

PPP w sporcie i rekreacji niedostatecznie wykorzystane

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest niedostatecznie wykorzystana w rozwijaniu rynku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej w Polsce, a ogłaszane postępowania PPP mają niską efektywność. Najważniejszą przyczyną tych problemów są różne oczekiwania stron publicznej i prywatnej co do opłacalności projektów w tym sektorze.

Sport, rekreacja i turystyka są jednym z najpopularniejszych i stale rozwijających się obszarów planowania współpracy publiczno-prywatnej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce. Można też założyć, że popularność PPP w najbliższym czasie będzie rosła, przyczyniając się do unowocześnienia infrastruktury sportowej i rozwoju rynku usług rekreacyjno-turystycznych. Na razie jednak przedsięwzięć PPP w tym sektorze jest niewiele.

Charakterystyka projektów

Analiza danych o planowanych i realizowanych projektach PPP w sektorze sportu i rekreacji w okresie od lutego 2009 r. do marca 2012 r. pozwoliła dokonać kategoryzacji i podziałów przedsięwzięć inwestycyjnych w tej formule. Czynniki brany pod uwagę były m.in.:

- położenie geograficzne,
- wielkość gminy, na obszarze której zlokalizowano przedsięwzięcie,
- zakres zadań przewidzianych do realizacji,
- wartość projektów.

Najwięcej projektów będących przedmiotem postępowania PPP oraz przewidzianych do realizacji w formule PPP w sektorze sportu, rekreacji i turystyki prowadzonych jest w województwach mazowieckim (6), lubelskim (6), małopolskim (5), dolnośląskim (5) i warmińsko-mazurskim (4). **Takich postępowania nie prowadzono dotychczas jedynie w województwie podlaskim.**

Po formułę PPP w tym sektorze sięgają prawie wyłącznie gminy, powiaty oraz miasta na prawach powiatu. Spośród 36 projektów tylko jedno postępowanie ogłoszone zostało przez podmiot niemający statusu jednostki samorządu terytorialnego. Była to spółka Park Wodny Sanok, w której 100% udziałów posiada miasto Sanok.

Po PPP sięgnęły zarówno małe gminy (Solec-Zdrój, Mielno, Skąpe, Nałęczów), jak i metropolie (Warszawa, Kraków, Katowice, Szczecin, Poznań, Łódź).

Wielkość gminy nie przesądzała jednak o wartości inwestycji realizowanej w PPP, czego najlepszym przykładem jest Nałęczów (szacowana wartość projektu to 80 mln zł, co jest bliskie średniej wartości dla wszystkich projektów PPP) czy Gostynin (ponad 200 mln zł netto).

W latach 2009–2012 planowano realizację 30 obiektów w formule PPP oraz zarządzanie siedmioma obiektami (koncesje na usługi). Najpopularniejszym rodzajem obiektów sportowych, przewidzianych do realizacji w PPP, były parki wodne, pływalnie i baseny (41% wszystkich obiektów). Drugą dużą grupę stanowiły kompleksy sportowo-rekreacyjne. W tej formule samorządy chcą też budować hale widowiskowo-sportowe, stadiony, obiekty turystyczne oraz ośrodki obozowo-wypoczynkowe.

Przy wyborze podstawy prawnej projektu PPP kierowano się przede wszystkim podziałem zadań i ryzyk między strony umowy o PPP oraz źródłem wynagrodzenia strony prywatnej.

Ponad 75% wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczyło budowy nowej infrastruktury, natomiast pozostałe projekty obejmowały prace związane z rozbudową lub modernizacją infrastruktury już istniejącej. Dominującym modelem współpracy PPP były koncesje lub tzw. PPP w trybie koncesji (łącznie 95% ogłoszonych postępowania).

Warunki udziału w postępowaniach i kryteria oceny ofert

Analiza ogłoszeń w postępowaniach PPP umożliwiła dokonanie zestawienia poszczególnych warunków udziału w nich inwestorów prywatnych. Na podstawie dokonanej analizy **warunki udziału w takich postępowaniach można podzielić na:**

- 1) **ekonomiczne** (najczęściej dotyczyły możliwości finansowania przedmiotu umowy, posiadania ubezpieczenia OC) oraz
- 2) **techniczne** (doświadczenie w budowaniu obiektów o zbliżonych parametrach, posiadanie odpowiednich zasobów ludzkich – najczęściej projektanta i kierowniczej kadry budowlanej – i/lub doświadczenia w zarządzaniu podobną infrastrukturą).

Analiza wszystkich ogłoszeń wykazała, że **kryteriami najczęściej brany pod uwagę przy ocenie składanych ofert** były:

- długość okresu eksploatacji lub umowy (56,5%),
- termin wykonania prac budowlanych (52,1%),
- wysokość, rodzaj, terminy świadczeń oczekiwanych od partnera publicznego (52,1%),
- podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem (43,8%).

Planowany okres trwania umowy o PPP stanowił kryterium wyboru partnera prywatnego w ponad połowie analizowanych ogłoszeń, co podkreśla jego duże znaczenie. W przypadku 16 projektów to podmiot publiczny określił preferowany termin zawarcia umowy (takie informacje ukazały się w ogłoszeniu lub zostały podane wnioskodawcom). Najczęściej termin ten mieścił się w przedziale 20–30 lat. W wypadku ogłoszeń o koncesjach na usługi preferowanym przez podmiot publiczny okresem trwania umowy było 5 lat oraz przedział 8–15 lat.

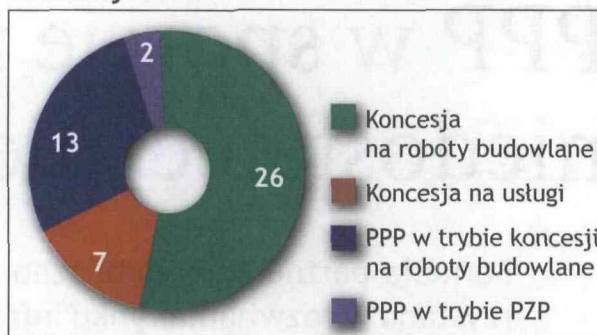
Istotnymi kryteriami oceny ofert były także:

- cena (rozumiana jako bilans wynagrodzenia partnera prywatnego),
- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia między partnerami,
- funkcjonalność obiektu,
- jakość,
- parametry techniczne,
- poziom oferowanej technologii,
- koszt utrzymania infrastruktury.

Rezultaty postępowania PPP

Efekty ogłoszonych postępowania o PPP można analizować na kilka sposobów. W obecnym stanie rynku PPP w Polsce najbardziej adekwatne wydaje się wzięcie pod uwagę liczby podpisanych umów o PPP, które stanowią

Ogłoszenia o postępowaniach w podziale na rodzaj PPP



Źródło: opracowanie własne

początek realizacji projektów. **W wypadku sektora sportowego oraz rekreacyjno-turystycznego podpisaniem umowy zakończyło się jak na razie sześć przedsięwzięć**, w Gostyninie, Solcu-Zdrój, Gliwicach, Niesulicach, Kamiennej Górze i Warszawie. Jednak w wypadku projektu zagospodarowania, eksploatacji i zarządzania kąpieliskiem nad jeziorem w miejscowości Niesulice umowę z koncesjonariuszem rozwiązano po roku.

Spółród 41 przeanalizowanych postępowania w 27 przypadkach złożono przynajmniej jeden wniosek o dopuszczenie do udziału, co oznacza, że pozostałe **14 postępowania nie znalazło zainteresowania u potencjalnych inwestorów**. Liczba partnerów prywatnych składających wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniach wahała się od jednego do pięciu.

Spółród postępowania, w których złożono wnioski, w ośmiu przypadkach trwa faza negocjacyjna. Z 19 pozostałych postępowania tylko osiem zakończyło się złożeniem przynajmniej jednej wiążącej oferty.

Partycypację finansową podmiotów publicznych (oprócz wniesienia wkładu w postaci nieruchomości) zakładano w niemal 60% postępowania. Spółród 36 analizowanych przedsięwzięć, pięć przewidziano do współfinansowania przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (tzw. projekty hybrydowe). Poziom dofinansowania miał wynieść od 25–50% nakładów inwestycyjnych projektu. Spółród tych projektów **tylko jeden znajduje się na etapie realizacji inwestycji** (budowa kompleksu basenów mineralnych w Solcu-Zdroju). Projekt „Termy Gostynińskie” jest wciąż w fazie przedrealizacyjnej. W pozostałych wypadkach strona publiczna zdecydowała się na zaniechanie, zmianę lub wdrożenie przedsięwzięcia ze środków własnych.

Rafał Cieślak, współnik zarządzający

Michał Liżewski, konsultant

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz