

Finansowanie inwestycji poprzez partnerstwo publiczno-prywatne mogłoby być wykorzystywane znacznie częściej niż obecnie. Dotyczy to szczególnie inwestycji sportowych, rekreacji i turystyki.

# Niewykorzystany potencjał



Z każdym rokiem w Polsce realizowanych jest coraz więcej inwestycji w formule PPP. Wiele tego rodzaju projektów dotyczy infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej. Z analizy rynku partnerstwa publiczno-prywatnego wynika jednak, że pomimo dużej liczby postępowań formułę PPP wykorzystuje się w tym segmencie wciąż niedostatecznie. Takie wnioski pły-

ną z raportu **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**. Okazją do podsumowań i refleksji jest przypadająca w tym roku trzecia rocznica funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Wspomniany raport przedstawia i podsumowuje trzy lata funkcjonowania nowych przepisów o partnerstwie publicz-

no-prywatnym i koncesjach w kontekście szeroko pojętej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej.

Z danych zawartych w raporcie wynika, że co trzecie postępowanie o wybór inwestora prywatnego w modelu PPP w Polsce dotyczy inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekreacyjną. Coraz częściej formuła partnerstwa publiczno-prywatnego wykorzystywana jest także w obszarze ➔



➔ turystyki. W analizowanym okresie podmioty publiczne ogłosiły łącznie czterdzieści osiem postępowań PPP, które dotyczyły trzydziestu sześciu przedsięwzięć, w tym dwudziestu dziewięciu projektów inwestycyjnych oraz siedmiu kontraktów operatorskich. *De facto* należy jednak mówić o czterdziestu jeden postępowaniach, ze względu na postępowania odwołane przez zgłaszającego oraz ogłoszenia będące w trakcie naboru wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W dwudziestu siedmiu postępowaniach złożono przynajmniej jeden wniosek, co oznacza, że pozostałe czternaście postępowań nie znalazło zainteresowania u potencjalnych inwestorów. Liczba firm składających wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniach wahała się od jeden do pięciu. Szacunkowe nakłady na inwestycje w ramach PPP planowane w tym okresie przekraczają 2 miliardy złotych.

Co do rodzaju projektów, to niemal połowa z planowanych inwestycji to pływalnie, parki wodne i baseny. Drugą grupę pod względem ilości zaplanowanych inwestycji stanowiły kompleksy sportowo-rekreacyjne, czyli duże centra, w skład których wchodzić mogą takie obiekty, jak baseny, hotele, boiska oraz inna infrastruktura towarzysząca. W dalszej kolejności uplasowały się hale widowiskowo-sportowe, stadiony, obiekty turystyczne oraz jeden ośrodek obozowo-wypoczynkowy. Za dominujący model współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego należy uznać koncesje lub tzw. PPP w trybie koncesji (95 proc. ogłoszonych postępowań).

## Koncesja na usługi coraz bardziej powszechna

Zdecydowana większość przedsięwzięć inwestycyjnych, bo aż 82 proc., stanowiły projekty dotyczące budowy nowej infrastruktury sektora sportowo-rekreacyjnego i turystycznego. Jedynie siedem projektów związanych było z ogólnie rozumianym odnowieniem lub przebudową na inne cele już istniejącej infrastruktury. Projekty te dotyczyły m.in. remontu i rozbudowy ośrodka obozowo-wypoczynkowego w miejscowości Wicie pod Krakowem,

adaptacji trybuny basenu sportowego na kompleks saunowy w Grodzisku Mazowieckim czy przebudowy stadionu w Olsztynie. Ponadto, oprócz przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z budową lub modernizacją, ogłoszono siedem postępowań o koncesję na usługi, związanych z utrzymaniem i zarządzaniem infrastrukturą sportową oraz rekreacyjno-turystyczną. Jednym z nich był projekt zatytułowany „Zarządanie podziemną trasą turystyczną w Kamiennej Górze”. Należy przy tym zauważyć, że koncesja na usługi zaczyna odgrywać coraz większą rolę przy realizacji przedsięwzięć w obszarze sportu, rekreacji i turystyki. Spośród wspomnianych projektów umowy podpisano już w trzech przypadkach.

