

# Partnerstwo w sporcie

63 projekty w formule PPP dotyczące sportu i rekreacji zaplanowano do realizacji przez ponad 5 lat funkcjonowania nowych przepisów regulujących współpracę sektora publicznego i prywatnego. Sport i rekreacja to wciąż najpopularniejszy obszar, w którym wykorzystywane jest partnerstwo publiczno-prywatne – wynika z najnowszego raportu **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**.

## Joanna Forsyjak

**B**udowa i modernizacja bazy sportowo-rekreacyjnej wymaga znacznych nakładów, dlatego sektor publiczny dostrzegł w PPP alternatywne źródło finansowania i realizacji tych zadań. Dominującym modelem współpracy pozostają w dalszym ciągu koncesje lub tzw. PPP w trybie koncesji. Partycypację finansową podmiotów publicznych zakładano w blisko 58% postępowań, a w 6 przedsięwzięciach przewidziano wsparcie ze środków UE (w latach 2013–2014 nie planowano do realizacji projektów PPP z udziałem tych środków). Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej decydują się na powierzenie zarządzania funkcjonującymi już obiektami sportowymi zewnętrznym operatorom w ramach tzw. koncesji na usługi. Szacunkowa wartość nakładów inwestycyjnych wszystkich przedsięwzięć ogłoszonych w latach 2013–2014 wyniosła ok. 310 mln zł, a średnia wartość jednego kontraktu 26 mln zł. Od czasu wejścia w życie nowych przepisów nakłady te wyniosły łącznie ponad 3 mld złotych i wahały się od 600 tys. zł do blisko 400 mln zł.

## ■ Gdzie się buduje w PPP?

Raport obejmuje okres od lutego 2009 r. do 31 sierpnia 2014 r., ponad 5,5 roku funkcjonowania przepisów o PPP w Polsce. W tym czasie podmioty publiczne ogłosiły łącznie 85 postępowań PPP, które dotyczyły 63 przedsięwzięć (różnica wynika z tego, że niektóre przedsięwzięcia były przedmiotem więcej niż jednego postępowania), a w tym 43 projektów inwestycyjnych oraz 20 kontraktów operatorskich. Najwięcej postępowań PPP ogłoszono w województwie dolnośląskim, lubelskim, małopolskim i mazowieckim, zarówno na terenach małych gmin (poniżej 10 tys. mieszkańców), jak i w dużych miastach. W tym zestawieniu najmniejszymi gminami były: Solec-Zdrój (4959 mieszkańców), Mielno (5077 mieszkańców), Duszniki-Zdrój (5029 mieszkańców), Jedlina-Zdrój (5082 mieszkańców), Muszyna (5123 mieszkańców) oraz Skąpe (5436 mieszkańców), natomiast największymi: Warszawa, Kraków, Katowice, Poznań, Szczecin, Łódź. Z raportu wynika, że PPP było planowane w przypadku małych inwestycji (np. projekt budowy boiska w Piasecznie), ale także dużych

projektów infrastrukturalnych (projekt budowy Stadionu Widzewa Łódź), przy czym wielkość gminy nie zawsze miała decydujące znaczenie. Nie determinuje też wysokości wartości inwestycji, czego najlepszym przykładem jest Muszyna (szacowana wartość projektu to ok. 16 mln zł netto) i Świdnica (projekt opiewający na ok. 100 mln zł netto). Co więcej, to właśnie w małych ośrodkach widoczny jest największy wzrost liczby realizowanych przedsięwzięć. Spośród 27 projektów PPP planowanych do realizacji od 2012 r. do 31 sierpnia 2014 r. w obszarze sportu i rekreacji aż 15 było zlokalizowanych w małych i średnich gminach (do 50 tys. mieszkańców). Postępowań PPP w obszarze sportu, rekreacji i turystyki nie prowadzono dotychczas jedynie w województwie podlaskim.

