GAZU ZIEMNEGO			
Zakup terenu	Ryzyko wyboru odpowiedniego terenu dla realizacji projektu, pozyskanie prawa własności, sprawdzenie warunków geofizycznych. Czynniki ryzyka: zabezpieczenie dostępu do terenu, plan zagospodarowania terenu, warunki archeologiczne, zanieczyszczenia, ukryte wady.	Wspólne ryzyko	Zamawiający powinien dokonać szczegółowej oceny gruntowej, środowiskowej i społecznej oraz ujawnić takie informacje partnerowi prywatnemu w ramach procedury przetargowej. Ograniczenie ryzyka dzięki częściowemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury. Zamawiający powinien umożliwić partnerowi prywatnemu w trakcie procesu przetargowego przeprowadzenie własnych badań terenów i istniejącego majątku. Jak najpełniejsze rozpoznanie ryzyka związanego z zabezpieczeniem terenu i ograniczeniami terenowymi mającymi wpływ na realizację projektu, w tym ryzyka ingerencji w sieć rurociągów.



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Środowiskowe i społeczne	Ryzyko istniejących ukrytych warunków środowiskowych wpływających na projekt. Ryzyko spowodowania szkód dla środowiska lub społeczności lokalnych.	Partner prywatny	Zamawiający powinien przeprowadzić dokładną ocenę stanu środowiska naturalnego terenu i istniejącego majątku oraz ujawnić partnerowi prywatnemu wszystkie znane problemy środowiskowe. Zamawiający może zweryfikować plany środowiskowe przedstawione przez partnera prywatnego, pod kątem właściwego zarządzania ryzykiem przedsięwzięcia.
Ryzyko projektowe	Ryzyko, że projekt nie został zaprojektowany odpowiednio do wymaganego celu. Czynniki ryzyka: studium wykonalności, zatwierdzanie projektów, zmiany w projekcie.	Partner prywatny	Przeniesienie zobowiązań i odpowiedzialności za prawidłowość projektu na wykonawcę poprzez włączenie odpowiednich zapisów do umowy. Zamawiający powinien określić minimalne specyfikacje funkcjonalne / wydajnościowe dla obiektu. Zapewnienie zgodności projektu z wymogami prawa i regulacjami dla gazu.
Ryzyko budowlane	Czynniki ryzyka: spory pracownicze, zarządzanie projektem, awarie podczas uruchomienia, standardy zapewnienia jakości, wadliwy materiał, ukryte wady, spory z podwykonawcami, niewypłacalność.	Partner prywatny	Wymaganie od partnera prywatnego doświadczenia w branży. Korzystanie z ubezpieczenia.
Ryzyko związane z ukończeniem projektu (w tym ryzyko opóźnienia i przekroczenia kosztów)	Ryzyko oddania aktywów do użytku w terminie i bez przekroczenia budżetu.	Partner prywatny	Dopuszczenie przeprowadzenia odbiorów częściowych, gdy cały projekt nie jest jeszcze gotowy.
Ryzyko wydajności/ceny	Ryzyko, że zasób nie będzie w stanie osiągnąć parametrów zgodnych ze specyfikacją wyjściową oraz, że koszty osiągnięcia tych parametrów będą za wysokie.	Partner prywatny	Uwzględnienie w projekcie odpowiednich gwarantowanych poziomów wydajności oraz odszkodowania za nieosiągnięcie tych poziomów. Zamawiający odpowiada za opracowanie osiągalnych standardów w oparciu o krajowe i międzynarodowe normy gazowe, odpowiednie dane rynkowe oraz wymagania i cele polityki.
Ryzyko popytu	Dostępność pod względem ilości i jakości zasobów lub nakładów do projektu lub popytu na produkt lub usługi.	Wspólne ryzyko	Ryzyko związane z zasobami jest niewielkie, ponieważ projekty opierają się na współpracy z dostawcami zewnętrznymi, na których spoczywa odpowiedzialność dostaw gazu.



Kategoria	Opis ryzyka	Podmiot ponoszący ryzyko	Ograniczanie ryzyka
Ryzyko konserwacji	Ryzyko związane z utrzymaniem aktywów w zgodności z wymaganiami oraz standardami i specyfikacją przez cały czas trwania projektu.	Partner prywatny	Zastosowanie zapisów przewidujących ocenę stanu obiektu w ciągu ostatnich kilku lat projektu. Partner prywatny będzie wówczas zobowiązany do przeprowadzenia wszelkich prac naprawczych niezbędnych do zapewnienia, że obiekt spełnia wymagane standardy w dniu przekazania zamawiającemu.
Ryzyko siły wyższej	Ryzyko wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń, na które strony nie mają wpływu i które opóźnią lub uniemożliwią realizację projektu.	Wspólne ryzyko	Obniżenie progów wymaganej wydajności w okresie działania siły wyższej. Ograniczenia ryzyka ponoszenia kosztów i strat wynikających z działania siły wyższej poprzez ubezpieczenie.
Ryzyko strategiczne	Zmiana w akcjonariacie partnera prywatnego. Konflikty interesów pomiędzy akcjonariuszami partnera prywatnego	Partner prywatny	Czasowe ograniczenie przez zamawiającego możliwości zmiany udziałów partnera prywatnego. Ochrona interesów akcjonariuszy poprzez mechanizmy zawarte w umowie wspólników partnera prywatnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Allocating Risks PPP Contracts*, The Global Infrastructure Hub Ltd 2016, s. 123–204.

