

D10

INWESTYCJE

To negocjacje stanowią o atrakcyjności partnerstwa w biznesie

Od partnera prywatnego oczekuje się sfinansowania budowy infrastruktury. Musi on posiadać odpowiednią zdolność kredytową lub zapewnić w przedsięwzięciu udział innych inwestorów

To negocjacje stanowią o atrakcyjności

INWESTYCJE | Od partnera prywatnego oczekuje się sfinansowania budowy infrastruktury, w związku z czym musi on posiadać lub zapewnić w przedsięwzięciu udział innych inwestorów

W codziennej praktyce biznesowej przedsiębiorcy współpracujący z sektorem publicznym opierają swoje kontrakty na systemie zamówień publicznych. Samorządy czy inne jednostki publiczne ogłaszają postępowania (najczęściej w formie przetargu nieograniczonego z jedynym kryterium ceny), natomiast firmy składają oferty i zawierają umowy o zamówienia publiczne. Zakres tej współpracy dotyczy zlecenia usług, dostaw czy robót budowlanych i zwykle cechuje się krótkoterminowym charakterem.

Jakie różnice

W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego zasady współdziałania uczestników kontraktu są znacznie bardziej złożone. Między byciem wykonawcą zamówienia publicznego a partnerem strony publicznej w ramach PPP istnieje kilka podstawowych różnic.

Zapewnienie finansowania

Po pierwsze, od partnera prywatnego (lub koncesjonariusza) oczekuje się zwykle sfinansowania budowy infrastruktury, w związku z czym musi on posiadać odpowiednią zdolność kredytową lub zapewnić w przedsięwzięciu udział innych inwestorów. W niektórych przypadkach podmioty publiczne gotowe są do współfinansowania inwestycji, ewentualnie zapewnienia środków pieniężnych z innych źródeł (np. fundusze UE, inne środki zagraniczne, finansowanie z programów krajowych lub wojewódzkich). Wyjątek w tym względzie stanowią postępowania o wybór operatorów obiektów, od których wymaga się przede

wszystkim odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego i stosownego know-how. Konieczność zapewnienia finansowania projektu przez stronę prywatną z jednej strony ogranicza dostęp do przedsięwzięć PPP najmniejszym firmom, z drugiej – wpływa pozytywnie na ich wykonalność. Ponadto, w przypadku małych przedsięwzięć, gwarantuje konkurencyjność postępowania, bo do procedury wyboru partnera zgłosić się może duża liczba podmiotów.

Długotrwałość współpracy

Po drugie, cechą PPP stanowi długofalowy charakter współpracy, który przejawia się w aktywności partnera na etapie eksploatacji infrastruktury. PPP możliwe jest do zastosowania tylko wtedy, gdy projekt przewidyje, że prywatny inwestor będzie utrzymywał lub zarządzał wybudowanym obiektem. Innymi słowy przejmie na siebie odpowiedzialność związaną z dostępnością usług publicznych. Rola przedsiębiorcy może być przy tym zdefiniowana różnie, od zapewnienia odpowiednich standardów technologicznych i jakości infrastruktury aż po pełny proces świadczenia usług na rzecz ostatecznych odbiorców. Podział ten wynika często z rodzaju inwestycji będącej przedmiotem PPP. Np. w przypadku remontu dróg gminnych naturalnym obowiązkiem partnera jest utrzymanie określonego odcinka drogi w odpowiednim stanie technicznym. Z kolei w ramach budowy parkingu podziemnego najczęściej do zadań inwestora należeć będzie także pobieranie opłat za parkowanie i zarządzanie obiektem. Część inwestycji publicznych może być także realizowana w obu tych modelach (np. budowa

szkół czy szpitali, gdzie partner prywatny może, choć nie musi, świadczyć usługi edukacyjne lub medyczne, co zależy od koncepcji projektu i ustaleń ze stroną publiczną).

Jakość, poziom, efektywność

Po trzecie wreszcie, zasady wyboru partnera opierają się w przeważającej części na kryteriach pozacennowych, związanych z jakością, poziomem stosowanych technologii, efektywnością wykorzystania infrastruktury, doświadczeniem czy zasobami. Przyzwyczajeni do „zmory” najniższej ceny przedsiębiorcy w przypadku PPP mogą wykazać się znaczną inwencją w zakresie koncepcji realizacji projektu. Ustawodawca zaproponował bowiem otwarty katalog kryteriów wyłaniania partnerów prywatnych, co umożliwia dokonanie wyboru partnera z uwzględnieniem specyfiki konkretnego przedsięwzięcia. Podejście takie stanowi zdedykowaną przegawę PPP nad tradycyjnymi sposobami współpracy z sektorem publicznym.