## ■ Królują aquaparki

Sektor sportowo-rekreacyjny stanowi 25% wszystkich projektów planowanych od wejścia w życie nowych przepisów o PPP (na drugim miejscu pod względem liczby ogłoszonych procedur jest infrastruktura miejska). Blisko 74% wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczyło budowy

nowej infrastruktury, pozostałe projekty obejmowały prace związane z rozbudową lub modernizacją już istniejącej. W raporcie wyszczególniono projekty dotyczące m.in.:

- obiektów wodnych (aquaparki, kryte lub odkryte pływalnie lub baseny rekreacyjne z niezbędną infrastrukturą),
- kompleksów sportowo-rekreacyjnych (duże centra sportowe i/lub rekreacyjne, i/lub wypoczynkowe, w skład których mogą wchodzić hotele, baseny, SPA, sauny, boiska, parkingi itp.),

- infrastruktury turystycznej (m.in. świadczenie usług pasażerskiego transportu turystycznego – wodnego i kolejowego, zarządzanie trasami turystycznymi),
- hal widowiskowo-sportowych (najczęściej z niezbędną infrastrukturą, np. parkingiem lub hotelem),
- stadionów (z infrastrukturą towarzyszącą),
- innych (ośrodek obozowo-wypoczynkowy w Wicicach).

Najpopularniejszym rodzajem obiektów sportowych przewidzianych do realizacji w ramach PPP są nie-

zmiennie parki wodne, pływalnie i baseny (35% wszystkich obiektów), choć widoczna jest tendencja spadkowa w tym obszarze. Drugą pod względem liczebności grupę stanowiły kompleksy sportowo-rekreacyjne, coraz większą popularnością cieszą się także inwestycje w infrastrukturę turystyczną. Od publikacji dwóch ostatnich edycji raportu w 2012 r. i 2013 r. nie ogłoszono żadnego postępowania, którego przedmiotem byłaby budowa lub modernizacja infrastruktury stadionowej. Brak zainteresowania wynika głównie z niepowodzeń w latach ubiegłych. Zanotowano natomiast wzrost zainteresowania inwestycjami w hale widowiskowo-sportowe (3 postępowania w okresie od 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r.). Przedsięwzięcia ze względu na charakter zadań inwestycyjnych można podzielić na: projekty dotyczące budowy nowej infrastruktury i projekty związane z rewitalizacją, remontem, przebudową, odbudową lub modernizacją już istniejących obiektów. Aż 80% stanowiły pierwsze z nich.

### Projekty planowane do realizacji lub realizowane w ramach koncesji na usługi

- odbudowa i wykorzystanie statku „Lubecki” do wykonywania usług publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego,
- zarządzanie krytą pływalnią „Neptun” w Gliwicach,
- zarządzanie Międzynarodowym Centrum Kongresowym oraz Halą Widowiskowo-Sportową Spodek w Katowicach,
- zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie kąpieliskiem na terenie jeziora Niesulice,
- zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną w Kamiennej Górze,
- wykorzystanie statków wycieczkowych „Laguna” i „Nimfa” w celu świadczenia usług turystycznego pasażerskiego transportu wodno-śródlądowego,
- wybór projektanta i operatora Parku Wodnego w Szczecinie,
- utrzymanie infrastruktury kolejowej oraz świadczenie usług pasażerskiego turystycznego transportu kolejowego na wąskotorowej linii kolejowej Przeworsk Wąskotorowy-Dynów,
- zarządzanie obiektem rekreacyjnym na Czarnym Stawie w Dusznikach-Zdroju,
- świadczenie usług dla ludności na krytej pływalni „Mewa” w Gliwicach,
- zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie parkiem wodnym w Wysowej-Zdroju,
- kompleksowe zarządzanie i administrowanie wyciągiem narciarskim wraz z utrzymaniem tras zjazdowych i biegowych w obrębie Parku Południowego w Jedlinie-Zdroju,
- utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą sportowo-rekreacyjną na stoku Dębowca w Bielsku-Białej,
- utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą Parku Linowego na stoku Góry Parkowej w Kamiennej Górze,
- organizacja imprez i zarządzanie Halą Widowiskowo-Sportową w Szczecinie,
- kompleksowe zarządzanie i administrowanie halą spacerową wraz z oranżerią oraz prowadzenie na jej terenie kawiarni, małej gastronomii w Jedlinie-Zdroju.

### Kryteria oceny ofert

Warunki udziału w postępowaniu, jakie mieli spełniać inwestorzy prywatni, można podzielić na ekonomiczne i techniczne. Najczęściej stosowanym warunkiem ekonomicznym była zdolność podmiotu do sfinansowania przedsięwzięcia (w całości lub w części), czyli konieczność posiadania odpowiednich środków finansowych lub zdolności kredytowej. Innym częstym kryterium było posiadanie ubezpieczenia OC. Najczęściej stawianym warunkiem technicznym było posiadanie odpowiedniego doświadczenia w realizacji prac budowlanych o zakresie podobnym do inwestycji będącej przedmiotem postępowania. Wymagano także wykazania odpowiedniego potencjału kadrowego.