Realizacja projektów z zakresu OZE przy wykorzystaniu formuły PPP – case study



5.1 Polski rynek oświetlenia ulicznego

Polski rynek oświetleniowy charakteryzuje się stosunkowo wysokimi kosztami utrzymania. Modernizacja oświetlenia miejskiego lub/i gminnego polegająca na wprowadzeniu inteligentnych systemów zarządczych jest szansą na poprawę efektywności energetycznej oraz kosztowej. Takie inwestycje najkorzystniej jest realizować w partnerstwie publiczno-prywatnym, gdyż realizacja inwestycji w tej formule gwarantuje współpracę z podmiotem prywatnym wyspecjalizowanym w tym zakresie. W ramach realizacji formuły PPP takie przedsiębiorstwa są zaangażowane w projekt na etapie prowadzenia prac projektowych, modernizacyjnych oraz późniejszego utrzymania w sprawności i funkcjonalności systemu oświetlenia oraz zarządzania nim.

Dodatkowym argumentem za realizacją inwestycji w formule PPP jest możliwość przeniesienia na podmiot prywatny odpowiedzialności za bezpieczną eksploatację systemu oświetlenia i wymóg zapewnienia maksymalnej wydajności tego systemu, co biorąc pod uwagę długookresowość zwartych umów, nabiera na znaczeniu. Taki model współpracy opiera się na umowie z gwarancją efektu energetycznego (ang. Energy Performance Contracting, EPC), zgodnie z którą dostawcą środków poprawy efektywności energetycznej jest przedsiębiorca (podmiot prywatny), a beneficjent spłaca środki według określonego w umowie harmonogramu zależnego od osiągniętego poziomu poprawy efektywności energetycznej, gwarantowanego przez ESCO (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016).

5.1.1 Finansowanie projektów PPP z funduszy Unii Europejskiej

Projekty polegające na poprawie efektywności energetycznej (w tym: oświetlenia dróg publicznych) mogą korzystać z dofinansowania z funduszy unijnych (tzw. hybrydowe PPP). Proces składania i rozpatrywania wniosku o dofinansowanie określonego projektu PPP jest złożony i długotrwały. Ponieważ na etapie zawierania umowy PPP nie ma pewności, czy instytucja unijna przyzna dofinansowanie na realizację danego przedsięwzięcia, dlatego w umowach PPP powinny być zawarte klauzule mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego inwestycji po stronie podmiotu publicznego. Jeżeli

wniosek o dofinansowanie zostanie odrzucony, wówczas podmiot publiczny może oczekiwać od partnera prywatnego złożenia oświadczenia, że pozyska środki na sfinansowanie inwestycji. Partner prywatny może przykładowo uzyskać promesę banku o możliwości przyznania kredytu w określonej wysokości, aby uprawdopodobnić swoje oświadczenie składane w umowie. W umowach PPP może zostać zawarta także klauzula przewidująca wcześniejszą spłatę zobowiązań podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego w sytuacji, gdy podmiot publiczny jednak uzyska dofinansowanie ze środków unijnych. Klauzula taka została umieszczona w umowie PPP zawartej przez gminę Radzionków. Zgodnie z nią, w przypadku całkowitej spłaty zobowiązań, od roku następnego po roku, w którym ta spłata nastąpiła, wynagrodzenie partnera prywatnego za świadczenie kompleksowej usługi oświetleniowej zostanie pomniejszone o koszty utrzymania infrastruktury oświetleniowej, tj. koszty eksploatacji, konserwacji zarządzania i sterowania oświetleniem ulicznym. W przypadku częściowej spłaty zobowiązań, koszty utrzymania infrastruktury oświetleniowej zostaną proporcjonalnie obniżone na podstawie porozumienia stron.

Z drugiej strony, podmiot publiczny musi liczyć się ze wzrostem opłaty, którą będzie uiszczał partnerowi prywatnemu w postaci opłaty za dostępność (opłaty eksploatacyjnej), ponieważ będzie ona uwzględniała koszty kredytu udzielonego partnerowi prywatnemu, w sytuacji braku przyznania środków z Unii Europejskiej.

5.1.2 Przepisy z zakresu prawa podatkowego

Znaczny stopień skomplikowania przepisów podatkowych oraz częste zmiany w tym obszarze sprawiają, że aspekty podatkowe wymagają szczególnej uwagi na każdym etapie projektu PPP, gdyż generują dodatkowe koszty przedsięwzięcia. Analizy podatkowe są trudnym zadaniem, ze względu na fakt, iż większość ustaw podatkowych nie reguluje wprost zagadnień związanych z realizacją projektów w formule PPP. Sama ustawa o PPP i ustawa o umowie koncesji, na podstawie której realizowane są tego typu projekty infrastrukturalne (np. w sektorze efektywności energetycznej), także nie zawierają przepisów, określających prawa i obowiązki podatkowe podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Konieczne jest zatem, przeprowadzanie indywidualnych analiz w tym zakresie.



Ważne jest także, by w trakcie trwania całego projektu monitorować zmiany legislacyjne mogące mieć wpływ na realizację projektu.

W projektach PPP, w których przedmiotem jest budowa lub modernizacja oświetlenia ulicznego, szeregi wątpliwości dotyczy podatku od nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu stosowania zwolnienia z opodatkowania urządzeń świetlnych (latarni). Ustawa o podatku od nieruchomości uzależnia zastosowanie tego przywileju podatkowego od dwóch zasadniczych przesłanek. Latarnie muszą znajdować się w pasie drogowym drogi publicznej i nie mogą być związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad

płatnych. Zatem urządzenia świetlne usytuowane w pasie drogi publicznej i służące prowadzeniu działalności gospodarczej (poza wyżej wskazanym przypadkiem), powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016).

Przy projektach PPP wątpliwości dotyczą także poprawności rozliczeń podatku od towarów i usług (VAT). Pojawiają się one przede wszystkim na etapie ustalania, czy podmiot publiczny będzie podatnikiem podatku od towarów i usług, co jest zależne od zakresu wykonywanych przez niego czynności. Podmioty publiczne nie uzyskują przymiotu podatnika VAT, jeżeli wykonują zadania, dla potrzeb których

Tabela 5. Podział zadań i ryzyka w przedsięwzięciach PPP w sektorze Efektywności Energetycznej zakończonych podpisaniem umowy o PPP.

	Podmiot publiczny	Partner prywatny
Ryzyko budowy		
Projektowanie		●
Uzyskanie decyzji administracyjnych, pozwoleń, zezwoleń		●
Sfinansowanie przedsięwzięcia		●
Terminowe i należyte przeprowadzenie termomodernizacji		●
Dostępność materiałów, dostaw i usług, wzrost ich kosztów		●
Pojawienie się nowych technologii		●
Podwykonawcy		●
Wniesienie wkładu własnego	●	
Ryzyko geologiczne, archeologiczne, szkody górnicze	●	
Pozyskanie i rozliczenie ewentualnego zewnętrznego dofinansowania (np. NFOŚiGW)	●	
Ryzyko dostępności		
Zagwarantowanie wymaganego poziomu oszczędności		●
Zarządzanie energią i/lub mediami		●
Prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania energią		●

Źródło: Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne. Dobre praktyki PPP. Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

zostały powołane (np. zadania własne gminy z zakresu użyteczności publicznej). Natomiast w przypadku, gdy prowadzą dostawę towarów lub świadczą usługi za wynagrodzeniem na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych, posiadają status podatnika VAT. Uzyskanie takiego statusu przez podmiot publiczny wpływa na możliwość odliczenia przez niego podatku VAT z tytułu nabywania towarów i usług (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016).

5.1.3 Zarządzanie ryzykiem

Przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane w formule PPP są narażone na wiele rodzajów ryzyka, co wynika z ich długoterminowego charakteru i wysokiego stopnia skomplikowania. Odpowiednie podejście do procesu zarządzania ryzykiem, którego istotnym elementem jest podział ryzyka jest zatem niezwykle istotne w realizacji projektów.

Dla każdego projektu powinno się określić kluczowe rodzaje ryzyka, czyli takie, których prawdopodobieństwo wystąpienia ocenia się jako co najmniej możliwe, a konsekwencje wystąpienia jako wysokie.

W większości projektów PPP w zakresie efektywności energetycznej, a zwłaszcza przy modernizacji oświetlenia ulicznego, partner prywatny ponosi większą część ryzyka budowy i dostępności. Natomiast ryzyko popytu leży głównie po stronie podmiotu publicznego.

5.3 Projekt osiągnięcia oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków

Gmina Radzionków, leżąca w województwie śląskim, przystąpiła do umowy PPP ze spółką Energa Oświetlenie w 2014 roku, decydując się na modernizację oświetlenia ulicznego. Okres umowy wynosi 11,5 roku, a wartość brutto 8 402 343,59 zł. Bardzo zły stan oświetlenia w mieście i brak wolnych środków na jego usprawnienie, to główne przyczyny decyzji o skorzystaniu z formuły PPP.

Zadaniem partnera prywatnego była pełna wymiana oświetlenia ulicznego (zastosowanie opraw LED) oraz utrzymywanie zmodernizowanej sieci oświetleniowej przez okres 10 lat. Gmina Radzionków była

pierwszą gminą w Polsce, która zdecydowała się na modernizację sieci oświetlenia ulicznego w tej formule i jako pierwsza posiada 100% własności nad siecią oświetlenia.

Największe korzyści z PPP z perspektywy podmiotu publicznego (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016):

- ▶ obniżenie w zużyciu energii elektrycznej – oszczędność na poziomie 70%;
- ▶ wykonanie inwestycji w pełnym zakresie (na terenie całej gminy);
- ▶ 100% majątku oświetleniowego, po realizacji inwestycji, stanowi własność gminy;
- ▶ inwestycja nie powiększa długu publicznego.

Dodatkowe korzyści:

- ▶ poprawa bezpieczeństwa na drogach zarówno dla kierowców, jak i pieszych poprzez zwiększenie widoczności i doświetlenie przejść dla pieszych;
- ▶ obniżenie kosztów utrzymania infrastruktury oświetleniowej i zużycia energii elektrycznej;
- ▶ uregulowanie stanu własnościowego oświetlenia drogowego

Na wynagrodzenie partnera prywatnego składa się (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016):

- ▶ wynagrodzenie za zaprojektowanie i wybudowanie sieci oświetlenia ulicznego ze sporządzeniem projektów, dokumentacji i uzyskaniem niezbędnych uzgodnień oraz zezwoleń 7 273 091,84 zł (płatne w 40 transzach po 181 827,29 zł każda);
- ▶ wynagrodzenie za świadczenie kompleksowej usługi oświetleniowej tj.:
 - utrzymanie wybudowanej infrastruktury oświetlenia ulicznego, tj. zarządzanie, eksploataowanie i sterowanie siecią oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków w wysokości 232 174,80 zł;
 - zaopatrywanie sieci oświetlenia ulicznego w energię elektryczną w okresie trwania umowy w wysokości 897 076,95 zł.