Najwięcej, bo po sześć projektów będących przedmiotem postępowań PPP oraz przewidzianych do realizacji w formule PPP, znajduje się w województwie mazowieckim i lubelskim. Dla porównania najmniej, bo po jednym postępowaniu, ogłoszono w województwach łódzkim, świętokrzyskim i podkarpackim. W województwie podlaskim nie ogłoszono żadnego z kolei postępowania o PPP w opisywanym zakresie.

Ilość projektów w poszczególnych województwach rozumiana jako liczba inwestycji w konkretnych lokalizacjach, różni się od liczby ogłoszonych postępowań PPP. Wynika to z faktu, że w przypadku niektórych projektów przeprowadzono więcej niż jedno postępowanie. Najwięcej, bo cztery postępowania, przeprowadzono w przypadku modernizacji kąpieliska „Glińki” w Chełmie. W pozostałych przypadkach były to dwa i w jednym przypadku trzy postępowania. Co ciekawe, wszystkie postępowania ogłoszone zostały przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczebla lokalnego – zarówno przez małe gminy wiejskie (poniżej 10 tys. mieszkańców), jak też duże miasta wojewódzkie, takie jak Kraków, Poznań czy Szczecin.

## W Gostyninie inwestują za 200 milionów

Podmiotami publicznymi szczególnie zainteresowanymi budową infrastruktury

sportowo-rekreacyjnej oraz świadczeniem usług turystycznych w PPP były gminy oraz powiaty. Z ogólnej liczby trzydziestu sześciu projektów, tylko jedno postępowanie ogłoszone zostało przez podmiot nieposiadający statusu jednostki samorządu terytorialnego. Mowa tu o spółce Park Wodny Sanok, w której 100 proc. udziałów posiada miasto Sanok. Tak liczny udział samorządów w zgłaszaniu postępowań należy tłumaczyć tym, iż dostrzegły one w PPP istotny potencjał, który zamierzają wykorzystać zarówno do budowy nowoczesnej bazy sportowej i wzrostu jakości życia lokalnych społeczności, jak również do rozwoju profesjonalnego sportu i poszerzenia oferty turystycznej.

W kontekście wielkości lokalizacji warto podkreślić, że w dużych miastach zgłoszono mniej projektów (po osiem), niż w małych gminach (po czternaście projektów). Wielkość gminy nie determinuje również wartości inwestycji. Najlepszym tego przykładem jest projekt Gostynina, opiewający na kwotę ponad 200 mln zł netto. Innymi słowy, lokalizacja planowanej inwestycji (wielkość gminy) nie zawsze miała decydujące znaczenie, jeżeli chodzi o wielkość przedsięwzięcia oraz związane z nim nakłady inwestycyjne. Poza kryteriami formalnymi, warunki udziału w postępowaniach PPP, jakie mieli spełnić inwestorzy prywatni, podzielić można na ekonomiczne oraz techniczne. Od strony ekonomicznej inwestorzy musieli wykazać, że są w stanie sfinansować przedmiot umowy (w części lub w całości – w zależności od konkretnego projektu) oraz że posiadają ubezpieczenie OC. Do warunków technicznych zaś zaliczyć należy minimum pięcioletnie doświadczenie w budowie obiektów o zbliżonych parametrach i posiadanie odpowiednich zasobów ludzkich (najczęściej w postaci projektanta i budowlanej kadry kierowniczej) lub doświadczenia w zarządzaniu podobną infrastrukturą.

Kryteriami najczęściej brany pod uwagę przy ocenie ofert składanych przez inwestorów prywatnych była długość



trwania umowy, termin wykonania prac, wysokość, rodzaj i terminy świadczeń oczekiwanych od partnera publicznego oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem. Planowany okres zawarcia umów PPP stanowił kryterium wyboru partnera prywatnego w ponad połowie analizowanych ogłoszeń, co wskazuje na duże znaczenie tego kryterium. Równocześnie, w przypadku wielu projektów podmiot publiczny sam określił preferowany przez siebie czas obowiązywania umowy. Najczęściej okres ten mieścił się w przedziale od 20 do 30 lat.

## PPP + dotacje unijne

Co do partycypacji finansowej podmiotów publicznych (oprócz wniesienia wkładu w postaci nieruchomości), to zakładano ją w blisko 60 proc. postępowań. Ponadto pięć przedsięwzięć przewidzia-

własnych. Wracając do kryteriów oceny, należy do nich zaliczyć również: cenę (rozumianą jako bilans wynagrodzenia partnera prywatnego), podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy partnerami oraz koszt utrzymania infrastruktury i funkcjonalność obiektu. Z raportu wynika, że w większości wypadków przedsięwzięcia oceniane były tym korzystniej, im mniejszy zakładały udział finansowy podmiotu publicznego.

