



PPP w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

Jak zaplanować i przygotować
projekt rewitalizacji dziedzictwa kulturowego
w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego

Wersja ostateczna

04/2019



Spis treści

Wstęp	3
I. Co to jest partnerstwo publiczno-prywatne	4
II. Jak odróżnić PPP od innych form współpracy w projektach dziedzictwa kulturowego?	6
III. Podstawowe rodzaje umów PPP	7
IV. Co decyduje o powodzeniu projektów PPP dotyczących rewitalizacji dziedzictwa kulturowego	8
V. Zagadnienia finansowe związane z projektami PPP	11
VI. Zagadnienia techniczne w projektach PPP w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego	31
VII. Zagadnienia prawne	43
Bibliografia	66
Inne źródła	67



Wstęp

W sektorze publicznym osoby podejmujące decyzje stają przed wyzwaniem, w jaki sposób - w perspektywie długoterminowej - chronić obiekty zabytkowe i dbać o ich przetrwanie, dysponując ograniczonymi środkami finansowymi. Tradycyjne źródła finansowania instytucji publicznych zależą w dużej mierze od przychodów z podatków, dlatego dobrym rozwiązaniem może być partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), jeden z modeli współpracy z sektorem prywatnym.

Niniejszy praktyczny podręcznik jest przeznaczony dla instytucji publicznych i ma służyć pomocą przy planowaniu i przygotowywaniu projektów rewitalizacji i ochrony dziedzictwa kulturowego w modelu PPP. Podręcznik w przystępny sposób opisuje najważniejsze etapy i dokumenty niezbędne przy planowaniu i przygotowywaniu projektu. Będzie pomocny również dla takich podmiotów zaangażowanych w projekty tego typu rewitalizacji, jak konserwatorzy zabytków, instytucje finansowe, doradcy itd.

Realizacja projektów PPP obejmuje nie tylko zagadnienia finansowe i prawne, dlatego w podręczniku został opisany cały proces planowania i przygotowywania projektów rewitalizacji. Aby ułatwić śledzenie tego procesu, podręcznik porusza kolejno trzy obszary: finansowy, techniczny i prawny.

W rozdziale I. przedstawiono główne cechy partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozdział II. zawiera porównanie PPP z innymi formami współpracy instytucji publicznych z sektorem prywatnym. W rozdziale III. opisano najważniejsze typy umów zawieranych między partnerami w projektach PPP. Rozdział IV. dotyczy kryteriów, od których zależy udana realizacja projektów rewitalizacji obiektów zabytkowych w modelu PPP. Zagadnienia finansowe, techniczne i prawne związane z projektami tego typu są opisane odpowiednio w rozdziałach V., VI. i VII.

Podręcznik został przygotowany w ramach projektu pn. „[RESTAURA. Rewitalizacja przestrzeni zabytkowych poprzez mechanizmy partnerstwa publiczno-prywatnego](#)” dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu Interreg Europa Środkowa 2014-2020 oraz ze środków budżetu państwa. W projekcie realizowanym w latach 2016-2019 uczestniczyli partnerzy z Chorwacji, Polski, Słowacji i Słowenii.



I. Co to jest partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to stosunek umowny zawarty na długi okres między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w celu świadczenia usług publicznych lub usług interesu publicznego. Może on obejmować zaprojektowanie, budowę i/lub przebudowę, finansowanie, zarządzanie infrastrukturą i jej konserwację oraz/lub świadczenie przez partnera prywatnego usług leżących w zakresie zadań podmiotu publicznego. W modelu PPP są realizowane projekty dotyczące infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, szpitali, ośrodków zdrowia) i gospodarczej (autostrad, lotnisk, linii kolejowych itp.) Realizując cele społeczne i ekonomiczne w ramach PPP, każda ze stron zachowuje właściwą sobie osobowość prawną i zakres odpowiedzialności. Współpraca między stronami obejmuje zadania i rodzaje ryzyka zawarte w umowie. Partner prywatny zyskuje nowe możliwości rynkowe, natomiast podmiot publiczny ma możliwość poprawy jakości usług publicznych.

W projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego w modelu PPP obowiązuje zasada dobrze znana w biznesie: *Lease or buy* (ang. wynajmij albo kup). Podmiot publiczny powierza partnerowi prywatnemu w całości lub częściowo realizację swoich zobowiązań dotyczących zaprojektowania, przebudowy, finansowania i konserwacji obiektów dziedzictwa kulturowego w ramach długoterminowego stosunku umownego. Podmiot publiczny zachowuje rolę nadzorczą i/lub regulacyjną, ustala warunki, które partner prywatny ma spełnić. Z tytułu realizowanych zadań partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie od użytkowników i/lub podmiotu publicznego.

Nie istnieją ujednolicone przepisy UE dotyczące PPP. Niektóre instytucje unijne (Eurostat, EIB, European Court of Auditors) opracowały poradniki dla krajów członkowskich na temat prawodawstwa i nadzoru instytucjonalnego nad PPP. Szeroki zakres zastosowań modelu PPP sprawia, że stanowi on skomplikowany konglomerat zagadnień prawnych, finansowych i technicznych.

Oto główne cechy wszystkich projektów w formule PPP:

1. Długoterminowa współpraca między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Umowy PPP są długoterminowe (zwykle obejmują 10 lat lub więcej), dlatego wymagają kompleksowego zaplanowania i przygotowania.

2. Infrastruktura publiczna i usługi publiczne. Projekty PPP zawsze dotyczą usług publicznych oraz budowy i/lub przebudowy infrastruktury publicznej. Od prywatyzacji różni je funkcja partnera prywatnego, który jest zobowiązany świadczyć usługi publiczne przez określony czas w zakresie, na zasadach i warunkach ustalonych przez podmiot publiczny. Podmiot publiczny jako podmiot realizujący projekt ustala warunki techniczne i pełni funkcje nadzorcze.

3. Wsparcie polityczne to klucz do sukcesu wszystkich projektów PPP. Bez niego nawet najlepiej przygotowane projekty PPP są skazane na niepowodzenie. Jako że umowy PPP zawiera się na długi okres, partner prywatny nie zdecyduje się na udział w projekcie bez mocnego wsparcia ze strony reprezentujących sektor publiczny osób podejmujących decyzje.

4. Inwestycje publiczne. Rozwój usług publicznych zawsze jest związany z rozwojem infrastruktury publicznej w ramach inwestycji publicznych. Brak publicznych środków finansowych może doprowadzić do spowolnienia lub całkowitego zaniechania inwestycji publicznych. W projektach PPP partner prywatny przejmuje zobowiązania sektora publicznego do finansowania prac budowlanych i/lub przebudowy, a także do wprowadzania i udoskonalania hybrydowych źródeł finansowania.



Zamiast inwestować duży kapitał własny w początkowej fazie projektu podmiot publiczny zobowiązuje się do comiesięcznych płatności przez cały okres obowiązywania umowy PPP. To oznacza możliwość realizacji większej liczby projektów inwestycyjnych w krótszym okresie z mniejszym ryzykiem finansowym.

5. Podział ryzyka. Z każdym projektem inwestycyjnym wiążą się różne rodzaje ryzyka, które mogą pojawić się na każdym etapie jego realizacji. Powodzenie długoterminowego projektu z udziałem podmiotu publicznego i partnera prywatnego zależy od sposobu podziału ryzyka między strony umowy. Wymaga ono zidentyfikowania ryzyka i jego kwantyfikacji (jeśli jest możliwa) na etapie planowania i przygotowania projektu, a także obciążenia ryzykiem tej ze stron, która jest lepiej przygotowana do zarządzania nim. Partner prywatny przyjmuje na siebie ryzyko związane z budową, finansowaniem i zarządzaniem, a podmiot publiczny - z zapotrzebowaniem na usługi. Umowa PPP nigdy nie obciąża partnera prywatnego wszystkimi rodzajami ryzyka, a tylko tymi, którymi będzie on najbardziej efektywnie zarządzać. Jeśli za całe ryzyko odpowiada partner prywatny, to mamy do czynienia z prywatyzacją.

6. Płatność wyłącznie za zrealizowane usługi. Wprowadzenie projektów PPP wymaga od partnera prywatnego poważnych inwestycji w budowę i konserwację, to płatności ze strony podmiotu publicznego i/lub użytkowników końcowych zależą wyłącznie od zrealizowanych usług, tzn. od dostępności obiektu lub przyjętego ryzyka związanego z zapotrzebowaniem na usługi. W ten sposób partner prywatny jest motywowany do zapewnienia pełnej dostępności obiektu przez cały czas obowiązywania umowy, co pozwala uzyskać najwyższy wskaźnik *value for money*.

7. Spółka specjalnego przeznaczenia (ang. *special purpose vehicle, SPV*). Oferent wybrany w przetargu publicznym zobowiązuje tzw. spółkę specjalnego przeznaczenia na potrzeby realizacji projektu PPP. Dzięki niej przepływy pieniężne w ramach projektu są oddzielone od finansów wybranego podmiotu gospodarczego. W projektach PPP spółki specjalnego przeznaczenia obsługuje strona prywatna.



II. Jak odróżnić PPP od innych form współpracy w projektach dziedzictwa kulturowego?

Organy kontrolne państw członkowskich UE, Eurostat i inne podmioty podlegające prawu publicznemu zaangażowane w planowanie i przygotowanie projektów odróżniają PPP od innych form współpracy wyłącznie na podstawie jednego kryterium. Jest nim podział ryzyka. Ryzyko przypisane do partnera prywatnego stanowi podstawowy wymóg odróżniający umowy PPP od typowych umów o świadczenie usług między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym.

Doświadczenie w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego pozwala wskazać istotne różnice między ryzykiem występującym w projektach PPP i umowach konwencjonalnych. Rozróżnia się:

- 1. Umowy o świadczenie usług**, często zawierane w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego. Podmiot prywatny zleca partnerowi prywatnemu realizację określonych usług takich jak konserwacja obiektu, prace konserwatorskie, odrestaurowanie obiektów zabytkowych itp. W umowach tego typu partner prywatny wnosi *know-how* dotyczące świadczenia usług, których podmiot publiczny nie jest w stanie realizować.
- 2. Umowy o zaprojektowanie i budowę obiektu**. Najczęstsza forma współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w przypadku rewitalizacji i/lub restauracji obiektu zabytkowego i/lub prac budowlanych obejmujących projekt i budowę obiektu. Partner prywatny ponosi pełną odpowiedzialność z tytułu ryzyka związanego z budową, natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do finansowania obiektu i jest obciążony ryzykiem związanym z jego konserwacją.
- 3. Umowy najmu**, jedyny rodzaj umowy dotyczącej finansowania budowy lub rewitalizacji obiektu zabytkowego, w którym własność tego obiektu zostaje tymczasowo przeniesiona na partnera prywatnego. Całe ryzyko związane z budową i konserwacją w ramach projektu ponosi podmiot publiczny. Tej formy współpracy nie uznaje się za PPP, bo podmiot publiczny i partner prywatny nie współdzielą ryzyka związanym z budową i konserwacją obiektu i nie zarządzają nim wspólnie.

Wprawdzie w ramach wymienionych rodzajów umów sektor publiczny współpracuje z prywatnym, ale tej współpracy nie można nazwać partnerstwem publiczno-prywatnym. Projekty PPP mają charakter kompleksowy i wymagają znacznych funduszy na przygotowanie i zaplanowanie.



III. Podstawowe rodzaje umów PPP

W UE nie istnieje jeden uniwersalny model PPP. Każde państwo członkowskie ma swobodę sprawdzenia własnych przepisów w tym zakresie zgodnie ze swoim prawodawstwem.

- **Kontraktowe partnerstwo publiczno-prywatne.** W tym modelu wzajemne prawa i zobowiązania stron są regulowane umową koncesyjną lub zależną na dostępności. Umowa zawiera najważniejsze ustalenia dotyczące relacji biznesowych między stronami takie jak okres obowiązywania umowy, sposób świadczenia usług, standardy jakości obiektu i usług, sposób płatności. Obie strony zachowują tożsamość prawną i zakres odpowiedzialności. Partner prywatny często przyjmuje zobowiązania i ryzyko związane z budową oraz dostępnością i/lub zapotrzebowaniem na usługi. Podmiot publiczny często nie angażuje się w działania projektowe, ale pełni funkcję kontrolną/nadzorczą w zakresie świadczenia usług publicznych.
- **Partnerstwo publiczno-prywatne** polega na relacji członkowskiej między stroną publiczną a prywatną, w ramach której współdzielą one wszystkie prawa, zobowiązania i ryzyko. W tym modelu podmiot publiczny jest bezpośrednio zaangażowany w świadczenie usług publicznych i na równi z partnerem prywatnym przyjmuje zobowiązania i ryzyko związane z budową i konserwacją obiektu w celu zapewnienia jego dostępności.



IV. Co decyduje o powodzeniu projektów PPP dotyczących rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

W odróżnieniu od innych projektów infrastrukturalnych, projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego realizowane przez podmioty publiczne mają pewne ograniczenia. Celem przetargów na realizację inwestycji publicznych jest uzyskanie najniższej ceny za zapewnienie usług publicznych o wymaganych standardach.

W projektach PPP jest inaczej. Przede wszystkim, ramy teoretyczne i specjalistyczne takich projektów wynikają z ustaleń konserwatorskich, a do ich oceny służą ściśle ustalone kryteria. Projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego mają bezcenną wartość dla ogółu społeczeństwa, dlatego są dostępne na innej zasadzie niż klasyczne inwestycje w tereny niezagospodarowane. Ze względu na kompleksowy charakter takich projektów i znaczne zasoby finansowe potrzebne do ich realizacji oraz na podstawie doświadczeń zdobytych przez państwa członkowskie UE w ramach projektu „RESTAURA” (Interreg Europa Środkowa), wyłoniono 5 kryteriów powodzenia projektów PPP w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego.

1. Zdefiniowanie potrzeb publicznych wobec projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

Podstawą dobrego zarządzania publicznego są strategie i plany działania określające kierunek i sposoby realizacji konkretnych polityk publicznych. Przed wdrożeniem projektu PPP należy zbadać rynek i zapotrzebowanie społeczne na jego realizację. Służy do tego analiza sytuacji i możliwych kierunków rozwoju w środowisku i obszarze, których dotyczy projekt. O wyborze scenariusza realizacji projektu decyduje wynik analizy i decyzje co do dostępności potrzebnych usług publicznych. Odpowiednie procedury należy rozpocząć najszybciej jak to możliwe, aby dostarczyć instytucjom publicznym przydatne informacje od potencjalnych inwestorów, instytucji finansowych i innych podmiotów na rynku.

PPP to jeden z wielu modeli realizacji projektów rewitalizacyjnych. Konieczna jest jego ocena i porównanie z przynajmniej jednym odmiennym modelem. Z praktyki wiadomo, że model PPP jest najczęściej porównywany z modelem tradycyjnym. Służą do tego narzędzia nazywane komparatorami, które bazują na obserwacji inwestycji publicznych przez cały czas realizacji projektu. Celem porównania jest ułatwienie podjęcia racjonalnej decyzji co do zasadności projektu i modelu jego realizacji.

2. Analiza wypłacalności instytucji publicznej

Biorąc pod uwagę rosnące zadłużenie sektora publicznego oraz ograniczenia podatkowe samorządów, przed rozpoczęciem realizacji inwestycji publicznej niezbędne jest przeprowadzenie analizy wypłacalności podmiotu publicznego. Ma ona ustalić, czy podmiot publiczny stać na realizację danego projektu i czy zapotrzebowanie społeczne na ten projekt jest wystarczające, aby był on uzasadniony ekonomicznie. Wprawdzie decyzje o realizacji publicznych projektów infrastrukturalnych nie są podejmowane na podstawie ich opłacalności, ale w perspektywie długoterminowej takie projekty muszą mieć podstawy ekonomiczne. Analiza wypłacalności instytucji publicznej ze środków publicznych ma ustalić, czy można nałożyć na budżet tej instytucji (lokalnej, regionalnej, krajowej) dodatkowe obciążenie podatkowe.

3. Utworzenie zespołu zajmującego się wdrożeniem projektu



Projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego wymagają szczególnej wiedzy i kwalifikacji, których może brakować wdrażającej je instytucji publicznej. Warto zadbać o kompleksowe wsparcie zespołu ekspertów prawnych, technicznych, finansowych itd. od samego początku przygotowań do projektu. W modelu tradycyjnym podmiot publiczny uczestniczy tylko w rekonstrukcji i restauracji obiektu zabytkowego, a projekt kończy się wraz z zakończeniem prac budowlanych. W modelu PPP relacja między stronami trwa również w okresie eksploatacji obiektu, czyli przez cały czas trwania projektu. Dlatego na wstępie należy zapewnić wystarczające zasoby finansowe na kompleksowe przygotowanie projektu i ewentualne zatrudnienie doradców. Zespół projektowy często składa się z pracowników różnych działów jednej i/lub kilku instytucji publicznych. Osoby te służą swoją wiedzą i umiejętnościami przez cały okres realizacji projektu. W skład zespołu projektowego mogą wchodzić eksperci zewnątrz.

4. Kompleksowe przygotowanie propozycji projektu

Istnieje przekonanie, że przygotowanie projektów PPP obejmuje szereg skomplikowanych procedur i dokumentów. W rzeczywistości konieczne jest, żeby osoby na stanowiskach decyzyjnych przestrzegały procedur obowiązujących przy realizacji każdego projektu inwestycyjnego, niezależnie od przyjętego modelu (tradycyjnego lub PPP).

W trakcie przygotowań należy ustalić stosunki umowne w perspektywie długoterminowej, ceny usług publicznych, przewidywany i zakładany poziom ryzyka związanego z projektem, a także optymalny czas trwania projektu. W ten sposób można ograniczyć do minimum ryzyko niezgodności i ewentualnych sporów.

5. Przeprowadzenie otwartego badania rynku

O powodzeniu projektów PPP decydują dobrze przygotowane, uporządkowane propozycje projektów. Ponieważ obie strony muszą być przygotowane na długoterminową współpracę, przed przeprowadzeniem przetargu dla danego projektu PPP i/lub programu PPP konieczne jest wykonanie badania rynku. Odbyna się ono w formie wydarzenia, na które zaproszeni są potencjalni prywatni oferenci w celu konsultacji i/lub prezentacji projektu, którego cele i strukturę przedstawia podmiot publiczny.

W projektach PPP dotyczących dziedzictwa kulturowego często wymagane jest zastosowanie specjalistycznych technologii i materiałów do rekonstrukcji obiektu. W czasie dni otwartych czy konsultacji podmiot publiczny może zgromadzić cenne uwagi, które pomogą dostosować projekt do rynku i zainteresować przedstawicieli sektora prywatnego inwestycjami chroniącymi interes publiczny.



RAMKA 1:

Czy wskazany jest udział doradców w projektach PPP dotyczących dziedzictwa kulturowego?

Kwestia zatrudnienia doradców zawsze pojawia się przy realizacji projektów PPP, ponieważ podmioty publiczne często wskazują ich wysokie honoraria jako główną przeszkodę w upowszechnieniu modelu PPP. Przed udzieleniem odpowiedzi na powyższe pytanie należy uściślić rolę organu publicznego w przygotowaniu projektu oraz oczekiwania wobec doradcy. Trzon zespołu ekspertów stanowią co najmniej trzy grupy specjalistów zajmujących się zagadnieniami prawnymi, finansowymi i technicznymi. W skład każdej grupy wchodzi zazwyczaj kilka osób. Udział innych ekspertów zależy od specyfiki i przedmiotu realizowanego projektu. W projektach PPP dotyczących dziedzictwa kulturowego członkami zespołu bywają eksperci ds. konserwacji zabytków i/lub archeologowie. Instytucje publiczne z doświadczeniem w realizacji projektów PPP zatrudniają zazwyczaj wyselekcjonowany zespół doradców (np. tylko ds. finansów i/lub konserwacji zabytków), a cały projekt jest zarządzany przez zespół działający w strukturach realizującego go podmiotu publicznego.

[EPEC](#) (European PPP Expertise Centre) zebrало dobre praktyki dotyczące PPP, zgodnie z którymi funkcje i zadania doradców są następujące:

Doradca prawny:

- doradza podmiotowi publicznemu w sprawach natury prawnej i przygotowaniu projektów dziedzictwa kulturowego pod względem zasad użytkowania terenu, osobowości prawnej, itd.
- doradza podmiotowi publicznemu co do możliwości podpisania umowy PPP.
- doradza podmiotowi publicznemu co do prawidłowego przebiegu przetargu.
- Przygotowuje dokumentację i określa kompetencje prawne oferentów.
- Analizuje oferty i przygotowuje ekspertyzy.
- Udziela informacji i wsparcia eksperckiego w odpowiedzi na skargi, a także na inne tematy prawne.

Doradca techniczny

- Przygotowuje wymagania techniczne oraz normy jakości obiektów i usług
- Opracowuje projekt koncepcyjny i rozwiązania
- Przeprowadza ocenę wykonalności technicznej na terenie obiektu

Doradca finansowy

- Wykonuje analizy finansowe i prognozuje przepływy pieniężne.
- Opracowuje mechanizmy płatności zgodnie z rozwiązaniami zapisanymi w umowie.
- Doradza w kwestiach źródeł finansowania i przeprowadza ocenę wypłacalności podmiotu publicznego.
- Wykonuje analizę ryzyka (identyfikacja, kwantyfikacja i podział ryzyka).
- Opracowuje kryteria finansowe wyboru najlepszego oferenta.
- Uczestniczy w negocjacjach z instytucjami finansowymi i potencjalnymi oferentami.

