



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.025.02.2019

Prezydent Miasta Tarnobrzega
Dariusz Bożek
Urząd Miasta Tarnobrzega
39-400 Tarnobrzeg, ul. Tadeusza Kościuszki 32

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/104 – Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Tarnobrzega.
37-450 Tarnobrzeg, ul. Tadeusza Kościuszki 32, (w dalszej treści: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dariusz Bożek, Prezydent Miasta Tarnobrzega, od dnia 19 listopada 2018 r.

(w dalszej treści: Prezydent Miasta), wcześniej :

- od dnia 9 grudnia 2014 r., do dnia 8 marca 2018 r. – Prezydent Miasta Grzegorz Kiełb ,

- od dnia 8 marca 2018 r. do dnia 17 lipca 2018 r. – Kamil Kalinka wykonywał zadania i kompetencje Prezydenta Miasta,

- od dnia 18 lipca 2018 r. do dnia 19 listopada 2018 r. zadania i kompetencje Prezydenta Miasta wykonywała Anna Pekar.

Zakres przedmiotowy kontroli

Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (w dalszej treści: PPP), w tym:

- przygotowanie projektu PPP do realizacji,
- realizacja projektu PPP.

Okres objęty kontrolą

Lata 2010 -2019 (kontrolą mogą być objęte działania wcześniejsze o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność).

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/174/2019 z dnia 16 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2, 3 - 7)

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 489

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016 – 2019 Prezydent Miasta podjął jedną próbę realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o *partnerstwie publiczno-prywatnym*³ (w dalszej treści: ustawa o PPP).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W dniu 6 lipca 2017 r. Miasto przekazało Instytutowi Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie - prowadzącemu bazę projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (w dalszej treści – w formule PPP) dane/informacje o zamierzeniach Miasta dotyczących *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe w obszarze Jeziora Tarnobrzieskiego*, w oparciu o formułę PPP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że decyzja Prezydenta Miasta o potrzebie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wynikała, z przyjętych przez Miasto wieloletnich, strategicznych programów rozwoju Miasta. Również pozyskane przez Miasto specjalistyczne opracowania z zakresu geodezji i balneoterapii wskazywały na występowanie wód siarczkowych o parametrach prozdrowotnych możliwych do wykorzystania w lecznictwie i rekreacji. W ocenie Miasta budowa takiego kompleksu stanowiła o potencjalnych możliwościach rozwoju gospodarczego i społecznego, co w pełni uzasadniało podjęcie działań w celu przeprowadzenia projektu w formule PPP.

Miasto zleciło specjalistycznemu podmiotowi zewnętrznemu przygotowanie Wstępnej Analizy Przedwdrożeńowej do planowanej realizacji Projektu PPP.

Analiza wykazała ekonomiczną celowość przedsięwzięcia, w każdym z dwóch zaproponowanych wariantów, tj. w formule PPP i w formule samodzielnej realizacji przez samorząd. W analizie wydzielono i przypisano do poszczególnych partnerów PPP rodzaje ryzyka związanego z budową i funkcjonowaniem obiektu. W praktyce główne ryzyka związane z realizacją projektu zostałyby przypisane partnerowi prywatnemu, tj. ryzyko operacyjne i ryzyko popytu.

Zakres ryzyka, jaki został przypisany partnerowi prywatnemu, stanowił główną przyczynę nieprzystąpieniu partnerów prywatnych do projektu PPP. Pomimo przeprowadzenia akcji informacyjnej, w postaci testów dla partnerów prywatnych, żaden z przedsiębiorców nie podjął zaproszenia do udziału w projekcie.

Budowa kompleksu wypoczynkowego nad Jeziorem Tarnobrzieskim nadal pozostaje w sferze planów Miasta. Przy aktualnym stanie finansów/budżetu, Miasto nie było w stanie samodzielnie – bez wsparcia finansowego z zewnątrz – zrealizować przedmiotowego przedsięwzięcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W tym przypadku zastosowano formę opisową.

³ Dz.U.2019.1445 j.t.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1. Przygotowanie projektu PPP do realizacji.

1.1 Identyfikacja potrzeb i możliwości realizacji zadania publicznego w formule PPP.

1.1.1 Identyfikacja zadania i wstępna ocena wariantu PPP jako modelu jego realizacji.

W dniu 26 września 2017 r. w siedzibie Polskiego Funduszu Rozwoju w Warszawie odbyło się spotkanie konsultacyjne osób reprezentujących Departament Inwestycji Samorządowych Funduszu z przedstawicielami władz samorządowych Miasta.

Przedmiotem spotkania były propozycje inwestycyjne zgłoszone przez Miasto w dniu 19 lipca 2017 r. w ramach naboru potrzeb inwestycyjnych, ogłoszonego przez Ministerstwo Rozwoju oraz ww. Fundusz realizujących ogólnopolski program *Pakiet wsparcia miast średnich*.

Miasto zgłosiło dwie potrzeby inwestycyjne, w tym *Utworzenie w formule PPP kompleksu rekreacyjno-turystycznego w obszarze Jeziora Tarnobrzeskiego*⁵.

W podsumowaniu i rekomendacjach sporządzonych po spotkaniu podano, że *Miasto rozważa, a Fundusz potwierdza zasadność realizacji tej inwestycji przy wykorzystaniu finansowania w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o umowę koncesji*.

Miasto przedstawiając potrzeby inwestycyjne dysponowało wstępnymi analizami przedwdrożeniowymi do ww. projektu PPP:

- analizą finansowo-ekonomiczną, wstępnym biznes planem,
- analizą prawno-organizacyjną przedsięwzięcia (modelem instytucjonalno-prawnym, np. czy spółka i na jakich zasadach, analiza przyjmowanego ryzyka przez partnerów przedsięwzięcia),
- oceną wpływu przedsięwzięcia PPP na wieloletnią prognozę finansową Miasta.

Analizy sporządziła zewnętrzna firma konsultingowa. Analizy były wykorzystane następnie w związku z działaniami Miasta, dotyczącymi uruchomienia przedmiotowej inwestycji w ramach projektu PPP. Analizy zostały przedstawione szerzej w pkt. 1.1.3 – 1.1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 8 - 30)

W dniu 6 lipca 2017 r. Naczelnik Wydziału Rozwoju Miasta i Funduszy Pomocowych Urzędu, przekazała Instytutowi Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie wypełniony kwestionariusz dotyczący planu projektów realizowanych w formule PPP. Zgłoszono dwa projekty w tym – *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe w obszarze Jeziora Tarnobrzeskiego*⁶.

W dniu 3 lipca 2018 r. Urząd poinformował Instytut o wycofaniu z bazy danych projektów PPP drugiego (innego niż cyt. powyżej) ze zgłoszonych pierwotnie.

W bazie planowanych projektów PPP, prowadzonej przez ww. Instytut na podstawie umowy zawartej w tej sprawie z Ministerstwem Rozwoju⁷, pozostał projekt *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe w obszarze Jeziora Tarnobrzeskiego* - zaplanowany przez Miasto do realizacji w formule PPP (zwanego w dalszej treści: projektem PPP lub przedsięwzięciem PPP).

(akta kontroli str. 31 - 42)

⁵ Drugi z projektów - Przebudowa budynku Tarnobrzeskiego Domu Kultury w Tarnobrzegu.

⁶ Ten sam projekt, który zgłoszono do programu wsparcia średnich miast, ze zmodyfikowaną częściowo nazwą.

⁷ w dniu 7 października 2016 r.

W dniu 9 stycznia 2014 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Tarnobrzega na lata 2014 – 2020 wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko⁸ (dalej: Strategia).

W Strategii zidentyfikowano sześć obszarów *Sfer Aktywności Gospodarczej* w tym *Obszar rekreacyjno-turystyczny Jeziora Tarnobrzckiego*.

Turystykę, rekreację wymieniono wśród najważniejszych czynników/uwarunkowań sprzyjających rozwojowi Miasta.

Definiując w Strategii obszary rozwoju i cele strategiczne podano m. in.: wykreowanie atrakcyjnej oferty turystycznej bazującej na lokalnych zasobach i współpracy z sąsiednimi gminami, realizowane poprzez m. in:

- doskonalenie i rozwój działań promujących Jezioro Tarnobrzekie,
- kreowanie nowego wizerunku Tarnobrzega, nieobciążonego historycznym obrazem uciążliwego przemysłu siarkowego,
- sprzyjanie inwestycjom rozszerzającym ofertę usług z obszaru przemysłu czasu wolnego,
- sprzyjanie rozwojowi bazy noclegowej, gastronomicznej oraz atrakcji turystycznych służących turystyce przyjazdowej.

(akta kontroli str. 43 - 138)

W dniu 25 września 2019 r. Rada Miasta Tarnobrzega podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Tarnobrzega na lata 2016 – 2023⁹ (dalej: Program Rewitalizacji).

W Programie Rewitalizacji przedstawiono propozycję projektu, dla którego istniały realne możliwości pozyskania zewnętrznego wsparcia finansowego i mającego szczególne znaczenie dla osiągnięcia przyjętej wizji rozwoju Miasta, tj.:

- *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych (...) poprzez kompleksowe wyposażenie Jeziora Tarnobrzckiego i jego otoczenia w infrastrukturę umożliwiającą rozwój funkcji gospodarczych ukierunkowanych na usługi związane z turystyką i rekreacją (...).*

Diagnostując w Programie Rewitalizacji zjawiska w sferze środowiskowej Miasta podano, że na terenie Miasta (na terenach otaczających Jezioro Tarnobrzekie) zidentyfikowano występowanie wód siarczkowych, które można wykorzystać w przyszłości do celów gospodarczych.

Wody siarczkowe okolic Tarnobrzega są zbliżone właściwościami fizykochemicznymi do wód występujących w uzdrowisku Busko-Zdrój i mogą znaleźć zastosowanie balneoterapii.

Potwierdzone występowanie na terenie Miasta podziemnych wód siarczkowych mogących znaleźć wykorzystanie w balneoterapii wraz *poszukiwanie sposobu na wydłużenie sezonu turystycznego nad Jeziorem*¹⁰ było w praktyce podstawą koncepcji *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe w obszarze Jeziora Tarnobrzckiego*, w formie partnerstwa publiczno-privatnego¹¹.

(akta kontroli str. 139 - 166)

Projekt PPP, wpisywał się (jako ważny element) rozpoczętego w 2019 r. przez Miasto szerokiego projektu rewitalizacyjnego Jeziora Tarnobrzckiego. Projekt został uznany w Programie Rewitalizacji za kluczowy dla rozwoju Miasta.

(akta kontroli str. 167 - 189)

⁸ Nr LIII/669/2014.

⁹ Nr XVII/182/2019.

¹⁰ Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta Miasta.

¹¹ Projekt PPP został zaplanowany do funkcjonowania głównie w sferze ochrony zdrowia i rehabilitacji leczniczej, i w mniejszym stopniu w sferze rekreacji.

Poza przytoczonymi powyżej Strategią i w Programem Rewitalizacji żadnym innym dokumencie strategicznym, w tym w kolejnych wieloletnich prognozach finansowych Miasta nie stwierdzono odniesień (pośrednich lub bezpośrednich) do potrzeby, czy planów realizowania przedsięwzięcia PPP.

Stwierdzono analizując uchwalane budżety i w sprawozdania z wykonania budżetu za poszczególne lata w okresie od 2016 r. do I połowy 2019 r., że Miasto zaplanowało i ponosiło następujące wydatki związane z realizacją projektu PPP:

- rok 2017: łącznie 54,7 tys. zł, - za wstępną analizę przedwdrożeniową i przeprowadzenie testu partnera prywatnego PPP,
- rok 2018: łącznie 11.1 tys. zł – za opracowanie wyników testu partnera prywatnego.

Wydział Rozwoju Miasta i Funduszy Pomocowych zgłosił do opracowywanego budżetu na 2020 r. propozycję wydatku w wysokości 500 tys. zł, - jako zadanie własne - z przeznaczeniem na *wykonanie otworu eksploatacyjnego w obrębie Jeziora Tarnobrzeskiego wraz z wykonaniem badań.*

(akta kontroli str. 190 – 224)

Miasto było w posiadaniu następujących dokumentów/opracowań świadczących o występowaniu podziemnych wód siarczkowych i o możliwości ich wykorzystania w lecznictwie lub rekreacji - wykorzystanych na etapie przygotowania projektu PPP:

- Studium możliwości występowania i wykorzystania wód leczniczych i termalnych w Tarnobrzegu wraz z określeniem warunków formalno-prawnych poszukiwania i eksploatacji wód oraz możliwość finansowania podziemnej części inwestycji (otworu wiertniczego). Autor opracowania: Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie¹². W podsumowaniu i we wnioskach cytowanego powyżej Instytutu podano, że wody siarczkowe okolic Tarnobrzega są zbliżone właściwościami fizyko-chemicznymi do wód występujących w uzdrowisku Busko-Zdrój i mogą znaleźć zastosowanie w balneoterapii, jako pomocne w leczeniu wielu schorzeń.
- Ocena właściwości wód podziemnych (...) w aspekcie możliwości ich wykorzystania w lecznictwie lub rekreacji. Autor opracowania: Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (z czerwca 2019 r.). Podano w opracowaniu: (...) stwierdza się, że wody (...) spełniają podstawowe wymagania dla leczniczych wód mineralnych siarczkowo – siarkowodorowych do kąpieli w indywidualnych wannach. Zabiegi te zalecane są w terapii chorób skóry oraz reumatycznych.
- Informacja dotycząca lokalizacji i kosztów wykonania ujęcia wód siarczkowych na terenach przyległych do Jeziora Tarnobrzeskiego. Autor opracowania: Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne (...) z Tarnobrzega (z września 2019 r.).

(akta kontroli str. 225 - 324)

Miasto zgłaszając projekt PPP do bazy danych, wykonało uprzednio działania przygotowawcze. W dniu 16 sierpnia 2017 r. zawarto umowę AESCO Group Sp. z o. o. w Warszawie (dalej: Spółka z o. o. lub Wykonawca) *na przygotowanie Wstępnej Analizy Przedwdrożeniowej do Projektu PPP pn.: Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe na terenie wokół Jeziora Tarnobrzeskiego.*

Ustalono w kontroli, że Miasto wybrało Wykonawcę w trybie zapytania o cenę. Poprzez zastosowanie przepisu art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.

¹² Na podstawie umowy z dnia 16 września 2015 r.

*Prawo zamówień publicznych*¹³ zamówienie było wyłączone z rygorów tej ustawy. Zgodnie z wewnętrznym Regulaminem zamówień publicznych¹⁴ wysłano zapytanie o cenę do trzech wykonawców. Wybrano wykonawcę proponującego najniższą cenę i wykazującego doświadczenie w sporządzaniu podobnych opracowań i analiz. Umowna wartość zadania wynosiła 30 tys. zł (netto).

Wstępna Analiza (dalej: Analiza) zgodnie z umową obejmowała następujące elementy:

- Opracowanie koncepcji strategicznej projektu PPP,
- Scenariusze realizacji projektu PPP z wykorzystaniem i bez wykorzystania PPP,
- Opracowanie modelu finansowego dla każdego z analizowanych scenariuszy,
- Analiza wpływu realizacji projektu PPP na wieloletnią prognozę finansową Miasta,

Wykonawca zobowiązał się również do dostarczenia modeli finansowych w plikach Exel dla każdego z analizowanych scenariuszy. Wykonawca zrealizował ww. zadania w terminie umownym.

(akta kontroli str. 325 - 376)

Prezydent Miasta – Pan Dariusz Bożek wyjaśnił, że pomysł na utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe powstał w związku z poszukiwaniem sposobu na wydłużenie sezonu turystycznego nad Jeziorem Tarnobrzeskim. Aktualnie sezon rozpoczyna się z w maju, a kończy we wrześniu. Według szacunków nad jeziorem przebywa wówczas ok. 300 tys. ludzi. O możliwości i celowości utworzenia takiego ośrodka kierownictwo Miasta zostało utwierdzone tezami/opiniami zawartymi, w przywołanym powyżej opracowaniu Państwowego Instytutu Geologicznego w Warszawie.

Brak środków pomocowych w obecnej perspektywie Unii Europejskiej (2014 – 2020), mogących wspierać tego typu przedsięwzięcie zdecydowało o podjęciu przez Miasto działań w ramach formuły PPP. Oceniono, że partnerstwo publiczno-prywatne dawało perspektywę zrealizowania inwestycji, na którą samorząd nie był w stanie zgromadzić wystarczającej ilości środków finansowych.

(akta kontroli str. 377 - 379)

1.1.2. Konsultacje społeczne w sprawie realizacji zadania.

Nie stwierdzono prowadzenia konsultacji społecznych w sprawie realizacji przez Miasto przedmiotowego przedsięwzięcia PPP.

Tworząc Program Rewitalizacji przeprowadzono w 2016 r. badania ankietowe wśród mieszkańców Miasta dotyczące głównie rewitalizacji obszarów miejskich, ale również oczekiwań i preferencji mieszkańców, co do kierunków rozwoju Miasta i najważniejszych potrzeb. Próba badawcza wynosiła 502 osoby. Mieszkańcy wskazując na potrzebę konkretnych działań w zakresie rewitalizacji, w 32% procentach wskazali potrzebę stworzenia w Mieście przestrzeni do wypoczynku i rekreacji. Mieszkańcy dostrzegali potencjał turystyczny Miasta, związany przede wszystkim z możliwością wykorzystania Jeziora Tarnobrzeskiego, jako wizytówki Miasta.

(akta kontroli str. 139 - 166)

¹³ Dz. U.2019.1843 j.t.

¹⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta z dnia 7 lutego 2017 r. – Nr 37/2017.

1.1.3. do 1.1.5 Ocena efektywności przedsięwzięcia w formule PPP, przeszkody na etapie przygotowania projektu.

W Analizie przedstawiono dwa potencjalne scenariusze realizacji przedsięwzięcia, tj.

- w całości przez Miasto,
- w formule projektu PPP, w oparciu o umowę koncesji.

Dokonano analizy dla okresu 29 lat. Po dwa lata na okres przygotowawczy i na okres budowy oraz 25 lat na okres eksploatacji.

Łączne nakłady inwestycyjne do poniesienia w ramach projektu oszacowano w wysokości 35.000 tys. zł. Efektem realizacji projektu ma być *kompleks rekreacyjno-turystyczny oferujący usługi dostępu do infrastruktury basenowej, zabiegi SPA&Wellness, usługi hotelowe i restauracyjne usługi konferencyjno-eventowe.*

Przeprowadzona analiza dowiodła rentowności projektu i możliwości jego komercyjnej realizacji¹⁵.

W pierwszym z ww. wariantów przewidziano finansowanie inwestycji z emisji obligacji/kredytu bankowego, zaciągniętych na okres 15 lat. Stwierdzono, że *należy się spodziewać, że przez co najmniej kilkanaście lat realizacja projektu w tej formie ujemnie wpłynie na finanse Miasta. Nakłady związane z projektem i funkcjonowaniem infrastruktury na okres ok. 20 lat obciążą budżet Miasta. W długiej perspektywie projekt realizowany w tej formule jest dla Miasta opłacalny.*

Jako alternatywną formą realizacji przedsięwzięcia wzięto pod uwagę formułę PPP w oparciu o umowę koncesji.

Partner prywatny dokona całości inwestycji i w zamian, uzyska prawa do eksploatacji i pobierania pożytków z infrastruktury przez okres 25 lat od zakończenia realizacji projektu. Miasto udostępni partnerowi prywatnemu nieruchomości na potrzeby realizacji projektu.¹⁶ Założono, że partner prywatny sfinansuje przedsięwzięcie z kredytu bankowego (w 75%) i ze środków własnych (25%).

Główne ryzyka związane z realizacją projektu zostaną przerzucone na partnera prywatnego. Przyjęto pięć różnych obszarów ryzyka. Miasto było odpowiedzialne tylko za ryzyko dotyczące planowania przedsięwzięcia. Partner prywatny ponosił ryzyko związane z:

- projektowaniem i budową obiektu,
- operacyjne,
- popytu,
- finansowe.

Wyliczone wskaźniki efektywności ekonomicznej wskazywały na opłacalność realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego¹⁷.

Jednak poziom opłacalności według autorów Analizy *jest stosunkowo niski i może prowadzić do trudności ze znalezieniem zainteresowanego partnera.* Zaproponowano podjęcie działań poprawiających opłacalność projektu z punktu widzenia partnera prywatnego tj. wydłużenie okresu koncesjonowania, wprowadzenie częściowego finansowania inwestycji przez Miasto (zaproponowano 25% kosztów inwestycji – ok. 9.000,00 tys. zł), czy rozliczenie wartości infrastruktury po zakończeniu okresu koncesyjnego.

Oszacowano również, że korzyści budżetu Miasta z tytułu podatku od nieruchomości płacone przez partnera prywatnego wyniosą 450-650 tys. zł rocznie.

¹⁵ Przychody od 5.000 tys. zł w 2021 r. do 22.000 tys. zł w 2045 r.

¹⁶ Na etapie działań przygotowawczych, wartość oferowanej działki nie została wyceniona.

¹⁷ Stopa dyskonta 8,2%, IRR projektu 8,4% (stopa zwrotu), NPV (nadwyżka zaktualizowanych przychodów netto nad poniesionymi nakładami początkowymi) – 616,14 tys. zł,

Skala skumulowanych korzyści Miasta w przypadku omawianego wariantu była by znacząco mniejsza, niż przy samodzielnej realizacji projektu, natomiast ten scenariusz eliminuje w praktyce ryzyko po stronie Miasta.

Ustalono w kontroli, że projekt PPP był możliwy do realizacji ze względu na uwarunkowania techniczne i organizacyjno-prawne. Teren był własnością Miasta, zaopatrzone w niezbędne media i drogi. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹⁸, teren przeznaczono m. in. pod *usługi nieuciążliwe, w tym usługi publiczne i usługi zdrowia*.

Udowodniono występowanie odpowiedniej jakości wód głębinowych w miejscu planowanego kompleksu rekreacyjno-turystycznego. Cytowane uprzednio w wystąpieniu opracowania dotyczące występowania i możliwości wykorzystania wód leczniczych i termalnych w Tarnobrzegu, utwierdzały w przekonaniu o istniejącym popycie na usługi z zakresu balneoterapii. W opracowaniu autorstwa Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie omówiono:

- ryzyko inwestycyjne przedsięwzięcia – związane z niedostatecznym rozpoznaniem warunków geologicznych i hydrologicznych. Geologiczne ryzyko inwestycyjne w rejonie Tarnobrzega uznano za stosunkowo niskie, ze względu na dobre rozpoznanie terenu,
- gospodarcze ryzyko inwestycyjne – *w przypadku obiektów uzdrowiskowych i rekreacyjnych jest bardzo trudno identyfikowalne*. Pomimo dość istotnego ryzyka inwestycyjnego związanego z brakami w infrastrukturze komunikacyjnej i turystycznej Miasta oraz zagrożenia konkurencją, autorzy opracowania podają, że cel inwestycyjny w postaci omawianego projektu należy uznać za uzasadniony. W praktyce, wykluczają uzyskanie statusu uzdrowiska przez Miasto natomiast sugerują budowę specjalistycznego ośrodka balneoterapeutycznego oraz kompleksu rekreacyjno-leczniczego.

Wybudowanie obiektu wpisywałoby się w realizację przyjętych planów strategicznych rozwoju Miasta, w tym dotyczących rewitalizacji i wykorzystania turystycznego obszaru Jeziora Tarnobrzckiego.

Założono w Analizie, że w przypadku realizacji projektu przez Miasto (samodzielna budowa i eksploatacja kompleksu) Polski Fundusz Rozwoju (PFR) udzieliłby finansowania inwestycji w pełnej wysokości 35.000 tys. zł. W przypadku wkładu częściowego Miasta – w sugerowanej uprzednio wysokości ok. 8 500 tys. zł – założono, że kwota ta *była by sfinansowana finansowaniem PFR*.

Ustalono uprzednio w wystąpieniu¹⁹, że Miasto przedstawiało projekt na forum PFR. PFR rekomendował dla projektu, następujące źródła finansowania:

- kredyt Banku BGK,
- środki kapitałowe z funduszu FIS (Fundusz Inwestycji Samorządowych działający przy PFR), w formie objęcia udziałów w ewentualnej spółce,

Zwrócono również uwagę w tym przypadku, na ograniczony dostęp do środków z Unii Europejskiej

(akta kontroli str. 8-30, 225–298, 325-380)

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli²⁰, w Mieście nie prowadzono żadnych działań inwestycyjnych mających związek z projektem PPP. W wyjaśnieniach udzielonych przez Prezydenta Miasta podano, że na etapie przygotowania projektu do realizacji, największą przeszkodą okazał się brak zainteresowania tego typu projektami przez inwestorów prywatnych.

¹⁸ Uchwała Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 2 marca 2018 r. (Nr LIII/570/2018),

¹⁹ Str. 4

²⁰ 19 listopada 2019 r.

W dniu 20 października 2017 r. Miasto zawarło umowę z wymienioną w poprzednim rozdziale wystąpienia Spółką dotyczącą przeprowadzenia testu partnera do projektu - *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe na terenie wokół Jeziora Tarnobrzskiego*²¹.

W listopadzie 2017 r. Wykonawca sporządził *Memorandum informacyjne dla projektu (...)*. Przedstawiono pełny opis przedsięwzięcia, ze wszystkimi uwarunkowaniami i propozycjami (np. z podziałem ryzyka). Przygotowano ankietę dla potencjalnych partnerów prywatnych.

W styczniu 2018 r. Wykonawca przedstawił raport: *Test rynku dla projektu (...)*.

Zbadano poziom zainteresowania projektem wśród potencjalnych partnerów prywatnych. Badania przeprowadzono dla wyselekcjonowanej grupy 18 podmiotów prywatnych.

Test wykazał niski poziom zainteresowania partnerów prywatnych realizacją przedsięwzięcia w formule PPP. Test wykazał również, że *kluczowym problemem (...) jest ryzyko popytu i ryzyko operacyjne po stronie partnera prywatnego – w teście nie udało się potwierdzić zainteresowania podmiotów prywatnych przejęciem tego ryzyka.*

Jeden z badanych w ankiecie podmiotów wyraził zainteresowanie projektem PPP proponując spotkanie i dyskusję w sprawie oraz obejrzenie lokalizacji.

Wykonawca testu rekomendował podjęcie rozmów z zainteresowanym przedsiębiorcą oraz jako ewentualną alternatywę – sprzedaż gruntu pod inwestycję przy zabezpieczeniu pożądanego wykorzystania terenu.

W dniu 24 stycznia 2019 r. odbyło się spotkanie z przedsiębiorcą, który wyraził zainteresowanie Projektem PPP. W rezultacie spotkania Prezydent Miasta przedstawił przedsiębiorcy szczegółowe uwarunkowania dotyczące ewentualnej inwestycji, w tym m. in.:

- dostępu do podstawowych mediów,
- możliwości otrzymania koncesji na wydobycie wód,
- umocowania nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- *zlecono opracowanie operatu w celu określenia wartości działek.*

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli – 19 listopada 2019 r. – przedsiębiorca, o którym mowa nie podjął, żadnych innych kontaktów z przedstawicielami Miasta
(akta kontroli str. 460 - 471)

Wykazano w kontroli, że kluczowym problemem dla podmiotów prywatnych było ryzyko popytu i ryzyko operacyjne po stronie partnera prywatnego.

Prezydent Miasta podał w wyjaśnieniach, że sektor prywatny nie chce podejmować ryzyka popytu w sytuacji, kiedy nie jest właścicielem obiektu. *Z przeprowadzonych rozmów wynika, iż ta formuła będzie trudna do akceptacji niezależnie od samego projektu.*

(akta kontroli str. 381-383, 384-450)

1.1.6. do 1.1.7. Koszty przygotowania projektu PPP. Wkład finansowy Miasta.

W cyt. w poprzednich rozdziałach wystąpienia Analizie przedwdrożeniowej oszacowano, że koszt prac przygotowawczych (analiza, raporty, badania, realizacja procedury wyboru wykonawcy lub partnera prywatnego do projektu) wyniesie 500 tys. zł.

²¹ Wykonawcę wyłoniono po przeprowadzeniu zamówienia publicznego w trybie identycznym jak przy zamówieniu na wykonanie Analizy.

Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli Miasto na przedmiotowy cel wydatkowało w latach 2017 – 2018 łącznie 65,8 tys. zł. Środki finansowe z budżetu przeznaczono na wykonanie Analizy przedwdrożeniowej oraz na przygotowanie i przeprowadzenie testu partnera prywatnego PPP. Wydatki z budżetu Miasta były w wysokości planu finansowego na koniec ww. lat budżetowych.

Wyniki przeprowadzonego testu dla partnerów prywatnych były negatywne. Nie było prywatnych przedsiębiorców chętnych do inwestowania w projekt PPP. Nie ponoszono w związku z tym żadnych dodatkowych kosztów w zakresie przygotowania projektu PPP.

(akta kontroli str. 220-224)

1.2. Przygotowanie organizacyjne.

1.2.1 do 1.2.4 Zespół odpowiedzialny za przygotowanie i realizację projektu PPP.

W Urzędzie nie powołano zespołu do spraw przygotowania i realizacji projektu PPP. Za przygotowanie i prowadzenie wszystkich spraw związanych z projektem PPP odpowiedzialny był Wydział Rozwoju Miasta i Funduszy Pomocowych Urzędu (dalej: Wydział). W Wydziale zatrudnione było pięć osób posiadających praktykę w zakresie organizowania, przygotowania i nadzorowania przedsięwzięć gospodarczych/inwestycyjnych Miasta, w tym realizowanych przy udziale funduszy zewnętrznych. Staż/praktyka osób w przedmiotowym zakresie wynosiła od ośmiu do 29 lat.

Wykazano w kontroli, że w praktyce całość spraw przygotowawczych związanych z projektem PPP, zlecono do wykonania podmiotowi zewnętrznemu, posiadającemu doświadczenie w wykonywaniu tego typu analiz. Miasto zapłaciło wykonawcy analiz łącznie 65,8 tys. zł.

Wykazano również, że niepowodzenie projektu PPP nie wynikało, z błędów czy zaniechań poczynionych na etapie przygotowania projektu. Stwierdzone w dniu 19 listopada 2019 r, (dzień zakończenia niniejszej kontroli) niepowodzenie projektu było następstwem braku popytu/zainteresowania ze strony partnerów prywatnych.

(akta kontroli str. 451-454)

1.2.5 i 1.2.6 Przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane przez Miasto w tym w formule partnerstwa PPP.

W latach 2016 – 2019 (I półrocze) Miasto podjęło jedną próbę zrealizowania przedsięwzięcia inwestycyjnego w formule PPP, tj. omawianego w niniejszym wystąpieniu *Utworzenia kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe na terenie wokół Jeziora Tarnobrzskiego*.

Prezydent Miasta podał w wyjaśnieniach, że Miasto nadal zamierza podejmować starania w celu pozyskania środków na sfinalizowanie tego przedsięwzięcia. Przekazał również, że skala projektu, (ok. 35 mln zł) przewyższa możliwości budżetu Miasta, w przypadku samodzielnej realizacji inwestycji przez samorząd. Według Prezydenta nie ma potrzeby zmian w założeniach omawianego projektu PPP. Przyjęta formuła (koncesja) była zasadna dla tego rodzaju przedsięwzięcia.

Miasto miało pomysł na realizację w formule PPP jeszcze jednego projektu. Zamierzenie stało się jednak nieaktualne, z chwilą pozyskania przez Miast środków z funduszu norweskiego na sfinansowanie i wykonanie przebudowy budynku Tarnobrzskiego Domu Kultury w Tarnobrzegu.

(Ata kontroli, str. 31-42, 381-383)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016 – 2019 Prezydent Miasta podjął jedną próbę realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, tj. zgodnie z regulacjami ustawy o PPP.

Miasto przekazało Instytutowi Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Warszawie - prowadzącemu bazę projektów realizowanych w formule PPP - dane/informacje o zamierzeniach Miasta dotyczących *Utworzenie kompleksu rekreacyjno-turystycznego w oparciu o wody siarczkowe w obszarze Jeziora Tarnobrzskiego*, w oparciu o formułę PPP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że decyzja Prezydenta Miasta o potrzebie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia wynikała, z przyjętych przez Miasto wieloletnich, strategicznych programów rozwoju Miasta. Również pozyskane przez Miasto specjalistyczne opracowania z zakresu geodezji i balneoterapii utwierdzały w przekonaniach, co do potrzeby wybudowania ww. obiektu.

Miasto zleciło podmiotowi zewnętrznemu przygotowanie Wstępnej Analizy Przedwdrożeniowej do planowanej realizacji Projektu PPP. Analiza wykazała ekonomiczną celowość przedsięwzięcia, w każdym z dwóch zaproponowanych wariantów, tj. w formule PPP i w formule samodzielnej realizacji przez samorząd. W analizie wydzielono i przypisano do poszczególnych partnerów PPP rodzaje ryzyka związanego z budową i funkcjonowaniem obiektu. W praktyce główne ryzyka związane z realizacją projektu zostałyby przypisane partnerowi prywatnemu, tj. ryzyko operacyjne i ryzyko popytu.

Pomimo przeprowadzenia akcji informacyjnej, w postaci testów dla partnerów prywatnych, żaden z przedsiębiorców nie przystąpił ostatecznie do udziału w projekcie PPP. Zakres ryzyka, jaki został przypisany partnerowi prywatnemu, był jednym z ważniejszych przyczyn nieprzystąpienia do projektu PPP.

Budowa kompleksu wypoczynkowego nad Jeziorem Tarnobrzekim nadal pozostaje w sferze planów Miasta. Przy aktualnym stanie finansów/budżetu, Miasto nie było w stanie samodzielnie zrealizować przedmiotowego przedsięwzięcia.

Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 27 listopada 2019 r.

Kontroler:
Kazimierz Ramocki
Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

Wiesław Motyka

/-/