

**„Perspektywy partnerstwa publiczno-prywatnego
w kontekście zwiększenia udziału kapitału prywatnego
w rozwój miasta”**

**Materiał na posiedzenie Komisji Skarbu, Budżetu i Gospodarki Finansowej Rady Miasta Płocka
w dniu 30 października 2024 roku**

Rynek PPP w Polsce

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej co kwartał aktualizuje bazę potencjalnych projektów oraz bazę zawartych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) w Polsce, a także regularnie sporządza Raport Rynku PPP, co pozwala na przeanalizowanie skali inwestycji w formule PPP oraz obszarów, w których najczęściej występuje ta forma współpracy. W ciągu kilku ostatnich lat, tj. w okresie pandemii, zwiększonej inflacji i niespokojnej sytuacji geopolitycznej zaobserwowano spadek liczby zawieranych umów o PPP. Gdy w okresie 2010-2019 zawierano średniorocznie ok. 15 umów PPP, to w latach 2020-2023 zawarto średniorocznie 10 umów PPP, a nawet mniej – w 2023 roku zawarto 8 umów.

Najnowszy raport Ministerstwa obejmuje okres od początku 2009 roku do 30 czerwca 2024 roku. W tym czasie wszczęto łącznie 676 postępowań PPP oraz podpisano 193 umów PPP, w tym umowy w fazie realizacji lub już ukończone. Dane z pierwszej połowy 2024 roku dają nadzieję na zmianę niekorzystnego trendu. W II kw. 2024 roku zawarto 6 nowych umów o PPP. Razem z 4 umowami o PPP z I kw. 2024 roku daje to wynik 10 umów o PPP dla pierwszego półrocza obecnego roku. Druga połowa 2024 roku w Polsce przyniosła podpisanie sześciu umów PPP o łącznej wartości około 126 mln zł, z czego 4 z tych umów zrealizowano z wykorzystaniem trybu koncesji. Są to działania w sektorach: efektywności energetycznej, sportu i turystyki oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Łączna wartość umów PPP w Polsce do końca czerwca 2024 roku to ogółem ok. 10,3 mld zł.

Wyraźny wzrost wartości projektów PPP można było zaobserwować w 2019 roku, kiedy to zawarto 9 umów na kwotę ponad 1,3 mld zł, w tym największą w Polsce umowę PPP o wartości 850 mln zł dotyczącą budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów wraz z odzyskiem energii do zapewnienia dostaw ciepła do miejskiej sieci ciepłowniczej w Olsztynie.

W I i II kw. 2024 roku zostało zawarte 6 nowych umów m. in. na: świadczenie usługi polegającej na zbiorowym odprowadzaniu ścieków na terenie gminy Banie, zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego pod kątem rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na potrzeby związane z obsługą ruchu turystycznego generowanego przez rzekę, zarządzanie, utrzymanie i eksploatacja sieci, budowli, urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz ciepłowniczej w Bisztynku, zaprojektowanie, wybudowanie i eksploatacja Ośrodka Sportowo-Rekreacyjnego na Olechowie-Janowie.

Z analizy Raportu Rynku PPP opublikowanego na II kw. 2024 roku wynika, iż najczęściej są realizowane umowy PPP w sektorze: efektywności energetycznej oraz gospodarki wodno-kanalizacyjnej (po 30 umów), a następnie infrastruktury transportowej oraz sportu i turystyki (po 26 umów). Co ważne, liderem rozwoju PPP w Polsce pozostają samorządy – dotychczas zawarły one 91% umów PPP.

Płock liderem PPP w Polsce

W związku z dużym doświadczeniem w realizacji projektów w formule PPP, przedstawiciele Miasta Płocka są często zapraszani do udziału w panelach i debatach związanych z tą tematyką. W ostatnich latach mieliśmy okazję uczestniczyć w wielu przedsięwzięciach, jak m.in.: Europejski Kongres Gospodarczy, Forum Liderów PPP czy Partnerska Inicjatywa Miast, będących doskonałą okazją do wymiany wiedzy oraz dialogu międzysektorowego. Płock był również gospodarzem spotkań, podczas których omawiane były najistotniejsze aspekty przygotowania i realizacji projektów PPP w połączeniu z wizytami studyjnymi.