V. Zagadnienia finansowe związane z projektami PPP

Każda inwestycja publiczna zaczyna się od finansowania i strukturze finansowej projektu. Na tej podstawie podmiot publiczny ocenia zakres i metodę zapewnienia określonego poziomu jakości usług publicznych. Pomaga w tym tzw. model finansowy. Ten rozdział zawiera podstawowe wytyczne co do finansowania i spraw finansowych, których instytucja powinna przestrzegać, przygotowując projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego.

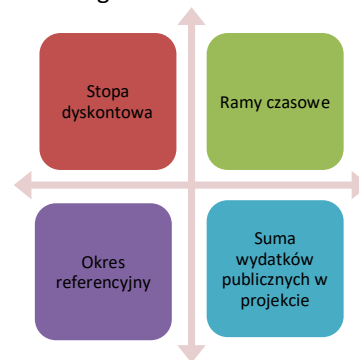
1. Tworzenie modelu finansowego

Model finansowy to punkt wyjścia każdego projektu inwestycyjnego. Stanowi podstawowe narzędzie używane przez władze publiczne przy podejmowaniu decyzji uzasadniających realizację projektu w konkretnej formule. Ma na celu przede wszystkim ocenę skutków inwestycji dla sektora publicznego i ustalenie wysokości funduszy potrzebnych na realizację projektu oraz cen usług publicznych w całym okresie realizacji projektu.

1.1. Podstawowe założenia przy tworzeniu modelu finansowego

Model finansowy wpływa na decyzję o realizacji inwestycji publicznej, korzystając z dobrych praktyk biznesowych wskazanych przez Komisję Europejską. Każdy model finansowy opracowany przez sektor publiczny musi zawierać następujące elementy przedstawione na rysunku 1:

Rysunek 1: Elementy składowe modelu finansowego



Stopa dyskontowa

Wybór stopy dyskontowej przy opracowywaniu modelu finansowego projektu PPP zawsze odbywa się w odniesieniu do sytuacji bieżącej. Finansowanie i realizacja inwestycji publicznej wymagają dużych nakładów długookresowych, więc skuteczność zarządzania środkami i wydatkami publicznymi należy rozpatrywać w całym okresie realizacji projektu. Wartość środków finansowych zmienia się, tzn. mają inną siłę nabywczą obecnie i w przyszłości, dlatego w modelu finansowym bierze się pod uwagę wartość pieniądza w czasie. Aby przedstawić trendy finansowe w czasie konieczne jest zredukowanie przepływów pieniężnych do bieżącej wartości przez zastosowanie odpowiedniej stopy dyskontowej.



RAMKA 2: Co to jest stopa dyskontowa?

Stopa dyskontowa określa wartość pieniądza w czasie, tzn. stopę procentową, która przez zdyskontowanie redukuje wpływy i wypływy gotówkowe do wartości bieżącej. W praktyce jest ona wykorzystywana do podejmowania decyzji inwestycyjnych. W terminologii finansowej stosowanej w projektach PPP najczęstsza jest dystrybucja stóp dyskontowych według typu dyskontowanego obiektu. Rozróżniamy więc finansową i społeczną stopę dyskontową.

(i) Finansowa stopa dyskontowa służy w modelu finansowym do dyskontowania przepływów pieniężnych i stanowi alternatywny koszt kapitału czyli potencjalną stratę wynikającą z decyzji o inwestycji w ten, a nie inny projekt. Najczęściej wartość ta jest wyrażona w postaci średniej ważonej kosztów kapitału lub stopy procentowej nieobciążonej ryzykiem plus premia za ryzyko inwestycji. Rynki regulowane znają też model CAPM służący do ustalenia stopy dyskontowej.

(ii) Społeczna stopa dyskontowa służy w sektorze publicznym do oceny różnych wariantów inwestycji i/lub porównania różnych przepływów pieniężnych wymagających zdyskontowania dla wartości jednostkowej. Jest to wartość makroekonomiczna zależna od długoterminowej stopy wzrostu gospodarczego. Jej wartość jest najczęściej ustalana przez organy kontrolne jako stopa procentowa długoterminowych obligacji skarbowych.

Ramy czasowe projektu

Przewidywane ramy czasowe projektu to najważniejsza sprawa przed podjęciem jakichkolwiek działań. Inwestycje w obszarze rewitalizacji dziedzictwa kulturowego należy rozpatrywać w perspektywie długoterminowej z uwzględnieniem etapu budowy / przebudowy oraz przygotowania, planowania i eksploatacji obiektu. Specjaliści zaangażowani w tworzenie modelu finansowego doradzają jak najdłuższy okres inwestycji ze względu na jej długofalowy wpływ na skuteczność efektywność podmiotu publicznego. Dlatego zaleca się, aby liczba lat uwzględnionych w prognozie odpowiadała okresowi użyteczności ekonomicznej obiektu. W przypadku projektów publicznych okres ten wynosi 15-35 lat i zależy bezpośrednio od rodzaju infrastruktury objętej działaniami projektowymi.

W projektach w formule PPP ramy czasowe powinny obejmować przynajmniej szacunkowy czas obowiązywania umowy lub okres użyteczności ekonomicznej obiektu.

Okres referencyjny

Dostępna jest tylko jedna formuła przygotowania modelu finansowego w zakresie ustalenia okresu użyteczności ekonomicznej obiektu w czasie trwania projektu. W tej formule okres inwestycji zostaje ustalony w sposób subiektywny. Na przykład, ustalając okres inwestycji na 25 lat, uzyskamy niższą efektywność niż w okresie inwestycji wynoszącym 35 lat. Przygotowując prognozy na



potrzeby obiektywnego porównania, warto odnieść się do wzorców opartych na praktyce międzynarodowej i różniących się działaniami. Komisja Europejska proponuje państwom członkowskim UE okresy referencyjne typowe dla poszczególnych sektorów (patrz tabela 1):

Tabela 1: Okresy referencyjne dla poszczególnych sektorów

Sektor	Okres referencyjny (lata)
Kolejnictwo	30
Drogi	25-30
Porty i lotniska	25
Transport publiczny	25-30
Wodociągi i oczyszczalnie	30
Gospodarowanie odpadami	25-30
Energia	15-25
Dostęp szerokopasmowy	15-20
Badania i innowacje	15-25
Infrastruktura biznesowa	10-15
Inne	10-15

Wprawdzie projekty dotyczące infrastruktury społecznej (szkół, szpitali, przedszkoli), w tym projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego, nie są wymienione wprost, ale uważa się, że okresy referencyjne dla tych projektów wynosi średnio 25-30 lat.

Szacunkowa wartość inwestycji

Szacunkowa wartość inwestycji musi być znana w momencie rozpoczęcia prac nad modelem finansowym. Na podstawie tej wartości na wczesnym etapie planowania finansowania projektu szacuje się koszty związane z zarządzaniem i konserwacją obiektu oraz późniejsze koszty utrzymania inwestycji. Mając na uwadze, że koszty kapitału związane z szacunkową wartością inwestycji stanowią najważniejszą i najwyższą wartość w modelu finansowym, ich dokładne ustalenie stanowi ważny czynnik decydujący o powodzeniu oceny finansowej na etapie planowania i realizacji projektu. Przy ocenie kosztów inwestycji warto nawiązać dialog z rynkiem, aby możliwie najbardziej obiektywnie oszacować wartość inwestycji. Jest to zalecane zwłaszcza w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego, w których większość początkowych kosztów kapitału dotyczy przebudowy istniejących obiektów zabytkowych. Najczęściej podlegają one szczególnej ochronie konserwatorskiej, a przy ich renowacji wymagane jest użycie specjalnych materiałów i technologii. W tabeli 2 na przykładzie projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego zaprezentowano jedną z możliwości przedstawienia szacunkowej wartości inwestycji.



Tabela 2: Szacunkowa wartość inwestycji według kategorii

Wydatki inwestycyjne	Wartość
Koszty zaplanowania i przygotowania projektu	200 000 €
Koszty przygotowania placu budowy	20 000 €
Koszty prac renowacyjnych	1 000 000 €
Koszty materiałowe	10 000 €
Koszty wyposażenia obiektu	160 000 €
Koszty konserwacji i monitorowania projektu	10 000 €
Szacunkowa całkowita wartość inwestycji	1 400 000 €

Podstawowe założenia modelu finansowego stanowią: referencyjna stopa dyskontowa, zdyskontowane przepływy pieniężne, szacunkowa wartość inwestycji i ramy czasowe referencyjnego okresu inwestycji. Założenia te dostarczają wskazówek co do okresu realizacji projektu i finansowych możliwości jego realizacji przez podmiot publiczny w kontekście jego zasobów i ograniczeń budżetowych.

W tabeli 3 przedstawiono przykładowe podstawowe założenia modelu finansowego projektu rewitalizacji dziedzictwa kulturowego w czterech kategoriach wymienionych powyżej.

Tabela 3: Podstawowe założenia modelu finansowego

	Podstawowe założenia modelu finansowego	Wartość
I.	Stopa dyskontowa	5,5%
II.	Ramy czasowe projektu	
	Rok rozpoczęcia inwestycji	2020
	Rok zakończenia inwestycji	2023
	Całkowity okres inwestycji	3 lata
	Rok rozpoczęcia eksploatacji	2023
	Rok zakończenia eksploatacji	2048
	Całkowity okres eksploatacji	25 lat

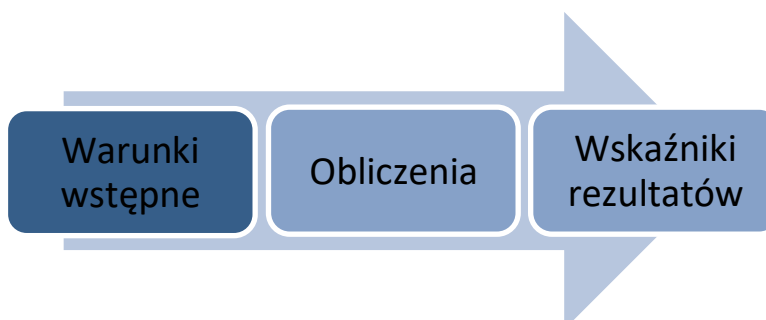


	Całkowite ramy czasowe projektu	28 lat
III.	Okres referencyjny w podobnych projektach	
	Projekt A	32 lata
	Projekt B	24 lata
	Projekt C	29 lat
	Projekt D	35 lat
	Średni okres referencyjny w podobnych projektach	30 lat
IV.	Szacunkowa wartość inwestycji	
	Koszty zaplanowania projektu	200 000 €
	Koszty przygotowania placu budowy	20 000 €
	Koszty prac renowacyjnych	1 000 000 €
	Koszty materiałowe	10 000 €
	Koszty wyposażenia obiektu	160 000 €
	Koszty konserwacji i monitorowania projektu	10 000 €
	Szacunkowa całkowita wartość inwestycji	1 400 000 €

1.2. Elementy modelu finansowego

Podstawowe założenia stanowią punkt wyjścia dla tworzonego modelu finansowego. Pracę nad nim należy traktować całościowo. Rozpoczyna ją przyjęcie warunków wstępnych, a kończy prognoza wyników obliczeń.

Rysunek 2: Elementy modelu finansowego





Wstępne założenia modelu finansowego obejmują wydatki inwestycyjne, koszty związane z zarządzaniem i konserwacją obiektu, koszty finansowe i prognozowane przychody. Końcowe założenia obejmują prognozy dotyczące podstawowych sprawozdań rachunkowych i wskaźniki finansowe, na podstawie których podejmowana jest decyzja o zasadności inwestycji.

1.3. Wstępne założenia modelu finansowego

1.3.1. Wydatki inwestycyjne

Prognozy kosztów kapitałowych projektu niezależne od kosztów budowy / przebudowy obejmują koszty związane z przygotowaniem projektu i jego aspektami administracyjnymi takimi jak honoraria doradców, przygotowanie przetargu i dialog konkurencyjny.

Do najważniejszych elementów składowych wydatków inwestycyjnych należą:

a) Koszty związane z przygotowaniem projektu. Obejmują: (i) koszty poniesione na etapie poprzedzającym budowę / przebudowę obiektu, tj. przed zatwierdzeniem kosztorysu projektu; (ii) koszty przygotowania prawnego, technicznego i finansowego projektu, tj. koszty modelu finansowego, przygotowania projektów umów, ustalenia docelowych standardów jakości obiektu i usług, mechanizmy płatności i inne kategorie związane z rozwojem projektu. Te ostatnie obejmują koszty funkcjonowania zespołu projektowego i honoraria doradców (jeśli są zatrudnieni).

b) Koszty związane z bezstronnością konkurencyjną. Obejmują koszty administracyjne, podatkowe i inne związane z przygotowaniem propozycji projektu, które mogłyby być różne dla podmiotu publicznego i partnera prywatnego. W szczególności, partner prywatny byłby bezpośrednio obciążony kosztami związanymi z administracją, technologiami, podatkami itp., natomiast przygotowanie projektu przez pracowników podmiotu publicznego nie wiązałoby się z dodatkowymi kosztami administracyjnymi.

c) Koszty budowy / przebudowy obiektu. Największe koszty ponoszone po zatwierdzeniu kosztorysu projektu. Obejmują koszty niezbędnych prac i usług oraz koszty pełnego wyposażenia obiektu.

d) Koszty pracy. Środki pozostające do dyspozycji po opłaceniu kosztów eksploatacji, zanim inwestycja zacznie przynosić dochód.

e) Rezerwy na etapie budowy. Budowa może wiązać się z nieprzewidzianymi kosztami i ryzykiem, dlatego kredytodawcy często wymagają od spółki realizującej projekt zapewnienia dodatkowych funduszy na prace nieuwzględnione w planie finansowym. Są one zatwierdzane po zawarciu porozumienia finansowego i są zgromadzone na specjalnym rachunku rezerw.

1.3.2. Koszty eksploatacji

Koszty eksploatacji pojawiają się po zakończeniu etapu budowy i wiążą się z działaniami prowadzonymi po rozpoczęciu użytkowania obiektu. Koszty eksploatacji nie obejmują finansowania, lecz tylko koszty funkcjonowania całego projektu takie jak koszty zarządzania obiektem, koszty administracyjne spółki realizującej projekt, podatki i składki ubezpieczeniowe. Specjaliści wyróżniają trzy rodzaje kosztów eksploatacji:

a) „Miękkie” koszty zarządzania obiektem to koszty bezpośrednie elektryczności, wody, telefonów, sprzątnięcia obiektu, zaopatrzenia itp. Koszty te są głównie związane z codzienną eksploatacją i konserwacją obiektu.



b) „Twarde” koszty zarządzania obiektem to półroczne lub roczne koszty np. konserwacji systemu ogrzewania czy klimatyzacji obiektu, koszty systemów zasilania, dużych napraw itp.

c) Inwestycyjne koszty zarządzania obiektem to koszty wymiany zużytych materiałów w całym okresie eksploatacji obiektu. Koszty tego typu obejmują też znaczące projekty inwestycyjne takie jak wymiana elementów kotłów grzewczych itp. Koszty te pojawiają się zwykle co 7-10 lat.

1.3.3. Prognozowanie kosztów finansowania

Koszty finansowania stanowią - obok kosztów kapitałowych - największe zobowiązania finansowe w ramach projektu. Często mają formę pożyczek od banków komercyjnych. Finansowanie projektów PPP opiera się na zasadach właściwych dla finansowania projektów, dlatego wyróżnia się: (i) finansowanie kapitałowe, (ii) finansowanie długu głównego oraz finansowanie quasi-kapitałowe.

(i) Finansowanie kapitałowe

Stanowi ono największe operacyjne ryzyko finansowe dla banku i/lub instytucji finansowej i/lub inwestora instytucjonalnego. Inwestorów kapitałowych można obciążyć dopiero, gdy projekt ma dodatnie przepływy pieniężne po opłaceniu wszystkich zwykłych kosztów eksploatacji i kosztów obsługi „starego długu”. Dlatego w tej formie finansowania wymagany zwrot ma znacznie wyższą stopę zwrotu i wynosi średnio 12-20%. Spłata tego finansowania może mieć formę wkładu kapitałowego lub długu podporządkowanego.

- Wkład kapitałowy to najczęstsza forma finansowania kapitałowego, w której właściciel projektu wnosi kapitał do spółki realizującej projekt. W zależności od wniesionego kapitału właściciele otrzymują udziały, zgodnie z którymi płacone są dywidendy.
- Dług podporządkowany to pochodna instytucjonalnych inwestycji kapitałowych. Jest uważany za najbardziej ryzykowną formę inwestycji i dlatego ma najwyższe stopy wzrostu.

(ii) Finansowanie długu głównego

Finansowanie długu głównego pokrywa zwykle 70-80% łącznych źródeł finansowania projektu. Ta forma finansowania ma najwyższy priorytet pobierania i znacznie niższy stopień zwrotu (średnio 2-4%). Może mieć postać klasycznej pożyczki bankowej, finansowania obowiązkowego lub sekurytyzacji.

- Klasyczne pożyczki bankowe to najczęstsza forma finansowania długu przez jeden lub więcej banków i/lub instytucji finansowych. W praktyce mają one postać kredytu konsorcjalnego, którego udziela kilka instytucji finansowych, co zapewnia lepszy transfer ryzyka, a w rezultacie niższe koszty finansowania. Realizowane są przez zastosowanie projektowych technik finansowania z regresją ograniczoną lub bez regresji.
- Finansowanie obligacjami polega na tym, że partner prywatny zamyka strukturę finansową projektu dzięki wyemitowaniu papierów wartościowych na rynku wtórnym. Co do zasady obligacje stanowią instrument dłużny, który zapewnia ich posiadaczom prawo do zwrotu kwoty pierwotnej zwiększonej o odsetki umowne. Ta forma finansowania jest stosowana w projektach wymagających dużych środków.
- Sekurytyzacja polega na tym, że dług główny jest finansowany z częściowej sprzedaży przyszłych należności. W ten sposób instytucja finansowa płaci kwotę zdyskontowaną potrzebną do sfinansowania długu głównego, a zwrot na aktywach jest zabezpieczony z przyszłych należności.

(iii) Finansowanie quasi-kapitałowe

Połączenie finansowania kapitałowego i finansowania długu głównego, które w strukturze ryzyka przyjmuje jedną z tych dwóch opcji. Finansowanie quasi-kapitałowe zwykle niesie ze sobą wysokie



ryzyko kredytowe, bo w strukturze płatności zajmuje miejsce po finansowaniu długu głównego, a przed finansowaniem kapitałowym. Przynosi wysoką stopę zwrotu: średnio 9-15% rocznie. Najczęściej ma zastosowanie, gdy w krótkim czasie konieczne jest wyrównanie różnic między okresem przed i po wdrożeniu finansowania długu głównego. Może np. posłużyć do wyeliminowania różnic w płatnościach podatków lub do czasowego zabezpieczenia kapitału roboczego.

1.3.4. Prognozowanie przychodów

Prognozowanie przychodów to istota wszystkich projektów inwestycyjnych. Większość publicznych projektów infrastrukturalnych, w szczególności dotyczących infrastruktury społecznej, nie ma charakteru komercyjnego, tzn. ich podstawowym celem nie jest zysk, ale zaspokojenie potrzeb publicznych przy pomocy usług publicznych. Takie projekty nazywa się często projektami nienastawionymi na zysk. Ich model finansowy zakłada uzyskiwanie przychodów z jednorazowych opłat z budżetu publicznego.

Niektóre projekty infrastrukturalne generują przychody i mają charakter komercyjny. Nazywamy je projektami nastawionymi na zysk. To np. projekty dotyczące tzw. infrastruktury ekonomicznej czyli budowy autostrad, lotnisk itp. Zyski w takich projektach mają źródła rynkowe.

Poszczególne projekty rewitalizacji dziedzictwa kulturowego można jednoznacznie przypisać do kategorii projektów nastawionych lub nienastawionych na zysk. Np. renowacja obiektów zabytkowych może przynosić przychody np. ze sprzedaży biletów.

W projektach komercyjnych wysokość przychodu decyduje o formie i strukturze kosztów. W publicznych projektach infrastrukturalnych warto stosować odwrotną zasadę: to forma i struktura kosztów decydują o wysokości przychodu potrzebnego do realizacji danej usługi publicznej. Według nomenklatury Komisji Europejskiej są to projekty realizujące usługi ogólnego pożytku ekonomicznego. Takie usługi są niedostępne na rynku i/lub nie wszyscy mają do nich dostęp, dlatego w interesie publicznym leży zapewnienie ich ogólnej dostępności na równych zasadach.

1.3.4.1. Wycena usług publicznych

W publicznych projektach infrastrukturalnych wycena usług nie zależy od kryteriów finansowych takich jak rentowność, ale od dostępności dla użytkownika końcowego lub sektora publicznego. Ma on do dyspozycji kilka metod wyceny usług publicznych:

(i) Wycena na podstawie wskaźników statystycznych

Każdy kraj lub region ma swoją specyfikę makroekonomiczną, prawną, podatkową itd. wpływającą na ostateczny koszt usług publicznych. Na etapie planowania trudno jest ustanowić koszty opłacalne dla sektora publicznego i/lub użytkowników końcowych. Poza tym, opinia publiczna zawsze będzie się sprzeciwiać wprowadzaniu dodatkowych opłat lub podnoszeniu cen. Z tych względów zalecane jest porównanie cen według pewnych kategorii makroekonomicznych takich jak zysk brutto. Np. ustalając wysokość środków na rewitalizację dziedzictwa kulturowego w budżecie danego kraju, można je porównać ze środkami na ten cel w PKB tego kraju i krajów sąsiadujących. Przy ustalaniu ceny biletów w danym obiekcie można wykorzystać dane statystyczne cen biletów w podobnych obiektach w regionie.

(ii) Wycena według rachunku zysków i strat

Najprostsza metoda stosowana przez sektor publiczny, w której koszty usług publicznych są przypisywane do różnych kategorii. W ten sposób koszty infrastrukturalnych usług publicznych zawierają koszty stałe zwiększone o marżę. Np. przy średniej miesięcznej liczbie 1000 osób zwiedzających obiekt zabytkowy koszty stałe na jedną osobę wynoszą 10 €, z czego 5 € pokrywa

koszty sprzątnięcia, 2 € – ubezpieczenie, 3 € – koszty ogólne. Po dodaniu do kosztów stałych 20% marży cena biletu bez podatku to 12 €.

(iii) Wycena według docelowej stopy zwrotu

W tej metodzie uwzględnia się wartość inwestycji pomostowej, często w formie wewnętrznej stopy zwrotu inwestycji. Np. jeśli wziąć pod uwagę inwestycyjne koszty renowacji obiektu zabytkowego z przykładu (ii) i założyć, że powinny one uwzględniać stopę zwrotu inwestycji, to 20% marżę należy podnieść do 40%. Korzyści podatkowe kształtują się na poziomie 14 €.

(iv) Wycena według wartości dodanej

Najlepsza metoda wyceny biorąca pod uwagę rentowność projektu. Jej podstawą jest kompleksowa analiza, w której cena korzystania z usług publicznych i/lub infrastruktury wytwarza wartość dodaną dla użytkowników końcowych. Za przykład mogą posłużyć koszty użytkownika Kanalu Sueskiego, jednego z pierwszych projektów PPP na świecie. Opłata z tytułu przepłynięcia kanału wnoszona przez użytkowników końcowych (statki) jest kilkakrotnie niższa od kosztów, jakie użytkownicy ci ponieśli, gdyby nie skorzystali z kanału. Na takiej zasadzie w podobnych projektach organy publiczne mogą nakładać kilka marż z tytułu użytkownika infrastruktury.

(v) Wycena według wartości godziwej lub gotowości podmiotu publicznego do płatności

Zazwyczaj ceny użytkownika infrastruktury publicznej i/lub obiektów zabytkowych dla użytkowników końcowych nie są ustalane według kompleksowości prowadzonych prac i ich opłacalności. Istotne jest określenie limitu cenowego, czyli tzw. wartości godziwej, którą użytkownicy końcowi będą skłonni zapłacić. W sektorze publicznym jej podstawą są wcześniejsze doświadczenia oraz analiza gotowości podmiotu publicznego do płatności, która pozwala ustalić obiektywne koszty, a także takie przygotowanie projektu, by koszty usług dzielili między sobą podmiot publiczny i użytkownicy końcowi.

1.4. Wyliczenia

Pierwszym etapem wyliczeń jest opracowanie warunków wstępnych modelu finansowego projektu. Obejmują one ustalenie przepływów pieniężnych w ramach projektu. Zasadniczo, przepływy pieniężne reprezentują różnicę między wszystkimi przychodami a wydatkami projektowymi i stanowią najbezpieczniejsze i najpewniejsze narzędzie weryfikujące efektywność projektu. Wyliczenia obejmują wszystkie etapy projektu wyrażone przepływami pieniężnymi: przygotowanie i zaplanowanie, budowę i/lub przebudowę, a także zarządzanie infrastrukturą publiczną i jej konserwację. W tabeli 4 przedstawiono przykładową prognozę przychodów i wydatków wyrażonych przepływami pieniężnymi w prostym modelu finansowym. Wprawdzie wyróżnia się trzy rodzaje przepływów pieniężnych (pochodzące z działalności biznesowej, finansowej i inwestycyjnej), ale w tym przykładzie uproszczono je do jednego.

Tabela 4: Przykładowa struktura przychodów i wydatków w prostym modelu finansowym

Ramy czasowe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Przychody	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Wydatki										
Wydatki inwestycyjne	3000									



Koszty eksploatacji	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Koszty finansowania	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Różnica (przychody minus wydatki)	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500

1.4. Inne zagadnienia związane z wyliczeniami

Wyliczenia oparte na prostych przepływach pieniężnych umożliwiają przedstawienie rezultatów projektu w uproszczony sposób. Istnieją jednak inne zagadnienia, które należy wziąć pod uwagę, a które mają istotny wpływ na rezultaty przedstawione w modelu finansowym:

1.4.1. Zagadnienia podatkowe

Jednym z podstawowych działań w ramach każdego modelu finansowego jest wyliczenie podatków i ich wpływu na ostateczne koszty projektu. Wyróżnia się kilka rodzajów podatków: od wartości dodanej (VAT), od zysków, akcyza, podatek turystyczny itd. We wszystkich krajach podatek VAT ma największy wpływ na ostateczne koszty usług publicznych.

Zasadniczo, model finansowy powstaje bez wpływu na podatek VAT, natomiast inne podatki bierze się pod uwagę przy wyliczeniach.

1.4.2. Zagadnienia związane ze wskaźnikami i inflacją

Prognozując przepływy pieniężne w projekcie, uwzględnia się wskaźniki cen konsumpcyjnych, inflację i inne czynniki, również wpływ ram czasowych na ceny towarów i usług. Model finansowy można opracować:

- a) dla cen zmiennych,
- b) dla cen stałych.

Model finansowy dla cen zmiennych wymaga zdefiniowania tzw. stopy wzrostu, w której indeksowane są wszystkie przepływy pieniężne. Stopa wzrostu jest powiązana ze zmianami wysokości inflacji i/lub wskaźników cen konsumpcyjnych. Zasadniczo, w tym modelu finansowym indeksowane są tylko kategorie związane z podlegającymi zmianom całkowitymi kosztami utrzymania takimi jak koszty ogólne, koszty zarządzania i inne koszty operacyjne. Wskaźniki wydatków kapitałowych i koszty finansowania nie są uwzględnione. W tabeli 5 przedstawiono przykładową indeksację kosztów operacyjnych dla stopy wzrostu wynoszącej 2% rocznie.

Tabela 5: Model finansowy dla cen zmiennych.

Ramy czasowe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Stopa wzrostu	2									
Czynnik wzrostowy	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12	1,14	1,16	1,18



Przychody	1000	1020	1040	1060	1080	1100	1120	1140	1160	1180
Wydatki										
Wydatki kapitałowe	3000									
Wydatki operacyjne	400	408	416	424	432	440	448	456	464	472
Koszty finansowe	100	108	116	124	132	140	148	156	164	172
Różnica (przychody minus wydatki)	-2500	504	508	512	516	520	524	528	532	536

Model finansowy dla cen stałych nie uwzględnia wpływu takich wskaźników jak inflacja i inne zwiększenia wyrażone przez czynnik dyskontujący (patrz tabela 4). Przy opracowywaniu modelu dla cen stałych zaleca się organom publicznym wprowadzenie czynnika dyskontującego celem modyfikacji kosztów projektu w całym okresie jego realizacji.



RAMKA 3: Zagadnienia pomocne przy opracowywaniu warunków wstępnych modelu finansowego i przy wyliczeniach

- Jakie są ramy czasowe projektu?
- Rok rozpoczęcia i zakończenia budowy i/lub przebudowy.
- Rok rozpoczęcia i zakończenia etapu eksploatacji.
- Czy ramy czasowe projektu zawierają się w okresie użyteczności ekonomicznej obiektu?
- Ile będzie wynosić wartość rezydualna obiektu w ostatnim roku umowy?

- Ile wynosi stopa dyskontowa?
- Czy wybrano stopę dyskontową finansową czy społeczną?
- Pierwszy rok obowiązywania stopy dyskontowej.
- Ostatni rok obowiązywania stopy dyskontowej.
- Czy stopa dyskontowa została ustalona przez podmiot publiczny?

- Jaka jest szacunkowa wartość inwestycji?
- Czy inwestycja (inwestycja kapitału) jest przewidziana na rok czy na dłużej?
- Jak ustalono koszty eksploatacji?
- Jakie są źródła finansowania projektu?
- Jaki jest udział procentowy własnych i zewnętrznych źródeł finansowania?
- Czy przewiduje się finansowanie quasi-kapitałowe?

- Jak wyceniono usługi publiczne?
- Czy cena usług publicznych jest przystępna dla użytkowników końcowych i/lub dla podmiotu publicznego?
- Jakie są koszty ekwiwalentnych usług publicznych w ramach projektu?
- Czy przychody pochodzą głównie z budżetu, czy też od końcowych beneficjentów?
- Czy projekt zezwala na komercyjne wykorzystanie obiektu?

- Ile wynosi podatek od wartości dodanej (VAT)?
- Ile wynosi podatek od zysków?
- Czy projekt ma obciążenia w postaci innych podatków (akcyzy)?
- Czy model finansowy uwzględnia ulgi podatkowe, a jeśli tak, to jakie?
- Czy wyliczenia przygotowano dla cen stałych czy dla zmiennych?
- Czy model uwzględnia zastosowanie stóp dyskontowych i czynników dyskontujących?
- Ile wynosi stopa wzrostu?
- W których pozycjach dochodów i/lub wydatków jest uwzględniona stopa wzrostu?

1.5. Wskaźniki rezultatów

Z każdej decyzji finansowej podjętej na podstawie warunków wstępnych przygotowanych w trakcie wyliczeń wynikają rezultaty modelu finansowego. Wprawdzie często podkreśla się, że rezultaty dotyczące rentowności nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez sektor publiczny, ale w



odróżnieniu od projektów komercyjnych projekty dotyczące usług publicznych muszą gwarantować dostępność i dyspozycyjność. Wskaźniki rezultatów modelu finansowego są podstawą dla:

- a) wyceny wartości przedmiotu przetargu,
- b) ustalenia kosztów usług publicznych w całym okresie realizacji projektu,
- c) analizy projektu niezależnie od przyjętego modelu przetargu (tradycyjnego / w formule PPP).

Samo istnienie modelu finansowego wprowadza do projektu publicznego element, który w działalności komercyjnej jest znany od dawna jako prognozowanie i planowanie według dostępnych zasobów.

Wskaźniki rezultatów modelu finansowego obejmują trzy podstawowe obowiązkowe kategorie:

1.5.1. Prognozy sprawozdań finansowych

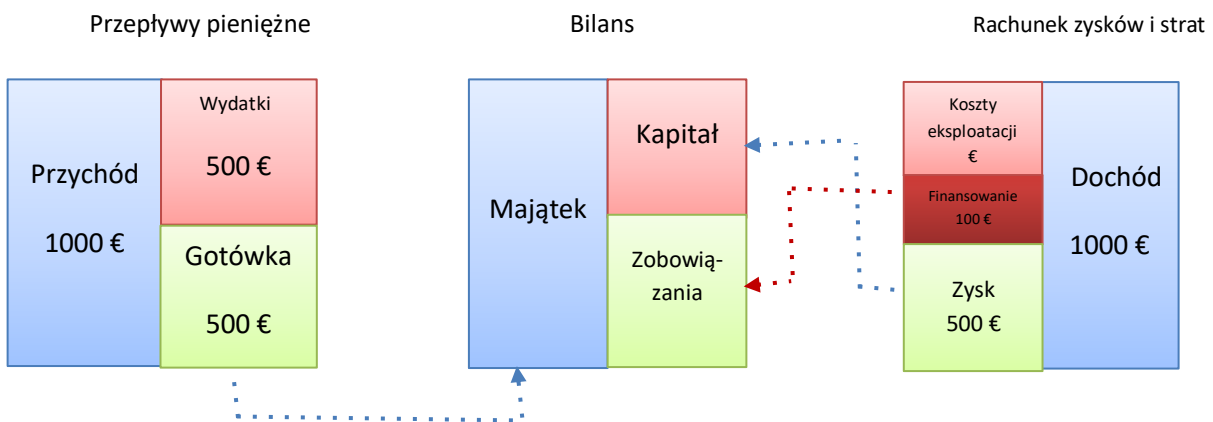
W podstawowym zakresie wymagane są sprawozdania finansowe dotyczące: rachunków, rachunku zysków i strat oraz przepływów pieniężnych. Sprawozdania powinny być zbilansowane w taki sposób, że majątek, wierzytelności i kapitał w bilansie oraz w trakcie projektu zawarte w rachunku zysków i strat muszą odpowiadać rachunkowi przepływów pieniężnych. Model finansowy powinien uwzględniać następujące sprawozdania finansowe:

(i) Bilans to obraz finansów firmy/ich stanu na określony dzień (najczęściej 31 grudnia). Służy przede wszystkim do ustalenia wartości majątku przedsiębiorstwa według ich typu i funkcji (aktywa) oraz formy własności i wymagalności (zobowiązania). Aktywa dzielą się na trwałe krótkoterminowe (gotówka, wyposażenie) i długoterminowe (sprzęt, obiekty, budynki, grunty) oraz obrotowe (wartość firmy, licencje, koncesje itp.). Zobowiązania dzielą się na krótko- i długoterminowe oraz kapitał. Prognoza bilansu pokazuje zmiany aktywów, zobowiązań i kapitału z biegiem czasu.

(ii) Prognoza rachunku zysków i strat określa możliwości działania przedsiębiorstwa. Przedstawia przychody i wydatki w ramach projektu oraz zyski i straty w konkretnym okresie rozliczeniowym. Każde działanie przedsiębiorstwa powoduje zmianę jego aktywów. Zmiany własności aktywów społecznych generują przychody. Prognoza przychodów określa wzrost korzyści ekonomicznych i kapitału, a prognoza wydatków - ich spadek.

(iii) Sprawozdanie dotyczące przepływów pieniężnych, tj. wpływów i wydatków. Służy do ustalenia różnicy między nimi, czyli stanu konta. Prognoza przepływów pieniężnych w ramach projektu uwzględnia przepływy pieniężne z działalności operacyjnej i finansowej oraz z inwestycji. W prognozie warto podać źródła wpływów i cele wydatków czyli informacje ważne w kontekście zarządzania gotówką i zarządzania ryzykiem biznesowym. Większość wpływów w ramach projektu pochodzi z działalności operacyjnej szacowanej z góry. Działalność finansowa łączy się z obsługą wydatków kapitałowych wynikających z inwestycji. W tabeli 6 przedstawiono bilans sprawozdań finansowych za pierwszy rok projektu opracowany według powyższych wskazówek.

Rysunek 3: Bilans sprawozdań finansowych



1.5.2. Wskaźniki finansowe

Prognozy sprawozdań finansowych określają metodę obliczania wskaźników finansowych w ramach modelu finansowego. Na podstawie tych wskaźników podejmowane są decyzje co do zasadności i opłacalności danej inwestycji. Istnieje kilka rodzajów wskaźników finansowych wykorzystywanych przez instytucje publiczne:

1.5.2.1. Okres zwrotu

Najprostszy wskaźnik finansowy określający liczbę lat, po których wstępna inwestycja w ramach projektu zwróci się. Stanowi różnicę między wpływami a wydatkami. Podstawową wadą tego wskaźnika jest to, że nie uwzględnia wartości pieniądza w czasie. Okres zwrotu wylicza się według następującego wzoru:

Wzór 1. Wyliczanie okresu zwrotu inwestycji (rp)

$$rp = \frac{\text{inwestycja}}{\sum_{t=1}^n \text{przepływy pieniężne}_t}$$

W tabeli 6 przedstawiono przykładowy prognozowany okres zwrotu wyliczony według powyższego wzoru.

Tabela 6. Prognozowany okres zwrotu

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Przepływy pieniężne w ramach projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Skumulowane przepływy pieniężne	-2500	-2000	-1500	-1000	-500	0	500	1000	1500	2500

W przykładzie przedstawionym w tabeli 7 zwrot inwestycji nastąpi w 6. roku udanej realizacji projektu. Okres zwrotu jest wskaźnikiem odpowiednim dla projektów realizowanych w krótkim okresie.

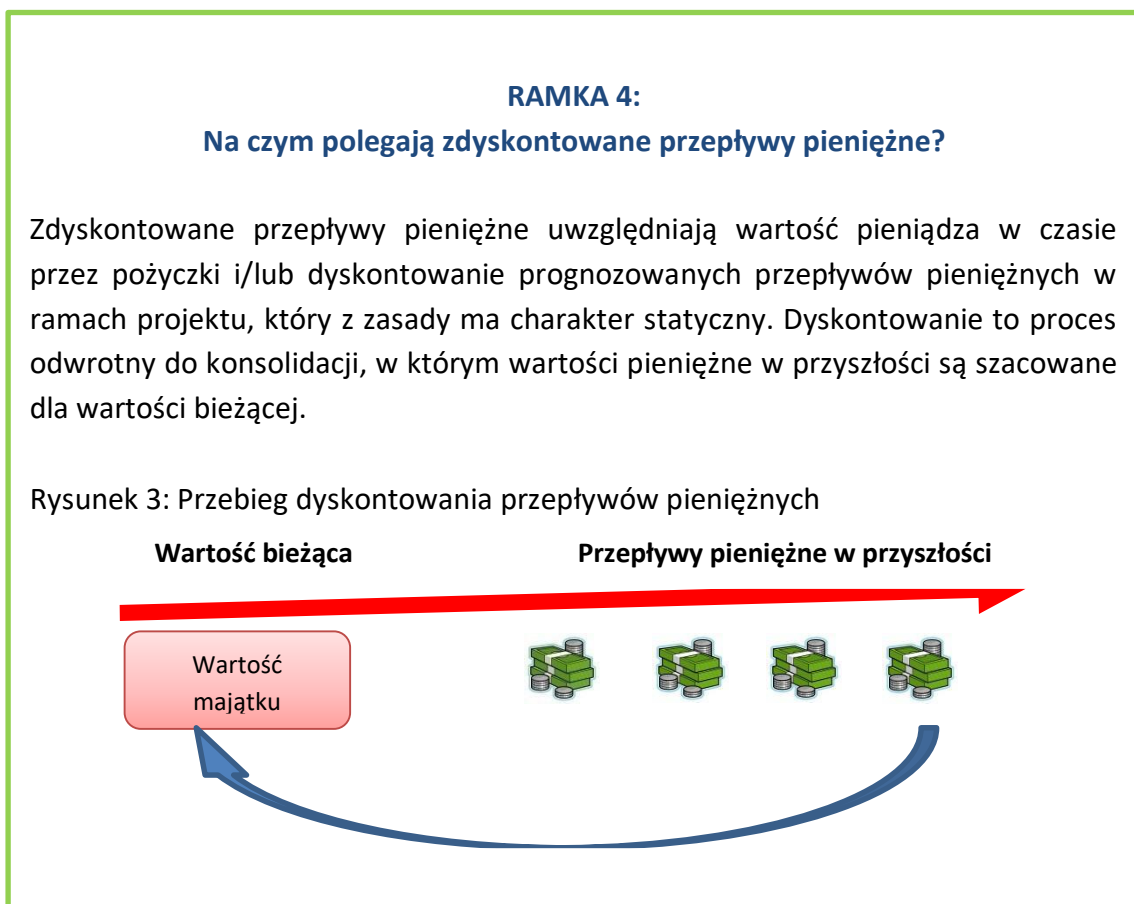
1.5.2.2. Wartość bieżąca netto

Stosowanie formuły PPP w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego oraz w innych obszarach wiąże się z długoterminowymi zobowiązaniami umownymi, a więc i z długoterminowymi przepływami pieniężnymi. Wskaźnik wartości bieżącej netto uwzględnia wartość pieniądza w czasie i jest jednym z najpopularniejszych wskaźników finansowych wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji na podstawie prognoz finansowych.

W zrozumieniu znaczenia tego wskaźnika pomagają pojęcia: stopa dyskontowa i zdyskontowane przepływy pieniężne.

Wybór właściwej stopy dyskontowej ma ogromny wpływ na wartość i wielkość wartości bieżącej netto projektu. W modelu finansowym należy uwzględnić finansową stopę dyskontową w celu zdyskontowania przepływów pieniężnych (patrz ramka 2).

Po wybraniu stopy dyskontowej zostają wyliczone zdyskontowane przepływy pieniężne w ramach projektu.



Dyskontowanie przepływów pieniężnych przebiega w 2 etapach:

1) Wyliczenie czynnika dyskontującego według poniższego wzoru na podstawie ustalonej właściwej finansowej stopy dyskontowej:



Wzór 2. Wylizanie czynnika dyskontującego (df)

$$df = \frac{1}{(1 + d)^n}$$

2) Zdyskontowane przepływy pieniężne

Zdyskontowane przepływy pieniężne to iloczyn przepływów pieniężnych i czynnika dyskontującego (patrz tabela 7).

Tabela 7. Wylizania zdyskontowanych przepływów pieniężnych

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Stopa dyskontowa	10									
Czynnik dyskontujący	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Przepływy pieniężne w ramach projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Zdyskontowane przepływy pieniężne	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193

Po wylizaniu zdyskontowanych przepływów pieniężnych można wylizzyć wartość bieżącą netto, czyli różnicę między wartością bieżącą wpływów i wydatków w danym okresie, na podstawie poniższego wzoru:

Wzór 3. Wylizanie zdyskontowanych przepływów pieniężnych (NPV)

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1 + r)^t} - C_0$$

W powyższym wzorze C_t oznacza przepływy pieniężne w okresie T, a C_0 - wstępną inwestycję.

W tabeli 8 przedstawiono wylizania wartości bieżącej netto dla czynnika dyskontującego wynoszącego 10% na przestrzeni 10 lat trwania projektu.

Tabela 8. Wartość bieżąca netto dla czynnika dyskontującego 10%

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10



Stopa dyskontowa	10										
Czynnik dyskontujący	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386	
Przepływy pieniężne w ramach projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	
Zdyskontowane przepływy pieniężne	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193	
Skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345	
Wartość bieżąca netto dla 10%	345										



RAMKA 5: Jak wyliczyć wewnętrzną stopę zwrotu?

