

PPP W POLSCE

PPP W POLSCE

—TEXT: MICHAŁ LIŻEWSKI, PRAWNIK, KANCELARIA DORADZTWA GOSPODARCZEGO CIEŚLAK & KORDASIEWICZ

Warto przyjrzeć się temu, jak na przestrzeni trzech i pół roku, czyli od wejścia w życie nowych Ustaw o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi, rozwijał się w Polsce rynek PPP i koncesji, jak kształtują się perspektywy jego rozwoju oraz jakie są najpoważniejsze przeszkody we wdrażaniu tego typu przedsięwzięć. Z analiz postępowań przeprowadzonych w tym okresie wynika, że podmioty publiczne coraz częściej wykorzystują instrument PPP przy realizacji komunalnych inwestycji infrastrukturalnych. Wprowadzenie w 2009 roku nowych przepisów w tym przedmiocie doprowadziło bowiem do przełamania bariery psychologicznej i zachęciło samorządy do większego zaangażowania kapitału prywatnego w sektorze użyteczności publicznej. Mimo sporej popularności partnerstwa publiczno-prywatnego na starym kontynencie, w Polsce ów rynek jest wciąż na etapie kształtowania oraz zbierania doświadczeń. Świadczy o tym niewielki odsetek zawartych umów PPP w kontekście liczby ogłoszonych postępowań, bardzo duże zróżnicowanie sektorów, w których podejmowane są próby wdrożenia projektów partnerskich, jak również niewielka wartość realizowanych przedsięwzięć.

Partnerstwo publiczno-prywatne, czyli PPP, w większości państw europejskich od lat uznawane jest za niezwykle korzystną formę realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wieloletnie doświadczenia we wdrażaniu projektów PPP w Europie wskazują na liczne zalety zastosowania tej formy współpracy. Także w Polsce formuła partnerstwa publiczno-prywatnego rozwija się coraz bardziej dynamicznie i wydaje się, że w najbliższych latach to właśnie PPP stanowić będzie najczęściej stosowaną, alternatywną metodę realizacji zadań publicznych.

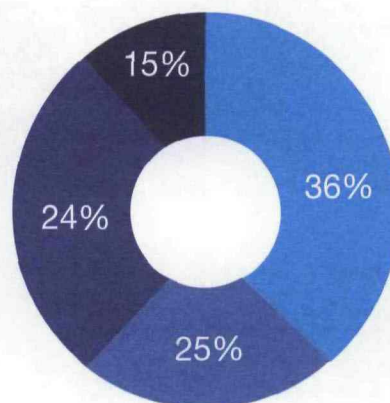
Postępowania PPP w liczbach

W analizowanym okresie podmioty publiczne ogłosiły w formule PPP łącznie 201 postępowań, które dotyczyły 171 przedsięwzięć. Różnica między liczbą postępowań a rzeczywistą liczbą projektów wynika z faktu, iż w przypadku niektórych przedsięwzięć, z różnych przyczyn kilkukrotnie wszczynano procedury wyboru partnera prywatnego, czyli koncesjonariusza.

W pierwszym roku od wejścia nowych przepisów, podmioty publiczne z naturalną ostrożnością podchodziły do nowego, jeszcze niezakorzenionego w naszym systemie prawnym instrumentu realizacji zadań publicznych, ogłaszając jedynie 39 postępowań PPP, dotyczących 33 przedsięwzięć. Jednak już pierwsze doświadczenia samorządów z formułą partnerstwa

—Ogłoszenia o postępowaniach: w podziale na rodzaj PPP

Źródło: opracowanie Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



- — koncesja na roboty budowlane
- — PPP w trybie koncesji
- — koncesja na usługi
- — PPP w trybie PZP

TYLKO CO PIĄTE POSTĘPOWANIE PPP W POLSCE KOŃCZY SIĘ POWODZENIEM

publiczno-prywatnego pokazały możliwości, jakie daje współpraca międzysektorowa przy realizacji inwestycji komunalnych, co z kolei zaowocowało w 2010 roku największą jak dotychczas liczbą postępowań – łącznie 62 postępowania, dotyczące 51. przedsięwzięć.