O efektach ogłoszonych postępowań najlepiej świadczy liczba podpisanych umów o PPP, które stanowią początek wdrażania w życie projektów. W przypadku omawianego rynku sportowego oraz rekreacyjno-turystycznego, podpisaniem umowy zakończyło się do tej pory pięć przedsięwzięć, z czego były to dwie umowy o koncesję na roboty budowlane oraz trzy umowy o koncesję na usługi. Należą do nich: Centralny Park Rekreacji, Balne-

pie wyboru najkorzystniejszej oferty jest już projekt budowy parku wodnego w Katowicach. Poza tym spośród postępowań, w których złożono wnioski, w ośmiu przypadkach trwa faza negocjacyjna.

## Nie inwestują, bo liczyli na więcej korzyści

Analiza prezentowanych danych prowadzi do głównego wniosku o niedostatecznym wykorzystaniu formuły PPP do rozwoju rynku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej w Polsce oraz niskiej efektywności ogłaszanych postępowań PPP. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Podstawowy problem stanowi rozbieżność oczekiwań strony publicznej i prywatnej w odniesieniu do opłacalności projektów w analizowanym sektorze. Skutkuje to trudnościami w uzgodnieniu kwestii zapewnienia finansowania na etapie eksploatacji infrastruktury oraz możliwości przejmowania ryzyka ekonomicznego przez inwestorów prywatnych. Podmioty publiczne nie chcą lub nie mogą partycypować finansowo w znacznej części przedsięwzięć, zaś inwestorzy nie decydują się na podejmowanie nadmiernego ryzyka gospodarczego.

Powodów niepowodzeń znacznej części dotychczasowych postępowań PPP jest jednak więcej. Zaliczyć do nich należy m.in. wciąż niski stopień wiedzy podmiotów publicznych i prywatnych na temat zasad realizacji projektów PPP, sporządzanie nierzetelnych analiz przedrealizacyjnych, brak dobrych praktyk PPP i profesjonalnego zaplecza eksperckiego. Z drugiej strony, sektor sportu, rekreacji i turystyki należy do najpopularniejszych obszarów planowania współpracy publiczno-prywatnej w ramach PPP w Polsce. Mimo wszystko, partnerstwo publiczno-prywatne w najbliższym czasie stanowić będzie coraz istotniejszą formę wykorzystywaną do unowocześniania infrastruktury sportowej i rozwoju rynku usług rekreacyjno-turystycznych. ■

Opracowanie: **Michał Liżewski**, konsultant ds. PPP w **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**

## Samorządy nie chcą lub nie mogą partycypować finansowo w znacznej części inwestycji, zaś przedsiębiorcy nie decydują się na podejmowanie nadmiernego ryzyka.

no do współfinansowania przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (tzw. projekty hybrydowe). Poziom dofinansowania miał wynieść w tych przedsięwzięciach od 25 do 50 proc. nakładów inwestycyjnych projektu. Na marginesie warto zaznaczyć, że spośród projektów PPP z planowanym udziałem środków unijnych jedynie przedsięwzięcie dotyczące budowy kompleksu basenów mineralnych w Solcu Zdroju znajduje się na etapie realizacji inwestycji. Projekt „Termy Gostynińskie”, pomimo podpisania umowy koncesji oraz umowy o dofinansowanie z instytucją zarządzającą, wciąż znajduje się w fazie przedrealizacyjnej. W pozostałych przypadkach strona publiczna zdecydowała się na zaniechanie, zmianę lub wdrożenie przedsięwzięcia ze środków

ologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”, „Kompleks mineralnych basenów w Solcu – Zdroju”, „Zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy”, „Zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice” oraz „Zarządzanie podziemną trasą turystyczną w Kamiennej Górze”. W przypadku projektu zagospodarowania, eksploatacji i zarządzania kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice, po roku koncesjodawca rozwiązał z koncesjonariuszem umowę koncesji na usługi. Ponadto, już w kwietniu br. zawarto umowę na świadczenie usług polegających w szczególności na odbudowie oraz wykorzystaniu statku „Lubecki” do wykonywania usług publicznego, pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego, natomiast po eta-