Wewnętrzną stopę zwrotu wylicza się przez iteracje. Dla wybranej stopy dyskontowej wylicza się wartość bieżącą netto w ramach projektu, a jeśli jest ona różna od zera, cała procedura zostaje powtórzona dla wyższej stopy dyskontowej, jeśli wartość bieżąca netto była dodatnia, lub dla niższej stopy dyskontowej, jeśli wartość bieżąca netto była ujemna. Inwestycja jest zasadna, jeśli wewnętrzna stopa zwrotu jest przynajmniej równa prognozowanym kosztom kapitałowym.

W przykładowym projekcie przedstawionym w tabeli 10 wewnętrzna stopa zwrotu wynosi 14%, co oznacza, że projekt przynosi zwrot w wysokości 14%.

Tabela 9. Przykładowe wyliczenia wewnętrznej stopy zwrotu

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Stopa dyskontowa	10									
Czynnik dyskontujący	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Przepływy pieniężne w ramach projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Zdyskontowane przepływy pieniężne	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193
Skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345
Wartość bieżąca netto dla wewnętrznej stopy zwrotu 10%	345									
Wartość bieżąca netto dla wewnętrznej stopy zwrotu 11%	242									

1.5.2.3. Wewnętrzna stopa zwrotu

Znając wartość bieżącą netto, można podejmować decyzje inwestycyjne na podstawie dodatniej wartości absolutnej modelu finansowego. Jeśli jednak w projekcie wartość bieżąca netto przyjmuje wartości dodatnie lub ujemne, zależy to od wyboru odpowiedniej stopy dyskontowej. W szczególności, przy wyższej stopie dyskontowej wyższe są czynniki dyskontujące, a więc niższa wartość bieżąca netto i odwrotnie.

Aby uniknąć takich przeliczeń stopy dyskontowej wprowadza się wskaźnik nazywany wewnętrzną stopą zwrotu. Jest to stopa dyskontowa, dla której wartość bieżąca netto wynosi zero. Wewnętrzna stopa zwrotu uwzględnia wartość pieniądza w czasie.



1.5.3. Wskaźniki pokrycia zadłużenia

W projektach PPP kredytodawcy oczekują stabilności i przewidywalności przepływów pieniężnych ze względu na to, że są one ograniczone ramami czasowymi danego projektu. Służą do tego wskaźniki stopnia pokrycia, które pokazują „siłę” przepływów pieniężnych w ramach projektu dostępnych dla obsługujących go kredytodawców. Rozróżnia się:

(i) wskaźnik średniego zadłużenia, który określa zdolność firmy realizującej projekt do właściwej spłaty długu z rocznych przepływów pieniężnych w ramach projektu po opłaceniu kosztów operacyjnych. Kredytodawcy wymagają często, aby wskaźnik ten mieścił się w zakresie 1,2-1,4. Jest to sygnał, że obustronne zobowiązania finansowe w ramach projektu są obsługiwane we właściwy sposób. Wskaźnik średniego zadłużenia poniżej 1,05 często wskazuje, że firma ma trudności.

Wzór 4. Wylizanie wskaźnika średniego zadłużenia (ADSCR)

$$ADSCR = \frac{\text{roczne przepływy pieniężne do obsługi zadłużenia}}{\text{roczna wysokość zadłużenia}}$$

Tabela 10. Wylizanie wskaźnika średniego zadłużenia przepływów pieniężnych w ramach projektu używanego wcześniej jako przykład.

Ramy czasowe	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Przychody	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
Wydatki kapitałowe	3000									
Wydatki operacyjne	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Przepływy pieniężne do obsługi zadłużenia		600	600	600	600	600	600	600	600	600
Koszty finansowania		100	100	100	100	100	100	100	100	100
Wskaźnik średniego zadłużenia		6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0

(ii) wskaźnik płynności w okresie objętym pożyczką dotyczy prognozowanych przepływów pieniężnych i określa wartość bieżącą netto przyszłych operacyjnych środków pieniężnych w okresie objętym pożyczką względem kwoty nieodzyskanego zadłużenia. Zasadniczo wskaźnik ten powinien być wyższy od wskaźnika średniego zadłużenia.

Wzór 5. Wylizanie wskaźnika płynności w okresie objętym pożyczką (LLCR)

$$LLCR = \frac{\text{przepływy pieniężne w okresie objętym pożyczką}}{\text{kwota nieodzyskanego zadłużenia}}$$

(iii) wskaźnik płynności w okresie realizacji projektu dodatkowo kontroluje, czy projekt ma zasoby do spłaty długu podstawowego na dzień wygaśnięcia kredytu. Wskaźnik ten uwzględnia nie tylko środków z tytułu zobowiązań finansowych, ale i wartość bieżącą wszystkich środków pieniężnych w ramach projektu i w ten sposób zarysowuje ogólny obraz finansów projektu.

Wzór 6: Wylizanie wskaźnika płynności w okresie realizacji projektu (PLRC)



$$PLCR = \frac{\textit{prognozowana wartość bieżąca netto środków pieniężnych}}{\textit{kwota nieodzyskanego zadłużenia}}$$

Wskaźniki pokrycia zadłużenia, podstawowe sprawozdania finansowe i inne wskaźniki finansowe to wszystkie kryteria wyjściowe, które powinien uwzględnić model finansowy, aby możliwe było podjęcie decyzji inwestycyjnych. Wskazane jest przestrzeganie kolejnych etapów tworzenia modelu finansowego oraz dotyczących go zaleceń.



VI. Zagadnienia techniczne w projektach PPP w rewitalizacji dziedzictwa kulturowego

6.1. Analiza potrzeb i opcji

Podczas przygotowywania i planowania projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego konieczne jest odwołanie się do wiedzy na temach zagadnień technicznych i ich przeanalizowanie, tj. określenie celu projektu. Pierwszym zadaniem władz publicznych jest ustalenie potrzeb, na które ma odpowiadać projekt:

(i) Analiza potrzeb jest pierwszym etapem prac nad stroną techniczną projektu rewitalizacji dziedzictwa kulturowego niezależnie od formuły / modelu przetargu, w której jest realizowany. Należy upewnić się, że projekt uzyska wsparcie i wziąć pod uwagę znaczenie rodzaju usług, strukturze rynku usług i wpływach, jakim on podlega.

(ii) Analiza opcji to kolejny etap, w którym zostaje opracowanych kilka wariantów realizacji projektu. Klasyczna analiza opcji w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego dotyczy możliwości świadczenia określonych usług publicznych. Przykładowo, jeśli celem projektu jest otwarcie muzeum historycznego, można:

- przeprowadzić renowację istniejącego obiektu, w którym będą świadczone usługi publiczne,
- zbudować nowy obiekt publiczny i nie udostępniać istniejącego obiektu do użyteczności publicznej lub
- wynająć powierzchnię istniejącego obiektu na wolnym rynku, przeprowadzając jego częściową renowację.

W modelu wykonalności technicznej należy zawsze rozpatrywać analizę potrzeb i analizę opcji wspólnie. Jeśli świadczenie usług publicznych nie wymaga rewitalizacji obiektu zabytkowego, nie ma potrzeby przeprowadzania analizy opcji. Warto też rozważyć to zagadnienie z odwrotnej strony: jeśli została podjęta decyzja o renowacji obiektu, ale wcześniej nie przeprowadzono analizy potrzeb w celu oceny ryzyka związanego z zapotrzebowaniem i gotowości podmiotu publicznego do realizacji projektu, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że przy realizacji zaplanowanej inwestycji pojawią się trudności.

6.2. Wykonalność wymagań technicznych

Rezultaty analizy potrzeb i opcji przeprowadzonych z perspektywy strategicznej mają wpływ na techniczny sposób realizacji danego projektu. Po wykonaniu obu analiz, a przed rozpoczęciem etapu przygotowań i planowania projektu należy opracować wymagania techniczne związane z projektem. Są one przygotowywane przez kontrahentów dla potencjalnych partnerów prywatnych niezależnie od formuły realizacji projektu (PPP / model tradycyjny) i obejmują plan działania oraz sposoby realizacji usług publicznych w zrewitalizowanym obiekcie zabytkowym. Na wstępnym etapie prac nad projektem powstaje zarys wykonalności wymagań technicznych, które precyzują:

- W jaki sposób przywrócić funkcjonowanie obiektu zabytkowego
- Jakie usługi mają być w nim świadczone
- Czy projekt ma spełniać kryteria efektywności energetycznej

- Czy obiekt będzie udostępniany turystom i/lub użytkownikom końcowym
- Jakie są oczekiwania podmiotu publicznego co do standardu obiektu
- Czy w samym obiekcie i na przynależnym do niego terenie zostaną przeprowadzone badania archeologiczne i/lub prace konserwatorskie, itp.

Podmiot publiczny powinien możliwie najbardziej szczegółowo opisać wymagania i warunki współpracy z partnerem prywatnym. Ważne jest, aby opis ten był gotowy przed otwarciem przetargu. Niewskazane jest, by w trakcie realizacji przetargu ustalać rodzaj usług komercyjnych świadczonych w obiekcie lub czy cały obiekt będzie dostępny dla użytkowników końcowych i/lub turystów. W ramach przetargu można natomiast proponować lepsze rozwiązania techniczne.

Przed otwarciem przetargu podmiot publiczny powinien zdecydować, w jakim zakresie partner prywatny ma uczestniczyć w realizacji projektu w kontekście jego wykonalności technicznej. Zakres ten jest najczęściej określony przez procedury opisane w odpowiednich przepisach (np. ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym) dotyczących zaangażowania sektora prywatnego w realizację projektów PPP.

Wykonalność techniczna odnosi się do podziału ryzyka i odpowiedzialności z tytułu świadczenia usług publicznych. Przykładowo, partner prywatny może być odpowiedzialny wyłącznie za stronę techniczną projektu (obiekt zabytkowy), a inne jego elementy (np. kurator muzeum) mogą podlegać podmiotowi publicznemu. Tabela 11 zawiera przykładowy opis warunków technicznych zredagowany na wstępnym etapie przygotowania technicznego projektu rewitalizacji zamku.

Tabela 11. Przykładowe wymagania techniczne przygotowane przez podmiot publiczny w ramach projektu rewitalizacji zamku

Rewitalizacja zamku	Podmiot publiczny	Partner prywatny
Część A: część wystawowa	Sprzątanie	Prace renowacyjne
	Ochrona	Konserwacja instalacji elektrycznej
	Konserwacja eksponatów	Konserwacja instalacji wodnej
		Konserwacja instalacji przeciwpożarowej
Część B: restauracja	Brak wymagań	Prace renowacyjne
		Konserwacja wszystkich instalacji
		Sprzątanie
		Ochrona
Część C: dach	Konserwacja powierzchni szklanych	Prace renowacyjne
		Czyszczenie
		Konserwacja instalacji i piorunochronów

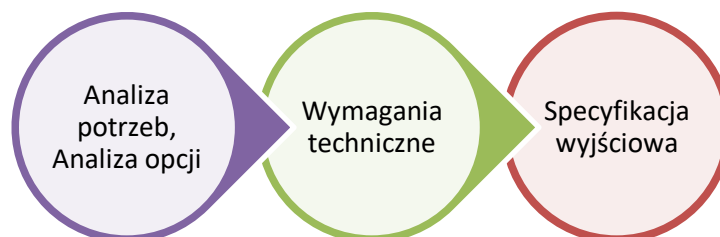
Przygotowanie wymagań technicznych osobno dla każdej części obiektu pozwala ustalić zakres działań partnera prywatnego i zasady relacji umownej. Kryteria techniczne określają warunki wstępne i odpowiadają na pytania dotyczące (i) celu projektu, (ii) sposobu realizacji usług publicznych i (iii) zakresu działań partnera prywatnego. Do przeprowadzenia procedury przetargowej konieczne jest jednak przygotowanie specyfikacji wyjściowej (patrz następny punkt).

6.3. Przygotowanie specyfikacji wyjściowej

Wymagania techniczne opracowane przez podmiot publiczny stanowią kompletną bazę do przygotowania specyfikacji. Podmiot publiczny w ramach analizy potrzeb wskazuje zapotrzebowanie

na rewitalizację obiektu zabytkowego, a w efekcie analizy opcji - najlepszy sposób przeprowadzenia projektu w realiach rynkowych. Warunki techniczne określają zakres i wykonalność techniczną projektu, a także podział odpowiedzialności między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym.

Przed wyborem partnera prywatnego w ramach przetargu podmiot publiczny powinien zdefiniować potrzeby związane z projektem i wymagania techniczne. Te ostatnie należy przedstawić z punktu widzenia ich rezultatów, tj. w formie specyfikacji wyjściowej.



Specyfikacja wyjściowa opisuje rezultaty działań, a nie parametry wejściowe. W tradycyjnej procedurze przetargowej podmiot publiczny przygotowuje tzw. specyfikację wejściową czyli wymagania techniczne dla kosztorysu i gotowego projektu, więc jest bezpośrednio zaangażowany w działania związane z projektowaniem i budową/przebudową obiektu. W modelu PPP podmiot publiczny pełni rolę klienta, którego wymagania techniczne są wyrażone w postaci specyfikacji wyjściowej, tj. ostatecznych rezultatów projektu. Priorytetem są standardy, a nie sposoby ich zapewnienia.

W tabeli 12 przedstawiono przykłady specyfikacji wejściowej i wyjściowej dla projektu rewitalizacji zamku.

Tabela 12. Przykładowa specyfikacja wejściowa i wyjściowa

Specyfikacja wejściowa	Specyfikacja wyjściowa
Wymagania na etapie budowy/przebudowy	
Do wykonania ścian i kolumn użyć betonu MB50	Beton do wykonania kolumn musi być wodoszczelny i plastyfikowany tak, by zapewnić wytrzymałość pod naciskiem X
Ściany powinny być wykonane z cegieł grubości 25 cm z izolacją cieplną ze styropianu grubości 10 cm	Współczynnik przewodności cieplnej ścian nie może przekraczać 0,09 W/M2K
Stolarka zewnętrzna powinna być drewniano-aluminiowa, profil 85 mm z 3-warstwowymi szybami, chroniona zewnętrznymi zwijanymi roletami.	Współczynnik przewodności cieplnej stolarki zewnętrznej (okien i ram) powinien wynosić 0,7 W/M2K. Stolarkę należy zabezpieczyć przed pośrednim promieniowaniem słonecznym.
Wymagania dotyczące ogrzewania obiektu	
System ogrzewania powinien składać się z grzejników oraz kotła o mocy 25 kW opalanego granulatami.	W sezonie zimowym temperatura wewnątrz użytkowanego obiektu powinna wynosić przynajmniej 23 °C, a wilgotność - przynajmniej 55%.

Wielojednostkowy system chłodzenia o mocy 5,5 kW z jednostkami ulokowanymi nad wejściem do każdego pomieszczenia.	W sezonie letnim temperatura wewnątrz użytkowanego obiektu nie może przekraczać 26 °C, a wilgotność - 55%.
Wymagania dotyczące instalacji elektrycznej wysokiego i niskiego napięcia	
Do oświetlenia wnętrza obiektu wykorzystać lampy punktowe rozmieszczone co 50 cm.	Oświetlenie wewnętrzne w każdym pomieszczeniu ma mieć natężenie przynajmniej 100 lx mierzone jasnością wiązki światła na wysokości podłogi.
Instalację sieciową należy przyłączyć do wyjścia RJ45 przy pomocy kabla CAT 5e.	Każdy port instalacji sieciowej ma zapewniać prędkość przesyłu danych przynajmniej 100 Mbps.
Do każdego pomieszczenia należy doprowadzić przewód koncentryczny umożliwiający podłączenie odbiornika telewizyjnego i radiowego.	Każde pomieszczenie należy przystosować do podłączenia odbiornika telewizyjnego i radiowego.

Opracowanie specyfikacji wyjściowej jest łatwiejsze w sektorach, dla których standardy usług publicznych - np. budowy czy konserwacji - już istnieją, jak ma to miejsce w projektach dotyczących edukacji (szkoły, przedszkola) lub służby zdrowia. Ponadto, wymagania techniczne opracowane przez podmiot publiczny muszą odpowiadać możliwościom finansowym i publicznemu zapotrzebowaniu co do infrastruktury.

Przygotowując specyfikację wyjściową w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego, warto pamiętać o podstawowych zasadach dostępności istniejącej infrastruktury/usług publicznych. Na początkowym etapie pracy warto zapoznać się z istniejącymi standardami rewitalizacji obiektów zabytkowych i zgodnie z nimi przygotować nowe standardy dotyczące projektu i partnera prywatnego. Brak standardów i/lub wytyczne znacznie przekraczające możliwości finansowe i/lub techniczne podmiotu publicznego mogą doprowadzić do opracowania rozwiązań niemożliwych do zrealizowania w ramach dostępnego budżetu. Jeśli nie istnieją przepisy ustalające standardy obowiązkowe dla projektu, to dla podmiotu publicznego korzystne jest posiadanie listy standardów rewitalizacji podobnych obiektów. Lista ta stanowi punkt odniesienia dla partnera prywatnego w trakcie projektu. Przedstawiając wymagania techniczne w postaci specyfikacji wyjściowej, podmiot publiczny unika bezpośredniej odpowiedzialności za ryzyko techniczne związane z projektem rewitalizacji. Partner prywatny dysponuje *know-how* dotyczącym technologii stosowanych w projekcie, więc to on ponosi odpowiedzialność za wybór rozwiązań technologicznych optymalnych dla projektu. Nie oznacza to jednak, że podmiot publiczny nie posiada niezbędnej wiedzy o optymalnych rozwiązaniach technicznych.

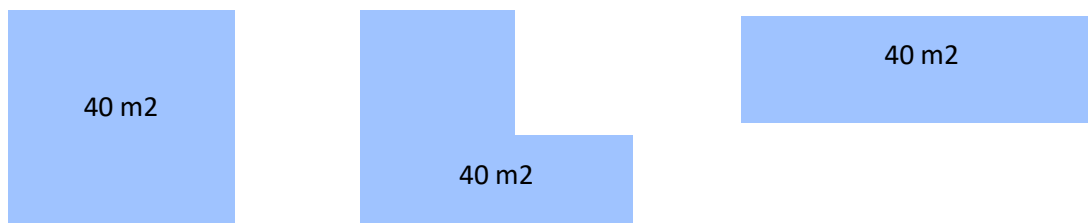
W projektach innego typu partner prywatny wnosi całe *know-how* dotyczące ich realizacji. Tymczasem w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego w modelu PPP trzeba uwzględnić wiedzę, którą dysponują podmioty publiczne, głównie eksperci z dziedziny archeologii i konserwacji zabytków lub działów urbanistyki i ochrony dziedzictwa kulturowego. Projekty rewitalizacji różnią się od typowych projektów inwestycyjnych na etapie przygotowania, ponieważ wymagają szczegółowej analizy stanu obiektu, przeprowadzenia testów materiałów oraz przygotowania specjalnych planów i procedur. Moment rozpoczęcia etapu budowy/przebudowy zależy od terminu i sposobu przeprowadzenia prac archeologicznych i konserwatorskich na terenie obiektu. Ogromne znaczenie mają ramy czasowe każdego etapu projektu, bo bezpośrednio wpływają na jego ostateczne koszty.

Jeśli np. technologia stosowana w przebudowie obiektu zabytkowego jest nowa, nie przeszła jeszcze kompleksowych testów na rynku ani nie istnieją alternatywne dla niej rozwiązania konkurencyjne, to ostateczny koszt usług publicznych wzrasta.

6.4. Ustalanie standardów dla pomieszczeń i usług

Specyfikacja wyjściowa definiuje wymagania podmiotu publicznego co do standardów dla pomieszczeń obiektu, ale nie łączy ich z wymaganiami wynikającymi ze specyfiki usług, jakie mają być świadczone w obiekcie. Np. jeśli specyfikacja wyjściowa podaje, że pomieszczenie A powinno mieć powierzchnię 40 m², to warunek ten można spełnić według różnych norm (patrz rysunek 10):

Rysunek 4. Ustalanie standardów dla pomieszczeń



Mając to na uwadze, podmiot publiczny po opracowaniu specyfikacji wyjściowej ustala szczegółowe standardy dla pomieszczeń i usług. Partner prywatny zobowiązuje się do ich zapewnienia w całym okresie realizacji projektu.

Standardy dla pomieszczeń i usług są zwykle przypisane do 3 kategorii występujących w całym okresie realizacji projektu:

Standardy dla pomieszczeń

Podmiot publiczny szczegółowo określa mierzalne standardy związane ze świadczeniem usług w obiekcie zabytkowym, których partner prywatny przestrzega w trakcie budowy i/lub przebudowy obiektu. W odróżnieniu od specyfikacji wyjściowej normy użytkowe dla pomieszczeń określają kryteria świadczenia w nich usług publicznych i stanowią podstawę do opracowania zasad płatności w projektach PPP.

Tabela 13: Przykładowe standardy dla pomieszczeń zamku

Normy użytkowe dla pomieszczeń	Pomieszczenie A
Powierzchnia pomieszczenia A: 40 m ²	Pomieszczenie powinno mieć kształt prostokąta i mieścić co najmniej 50 osób.
	Ściany należy pomalować farbą koloru białego odbijającą i rozpraszającą światło.
	Podłogi należy wykonać z materiału odpornego na ścieranie spełniającego wymogi normy HRN205412
Temperatura w pomieszczeniu A	Po przebudowie strop pomieszczenia powinien znajdować się na wysokości co najmniej 2,5 m.
	W czasie wystaw prac wykonanych techniką olejną, temperą, farbami wodnymi, pastelami temperatura w pomieszczeniu przez 24 h powinna wynosić 22 °C, a wilgotność nie może przekraczać 55%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 5-krotnej wymiany powietrza.
	W czasie wystaw prac wykonanych z drewna, gliny, ziemi temperatura powinna wynosić 14-17 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 2-krotnej wymiany powietrza.
	W czasie wystaw prac wykonanych z metalu, plastiku, gumy temperatura powinna wynosić 0-27 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 1-krotnej wymiany powietrza.