Kolejny rok nieoczekiwanie przyniósł spadek liczby projektów planowanych do realizacji w ramach partnerstwa – tylko 42 postępowania, lecz już od początku 2012 roku notujemy systematyczny wzrost ogłaszanych procedur i istnieje duża szansa, że ostatecznie ich liczba przekroczy wartość z roku 2010. Zauważalne wahania „popytu” na realizację przedsięwzięć w ramach PPP

PPP W POLSCE

w ostatnich latach, pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że wykorzystanie formuły PPP jako jednej z form realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest również uzależnione od czynników makroekonomicznych. Należy pamiętać także to, że, mimo iż podstawowym zadaniem sektora publicznego jest długofalowe dostarczanie usług publicznych, a nie osiąganie skalkulowanego zysku, to jednak funkcjonuje on w warunkach gospodarki rynkowej i jest od niej ściśle uzależniony.

W analizowanym okresie zawartych zostało 37 umów PPP, z czego 35 przedsięwzięć jest w fazie realizacji, albowiem dwie z nich zostały rozwiązane. Dane te pokazują, że relatywnie duża liczba ogłaszanych postępowań nie przekłada się na liczbę podpisanych kontraktów, bowiem tylko co piąte postępowanie PPP w Polsce kończy się powodzeniem. Oczywiście trudno jest wskazać jednoznaczną przyczynę takiego stanu rzeczy, niemniej doświadczenia rynkowe pokazują, że głównymi przeszkodami w skutecznym wdrażaniu tego typu przedsięwzięć jest wciąż niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat partnerstwa w sektorze publicznym oraz brak standaryzacji procedur wyboru partnera prywatnego. Coraz poważniejszym problemem jest również niechęć instytucji finansowych do zaangażowania się w finansowanie projektów PPP. Instytucje te podchodzą z dystansem do wspierania projektów PPP z uwagi na nieznaną mechanizmów funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Oddzielną kwestią jest panująca na rynkach europejskich niepewna sytuacja gospodarcza, która z kolei nie sprzyja angażowaniu kapitału na dłuższy okres czasu, a umowy PPP zawierane są na co najmniej kilkanaście lat.

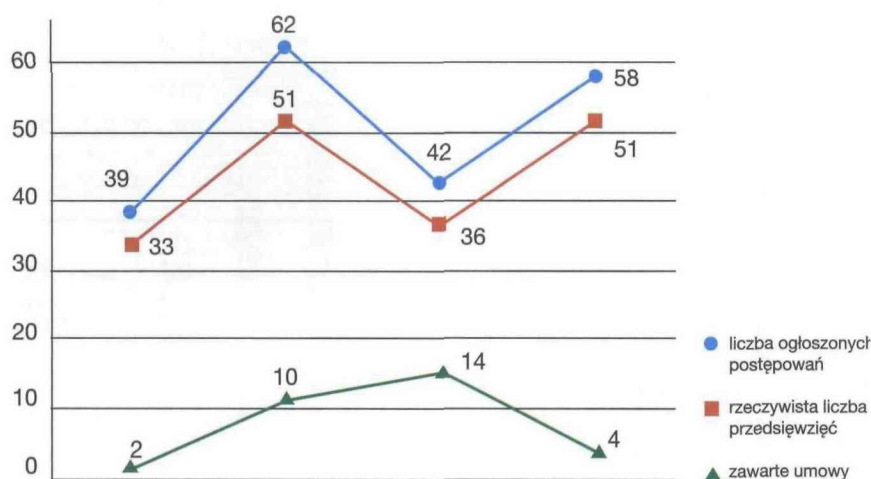
Lokalizacja - małopolskie liderem

W analizowanym okresie największa liczba projektów będących przedmiotem postępowań PPP oraz przewidzianych do realizacji w tej formule zlokalizowana była na terenie województw: małopolskiego - 44, śląskiego - 21, dolnośląskiego - 21, a także mazowieckiego - 19. Najmniejsza zaś w województwach: podlaskim - 5, zachodnio-pomorskim - 4, łódzkim - 4, jak również w świętokrzyskim - 2.

Analizując umiejscowienie projektów PPP w Polsce, można zauważyć, że największa koncentracja tego typu

—Zestawienie liczby ogłoszonych postępowań, rzeczywistej liczby przedsięwzięć oraz zawartych umów

Źródło: opracowanie Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



przedsięwzięć występuje w regionach najlepiej rozwiniętych, m.in. pod względem liczby inwestycji czy stopnia bezrobocia. Także przeciętna wartość przedsięwzięć w tych regionach jest większa niż w pozostałych województwach.