W zakresie wymagań odpowiadających ściśle przedmiotowi przedsięwzięcia podmiot publiczny wymagał

» od partnera prywatnego, aby dysponował kierownikiem uzdatniania wody, leczniczymi wodami mineralnymi (poprzez uzyskanie koncesji na wydobywanie wód podziemnych lub poprzez porozumienie z podmiotem lub podmiotami posiadającymi taką koncesję) z istniejących na terenie gminy uzdrowiskowych wód podziemnych, które zasilać będą kompleks mineralnych basenów. Uwagę zwraca to, że tylko w przypadku 20 postępowań (głównie w ramach koncesji na usługi) zawarte zostało kryterium dotyczące doświadczenia w eksploatacji obiektów, wyrażone jako dysponowanie osobą zarządcy nieruchomości lub posiadanie doświadczenia w zarządzaniu nieruchomościami.

Przy koncesjach na usługi kryteriami najczęściej brany pod uwagę przy ocenie składanych ofert były: długość okresu eksploatacji/umowy (52,4%), podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem (47,6%), wysokość, rodzaj, terminy świadczeń podmiotu publicznego (36,9%) oraz termin wykonania prac budowlanych (39,4%). Istotne były także: upusty cenowe lub limit bezpłatnych godzin do wykorzystania w roku przez wskazaną grupę użytkowników (w szczególności przy inwestycjach w baseny, aquaparki), podział dochodów z przedsięwzięcia między partnerów, bilans wynagrodzenia, kwota, którą docelowo ma otrzymać partner prywatny za zrealizowanie przedsięwzięcia, funkcjonalność obiektu, jakość, parametry techniczne, poziom oferowanej technologii, koszt utrzymania infrastruktury.

Wartości nadane poszczególnym kryteriom wskazują, że w większości przedsięwzięć najkorzystniej punktowane są te oferty, które zakładają jak najmniejszy udział finansowy podmiotu publicznego. Ale sektor publiczny zaczyna dostrzegać konieczność własnego udziału finansowego

w celu zapewnienia rentowności projektu. W przypadku jednego przedsięwzięcia podmiot publiczny przewidział nawet przeniesienie prawa własności (lub ustanowienie użytkowania wieczystego) części terenu oraz obiektów na rzecz partnera prywatnego.

### ■ Koncesja – tak, ale...

Coraz rzadziej zamawiający decydują się na realizację przedsięwzięć w ramach koncesji na roboty budowlane – od 2012 r. żadne przedsięwzięcie w sektorze sportowo-rekreacyjnym nie zostało zaplanowane do realizacji w tym modelu współpracy. Nie oznacza to jednak, że model koncesyjny przestał się cieszyć zainteresowaniem ze strony sektora publicznego. Odwrotną tendencję można bowiem zaobserwować w przypadku modelu tzw. koncesji na usługi, polegającym jedynie na utrzymaniu i zarządzaniu infrastrukturą sportowo-rekreacyjną, który od czasu publikacji ostatniej edycji raportu w roku 2013 r. występował aż w 10 spośród 19 ogłoszonych postępowań. Projekty realizowane w ramach koncesji na usługi z punktu widzenia prawnofinansowego są dużo łatwiejsze do realizacji niż przedsięwzięcia zakładające budowę nowej infrastruktury.

Zamawiający również coraz częściej stosują ustawę koncesyjną do samej procedury wyboru partnera prywatnego – łącznie w 22 postępowaniach, gdy na wybór partnera w trybie pzp zdecydowało się 10 zamawiających.

### ■ PPP się rozpędza

Analiza danych z raportu wskazuje na to, że w omawianym okresie w sektorze sportu i rekreacji (oraz w sektorze IT) zawarto najwięcej umów o PPP i koncesji (15,1% ogółu). Duża liczba ogłoszonych postępowań nie przekłada się jednak na liczbę realizowanych kontraktów, ponieważ tylko co 10 postępowanie

w tym obszarze kończy się podpisaniem umowy PPP. Stawia to sektor sportu i rekreacji na końcu stawki obszarów współpracy w ramach PPP w zakresie skuteczności ogłaszanych procedur. W badanym okresie zawarto łącznie 10 umów PPP i koncesji (2 umowy o PPP, 2 umowy o koncesję na roboty budowlane, 6 umów o koncesję na usługi). Na dzień sporządzenia raportu w fazie realizacyjnej znajdowało się 6 przedsięwzięć PPP. Nieciekawe statystyki spowodowane są w głównej mierze dużą liczbą nieprzygotowanych (lub nieprawidłowo przygotowanych) postępowań koncesyjnych ogłaszanych w latach 2009–2011 w przedmiocie budowy infrastruktury stadionowej i basenowej. Obecnie na etapie zarządzania jest tylko jedno przedsięwzięcie zaplanowane do realizacji w tym okresie (koncesja na budowę kompleksu basenów mineralnych w Solcu-Zdroju). Dążenie strony publicznej do obciążania inwestorów prywatnych możliwie dużym ryzykiem realizacji projektu na wszystkich etapach przy minimalnym udziale środków publicznych w praktyce oznaczało, że przy kosztach, jakie generuje wytworzenie oraz utrzymanie infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, realizacja takich inwestycji nie była opłacalna dla strony prywatnej.

Samorządy w ostatnich 2 latach ostrożniej podchodzą do planowania przedsięwzięć sportowo-rekreacyjnych, dostrzegając jednocześnie konieczność partycypacji w kosztach projektu i ryzykach z nim związanych, o czym świadczy m.in. większy odsetek postępowań, w których przewidziano zaangażowanie kapitałowe podmiotu publicznego. Co istotne, spada liczba procedur unieważnionych z powodu braku zainteresowania sektora prywatnego (brak wniosków lub ofert). Świadczy to m.in. o coraz lepszym przygotowaniu konkretnych przedsięwzięć

inwestycyjnych poprzez dopasowanie ich założeń realizacyjnych do oczekiwań i możliwości rynku. Widoczne pozytywne zmiany w analizowanym obszarze pozwalają mieć nadzieję, że sektor sportu i rekreacji w najbliższych latach wciąż pozostanie jednym z najpopularniejszych obszarów planowania współpracy publiczno-prywatnej w Polsce, a lepsze przygotowanie sektora publicznego

do realizacji tego typu projektów zaprocentuje w przyszłości większą liczbą zawartych umów PPP, o znacznie większej skali i wartości pojedynczych przedsięwzięć. **I**

Pełna treść raportu znajduje się na [http://www.kdg.waw.pl/uploads/reports/KDG\\_raport\\_PPP.pdf](http://www.kdg.waw.pl/uploads/reports/KDG_raport_PPP.pdf).

## Nowy trend: koncesja na usługi



### Michał Liżewski

prawnik, **Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**

Niezmiennie największą liczbę podmiotów ogłaszających postępowania PPP w obszarze sportu i rekreacji stanowią jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego: gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, powiaty oraz miasta na prawach powiatu (ponad 93%). Niestety, również bez większych zmian pozostaje statystyka dotycząca skuteczności ogłaszanych procedur, ponieważ tylko co 10 postępowanie kończy się obecnie podpisaniem umowy PPP/koncesji. Najczęstszą przyczyną niepowodzeń przy realizacji inwestycji sportowo-rekreacyjnych w modelu PPP było dążenie strony publicznej do obciążania inwestorów prywatnych możliwie dużym ryzykiem realizacji projektu na wszystkich jego etapach, przy minimalnym zaangażowaniu własnym, ograniczającym się najczęściej jedynie do wydzierżawienia lub użyczenia partnerowi prywatnemu nieruchomości pod inwestycję. Zauważyć jednak należy stopniowe odchodzenie od tego modelu realizacji inwestycji i większą chęć sektora publicznego do realnego dzielenia się zadaniami projektowymi z partnerem prywatnym.

Na uwagę zasługuje rosnące zainteresowanie modelem tzw. koncesji na usługi, polegającej na powierzeniu prywatnemu inwestorowi wyłącznie obowiązków związanych z utrzymaniem i zarządzaniem infrastrukturą sportowo-rekreacyjną. Najwyraźniej sektor publiczny dostrzegł, że daje to ekonomiczne korzyści, a jednocześnie docenił zalety związane z efektywniejszym zarządzaniem infrastrukturą publiczną przez profesjonalne podmioty posiadające doświadczenie w tym zakresie.

Poszczególne projekty PPP przewidziane do realizacji w sektorze sportowo-rekreacyjnym są coraz lepiej przygotowywane na etapie przedrealizacyjnym. Skutkuje to spadkiem liczby procedur unieważnionych z powodu braku zainteresowania sektora prywatnego (braku wniosków lub ofert). Wskazuje to na to, że sektor publiczny coraz częściej dąży do dostosowania założeń realizacyjnych przedsięwzięć do oczekiwań i możliwości inwestorów działających w branży sportowo-rekreacyjnej.