Dzięki standardom partner prywatny może optymalnie wykorzystać swoje *know-how* podczas świadczenia usług publicznych i przyjąć na siebie te zobowiązania, które jest w stanie zrealizować odpowiednio do wymagań.

Standardy konserwacji

Po zakończeniu budowy/przebudowy obiektu projekt wchodzi w etap konserwacji, dlatego trzecim etapem przygotowania wymogów technicznych projektu PPP jest określenie minimalnych wymogów dotyczących konserwacji. W projektach rewitalizacji obiektów zabytkowych są to najczęściej:

- Codzienne zabiegi konserwacyjne
- Zabiegi wykonywane raz w miesiącu
- Zabiegi wykonywane raz w roku
- Pilne zabiegi konserwacyjne
- Inwestycyjne zabiegi konserwacyjne
- Zabiegi konserwacyjne w sytuacjach nadzwyczajnych

Podzielone na grupy wymogi dotyczące konserwacji wyszczególnia się w specjalnych zasadach i/lub instrukcjach stanowiących załącznik do umowy PPP. Na ich podstawie ustalane są koszty usług publicznych. Jeśli brak jest standardów konserwacji w postaci instrukcji/zasad opracowanych przez podmiot publiczny, to czynności konserwacyjne podlegają woli i odpowiedzialności partnera prywatnego. Jeśli np. nie są ustalone standardy codziennego sprzątania, to partner prywatny może je wykonywać dwa razy w tygodniu, co wpływa na obniżenie jakości usług publicznych. Przykład wymogów dotyczących konserwacji przedstawia tabela 14.

Tabela 14: Przykładowe standardy codziennych zabiegów konserwacyjnych

Wymogi dotyczące standardów konserwacji: regularne zabiegi konserwacyjne	Sala A zamku
Czyszczenie powierzchni: sala A	W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio ponad 1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 4 razy dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.
	W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio 500-1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 2 razy dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.
	W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio do 500 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 1 raz dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.

Określenie standardów zabiegów konserwacyjnych wykonywanych codziennie, raz w miesiącu i raz w roku to stosunkowo łatwe zadanie, ponieważ instytucje publiczne często dysponują danymi zalecanych standardów regularnej konserwacji powierzchni. Należy je tylko przekształcić na potrzeby przetargów. Natomiast określenie standardów zabiegów inwestycyjnych i tych realizowanych w sytuacjach nadzwyczajnych to bardziej skomplikowana sprawa, o której specjalne zasady/instrukcje zazwyczaj milczą.

Dane dotyczące inwestycyjnych zabiegów konserwacyjnych wymagają wiedzy na temat struktury łącznych kosztów eksploatacji obiektu. W przypadku nowych budynków można je dość łatwo znaleźć i opisać, natomiast w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego takie dane są zazwyczaj niedostępne i wymagają wiedzy oraz kwalifikacji w zakresie konserwacji i restauracji obiektów zabytkowych.



Każdy obiekt rewitalizowany w ramach projektu wymaga indywidualnej analizy i oceny. Np. do oszacowania kosztów izolacji wodnej przy rekonstrukcji obiektu zabytkowego trzeba uwzględnić określone materiały, często takie jak materiały użyte pierwotnie w obiekcie. Przykładowe wymogi dotyczące inwestycyjnych zabiegów konserwacyjnych przedstawia tabela 15.

Tabela 15: Przykładowe standardy inwestycyjnych zabiegów konserwacyjnych

Wymogi dotyczące standardów konserwacji: inwestycyjne zabiegi konserwacyjne	Sala A zamku
Inwestycyjne zabiegi konserwacyjne	Odrementować ściany, tj. wyrównać wszystkie uszkodzenia, pęknięcia, uszkodzenia na narożnikach i inne wybrzuszenia, pokryć ściany dwiema warstwami białej farby ochronno-rozpraszającej tak, aby cała przestrzeń wyglądała jednorodnie.
Ramy czasowe: po 5 latach	Przeszlifować i zaimpregnować stolarkę zewnętrzną, a także pokryć ją ekologiczną farbą o wysokim połysku odporną na działanie światła i warunki zewnętrzne.
Pomieszczenie: sala A	Wymienić wszystkie stoły i krzesła o takim samym lub wyższym standardzie zgodnie ze specyfikacją wyjściową.
Inwestycyjne zabiegi konserwacyjne	Wykonać wszystkie czynności i procedury dotyczące inwestycyjnych zabiegów konserwacyjnych w ciągu 5 lat.
Ramy czasowe: po 10 latach	Odnówić podłogę w sali A, tj. wykonać cyklowanie, usunąć pęknięcia i pokryć 3 warstwami lakieru o wysokim połysku.
Pomieszczenie: sala A	Wymienić instalację zabezpieczającą, tj. czujniki temperatury, ruchu i czujniki podłogowe. Nowe czujniki powinny mieć taki sam lub wyższy standard zgodnie ze specyfikacją wyjściową.

Standardy usług publicznych

Świadczenie usług publicznych wymaga nie tylko określenia dostępności obiektu i standardów konserwacji, ale też standardów usług publicznych, które podlegają kontroli i odpowiadają zrealizowanym usługom i wynagrodzeniu. Do kontroli standardów usług publicznych służą tzw. kluczowe wskaźniki skuteczności (ang. *KPI, Key Performance Indicators*), które łączą dostępność powierzchni ze standardami konserwacji. Z technicznego punktu widzenia decydują one o znaczeniu poszczególnych części obiektu oraz przewidywanych zasadach płatności. Poszczególne części obiektu mają różne znaczenie dla usług publicznych (np. powierzchnie dodatkowe mają inny priorytet sprzątnięcia niż pomieszczenia główne) i dla opracowania standardów usług publicznych:

- a) Dostępność i rodzaj zabiegów konserwacyjnych
- b) Czas na usunięcie usterek.

W ten sposób podmiot publiczny jasno określa rodzaj i zakres usług publicznych. W praktyce dostępność i rodzaj zabiegów konserwacyjnych decyduje o znaczeniu niektórych części obiektu dla świadczenia usług publicznych. W projektach PPP wyróżnia się zwykle następujące kategorie dostępności i rodzaju zabiegów konserwacyjnych:

1. Części obiektu, które muszą być dostępne przez całą dobę i stanowią najważniejsze miejsce świadczenia usług publicznych. W przykładowym projekcie rewitalizacji zamku do tej kategorii zostanie zaliczona sala główna i dziedziniec.

2. Części obiektu, które muszą być dostępne przez całą dobę, ale nie są kluczowe, jeśli chodzi o usługi publiczne, np. toalety, przestrzenie o zastosowaniach komercyjnych (kawiarnia, restauracja), itp.
3. Części obiektu, które muszą być dostępne tylko w godzinach świadczenia usług publicznych, np. wejście, korytarze, pomieszczenia techniczne, itp.
4. Części o nieustalonej dostępności, w tym także części, w których zabiegi konserwacyjne są realizowane okresowo, np. przestrzeń wokół obiektu.

W standardach usług publicznych należy też zapisać czas na usunięcie usterek, tj. zapewnienie nieprzerwanego użytkowania obiektu i/lub świadczenia usług publicznych. W czasie użytkowania obiektu zabytkowego na przestrzeni całej relacji umownej (ok. 20-30 lat) występuje ryzyko ograniczenia dostępności obiektu z powodu usterek, braków itp., dlatego z partnerem prywatnym należy ustalić czas na usunięcie usterek. W specyfikacji technicznej czas ten dzieli się na przynajmniej trzy podkategorie:

- *Do usunięcia w trybie natychmiastowym:* najczęściej partner prywatny jest zobowiązany przywrócić dostępność w ciągu 8 godzin. Ta podkategoria dotyczy rodzajów ryzyka i zdarzeń, których wystąpienie powoduje znaczne uszkodzenie obiektu i brak możliwości świadczenia usług publicznych, np. pęknięcie rury wodociągowej.
- *Do usunięcia w trybie priorytetowym:* najczęściej partner prywatny jest zobowiązany w ciągu 48 godzin przywrócić dostępność i usunąć przeszkody uniemożliwiające świadczenie usług publicznych. Ta podkategoria najczęściej dotyczy zdarzeń, których wystąpienie nie powoduje znacznych strat materialnych, ale ogranicza możliwość świadczenia usług publicznych, np. awaria sieci ciepłowniczej i chłodzenia.
- *Do usunięcia w trybie zwykłym:* najczęściej partner prywatny jest zobowiązany w ciągu 72-96 godzin przywrócić dostępność. W trybie zwykłym wykonywane są zwykle standardowe zabiegi konserwacyjne, np. wymiana spalonej żarówki lub naprawa kranu.

Na podstawie specyfikacji wyjściowej podmiot publiczny zapisuje ujednolicone standardy usług publicznych z obu głównych kategorii (dostępność i czas na usunięcie usterek) w dokumentacji przetargowej w celu wyboru partnera prywatnego do projektu. Przykładowe standardy usług publicznych w projekcie rewitalizacji zamku przedstawia tabela 16.

Tabela 16: Przykładowe standardy usług publicznych w rewitalizacji obiektu zabytkowego (zamku)

Kategoria pomieszczenia	Rodzaj pomieszczenia	Wymagania co do dostępności pomieszczenia	Czas na usunięcie usterek
Kategoria 1	Sala A: temperatura	W czasie wystaw prac wykonanych techniką olejną, temperą, farbami wodnymi, pastelami temperatura w pomieszczeniu przez 24 h powinna wynosić 22 °C, a wilgotność nie może przekraczać 55%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 5-krotnej wymiany powietrza.	W trybie natychmiastowym (8 h)
		W czasie wystaw prac wykonanych z drewna, gliny, ziemi temperatura powinna wynosić 14-17 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 2-krotnej wymiany powietrza.	W trybie priorytetowym (48 h)
		W czasie wystaw prac wykonanych z metalu, plastiku, gumy temperatura powinna wynosić 0-27 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 1-krotnej wymiany powietrza.	W trybie priorytetowym (48 h)
Kategoria 1	Sala A: sprzątnięcie	W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio ponad 1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 4 razy dziennie środkami rozcieńczanymi	W trybie natychmiastowym (8 h)



		w wodzie.	
		W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio 500-1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 2 razy dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.	W trybie natychmiastowym (8 h)
		W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio do 500 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 1 raz dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.	W trybie natychmiastowym (8 h)

Dzięki specyfikacji wyjściowej, standardom pomieszczeń i usług, kryteriom dostępności obiektu, standardów konserwacji i usług publicznych możliwe jest ustalenie kryteriów technicznych w ramach relacji umownej między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Natomiast w celu wyliczenia kwoty płatności, jaką będzie obciążony podmiot publiczny, potrzebne są kryteria rekompensaty, o których decyduje mechanizm płatności.

6.5. Mechanizm płatności

Mechanizm płatności stanowi powiązanie między zagadnieniami technicznymi, określającymi standardy usług publicznych w postaci specyfikacji wyjściowej, i finansowymi, na podstawie których realizowane są wszystkie płatności w ramach projektu. Mówi się, że mechanizm płatności jest sercem każdej umowy PPP. Określa wysokość opłat wnoszonych przez podmiot publiczny i/lub użytkowników końcowych na rzecz partnera prywatnego lub rekompensat ze strony partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego.

Przygotowanie mechanizmu płatności wymaga określenia, w jaki sposób płatności są realizowane w ustalonych ramach technicznych. Podstawową sprawą jest, by wszystkie płatności były wykonywane według dostępności i/lub użytkownika, niezależnie od kosztów eksploatacji lub finansowania projektu. Sprzyja to nastawieniu wyłącznie na docelowy poziom świadczonych usług, płatności na podstawie specyfikacji wyjściowej oraz standardów dla pomieszczeń i usług.

Do opracowania odpowiedniego mechanizmu płatności potrzebna jest znajomość relacji umownej oraz sektora, w którym realizowany jest projekt. W projektach dotyczących infrastruktury gospodarczej mechanizm płatności bezpośrednio wiąże liczbę użytkowników końcowych z usługą publiczną. Np. przychód partnera prywatnego zależy od liczby pojazdów, które będą jeździć po autostradzie, tzn. od stopnia dostępności. W projektach infrastruktury społecznej, gdzie finansowanie pochodzi głównie ze środków publicznych, struktura mechanizmu płatności będzie inna, tzn. będzie zależać od stopnia dostępności pomieszczeń. Ustala się, że partner prywatny otrzyma pełną opłatę miesięczną zapisaną w umowie tylko przy zapewnieniu 100% dostępności zgodnie z wymogami technicznymi dla pomieszczeń i standardami usług publicznych.

Problem pojawia się przy wyliczaniu rekompensaty. Czynniki wyjściowe, według których szacowane są rezultaty świadczonych usług poniżej ustalonych standardów, powodują obniżenie opłat miesięcznych. W praktyce, czynniki te są negatywne i dotyczą ustalonych standardów dla pomieszczeń i usług. Zakłada się, że w projektach długoterminowych wystąpi ryzyko operacyjne, które spowoduje obniżenie poziomu usług publicznych i częściowe lub całkowite ograniczenie dostępności pomieszczeń.

Wymogi techniczne (standardy dla pomieszczeń i usług) są określone warunkami i terminami, w których partner prywatny powinien wyeliminować skutki ryzyka i/lub rozpocząć rozmowy z podmiotem publicznym. Partner prywatny przedstawia ofertę odpowiadającą tym warunkom i zapewniającą optymalny stosunek jakości usług publicznych do ich ceny. Np. zgodnie z tabelą 16 w

razie awarii ogrzewania/chłodzenia w sali A zamku, tj. gdy temperatura i wentylacja są poniżej ustalonych poziomów docelowych, partner prywatny ma 8 godzin (tryb natychmiastowy) na usunięcie tej awarii/przyczyny niedostępności pomieszczenia (jeśli w pomieszczeniu odbywa się wystawa prac wykonanych techniką olejną, temperą, farbami wodnymi, pastelami). Jeśli partner prywatny nie usunie awarii w ustalonym czasie, to uruchamiane są automatyczne procedury mechanizmu płatności lub zostaje ustalona w wysokości odpowiedniej do skali niedostępności pomieszczeń na ustalonych wcześniej warunkach.

Struktura mechanizmu płatności może uwzględniać:

1. *Współczynnik redukcji opłat po upłygnięciu czasu na usunięcie usterki.* Najczęściej jest to procent lub punkty odejmowane od pełnej opłaty miesięcznej, według których zostaje ona zmniejszona z tytułu dostępności pomieszczeń lub usług. Dzięki współczynnikowi wysokość rekompensaty jest ustalana automatycznie, a partner prywatny otrzymuje więcej czasu na usunięcie usterki (zwykle trzykrotnie więcej). Jeśli np. partner prywatny nie usunie usterki w ciągu 8 godzin, następuje obniżenie opłaty miesięcznej według współczynnika redukcji i ustalenie nowego terminu usunięcia usterki: $3 \times 8 \text{ h} = 24 \text{ h}$.
2. *Współczynnik zwiększenia redukcji opłat.* Dodawany do współczynnika redukcji w przypadku, gdy partner prywatny nie usunie usterki do momentu upłygnięcia terminu dodatkowego (w ciągu 24 h w przykładzie z punktu 1).

RAMKA 5:

W jakim stopniu podmiot publiczny może zmniejszyć opłaty miesięczne płacone partnerowi prywatnemu?

W razie zastosowania współczynnika redukcji opłat i współczynnika zwiększenia redukcji opłat pojawia się pytanie, jak bardzo podmiot publiczny może zmniejszyć opłaty na rzecz partnera prywatnego. Istnieje zasada, by mechanizm płatności uwzględniał, że miesięczną opłatę można zmniejszyć najwyżej do wysokości tej opłaty, a więc *100% dostępności = 100% opłaty miesięcznej; 0% dostępności = 0% opłaty miesięcznej*. Strony mogą ustalić inne kryterium, np. najwyżej 50% wysokości opłaty, ale jest to sprzeczne z kryteriami Eurostatu, według których projekt można zaliczyć do długu publicznego.

Ustalenie współczynników ma zapewnić ciągłość usług publicznych w całym okresie realizacji projektu. Bez tego narzędzia trudno jest opracować mechanizm płatności oparty na dostępności. W tabeli 17 przedstawiono przykładowe wartości współczynników w ramach mechanizmu płatności projektu rewitalizacji zamku.

Tabela 17: Przykładowe wartości współczynników redukcji opłat i zwiększenia redukcji opłat

Kategoria pomieszczenia	Rodzaj pomieszczenia	Wymagania co do dostępności pomieszczenia	Czas na usunięcie usterki	Współczynnik redukcji opłat po upłygnięciu czasu na usunięcie usterki	Współczynnik zwiększenia redukcji opłat
Kategoria 1	Sala A:	W czasie wystaw prac	W trybie	8	1,03



	temperatura	wykonanych techniką olejną, temperą, farbami wodnymi, pastelami temperatura w pomieszczeniu przez 24 h powinna wynosić 22 °C, a wilgotność nie może przekraczać 55%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 5-krotnej wymiany powietrza.	natychmiastowym (8 h)		
		W czasie wystaw prac wykonanych z drewna, gliny, ziemi temperatura powinna wynosić 14-17 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 2-krotnej wymiany powietrza.	W trybie priorytetowym (48 h)	2	1,02
		W czasie wystaw prac wykonanych z metalu, plastiku, gumy temperatura powinna wynosić 0-27 °C, a wilgotność nie może przekraczać 70%. Co godzinę należy przeprowadzić wentylację w celu co najmniej 1-krotnej wymiany powietrza.	W trybie priorytetowym (48 h)	2	1,02
Kategoria 1	Sala A: sprzątanie	W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio ponad 1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 4 razy dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.	W trybie natychmiastowym (8 h)	10	1,1
		W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio 500-1000 całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 2 razy dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.	W trybie natychmiastowym (8 h)	10	1,1
		W czasie wydarzeń odbywających się w sali, w trakcie których dzienny przepływ osób wynosi średnio do 500	W trybie natychmiastowym (8 h)	10	1,1

		całą powierzchnię należy czyścić co najmniej 1 raz dziennie środkami rozcieńczanymi w wodzie.			
--	--	---	--	--	--

Po uwzględnieniu wymogów technicznych oraz współczynników redukcji opłat i zwiększenia redukcji opłat można opracować wzór definiujący mechanizm miesięcznych płatności odpowiednio do standardów dla pomieszczeń i usług, jak na rysunku 11.

Wzór 7. Przykładowy mechanizm płatności miesięcznych

$$\text{opłata miesięczna} = \text{wysokość opłaty ustalona umową} - \text{redukcja opłaty}$$

O ile:

$$\text{opłata miesięczna} \geq 0$$

$$\text{redukcja opłaty} \leq \text{wysokość opłaty ustalona umową}$$

Punkt wyjścia stanowi wysokość opłaty ustalona umową. W przypadku braku dostępności redukcja opłaty może wynosić od zera do pełnej wysokości opłaty ustalonej umową.

Opłata miesięczna nie może przyjmować wartości ujemnych. Jeśli jednak partner prywatny stale nie przestrzega zapisów umownych i opłaty miesięczne nie są wnoszone z powodu braku dostępności, to podmiot publiczny ma prawo skorzystać z gwarancji odpowiedniej realizacji zapisów umownych i rozpocząć procedurę rozwiązania umowy (patrz rozdział Zagadnienia prawne).

Redukcja opłat uwzględnia powyższe współczynniki. Należy zadbać o to, aby zmniejszenie opłaty miesięcznej o 100% było możliwe, jak we wzorze 8.

Wzór 8. Przykładowy mechanizm płatności miesięcznych: redukcja z tytułu braku dostępności

$$\text{redukcja z tytułu braku dostępności} = \text{opłata miesięczna} \times Fa \times Es$$

W powyższym wzorze Fa oznacza współczynnik redukcji opłat po upłynięciu czasu na usunięcie usterki, a Es – współczynnik zwiększenia redukcji opłat. Jeśli usterka zostanie usunięta w ustalonym czasie, mechanizm redukcji płatności miesięcznych nie zostaje uruchomiony.

Na rysunku 5 przedstawiono cały proces ustalania zagadnień technicznych w projektach PPP.

Rysunek 5. Zagadnienia techniczne w projektach PPP





VII. Zagadnienia prawne

7.1. Ramy prawne

Ramy prawne i przepisy dotyczące PPP mają ułatwiać inwestowanie w złożone, długoterminowe umowy PPP, pomagać w obniżeniu kosztów transakcyjnych, wskazywać odpowiednie mechanizmy kontroli oraz mechanizmy prawne i ekonomiczne służące do rozwiązywania sporów umownych.

Kształt ram prawnych PPP w poszczególnych krajach UE jest zróżnicowany w zależności od tradycji prawnych i obowiązujących przepisów. Ramy te powinny zawierać:

- *Zapisy umożliwiające i ułatwiające realizację projektów PPP* (np. prawo do tworzenia spółek PPP, warunki przekazywania dóbr publicznych podmiotom niepublicznym, uprawnienia spółek PPP do wyboru podwykonawców według własnych kryteriów) oraz
- *Zapisy zezwalające jednostkom administracji publicznej na udzielanie finansowania w uzasadnionych sytuacjach* (np. udzielanie dotacji lub zaciąganie długoterminowych zobowiązań w ramach wydatków publicznych na czas obowiązywania umowy PPP).