Międzynarodowe Forum PPP

Płock może pochwalić się dużym doświadczeniem w zakresie przygotowania i realizacji ważnych projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co daje mu pozycję jednego z liderów PPP w Polsce. Międzynarodowe Forum PPP jest doskonałą platformą wymiany dobrych praktyk w PPP przy udziale przedstawicieli rządu, samorządów oraz sektora prywatnego. Płock w ostatnich latach był gospodarzem pięciu edycji konferencji Międzynarodowego Forum PPP, podczas których uczestnicy mieli możliwość wysłuchania wielu interesujących paneli i warsztatów, gdzie liczni eksperci podzielili się swą cenną wiedzą i doświadczeniem.

Międzynarodowe Forum PPP to inicjatywa, która w jasny i przejrzysty sposób pokazuje korzyści wynikające z wykorzystywania PPP jako instrumentu rozwoju miasta i gminy. Płock wykorzystuje swoją pozycję lidera PPP w Polsce aktywnie włączając się do szerzenia wiedzy i promowania tej formy realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Stale rosnące zainteresowanie Forum PPP oraz liczba zapytań dotyczących sposobu przygotowania i realizacji projektów PPP świadczy o renomie Płocka jako lidera PPP, co niewątpliwie przekłada się na promocję gospodarczą naszego miasta. Warto również pamiętać, że partnerstwo publiczno-prywatne to nie tylko alternatywna forma finansowania inwestycji, lecz również idąca za tym wiedza i doświadczenie partnera prywatnego.

Komisja PPP przy Związku Miast Polskich

Z inicjatywy władz miasta Płocka Związek Miast Polskich w marcu 2019 utworzył Komisję Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Związek Miast Polskich jest największą tego typu organizacją w Polsce, skupiającą ponad 350 miast, w których mieszka ponad 78% miejskiej ludności kraju. Celem ZMP jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich.

Komisja PPP jest przede wszystkim odpowiedzią na wciąż rosnącą potrzebę pozyskiwania i wymiany doświadczeń samorządów planujących i realizujących przedsięwzięcia w formule PPP. Ponadto celem powstania Komisji było opiniowanie propozycji zmian legislacyjnych, bycie partnerem dla administracji rządowej oraz posiadanie realnego wpływu na kształtowanie prawa związanego z PPP w naszym kraju. Członkami komisji w chwili obecnej są przedstawiciele Bielsko-Białej, Częstochowy, Koszalina, Koźienic, Łądką, Lubania, Łodzi, Płocka, Płońska, Polkowic, Poznania, Pucka, Rumii, Siemianowic Śląskich, Sopotu, Sosnowca, Szczecina, Śremu, Torunia, Trzemeszna, Warszawy, Wrocławia oraz Zgierza.

Podczas inauguracyjnego posiedzenia Komisji, które miało miejsce 10-11 czerwca 2019 r. w Płocku powołane zostało jej prezydium. Obecnie obowiązki Przewodniczącego Komisji pełni jej Wiceprzewodniczący, Pan Marcin Skwierawski – ówczesny Wiceprezydent Sopotu, a Sekretarzem jest Pan Jeremiasz Świerawski – Zastępca Prezydenta Miasta Sosnowiec. W opinii Komisji PPP należy zwrócić szczególną uwagę na małe projekty PPP, które pomimo angażowania mniejszych środków finansowych są atrakcyjne ze względu na zaangażowanie lokalnych przedsiębiorców jako partnerów prywatnych. Są to również zazwyczaj inwestycje o dużym znaczeniu dla lokalnej społeczności.

Rozwój PPP w Płocku

Projekty PPP, który jest realizowany w Płocku, zachęcił władarzy miasta do kontynuowania wysiłków ukierunkowanych na wykorzystanie tej formy współpracy.

Realizacja przedsięwzięć w formule PPP niesie za sobą wiele korzyści:

- 1) Optymalizacja wydatków budżetowych – możliwość nieobciążania budżetu miasta dzięki rozłożeniu kosztów na cały okres realizacji przedsięwzięcia zamiast niezwłocznego obciążenia nimi budżetu jednostki publicznej. W ten sposób formuła PPP pozwala jednostkom publicznym na przełamanie bariery ograniczeń finansowych w krótkim okresie, wynikających z niedostatecznego poziomu dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków lub ograniczeń związanych z maksymalnym poziomem długu publicznego.
- 2) Możliwość sfinansowania inwestycji bez obciążania ustawowych limitów zadłużenia. Warunkiem neutralności umów PPP dla długu publicznego jest spełnienie przez konkretny kontrakt PPP warunków określonych w Decyzji Eurostat nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. Zgodnie z Decyzją zobowiązania z tytułu umów o PPP nie są zaliczane do długu sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie „ryzyko związane z budową” oraz co najmniej jedno z następujących ryzyk: „ryzyko popytu” lub „ryzyko dostępności” związane z projektem.
- 3) Wolne środki finansowe w budżecie miasta – w przypadku projektów termomodernizacyjnych środki finansowe przeznaczone na remonty budynków, zaoszczędzone w budżecie miasta z tytułu realizacji projektu w formule PPP, mogą zostać przeznaczone na prace modernizacyjne w budynkach nie objętych projektem lub inne cele publiczne.
- 4) Szybkość realizacji inwestycji i wysoka jakość – PPP to znaczące przyspieszenie procesów inwestycyjnych w mieście, jak również wdrożenie projektów w oparciu o najnowsze technologie i najnowocześniejsze dostępne rozwiązania rynkowe. Za zastosowaniem PPP przemawia lepsza jakość usługi - doświadczenie międzynarodowe pokazuje, że jakość usługi świadczony w ramach PPP jest znacznie lepsza, niż jakość usługi w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego. Wynika to z lepszej integracji usług z aktywami towarzyszącymi, oszczędnościami skali, innowacji w świadczeniu usług lub z realizacji zachęt i kar uwzględnionych zwyczajowo w umowie PPP.
- 5) Wymierny efekt i lepsze zarządzanie – w przypadku projektów dotyczących efektywności energetycznej rozłożenie prac modernizacyjnych na wiele lat udaremniłoby wygenerowanie tej skali oszczędności oraz osiągnięcie zakładanego efektu energetycznego. Ponadto wzrastające koszty utrzymania obiektów spowodowane m.in. wzrastającymi kwotami opłat za energię cieplną i elektryczną, wynagrodzenia za pracę oraz wzrastającymi potrzebami zmniejszenia emisji szkodliwych substancji i pyłów do otoczenia poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla do

atmosfery (efekt środowiskowy) niosą za sobą konieczność efektywnego zarządzania energią, a co za tym idzie realizacji tych inwestycji w formule PPP. Efekty takich projektów są gwarantowane przez partnera prywatnego i widoczne niemal od razu. W przypadku budowy, utrzymania i zarządzania projektami dotyczącymi centrów rekreacyjno-sportowych istotne jest optymalne wykorzystanie zasobów oraz ograniczenie kosztów funkcjonowania obiektów, za które odpowiedzialność ponosi wykonawca z sektora prywatnego.

- 6) Optymalizacja podziału ryzyk – ukształtowanie umowy w oparciu o PPP, to dla obu jej stron lepsza alokacja ryzyka – podstawową zasadą wszelkich PPP jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach. Celem jest raczej optymalizacja, a nie maksymalizacja przeniesienia ryzyka, aby zapewnić osiągnięcie jak największej wartości.

