



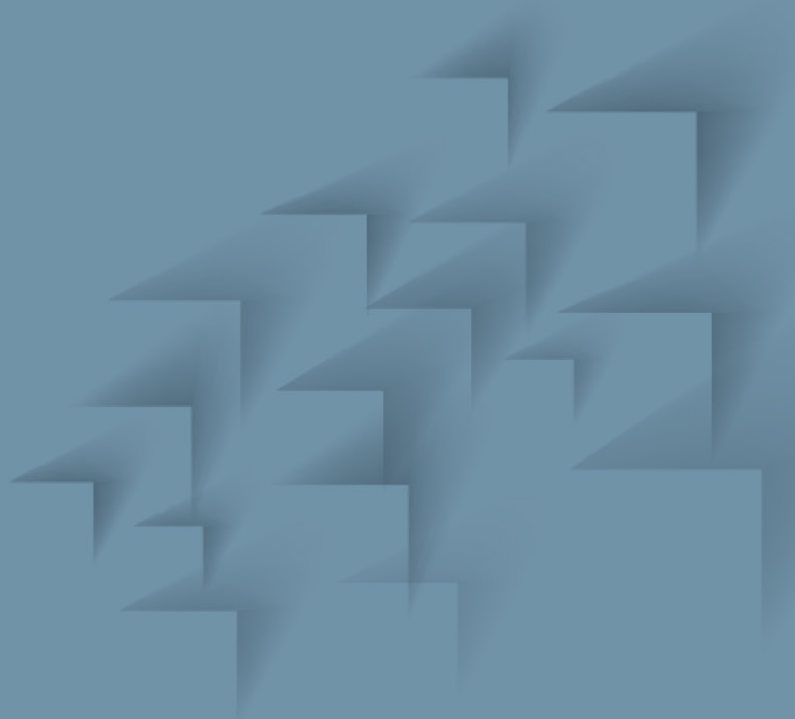
European Union

Interreg
CENTRAL EUROPE

ForHeritage

WSPÓŁPRACA PUBLICZNO- PRYWATNA

w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego



Informacja o dokumencie

Projekt:	ForHeritage „Excellence for integrated heritage management in central Europe” (CE1649), www.interreg-central.eu/forheritage
Współfinansowanie:	Interreg EUROPA ŚRODKOWA
Autor:	Nika Murovec, Damjan Kavaš, Institute for Economic Research
Wersja:	Wrzesień 2021

Niniejsza publikacja odzwierciedla poglądy autorów, program Interreg EUROPA ŚRODKOWA nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji tu zawartych.

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Definicja współpracy publiczno-prywatnej	7
3. Wykorzystanie współpracy publiczno-prywatnej w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego	12
4. Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego	19
5. Jak i kiedy testować adekwatność modelu współpracy publiczno-prywatnej w rewitalizacji budynków dziedzictwa kulturowego	38
6. Wnioski.....	45

1. Wprowadzenie

Każdy, kto kiedykolwiek pracował przy partnerstwie publiczno-prywatnym, tęskni za niezawodnym i uniwersalnym modelem. Jednak w przypadku PPP nie można nadmiernie się spieszyć. PPP może przynieść ogromne korzyści, ale wymaga to czasu, wysiłku i inwestycji. Istnieje wiele przykładów złych praktyk, które wynikają z chęci szybkiego zrealizowania PPP. Dobre przygotowanie i uwzględnienie konkurencji są niezmiernie ważne. Nie ma drogi na skróty”¹.

Jeff Delmon, starszy specjalista ds. PPP w Grupie Banku Światowego, specjalizujący się w transakcjach PPP, zagadnieniach strukturalnych i zasadach finansowania.

To narzędzie jest wynikiem projektu Interreg Europa Środkowa „For Heritage (4H): Doskonałość w zintegrowanym zarządzaniu dziedzictwem w Europie Środkowej”. Do stworzenia dokumentu wykorzystano wiedzę zgromadzoną w wyniku przeprowadzenia wcześniejszych projektów finansowanych przez UE (takich jak FORGET HERITAGE, RESTAURA, IFISE, CLIC).

W ramach projektu stworzono 6 narzędzi związanych z zarządzaniem dziedzictwem:

- Dobre, czyli uczestniczące zarządzanie dziedzictwem kulturowym. W jaki sposób zaangażować społeczność?
- Instrumenty finansowe oraz innowacyjne schematy finansowania w sektorze dziedzictwa kulturowego;
- Współpraca publiczno-prywatna w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego;
- Ocena wpływu projektów z zakresu dziedzictwa kulturowego;
- Elementy pilotażowych projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego możliwe do ponownego zastosowania;
- Jak przeprowadzić efektywne szkolenie z zakresu zarządzania dziedzictwem kulturowym?

Dokument odpowiada na pytanie „Czy współpraca publiczno-prywatna spełnia wymogi zrównoważonego podejścia do dziedzictwa kulturowego?” i powstał w oparciu o dokumenty opracowane na podstawie dwóch projektów (RESTAURA, FORGET HERITAGE³) oraz zakończonych projektów Programu Europa Środkowa z lat 2007-2013 (ACT4PPP, SECOND CHANCE) a także innych źródeł (EBI, WORLD BANK, OECD i inne). Celem tego dokumentu jest przedstawienie istniejących form współpracy publiczno-prywatnej, ich zastosowania oraz sformułowanie rekomendacji, mówiących w jaki sposób sektor publiczny i prywatny mógłby z powodzeniem współpracować przy rewitalizacji dziedzictwa kulturowego.

¹ Delmon, J. Money talks debunking the myth of the “quick and easy” PPP. Handshake, No. 16 (June 2015): A Public-Private Partnerships Journal, p.14.

W Europie zarówno obszary miejskie jak i wiejskie charakteryzują się silnie ukształtowanym dziedzictwem kulturowym. Z tego względu wyjątkowe bogactwo i różnorodność są istotnym czynnikiem charakteryzującym tożsamość Europy i decydującym o atrakcyjności kontynentu. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej zatytułowanym "Zintegrowane podejście do dziedzictwa kulturowego w Europie"(2014), dziedzictwo kulturowe stanowi wspólne bogactwo i wspólne dobro. Jednakże może być narażone na nadmierną eksploatację i niedofinansowanie, co może skutkować zaniedbaniami bądź zapomnieniem. Dziedzictwo kulturowe ma ogromny potencjał gospodarczy i społeczny; może pomóc zwiększyć zatrudnienie oraz poprawić inne kluczowe kwestie dotyczące całych sektorów działania. Ponadto dbanie o dziedzictwo kulturowe pomaga wychodzić naprzeciw wyzwaniom społecznym naszych czasów.

Wiele obiektów dziedzictwa kulturowego jest własnością publiczną utrzymywaną ze środków publicznych. Jednakże sytuacja w ostatnich latach ulega zmianie i coraz częściej istnieje zapotrzebowanie na włączenie stowarzyszeń oraz obywateli. Zaangażowanie sektora prywatnego umożliwia opracowanie koncepcji o charakterze kompleksowym, daleko wykraczających poza rewitalizację danego obiektu jedynie w sensie materialnym. Przebudowa obiektów może wygenerować wartość dodaną i mieć ogromny wpływ na jakość życia obywateli, artystów czy stan gospodarki. Obecnie w wielu krajach sektor prywatny, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i rząd zaczęły współpracować, aby udoskonalić zarządzanie dziedzictwem kulturowym i rozwijać je jako dobro społeczno-gospodarcze. Kluczowe znaczenie dla powodzenia rewitalizacji obiektów dziedzictwa kulturowego ma znalezienie opłacalnego gospodarczego zastosowania, przy jednoczesnym zachowaniu wartości historycznej budynku, aby znaleźć równowagę pomiędzy rozwojem a zwykłą konserwacją. Wymaga to interdyscyplinarnego podejścia z udziałem wielu interesariuszy, nie tylko w celu ochrony obiektu, ale także aby wykreować pomysł na ponowne użytkowanie miejsca. Rozpowszechniony jest również pogląd, iż rewitalizacja musi być osadzona w strategiach rozwoju społecznego, środowiskowego oraz gospodarczego, a także uwzględnić mechanizmy finansowe sprzyjające udziałowi sektora prywatnego.

Mimo, że potrzeba ochrony dziedzictwa kulturowego jest powszechnie aprobowana, środki finansowe nie zawsze są łatwo dostępne. Ponadto ostatni kryzys gospodarczy wpłynął na ograniczenie środków budżetowych przeznaczonych na kulturę ogólnie, a w szczególności na rewitalizację dziedzictwa kulturowego. Finansowanie przez prywatne źródła również zostało utrudnione. Istnieje zatem potrzeba jak najskuteczniejszego wykorzystania dostępnych zasobów oraz przeprowadzenia oceny sposobów wykorzystania nowych źródeł finansowania (np. kapitału prywatnego, fundacji itp.) W celu znalezienia nowych sposobów współpracy publiczno-prywatnej - UE włączyła dziedzictwo do głównego nurtu działań dzięki zmianie postrzegania społecznej i

gospodarczej wartości dziedzictwa oraz jego roli w zrównoważonym rozwoju. Dzięki temu dziedzictwo kulturowe nie jest już postrzegane jako generujące niepotrzebne koszty, lecz jako siła umożliwiająca stymulowanie zmian. Dziedzictwo kulturowe ożywia miejsca, które ucierpiały na skutek ekonomicznego upadku, jak i fizycznej degradacji. Jednym z głównych wyzwań dla zarządzania dziedzictwem jest stopniowe przechodzenie od inwestycji państwowych do niezależnych finansowo modeli inwestycji prywatnych (i obywatelskich)².

² Veldpaus, L.; Fava, F; Brodowicz, D. 2019. Mapowanie aktualnych polityk i przepisów w zakresie ponownego wykorzystywania dziedzictwa w Europie: Kompleksowy przegląd polityki w zakresie ponownego wykorzystywania dziedzictwa adaptacyjnego. OpenHeritage.

2. Definicja współpracy publiczno- prywatnej

Nie istnieje spójna, międzynarodowa oraz ustandaryzowana definicja partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Sformułowanie „partnerstwo publiczno-prywatne” stało się terminem ogólnym, stosowanym zawsze, gdy przedstawiciele sektora publicznego i prywatnego zasiadają przy tym samym stole³. Wyrażenie „partnerstwo publiczno-prywatne” jest powszechnie używane w odniesieniu do kilku rodzajów porozumień między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Najczęściej jako partnerstwa publiczno-prywatne na rzecz innowacji bądź ochrony środowiska. Nie tylko różne instytucje promujące PPP różnią się pod względem stosowanych definicji, ale także różne kraje stosują różne definicje. Chociaż istnieją pewne wspólne elementy, autorzy nie używają tego samego języka i nie uwzględniają tych samych cech przy definiowaniu PPP. Obszerna literatura na temat PPP ujawnia co najmniej 25 różnych typologii definicji PPP⁴.

W ostatnich latach zwłaszcza kraje nordyckie podkreślają znaczenie udziału obywateli w ustawodawstwie i polityce. Jednocześnie stale rozwijają nowe modele, aby przedsiębiorstwa prywatne były bardziej zaangażowane poprzez różnego rodzaju partnerstwa publiczno-prywatne i tryby współpracy. Zazwyczaj współpraca władz miejskich z firmami oraz partycypacja obywateli są omawiane osobno, chociaż oczekuje się, że obie strony będą miały wpływ na ten sam proces. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego-ludzi (4P) jest jednym z pojawiających się sposobów podkreślenia potrzeby rozwijania zaangażowania podmiotów prywatnych i ogółu społeczeństwa w opracowywanie projektów⁵.

Termin PPP opisuje szeroką gamę rodzajów umów. PPP są opisywane za pomocą trzech parametrów: po pierwsze, rodzaj zaangażowanych aktywów; po drugie, za jakie funkcje odpowiada strona prywatna; i po trzecie, w jaki sposób strona prywatna otrzymuje wynagrodzenie. Oprócz określenia istoty i głównych cech PPP pomocne jest również określenie, czym one nie są. Dlatego definicja współpracy publiczno-prywatnej (PPC) jest przydatna w zaznaczeniu rozróżnienia pomiędzy PPP a innymi formami relacji publiczno-prywatnych.

3 Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. In Rypkema, D. and H. Mikić. Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management, p. 25-35.

4 Kwame Sundaram, J.; Chowdhury, A., Sharma, K., Platz, D. 2016. "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?," Working Papers 148, United Nations, Department of Economics and Social Affairs.

5 <http://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/people-and-cities/public-private-people-partnerships-a-new-concept-to-bring-public-and-private-actors-and-citizens-together/>.

PPC obejmuje wszystkie umowy dotyczące współpracy administracji z podmiotami nie administracyjnymi. Współpraca ta różni się pod względem czasu trwania zobowiązań, złożoności zadań, ryzyka i wartości.

Dostępne opcje to⁶:

1. Współpraca publiczno-prywatna (PPColl)

Umowy krótkoterminowe, takie jak umowy o współpracy, umowy użytkowania, umowy o dostępie lub umowy finansowe. Zadania i obowiązki są często ograniczone do kilku problemów. Tematy mogą obejmować sponsoring lub ogólne finansowanie projektów. Interesem administracyjnym PPC jest wspieranie projektów, które przyczyniają się do osiągnięcia celów rewaloryzacji. Istnieje wiele form i typów współpracy publiczno-prywatnej w realizacji wspólnych projektów między rządem a sektorem prywatnym.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Ta opcja współpracy zapewnia dostęp do zintegrowanych usług administracyjnych, które mogą odnosić się do planowania, budowy, finansowania, konserwacji lub eksploatacji infrastruktury publicznej - usług, które wcześniej zostały przyznane deweloperom komercyjnym, a teraz wymagają przeniesienia do deweloperów podległych. Cele PPP to wspieranie płynnego, ciągłego funkcjonowania zakładu (np. nagłe naprawy, które można wykonać bez zamykania zakładu), działania zakładu zorientowanego na cykl życia obiektu (zapobieganie degradacji, integracja łańcucha wartości), projektowanie procesów, zadań i obowiązków, zrównoważony transfer ryzyka oparty na odpowiedzialności, zachęty do osiągania celów, inwestowanie prywatnej wiedzy fachowej i kapitału oraz długoterminowe modele i partnerstwa zrównoważonego finansowania. Interes partnerów administracyjnych może dotyczyć trwałej waloryzacji infrastruktury i społeczno-kulturowego rezultatu gospodarczego.

3. Wspólne przedsięwzięcie publiczno-prywatne (JV)

„Joint-venture” reguluje prawa i obowiązki gmin i partnerów twórczo-kulturalnych jako współwłaścicieli firmy lub instytucji. Celem jest projektowanie, budowa, planowanie, finansowanie, utrzymanie i eksploatacja infrastruktury waloryzacyjnej i/lub zarządzanie działaniami społeczno-kulturalnymi. Najczęściej na część infrastrukturalną ogłaszany jest przetarg dla sektora publicznego z warunkami bycia udziałowcem spółki po podpisaniu umowy. Część polegająca na zarządzaniu kulturą jest zwykle realizowana

⁶ Public-Private Partnership: Transnational Public-Private-Partnership Concept. SECOND CHANCE, 2011.

poprzez włączenie prywatnej firmy jako zajmującej się projektem infrastrukturalnym.

Ważne jest, aby zrozumieć różnice między różnymi modelami PPC. Termin PPP jest stosowany tylko do pewnego rodzaju projektów, które charakteryzują się umową (długoterminową), utworzoną „spółką celową” (SPV) i wyraźnym podziałem ryzyka między sektor publiczny i prywatny. Wszystkie te formy współpracy publiczno-prywatnej, które nie spełniają powyższych warunków, nie powinny nazywać się PPP. We wszystkich przypadkach współpracy publiczno-prywatnej, czy to PPC, PPP czy wspólnych przedsięwzięć, sektor publiczny może ogólnie kontrolować stopień swojego wpływu na podstawie umowy o partnerstwie.

Różne formy współpracy publiczno-prywatnej

PPColl publiczno-prywatna

- Umowy krótkoterminowe
- Wspólne/uzupełniające się cele oraz uzgodnione działania
- Partner prywatny wnosi wkład w publiczną działalność kulturalną

Partnerstwo publiczno-prywatne PPP

- Umowy długoterminowe
- Partnerstwo celowe
- Zadania i ryzyko władz publicznych są częściowo przenoszone na partnera prywatnego

JV Public-Private Joint Venture

- Nieograniczony czas trwania
- Spółka/instytucja specjalnego przeznaczenia
- Podział ryzyka między akcjonariusza prywatnego i publicznego

Modele współpracy publiczno-prywatnej charakteryzują się warunkami ramowymi, takimi jak kraj/region lub rodzaj projektu. Ponadto zestaw wzorców organizacyjnych opisuje strukturę partnerstwa i jej wkład dla rozwoju. Najważniejsze cechy to model umowy, model biznesowy i model finansowania. W rzeczywistości istnieją wszystkie wymienione rodzaje współpracy publiczno-prywatnej. Projekty deweloperskie można podzielić na trzy klasy. W zależności od ich statusu ekonomicznego i zasad finansowania można je podzielić na⁷:

⁷ Framework paper. ACT4PPP, 2010.

Projekty klasy A

„Samorozwijające się projekty” są napędzane głównie przez finansowanie prywatne. Sektor publiczny zapewnia uwzględnienie interesów publicznych w tych projektach poprzez ustanawianie ram regulacyjnych. Prywatny deweloper oczekuje wynagrodzenia za działalność deweloperską w formie opłaty najmu lub sprzedaży. Przykładem może być hotel.

Projekty klasy B

Projekty te charakteryzują się potencjałem rozwoju, ale brakuje im wystarczającego finansowania prywatnego. Dodatkowe finansowanie ze strony sektora publicznego pozwala na rozwój. Przykładem mogą być obiekty sportowe.

Projekty klasy C

Projekty tego rodzaju nie są przedmiotem finansowania za pomocą środków prywatnych lub są, ale w niewielkim stopniu. Zwykle są one realizowane wyłącznie z budżetów publicznych. Przykładem mogą być budynki, w których mieszczą się szkoły publiczne.

Każdy projekt może mieć inną strukturę, aby jak najlepiej i najskuteczniej osiągnąć cele projektu. Ponadto zamówienia na projekty mogą być odmienne ze względu na prawodawstwo europejskie. Co więcej, ustawodawstwo i regulacje specyficzne dla danego kraju, a także struktura instytucjonalna będą miały wpływ na decyzje dotyczące wyboru najbardziej adekwatnego modelu współpracy publiczno-prywatnej.

Działania kulturalne i twórcze bardzo często stanowią meritum rewitalizacji dziedzictwa kulturowego w różnych projektach Programu Europy Środkowej. Przykłady współpracy publiczno-prywatnej analizowane w projekcie „Druga szansa” (a także w innych projektach) pokazują, że nie tylko sektor prywatny ma znaczenie dla partnerstw, ale również społeczeństwo obywatelskie. Współpracę publiczno-prywatną w dziedzinie kultury można zdefiniować jako trwałą, długoterminową umowę o współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, a także innymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, w celu zainicjowania, finansowania oraz zarządzania instytucją kulturalną lub szeroko zakrojonym działaniem, w ramach którego partnerzy wnoszą środki finansowe, materialne bądź niematerialne⁸.

Zarządzanie kulturą składa się z trzech podstawowych działań:

1. Zarządzanie programem: działania związane z programem często podlegają modelom współpracy publiczno-prywatnej.

⁸ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

2. Zarządzanie nieruchomościami (projektuj, buduj, eksploatuj): w coraz większym stopniu wykorzystuje się model partnerstwa publiczno-prywatnego. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego działają głównie jako modele oparte na dostępności, są opłacane z budżetu publicznego i finansowane z góry przez partnerów prywatnych. Niektóre usługi są w stanie generować dochody i mogą wnieść częściowy wkład w finansowanie działalności kulturalnej.

3. Zarządzanie ogólne: struktura wspólnych przedsięwzięć publiczno-prywatnych wydaje się być odpowiednia dla ogólnych działań związanych z zarządzaniem kulturą.

W projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego z naciskiem na kulturę (i sektor kreatywny) stosowane są różne formy współpracy publiczno-prywatnej, przy czym dominuje PPC.

Współpraca między sektorem publicznym i prywatnym może przybierać różne formy, ale istnieje kilka warunków wstępnych dla efektywnej współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, niezależnie od formy PPC⁹:

- Podział ról
- Zaufanie między partnerami
- Skuteczna ochrona praw majątkowych
- Dobrze funkcjonujący system sądowiczy gwarantujący dotrzymywanie umów
- Przewidywalne otoczenie biznesowe i regulacyjne
- Sprawiedliwe i zrównoważone stosunki: żaden z partnerów nie powinien dążyć do narzucania własnych celów; wspólnym celem jest podejmowanie decyzji akceptowalnych dla obu stron
- Musi istnieć „fair play”, tzn. każda ze stron otrzymuje korzyść odpowiadającą jej wkładowi

⁹

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2014/PPP_Materclass/Day1_Rumen_Dobrin.pdf.

3. Wykorzystanie współpracy publiczno- prywatnej w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

Nie ma jednolitej definicji współpracy publiczno-prywatnej. Poziom ryzyka, na jakie narażony jest sektor prywatny, jest podstawowym warunkiem wstępnym odróżniającym umowy PPP od tradycyjnych (konwencjonalnych) umów zawieranych między sektorem publicznym i prywatnym. Współpraca między sektorem publicznym i prywatnym nie będzie uznawana za PPP, jeśli całe ryzyko i odpowiedzialność zostaną nałożone na jedną ze stron. PPP zazwyczaj nie obejmuje umów o świadczenie usług ani umów budowlanych, które są klasyfikowane jako umowy zamówień publicznych. Nie obejmuje również prywatyzacji usług użyteczności publicznej, w przypadku których sektor publiczny odgrywa ograniczoną rolę. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach z projektami rewitalizacji dziedzictwa kulturowego, istnieją znaczne różnice między ryzykiem w kontraktach PPP i umowach konwencjonalnych, z których wyróżniamy następujące umowy¹⁰:

Umowa o świadczenie usług

Często zawierana w ramach projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego, w których władze publiczne angażują sektor prywatny w określone usługi takie jak konserwacja sprzętu, badania konserwatorskie, renowacja dziedzictwa kulturowego itp. W tego typu umowach sektor prywatny świadczy usługi niemożliwe do zrealizowania w krótkim czasie przez sektor publiczny.

Zamówienia dotyczące prac architektonicznych i budowlanych

Najpowszechniejszy sposób angażowania sektora prywatnego w przypadku, gdy prowadzone są prace konserwatorskie/naprawy/prace budowlane obejmujące projektowanie architektoniczne i budowę w zakresie dziedzictwa kulturowego. Sektor prywatny w pełni bierze na siebie ryzyko związane z budową, podczas gdy sektor publiczny jest zobowiązany do finansowania takiego obiektu i pełnego przejęcia ryzyka związanego z jego utrzymaniem.

Umowa leasingu

Jedyna forma umów na budowę lub rewitalizację obiektu dziedzictwa kulturowego, w ramach której nieruchomości jest czasowo przekazywana partnerowi prywatnemu. Wszelkie ryzyka projektowe związane z budową i

¹⁰ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

obsługą takich transakcji ponosi wyłącznie sektor publiczny. Dlatego takiej formy współpracy nie można nazwać PPP, ponieważ nie ma synergii między sektorem prywatnym i publicznym w przenoszeniu i zarządzaniu ryzykiem związanym z budową i utrzymaniem obiektu.

Poza umowami opisanymi powyżej istnieją dodatkowe formy umów, które nie mają cech PPP¹¹:

Kontrakty menedżerskie

Nie mają cech długoterminowych PPP, a także znacznych inwestycji kapitału prywatnego i wysokiego poziomu odpowiedzialności oraz długoterminowych rezultatów w związku z inwestycjami w aktywa infrastrukturalne. Jednak zazwyczaj zawierają podobne wskaźniki wydajności i wymogi jak PPP.

Zachęta do osiągnięcia wyników jest tworzona głównie poprzez system nagród i kar. Opierając się na wynikach, mają do odegrania rolę tam, gdzie sektor prywatny nie jest skłonny do inwestowania lub gdy rząd nie jest skłonny do podejmowania długoterminowych zobowiązań.

Umowy Affermage

Są to umowy, w ramach których rząd deleguje zarządzanie usługą publiczną na przedsiębiorstwo prywatne w zamian za określoną opłatę. Na przykład w umowach typu affermage w sektorze wodnym, wynagrodzenie operatora jest stałe za metr sześcienny sprzedanej wody, chociaż ilość ta może być korygowana w stosunku do lat w oparciu o inflację i wyniki operatora.

Umowy typu „zaprojektuj i wybuduj” lub „pod klucz”

Jako umowy krótkoterminowe, które nie obejmują konserwacji ani eksploatacji, nie tworzą zachęty do długoterminowych rezultatów jak PPP. Umowy typu „zaprojektuj-wybuduj” są umowami bez długoterminowych obowiązków przypisanych stronie prywatnej. Są powszechnie stosowane do prostych projektów lub do projektów, w przypadku których można wiarygodnie oczekiwać utrzymania tego samego poziomu.