Ramy prawne PPP są zwykle ustalone przez przepisy i regulacje, a także dokumenty strategiczne, wytyczne i zapisy w umowach PPP. Dokładny charakter ram prawnych i przepisów odnoszących się do konkretnego projektu PPP zależy też m. in. od rozpatrywanych mechanizmów finansowania oraz zakresu przeniesienia odpowiedzialności na spółkę PPP. W tych zagadnieniach podmioty publiczne powinny zawsze korzystać ze wsparcia doradców o odpowiednich kwalifikacjach.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w Polsce

PPP w Polsce jest regulowane ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 696 ze zm.), dalej "Ustawa o PPP". Do dziedziny szeroko rozumianego PPP należy także ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z dnia 9 stycznia 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 113), dalej "Ustawa o Koncesjach". Dla PPP bardzo ważna jest także ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.), dalej "PZP". Wyżej wymienione trzy ustawy tworzą formalne i materialne ramy dla realizacji wspólnych projektów przez administrację publiczną i przedsiębiorców w formule PPP. Wskazane akty prawne regulują podstawowe zasady współpracy publiczno-prywatnej, w której strona prywatna może wnieść do współpracy swój kapitał finansowy jak i *know-how*, dzieląc się z sektorem publicznym najważniejszymi zadaniami i ryzykami występującymi w przedsięwzięciu, tak aby zadania publiczne były realizowane najefektywniej, a partner prywatny mógł dodatkowo otrzymać wynagrodzenie za swoje zaangażowanie, na zasadach określonych w umowie. Na marginesie należy wskazać, że w świetle prawa Unii Europejskiej PPP to pojęcie szerokie, obejmujące wszelkie formy współpracy sektora publicznego (zamawiających) i sektora prywatnego (wykonawców) przy realizacji zadań publicznych, o ile współpraca ta obejmuje podział zadań oraz podział związanych z tymi zadaniami ryzyk¹. Zawsze z tytułu podjęcia współpracy typu PPP sektor prywatny uzyskuje wynagrodzenie, które może się różnić formą.

¹Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące



Ustawa o PPP określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach PPP. Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. PPP zostało określone w Ustawie o PPP jako współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Ważne jest zatem przybliżenie tych pojęć.

Zakres pojęcia *podmiot publiczny* ma podstawowe znaczenie dla określenia zakresu stosowania Ustawy o PPP. Definicja podmiotu publicznego jest kluczowa dla stosowania Ustawy o PPP, gdyż określa krąg podmiotów zobowiązanych do stosowania tej ustawy. Podmiotem publicznym mogą być jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Katalog ten obejmuje:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Zobowiązane do stosowania Ustawy o PPP są również tzw. *podmioty prawa publicznego*. Ustawodawca zaliczył do tej kategorii inne jednostki niż jednostki sektora finansów publicznych, osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty te, oraz jednostki sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują ją w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

W praktyce najczęściej będą to spółki komunalne lub jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (a także podmioty od nich zależne), wykonujące powierzone im przez organ założycielski zadania o charakterze publicznym, w tym świadczenie usług użyteczności publicznej. Podmiotem publicznym będą także związki jednostek sektora finansów publicznych lub podmiotów prawa publicznego.

Partnerem prywatnym będzie mógł zostać przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Do tak rozumianej kategorii przedsiębiorcy zaliczać się będą m.in. spółki komunalne, które, podobnie jak przedsiębiorcy niepubliczni, będą mogły na równych zasadach ubiegać się o kontrakty PPP.

Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Kryterium wspólności spełniać będzie solidarne działanie podmiotu publicznego i partnera prywatnego zmierzające do osiągnięcia uprzednio uzgodnionych celów.

Przedmiotem współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach PPP ma być wspólna realizacja przedsięwzięcia. Przedmiotem przedsięwzięcia może być:

- budowa lub remont obiektu budowlanego;



- świadczenie usług;
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność; lub
- inne świadczenie.

Wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Przedsięwzięcie w ramach PPP powinno być w istotnym stopniu, a nawet w całości, realizowane przez partnera prywatnego.

Przez umowę o PPP partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego. Umowa o PPP jest umową cywilnoprawną. Na mocy umowy o PPP *partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia, w tym sfinansowania przynajmniej części wydatków na jego realizację.* Partner prywatny ma być zatem nie tylko wykonawcą przedsięwzięcia w ramach PPP, ale także finansującym jego realizację choćby w części.

PPP stanowi specyficzną formę zamówienia publicznego, obejmującego zarówno wykonanie głównego przedmiotu zamówienia (robót budowlanych, dostaw lub usług) w połączeniu z przedmiotem dodatkowym, którym zawsze musi być zarządzanie lub utrzymanie składnika majątkowego. Z tego względu, że umowy o PPP mają charakter odpłatny, to wymagane jest stosowanie konkurencyjnych, ustawowych procedur wyboru partnera prywatnego - albo Ustawy o Koncesjach, albo PZP - w zależności od przewidywanego modelu wynagrodzenia partnera prywatnego (art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy o PPP). Przepisy Ustawy o Koncesjach albo PZP znajdują zastosowanie nie tylko do samej procedury wyboru partnera prywatnego, ale także do zawarcia i wykonywania umowy o PPP.

Zgodnie z raportem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju zatytułowanym „Analiza rynku PPP w Polsce w latach 2009-2018: na koniec grudnia 2018 r.” **cały polski rynek PPP na koniec 2018 r. miał wartość 5,89 mld zł netto**, mierzony wielkością inwestycji kapitałowych i usług, lub 9,81 mld zł brutto, mierzony kwotą przychodów osiągniętych przez partnera prywatnego w trakcie realizacji projektu. Rynek PPP w Polsce na koniec 2018 r. obejmował 131 podpisanych umów PPP. Struktura planów inwestycyjnych w podziale na sektory była zasadniczo stabilna. Wiodącym sektorem był sport i turystyka (24 projekty), kolejne miejsca zajęły: infrastruktura transportowa (19), rewitalizacja obszarów miejskich (11), efektywność energetyczna (9) i budynki publiczne (7). W rzeczywistości skład wiodącej grupy sektorów w odniesieniu do planów inwestycyjnych był bardzo zbliżony do sektorów najbardziej aktywnych w realizacji umów o PPP.

W tym rozdziale zostały szczegółowo opisane najważniejsze zagadnienia, na których należy oprzeć strukturę prawną i przygotowania do projektów PPP, tj.:

- Analizę ryzyka
- Strukturę umów PPP.



7.2. Analiza ryzyka

Główne ryzyko projektów PPP wynika z zawitości umów między podmiotami publicznymi a prywatnymi. To bardzo ważne, aby zatwierdzić strukturę organizacyjną projektu przed rozpoczęciem jego wdrażania. Struktura organizacyjna powinna uwzględniać wszystkie funkcje, które umożliwią kontakty ze środowiskiem powiązanim z projektem oraz ograniczą do minimum ryzyko i trudności w jego realizacji. Czynniki takie jak władza polityczna, biurokracja i korupcja często zniechęcają stronę prywatną.

Do przeprowadzenia analizy ryzyka niezbędne jest zapoznanie się z projektem i jego wstępny podział na etapy. Ryzyko dotyczy nie tylko jednego etapu, ale całego okresu realizacji projektu, dlatego należy ująć je całościowo, czyli zidentyfikować dla etapu przygotowania, procedury wyboru partnera prywatnego, budowy, eksploatacji i konserwacji oraz zakończenia umowy.

Rodzaj ryzyka	Przygotowanie	Procedura wyboru partnera prywatnego	Budowa	Eksploatacja i konserwacja	Zakończenie umowy
Brak zainteresowania					
Design failure					
Ryzyko związane z budową					
Ryzyko związane z dostępnością					
Ryzyko związane z zapotrzebowaniem					
Konserwacja					
Siła wyższa					
Wartość rezydualna					
Uregulowania prawne					

Analiza ryzyka dzieli się na trzy etapy: identyfikację, kwantyfikację i podział ryzyka.



7.2.1 Identyfikacja ryzyka

Analizę ryzyka należy rozpocząć od jego identyfikacji, która ma wyodrębnić wszystkie rodzaje ryzyka, jakie mogą wystąpić przez cały czas obowiązywania umowy PPP.

Biorąc pod uwagę ściśle określone aspekty techniczne i finansowe projektów dotyczących rewitalizacji dziedzictwa kulturowego oraz przewidywany całkowity czas realizacji projektu, rozróżniamy cztery podstawowe rodzaje ryzyka związane z:

- Przygotowaniem projektu i procedurą wyboru partnera prywatnego
- Budową i/lub przebudową obiektu
- Konserwacją i naprawami
- Finansowaniem i wypracowywaniem zysków.

Mogą też pojawić się inne rodzaje ryzyka typowe dla projektów dotyczących dziedzictwa kulturowego.

Ryzyko związane z przygotowaniem projektu i procedurą wyboru partnera prywatnego

Przygotowanie ram projektu PPP dotyczącego dziedzictwa kulturowego wymaga określenia uprawnień i zobowiązań, które zostaną zapisane w umowie. Przygotowanie wymagań technicznych i struktury modelu finansowego pomoże ustalić koszty i zakres usług publicznych. Na tym etapie powstaje projekt umowy PPP, a podmiot publiczny podejmuje decyzje co do celów projektu. Niewłaściwe opracowanie wymagań technicznych i finansowych może być przyczyną trudności na kolejnych etapach realizacji projektu. Dlatego tak ważne jest wyodrębnienie rodzajów ryzyka na tym etapie.

Przygotowanie projektu PPP wymaga specjalistycznej wiedzy i umiejętności, a także zasobów finansowych, dlatego na etapie identyfikacji ryzyka bardzo pomagają wyodrębnienie kosztów i zobowiązań obciążających projekt. Jednym z nich są osoby wyznaczone do konkretnych zadań w projekcie (podmiot prywatny może przenieść związane z nimi koszty na partnera prywatnego), koszty procedury wyboru partnera prywatnego, itp.

Przy identyfikacji ryzyka na tym etapie zaleca się, żeby żeby podmioty publiczne uwzględniły przynajmniej następujące grupy ryzyka dotyczące:

- Przygotowania modelu finansowego
- Opracowania wymagań technicznych



- Stworzenia nieadekwatnych ram prawnych projektu
- Przekroczenia zaplanowanych kosztów przygotowania projektu
- Nieprawidłowego przebiegu publicznej procedury wyboru partnera prywatnego
- Wyniku publicznej procedury wyboru partnera prywatnego (braku ofert).

Ryzyko związane z budową i/lub przebudową obiektu

Najbardziej intensywny podział ryzyka między partnerami dotyczy etapu budowy i/lub przebudowy. Budowa nowych obiektów jest obciążona dość małym ryzykiem przekroczenia kosztów i niedotrzymania terminów, natomiast rewitalizacja ważnych obiektów historycznych pociąga za sobą różne rodzaje ryzyka. Wynika to z możliwości wystąpienia wielu nieprzewidzianych sytuacji podczas analizy stanu obiektów i gruntów, co może znacznie opóźnić rozpoczęcie prac i/lub ich kontynuację. Przy identyfikacji ryzyka na tym etapie zaleca się, żeby żeby podmioty publiczne uwzględniły przynajmniej następujące grupy ryzyka dotyczące:

- Prac archeologicznych
- Zaplanowania i przeprowadzenia oceny obiektu przez konserwatora zabytków
- Przekroczenia kosztów budowy i/lub przebudowy
- Niedotrzymania terminów budowy i/lub przebudowy.

Ryzyko związane z konserwacją obiektu i naprawami

Po zakończeniu etapu budowy obiektu rozpoczyna się etap jego eksploatacji i konserwacji, z którymi związane są różne rodzaje ryzyka. Wszystkie usterki stwierdzone na etapie budowy i/lub przebudowy obiektu ujawniają się w okresie jego użytkowania, który w projektach PPP trwa średnio 25-30 lat. Specyfikacja techniczna parametrów końcowych precyzuje zasady zarządzania ryzykiem tego rodzaju, np. w sytuacji, gdy w okresie obowiązywania umowy technologie wykorzystywane przy świadczeniu usług publicznych staną się przestarzałe.

Wprawdzie w przypadku obiektów dziedzictwa kulturowego znaczenie ryzyka technologicznego jest dużo mniejsze niż w telekomunikacji czy lotnictwie, to jednak zmiana technologii np. ogrzewania i chłodzenia może mieć istotny wpływ na koszty eksploatacji obiektu.

Ryzyko wynikające z innych sytuacji, które mogą stać się przyczyną poważnych opóźnień w świadczeniu usług publicznych, takich jak usterki urządzeń i sprzętu lub defekty w konstrukcji obiektu, zostaje zmniejszone.

Przy identyfikacji ryzyka na tym etapie zaleca się, żeby żeby podmioty publiczne uwzględniły przynajmniej następujące grupy ryzyka dotyczące:

- Ryzyka technologicznego
- Przekroczenia kosztów eksploatacji
- Przekroczenia kosztów zarządzania obiektem.

Ryzyko związane ze źródłami finansowania

To kolejna kategoria w projektach PPP, w której występuje dużo rodzajów ryzyka. Pojawiają się one na wszystkich etapach realizacji projektu. Na etapie przygotowania ryzyko finansowe może uniemożliwić opracowanie modelu finansowego projektu. Na etapie budowy wiąże się z zapotrzebowaniem na dodatkowe źródła finansowania. Na etapie eksploatacji wpływa na to, czy usługi są świadczone na poziomie ustalonym zobowiązaniami umownymi. Ryzyko finansowe częściowo można zmniejszyć, stosując strategię finansowania, w której banki i inne instytucje finansujące odgrywają ważną rolę w projekcie. Przy analizie ryzyka finansowego podmioty publiczne najczęściej koncentrują się na ryzyku związanym z odsetkami i kursami walut, a całkowicie pomijają ryzyko związane z wypracowywaniem zysków, które ma priorytet w analizie finansowej i usuwa na dalszy plan inne rodzaje ryzyka. W szczególności jeśli przepływy pieniężne w projekcie (tj. przychody, obsługa zobowiązań długoterminowych) utrzymują się na stabilnym i



przewidywalnym poziomie, to wystąpienie innych rodzajów ryzyka finansowego nie ma znaczącego wpływu.

Przy identyfikacji ryzyka na tym etapie zaleca się, żeby podmioty publiczne uwzględniły przynajmniej następujące grupy ryzyka dotyczące:

- Wypracowywania zysków
- Cen usług publicznych
- Kursów walut
- Wysokości odsetek
- Płynności finansowej i opłacalności.

Inne rodzaje ryzyka typowe dla projektów dotyczących dziedzictwa kulturowego

Identyfikacja ryzyka na etapie przygotowania, budowy, eksploatacji i konserwacji to absolutna konieczność w każdym projekcie PPP. Oprócz tego w umowie PPP trzeba uwzględnić ryzyko charakterystyczne dla sfery działalności publicznej, której dotyczy projekt. Z rewitalizacją dziedzictwa kulturowego wiąże się szereg rodzajów ryzyka specyficznych dla przedmiotu usług publicznych. W typowych projektach PPP ryzyko związane z konserwacją i/lub pracami archeologicznymi jest wyjątkiem, natomiast w projektach dotyczących dziedzictwa kulturowego - regułą, którą absolutnie należy wziąć pod uwagę.

Mogą też pojawić się takie rodzaje ryzyka, których wymierny wpływ trudno oszacować, jak ryzyko zmian politycznych czy związane ze środowiskiem naturalnym.

Przy identyfikacji ryzyka tego rodzaju zaleca się, żeby podmiot publiczny uwzględnił przynajmniej następujące grupy ryzyka dotyczące:

- Prac konserwatorskich
- Zmian politycznych
- Środowiska naturalnego.

Na etapie identyfikacji ryzyka zostają wyodrębnione podstawowe kategorie ryzyka, które należy wziąć pod uwagę przy przygotowywaniu struktury projektu PPP. Zakres i ilość rodzajów ryzyka zależy od gotowości podmiotu publicznego do wyodrębnienia tych rodzajów ryzyka, które najsilniej wpływają na przepływy pieniężne na etapie przygotowania projektu.

Na koniec zidentyfikowane rodzaje ryzyka przedstawia się w formie tabeli, tzw. macryzy ryzyka (patrz tabela 18).

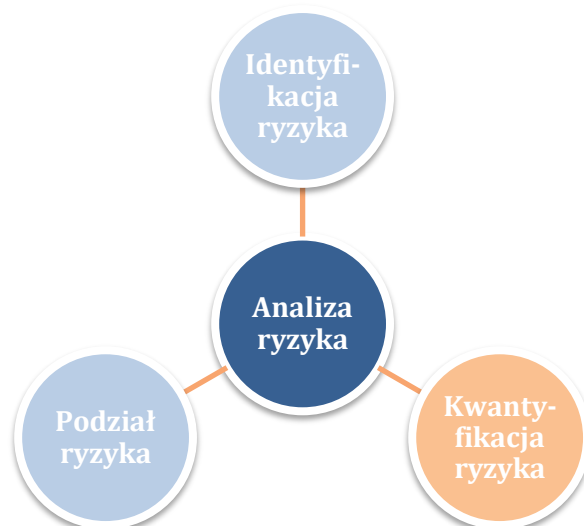
Tabela 18: Matryca ryzyka

Etap	Rodzaj ryzyka	Opis ryzyka	Wpływ
Przygotowanie projektu	Przygotowanie modelu finansowego	Model finansowy przygotowany w niewłaściwy sposób	Wyższe koszty przygotowania projektu, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Przygotowanie projektu	Opracowanie wymagań technicznych	Niewłaściwe wymagania techniczne	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Przygotowanie projektu	Stworzenie nieadekwatnych ram prawnych projektu	Niewłaściwe ramy prawne, brak możliwości realizacji projektu, niepewne podstawy prawne	Wyższe koszty, zastój w przygotowaniu projektu
Przygotowanie projektu	Przekroczenie zaplanowanych kosztów przygotowania projektu	Realne koszty przygotowania projektu wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty



Przygotowanie projektu	Niewłaściwy przebieg publicznej procedury wyboru partnera prywatnego	Niewłaściwa procedura wyboru partnera prywatnego, niewłaściwe warunki konkurencji	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Przygotowanie projektu	Wynik publicznej procedury wyboru partnera prywatnego (brak ofert)	Rynek niezainteresowany projektem	Impas w świadczeniu usług publicznych
Budowa	Prace archeologiczne	Znaleziska archeologiczne na terenie, gdzie jest realizowany projekt	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Budowa	Zaplanowanie i przeprowadzenie oceny obiektu przez konserwatora zabytków	Niewłaściwe zaplanowanie przebiegu oceny obiektu, konserwator kilkakrotnie wymaga dodatkowej oceny	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Budowa	Przekroczenie kosztów budowy i/lub przebudowy	Koszty budowy/przebudowy wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty
Budowa	Niedotrzymanie terminów budowy i/lub przebudowy	Przekroczone terminy ukończenia budowy/przebudowy	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Eksploatacja	Ryzyko technologiczne	Technologie stały się przestarzałe	Wyższe koszty
Eksploatacja	Przekroczenie kosztów eksploatacji	Koszty eksploatacji wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty
Eksploatacja	Przekroczenie kosztów zarządzania obiektem	Koszty zarządzania obiektem wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty
Inne rodzaje ryzyka	Prace konserwatorskie	Przedłużające się prace konserwatorskie	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych
Inne rodzaje ryzyka	Zmiany polityczne	Brak możliwości dalszej realizacji projektu, wstrzymanie projektu	Wyższe koszty, impas w świadczeniu usług publicznych
Inne rodzaje ryzyka	Środowisko naturalne	Zanieczyszczenie środowiska na skutek realizacji projektu	Wyższe koszty
Finansowanie	Wypracowywanie zysków	Zyski niższe od zaplanowanych, brak możliwości poboru zysków	Wyższe koszty, wpływ na płynność finansową i opłacalność projektu
Finansowanie	Ceny usług publicznych	Nieodpowiednie ceny usług publicznych	Wyższe koszty, wpływ na opłacalność projektu
Finansowanie	Kursy walut	Niekorzystne zmiany kursów walut	Wyższe koszty
Finansowanie	Odsetki	Wzrost kosztów finansowania	Wyższe koszty
Finansowanie	Płynność finansowa i opłacalność	Brak możliwości świadczenia usług na poziomie ustalonym w umowie	Usługi publiczne, wyższe koszty

7.2.2. Kwantyfikacja ryzyka



Kwantyfikacja ryzyka polega na ocenie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka i przygotowaniu danych potrzebnych do podjęcia decyzji co do ich podziału między strony projektu.

Do oszacowania wpływu ryzyka finansowego i związanego z eksploatacją są wykorzystywane wzory, metody statystyczne i aktualnie używane techniki, które odwołują się do metod identyfikacji ryzyka i zarządzania nim.

Do oszacowania kosztów niektórych rodzajów ryzyka potrzebna jest wartość podstawowa zawarta w modelu finansowym. Dlatego w momencie rozpoczęcia kwantyfikacji ryzyka model finansowy powinien być gotowy. Analiza ryzyka wykonana bez usystematyzowanego modelu finansowego może zawierać błędy istotne dla przygotowania projektu i spowodować problemy na etapie budowy i eksploatacji.

Istnieje wiele uznanych metod i technik kwantyfikacji ryzyka, np. metoda Monte Carlo, wartość zagrożona ryzykiem (ang. *Value-at-risk*) itp.

Najprostszą metodą kwantyfikacji zidentyfikowanych rodzajów ryzyka jest średnia ważona (patrz tabela 19).