Analiza przedrealizacyjna

W pierwszym etapie przeprowadzono inwentaryzację oświetlenia drogowego będącego własnością gminy Radzionków. W październiku 2013 roku zlecono wykonanie technicznej inwentaryzacji całości oświetlenia drogowego z podziałem na stan własnościowy, ulice, klasy dróg, zainstalowaną moc urządzeń. Przed wszczęciem postępowania przeprowadzono we własnym zakresie badanie wykonalności projektu. Przygotowany i przeprowadzony został także test rynku potencjalnych partnerów prywatnych. Dokonano również analizy potencjalnych rodzajów ryzyka, a także oszacowano potencjalne oszczędności w kosztach utrzymania wybudowanej infrastruktury oświetleniowej, co niezbędne było do potwierdzenia zasadności realizacji inwestycji w formule PPP oraz stanowiło podstawę do negocjacji z potencjalnymi partnerami prywatnymi.

W postępowaniu przetargowym wzięło udział pięciu potencjalnych partnerów prywatnych. Głównym kryterium oceny ofert była cena (40%), a następnymi gwarantowane oszczędności energii elektrycznej i cena sprzedaży energii elektrycznej (po 20%). Do chwili obecnej realizacja zapisów umowy PPP przebiega bez zakłóceń.

Zgodnie z zawartą umową PPP (Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne, 2016):

- ▶ Zużycie bazowe (za rok 2013) wynosiło 961,251 MWh/rok.

- ▶ Gwarantowana oszczędność w zużyciu energii to 672,876 MWh/rok.

- ▶ Planowane zużycie – 288,375 MWh/rok.

W 2016 roku:

- ▶ Rzeczywiste zużycie energii wyniosło 360,018 MWh/rok.
- ▶ Oszczędności były zatem niższe od gwarantowanych o 71,643 MWh/rok.

Zgodnie z umową Energa Oświetlenie zapłaciła karę z tytułu nieosiągnięcia oszczędności gwarantowanych w wysokości 5 000,00 zł i rekompensatę w wysokości nadwyżki zużycia energii elektrycznej, tj. $71,643 \text{ MWh/rok} \times 293,27 \text{ zł/MWh} = 21\,010,74 \text{ zł}$, łącznie 26 010,74 zł.

Gmina uzyskała dofinansowanie projektu ze środków Unii Europejskiej w wysokości 4 535 586,91 zł, co stanowi prawie 77% wartości całej inwestycji. Pozwoliło to na wcześniejszą spłatę należności wobec partnera prywatnego.

Skorzystanie z formuły PPP przy modernizacji oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków dało możliwość realizacji inwestycji bez zwiększenia zadłużenia gminy i przy zachowaniu efektywności kosztowej inwestycji.



Wnioski i rekomendacje





Przeprowadzone badanie pozwoliło na wyciągnięcie następujących wniosków i wydanie rekomendacji:

- 1) Partnerstwo publiczno-prywatne jest atrakcyjną i korzystną dla obu stron formą realizacji zadań i usług publicznych. Dla podmiotu prywatnego oznacza nowe źródło potencjalnych przychodów, które w przypadku zastosowania mechanizmu wynagrodzenia opartego na opłacie za dostępność gwarantuje mu stabilny i stały dochód w długim okresie. Dla strony publicznej jest szansą na realizację zadań publicznych bez zwiększania poziomu swojego zadłużenia i przy rozłożeniu wydatków związanych z inwestycją w długim okresie.
- 2) Kluczem do sukcesu projektu PPP jest zrozumienie jego istoty, która polega na podziale zadań i ryzyk, a nie na ich przerzucaniu. Jest to proces szukania rozwiązań, które będą korzystne dla obu stron. Wymaga to jednak od obu partnerów aktywnego słuchania argumentów drugiej strony i szukania wspólnych, satysfakcjonujących obu partnerów wariantów realizacji inwestycji. Strona publiczna powinna zrozumieć, że realizacja projektu w formule PPP od formuły tradycyjnej różni się przede wszystkim tym, że strona publiczna nie zleca wykonania projektu i nie rozlicza wykonawcy z jego realizacji, ale aktywnie włącza się w proces wykonania inwestycji na każdym etapie. Wymaga to od strony publicznej nauczania się podejścia biznesowego do realizacji inwestycji publicznych. Pojawiające się ewentualne problemy powinny być rozwiązywane wspólnie. Nie oznacza to jednak, że strona publiczna nie powinna kontrolować jakości i terminowości wykonania zadań przez partnera prywatnego. Jest to jej obowiązek, gdyż odpowiedzialność za jakość inwestycji leży po stronie sektora publicznego. W przypadku braku kompetencji pracowników samorządowych do oceny jakości wykonywanych zadań, należy tą kontrolę powierzyć firmie zewnętrznej, która w sposób obiektywny oceni, czy poziom wykonania zadania jest zgodny z zapisami umowy PPP.
- 3) Cel realizacji projektów w formule PPP jest wspólny dla obu stron i sprzyja zwiększaniu efektywności inwestycji. Partner prywatny ze względu na fakt, że to on głównie finansuje inwestycję, którą następnie będzie utrzymywał i zarządzał w długim okresie, jest zainteresowany realizacją projektu na jak najwyższym poziomie i przy zachowaniu efektywności kosztowej (zgodnie z zasadą, że „buduje dla siebie”). Ze względu na fakt, że pozyskanie zewnętrznego finansowania w formule PPP jest droższe niż w przypadku inwestycji realizowanych tradycyjnie, wykonawca będzie szukał rozwiązań umożliwiających mu uzyskanie efektywności kosztowej na etapie eksploatacji. Najczęściej uzyskanie takich oszczędności jest możliwe dzięki zastosowaniu nowoczesnych technologii.
- 4) Na etapie przygotowawczym projektu w formule PPP strona publiczna ma okazję do zapoznania się z alternatywnymi wariantami realizacji danego przedsięwzięcia prezentowanymi przez potencjalnych partnerów prywatnych i na tej podstawie dokonanie wyboru optymalnego rozwiązania. W formule tradycyjnej jednostki publiczne nie przeprowadzają analizy alternatywnych rozwiązań, najczęściej przyjmując dotychczasowy sposób realizacji zadań za optymalny lub wystarczający.
- 5) Podmiotem ponoszącym ciężar finansowania projektu jest podmiot prywatny, ale strona publiczna już na etapie tworzenia koncepcji przedsięwzięcia, a następnie w fazie przygotowania powinna rozważane warianty realizacji inwestycji konsultować z pracownikami banków (które są głównymi dostawcami kapitału zewnętrznego dla projektów PPP), by w ten sposób ułatwić bankowość projektu. W założeniach koncepcji PPP to partner prywatny jest zobowiązany do pozyskania finansowania, ale ocena bankowości projektu dokonywana przez instytucję finansującą uzależniona jest od zapisów umowy PPP. Zrozumienie tej zależności może przełożyć się na lepsze dopasowanie zapisów umowy PPP do oczekiwań i wymagań banków zwiększając tym samym bankowość projektu oraz obniżając koszt pozyskanego finansowania. Należy bowiem pamiętać, że bardzo często właśnie koszt finansowania obcego będzie determinował możliwość realizacji projektu. W miarę wzrostu liczby realizowanych projektów i ich powtarzalności warto rozważyć przygotowanie odpowiednich (wystandaryzowanych) wzorów umów PPP, które uproszczą i przyspie-