Wspólna cecha to otwarta procedura

Różnic między PPP a klasycznymi zamówieniami publicznymi jest naturalnie o wiele więcej. Natomiast cechą wspólną stanowi z pewnością konieczność zapewnienia konkurencyjnego dostępu do zamówienia, czyli otwartej procedury wyboru inwestora prywatnego w ramach PPP.

Interes jak każdy

Dla przedsiębiorcy PPP to biznes jak każdy inny, tyle że kontrahentem firmy będzie zawsze podmiot publiczny (ewentualnie np. spółka komunalna czy inna publiczna jednostka organizacyjna). Z punktu widzenia przedsiębiorcy partnerstwo publiczno-prywatne może być traktowane jako typowy biznes z samorządem lub innymi podmiotami sektora finansów publicznych. Przedmiotem kontaktów PPP są bowiem niemal wszelkie zadania publiczne realizowane przez ten sektor oraz towarzyszące im usługi komercyjne **▶ patrz ramka**.

Źródło wynagrodzenia inwestorów prywatnych stanowi eksploatacja infrastruktury – czy to przez jej utrzymanie (płatności od podmiotu publicznego), zarządzanie i świadczenie usług publicznych (płatności od użytkowników obiektów), czy różnorodne modele mieszane.

W zależności od konkretnego przedsięwzięcia partnerami prywatnymi (lub koncesjonariuszami) mogą być zatem zarówno firmy budowlane, inwestorzy instytucjonalni, jak też dostawcy posiadający odpowiednie zaplecze finansowe.

Także podwykonawcy

Warto dodać, że oprócz możliwości uzyskania statusu partnera dla wielu przedsiębiorców projekty PPP stanowią okazję do uczestniczenia w nich jako podwykonawcy. W przypadku mniejszych przedsięwzięć istotną rolę odegrać mogą także lokalni doradcy, projektanci, instytucje finansowe, ubezpieczyciele.

Partnerstwo publiczno-prywatne to dobry i względnie stabilny biznes zarówno dla przedsiębiorców, jak też – w pewnych przypadkach – strony publicznej. Naturalnie, jak każdy biznes, obarczony jest ryzykiem działalności gospodarczej, a rentowność przedsięwzięcia zależy od ekonomicznych i prawnych uwarunkowań jego realizacji w ramach PPP.

Uwaga! Praktyka wskazuje, że PPP najlepiej sprawdza się na razie na poziomie lokalnym. Jest to dobra wiadomość dla mniejszych i średnich przedsiębiorstw, które myślą o podjęciu współpracy z sektorem publicznym w tej formie.

Przedsiębiorca sam proponuje

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorca zainteresowany współpracą w ramach PPP zainicjował pierwszy kontakt z podmiotem publicznym. Podobna inicjatywa jest zresztą dobrze widziana w samorządach. Niezobowiązujące spotkania, w trakcie których prezentowane są pomysły i koncepcje wspólnych przedsięwzięć, nie należą obecnie do rzadkości. Trzeba przy tym pamiętać, że jeśli propozycja strony prywatnej spotka się z zainteresowaniem, nie może być to powodem faworyzowania tego przedsiębiorcy w trakcie postępowania PPP, co wprost wynika z przepisów obu ustaw regulujących zasady wyboru inwestorów prywatnych. Dla firmy będącej pomysłodawcą projektu PPP nie jest to z pewnością sytuacja komfortowa. Zasady konkurencyjnego dostępu do zamówień publicznych i koncesji narzucają bowiem konieczność przeprowadzenia otwartej procedury wyboru inwestorów w ramach PPP. Tym samym nie jest możliwe dogadanie się przedsiębiorcy np. z gminą w celu zrealizowania wspólnego

• JAKIE OBIEKTY I JAKIE USŁUGI

Przykładowe umowy o PPP i koncesję, zawarte dotychczas pomiędzy przedsiębiorcami i samorządami, obejmują m.in.

- przebudowę drogi gminnej;
- budowę i wyposażenie obiektu szpitalnego;
- obsługę przewozów w transporcie zbiorowym;
- termomodernizację kompleksu budynków oświatowych;
- budowę kompleksu rekreacyjno-sportowego;
- prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;
- budowę parkingu podziemnego wraz z myjnią samochodową;
- rewitalizację budynku związanego z prowadzeniem działalności kulturalnej;
- uruchomienie linii przewozów dzieci do szkół;
- budowę kotłowni na biomasę;
- przebudowę obiektu na potrzeby zakładu opiekuńczo-leczniczego;
- budowę kompleksu basenów wykorzystujących wody termalne;
- budowę cmentarza wraz z obiektem ceremonialnym i spoielarnią;
- obsługę zbiorczego punktu gromadzenia odpadów;
- zarządzanie krytą pływalnią;
- budowę szpitala powiatowego.

Ponadto w toku przygotowania lub realizacji procedury wyboru partnera prywatnego są dziesiątki projektów związanych także z sektorami takimi, jak: sport i rekreacja, infrastruktura drogowa, transport publiczny, gospodarka wodno-ściekowa, rewitalizacja, mieszkalnictwo, turystyka, ochrona zdrowia, edukacja, kultura. Przedsięwzięcia PPP mogą przy tym polegać zarówno na budowie i finansowaniu infrastruktury, jak też wyłącznie na zarządzaniu obiektami komunalnymi. ■

projektu. Pomimo tego w pewnych przypadkach firma inicjująca PPP znajdować się będzie w uprzywilejowanej sytuacji faktycznej. Stanie się tak wówczas, gdy partner prywatny dysponował będzie wkładem własnym, takim jak nieruchomości, na której ma być przeprowadzana inwestycja, wyjątkowe know-how lub zasoby, czy w odniesieniu do działalności twórczej lub artystycznej. Tego typu sytuacje należą jednak do rzadkości. Znaczenie częściej – szczególnie na poziomie lokalnym – mamy do czynienia z inicjowaniem projektu przez gminę lub lokalnego przedsiębiorcę, którzy dostrzegają obopólne korzyści z wdrożenia danego projektu. Wówczas takie wstępne, mniej formalne rozmowy skutkują czasem ogłoszeniem postępowania PPP. Bywa, że wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu składa – jako jedyny – właśnie ten przedsiębiorca. Sytuacja taka kilkakrotnie miała już miejsce w skromnej polskiej praktyce PPP. Naturalnie firma taka nie ma gwarancji, że do procedury wyboru partnera nie zgłoszą się także inne podmioty zainteresowane udziałem w projekcie. Niemniej lokalny charakter i zwykle niewielka skala przedsięwzięcia powodują, że na takim rynku faktyczna konkurencja jest mocno ograniczona.

Definiowanie projektu

Warto podkreślić, że udział potencjalnych partnerów pry-

watnych (lub koncesjonariuszy) na etapie definiowania projektu jest nie do przecenienia. Podmiot publiczny, dysponując jedynie ogólną wizją i koncepcją określonego przedsięwzięcia, często nie zdaje sobie sprawy z uwarunkowań technicznych, ekonomicznych, środowiskowych czy prawnych, które determinują wykonalność i zasady eksploatacji infrastruktury. Kontakt z przedsiębiorcami przed ogłoszeniem postępowania PPP lub sporządzeniem analiz przedrealizacyjnych wydaje się zatem nieodzowny.

Uwaga! Należy jednak pamiętać, aby wszelkie kontakty z przedstawicielami sektora publicznego odbywały się w siedzibie i w godzinach pracy jednostek publicznych.

Charakter postępowania

Niewątpliwie zasady wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza różnią się od typowych zamówień publicznych. Wynika to przede wszystkim z negocyjacyjnego charakteru postępowania i czasu jego trwania.

Bez względu na podstawę prawną wyboru inwestora procedura jest podobna i obejmuje trzy główne elementy:

- złożenie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu,
- proces negocyjacyjny oraz
- złożenie ofert końcowych.

• ZDANIEM AUTORA

Rafał Cieślak

wspólnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



To od przebiegu negocjacji umów PPP zależy, który z partnerów weźmie na siebie ryzyko m.in. budowy, finansowania, dostępności, popytu, polityczne, regulacyjne, makroekonomiczne, podatkowe. I w tym zakresie znowu należy odwołać się do praktyki gospodarczej, każdy biznes nieuchronnie wiąże się bowiem z określonymi zagrożeniami. W tym właśnie tkwi jego natura, której nie da się uniknąć także w przypadku PPP. Można stwierdzić, że PPP powinno uwzględniać zarówno interesy podmiotu publicznego, jak też partnera prywatnego. Z punktu widzenia przedsiębiorców może być bardzo atrakcyjną formą długofalowej współpracy z sektorem publicznym, i to zarówno na poziomie lokalnym, jak też w przypadku dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. ■

partnerstwa

odpowiednią zdolność kredytową

W pierwszym etapie strona publiczna w sposób ogólny określa parametry i funkcjonalności planowanego przedsięwzięcia oraz kryteria dostępu do negocjacji. Co istotne, na tym etapie przedsiębiorcy nie muszą składać dokumentów potwierdzających zdolność do wykonania przedsięwzięcia, w większości opierając się na stosownych oświadczeniach. Celem pierwszego etapu jest wyselekcjonowanie odpowiedniej liczby potencjalnych inwestorów, z którymi prowadzone będą negocjacje warunków realizacji przedsięwzięcia. Naturalnie w przypadku gdy do postępowania zgłosi się tylko jeden partner, jest ono kontynuowane. Następnie z inwestorami prowadzone są wszechstronne negocjacje, których zadaniem jest ustalenie wszelkich kwestii technicznych, finansowych, prawnych, organizacyjnych i innych związanych z realizacją projektu.

Uwaga! Negocjacje te zazwyczaj nie ograniczają się do jednego czy dwóch spotkań. W przypadku projektów skomplikowanych trwać mogą wiele miesięcy.

Ostateczna wersja specyfikacji

Po ich zakończeniu strona publiczna tworzy ostateczną wersję specyfikacji istotnych warunków zamówienia i nadaje wagę kryteriom oceny ofert. Zdecydowaną przewagę procedury negocjacyjnej stanowi możliwość przedstawienia przez firmy własnej koncepcji wykonania projektu i zarządzania powstałą infrastrukturą.

Podczas negocjacji podmiot publiczny dowiaduje się także od przedsiębiorców, czy przyjęte wstępnie zasady współpracy okażą się atrakcyjne dla prywatnych inwestorów. Jeżeli nie, może zmodyfikować swoje oczekiwania.

Oferty inwestorów

Dopiero na podstawie zaproszenia do składania końcowych ofert inwestorzy – analogicznie do klasycznych zamówień publicznych – przedkładają pełną dokumentację na potwierdzenie spełniania warunków i kryteriów udziału w postępowaniu PPP.

Wreszcie umowa

Z wybranym partnerem podpisywana jest umowa, której warunki były omawiane na etapie negocjacji. W odróżnieniu od typowych przetargów nieograniczonych w ramach PPP nie stosuje się wzorców umownych, a postanowienia kontraktu są współtworzone przez przyszłych partnerów. Z uwagi na wieloletni charakter kontraktów PPP i obszerny zakres zadań partnerów umowy te zazwyczaj są dosyć rozbudowane.

Pozacenowe kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty – podobnie jak procedura negocjacyjna – mają oczywiście wpływ na czas trwania postępowania.

Uwaga! Na podstawie dotychczasowej praktyki można wskazać, że – w zależności od konkretnego przypadku – postępowania PPP trwały od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy.

–Rafał Cieślak

♦TYLE BEZPIECZEŃSTWA, ILE PRZEJRZYSTOŚCI

Truizmem jest stwierdzenie, że każda legalna współpraca sektora publicznego z prywatnym jest bezpieczna. Tymczasem wciąż pojawiają się głosy, że PPP obarczone jest dużym ryzykiem korupcji lub innego rodzaju nieprawidłowości. Z pewnością nie ułatwia to zadania ani stronie publicznej, która zanim podejmie decyzję o wdrażaniu projektów PPP, musi liczyć się z tego typu podejrzeniami, ani też podmiotom prywatnym, które nie chcą uczestniczyć w projektach niestabilnych politycznie. W związku z tym należy jasno podkreślić, że w dotychczasowej praktyce nie zdarzyło się jeszcze, aby podmiot publiczny lub prywatny popełnił przestępstwo czy naruszył dyscyplinę finansów publicznych w związku z realizowanym projektem PPP. Oczywiście nie można wykluczyć tego typu sytuacji w przyszłości, ale z uwagi na swoiste odium ciężące na PPP przejrzystość takich postępowań stanowi obecnie priorytet podmiotów publicznych. Ewentualne nieprawidłowości wynikać mogą raczej z nieumiejętności stosowania nowych przepisów o PPP przez podmioty uczestniczące w postępowaniach niż z zamiaru faworyzowania niektórych przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zwracają także uwagę na ryzyko polityczne, jakie wiąże się ze współpracą z sektorem publicznym. Kadencyjność władz publicznych nie powinna mieć bowiem wpływu na zasady współpracy w ramach zawartej umowy PPP. Ryzyko to obarcza stronę publiczną, a warunki kontraktu publiczno-prywatnego zawsze zawierają postanowienia odnoszące się do tego problemu. ■