Tabela 19: Przykładowe zastosowanie średniej ważonej do kwantyfikacji ryzyka

Rodzaj ryzyka	Opis ryzyka	Najbardziej prawdopodobna wartość w EUR	Wpływ	Wartość wpływu	Prawdopodobieństwo	Wartość oczekiwana	Koszt ryzyka
1	2	3	4	5	6	7	8
Przekroczenie kosztów budowy i/lub przebudowy	Koszty budowy / przebudowy wyższe od zaplanowanych	3000	5	2850	5	142.5	
			0	3000	50%	1500	
			+5%	3150	20	630	
			+10%	3300	15	495	
			+20%	3600	10	360	
Łącznie						3127.5	127.5

W tabeli 19 jest przedstawiona kwantyfikacja ryzyka przekroczenia kosztów budowy / przebudowy obiektu X. Zgodnie z modelem finansowym szacunkowa wartość kosztów kapitałowych (patrz część Zagadnienia finansowe) wynosi 3000 EUR i stanowi najbardziej prawdopodobną wartość (3). Wysokość kosztów kapitałowych może zmieniać się w zakresie od -5% do +20%, dlatego wyliczona



wartość wpływu ryzyka (5) mieści się w granicach od 2850 do 3600 EUR i ma różne prawdopodobieństwo (6). Wartości ważone uzyskujemy po pomnożeniu ((5) * (6)). Wartość oczekiwana (7) wynosi 3127.5 EUR. Różnica między wartością oczekiwaną a najbardziej prawdopodobną wyraża koszt ryzyka (8) w wysokości 127.5 EUR. Kwotę 127.5 EUR należy dodać do modelu finansowego przy szacowaniu wartości kosztów kapitałowych. Kwantyfikację innych rodzajów ryzyka należy przeprowadzać na tej samej zasadzie.

Kwantyfikacja ryzyka to dość skomplikowana procedura, która może okazać się nieodpowiednia dla projektów o mniejszej wartości. Czy wobec tego jest możliwe uproszczenie sposobów analizy ram prawnych identyfikacji i kwantyfikacji ryzyka?

Tak, to możliwe! Celem procesu identyfikacji ryzyka jest przede wszystkim opracowanie struktury umów PPP i ustalenie wzajemnych relacji między stronami. Natomiast w prostych projektach PPP dotyczących infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, budynków publicznych, obiektów kulturalnych takich jak muzea, galerie itp.), gdzie zakres i sposób świadczenia usług publicznych (takie jak wytyczne nt. kształcenia, standardy powierzchni i wyposażenia szkół, minimalne wymogi techniczne dla muzeów) regulują szczegółowe przepisy, rodzaje ryzyka uwzględnianych przy kwantyfikacji mają wpływ na zmniejszenie ryzyka podstawowego zdefiniowanego w umowie PPP. Przy wdrażaniu takich projektów partner prywatny przejmuje ryzyko związane z:

- Budową
- Dostępnością
- Zapotrzebowaniem na usługi.

Eurostat sugeruje krajom członkowskim UE precyzyjne zdefiniowanie PPP. Tabela 20 to propozycja uproszczonej procedury kwantyfikacji ryzyka dla podmiotów publicznych. Zgodnie z tabelą, przygotowując projekt, podmioty publiczne mają koncentrować się na najważniejszych rodzajach ryzyka, zgodnie z modelem PPP, który zakłada nastawienie na efekty. Poszczególne rodzaje ryzyka związane z projektem są przypisane do trzech podstawowych kategorii ryzyka: ryzyko związane z budową, dostępnością i zapotrzebowaniem na usługi.

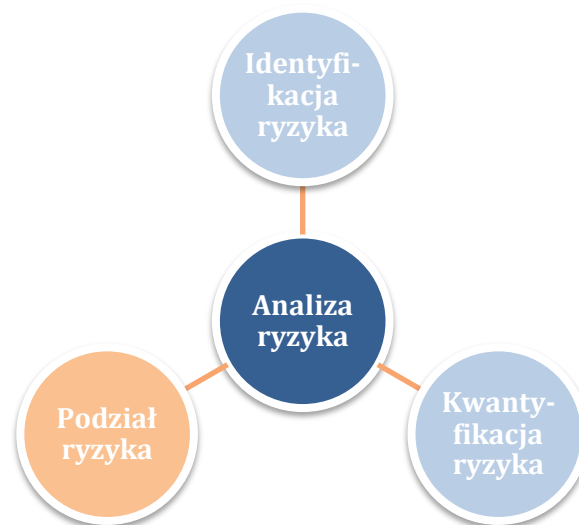
Tabela 20: Uproszczona procedura kwantyfikacji ryzyka

Etap	Rodzaj ryzyka	Opis ryzyka	Wpływ	Kategoria ryzyka
Przygotowanie projektu	Przygotowanie modelu finansowego	Model finansowy przygotowany w niewłaściwy sposób	Wyższe koszty przygotowania projektu, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	Ryzyko związane z budową
Przygotowanie projektu	Opracowanie wymagań technicznych	Niewłaściwe wymagania techniczne	Wyższe koszty przygotowania projektu, opóźnienie w świadczeniu usług	
Przygotowanie projektu	Stworzenie nieadekwatnych ram prawnych projektu	Niewłaściwe ramy prawne, brak możliwości realizacji projektu, niepewne podstawy prawne	Wyższe koszty, zastój w przygotowaniu projektu	
Przygotowanie projektu	Przekroczenie zaplanowanych kosztów przygotowania projektu	Realne koszty przygotowania projektu wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty	
Przygotowanie projektu	Niewłaściwy przebieg publicznej procedury wyboru partnera prywatnego	Niewłaściwa procedura wyboru partnera prywatnego, niewłaściwe	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	



			warunki konkurencji		
	Przygotowanie projektu	Wynik publicznej procedury wyboru partnera prywatnego (brak ofert)	Rynek niezainteresowany projektem	Impas w świadczeniu usług publicznych	
	Budowa	Prace archeologiczne	Znaleziska archeologiczne na terenie, gdzie jest realizowany projekt	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	
	Budowa	Zaplanowanie i przeprowadzenie oceny obiektu przez konserwatora zabytków	Niewłaściwe zaplanowanie przebiegu oceny obiektu, konserwator kilkakrotnie wymaga dodatkowej oceny	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	
	Budowa	Przekroczenie kosztów budowy i/lub przebudowy	Koszty budowy/przebudowy wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty	
	Budowa	Niedotrzymanie terminów budowy i/lub przebudowy	Przekroczone terminy ukończenia budowy / przebudowy	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	
	Eksploatacja	Ryzyko technologiczne	Technologie stały się przestarzałe	Wyższe koszty	
	Eksploatacja	Przekroczenie kosztów eksploatacji	Koszty eksploatacji wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty	
	Eksploatacja	Przekroczenie kosztów zarządzania obiektem	Koszty zarządzania obiektem wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty	
	inne rodzaje ryzyka	Prace konserwatorskie	Przedłużające się prace konserwatorskie	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych	Ryzyko związane z dostępnością
	inne rodzaje ryzyka	Zmiany polityczne	Brak możliwości dalszej realizacji projektu, wstrzymanie projektu	Wyższe koszty, impas w świadczeniu usług publicznych	
	inne rodzaje ryzyka	Środowisko naturalne	Zanieczyszczenie środowiska na skutek realizacji projektu	Wyższe koszty	
	Finansowanie	Ceny usług publicznych	Nieodpowiednie ceny usług publicznych	Wyższe koszty, wpływ na opłacalność projektu	
	Finansowanie	Kursy walut	Niekorzystne zmiany kursów walut	Wyższe koszty	
	Finansowanie	Odsetki	Wzrost kosztów finansowania	Wyższe koszty	
	Finansowanie	Płynność finansowa i opłacalność	Brak możliwości świadczenia usług na poziomie ustalonym w umowie	Usługi publiczne, wyższe koszty	
	Finansowanie	Wypracowywanie zysków	Zyski niższe od zaplanowanych, brak możliwości poboru zysków	Wyższe koszty, wpływ na płynność finansową i opłacalność projektu	Ryzyko związane z zapotrzebowaniem na usługi

7.2.3. Podział ryzyka



Ostatnim etapem przygotowywania struktury prawnej projektu PPP jest podział ryzyka, czyli określenie uprawnień i zobowiązań każdej ze stron. Na podstawie ustalonego podziału ryzyka doradca prawny z zespołem powołanym do przygotowania projektu tworzą projekt umowy PPP. Przykładowa matryca podziału ryzyka jest przedstawiona w tabeli 21.

Tabela 21. Przykładowy podział ryzyka

Etap	Rodzaj ryzyka	Opis ryzyka	Wpływ	Podział ryzyka		
				Podmiot publiczny	Partner prywatny	Obie strony
Przygotowanie projektu	Przygotowanie modelu finansowego	Model finansowy przygotowany w niewłaściwy sposób	Wyższe koszty przygotowania projektu, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Przygotowanie projektu	Opracowanie wymagań technicznych	Niewłaściwe wymagania techniczne	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Przygotowanie projektu	Stworzenie nieadekwatnych ram prawnych projektu	Niewłaściwe ramy prawne, brak możliwości realizacji projektu, niepewne podstawy prawne	Wyższe koszty, zastój w przygotowaniu projektu			
Przygotowanie projektu	Przekroczenie zaplanowanych kosztów przygotowania projektu	Realne koszty przygotowania projektu wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty			
Przygotowanie projektu	Niewłaściwy przebieg publicznej procedury wyboru partnera prywatnego	Niewłaściwa procedura wyboru partnera prywatnego, niewłaściwe warunki konkurencji	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Przygotowanie projektu	Wynik publicznej procedury wyboru partnera	Rynek niezainteresowany projektem	Impas w świadczeniu usług publicznych			



	prywatnego (brak ofert)					
Budowa	Prace archeologiczne	Znaleziska archeologiczne na terenie, gdzie jest realizowany projekt	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Budowa	Zaplanowanie i przeprowadzenie oceny obiektu przez konserwatora zabytków	Niewłaściwe zaplanowanie przebiegu oceny obiektu, konserwator kilkakrotnie wymaga dodatkowej oceny	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Budowa	Przekroczenie kosztów budowy i/lub przebudowy	Koszty budowy/przebudowy wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty			
Budowa	Niedotrzymanie terminów budowy i/lub przebudowy	Przekroczone terminy ukończenia budowy/przebudowy	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Eksploatacja	Ryzyko technologiczne	Technologie stały się przestarzałe	Wyższe koszty			
Eksploatacja	Przekroczenie kosztów eksploatacji	Koszty eksploatacji wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty			
Eksploatacja	Przekroczenie kosztów zarządzania obiektem	Koszty zarządzania obiektem wyższe od zaplanowanych	Wyższe koszty			
Inne rodzaje ryzyka	Prace konserwatorskie	Przedłużające się prace konserwatorskie	Wyższe koszty, opóźnienie w świadczeniu usług publicznych			
Inne rodzaje ryzyka	Zmiany polityczne	Brak możliwości dalszej realizacji projektu, wstrzymanie projektu	Wyższe koszty, impas w świadczeniu usług publicznych			
Inne rodzaje ryzyka	Środowisko naturalne	Zanieczyszczenie środowiska na skutek realizacji projektu	Wyższe koszty			
Finansowanie	Ceny usług publicznych	Nieodpowiednie ceny usług publicznych	Wyższe koszty, wpływ na opłacalność projektu			
Finansowanie	Kursy walut	Niekorzystne zmiany kursów walut	Wyższe koszty			
Finansowanie	Odsetki	Wzrost kosztów finansowania	Wyższe koszty			
Finansowanie	Płynność finansowa i opłacalność	Brak możliwości świadczenia usług na poziomie ustalonym w umowie	Usługi publiczne, wyższe koszty			
Finansowanie	Wypracowywanie zysków	Zyski niższe od zaplanowanych, brak możliwości poboru zysków	Wyższe koszty, wpływ na płynność finansową i opłacalność projektu			

7.3. Struktura umów PPP

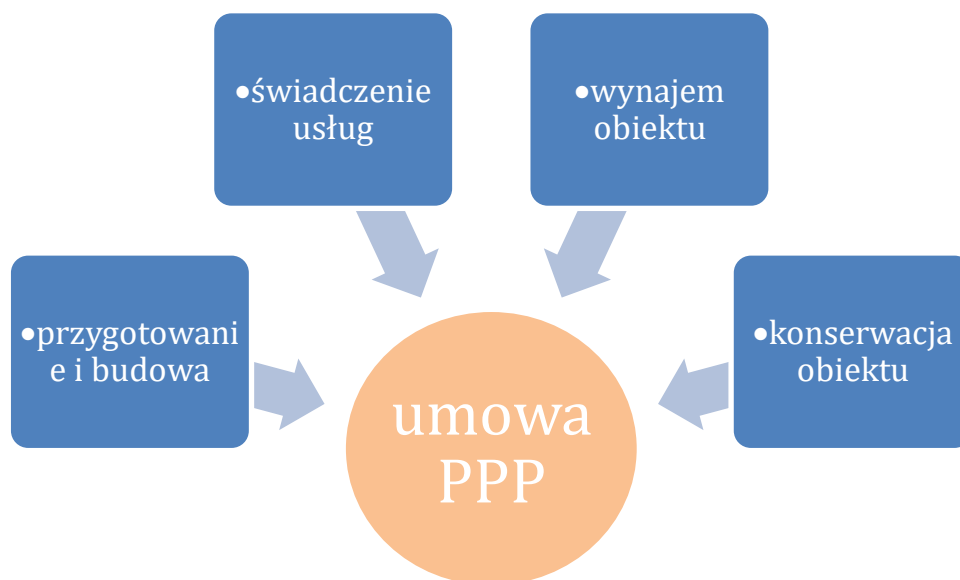
Umowa PPP to podstawowy dokument ustalający uprawnienia i zobowiązania stron umowy (podmiotu publicznego i partnera prywatnego) w realizowanym projekcie PPP. Umowa reguluje wszystkie zagadnienia prawne, techniczne i finansowe, więc jej strukturę i najważniejsze elementy należy precyzyjnie sformułować i odpowiednio objaśnić.

W większości przypadków PPP umowy są zawierane na 20-30 lat. Okres obowiązywania umowy powinien być na tyle długi, żeby partner prywatny przy przygotowywaniu projektu mógł przyjąć perspektywę długookresową dla kosztów zarządzania usługami, gwarantując w ten sposób najniższe koszty świadczenia usług.

Umowa PPP to skomplikowany dokument prawny. Umowa długoterminowa może obejmować kilka umów zasadniczych dotyczących np.:

- Przygotowania i budowy
- Świadczenia usług
- Konserwacji obiektu
- Wynajmu obiektu.

Rysunek 6. Najważniejsze elementy umowy PPP



Dobrze przygotowana umowa to umowa czytelna, zrozumiała i wzbudzająca zaufanie stron. PPP to zobowiązanie długoterminowe, ryzykowne i skomplikowane, więc umowy PPP z konieczności są niekompletne: niemożliwe jest, by przewidzieć w nich wszystkie sytuacje, jakie mogą się zdarzyć. Z tego powodu umowa PPP powinna zawierać zapisy elastyczne, możliwe do zastosowania w przypadku zmiany okoliczności bez renegocjacji lub rozwiązania umowy.

Ze względu na złożoność umowy PPP konieczne jest zawarcie w niej zapisów dotyczących następujących istotnych zagadnień:

1. Celu i przedmiotu umowy
2. Okresu obowiązywania umowy
3. Podziału ryzyka między stronami
4. Finansowania i refinansowania
5. Gwarancji i zabezpieczeń
6. Płatności między stronami



7. Odszkodowań i zwolnień
8. Kar umownych
9. Skutków niewywiązania się z umowy
10. Przedterminowego rozwiązania umowy i zasad rozwiązywania stosunków między stronami
11. Ochrony własności intelektualnej, tajemnicy handlowej i poufności danych
12. Procedury i warunków nabywania obiektów
13. Rozstrzygnięcia sporów między stronami.

7.3.1 Zapisy dotyczące celu i przedmiotu umowy

Cel i przedmiot umowy określają sposób świadczenia danej usługi publicznej. Dla podmiotów publicznych stanowią podstawową wskazówkę co do struktury projektu PPP.

Zasadniczo, celem projektów rewitalizacji dziedzictwa kulturowego jest renowacja cennych obiektów zabytkowych oraz ochrona mienia i miejsc o wartości kulturowej. Takie działania zaliczają się do usług publicznych.

7.3.2 Zapisy dotyczące okresu obowiązywania umowy

Zapis ten stanowi bardzo istotny element umowy dla obu zawierających ją stron, bo wszystkie płatności ze strony podmiotu publicznego i/lub użytkowników docelowych mogą być realizowane jedynie wtedy, gdy obiekt jest eksploatowany, tzn. po zakończeniu etapu budowy.

W naturalny sposób okres obowiązywania umowy odpowiada okresowi użytkowania obiektu, czyli zakłada się, że w momencie wygaśnięcia umowy wartość rezydualna obiektu wynosi zero.

7.3.3 Zapisy dotyczące podziału ryzyka między stronami

Opisana wcześniej systematyczna analiza ryzyka precyzuje uprawnienia i zobowiązania stron umowy co do ryzyka. Zapisy dotyczące podziału ryzyka opierają się na matrycy podziału ryzyka. Rodzaje ryzyka przypisane odpowiednio do podmiotu publicznego i partnera prywatnego należy zapisać w umowie jako zobowiązania umowne każdej ze stron.

Oto praktyczny przykład podziału ryzyka w części umowy PPP dotyczącej projektowania i budowy obiektu:

Umowa dotycząca projektowania obiektu: w większości umów PPP partner prywatny odpowiada za zaprojektowanie obiektu zgodnie ze specyfikacją podmiotu publicznego. Zazwyczaj umowa PPP daje podmiotowi publicznemu prawo wglądu w projekt opracowywany przez partnera prywatnego, wnoszenia uwag i zatwierdzania.

Umowa dotycząca budowy obiektu: partner prywatny odpowiada za zakończenie budowy obiektu w ustalonym terminie, uzyskanie zgód w ramach swoich możliwości, wybudowanie obiektu zgodnie ze specyfikacją podmiotu publicznego. Podmiot publiczny ma prawo monitorować postępy i jakość prac budowlanych oraz żądać od partnera prywatnego skorygowania niezgodności.

7.3.4 Zapisy dotyczące finansowania i refinansowania

Realizacja każdego projektu PPP zależy od ubezpieczonego finansowania, tj. pożyczek lub innych pochodnych instrumentów finansowych udzielonych przez instytucje finansowe lub ze środków partnera prywatnego. Ta część umowy określa procedurę i sposoby finansowania projektu. Zasadniczo istnieją dwa źródła finansowania:

- a. Kapitał własny, który najczęściej wnosi partner prywatny

- b. Środki z innych źródeł (wierzytelność główna lub długi uprzywilejowane), które zwykle uzyskuje się z banku lub innej instytucji finansowej.

7.3.5 Zapisy dotyczące gwarancji i zabezpieczeń

Realizacja umowy PPP w perspektywie długoterminowej ma zapewnić regularne świadczenie usług publicznych. Z tego powodu obie strony wymagają pewnych gwarancji i zabezpieczeń.

Umowa PPP powinna jasno precyzować oczekiwania wobec partnera prywatnego w zakresie ilości i jakości aktywów i świadczonych usług. Może to być np. określenie standardów okresowych konserwacji obiektu zabytkowego lub wymaganej jakości świadczonych usług, a także ustalenie celów w rozwoju usług świadczonych bezpośrednio użytkownikom. Cele i wskaźniki efektywności są zwykle podane w aneksie do głównej umowy PPP.

Jeśli jest to możliwe, to efektywność określa się w PPP za pomocą oczekiwanych wyników (np. wymaganej jakości powierzchni budynku), a nie składników (np. zastosowanych materiałów czy projektu).

Oprócz gwarancji podmiot publiczny może zażądać ubezpieczenia na cały okres obowiązywania umowy. Najczęstszą formą jest ubezpieczenie mienia zgodnie z zasadą pełnego ryzyka.

7.3.6 Zapisy dotyczące płatności między stronami

Mechanizmy płatności określają zasady wynagrodzenia partnera prywatnego w ramach umowy PPP. Korekty płatności uwzględniające efektywność lub czynniki ryzyka mają znaczenie przy tworzeniu mechanizmów zachęty i podziale ryzyka w umowach PPP.

Zasady realizacji płatności określają przepływy gotówkowe między partnerami przez okres obowiązywania umowy. Czasem, np. w projektach, w których występuje ryzyko związane z dostępnością, płatności realizuje się głównie ze środków publicznych. Jeśli natomiast partner prywatny przejmuje ryzyko związane z zapotrzebowaniem na usługi, to źródłem płatności jest wkład użytkowników końcowych. W projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego najczęściej występują obie te formy płatności, dlatego odpowiednie wymagania finansowe i techniczne mają ogromny wpływ na jakość modelu finansowego, a także mechanizmów płatności (zasad i metod płatności).

7.3.7 Zapisy dotyczące odszkodowań i zwolnień

Projekty PPP mają charakter długoterminowy, są zwykle obciążone dużym ryzykiem i skomplikowane. Może się zdarzyć, że partner prywatny powinien być zwolniony od odpowiedzialności za niedotrzymanie postanowień umowy co do rozpoczęcia prac lub świadczenia usług. Model PPP umożliwia przeniesienie niektórych rodzajów ryzyka związanych z projektem na partnera prywatnego, ale wiele z nich pozostaje domeną podmiotu publicznego. Te ostatnie rodzaje ryzyka dotyczą tzw. zdarzeń nieprzewidzianych lub odszkodowawczych.

Zdarzenia odszkodowawcze dotyczą szczególnych okoliczności, które podmiot publiczny kontroluje lub którymi zarządza. Zwykle zapis w umowie PPP wskazuje, że w razie zdarzenia związanego z odszkodowaniami partner prywatny nie może odnieść korzyści ani ponieść szkody względem sytuacji, gdyby zdarzenie takie nie miało miejsca. Oznacza to, że partner prywatny ma utrzymać rekompensatę finansową z tytułu kosztów związanych z wystąpieniem zdarzenia.

Rozróżniamy trzy rodzaje zdarzeń nieprzewidzianych:

1. Zdarzenia odszkodowawcze
2. Zdarzenia z częściowym odszkodowaniem
3. Siła wyższa.



7.3.7.1 Zdarzenia odszkodowawcze powodują opóźnienie rozpoczęcia świadczenia usług i/lub wyższe koszty dla partnera prywatnego. Do zdarzeń tych zaliczają się:

- Naruszenie zapisów umowy PPP przez podmiot publiczny
- Zmiana prawa lub przepisów, która ma niekorzystny wpływ na realizację projektu
- Nieuzasadnione opóźnienia w uzyskaniu pozwoleń lub zgód na realizację prac w ramach projektu
- Warunki na terenie obiektu: nieprzewidziane lub których skutków nie da się oszacować (np. zanieczyszczenie, przebudowa infrastruktury, ukryte wady techniczne)
- Nieprawdziwe dane dotyczące warunków gruntowych przekazane przez podmiot publiczny bądź znaleziska archeologiczne lub o wartości kulturowej.

Skutki:

- W przypadku opóźnienia prac budowlanych partner prywatny uzyskuje przedłużenie terminu ich zakończenia i zostaje zwolniony z zapłaty odszkodowań umownych na rzecz podmiotu publicznego.
- W przypadku braku dostępu lub niemożności świadczenia usług partner prywatny nie jest obciążany należnymi potrąceniami.
- W przypadku wzrostu kosztów budowy lub eksploatacji bądź utraty dochodów przez partnera prywatnego, podmiot publiczny wypłaca mu pełną rekompensatę finansową.

7.3.7.2 Zdarzenia z częściowym odszkodowaniem uniemożliwiają wykonawcy realizację jego zobowiązań w danym momencie i/lub generują wyższe koszty dla partnera prywatnego. W tym przypadku oczekuje się, że partner prywatny będzie ponosić finansowe konsekwencje zdarzenia (w całości lub części), ale otrzymuje częściowe odszkodowanie z tytułu innych skutków tego zdarzenia. Do zdarzeń tych zaliczają się:

- Pożar
- Wybuch
- Przypadkowe utracenie lub uszkodzenie obiektu lub innej infrastruktury, której partner prywatny potrzebuje, aby realizować swoje zobowiązania umowne
- Niedobór lub brak energii, paliwa, transportu
- Masowe spory pracownicze lub strajki.

Skutki:



- W przypadku opóźnienia prac budowlanych partner prywatny uzyskuje przedłużenie terminu ich zakończenia i zostaje zwolniony z zapłaty odszkodowań umownych na rzecz podmiotu publicznego.
- W przypadku braku dostępności obiektu lub niemożności świadczenia usług wciąż obowiązują potrącenia płatności, ale nie dochodzi do przedterminowego rozwiązania umowy.
- Jeśli takie zdarzenie trwa dłuższy czas, to w niektórych umowach bywa uznawane za działanie siły wyższej.

7.3.7.3 Zdarzenia spowodowane działaniem siły wyższej mają miejsce bez winy żadnej ze stron. Ryzykiem związanym z tymi zdarzeniami zwykle zarządza partner prywatny. Zdarzenia te są poważniejsze od zdarzeń z częściowym odszkodowaniem, zazwyczaj trwają dłużej i mogą być przyczyną rozwiązania umowy PPP. Z definicji są to zdarzenia nadzwyczajne i rzadkie, więc należy traktować je jako wyjątki. Priorytetem powinno być zapobieżenie rozwiązaniu umowy przez partnera prywatnego, ograniczenie niekorzystnych skutków zdarzeń, a w razie potrzeby uzyskanie wsparcia finansowego od kredytodawców w celu odroczenia płatności do momentu ustabilizowania się sytuacji.

7.3.8 Zapisy dotyczące kar umownych

Kary umowne określają kwoty, które podmiot publiczny nakłada na partnera prywatnego z tytułu niewywiązania się ze zobowiązań umownych. Zasadniczo, kary umowne dotyczą zarządzania płatnościami między stronami, ponieważ w projektach opartych na dostępności płatności są bezpośrednio związane ze świadczeniem usług publicznych i ustalonymi mechanizmami płatności.

7.3.9 Zapisy dotyczące skutków niewywiązania się z umowy

Zapisy te regulują relacje między stronami w przypadku, gdy jedna z nich nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. Jeśli partner prywatny zobowiązał się do udostępnienia obiektu i/lub świadczenia usług publicznych, a podmiot publiczny do płatności z tego tytułu, to w przypadku niewywiązania się z tych zobowiązań strony mogą skorzystać z pewnych mechanizmów i procedur.

Na przykład zapis taki może stanowić, że w trosce o interes publiczny oraz ciągłość i ustaloną jakość usług publicznych, podmiot publiczny będzie realizować płatności tylko odpowiednio do zapewnionego zakresu dostępności i/lub jakości usług. Najczęściej stosuje się następujące zapisy:

- Zmniejszenie miesięcznego wynagrodzenia dla partnera prywatnego z powodu niedostępności obiektu
- Skorzystanie z gwarancji prawidłowej realizacji umowy na etapie budowy i/lub eksploatacji
- Skorzystanie z gwarancji udzielonych przez spółkę dominującą
- Rozwiązanie umowy PPP
- Skorzystanie z prawa interwencji
- Żądanie zmiany podwykonawców, itp.

Jeśli to podmiot publiczny nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, partner prywatny ma prawo:

- Skorzystać z gwarancji udzielonych przez podmiot publiczny
- Rozpocząć procedurę rozwiązania umowy PPP i odszkodowania z tytułu utraty dochodów.

Do kontroli realizacji zobowiązań umownych służy mechanizm płatności. Wykorzystując wskaźniki, płatności i procedury, to niezależne narzędzie sprawdza, czy poziom dostępności i/lub jakość świadczonych usług są zgodne z ustalonymi parametrami technicznymi.

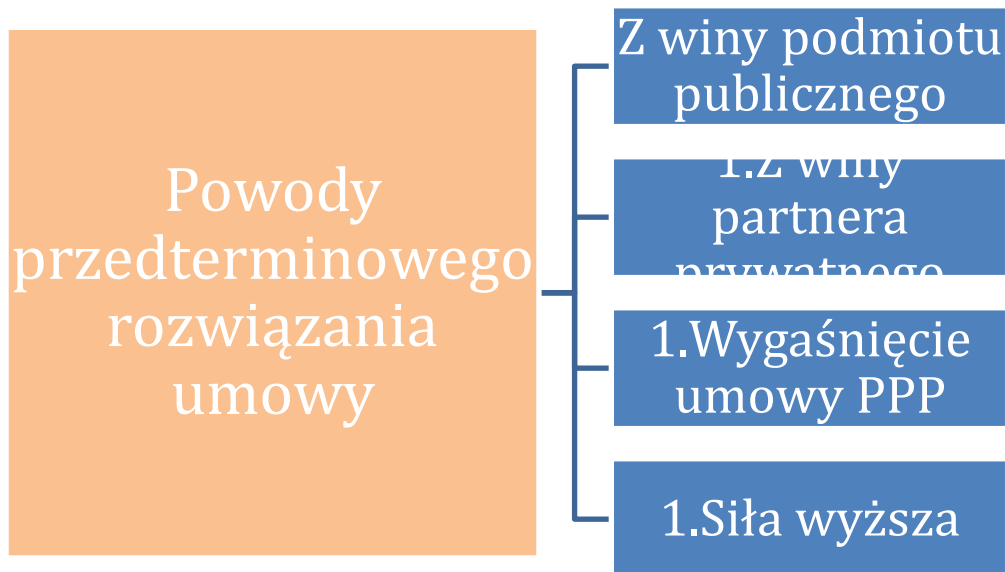
7.3.10 Zapisy dotyczące przedterminowego rozwiązania umowy i zasad rozwiązywania stosunków między stronami



Przedterminowe rozwiązanie umowy PPP odbywa się przed zapisanym w niej terminem. Umowa PPP i odpowiednie przepisy ustalają okoliczności, w których może to nastąpić. Zwykle taką okoliczność stanowi poważne naruszenie zapisów umowy przez partnera prywatnego lub podmiot publiczny.

Powody przedterminowego rozwiązania umowy:

1. Na mocy prawa / dobrowolnej decyzji z winy podmiotu publicznego
2. Na mocy prawa z winy partnera prywatnego
3. Wygaśnięcie umowy PPP
4. Długotrwałe działanie siły wyższej.



Przedterminowe rozwiązanie umowy na mocy prawa z winy podmiotu publicznego jest możliwe w przypadku:

- Braku zapłaty dla partnera prywatnego
- Naruszenia umowy przez podmiot publiczny uniemożliwiającego działanie partnera prywatna
- Wywłaszczenia lub konfiskaty obiektu bądź spółki partnera prywatnego
- Czasem zmiany zdolności kredytowej lub statusu prawnego podmiotu publicznego.

Należy dodać, że wielkość odszkodowania jest taka sama przy rozwiązaniu umowy na mocy prawa i dobrowolnej decyzji. W większości umów PPP odszkodowanie na mocy prawa ma zapewnić partnerowi prywatnemu i jego wierzycielom, że nie poniosą szkody względem sytuacji, gdyby umowa nie została przedterminowo rozwiązana.

Odszkodowanie pokrywa zwykle:

- Pozostały dług uprzywilejowany
- Środki zainwestowane przez sponsorów i dług podporządkowany
- Utratę zwrotu
- Płatności na rzecz stron trzecich.

7.3.10.2 Przedterminowe rozwiązanie umowy na mocy prawa z winy partnera prywatnego jest możliwe w przypadku:

- Niewypłacalności/bankructwa partnera prywatnego



- Nieukończenia przez partnera prywatnego ważnych etapów budowy (kamieni milowych)
- Niedotrzymania przez partnera prywatnego ustaleń co do jakości świadczonych usług
- Złamania przez partnera prywatnego zawartych w umowie ograniczeń co do zmiany lub przeniesienia własności
- Rażącego naruszenia umowy przez partnera prywatnego
- Łapownictwa partnera prywatnego.

Najczęściej wysokość odszkodowania jest wyliczana na podstawie wartości rynkowej umowy PPP.

7.3.10.3 Wygaśnięcie umowy PPP

W umowach PPP datę zakończenia umowy określa się zwykle na dwa sposoby:

- W większości przypadków umowa PPP wygasa po upływie określonego czasu od daty zamknięcia finansowego (określony jest całkowity okres obowiązywania umowy PPP).
- W innych przypadkach umowa PPP wygasa po upływie określonego czasu od daty rozpoczęcia eksploatacji obiektu (określony jest okres eksploatacji).

Partner prywatny zobowiązuje się, że w razie wygaśnięcia umowy zapewni stan obiektu spełniający minimalne kryteria ustalone w umowie.

7.3.11 Zapisy dotyczące ochrony własności intelektualnej, tajemnicy handlowej i poufności danych

Opracowanie wymagań finansowych i technicznych na potrzeby umów PPP wymaga wiedzy i kwalifikacji, które często mają cechy tajemnicy handlowej i/lub własności intelektualnej. Podczas przygotowywania umowy PPP proponowane są zapisy dotyczące ochrony danych stanowiących tajemnicę handlową i własność intelektualną partnera prywatnego. W szczególności, podmiot publiczny może uzyskać wiedzę o *know-how* niedostępnym na rynku i stanowiącym własność intelektualną partnera prywatnego. Upowszechnienie takich informacji może mieć niekorzystny wpływ na stosunki umowne między stronami i na przedsiębiorstwa zaangażowane w projekt. Rozpoczynając pracę nad strukturą umowy PPP, warto ustalić, które jej części mają być objęte tajemnicą handlową, a które mogą zostać udostępnione do wiadomości publicznej.

7.3.12 Zapisy dotyczące procedury i warunków nabywania obiektów

Zapisy te mają zastosowanie tylko w przypadku, gdy umowa PPP obejmuje budowę obiektu. Po zakończeniu projektu PPP zgodnie z porządkiem prawnym wszystkie budynki i/lub obiekty, a także sprzęt, są przekazywane podmiotowi publicznemu bez rekompensaty finansowej. Przeniesienie własności przeprowadza się w rejestrze gruntów przez anulowanie uprawnień (do budowy/koncesji) udzielonych partnerowi prywatnemu w momencie zawarcia umowy z podmiotem publicznym. Dlatego sugeruje się podmiotowi publicznemu określenie:

- Daty i okresu przeniesienia praw do budynku, tj. procedury przekazania podmiotowi publicznemu przedmiotu umowy PPP przez partnera prywatnego. Zapis ten określa zobowiązania stron co do kosztów przeniesienia, a także zasady świadczenia usług.
- Stanu budynku, tj. minimalnych warunków technicznych, które budynek musi spełniać w momencie jego przekazania. Dotyczy to dostępności budynku oraz standardów przestrzeni i usług zapisanych w umowie.

W praktyce często zaleca się zatrudnienie niezależnego inżyniera i/lub eksperta, którzy na etapie przekazywania obiektu przeprowadzą jego ocenę i ustalą, czy jego stan spełnia kryteria zapisane w umowie PPP.

7.3.13 Zapisy dotyczące rozstrzygnięcia sporów między stronami



W klasycznych umowach stosuje się standardową formułę dotyczącą rozstrzygnięcia sporów. W umowach PPP należy poświęcić tej kwestii szczególną uwagę. Spory między stronami mogą mieć miejsce przez cały długi okres obowiązywania umowy PPP, dlatego konieczne jest opracowanie mechanizmów i procedur ich rozwiązywania. Najczęściej odbywa się to na drodze polubownej, przez ekspertyzy, arbitraż lub na drodze sądowej.

RAMKA 10:

Zalecenia dla instytucji publicznych przy tworzeniu umów PPP

Ramy prawne dotyczące PPP stanowią podstawę zaleceń dla instytucji publicznych co do tworzenia umów PPP. Poniższe zalecenia można stosować w projektach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego:

1. Przedmiotem umowy może być budowa i/lub przebudowa oraz konserwacja i/lub zarządzanie obiektem publicznym, rekonstrukcja całości lub części obiektu, modernizacja lub wyposażenie nowego obiektu użyteczności publicznej.
2. Celem umowy może być świadczenie usług publicznych leżących w zakresie kompetencji instytucji publicznej.
3. W umowie należy jasno ustalić podział ryzyka między stronami tak, aby oczywiste było, na której z nich spoczywa ryzyko związane z budową / montażem / przebudową oraz z konserwacją obiektu w aktualnym stanie.
4. W umowie należy jasno zdefiniować trzy grupy ryzyka: ryzyko spoczywające wyłącznie na podmiocie publicznym, ryzyko partnera prywatnego oraz ryzyko współdzielone przez strony.
5. Jeśli całe ryzyko związane z finansowaniem jest przypisane do partnera prywatnego, to powinien on zobowiązać się do zapewnienia całości funduszy niezbędnych dla finansowania projektu, budowy i konserwacji obiektu będącego przedmiotem umowy przez cały czas obowiązywania umowy.
6. Jeśli w czasie realizacji umowy okaże się, że finansowanie jest niewystarczające w stosunku do potrzeb, to ryzyko z tego tytułu ponosi strona odpowiedzialna.
7. Partner prywatny nie gwarantuje kredytodawcy rozliczenia się z zobowiązań kredytowych niezależnie od ustalonej jakości świadczonych usług publicznych.
8. Zobowiązania partnera prywatnego należy ustalić odpowiednio do szczegółów projektu. Głównym zobowiązaniem jest zapewnienie dostępu do obiektów objętych projektem.
9. Głównym zobowiązaniem partnera prywatnego jest zapewnienie wszelkich środków i procedur technicznych, metodologicznych i organizacyjnych oraz środków bezpieczeństwa w celu profesjonalnej realizacji projektu.
10. Termin wykonania, tj. termin realizacji zapisów umowy, stanowi część etapu budowy/przebudowy, tj. okres, począwszy od którego przewiduje się świadczenie usług publicznych wynikających z umowy.
11. W umowie należy opisać procedury i postępowanie w razie wykrycia błędów w realizacji pracy, a także procedur związanych z ich raportowaniem, zakończeniem etapu budowy i usuwaniem wykrytych błędów.
12. Wynagrodzenie płacone partnerowi prywatnemu przez podmiot publiczny powinno mieć formę opłat miesięcznych w wysokości jasno określonej w umowie.
13. Oprócz wysokości opłat miesięcznych należy określić termin ich płatności oraz sposób ich realizacji.
14. Należy jasno określić moment wyliczenia i płatności pierwszej opłaty miesięcznej.



15. W związku z ryzykiem związanym ze zmianą wysokości odsetek, kursów walut, inflacji, cen energii itp. Należy jasno określić wzór do łatwego obliczania wartości miesięcznej rekompensaty z tego tytułu.

16. Ze względu na łatwość stosowania wzoru należy jasno określić źródła wartości parametrów zawartych we wzorze (np. bank krajowy, urząd statystyczny itp.).

17. Integralną częścią ustaleń dotyczących kar umownych jest określenie metod(y) płatności tych kar.

18. W celu zagwarantowania płatności opłaty partner prywatny może zaproponować odpowiednie instrumenty do tego celu.

19. W umowie należy podać oficjalne adresy obu stron na potrzeby komunikacji, korespondencji i powiadomień.

20. Należy jasno określić okoliczności, w których możliwe jest rozwiązanie umowy, w szczególności przez każdą ze stron z osobna. Należy zwrócić szczególną uwagę na procedury ustalania wartości obiektu w sytuacji przedterminowego rozwiązania umowy.

21. Wszystkie aktywa będące przedmiotem umowy zostaną całkowicie zamortyzowane w okresie obowiązywania umowy. Po wygaśnięciu umowy staną się one własnością klienta bez odszkodowania

22. Umowa zawiera informacje poufne traktowane jak tajemnica handlowa. Ich ujawnienie osobom niepowołanym może wywołać konsekwencje niekorzystne dla interesu ekonomicznego lub reputacji stron. Z tego względu należy ustalić, jakie informacje stanowią tajemnicę handlową i podkreślić zobowiązanie obu stron do zachowania ich poufności.

23. Opłaty ustalone w umowie należy podać w kwocie netto (bez podatku VAT). Partner prywatny oblicza wysokość podatku VAT zgodnie z ustaloną przepisami stawką nałożoną na daną usługę.

24. Jeśli projekt przewiduje współfinansowanie kosztów kapitału przez podmiot publiczny, należy zapisać ten fakt w umowie.

Bibliografija

- AIK, 2018: *Manual 11 V2 Combining PPP models with EU funds*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2017: *Manual for preparation and implementation of public projects combining European structural and investment and funds with public-private partnership*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2014: *User Manual 6 V. 2: Meaning and procedure for calculating value for money in PPP projects*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2014: *Manual 8 v. 2: Risks in public-private partnership projects*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2012: *Manual 1: Discounting and discount rate in PPP projects*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2012: *Manual 2: Financial model for PPP projects*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2012: *Manual 3: Comparator of the cost of public sector*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- AIK, 2012: *User Manual 4: Structure of PPP contracts*, dostępný na: www.aik-invest.hr
- Brigham, EF (1995): *Fundamentals of Financial Management*, the Dryden Press, Orlando, Florida, 7th Edition.
- Dumbović Bilusic, B. (2013), *Cultural heritage in Croatia before new challenges*. Quarter: Chronicle of Art History in Croatia, 10 (1-2), 6-11.
- EPEC (2009), *How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*, dostępný na: www.eib.org
- Komisja Europejska (2014), *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, dostępný na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf
- Gatti Stefano (2008), *Project Finance in Theory and Practice, Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*, Elsevier, London.
- ISO Standard 15686-5:2017: *Buildings and constructed assets--Service life Planning--Part 5: life-cycle costing*
- Orsag, S. (1992): *Financing of securities emission*, second amended edition, Institute for Public Finances, Zagreb
- Perišin, I., (1967), *Financial Lexicon*, Informator, Zagreb
- PPP contract register*, dostępný na: <http://registar.aik-invest.hr>
- Sauter, W. (2008), *Services of general economic interest and universal service in EU law*.
- Skelcher, C. (2005), *Public-Private Partnerships and hybridity*, taken from: Ferline, E.; Lynn, LE; Pollit, C. (2005): *Public Management*, Oxford University Press.
- Regulation on the implementation of public private partnership projects*, Official Gazette No. 88/12, 15/15
- Yescombe, ER (2007), *Public-Private partnerships: the principles of policy and finance*. Elsevier.
- Public-Private Partnership Law*, Official Gazette No. 78/12, 152/14



Inne źródła

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6649>

<http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/sk/>

<https://www.mzv.sk/documents/1505263/1511215/Odporúčania+OECD+pre+verejno-súkromné+partnerstvá+%28PPP%29.pdf/7fadd797-131e-4adb-a594-a60ab8494097>

<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/63-payment-mechanism>

<https://managingppp.github.org/report/default-and-termination/>

<https://pppknowledgelab.org/guide/sections/61-designing-ppp-contracts>

<http://www.eib.org/epec/g2g/ii-detailed-preparation/22/225/index.htm>

<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/2-definition-contract-management-ppps>

<https://managingppp.github.org/report/overview/>

Čolák Slavko, *Przygotowanie projektów PPP dotyczących dziedzictwa kulturowego* (prezentacja)