Lata ubiegłe wskazują, iż powyższe zalety PPP są najbardziej efektywnym, najszybszym i niekiedy najtańszym sposobem realizacji zadań publicznych. Możliwość zaciągania zobowiązań w ramach PPP w sposób, co do zasady, neutralny dla długu publicznego, a także łączenia PPP z funduszami unijnymi to dodatkowe zalety PPP, które sprzyjać powinny coraz szerszemu zastosowaniu projektów PPP w Polsce. Obecna niepewność, awersja do ryzyka, obawy przed długoterminowymi umowami oraz relatywnie wyższa wartość realizacji inwestycji z uwagi na wysokie koszty finansowania środków pieniężnych udostępnionych przez Instytucję Finansującą skutkują ogólnym spadkiem transakcji PPP na rynkach europejskich.

Obecnie Gmina Miasto Płock realizuje następujące projekty w formule PPP:



Modernizacja Energetyczna Budynków Użyteczności Publicznej w Płocku I

Od 2013 roku realizowane jest przedsięwzięcie pn. „Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Płocku”. Projekt dotyczy modernizacji efektywności energetycznej 24 budynków użyteczności publicznej (od 2018 roku 23 budynki) stanowiących własność Gminy. W raporcie za 2023 rok podsumowano nadwyżkę oszczędności energii cieplnej i elektrycznej wypracowaną od początku etapu zarządzania (lata 2017-2023). Sama nadwyżka ponad założone oszczędności umowne wyniosła łącznie 1.947.212 zł. W 2023 roku uzyskano 40,30% oszczędności energii elektrycznej i 39,77% oszczędności energii cieplnej, co przewyższa wartości wskazane w umowie (odpowiednio 37,4% i 28,3%). Dotychczas na etapie zarządzania udało się zaoszczędzić łącznie ponad 9,4 mln zł. Oszczędności są możliwe przede wszystkim dzięki wdrożeniu przez Partnera zdalnego Systemu Zarządzania Energią. System komunikuje się poprzez łącze internetowe z urządzeniami regulacyjnymi, które umożliwiają zdalne wprowadzenie zmian w instalacji centralnego ogrzewania, stały monitoring temperatur oraz natychmiastowe informowanie o awariach lub nieprawidłowościach. Równie ważnym elementem, umożliwiającym uzyskanie oszczędności, było propagowanie oraz przestrzeganie przez użytkowników dobrych praktyk eksploatacyjnych. Zarządcy Obiektów uczestniczą w regularnych szkoleniach dotyczących Systemu Zarządzania Energią i obsługi oprogramowania, które pozwala monitorować parametry instalacji. Dane uzyskane od przedstawicieli obiektów pozwoliły na zindywidualizowanie parametrów pracy instalacji centralnego ogrzewania do potrzeb każdego z obiektów, co w przyszłości skutkować będzie osiągnięciem jeszcze większych oszczędności energii cieplnej. Ścisła współpraca Urzędu Miasta Płocka z Partnerem Prywatnym i Zarządcami Obiektów pozwala również na

dostosowywanie kalendarza ogrzewania do bieżących potrzeb obiektu, co stało się szczególnie ważne w czasie pandemii COVID-19, gdy obiekty często przechodziły w tryb pracy zdalnej lub nauczania hybrydowego. Takie działania pozwalają na optymalizację zużycia energii i tym samym znacznie przyczyniają się do poprawy efektywności energetycznej obiektów. Równie ważnym aspektem powiązanim ze zmniejszeniem zużycia energii jest redukcja emisji dwutlenku węgla o ok. 47% (1.814 ton) względem roku bazowego.

Budowa centrum sportowo-rekreacyjnego w Płocku



W 2016 roku Gmina – Miasto Płock rozpoczęła procedury dotyczące realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa centrum sportowo-rekreacyjnego w Płocku”, którego funkcjonowanie ma za zadanie m. in. przejęcie funkcji Pływalni Miejskiej przy Al. Kobylińskiego. Celem przedsięwzięcia inwestycyjnego jest zapewnienie mieszkańcom Płocka i regionu dostępu do całorocznej, wielofunkcyjnej infrastruktury sportowej i rekreacji wodnej, a tym samym wzbogacenie obecnej oferty programowej o nowe usługi sportowe i rekreacyjne, dla osób w różnym przedziale wiekowym oraz o różnym stanie zdrowia i poziomie sprawności. Zakłada się, że centrum sportowo-rekreacyjnego zwiększy skuteczność realizacji zadań własnych miasta w zakresie kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, edukacji publicznej, ochrony zdrowia i polityki prorodzinnej.

Na Wykonawcę przedsięwzięcia została wybrana firma Warbud PPP 4 Sp. z o.o. (obecnie PPP Aqua Płock Sp. z o.o.), która posiada ogromne doświadczenie w realizacji różnego typu inwestycji i ugruntowaną pozycję na rynku. Podpisana 29.04 2021 roku umowa przewiduje dwa etapy:

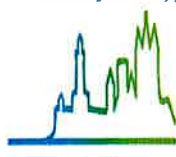
- 1) Etap Robót, którego czas trwania wyniósł 35 miesięcy: zadanie Partnera Prywatnego na niniejszym etapie stanowiło rozbiórkę budynku dawnej Szkoły Podstawowej nr 17 w Płocku przy ul. Miodowej 13 A, zaprojektowanie i budowę nowego obiektu centrum sportowo-rekreacyjnego;
- 2) Etap Eksploatacji: Partner Prywatny zobowiązany jest do zarządzania technicznym obiektem oraz do komercjalizacji powierzchni najmu przez okres 20 lat. Po upływie tego czasu obowiązki te zostaną przeniesione na Gminę – Miasto Płock.

Teren inwestycji zlokalizowany jest przy ul. Miodowej w otoczeniu zabudowy wielorodzinnej osiedla mieszkaniowego „Miodowa”. Całkowita powierzchnia terenu to ok. 13 820 m².

Decyzję o pozwoleniu na budowę płockiego Aquaparku otrzymano w dniu 25.02.2022 roku, a pierwsze roboty budowlane rozpoczęły się już na początku marca 2022 roku. Pod koniec roku 2023 rozpoczęto procedurę przeprowadzania odbiorów technicznych, a cały Etap Robót zakończył się z dniem 31.03.2024 roku. Od 01.04. 2024 roku rozpoczął się kolejny, przewidziany umową, etap dla płockiego Aquaparku, Etap Eksploatacji i potrwa do końca I kw. 2044 roku.

Należy podkreślić, iż zdecydowano się na zastosowanie prekursorskiego rozwiązania przy realizacji inwestycji, jakim jest wykorzystanie technologii BIM 7D. Technologia ta umożliwia elektroniczną akceptację dokumentów, ułatwia obieg dokumentacji oraz umożliwia wirtualną wizualizację obiektu w formacie 3D w każdej fazie projektowania obiektu, ale również ułatwia zarządzanie techniczne wybudowanym budynkiem.

Wielofunkcyjna i reprezentacyjna przestrzeń śródmiejska w procesie rewitalizacji



W latach 2022-2023 przedstawiciele Gminy Miasto Płock uczestniczyli w programie o nazwie Partnerska Inicjatywa Miast. PIM to program wymiany i promocji wiedzy pomiędzy miastami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej, koordynowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki

Regionalnej. Ważną rolę w projekcie odgrywają przedstawiciele Banku Światowego, którzy w ramach wsparcia eksperckiego, wskazywali kluczowe przewagi konkurencyjne projektu oraz możliwości zwiększenia jego potencjału. Miasto Płock opracowywało swój projekt między innymi przy współpracy z Dąbrową Górniczą. Zagadnienie MID (Miejskiej Inicjatywy Działań) zostało przez dwa miasta wspólnie wybrane i przyjęte jako „Nowoczesne Centrum Miasta – realizacja wielofunkcyjnej i reprezentacyjnej przestrzeni śródmiejskiej w procesie rewitalizacji”. Dla Płocka udział w projekcie stanowił istotną wartość z uwagi na możliwość skonfrontowania przyjętych założeń z aktualnymi standardami i najlepszymi praktykami. W zależności od przychylności oraz dalszych planów Ministerstwa zależeć będą dalsze kroki rozwoju i realizacji przedmiotowego zagadnienia w formule PPP.

Dalszy rozwój i wsparcie PPP

Doświadczenie realizacji projektów w formule PPP w Polsce pokazuje, że jest to przede wszystkim domena samorządów. Współpraca z partnerami prywatnymi to niewątpliwie przyszłość rozwoju miast i dużo szersze perspektywy. Gmina - Miasto Płock we współpracy z Partnerami Prywatnymi z sukcesem przeprowadziła Modernizację Energetyczną Obiektów Użyteczności Publicznej oraz Budowę centrum sportowo-rekreacyjnego, które obecnie są w fazie Etapu Zarządzania. Mimo spowolnienia wywołanego przede wszystkim pandemią COVID-19, polskie samorządy chętnie sięgają po partnerstwo publiczno-prywatne i poszukują kolejnych metod poszerzania swojej wiedzy w tym zakresie. Wobec powyższego warto rozważyć większe wsparcie dla tego typu inwestycji, aby zapewnić ich stabilne finansowanie poprzez, np. utworzenie dodatkowego Funduszu Gminnego na PPP w ramach miejskiego budżetu. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż Miasto Płock planuje realizację dużego przedsięwzięcia – filharmonii. Wiąże się to ze znacznymi wydatkami budżetowymi, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do spowolnienia rozwoju innych inwestycji. W przypadku odważniejszego skłaniania się do formuły PPP można dysponować większym budżetem, co przełoży się na sprawniejszą realizację planowanych działań.

Raport Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej pokazuje, że partnerstwo publiczno-prywatne przestaje budzić obawy samorządów, z jakimi można się było spotkać jeszcze kilka lat wcześniej. Mimo długiego postrzegania PPP jako procedury wymagającej i skomplikowanej, obecnie jest to jedna z najbardziej pożądanych form realizacji inwestycji. Pozwala nie tylko korzystać z wiedzy i doświadczenia partnera wyspecjalizowanego w danym sektorze, tym samym podnosząc jakość i efektywność całego przedsięwzięcia, ale też nie jest tak znaczącym obciążeniem budżetowym dla gminy ze względu na rozłożenie płatności w czasie.

Coraz większe zainteresowanie PPP sprawia, że samorządy mogą wzajemnie dzielić się swoimi doświadczeniami i wiedzą z zakresu wdrażanych projektów, tak jak ma to miejsce chociażby podczas wspomnianego Forum PPP organizowanego przez Płock. Rozmowy z samorządowcami i przedstawicielami biznesu zaangażowanymi w realizację przedsięwzięć w formule PPP wyraźnie pokazały, że partnerstwo publiczno-prywatne stało się atrakcyjną formą współpracy i może mieć zastosowanie w wielu różnych obszarach. Należy podkreślić, że władarze gmin optymistycznie patrzą w przyszłość, jeśli chodzi o kontynuację działań w formule PPP i są zadowoleni z osiągniętych dotychczas rezultatów.

Niemniej jednak w obecnej sytuacji gospodarczej, zwiększonej inflacji, niespokojnej sytuacji geopolitycznej i braku stabilizacji na rynku finansowym, które powodują wzrost nakładów inwestycyjnych i kosztów finansowania zaobserwowano w latach 2020-2023 spadek liczby zawieranych umów o PPP. Pomimo danych z pierwszej połowy 2024 roku świadczących o zmianie niekorzystnego trendu, obecne realia mają jednak wpływ na stopień zaangażowania się samorządów w projekty PPP.

ZASTĘPCA PREZYDENTA
Miasta Płocka
Artur Zielinski
Artur Zielinski