Wśród podmiotów ogłaszających postępowania PPP dominują jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego: gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, powiaty oraz miasta na prawach powiatu - blisko 80 proc. postępowań. Na drugim miejscu pod względem liczby zainicjowanych przedsięwzięć PPP znalazły się m.in. podmioty lecznicze, uczelnie wyższe oraz spółki komunalne - 19 proc.. Na uwagę zasługuje fakt, że projekty partnerskie ogłaszane przez administrację centralną stanowiły jedynie 1 proc. ogólnej liczby postępowań.

Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją projektów PPP w okresie obowiązywania nowych przepisów dowodzą, że tego typu formuła była wykorzystywana zarówno przez małe gminy, m.in. Solec Zdrój, Ustka, Skąpe, Kiszkowo, jak też duże miasta wojewódzkie, takie jak Warszawa, Kraków, Katowice, Szczecin, Poznań. Należy w tym miejscu podkreślić, że wielkość gminy nie determinuje wysokości wartości inwestycji, czego najlepszym przykładem jest Nałęczów, gdzie szacowana wartość projektu budowy Parku Wodnego „Termy Nałęczowskie” wynosiła ok. 80 mln zł.

JAK WYNIKA Z BADANIA „PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE”, MIMO LICZNYCH BARIER, KLIMAT DLA ROZWOJU PPP W POLSCE JEST SPRZYJAJĄCY

PPP W POLSCE

Rozmiar przedsięwzięć PPP

Spośród wszystkich przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zdecydowanie dominują kontrakty o małej wartości, które stanowią ponad połowę całego rynku PPP w latach 2009 – 2012. Niewielka liczba dużych przedsięwzięć, o wartości powyżej 150 mln zł, wiąże się z faktem, iż administracja centralna jak dotychczas nie zdecydowała się na wykorzystanie formuły PPP do realizacji istotnych inwestycji infrastrukturalnych, m.in. w transporcie lub energetyce, a samorządy po prostu na takie przedsięwzięcia nie stać.

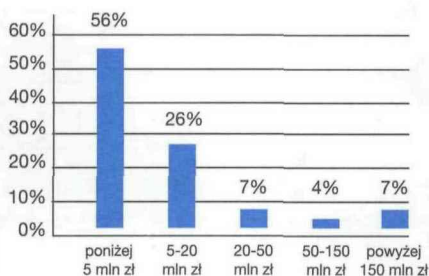
Jeśli chodzi o wielkość realizowanych projektów PPP, podobnie jak w przypadku ogłoszonych postępowań, dominują kontrakty o niewielkiej wartości. Z przeprowadzonych analiz wynika, że wartość podpisanych jak dotychczas umów wynosi niespełna miliard złotych. Co więcej, dużą część tej kwoty stanowią jedynie dwa projekty inwestycyjne. Pierwszym z nich jest przedsięwzięcie „Termy Gostynińskie” o wartości ponad 280 mln zł netto, którego realizacja prawdopodobnie nie dojdzie do skutku z uwagi na utratę dotacji unijnej w wysokości 72 mln zł. Z kolei druga największa co do wartości zawarta umowa PPP, opiewająca na kwotę 240 mln zł, dotyczy budowy nowego obiektu szpitalnego w Żywcu. Realizacja tego projektu wydaje się być bardziej realna, choć na dzień dzisiejszy inwestor wciąż jest na etapie pozyskiwania zewnętrznego kapitału, który pozwoliłby na finansowe zamknięcie inwestycji.

Obszary zastosowania modelu PPP

Duże zróżnicowanie sektorów, w których wykorzystano instrumenty PPP i koncesji, wskazuje, że funkcjonujące od 2009 roku przepisy są elastycznym narzędziem, pozwalającym podmiotom publicznym realizować przedsięwzięcia w wielu obszarach pozostających w sferze użyteczności publicznej. Jest to cecha charakterystyczna dla polskiego rynku PPP, który ciągle jest na etapie poszukiwania optymalnych ścieżek swojego rozwoju i wypracowywania standardów współpracy z sektorem prywatnym. Sytuacja ta znacząco różni się od tej, z którą mamy do czynienia w krajach Europy Zachodniej, gdzie PPP wykorzystywane jest w mniej zróżnicowanym zakresie, głównie w transporcie, ochronie zdrowia, energetyce, jednak przy

— Podział postępowań z uwagi na wartość kontraktu

Źródło: opracowanie Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



GŁÓWNYMI BARIERAMI W ROZWOJU PPP W POLSCE SĄ OGRANICZENIA NATURY FORMALNO-PRAWNEJ ORAZ NIEWYSTARCZAJĄCA WIEDZA NA TEMAT PARTNERSTWA W SEKTORZE PUBLICZNYM

nienporównywalnie większej skali poszczególnych projektów.

W Polsce spośród wszystkich ogłoszonych dotychczas postępowań, blisko 30 proc. dotyczyło przedsięwzięć infrastrukturalnych z przeznaczeniem na działalność sportową lub rekreacyjną oraz kontraktów operatorskich na zarządzanie takimi obiektami. Niestety prawie wszystkie z nich zakończyły się niepowodzeniem – zawarto sześć umów PPP, z czego tylko cztery projekty są w fazie realizacji. Praktyka pokazuje, że głównym problemem w skutecznej realizacji przedsięwzięć w tym sektorze są rozbieżności w oczekiwaniach strony publicznej i prywatnej w odniesieniu do opłacalności tego typu projektów. Skutkuje to trudnościami w uzgodnieniu kwestii zapewnienia finansowania na etapie eksploatacji infrastruktury oraz możliwości przejmowania ryzyka ekonomicznego przez inwestorów prywatnych.

Dużą popularnością w naszym kraju cieszą się również inwestycje parkingowe w ramach PPP, które stanowią 11 proc. wszystkich postępowań. Coraz więcej projektów PPP pojawia się także w sektorze edukacji. Wobec licznych problemów, z jakimi borykają się samorządy przy realizacji zadań oświatowych, to właśnie ów sektor może być w najbliższym czasie jednym z bardziej obiecujących obszarów współpracy publiczno-prywatnej.

Wydaje się także, że w najbliższym czasie intensywniej będą rozwijały się także sektory budownictwa mieszkaniowego, energetyki, gospodarki odpadami oraz sektor drogowy.

Tryby wyboru stosowane w postępowaniach PPP

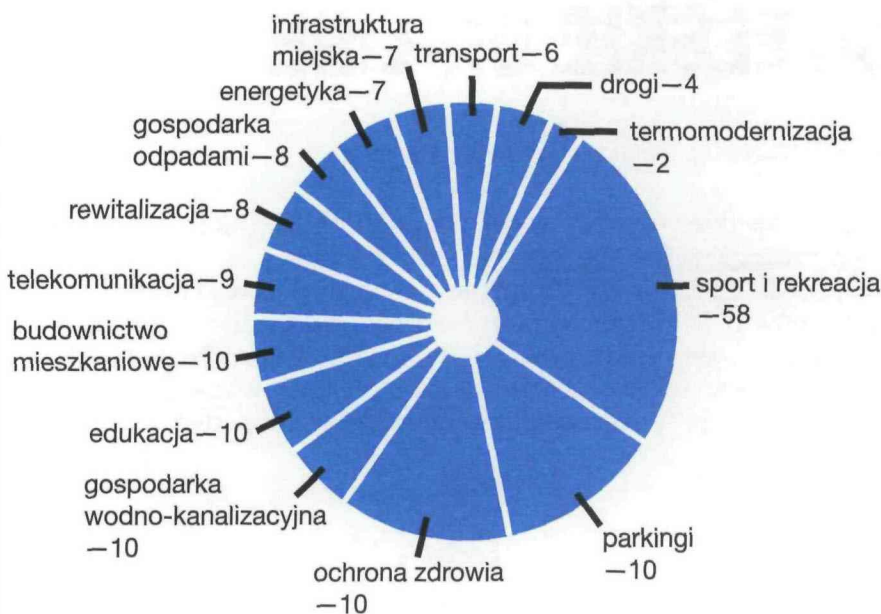
Określenie podstawy prawnej realizacji projektu PPP determinowane jest przede wszystkim podziałem zadań i ryzyk pomiędzy strony umowy o PPP oraz źródłem wynagrodzenia strony prywatnej. W zależności od przyjętego modelu prawno-finansowego projektu, zastosowanie znajdują odmiennie przepisy dotyczące procedury wyboru podmiotu prywatnego – koncesjonariusza lub partnera prywatnego. Mając to na uwadze oraz uwzględniając stosowaną praktykę, należy wyróżnić następujące możliwości wyłaniania podmiotów prywatnych i realizacji projektów PPP:

- 1 — Koncesja na roboty budowlane;
- 2 — Koncesja na usługi;

PPP W POLSCE

—Liczba postępowań PPP wg najpopularniejszych sektorów

Źródło: opracowanie Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



**NA UWAGĘ
ZASŁUGUJE FAKT,
ŻE PROJEKTY
PARTNERSKIE
OGŁASZANE PRZEZ
ADMINISTRACJĘ
CENTRALNĄ
STANOWIŁY JEDYNI
1 PROC. OGOLNEJ
LICZBY POSTĘPOWAŃ**

3 – Partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji na roboty budowlane;
4 – Partnerstwo publiczno-prywatne w trybie Ustawy prawo zamówień publicznych.

Z zebranych danych wynika, że spośród ogólnej liczby 201 postępowań, największa liczba przedsięwzięć przewidziana była do realizacji w formule koncesji na roboty budowlane – 36 proc. postępowań. Rządziej samorządy decydowały się na wybór partnera prywatnego w trybie koncesji na roboty budowlane – 1/4 postępowań, na wybór operatora infrastruktury, tu koncesja na usługi, zdecydowało się 24 proc. zamawiających, a jedynie 15 proc. postępowań przeprowadzonych zostało w trybie PZP.

Podobnie statystyka przedstawia się w przypadku wyboru modelu współpracy w stosunku do ilości zawartych umów PPP. Jak dotychczas, najczęściej zawarto kontraktów koncesyjnych, tu koncesji na usługi, ok. 38 proc. oraz koncesji na roboty budowlane – ok. 22 proc.

Bariery rozwoju i przyszłość PPP w Polsce

W ciągu ostatnich 15. lat na świecie zrealizowano ponad 1200 projektów PPP o łącznej wartości ok. 300 mld euro. W Polsce jednak partnerstwo publiczno-prywatne wciąż nie jest powszechnym instrumentem wykorzystywanym przy

realizacji inwestycji komunalnych. Najlepszym przykładem tego, jak skutecznie wykorzystać potencjał PPP jest Wielka Brytania, w której zawarto ponad 900 umów, gdzie w ciągu ostatnich dziesięciu lat, blisko 25 proc. wszystkich inwestycji stanowiły przedsięwzięcia zrealizowane z udziałem prywatnego kapitału. Dla porównania, w Polsce tego typu projekty stanowią jedynie 2 proc. wszystkich przeprowadzonych inwestycji. Liczby te pokazują, że rynek PPP w Polsce dopiero raczkuje i potrzeba jeszcze wiele pracy, aby zbliżyć się do poziomu europejskich liderów w tym obszarze.

Przyspieszenie rozwoju rynku PPP w Polsce, wymaga przede wszystkim zidentyfikowania barier uniemożliwiających podejmowanie przedsięwzięć partnerskich i przedstawienie metod ich niwelowania. Analiza przeprowadzonych dotychczas postępowań PPP wskazuje, że głównymi barierami w rozwoju tej formy współpracy w Polsce są ograniczenia natury formalno-prawnej, niewystarczająca wiedza na temat partnerstwa w sektorze publicznym oraz utożsamianie w szerokim odbiorze społecznym partnerstwa publiczno-prywatnego z pozyskiwaniem środków z funduszy strukturalnych. Nie można także pominąć kwestii niedostatecznej promocji PPP oraz wciąż niewystarczającego poziomu zaangażowania administracji centralnej w realizację projektów partnerskich.

W szczególności doprecyzowania wymagają przepisy regulujące kwestię wpływu przedsięwzięć PPP na dług publiczny oraz pozyskiwania środków z funduszy europejskich na realizację przedsięwzięcia partnerskiego. W związku z pojawiającymi się coraz częściej inicjatywami zmian w przepisach UPPP należy mieć nadzieję na szybkie uregulowanie problematycznych zagadnień i w rezultacie zlikwidowanie barier prawnych w tym zakresie.

Jak wynika z badania potencjału rynku partnerstwa przeprowadzonego w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pod nazwą „Partnerstwo publiczno-prywatne”, mimo licznych barier, klimat dla rozwoju PPP w Polsce jest sprzyjający. Zebrane w raporcie dane wskazują, że przedstawiciele sfery publicznej w większości mają pozytywne doświadczenia ze współpracy z partnerami prywatnymi. Ponad 85 proc. spośród instytucji publicznych, które miało takie doświadczenia, ocenia je pozytywnie, a 93 proc. jednostek przygotowujących się do realizacji inwestycji wyraża przekonanie, że współpraca sektorów przynosi wymierne korzyści dla obydwu stron. Pozostaje zatem mieć nadzieję, iż w najbliższej perspektywie, PPP ma szansę istotnie rozpowszechnić się w Polsce i przynieść realną zmianę jakościową w sposobie realizacji zadań publicznych. ☺