szą etap przygotowawczy projektu i oceny jego bankowości.

- 6) Ocena możliwości pozyskania finansowania na realizację inwestycji infrastrukturalnej w ujęciu tradycyjnych (determinowana zdolnością kredytową inwestora i rodzajem zabezpieczenia) w sposób znaczący różni się od oceny bankowości projektów PPP (uzależnionej od zdolności spółki do obsługi zadłużenia z przepływów pieniężnych netto wygenerowanych z projektu). W obu przypadkach instytucje finansowe identyfikują inne rodzaje ryzyka, dlatego też inny jest koszt pozyskania finansowania na realizację inwestycji w formule tradycyjnej i PPP. Świadomość tych różnic nie jest jednak duża zarówno wśród samorządowców, jak i pracowników lokalnych banków. Szeroko zakrojone akcje edukacyjne dotyczące zasad realizacji projektów PPP i oceny ich bankowości, prowadzone wśród pracowników banków mogą przyczynić się do rozpowszechnienia realizacji projektów w tej formule oraz do zwiększenia bankowości projektów PPP. W tym miejscu warto zwrócić szczególną uwagę na banki spółdzielcze, które dodatkowo współpracują z Lokalnymi Grupami Działania (LGP) realizującymi projekty na zasadach podobnych do koncepcji PPP. Warto pamiętać, że banki w Polsce cieszą się dużym zaufaniem społecznym, a ich klienci (zarówno przedstawiciele sektora publicznego, jak i prywatnego) chętnie korzystają z doradztwa bankowego. Perspektywiczność koncepcji PPP jako formy realizacji zadań i usług publicznych sprawia, że warto rozważyć stworzenie ośrodków szkoleniowych, które nie tylko będą czuwały nad jakością merytoryczną i jednolitością prowadzonych szkoleń i wydawanych materiałów edukacyjnych, ale również będą pracowały nad standaryzacją rozwiązań dla sektora bankowego ułatwiających proces oceny bankowości projektów PPP.
- 7) Banki są i w perspektywie kilku najbliższych lat głównymi dostarczycielami kapitału do realizacji projektów PPP. Swoje zainteresowanie finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych wykazują poprzez udział w tematycznych grupach roboczych oraz konferencjach. Obecnie jednak sektor bankowy znajduje się w trudnym momencie. Systematyczny wzrost obciążeń znacząco obniżył jego rentowność. Problemem jest również spadek przychodów odsetkowych (w maju 2021 w stosunku do roku poprzedniego wyniósł on 6 909,5 mln zł) oraz wywołana sytuacją pandemiczną niepewność co do zakresu i warunków funkcjonowania. Uwzględniając wiodące znaczenie banków, jako instytucji finansujących projekty PPP zwłaszcza w zakresie OZE i tym samym przyczynienie się do osiągnięcia wynikającego z dyrektyw unijnych celu w zakresie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto, warto rozważyć zwolnienie kredytów związanych z finansowaniem projektów z tym zakresie z podatku bankowego.
- 8) Wciąż duża indywidualność realizowanych projektów PPP oraz brak doświadczenia w ich realizacji sprawia, że ryzyko kredytowe instytucji finansującej jest duże. Przyjmując założenie, że projekty służą realizacji wspólnych zadań i usług publicznych warto przeanalizować wprowadzenie możliwości wykupienia przez podmiot prywatny gwarancji BGK na realizację inwestycji.
- 9) Możliwości finansowania projektów PPP w Polsce są ograniczone. Przyjmując założenie, że liczba i wartość projektów będą rosły, warto rozważyć możliwość wykorzystania do finansowania projektów PPP obligacji projektowych lub „zielonych obligacji”. Ten ostatni sposób finansowania byłby szczególnie atrakcyjny dla projektów z zakresu gospodarki odpadami. Na razie jednak wartość projektów realizowanych w formule PPP jest zbyt niska.
- 10) Często podnoszonym argumentem przeciw partnerstwu publiczno-prawnemu jest wyższy koszt realizacji inwestycji w tej formule niż przy wykorzystaniu formuły tradycyjnej. Taki pogląd bardzo często wynika z faktu, że porównywane są koszty realizacji projektu PPP z wydatkami na budowę realizowaną na zasadach zamówień publicznych, z pominięciem kosztów późniejszego utrzymania i zarządzania infrastrukturą. Strona publiczna usługi tego rodzaju zleca własnym pracownikom i wykonywane przez nich traktuje jako „bezkosztowe”. Dodatkowo należy porównać czas i wartość zużycia oraz funkcjonalność infrastruktury utrzymywanej przez podmiot wyspecjalizowany w jej obsłu-



dze z infrastrukturą utrzymywaną „we własnym zakresie” przez jednostki samorządu terytorialnego.