Prywatyzacje

W ramach prywatyzacji rząd na stałe przenosi aktywa publiczne (i obowiązek świadczenia usługi) na sektor prywatny. A zatem aktor publiczny uwalnia się od wszelkiej odpowiedzialności i własności, a wszelkie ryzyko ponosi w całości właściciel prywatny.

¹¹ <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/4-what-ppp-is-not-other-types-of-private-involvement>.

Jedną z form współpracy publiczno-prywatnej są umowy krótkoterminowe (np. umowa sponsorska). Zadania i obowiązki wynikające z tych umów są często ograniczone do pewnych aspektów działań czy projektów kulturalnych. Współpraca publiczno-prywatna może przybierać różne formy, takie jak sponsorowanie, darowizny lub patronat. Oznacza to, że partner prywatny przyczynia się do działań kulturalnych poprzez ich finansowanie. Korzyści ze sponsorowania obejmują następujące aspekty¹²:

- Umożliwia się kontaktowanie i tworzenie sieci z grupami docelowymi w sytuacjach o charakterze niekomercyjnym,
- Wizerunek osoby lub grupy można wykorzystać do celów biznesowych lub przenieść na wizerunek sponsora (na produkcie czy firmie).
- W wielu przypadkach sponsoring zapewnia lepszy kontakt niż klasyczne środki komunikacji (reklama) lub pozwala dotrzeć do grup docelowych, z którymi kontakt jest utrudniony.

Finansowanie prywatne było historycznie obecne w dziedzinie kultury (np. system mecenatu), ale dopiero niedawno poświęcono mu większą uwagę. W ostatnich latach większy nacisk położono na różne inicjatywy publiczno-prywatne, w tym motywacje podatkowe (różne ulgi podatkowe, ustawodawstwo procentowe, transfer dzieł sztuki w miejsce zapłaty podatku, podatki przeznaczone na określony cel, bony), współfinansowanie i zaangażowanie firm prywatnych w zarządzanie instytucjami kultury¹³.

Oprócz finansowego aspektu współpracy publiczno-prywatnej, współpraca ta obejmuje również formy wspólnych działań związane z programem, takie jak zarządzanie działaniami kulturalnymi i artystycznymi oraz związanymi z nimi pracami technicznymi, działania marketingowe i dodatkowe działania uzupełniające, takie jak prowadzenie księgarni, restauracji, barów i świadczenie różnych usług. Zadania w ramach tych działań można rozdzielić, a następnie przypisać różnym partnerom: organom publicznym, firmom prywatnym lub instytucjom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie.

Zasadnicze znaczenie ma program i ogólne zarządzanie miejscem dziedzictwa kulturowego. Istnieją różni potencjalni kierownicy lokalizacji: publiczni, prywatni nastawieni na zysk i prywatni non-profit. Każdy rodzaj zidentyfikowanego podmiotu ma inną charakterystykę, tak jak widać w Tabeli nr 1.

¹² http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

¹³ Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2017, p. 74-89.

Tabela 1: Cechy podmiotów

Publiczne	Sztynność zarządzania
	Ograniczenia budżetowe
	Brak odpowiednich umiejętności
Prywatne nastawione na zysk	Zarządzanie kierownicze
	Uczciwość i elastyczność
	Potrzeba odpowiednich przychodów
	Wysokie koszty stałe dla opłacenia zasobów ludzkich
	Słaba dbałość o interesy publiczne
Prywatne „non-profit”	Wysoka elastyczność
	Odpowiednie umiejętności
	Umiarkowane koszty stałe

Źródło: Calabrò, F., Della Spina, L. Eksperymentalny model ekonomicznej wykonalności projektu, 2019 r.

Organy publiczne są bardzo często sztywne ze względu na ograniczenia proceduralne narzucone przez obowiązujące prawodawstwo. Prywatne podmioty nastawione na zysk zwykle charakteryzują się większą wydajnością operacyjną, której jednak musi towarzyszyć odpowiedni zwrot z inwestycji, przy czym ryzyko przystąpienia interesów społeczności powinno być szczególnie uwzględnione w przypadku zarządzania usługami użyteczności publicznej; ponadto podmioty te mają strukturę kosztów charakteryzującą się wysokimi stałymi wydatkami na zasoby ludzkie.

Organizacje non-profit wynikają z ustalonych wartości podzielanych przez członków. Zazwyczaj podmioty te prowadzą działalność wolontariacką, która nie ma znaczenia gospodarczego, ale posiadają również możliwość kierowania działalnością gospodarczą związaną z ich celami. Pod względem organizacyjnym charakteryzują się średnim poziomem efektywności¹⁴.

W projekcie „Forget Heritage” (FH) przetestowano zaangażowanie prywatnych organizacji non-profit w zarządzanie publicznymi obiektami dziedzictwa kulturowego. Podejście zostało oparte na analizie dobrych praktyk współpracy publiczno-prywatnej na obszarze Europy Środkowej.

Istnieje możliwość zapoznania się z następującym dokumentem Forget Heritage: D.T1.1.3 - Projekty pilotażowe.

Prywatni kierownicy zostali wybrani na podstawie pomysłu na projekt, szkicu biznesplanu i prognozowanej listy wydatków. Projekt FH sfinansował program remontu budynków oraz zakupu niezbędnego wyposażenia. Wszystkie inne koszty zostały pokryte przez samorząd lokalny i menedżerów. Lokalni decydenci muszą zapewnić wsparcie finansowe i trwałość projektu pilotażowego przez co najmniej 5 lat po zakończeniu projektu (2024). Zgodnie z transnarodowym raportem oceniającym działania pilotażowe (D.T3.3.2), największe wyzwania przypisano publicznej własności budynków i związanym z tym skomplikowanym procedurom administracyjnym. Współpraca publiczno-prywatna wymagana do wdrożenia pilotaży była nie lada wyzwaniem. Pomimo tego, że twórcy (najemcy), w tym menadżerowie oraz administracja publiczna wywodzili się z dwóch bardzo różnych kultur organizacyjnych, kluczem do sukcesu była dobra i regularna komunikacja. Czasami jeszcze większym wyzwaniem jest współpraca między różnymi wydziałami w samorządzie terytorialnym. Prowadzenie tak złożonych projektów stanowi proces nieprzerwanego uczenia się dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. Główne czynniki udanej współpracy publiczno-prywatnej są następujące:

- Wybór kompetentnego podmiotu menadżerskiego (profesjonalny, elastyczny i kreatywny zespół z bardzo dobrą siecią interesariuszy/różnych grup docelowych).
- Dobra komunikacja to podstawa.
- Po stronie partnera publicznego potrzebny jest zespół międzywydziałowy.
- Bardzo pomocne jest, aby kierownicy pilotaży mieli doświadczenie we współpracy z administracją publiczną oraz wiedzę na temat ustawodawstwa, a także polityk i strategii publicznych.
- Każde miejsce, miasto czy projekt ma inne warunki ramowe. To, co działa

¹⁴ Calabrò, F., Della Spina, L. The Public-Private Partnership for the Enhancement of Unused Public Buildings: An Experimental Model of Economic Feasibility Project. Sustainability, 2019, vol. 11, issue 20, p. 1-25.

w jednym mieście, niekoniecznie będzie działać w drugim. Nie ma jednego uniwersalnego podejścia. Wsparcie decydentów ma kluczowe znaczenie dla rozwoju sektora publiczno-prywatnego oraz projektów współpracy w przyszłości. Bez strategicznego podejścia do projektów współpracy publiczno-prywatnej powodzenie większych projektów jest bardzo wątpliwe.

W zarządzaniu kulturą trudno jest uzyskać wystarczające finansowanie, a ponieważ trzeba liczyć się z kompromisami, pojawiają się podejścia mieszane. Projekty w sektorze kultury są często finansowane z wielu źródeł, takich jak lokalne budżety publiczne, dochody ze sprzedaży biletów lub innych usług drugorzędnych, darowizny i prezenty od osób fizycznych lub firm, a także fundusze europejskie¹⁵.

Przykład 1

Przykład projektu współpracy publiczno-prywatnej w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego: Layerjeva hiša (dom warstwowy), Słowenia

Dom warstwowy¹⁶ został zbudowany w XVIII w. i odnowiony na początku XIX w. Później służył jako dom mieszkalny.

Trzypiętrowy dom był domem Leopolda Layera (1752-1828), który był jednym z najważniejszych słoweńskich malarzy późnego baroku i stworzył wiele



Zdjęcie 1. Dom Warstwowy

wspaniałych dzieł. Malarstwo był jego rodzinną tradycją, dlatego Dom Layer od zawsze był związany ze sztuką, w związku z czym nazywany jest także „Domem artystów”. Do kompleksu domów warstwowych należy dziś także wieża obronna Škrlovec, która była częścią średniowiecznych murów miejskich.

W latach 90. gmina Kranj zdecydowała się na remont domu ze względu na jego zły stan. Renowację rozpoczęto w 2009 r., a zakończono w 2010 r. Cele renowacji były następujące:

¹⁵ http://www.secondchanceproject.si/wp-content/uploads/Trans_PPP_Concept_final1.pdf.

¹⁶ <http://www.layer.si/si/layerjeva-hisa/layerjeva-hisa>

- Kulturalne: pozyskanie nowej przestrzeni dla publicznej infrastruktury kulturalnej; stworzenie dzielnicy kulturalnej w starym centrum miasta.
- Środowisko: Aby pozytywnie uczestniczyć w korzystaniu z zasobów naturalnych i w miarę możliwości, w ramach ograniczeń starego budynku, uczestniczyć w efektywnym wykorzystaniu energii.
- Ekonomiczne/społeczne: łączenie różnych działań kulturalnych, pobudzenie działalności kulturalnej i twórczej oraz przedsiębiorczości, rewitalizacja starego centrum miasta; zwiększenie liczby odwiedzających miasto, tworzenie nowych miejsc pracy, poprawa podaży turystyki kulturalnej w mieście i regionie, podniesienie jakości życia w Kranju.

Obiekt jest częścią strategii rozwoju dzielnicy kulturalnej Kranj i stanowi próbę rewitalizacji starego centrum miasta. Po remoncie gmina najpierw wybrała organizację pozarządową Puhart do zarządzania Domem Layer. Jednak ani gmina, ani organizacja pozarządowa nie miały wystarczających środków finansowych na prowadzenie Domu; w związku z tym Zavod Carnica (również organizacja pozarządowa) przejęła zarządzanie Domem w 2011 r. Obiekt przedstawia pierwszy holistyczny projekt Domu Artystycznego w Słowenii. W różnorodnych pomieszczeniach Domu można znaleźć przyjemną kawiarnię z księgarnią, kącik z pamiątkami, muzeum poświęcone twórcy fotografii na szkłe Janezowi Puharowi (urodzonemu na tej samej ulicy), pracownie i sale do działań artystycznych, galerię "Layer House" i pracownię "Mahlerca", a także plenerową przestrzeń wystawienniczą w ogrodzie, zwaną "Forma Viva". Na mansardowym poddaszu znajdują się mieszkania dla artystów i turystów. Teren domu i ogrodu można wynająć na spotkania, urodziny, przyjęcia i wesela. Na wieży Škrlovcva znajduje się obecnie kameralna sala koncertowa i pięciokątna galeria. Obecnie Layer House jest gospodarzem szerokiego i barwnego wachlarza wystaw i projektów artystycznych, wieczorów poświęconych muzyce i teatrowi, inicjatywom kulturalnym i turystycznym, warsztatom i kursom. W Domu odbywają się również festiwale i wydarzenia przez cały rok, na przykład festiwal kreatywny „Pa Pir”, festiwal filmów niezależnych „FilmMixer”, interwencja miejska „Sobotna specialka”, festiwal sztuk pięknych i muzyki „Pleska”, itp.

Formą PPC jest współpraca publiczno-prywatna. Gmina Kranj jest właścicielem budynku i częściowo finansuje program. Gmina sprawuje również kontrolę nad użytkowaniem mienia miejskiego i monitoruje pracę "Layerjeva hiša". Gwarantuje to, że funkcjonowania Izby wspólnie zarządzają obaj założyciele, a kontrolę nad programowaniem sprawują ci, którzy korzystają z jej zasobów. "Zavod Carnica" to organizacja pozarządowa działająca w dziedzinie kultury i turystyki. Obecnie "Zavod Carnica" może poprzez działalność zarobkową zdobyć 75% środków potrzebnych do realizacji programu (udział ten wzrósł w ostatnich latach z 50% w 2016 r. do 75% w 2018 r.).

4. Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

Urzednicy sektora publicznego stoją przed wyzwaniem zachowania i ochrony obiektów dziedzictwa kulturowego w perspektywie długofalowej, ale przy ograniczonych zasobach finansowych. Chociaż wykorzystanie tradycyjnych form finansowania zależy w dużym stopniu od dostępności możliwości budżetowych władz publicznych, rozwiązaniem może być wdrożenie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), który obejmuje sektor prywatny.

Ogólnie rzecz biorąc, poziom zrozumienia pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego jest niski. Istnieje wiele definicji i żadna z nich nie jest powszechnie akceptowana, pomimo znacznej wiedzy zebranej na ten temat, a także istniejących przepisów krajowych i międzynarodowych wytycznych¹⁷. Nie ma zgody co do sposobu definiowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Nie ma również zharmonizowanych przepisów Unii Europejskiej dotyczących PPP. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) definiuje partnerstwo publiczno-prywatne jako „długoterminowe ustalenia umowne między rządem a partnerem prywatnym, na mocy których ten ostatni dostarcza i finansuje usługi publiczne przy użyciu aktywów kapitałowych, dzieląc związane z nimi ryzyko”¹⁸. PPP można zaprojektować tak, aby osiągnąć szeroki wachlarz celów w różnych sektorach, takich jak transport, mieszkalnictwo socjalne i opieka zdrowotna, i można je kształtować według różnych podejść. Większość PPP została wdrożona w obszarze transportu, który w 2016 r. stanowił jedną trzecią całorocznych inwestycji, wyprzedzając opiekę zdrowotną i edukację. Niektóre sektory w naturalny sposób bardziej nadają się do zaangażowania prywatnego niż inne (np. energia bardziej niż edukacja).

PPP charakteryzuje się zwykle następującymi elementami¹⁹:

- Stosunkowo długi czas trwania relacji, obejmujący współpracę między partnerem publicznym a partnerem prywatnym w zakresie różnych aspektów planowanego projektu.
- Metoda finansowania projektu, częściowo z sektora prywatnego, czasami z wykorzystaniem skomplikowanych ustaleń między różnymi podmiotami. Niemniej jednak fundusze publiczne - w niektórych przypadkach dość znaczne - mogą zostać dodane do funduszy prywatnych.

¹⁷ Jelinčić, D. A. et al., Public-Private Partnership in Cultural Heritage Sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2017, p. 74-89.

¹⁸ OECD (2012). *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*.

¹⁹ Kavaš, D. (2012). *Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana*. Ljubljana: Institute for Economic Research.

- Ważna rola partnera prywatnego, który uczestniczy na różnych etapach projektu (projektowanie, realizacja, finansowanie). Partner publiczny koncentruje się przede wszystkim na definiowaniu celów w zakresie interesu publicznego, jakości świadczonych usług i polityki cenowej oraz bierze odpowiedzialność za monitorowanie zgodności z tymi celami.
- Podział ryzyka między partnera publicznego i partnera prywatnego, na którego przenoszone jest ryzyko zazwyczaj ponoszone przez sektor publiczny.

Jednakże PPP nie oznacza koniecznie, że partner prywatny przyjmuje na siebie całe ryzyko, a nawet większą część ryzyka związanego z projektem. Dokładny rozkład ryzyka jest określany indywidualnie dla każdego przypadku, zgodnie z odpowiednimi zdolnościami stron w kwestii oceny, kontroli i radzenia sobie z tym ryzykiem.

Pomimo różnych ram prawnych w państwach członkowskich UE, można uznać dwie podstawowe formy PPP²⁰:

Umowne partnerstwo publiczno-prywatne

To najpopularniejszy model realizacji projektów PPP. Wzajemne prawa i obowiązki partnerów opierają się na modelu koncesji lub modelu opartym na dostępności. Umowa określa wszystkie istotne elementy relacji biznesowej, takie jak termin, sposób świadczenia usług, standardy wyposażenia czy infrastruktura i usługi, a także mechanizm wnoszenia opłat. Dzięki tej formie relacji między partnerami publicznymi i prywatnymi partnerzy zachowują własną tożsamość i odpowiedzialność. Często sektor prywatny przejmuje odpowiedzialność i ryzyko związane z budową oraz dostępnością i/lub popytem, podczas gdy sektor publiczny często nie uczestniczy w tych obowiązkach i ryzyku, ale pełni funkcję regulacyjną lub nadzorczą w świadczeniu usług publicznych.

Statut partnerstwa publiczno-prywatnego (zinstytucjonalizowane PPP)

Oznacza to utworzenie podmiotu będącego wspólną własnością partnera publicznego i partnera prywatnego. Wspólny podmiot jest zatem odpowiedzialny za zapewnienie wykonania pracy lub usługi na rzecz społeczeństwa. Opiera się na relacji publiczno-prywatnej, w której wszystkie prawa, obowiązki i ryzyko są równo podzielone między partnerów. Model ten jest stosowany, gdy sektor publiczny jest bezpośrednio zaangażowany w świadczenie usług publicznych, a także przejmuje wszystkie obowiązki i ryzyko związane z budową i utrzymaniem infrastruktury.

²⁰ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

- Motywacją do stosowania modeli PPP jest założenie, że firmy prywatne są bardziej wydajne niż organy publiczne. Ostatecznym celem współpracy między sektorem publicznym i prywatnym jest wartość dodana: jakościowo lepszy produkt za te same pieniądze lub ta sama jakość za mniejsze pieniądze. W niektórych przypadkach większa odpowiedzialność i promowanie innowacji są również wymieniane jako cele strategiczne²¹. PPP są opisywane za pomocą trzech parametrów²²:

1. Rodzaj aktywów:

- a. Wiele PPP obejmuje nowe **aktywa**.
- b. PPP można również wykorzystać do przeniesienia odpowiedzialności za modernizację istniejących aktywów i zarządzanie nimi na prywatną firmę.

2. Funkcje za jakie odpowiada strona prywatna. Typowe funkcje obejmują:

- a. **Projektowanie** (zwane również *pracami inżynierskimi*) - obejmuje opracowanie projektu od wstępnej koncepcji i wymagań wyjściowych do specyfikacji projektu gotowego do wykonania.
- b. **Buduj lub naprawiaj** - kiedy PPP są wykorzystywane do nowych aktywów infrastruktury, zazwyczaj wymagają od strony prywatnej zbudowania tego zasobu i zainstalowania całego wyposażenia. Jeżeli PPP obejmują istniejące aktywa, strona prywatna może być odpowiedzialna za rekultywację lub rozbudowę aktywów.
- c. **Finanse** - gdy PPP obejmuje budowę lub remont składnika aktywów, strona prywatna jest zwykle również zobowiązana do sfinansowania całości lub części niezbędnych wydatków kapitałowych, tak jak opisano dalej w sekcji: Jak finansuje się PPP?
- d. **Utrzymanie** - PPP przypisują stronie prywatnej odpowiedzialność za utrzymanie obiektu infrastruktury zgodnie z określonym standardem przez cały okres obowiązywania umowy. Jest to podstawowa cecha umów PPP.
- e. **Operacyjność** - obowiązki operacyjne strony prywatnej PPP mogą się znacznie różnić w zależności od charakteru bazowego składnika aktywów i związanej z nim usługi.

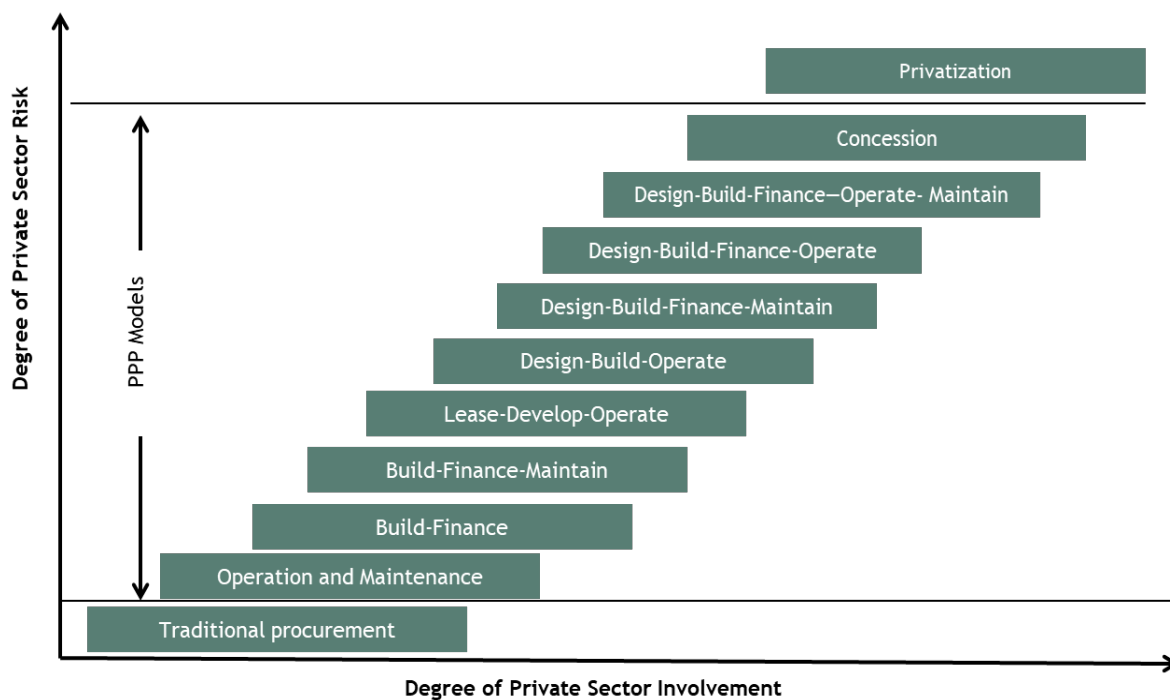
3. W jaki sposób strona prywatna otrzymuje wynagrodzenie zgodnie z jej wynikami. Strona prywatna może zostać opłacona przez:

- a. pobieranie opłat od usługobiorców,
- b. rząd,

²¹ Kavaš, D. (2012). Possible PPP models for cooperation in the Municipality of Ljubljana. Ljubljana: Institute for Economic Research.

²² <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>.

c. połączenie ww. dwóch.



Rysunek 2: Skala partnerstw publiczno-privatnych

Źródło: PPP w projektach dotyczących dziedzictwa kulturowego: wytyczne dotyczące planowania i przygotowania projektów dotyczących dziedzictwa kulturowego zgodnie z modelem partnerstwa publiczno-privatnego.

Partnerstwa publiczno-privatne można podzielić na kategorie w oparciu o zakres zaangażowania sektora publicznego i prywatnego oraz stopień alokacji ryzyka. Powyżej przedstawiono spektrum modeli partnerstwa publiczno-privatnego.

Jedną z głównych korzyści wynikających z realizacji projektów w ramach PPP jest możliwość przeniesienia ryzyka na stronę, która jest w stanie nim najlepiej zarządzać (tabela 2).

Tabela 2: PPP i alokacja ryzyka

	Opis ryzyka	Podmiot
Dostępność działki	Wymagana działka na projekt nie jest dostępna lub nie została nabyta bądź nie ma pewności co do ceny oraz czasu potrzebnego do nabycia gruntu.	Publiczny
	Przepisy oraz warunki umowy PPP dotyczące zdolności operatora prywatnego do pobierania przychodów i poszukiwania rozsądnych podwyżek taryf zgodnie z formułą wzrostu ceny w umowie nie są spełnione bądź uchwalono nowe przepisy lub regulacje, które zwiększają koszty lub zmniejszają przychody wykonawcy PPP bez godziwej rekompensaty.	Publiczny
Projekt	Projekt obiektu nie jest w stanie sprostać potrzebom projektu.	Prywatny
Zamówienia budowlane	Budżet, harmonogram i wykonanie są niezgodne z umową	Prywatny
Przeniesienie (koniec umowy)	Stan aktywów projektu na koniec okresu obowiązywania umowy (gdy są one przekazywane z powrotem rządowi) nie jest zgodny ze standardami utrzymania i wykonania umowy PPP.	Prywatny
Kwestie Polityczne/ Suwerenność	Rząd nadaje aspekt narodowy projektowi.	Publiczny
Kursy walut	Deprecjonuje wartość waluty w stosunku do walut, w których kredyty oraz inwestycje kapitałowe są denominowane.	Publiczny

Źródło: Nathan Associates. Partnerstwa publiczno-prywatne: podstawowe wprowadzenie dla niespecjalistów: przewodnik tematyczny, 2017 r.

Jeśli sektor publiczny nadal ponosi zbyt duże ryzyko, korzyści wynikające z porozumienia PPP maleją; jeśli zbyt duże ryzyko spada na sektor prywatny lub jeśli koszt zarządzania niektórymi rodzajami ryzyka jest zbyt wysoki, projekt może przynieść lepsze wyniki dzięki tradycyjnym zamówieniom. Nie ma z góry określonego wzoru podziału ryzyka, a projekty należy oceniać indywidualnie. W następnej tabeli przedstawiono kilka przykładów typowej alokacji ryzyka pomiędzy stroną publiczną i prywatną.