- 11) Największą przeszkodą w upowszechnieniu się tej formuły jest jednak czynnik ludzki. Z przeprowadzonych badań wynika, że najczęściej inicjatorem pomysłu realizacji projektu w formule PPP był kierownik jednostki samorządu terytorialnego, którego charakteryzowała otwartość na nowości i energia do działania. Musi mieć on także cechy dobrego lidera, by móc przekonać do idei PPP pracowników i zbudować zespół, który będzie prowadził projekt na każdym jego etapie. Niekiedy znaczącą przeszkodą w realizacji projektu PPP jest czas. Kadencja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast trwa pięć lat, czyli niewiele dłużej niż proces przygotowania inwestycji w partnerstwie publiczno-prywatnym. Należy jednak zauważyć, że w miarę zwiększania się liczby projektów realizowanych w formule PPP czas przygotowania projektów PPP będzie się skracał.
- 12) Dla strony publicznej alternatywą do realizacji przedsięwzięcia w formule PPP jest sfinansowanie inwestycji ze środków unijnych. W tej konfrontacji, zwłaszcza w przypadku małych gmin, prawie zawsze przewagę zyskują środki unijne. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że sposoby pozyskiwania i rozliczania środków unijnych są już dobrze znane samorządowcom i nie wymagają od nich poniesienia dużego wysiłku. Niewielu natomiast wie, że realizacja projektów PPP w modelu hybrydowym zakłada wykorzystanie dofinansowania unijnego jako wkładu własnego jednostki sektora publicznego.
- 13) Ograniczeniem jest również dostosowanie zasad udzielania i rozliczania programów umożliwiających pozyskanie dofinansowania do realizowanej inwestycji do specyfiki partnerstwa publiczno-prywatnego. Np. w niektórych programach, w ramach dotacji można otrzymać zwrot wydatków poniesionych na inwestycje, co oznacza, że samorządy, by nie stracić tej możliwości, płacą „z góry” podmiotowi prywatnemu za cały okres świadczenia usługi. Inne zaś definiują proces inwestycji, jako proces budowy samej infrastruktury, podczas gdy w formule PPP strona publiczna ponosi wydat-

ki w całym okresie realizacji umowy PPP.

- 14) Brak jest także jednolitej wykładni prawnej w zakresie podatku VAT, CIT i PIT w fundamentalnych zagadnieniach związanych z realizacją formuły PPP. To powoduje, że urzędy skarbowe, nie znając istoty partnerstwa publiczno-prywatnego (zjawisko to będzie szczególnie widoczne w mniejszych miejscowościach), kwestionują zastosowane rozwiązania podatkowe.
- 15) Przyjmując założenie, że rynek partnerstwa publiczno-prywatnego będzie się rozwijał, warto podjąć działania nad opracowaniem ustawy regulującej proces przygotowania, inwestycji i realizacji umowy PPP. Ostatnia nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych na pewno przyczyni się do usprawnienia procesu zawierania umów i realizacji projektów PPP oraz zwiększenia ich liczby, ale ze względu na inny charakter inwestycji realizowanych w tradycyjnej formule niż na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, nigdy jej zapisy nie będą optymalne. Warto zatem przeanalizować zasadność poszerzenia dotychczasowej ustawy o PPP o zapisy dotyczące przygotowania, zawarcia i realizacji umowy PPP.
- 16) Niewątpliwie proces przygotowania projektu w formule PPP jest trudny i kosztochłonny. Ze względu na długość trwania umowy i jej wieloaspektowość, strona publiczna bardzo często (46% zawartych umów) korzysta z usług doradczych w tym zakresie. Przy niewielkich projektach kosztochłonność procesu przygotowawczego minimalizuje korzyści uzyskane dzięki formule PPP. Dlatego partnerstwo publiczno-prywatne sprawdza się przy większych projektach (tzn. kilku lub kilkudziesięciu milionowych) i przy takich przedsięwzięciach, gdzie specjalizacja wykonawcy inwestycji ma znaczenie nie tylko na etapie implementacji technologii, ale również jej właściwego utrzymania.
- 17) Uregulowania prawne na poziomie krajowym jak i międzynarodowym sprawiają, że udział odnawialnych źródeł energii w wytwarzanej energii będzie wzrastał. Ustawa o samorządzie gminnym, prawo energetyczne, ustawa o efektywności energetycznej to tylko przykłady kil-

ku regulacji prawnych, które cedują obowiązek implementacji rozwiązań zmniejszających zużycie energii i przyjaznych dla środowiska na jednostki samorządu terytorialnego. Spełnienie tych warunków wymaga od strony publicznej realizacji przemysłowej strategii inwestycyjnej. Instrumentem wspierającym planowanie oraz realizację tych założeń może być plan gospodarki niskoemisyjnej. Zawiera on program działań na obszarze gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego przy zachowaniu ram czasowych. Sporządzenie takiego planu umożliwia wyznaczenie, a następnie kontrolę realizacji celów (strategicznych i szczegółowych) w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz wdrażania proekologicznych technologii. Praktyka gospodarcza pokazuje, że choć jego sporządzenie nie jest obowiązkowe, to jednostki samorządu terytorialnego go posiadają i ułatwia im on realizację przyjętych celów. Warto pomyśleć nad wprowadzeniem obowiązku sporządzania tego dokumentu dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