Chociaż nie ma uniwersalnej formy modelu PPP na poziomie UE, każde państwo członkowskie reguluje ten obszar zgodnie ze swoim ustawodawstwem.

Istnieje możliwość zapoznania się z następującymi dokumentami projektu „Restaura”:

- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): SLOVENIA”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): POLAND”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): CROATIA”*
- *“Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): SLOVAKIA”*

PPP to specyficzny rodzaj współpracy i chociaż ma on duży potencjał w zakresie zapewniania wartości i innowacji, to PPP nie jest cudownym rozwiązaniem, a jego zastosowanie należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku. Należy zapewnić równowagę między celami i potrzebami partnerów PPP. Podmioty publiczne, które nie mają celów czysto komercyjnych, koncentrują się na wypełnianiu obowiązku realizacji polityk publicznych, które często nie są ekonomicznie opłacalne. Z drugiej strony, osiągnięcie zysku jest podstawowym interesem partnerów prywatnych. Realizacja udanego PPP między tymi dwoma sektorami jest trudnym przedsięwzięciem i często będzie musiało stawić czoła pewnym wyzwaniom prawnym²³. Projekty PPP są często droższe niż projekty finansowane i obsługiwane ze środków publicznych. Wynika to po prostu z wyższego kosztu kapitału sektora prywatnego, wysokich kosztów transakcji i zysków prywatnych, ponieważ firmy prywatne, które angażują się w projekty PPP, oczekują zwrotu z inwestycji po zakończeniu projektu²⁴. Dlatego ważne jest, aby wyjść poza proste koszty finansowania, aby zrozumieć, dlaczego PPP często zapewniają większą wartość za te same pieniądze. Innym sposobem

23 Andrecka, M. (2015). Legal Framework for the Procurement of Public-Private Partnerships - an Australian Perspective in the European Union Context. In *Scandinavian Studies in Law: Comparative Law* (pp. 385-409). Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian Law. *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 61.

24 https://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership.

myślenia o wartości jest zastanowienie się, jakie są pożądane rezultaty projektu²⁵.

Trudno określić z całą pewnością, kiedy PPP jest najbardziej odpowiednim rozwiązaniem świadczenia usług publicznych z punktu widzenia sektora publicznego. Dobre praktyki sugerują, że powinno to być ustalane indywidualnie dla każdego przypadku.

Czynniki pomagające podjąć decyzję²⁶:

- Kwota transakcji. Na przykład w Wielkiej Brytanii średni czas zamówienia PPP średnio wynosi więcej niż dwa lata (dane z 2007 r.). W takiej sytuacji PPP nie powinny być stosowane w przypadku programów o łącznej wartości mniejszej niż ok. 30 mln EUR. Wiele rządów określa także minimalną wielkość projektów PPP. Małe projekty PPP mogą nie mieć sensu ze względu na stosunkowo wysokie koszty transakcyjne - chociaż istnieją dowody na kilka przypadków, w których małe PPP odniosły sukces. W Singapurze PPP są realizowane tylko w przypadku projektów o szacowanej wartości kapitału przekraczającej 50 mln USD. Koszty oceny, realizacji i monitorowania projektów infrastrukturalnych są zawsze wysokie, dlatego stosunek tych kosztów do możliwych zwrotów jest po prostu mało atrakcyjny dla pożyczkodawców. Wraz ze wzrostem wielkości projektu koszty transakcji jako procent całkowitego kosztu kapitału, maleją. Ponieważ koszty transakcji nie zwiększa się proporcjonalnie do wartości kapitału projektu, koszty transakcyjne dla mniejszych projektów są zwykle wyższe niż w przypadku większych projektów²⁷.
- Całkowicie i częściowo samodzielne PPP, w przypadku których dochód pochodzi bezpośrednio z opłat od użytkowników, są oczywistymi kandydatami, chociaż rządy muszą zapewnić, że w przypadku programów w sektorze kultury i sportu ich biznesplan są solidne, aby uniknąć ryzyka, że gmina będzie musiała mimowolnie przejąć świadczenie usług bezpośrednio. Dlatego nie jest przypadkiem, że PPP w wielu krajach pojawiły się najpierw w sektorze transportu. W przypadku PPP w zakresie świadczenia usług publicznych odpowiednie wskaźniki obejmują względną przystępność i precyzję specyfikacji wymagań dotyczących usług, możliwość pomiaru wyników a także usługi, dla których technologia jest dobrze ugruntowana i zrozumiała.
- Innym kluczowym wymogiem jest zakres, w jakim potrzeby w zakresie usług mogą się znacząco zmienić w trakcie długiego czasu trwania umowy PPP.

25 <https://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-umd-articles/2255-designing-public-private-partnerships-that-work>.

26 Burnett, M. Public-private partnerships (PPP): a decision maker's guide. European Institute of Public Administration, 2007.

27 Wouter, T., De Moor, L. (2017). Constraints related to developing small-scale PPPs and how to reduce them. *International Journal of Managing Projects in Business* 10(1), p. 109-120.

- Trwałość transferu ryzyka jest również ważna przy określaniu przydatności usługi dla PPP, ponieważ estymacja ryzyka przeniesionego w PPP z organu publicznego na partnera z sektora prywatnego jest kluczowym elementem oceny odpowiedniości modelu PPP.
- Realizacja udanych projektów PPP wymaga znacznych zdolności administracyjnych, które można zapewnić jedynie poprzez odpowiednie ramy instytucjonalne i prawne oraz wieloletnie doświadczenie we wdrażaniu projektów PPP⁴¹. PPP to porozumienia wymagające znacznego wkładu zarówno ze strony sektora publicznego, jak i prywatnego.
- Chociaż sektor prywatny może buduje i jest właścicielem aktywów infrastrukturalnych, sektor publiczny nadal ma do odegrania dużą rolę w całym procesie PPP, szczególnie na etapie przygotowania projektu. Poniżej przedstawiono różne obowiązki, które są zwykle podejmowane przez sektor publiczny oraz prywatny w ramach porozumienia PPP²⁸.

Rola sektora publicznego:

- Ustalenie celów projektu.
- Odpowiedzialność przed obywatelami.
- Identyfikacja i ocena projektów.
- Przygotowanie projektów (w tym studia wykonalności, analizy opłacalności i przegląd propozycji).
- Stosowanie podejścia rynkowego (konsultowanie się z interesariuszami na wszystkich etapach cyklu PPP).
- Przetarg i wybór projektów (w tym zatrudnienie doradców, przygotowanie umowy, wyłonienie zwycięskiego oferenta, zapewnienie odpowiedniego finansowania i ubezpieczenia).
- Monitorowanie projektu (monitorowanie zgodności z umową).

Rola sektora prywatnego:

- Zapewnienie możliwości finansowych i technicznych na wszystkich etapach projektu (przygotowanie projektu, wybór, monitorowanie).
- Uczciwa rywalizacja w procesie przetargowym i oferowanie rządowi optymalnego stosunku jakości do ceny
- Upewnienie się, że świadczone usługi są zgodne z umową i pozostają zgodne z jakością oczekiwaną przez użytkowników.

28 Nathan Associates. Public-Private Partnerships: A Basic Introduction for Non-Specialists: Topic Guide. EPS PEAKS, 2017.

- Dzielenie się wiedzą i "know-how" z sektorem publicznym w celu budowania szerszych możliwości instytucjonalnych.
- W niektórych rolach sektor prywatny może również pełnić rolę doradcy transakcyjnego i doradzać sektorowi publicznemu w zakresie przetargu i strukturyzowania projektu.

Stosowanie podejścia PPP w żadnym wypadku nie może być postrzegane jako ogólne rozwiązanie dla wszystkich projektów, jest to tylko jedna forma zamówienia, odpowiednia dla projektów o określonym ryzyku, skali i profilu operacyjnym. PPP nie jest odporne na opóźnienia w planowaniu i prawach, nie jest też specjalną kategorią infrastruktury, darmowych pieniędzy czy też panaceum. PPP ma wiele zalet i wad.

Tabela 3: Zalety i wady Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Zalety PPP	Wady PPP
<p>Zapewnienie niezbędnych inwestycji w sektorze publicznym i bardziej efektywnego zarządzania zasobami publicznymi;</p> <p>Zapewnienie wyższej jakości i terminowego świadczenia usług publicznych;</p> <p>W większości przypadków projekty inwestycyjne realizowane są terminowo i nie pociągają za sobą nieprzewidzianych dodatkowych wydatków dla sektora publicznego;</p> <p>Podmiot prywatny ma możliwość uzyskania długoterminowego wynagrodzenia;</p> <p>Przy realizacji projektów PPP wykorzystywana jest wiedza i doświadczenie sektora prywatnego</p> <p>Odpowiednia alokacja ryzyka w projektach PPP pozwala na ograniczenie wydatków na zarządzanie ryzykiem;</p> <p>W wielu przypadkach aktywa projektowane w ramach umów PPP można by sklasyfikować poza bilansem sektora publicznego (ujęcie statystyczne PPP).</p>	<p>Dostarczona infrastruktura lub usługi mogą być droższe w porównaniu do tradycyjnego podejścia do zamówień publicznych;</p> <p>Zobowiązania w zakresie płatności sektora publicznego w ramach projektu PPP przesunięte na późniejsze okresy mogą negatywnie odzwierciedlać przyszłe wskaźniki fiskalne sektora publicznego;</p> <p>Procedura przetargowa na usługi PPP jest dłuższa i bardziej kosztowna w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi;</p> <p>Umowy w sprawie projektów PPP są długoterminowe, skomplikowane i stosunkowo nieelastyczne ze względu na brak możliwości przewidzenia i oceny wszystkich konkretnych parametrów, które mogłyby wpłynąć na przyszłą działalność.</p>

Źródło: Ministerstwo Finansów Republiki Litewskiej.

Istnieje możliwość zapoznania się z następującym dokumentem Restaura: „Podręcznik partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w projektach rewitalizacji dziedzictwa architektonicznego”.

Porozumienia PPP są bardziej złożone niż konwencjonalne zamówienia publiczne. Wymagają szczegółowego przygotowania i zaplanowania projektu, odpowiedniego zarządzania fazą zamówienia, aby zachęcić oferentów do konkurencji. Wymagają również starannego zaprojektowania umowy w celu ustalenia standardów usług, alokacji ryzyka i osiągnięcia akceptowalnej równowagi między ryzykiem handlowym a zwrotami. Jednym z najważniejszych elementów każdego PPP jest jasny podział obowiązków i odpowiedzialności między wszystkie zaangażowane strony. Innymi słowy, każde porozumienie PPP musi jasno określać podział praw, obowiązków i odpowiedzialności między sektor prywatny i publiczny. Cechy te wymagają w sektorze publicznym umiejętności, które nie są zwykle wymagane w przypadku tradycyjnych zamówień.

Tabela 4: Różnice pomiędzy PPP a tradycyjnym systemem zamówień publicznych

	W ramach partnerstwa publiczno- prywatnego	Przy tradycyjnym systemie zamówień
Koszty opracowania projektu	<p>Koszty rozwoju projektu w ramach PPP są zwykle wyższe niż w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych, ponieważ PPP wymaga szczegółowej analizy w postaci Stosunek Analiza pieniędzy/kosztów i korzyści, wstępne studia wykonalności i studium wykonalności.</p> <p>Badania te wymagają analiz przeprowadzanych przez doradców zewnętrznych, a koszty te pokrywa sektor publiczny.</p>	Koszty rozwoju projektu w ramach tradycyjnych zamówień rządowych są zazwyczaj znacznie niższe niż w przypadku PPP.
Koszty budowy	<p>prywatna jest odpowiedzialna za koszty budowy i dlatego jest zachęcana do budowy składnika aktywów na czas i w ramach budżetu. Wszelkie nadmierne wydatki w budownictwie mają bezpośredni wpływ na zysk sektora prywatnego. Jednak PPP wymagają bardziej rygorystycznej kontroli regulacyjnej, aby zapewnić, że strona prywatna spełnia wszystkie elementy umowy i zapewnia oczekiwany stosunek wartości do ceny.</p>	Sektor publiczny pokrywa koszty budowy, co wymaga dużego kapitału na początkowych etapach projektu. Ponadto wykonawcy podlegają przepisom dotyczącym często nieelastycznych zamówień publicznych; ograniczają innowacje i mogą przedłużyć proces.
Koszty finansowania	Finansowanie (koszt odsetek) z sektora prywatnego jest wyższe niż finansowanie projektu z pieniędzy sektora publicznego.	Finansowanie (koszt odsetek) jest niższe niż w przypadku sektora prywatnego.
Czas planowania	Faza planowania (w tym identyfikacja projektu i przygotowanie projektu) trwa zwykle około 9-12 miesięcy. Na tym etapie rząd przeprowadzi różne analizy, takie jak opłacalność i analiza wykonalności.	Krótki zwrot może być priorytetem dla niektórych projektów, dlatego tradycyjne zamówienia publiczne mogą być atrakcyjne, jednak bez szczegółowej analizy wykonalności prawdopodobne jest, że projekt może ucierpieć w przyszłości z powodu niskiego natężenia ruchu lub wyższych kosztów budowy.

Okres zamówienia	<p>Okres składania ofert i wyboru oferty dla PPP jest znacznie dłuższy niż w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych, zwykle trwających 6-12 miesięcy, z powodu wymaganej procedury przetargowej. Procedura przetargowa obejmuje zwykle zarówno EOI, jak i ofertę.</p> <p>Obydwa etapy obejmują dodatkowe badanie rynku oraz konsultacje z zainteresowanymi stronami.</p>	<p>W przypadku typowych rządowych zamówień okres między przetargiem a wyborem oferty jest zwykle znacznie krótszy niż w przypadku porozumienia PPP.</p>
Umowa w sprawie projektu	<p>W przypadku PPP, niektóre lub wszystkie etapy umowy w sprawie projektu mogą zostać przyznane jednemu oferentowi. Umożliwiając jednemu wykonawcy kontrolę nad całym projektem, pozwala na większą innowacyjność w planowaniu, a także na niższe koszty budowy i eksploatacji, ponieważ wydajność każdego podwykonawcy wpłynie na ogólne zyski wykonawcy. Ponadto istnieją wyraźne zalety ciągłości i spójności między różnymi fazami procesu PPP, a także „kierownikiem projektu” odpowiedzialnym za realizację projektu.</p>	<p>Każdy etap projektu można zlecić różnym oferentom, eliminując w ten sposób motywację wykonawcy do skutecznego zarządzania i koordynowania podwykonawców w celu zakończenia prac na czas i w ramach budżetu. Jednak posiadanie oddzielnych doradców odpowiedzialnych za fazę przygotowawczą i fazę zamówienia procesu PPP może przynieść korzyści w postaci niezależnej i bezstronnej wykonalności i oceny projektu.</p>
Ryzyko	<p>Ryzyko przejmie strona, która jest najlepiej przygotowana do zarządzania ryzykiem. Pozwala to na równy udział ryzyka i zysku między sektorem publicznym i prywatnym.</p>	<p>Sektor publiczny ponosi całe ryzyko, nawet ryzyko związane z budową i planem projektu.</p>

Źródło: Nathan Associates. Partnerstwa publiczno-prywatne: podstawowe wprowadzenie dla niespecjalistów: przewodnik tematyczny, 2017 r.

Projekty PPP są opracowywane i wdrażane zgodnie z cyklem projektowym. Jest to szereg kroków, po których następuje typowy projekt PPP od momentu wstępnego określenia zakresu projektu, aż do jego zakończenia i świadczenia powiązanych usług. Cykl projektu podzielony jest na cztery fazy, z których każda podzielona jest na dwa etapy (tabela 5).

Tabela 5: PPP - cykl projektu

FAZY	ETAPY	KROKI
1. Identyfikacja	1.1 wybór i zdefiniowanie projektów	identyfikacyjne dane wyjściowe
	1.2 ocena opcja PPP	Przystępność Alokacja ryzyka Eurostat Akceptowalność Stosunek ceny
2. Szczegółowe przygotowania	2.1 Pierwsze zorganizowane	Zespół projektowy Zespół doradczy Plan i harmonogram
	2.2 Przed rozpoczęciem przetargu	Dalsze badania Szczegółowy projekt PPP Metoda zamówienia Kryteria oceny ofert Projekt umowy PPP
3. Zamówienie	3.1 Procedura przetargowa	Powiadomienie i wstępna kwalifikacja Zaproszenie do składania ofert Interakcja z oferentami Udzielenie zamówienia
	3.2 Umowa PPP i zamknięcie finansowe	Ostateczna umowa PPP Umowy finansowe Zamknięcie finansowe

4. Realizacja projektu	4.1 Zarządzanie umową	Obowiązki kierownictwa
		Monitorowanie wyników usług
		Zmiany w umowie PPP
		Rozwiązywanie sporów
		Rozwiązanie umowy PPP
	4.2 Ocena ex post	Ramy instytucjonalne
		Ramy analityczne

Źródło: The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects, 2011.

Cykl projektu PPP może być złożony i czasochłonny, a do podpisania umowy przed rozpoczęciem budowy i eksploatacji projektu może potrwać od roku do trzech lat. W przypadku PPP nie ma możliwości osiągnięcia szybkiego sukcesu. PPP są w stanie przynieść ogromne korzyści, ale taki wynik wymaga czasu, wysiłku i inwestycji. Ze względu na ograniczone środki finansowe dobrym rozwiązaniem w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego może być wdrożenie modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), obejmującego sektor prywatny.

W Europie rząd był postrzegany jako główny strażnik dziedzictwa narodowego, ale w obliczu rosnącej presji spełniania innych żądań publicznych i niewystarczających zasobów (pieniądze i umiejętności zarządzania), większość rządów stanęła przed poważnymi wyzwaniami w zakresie ochrony i zarządzania zasobami dziedzictwa kulturowego²⁹.

Dlatego też szczególnie w Wielkiej Brytanii, USA i Australii stosowanie PPP powoli rozszerzyło się na ochronę i zarządzanie szeregiem miejsc, w tym stanowisk archeologicznych, budynków, krajobrazów, obszarów miejskich, oraz obszarów przyrodniczych³⁰.

W Wielkiej Brytanii, USA i Australii w wielu przypadkach PPP partnerem publicznym jest samorząd lokalny. Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) w ochronie dziedzictwa nie są powszechne w większości krajów UE. Są one wykorzystywane w państwach (np. we Włoszech), w których CBCP uznaje darowizny („erogazioni liberalior mecenatismo kulturalne”), w oparciu o wyjątki

²⁹ Macdonald, S. 'Leveraging Heritage: Public-Private, and Third Sector, Partnerships for the Conservation of the Historic Urban Environment', ICOMOS 17th General Assembly, Paris, France, 2011.

³⁰ Macdonald, S. and Cheong, C., 'The Role of Public-Private Partnerships and the Third Sector in Conserving Heritage Buildings, Sites, and Historic Urban Areas', Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2014.

lub ulgi podatkowe, oraz sponsoring, który promuje ochronę i rozwój dziedzictwa kulturowego.

Wysiłek sponsora jest nagradzany połączeniem projektu z nazwą, wizerunkiem lub marką sponsora. Większość środków na ochronę dziedzictwa pochodzi z budżetów państwowych. Niewiele jest przykładów podmiotów prywatnych, poza wymienionymi właścicielami nieruchomości, odpowiedzialnych za utrzymanie obiektów dziedzictwa kulturowego w dobrym stanie technicznym, zwłaszcza w krajach Europy Wschodniej³¹.

Większość historycznych projektów PPP, zwłaszcza tych w bardziej rozwiniętych gospodarkach, to budynki „białego słonia?”. Budynki te są trudne do ponownego wykorzystania, dlatego też sam sektor prywatny rzadko przejmuje inicjatywę. PPP związane z dziedzictwem zazwyczaj polegają na znalezieniu nowych, kreatywnych zastosowań dla istniejącej struktury, znanych jako „adaptacyjne ponowne wykorzystanie”, przekształceniu od dawna nie wykorzystywanych struktur w muzea, domy kultury lub przekształceniu ich do użytku komercyjnego. W niektórych przypadkach historyczne projekty PPP przekształcają wcześniej nieistniejące lub opuszczone budynki historyczne w hotele, jak widać w przypadku hiszpańskich Paradores lub „hotelu zamkowych”, które przekształciły zabytki w luksusowe apartamenty. W wielu projektach PPP dotyczących dziedzictwa organizacje pozarządowe również odgrywają znaczącą rolę w powodzeniu projektu. Często określane mianem „trzeciego sektora”, w tej grupie mogą być również reprezentowani mieszkańcy, co służy uwzględnieniu interesów danej społeczności³².

Stosowanie PPP w sektorach kultury jest stosunkowo nowe i ograniczone. Kluczową barierą jest słaba rentowność dóbr kultury zaliczanych do kategorii tzw. „zimnych inwestycji”, niezdolnych do wygenerowania odpowiednich przepływów pieniężnych bez interwencji publicznej. Ma to zasadnicze znaczenie dla rentowności PPP: finansowana działalność gospodarcza musi być ekonomicznie i finansowo zrównoważona, aby zapewnić zyski umożliwiające pokrycie kosztów, spłatę zadłużenia i jednocześnie opłacalne zarządzanie działalnością zgodnie z zasadami prywatnej przedsiębiorczości³³.

Aby partnerstwa publiczno-prywatne były skuteczne, muszą być jasno określone role każdego z partnerów³⁴.

31 Veldpaus, L.; Fava, F; Brodowicz, D. (2019). Mapping of current heritage re-use policies and regulations in Europe: Complex policy overview of adaptive heritage re-use. OpenHeritage.

32 <https://pppknowledgelab.org/sectors/heritage-sites>.

33 Allegro, I., Lupu, A. Models of Public Private Partnership and financial tools for the cultural heritage valorisation. Urbanistica Informazioni. Special Issue 2018, p. 1-5.

34 Rypkema, D., Cheong, C. Cultural heritage and public-private partnership. 2016. In Rypkema, D. and H. Mikić. Cultural Heritage and Creative Industries: guidelines for sustainable heritage management, p. 25-35.

- Partner publiczny: W wielu częściach świata obiekt jest już własnością jakiegoś organu rządowego. Może być też tak, że rolą partnera publicznego będzie nabycie nieruchomości od obecnego właściciela w celu ponownego przeniesienia na podmiot partnerski. Niezbędna jest kwestia infrastruktury. Często w połączeniu z poprawą infrastruktury partner publiczny wyznacza obszar sąsiedzki wokół obiektu jako docelowy obszar przebudowy, aby zachęcić do innych inwestycji wokół nieruchomości sektor prywatny i publiczny. Ponadto, partnerzy publiczni w projektach PPP związanych z dziedzictwem mogą być zmuszeni do przemyślenia swojej ogólnej polityki publicznej i dostosowania jej w celu dalszego zwiększenia prawdopodobieństwa sukcesu. Może to oznaczać przegląd i zmianę takich polityk, jak rozporządzenia w sprawie użytkowania gruntów, podział na strefy, wymogi dotyczące parkowania, zezwolenia dla sprzedawców itp.
- Partner prywatny: Od partnera z sektora prywatnego prawie zawsze oczekuje się wniesienia kapitału finansowego, rozwoju nieruchomości i wiedzy budowlanej. W zależności od specyfiki transakcji, rola partnera prywatnego może wiązać się z długoterminową własnością lub długoterminowym posiadaniem nieruchomości z udziałem partnera prywatnego. O ile transakcja nie miała na celu wyłącznie ulepszenia zabytkowego budynku na potrzeby długoterminowego zajmowania przez sektor publiczny, zarządzanie nieruchomością przez okres trwania umowy będzie obowiązkiem partnera prywatnego. Warto wziąć pod uwagę, że sektor prywatny w PPP może być reprezentowane przez organizacje non-profit (np. stowarzyszenia), które reinwestują swoje dochody na realizację celów statutowych, a nie tylko na podział zysków pomiędzy akcjonariuszy³⁵.
- Strony trzecie (tj. organizacje pozarządowe): Identyfikują krytyczne budynki dziedzictwa kulturowego, które mogą być odpowiednie do przebudowy poprzez partnerstwo publiczno-prywatne. Są orędownikami wywierania nacisku publicznego i politycznego na rząd, aby działał oraz mobilizują publicznego i polityczne poparcie dla projektu. Podczas rewitalizacji organizacje zewnętrzne zapewniają stały nadzór w celu zapewnienia wysokiej jakości i służą jako publiczna twarz projektu. Ponadto pomagają partnerowi publicznemu w marketingu projektu wśród potencjalnych partnerów prywatnych.
- Podstawowymi elementami decydującymi o powodzeniu projektów PPP jest ich adekwatność do PPP, czyli właściwa ocena i dobór odpowiedniej formy PPP w każdym przypadku z osobna. Przed zaangażowaniem się w PPP, organ publiczny musi ocenić i w obliczeniach ekonomicznych uzasadnić korzyści, skuteczność i możliwe korzyści wynikające z przewidywalnej formy PPP. Podstawowa koncepcja PPP w projektach związanych z dziedzictwem kulturowym opiera się na tzw. decyzji o wynajmie lub zakupie, dobrze znanej w sektorze corporate finance. Sektor publiczny wchodzi w długoterminowy

35 https://resources.riches-project.eu/wp-content/uploads/2016/04/rch_thinkpapers_07.pdf.

stosunek umowny z podmiotem sektora prywatnego, w którym partner prywatny wykonuje całość lub część zobowiązania. W takiej relacji sektor publiczny zachowuje jedynie rolę nadzorczą i/lub regulacyjną, określając warunki, jakie musi spełniać sektor prywatny. Sektor publiczny nie jest zaangażowany w projektowanie, budowanie, finansowanie i konserwację dziedzictwa kulturowego. W przypadku kontraktu realizowanego w ten sposób sektor prywatny otrzymuje korzyści od użytkowników końcowych i/lub sektora publicznego³⁶.

Opracowano kryteria skutecznego wdrożenia modelu PPP w projektach dotyczących dziedzictwa kulturowego:

- Identyfikacja społecznej potrzeby projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego;
- Analiza zdolności płatniczej sektora publicznego;
- Powołanie zespołu projektowego do realizacji projektu;
- Kompleksowe przygotowanie projektu;
- Wdrożenie „otwartych drzwi” - testowanie rynku.

Proszę sprawdzić następujący dokument Restaura: „PPP w projektach dziedzictwa kulturowego: Wytyczne dotyczące planowania i przygotowania projektów dziedzictwa kulturowego zgodnie z modelem partnerstwa publiczno-prywatnego”.

³⁶ PPP in Cultural Heritage Projects: Guidelines for the planning and preparation of cultural heritage projects according to the model of public-private partnership. RESTAURA.

Przykład 2

Projekt partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie rewitalizacji dziedzictwa: przypadek pałacu w Varaždin, Chorwacja

Źródło: Varaždin Tourist Bord, <http://www.tourism-varazdin.hr/en/the-historic-core/>

Rewitalizacja Pałacu Wojewódzkiego w Varaždin jest pierwszym i jedynym przykładem inwestycji Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w rewitalizację dziedzictwa kulturowego w Chorwacji. Pałac znajduje się na liście chronionych dóbr

kultury Republiki Chorwacji od 1974 roku (Rejestr dóbr kultury Republiki Chorwacji/Z-897). Został zbudowany w stylu rokoka w 1768 roku przez mistrza budowlanego Jacobusa Erbera miasta Varaždin i zniszczony w pożarze w 1776 roku. Z biegiem lat stopniowo tracił na znaczeniu, przez co był zaniedbany i niewłaściwie używany.

Remont Pałacu rozpoczął się w latach 90. XX wieku. Był to powolny proces z powodu braku funduszy. Największa ilość renowacji miała miejsce w 2006 r., kiedy zapewniono wystarczające finansowanie poprzez partnerstwo publiczno-prywatne. Pozwoliło to na wyremontowanie Pałacu w stosunkowo krótkim czasie.



Zdjęcie 1. Widok głównej fasady pałacu w 1

Główne informacje:

- Partner publiczny: Okręg Varaždin.
- Inwestor prywatny: Meteor-Privatno Partnerstvo doo
- Przewidywany czas trwania umowy: 20 lat.
- Przedmiot umowy: Inwestor prywatny finansuje budowę i utrzymanie Pałacu będącego własnością Powiatu przez okres 20 lat, natomiast Powiat płaci partnerowi prywatnemu miesięczny czynsz najmu pokrywający koszty finansowania inwestycji i utrzymania Pałacu.

- Szacunkowa wartość kapitału: 1.197.000 EUR (bez VAT).
- Po przyjęciu w 2008 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (OG 129/08) projekt Pałacu Powiatu Varaždin został zgłoszony i zarejestrowany w krajowym rejestrze umów PPP zarządzanym przez Agencję Inwestycji i Konkurencyjności (AIK).
- Wielki projekt renowacyjny i konserwatorski przywrócił pałacowi jego pierwotny stan, a teraz ponownie mieści się w nim siedziba varaždińskiego powiatu - jego pierwotny cel, dla którego został zbudowany.

5. Jak i kiedy testować adekwatność modelu współpracy publiczno-prywatnej w rewitalizacji budynków dziedzictwa kulturowego

Zasoby dziedzictwa kulturowego występują w wielu różnych postaciach, a sposób ich wykorzystania w projektach rewitalizacji jest bardzo różny, od dużych inicjatyw obszarowych po jednorazowe projekty. W procesie rewitalizacji budynków ciepłowniczych kluczowe znaczenie ma znalezienie opłacalnego ekonomicznego wykorzystania budynku z uwzględnieniem równowagi między rozwojem a konserwacją. Brak prób pomyślnego zintegrowania zasobów dziedzictwa z programami rewitalizacji obszarów i po prostu odłożenie ich na bok jako „zbyt trudnych” wiąże się z pewnym kosztem. Zasób dziedzictwa, który nie jest odpowiednio pielęgnowany i konserwowany, może szybko popaść w ruinę. Może to obniżyć ogólną jakość środowiska na danym obszarze i przeszkodzić pozytywnym skutkom szerszych inicjatyw rewitalizacyjnych.

Projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego nie powinny kończyć się na renowacji. W celu rewitalizacji budynków dziedzictwa kulturowego, a nawet rewitalizacji całego obszaru miejskiego, równie ważne jest waloryzacja miejsca³⁷. Projekty mogą się znacznie różnić pod względem celów, zakresu i skali. Mniejsze projekty mogą wymagać skromnych środków finansowych i trwać tylko kilka miesięcy, podczas gdy duże projekty mogą kosztować kilka milionów euro i trwać wiele lat.

Projekty mogą wymagać:

- nowych inwestycji (zwykle duże projekty) i/lub
- (małych) renowacji i zakupu nowego sprzętu i/lub
- nowego programu/zarządzania (nowa treść).

Ze względu na ograniczone zasoby finansowe (ograniczenia budżetowe) i potencjalne niedociągnięcia sektora publicznego (brak umiejętności zarządzania i sztywność treści) dobrym rozwiązaniem przy rewitalizacji budynków dziedzictwa kulturowego może być stosowanie podejścia opartego na współpracy publiczno-prywatnej. Testowanie adekwatności modelu współpracy publiczno-prywatnej do rewitalizacji budynków dziedzictwa kulturowego jest częścią systemu identyfikacji i selekcji projektów w oparciu o cykl projektowy. Odpowiedni system identyfikacji i selekcji projektów jest niezbędny, aby

37 Heritage Works: The use of historic buildings in regeneration: A toolkit for best practice in heritage regeneration. British Property Federation, the Royal Institution of Chartered Surveyors, Historic England, 2017.

nieodpowiednie i nieefektywne projekty nie uzyskały poparcia publicznego, politycznego oraz rozmachu, które utrudniają ich zatrzymanie na późniejszych, bardziej zaawansowanych etapach cyklu projektowego.

W poniższym tekście przedstawiono fazy cyklu projektowego, oparte na metodyce projektów pilotażowych oraz czynności związane z procesem PPC.

Na pewnym etapie procesu identyfikowania priorytetowych inwestycji publicznych lub opcji reformy sektora projekty mogą być sprawdzane pod kątem ich potencjału do realizacji jako PPP. Celem tego przeglądu jest zidentyfikowanie, na podstawie dostępnych informacji, czy projekt może zapewnić lepszą wartość, jeśli zostanie wdrożony jako PPP. W praktyce różne rządy przeprowadzają tę kontrolę PPP na różnych etapach³⁸. To samo dotyczy podejścia publiczno-prywatnego, ale ponieważ podejście PPColl jest mniej złożone, decyzja, kiedy i jak je zastosować, może zostać podjęta na wszystkich etapach cyklu projektu.

ETAP 1: INICJACJA PROJEKTU

1.1 Stworzenie dobrego zespołu projektowego

Zaangażuj doświadczonych ekspertów. Być może będzie konieczne skorzystanie z pomocy ekspertów zewnętrznych.

1.2 Zbuduj model współpracy od początku

Przeprowadzaj nieformalne konsultacje z interesariuszami, w tym z sektorem prywatnym i trzecim.

1.3 Opracowanie koncepcji projektu i przeprowadzenie oceny ex ante

Oceniane są między innymi następujące tematy:

- Przyszłe zastosowanie i rozwój koncepcji projektu: treść (jest kluczem do oceny potencjalnego modelu PPC).
- Potrzeby związane z pożądanym przyszłym użytkowaniem: wymagane ulepszenia obiektu, aspekt finansowy.

³⁸ Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 3. World Bank, 2017.

1.4 Studium wykonalności

W ramach studium wykonalności należy przeprowadzić analizę możliwości wprowadzenia współpracy publiczno-prywatnej (PPC). Analiza potencjalnych form opcji PPC, m.in. partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako jednej z możliwości realizacji projektu rewitalizacyjnego, musi zostać oceniona i porównana z przynajmniej jednym z pozostałych modeli.

Kluczowe kwestie uzasadniające decyzję w sprawie opcji PPP są następujące (ocena wstępna):

- Przystępność cenowa
- Alokacja ryzyka
- Księgowość
- Bankowość

Ostateczna decyzja o kontynuowaniu projektu w dużej mierze zależy od cech projektu: treści, wielkości (warunki finansowe), technologii, przewidywalności, przepływu gotówki...

Charakterystyka projektu	Potencjał
Nowe inwestycje (duży projekt) oraz (mała) renowacja i zakup nowego sprzętu i nowego zarządzania, w tym nowej treści.	Potencjalne PPP (inwestycje + zarządzanie) lub PPC (zarządzanie) lub tradycyjna inwestycja publiczna.
Nowe inwestycje (małe projekty) oraz (małe) remonty i zakup nowego sprzętu i nowe zarządzanie, w tym nowe treści.	PPC (zarządzanie) lub tradycyjne inwestycje publiczne.
Mały remont i zakup nowego sprzętu i nowe zarządzanie, w tym nowe treści.	PPC (zarządzanie) lub tradycyjne inwestycje publiczne.
Nowe zarządzanie, w tym nowa treść.	PPC (zarządzanie) lub tradycyjne inwestycje publiczne.

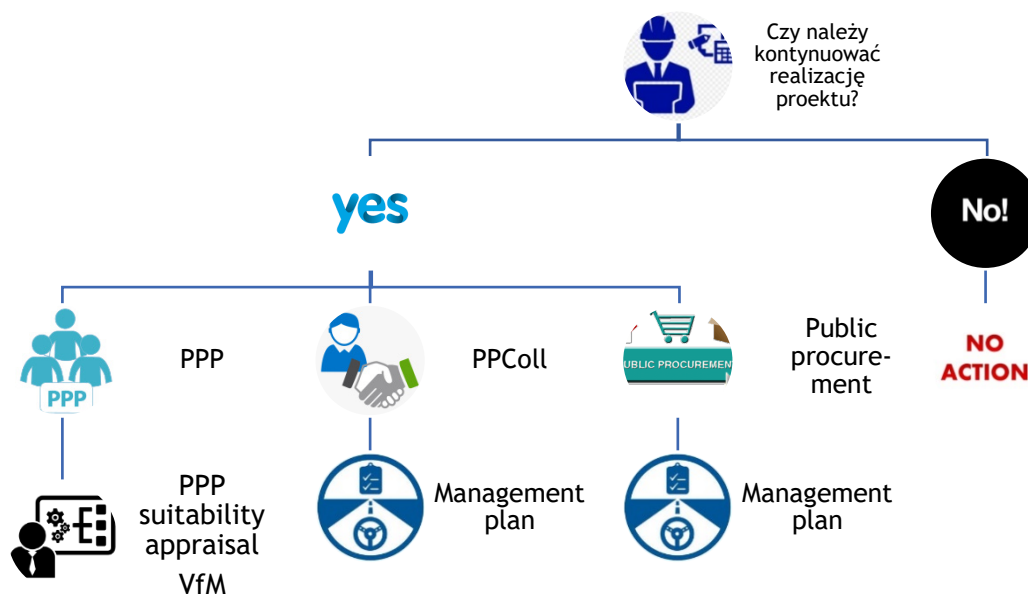
Istnieją różne możliwe działania, które mają różny stopień PPC:

- projektowanie, prace budowlane/remontowe i zarządzanie (pomieszczenia, które wymagają remontu i które następnie zostaną wykorzystane jako sale konferencyjne, produkcyjne, wystawiennicze, restauracyjne, biurowe, mieszkalne...);
- ogólne zarządzanie: przykłady i koncepcje prywatno-publicznego zarządzania terenem;
- zarządzanie programem:
 - zarządzanie działaniami: innowacyjne sposoby łączenia partnerów prywatnych i publicznych w zakresie zarządzania programem i pracami technicznymi (tj. współpraca z prywatnymi firmami w zakresie oświetlenia scenicznego, dźwięku itp.);
 - marketing (tj. współpraca z prywatnymi firmami w celu promowania działalności, poszukiwania partnerów prywatnych oraz identyfikowania i angażowania partnerów medialnych w PPP itp.);
 - zarządzanie drugorzędnymi działaniami: w interesie jest uwzględnienie kompatybilnych działań, które pasowałyby do globalnego projektu nie tylko w sensie finansowym, ale także merytorycznym: sklepy, księgarnie, projekt wynajmu biura, restauracje, bary, inne usługi przyciągające ludzi.

Po zakończeniu studium wykonalności należy podjąć następną decyzję:

- Czy kontynuować projekt: tak czy nie?
- Jeśli odpowiedź brzmi „Nie”, nie należy podejmować dalszych kroków.
- Jeśli odpowiedź brzmi Tak: Czy istnieje możliwość zaangażowania partnerów prywatnych i jaka forma współpracy publiczno-prywatnej jest najwłaściwsza? Partnerstwo publiczno-prywatne lub współpraca publiczno-prywatna.
- Jeśli odpowiedź brzmi „Nie”, należy zastosować tradycyjne podejście do inwestycji publicznych.

Rysunek 3: Potencjalne decyzje podjęte po zakończeniu studium wykonalności



Jeżeli możliwe jest partnerstwo publiczno-prywatne, adekwatność projektu jako PPP należy ocenić na kolejnym etapie (ocena odpowiedności PPP i wstępna jakościowa ocena opłacalności (VfM)): Ocena przydatności projektu do zamówienia w ramach PPP przez badanie cech projektu i warunków ramowych.

Więcej informacji w: Narzędzie stanu przygotowania projektów PPP, EPEC. <https://www.eib.org/epec/what-we-do/index>

ETAP 2: INICJACJA PROJEKTU

2.1 Przygotowanie planu zarządzania

Plan zarządzania jest dokumentem strategicznym i wykonawczym dla obiektów dziedzictwa kulturowego. Podstawowa struktura planu zarządzania projektem, której używamy tutaj jako termin ogólny dla dokumentu strategicznego i wdrożeniowego dla obiektów dziedzictwa kulturowego, składa się z 5 kluczowych obszarów:

- Dlaczego?

Twoje cele, wizja/cel operatora budowy w odniesieniu do obiektu CH. Odnosi się to do długoterminowych decyzji strategicznych.

- Z kim?

Twoi interesariusze. Odnosi się to do czterech podstawowych grup interesariuszy organizacji kulturalnych non-profit: społeczności, środowiska akademickiego, biznesu, administracji publicznej.

- Co?

Twoje usługi/produkty. Odnosi się to do usług i produktów, które organizacja dostarcza, w jaki sposób są dostarczane, jakie kluczowe działania są konieczne i jakie są ich koszty.

- Jak?

Twój model rozliczeniowy. Odnosi się to do źródeł, z których organizacja korzysta do przechwytywania wartości i przyciągania zasobów. Dzieli się na dochód zarobiony (z misji i niezwiązany z misją) oraz dochód wniesiony (wkłady pieniężne i niepieniężne).

- Kiedy?

Plan realizacji projektu.

W zależności od specyfiki projektu, niektórym z wyżej wymienionych obszarów należy poświęcić większą bądź mniejszą uwagę.

ETAP 3: REALIZACJA PROJEKTU

3.1 Wybór kierownika pilotażu

W przypadku posiadania zewnętrznego prywatnego pilota managera (współpraca publiczno-prywatna), należy na tym etapie wyznaczyć jedną osobę bądź jeden zespół. Przetarg może opierać się na planie zarządzania i innych informacjach związanych z miejscem dziedzictwa kulturowego (finansowanie programu, planowany remont budynku, planowany zakup sprzętu...). Oferenci powinni dostarczyć projekt biznesplanu oparty na informacjach przekazanych przez samorząd oraz prognozę wydatków.

W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego PPP należy przeprowadzić następujące fazy:

- Przygotowanie projektu (zarządzanie i planowanie procesu; opracowanie projektu PPP).
- Zamówienie na projekt (proces przetargowy; umowa PPP i zamknięcie finansowe).

Więcej informacji jest dostępnych w następujących dokumentach projektu Restaura:

- „PPP w projektach dziedzictwa kulturowego: Wytyczne dotyczące planowania i przygotowania projektów dotyczących dziedzictwa kulturowego zgodnie z modelem partnerstwa publiczno-prywatnego”.
- „Przewodnik dla Władz Lokalnych po PPP w strategiach rewitalizacji dziedzictwa”

3.2 Zarządzanie programem

Zarządzanie obiektem CH zgodnie z:

- Planem zagospodarowania oraz
- Kontraktem: w przypadku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego lub Współpracy Publiczno-Prywatnej: zarządzanie zmianami umowy (w razie potrzeby), rozwiązywanie sporów.

3.3 Regularny monitoring i ocena

Aby móc ocenić postęp projektu, należy najpierw ustanowić system regularnego monitorowania (co pół roku lub co rok). Monitorowanie dostarcza interesariuszom odpowiednich danych i informacji na temat postępów lub opóźnień związanych z planowanymi działaniami projektowymi, produktami, rezultatami, itd. Umożliwia władzom lokalnym monitorowanie i zarządzanie realizacją projektów i wynikami generowanymi przez usługi.

Dane zebrane w procesie monitorowania stanowią wkład do (wewnętrznej) oceny śródkresowej i końcowej.

6. Wnioski

Wnioski dotyczące adekwatności modelu opartego na współpracy publiczno-prywatnej (PPC) w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego:

- Wydatki z budżetu publicznego na kulturę stale maleją, a modele partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) są często postrzegane jako możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych.
- Nie ma zgody co do tego, jak zdefiniować Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP). Nie ma powszechnie akceptowanej definicji PPP, ponieważ nie jest to podejście „jedno uniwersalne rozwiązanie dla wszystkich”, a wiele krajów dostosowuje model PPP do swoich specyficznych potrzeb. Nie ma również zharmonizowanych przepisów Unii Europejskiej dotyczących PPP. Zgodnie z definicją zastosowaną w projektach ACT4PPP, SECOND CHANCE i Forget Heritage, PPP jest formą koncepcji współpracy publiczno-prywatnej. Rodzaje współpracy publiczno-prywatnej różnią się pod względem czasu trwania zobowiązań, złożoności zawartych zadań, poziomu transferu ryzyka i integracji łańcucha wartości. Dostępne opcje to: współpraca publiczno-prywatna, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), publiczno-prywatne wspólne przedsięwzięcie. W ostatnich latach stosowane są nowe koncepcje współpracy publiczno-prywatno-obywatelskiej czy publiczno-prywatnej z zaangażowaniem jednostek (4P).
- Darowizny i sponsoring w dużej mierze zależą od aspektów komercyjnych (tj. możliwości marketingowych) projektu. Dlatego projekty powinny koncentrować się na identyfikacji takich aspektów i poinformowania o tym potencjalnych darczyńców.
- Jasna wizja i misja oraz możliwość pogodzenia interesów różnych interesariuszy w danej działalności kulturalnej mają szczególne znaczenie w poszukiwaniu partnerów, ponieważ wiele działań kulturalnych konkuruje ze sobą o uwagę firm i prywatnych darczyńców.
- Oprócz finansowego aspektu współpracy publiczno-prywatnej, współpraca publiczno-prywatna obejmuje również różne formy wspólnych działań związanych z programem, takich jak zarządzanie działaniami kulturalnymi i artystycznymi oraz związanymi z nimi pracami technicznymi, działaniami marketingowymi i uzupełniającymi działaniami drugorzędnymi, takimi jak księgarnie, restauracje, bary i inne usługi przyciągające ludzi. Zadania w ramach tych działań można rozdzielić, a następnie przydzielić różnym partnerom: organom publicznym, firmom prywatnym lub instytucjom społeczeństwa obywatelskiego.
- Warto wziąć pod uwagę, że sektor prywatny w PPC może być reprezentowany przez organizacje non-profit (np. stowarzyszenia), które reinwestują swoje

dochody na realizację celów statutowych, a nie tylko na podział zysków pomiędzy akcjonariuszy.

- Każdy projekt jest bardzo specyficzny ze względu na odmienną charakterystykę, a także odpowiednie regulacje i ramy prawne w poszczególnych krajach. Dlatego każde partnerstwo musi być starannie przemyślane i dostosowane do każdego przypadku.
- PPP były stosowane w wielu różnych sektorach do zamawiania różnego rodzaju aktywów i usług. We wszystkich przypadkach projekt PPP stanowi lub przyczynia się do dostarczania aktywów lub usług publicznych oraz obejmuje aktywa o długim okresie użytkowania.
- Umowy PPP są bardziej złożone niż konwencjonalne zamówienia publiczne. Wymagają one szczegółowego przygotowania i zaplanowania projektu oraz odpowiedniego zarządzania fazą przetargową, aby zachęcić do konkurencji między oferentami. Wymagają również starannego zaprojektowania umowy, aby ustalić standardy usług, alokować ryzyko i osiągnąć akceptowalną równowagę między ryzykiem handlowym a zwrotami.
- PPP nie jest cudownym rozwiązaniem, a jego zastosowanie należy oceniać w każdym przypadku z osobna. Należy zapewnić równowagę pomiędzy celami i potrzebami partnerów publicznych i prywatnych, ponieważ podmioty publiczne nie mają celów czysto komercyjnych, a partnerzy prywatni są zainteresowani przede wszystkim zyskiem. Istnieje kilka warunków wstępnych, które muszą być spełnione, aby zapewnić działanie PPP.
- Niektóre sektory są bardziej naturalnie przystosowane do zaangażowania prywatnego niż inne (np. energia a edukacja publiczna).
- Cykl projektu PPP może być złożony i czasochłonny, a dojście do podpisania umowy przed rozpoczęciem budowy i eksploatacji może zająć od roku do trzech lat. W przypadku PPP nie ma możliwości szybkiego osiągnięcia sukcesu. PPP może przynieść ogromne korzyści, ale taki wynik wymaga czasu, wysiłku i inwestycji.
- Typowymi przeszkodami związanymi z małymi PPP są stosunkowo wysokie koszty transakcji. Koszty oceny, realizacji i monitorowania projektów infrastrukturalnych są zawsze wysokie, dlatego stosunek tych kosztów do potencjalnych zwrotów jest po prostu mało atrakcyjny dla pożyczkodawców. Wraz ze wzrostem wielkości projektu spadają koszty transakcji wyrażone jako procent całkowitego kosztu kapitałowego projektu. Ponieważ koszty transakcyjne nie rosną proporcjonalnie do wartości kapitałowej projektu, koszty transakcyjne w przypadku mniejszych projektów są zwykle wyższe niż w przypadku większych projektów.

- Wdrażanie projektów PPP wymaga znacznych zdolności administracyjnych, które można zapewnić jedynie poprzez odpowiednie ramy instytucjonalne i prawne (poziom krajowy, regionalny) oraz wieloletnie doświadczenie we wdrażaniu projektów PPP. Projekty PPP powinny być efektywnie zarządzane w celu zapewnienia odpowiedniego stosunku jakości do ceny. Dlatego bardzo ograniczona liczba projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego wykorzystuje podejście PPP, szczególnie w Europie Środkowej. Jest to wymagające, długotrwałe i potencjalnie droższe podejście w porównaniu z tradycyjnymi projektami finansowanymi ze środków publicznych. PPP niekoniecznie są magicznym lekarstwem na problemy związane z ograniczonymi zasobami, czy niewłaściwie zarządzanym dziedzictwem kulturowym.
- Wybór opcji PPC, w szczególności PPP, powinien opierać się na rzetelnych analizach porównawczych, w przeciwnym razie osiągnięte produkty i rezultaty nie będą zgodne z prognozami. Ważne jest, aby wyjść poza proste koszty finansowania, aby zrozumieć, dlaczego PPP często zapewniają większą wartość za te same pieniądze. Innym sposobem myślenia o wartości jest zastanowienie się, jakie są pożądane rezultaty projektu.
- Wykazano, że istnieje zestaw różnych modeli partnerstwa, kontraktów, finansowania i biznesu, które można wykorzystać do stworzenia struktury projektu urbanistycznego bądź z zakresu dziedzictwa. Każdy projekt może mieć inną strukturę, aby jak najlepiej i najskuteczniej realizować cele projektu. Ponadto projekty mogą być zamawiane w różny sposób ze względu na prawodawstwo europejskie. Poza tym ustawodawstwo i regulacje właściwe dla danego kraju, a także struktura instytucjonalna, będą miały wpływ na decyzję o wyborze najbardziej adekwatnego modelu partnerstwa dla rozwoju obiektu CH/obszaru miejskiego.
- Niewiele jest przykładów podmiotów prywatnych, poza wymienionymi właścicielami nieruchomości, odpowiedzialnych za utrzymanie obiektów dziedzictwa kulturowego w dobrym stanie technicznym, zwłaszcza w krajach Europy Wschodniej.