- 18) Możliwość realizacji inwestycji w zakresie OZE w formule PPP przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza teraz, gdy na skutek sytuacji pandemicznej wielkość dochodów gmin i miast zmalała przy jednoczesnym wzroście ich wydatków, nabiera znaczenia. Po pierwsze dlatego, że takie inwestycje z reguły wymagają zastosowania nowoczesnych technologii, których implementacja i utrzymanie wymagają specjalistycznej wiedzy. Dla jednostek samorządu terytorialnego postawionych przed koniecznością realizacji zadań w tym zakresie, skorzystanie z formuły PPP umożliwi wybór optymalnego rozwiązania realizacji inwestycji oraz powierzenie tego zadania podmiotowi kompetentnemu w tym zakresie. Po drugie, realizacja inwestycji w tej formie nie zwiększa zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.
- 19) Zwiększenie liczby i wartości projektów OZE w formule PPP wymaga jednak działań na poziomie krajowym i lokalnym. Przede wszystkim potrzebne są zmiany legislacyjne wspierające rozwój OZE (pozytywnie należy ocenić ostatnie nowelizacje ustaw w tym zakresie). Wieloletniość realizacji projektu sprawia, że przygoto-

wanie, zawarcie i realizacja umowy wymaga zastosowania kilku aktów prawnych. Istnieje potrzeba ich wzajemnego dostosowania, choć optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ustawy o PPP, która w bardziej precyzyjny sposób określałaby zasady partnerstwa publiczno-prywatnego.

- 20) Z uwagi na fakt, że ciągle głównym powodem, dla którego samorządy decydują się na realizację inwestycji w formule PPP są względy finansowe, środki unijne, których zasady pozyskania i rozliczenia są od lat znane jednostkom samorządu terytorialnego, stają się głównym konkurentem dla inwestycji w partnerstwie publiczno-prywatnym. Potwierdza to mapa umów PPP, z której wynika, że w tych regionach Polski, dla których dostępne są dodatkowe środki z programów unijnych, liczba zawieranych umów PPP jest najniższa. Ten stan rzeczy może zmienić powiązanie możliwości pozyskania dofinansowania do inwestycji z realizacją projektu w formule PPP, przewidzenie zachęt podatkowych lub kosztowych dla obu stron projektu wynikających z ich realizacji w formule PPP lub też kompleksowa edukacja w zakresie realizacji projektów w formule PPP.
- 21) Przyjmując założenie, że realizacja celów w zakresie OZE obejmie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, także te o najmniejszych budżetach inwestycyjnych, należy zauważyć, że formuła PPP dedykowana jest dużym projektom. By realizacja inwestycji w zakresie OZE w formule PPP była atrakcyjna zarówno dla strony prywatnej, jak i publicznej warto rozważyć możliwość realizacji inwestycji na obszarze kilku gmin w ramach jednego projektu PPP. W ten sposób podmiot prywatny skorzysta z efektu skali w zakresie realizacji inwestycji, a podmiot publiczny będzie współuczestniczył w kosztach związanych z realizacją inwestycji (tak na poziomie budowy, jak i utrzymania). Przygotowanie ram dla „pakietowej PPP” powinno stanowić wyzwanie dla ustawodawcy na następne lata.
- 22) W rozmowach z małymi jednostkami samorządu terytorialnego bardzo częstym argumentem podnoszonym przeciwko realizacji projektów w formule PPP, jest słynne „czwarte P” wyrażające przekonanie o powiązaniu realizacji



projektów na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego z mechanizmami korupcyjnymi. Powszechność tego stwierdzenia (choć malejąca z czasem) świadczy o niezrozumieniu istoty omawianego zagadnienia. Konieczne jest zatem zwiększenie zakresu edukacji samorządów terytorialnych w tym zakresie. Mimo dużej funkcjonalności Platformy PPP, świadomość jej istnienia wśród samorządowców jest jeszcze bardzo mała. Akcje edukacyjne skierowane do kierownictwa jednostek samorządu terytorialnego, webinaria z ekspertami w zakresie przygotowania projektu w formule PPP, a przede wszystkim powiązanie możliwości pozyskania dofinansowania przez jednostki publiczne na realizację projektów w zakresie

OZE z realizacją projektu w formule PPP, może w znaczącym stopniu przyczynić się do upowszechnienia tej formuły.

- 23) Potwierdzeniem efektywności realizacji projektów PPP jest fakt, że gminy, które skorzystały z PPP nie wykluczają realizacji kolejnych projektów w tej formule. Co więcej, z bazy umów PPP wynika, że niektóre gminy kilkakrotnie realizowały projekty na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Potwierdzeniem na to, że formuła PPP sprawdza się przy realizacji projektów związanych z OZE jest fakt, że efektywność energetyczna, jest przedmiotem największej liczby zawartych umów PPP.



Bibliografia





1. *Benchmarking Infrastructure Development Assessing regulatory quality to prepare, procure and manage PPPs and traditional public investment in infrastructure Project*, World Bank Group 2020.
2. *Guidelines for Successful Public-Private-Partnerships*, European Commission, Brussels 2003.
3. Korluis B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa: LexisNexis 2009.
4. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC 2006.
5. Lis M., *Odnawialne źródła energii w gospodarce komunalnej*, <https://www.wfosgw.poznan.pl/odnawialne-zrodla-energii-w-gospodarce-komunalnej/>.
6. MarchewkaBartkowiak K., Wiśniewski M., *Obligacje projektowe – nowy instrument finansowania przedsięwzięć PPP w formule project finance na poziomie międzynarodowym i krajowym*, Studia BAS, Nr 3(39) 2014, s. 139–157.
7. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). Nowelizacja ustawy o OZE przyjęta przez Radę Ministrów: <https://www.gov.pl/web/klimat/novelizacja-ustawy-o-oze-przyjeta-przez-rade-ministrow>.
8. P. Czyżak, M. Sikorski, A. Wrona, *Co po węglu. Potencjał OZE w Polsce*, Instytut Policy Paper 06/2021, Warszawa, czerwiec 2021.
9. *Partnerstwo publiczno-prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych*, Fundacja Centrum PPP, Warszawa 2017.
10. *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce*, red. J. Hauser, Warszawa: Centrum PPP 2013.
11. *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego 2020*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; dalej: rozporządzenie ogólne 2014–2020, art. pkt 24.
13. Sektor efektywności energetycznej – oświetlenie uliczne Dobre praktyki PPP, Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (CPPP), Warszawa 2016.
14. Szymański K., *Rola analiz przedrealizacyjnych w przedsięwzięciu PPP*, Biuletyn PPP nr 5 str. 20. https://www.ppp.gov.pl/projekt-rozwoju-PPP/Documents/Biuletyn_PPP_Nr_5_2018_r.pdf
15. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U.2020.711), art. 1 ust. 2.
16. Uzasadnienie do projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 roku, Druk 1180.
17. Wawrzyniak M., *Bankowalność projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego 2019, Nr 2 s. 24.
18. Wiśniewski G., Pietrzak P, Tokarski P., Michałowska- Knap K., *Systemowe i rynkowe uwarunkowania rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce w ramach zgodnych z Europejskim Zielonym Ładem. Założenia do realizacji strategii zielonego finansowania w energetyce*, Warszawa 2020.
19. Wojewnik-Filipkowska A., *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2008.



Spis tabel





Tabela 1. Podział zadań i odpowiedzialności strony publicznej i prywatnej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. 13

Tabela 2. Źródła przychodów partnera prywatnego 16

Tabela 3. Korzyści partnera publicznego wynikające z realizacji projektu w partnerstwie publiczno-prywatnym 26

Tabela 4. Przykładowe ryzyka związane z realizacją projektów OZE w formule PPP 48

Tabela 5. Podział zadań i ryzyka w przedsiębiorstwach PPP w sektorze Efektywności Energetycznej zakończonych podpisaniem umowy o PPP. 57



Spis rysunków





Rysunek 1. Uproszczona struktura projektu z opłatą za dostępność	17	Rysunek 16. Liczba projektów PPP w trakcie procedowania	35
Rysunek 2. Uproszczona struktura projektu w koncesji	18	Rysunek 17. Struktura projektów PPP w trakcie procedowania w podziale na sektory	36
Rysunek 3. Uproszczona struktura instytucjonalnego projektu z opłatami od użytkowników	19	Rysunek 18. Rynek energii w Polsce (stan na luty 2021 roku)	38
Rysunek 4. Proces realizacji projektu PPP	20	Rysunek 19. Udział poszczególnych odnawialnych nośników energii w całkowitej produkcji energii (stan 2019 rok)	39
Rysunek 5. Ocena zasadności i możliwości realizacji projektu w formule PPP	21	Rysunek 20. Łączna moc zainstalowana elektryczna instalacji wytwórców energii z OZE, którzy wygrali aukcje w latach 2016–2020 (MW)	39
Rysunek 6. Zakres odpowiedzialności jednostki sektora publicznego i prywatnego w zależności od przyjętej formuły realizacji projektu	22	Rysunek 21. Zmiany regulacji prawnych związanych z odnawialnymi źródłami energii za lata 2006–2021	41
Rysunek 7. Schemat struktury finansowania inwestycji infrastrukturalnych	24	Rysunek 22. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020 (mld zł)	42
Rysunek 8. Liczba wszczętych postępowań i zawartych umów w formule PPP w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	30	Rysunek 23. Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2020	43
Rysunek 9. Liczba zawartych umów w formule PPP w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	30	Rysunek 24. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego	43
Rysunek 10. Liczba i wartość umów PPP w podziale na sektory w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	31	Rysunek 25. Zmiana wydatków inwestycyjnych i ich dynamika w jednostek samorządu terytorialnego	44
Rysunek 11. Liczba umów PPP w podziale na województwa w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	32	Rysunek 26. Struktura wydatków majątkowych w gminach w 2020 roku	44
Rysunek 12. Mapa zamierzeń inwestycyjnych PPP w podziale na województwa (stan na 31.03.2021)	32	Rysunek 27. Udział zadłużenia JST w dochodach wykonywanych w 2020 roku	45
Rysunek 13. Liczba umów PPP w podziale na rodzaj podmiotu publicznego w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	33	Rysunek 28. Zobowiązania według tytułów dłużnych w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018–2020	45
Rysunek 14. Podstawa prawna wyboru partnera prywatnego w okresie od roku 2009 do I kwartału roku 2021	33	Rysunek 29. Liczba gmin stowarzyszonych w Stowarzyszeniu Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej	47
Rysunek 15. Liczba i wartość umów PPP w wybranych państwach w latach 2016–2020	34		



Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości