

Partnerstwo publiczno-prywatne: jak zwiększyć szanse firmy na projekt

INWESTYCJE | PPP to szczególna postać zamówienia publicznego. W odróżnieniu od zleceń na roboty budowlane, dostawy lub usługi, współpraca w ramach partnerstwa wymaga od przedsiębiorców większego zaangażowania.

RAFAL CIEŚLAK

W ramach PPP przedsiębiorca odpowiedzialny jest zazwyczaj za zaprojektowanie, budowę i sfinansowanie robót budowlanych, a na etapie eksploatacji obiektu – za jego utrzymanie techniczne, zarządzanie lub świadczenie innego rodzaju usług. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia stanowiącego przedmiot PPP wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z przychodów czerpanych z gospodarowania obiektem lub też bezpośrednio od strony publicznej. Dopuszczalne są także mieszane formy wynagrodzenia.

Dla kogo to wszystko

Jak wynika z powyższego, PPP nie jest dostępne dla wszystkich przedsiębiorców zainteresowanych współpracą z sektorem publicznym. Warunki udziału w postępowaniach PPP są zwykle znacznie bardziej restrykcyjne niż w przypadku zamówień tradycyjnych, a to z uwagi na wspomniany wyżej szeroki zakres zadań wykonawcy i konieczność zapewnienia finansowania całości lub określonej części budowy. Z drugiej strony, specyfika polskiego rynku PPP polega na realizacji głównie mniejszych przedsięwzięć, w związku

” Droga do zawarcia umowy PPP wiedzie przez otwartą, przejrzystą i konkurencyjną procedurę

z czym dostępność takich zamówień dla potencjalnych wykonawców jest znacząca. Należy także pamiętać, że umowy o PPP zawierane są na 15–30 lat, co stanowi może dla wykonawców realną korzyść biznesową. Ponadto, jak wynika z analizy rynku, w postępowaniach PPP bierze udział wciąż stosunkowo niewielka liczba przedsiębiorców, w związku z czym nastawienie na takie projekty stanowi źródło przewagi konkurencyjnej nad innymi wykonawcami zamówień publicznych. W PPP realizuje się w Polsce obecnie ponad 70 projektów w takich sektorach, jak np. sport i rekreacja, rewitalizacja, efektywność energetyczna, obiekty kubaturowe, transport, gospodarka wodno-ściekowa i gospodarka odpadami, infrastruktura teleinformatyczna, parkingi miejskie i inne, a zainteresowanie rynku tego typu przedsięwzięciami stale rośnie.

Ramy współpracy w projektach PPP określają przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-pry-

watnym (ustawa PPP), a także ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (ustawa o koncesjach) oraz ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ustawa p.z.p.).

Kto inicjuje

Po pierwsze warto pamiętać, że co do zasady, jak w każdym zamówieniu publicznym, za przygotowanie projektu PPP odpowiada podmiot publiczny i to on jest inicjatorem realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Nieobowiązująca już ustawa o PPP z 2005 r. przewidywała, że podmiot zainteresowany realizacją określonego przedsięwzięcia w ramach PPP może zgłosić taką propozycję stronie publicznej (przy czym w trakcie postępowania o wybór partnera prywatnego nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany). Aktualna ustawa PPP nie przewiduje wprawdzie takiej możliwości, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorca zwrócił się do strony publicznej (np. gminy, instytucji kultury, spółki komunalnej) z podobną inicjatywą.

Podmiot publiczny nie ma oczywiście obowiązku odnieść się do takiej propozycji, choć z praktyki wynika, że często można liczyć tu na otwartość władz publicznych. W końcu to inwestor stanowi zwykle źródło kapitału i pomysłów, a w efekcie – nowych usług i miejsc pracy na lokalnym rynku. Należy podkreślić, że nawet jeśli propozycja strony prywatnej spotka się z zainteresowaniem, to podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie może być to powodem faworyzowania takiego przedsiębiorcy w trakcie postępowania. Jak dowodzą liczne przykłady postępowań PPP w Polsce, w przypadku niewielkich projektów często można spotkać się z inicjowaniem ich przez lokalnego przedsiębiorcę, który dostrzega obopólne korzyści z realizacji projektu. Zdarzają się i sytuacje odwrotne, gdy podmiot publiczny próbuje zainteresować miejscowe firmy przygotowywanym projektem PPP.

Takie wstępne rozmowy i analizy skutkują czasem ogłoszeniem postępowania PPP, w którym bierze udział niewielka liczba podmiotów. Wynika to z lokalnego charakteru przedsięwzięcia, jego niewielkiej skali i w związku z tym – braku faktycznej konkurencji w ubieganiu się o zawarcie umowy ze stroną publiczną.

Czy warto brać udział w festach

W przypadku większych projektów dobrą praktyką podmiotu publicznego (stosowaną zresztą coraz częściej w Polsce) jest poprzedzenie ogłoszenia o postępowaniu PPP przeprowadzeniem tzw. testów rynkowych.

Celem testów jest skonfrontowanie założeń projektu przyjętych przez podmiot publiczny z uczestnikami rynku PPP. Do udziału w testach zaprasza się potencjalnych wykonawców, a także instytucje finansowe, przy czym zazwyczaj strona publiczna lub jej doradcy dokonują względnie swobodnego doboru podmiotów, do których wysyłane są zaproszenia do udziału w testach. Na rzecz przeprowadzenia testów rynek podmiot publiczny sporządza tzw. memorandum informacyjne projektu (lub podobny dokument), w którym prezentowane są podstawowe informacje na temat planowanego przedsięwzięcia, wstępny podział zadań i ryzyk, oczekiwania w stosunku do partnerów prywatnych, zakładane źródła wynagrodzenia partnera prywatnego etc. Oprócz memorandum przygotowywana jest ankietna projektu, za której pomocą potencjalni partnerzy mogą wypowiedzieć się co do istotnych kwestii związanych z przedsięwzięciem. Najczęściej memorandum informacyjne z ankietą dostępne są na stronie internetowej podmiotu publicznego. W przypadku większych projektów zamawiający organizują spotkania z inwestorami prywatnymi, konferencje poświęcone projektom PPP etc.

Nie ulega wątpliwości, że – o ile nadarzy się okazja – przedsiębiorca zainteresowany PPP powinien brać udział w testach rynkowych. Dzięki przekazywanym stronie publicznej uwagom i propozycjom może realnie wpłynąć na planowany projekt, w tym na jego zakres, założenia biznesowe, model współpracy. Zdarza się, że po przeprowadzeniu testów rynek podmiot publiczny dokonuje modyfikacji założeń przedsięwzięcia, zwiększając szanse na zainteresowanie rynku projektem przez dopasowanie go do możliwości i potrzeb wykonawców, a w efekcie – szanse na jego realizację.

Gdzie szukać informacji

Droga do zawarcia umowy PPP wiedzie przez otwartą, przejrzystą i konkurencyjną procedurę. W zależności od założonej konstrukcji wynagrodzenia partnera prywatnego (źródłem wynagrodzenia mogą być płatności od użytkowników infrastruktury, budżet podmiotu publicznego lub formy mieszane) wybór partnera prywatnego następuje w ramach przepisów ustawy o koncesjach lub ustawy o zamówieniach publicznych. Bez względu na podstawę prawną wyboru prywatnego podmiotu ogłoszenie o koncesji (lub o zamówieniu publicznym) zamieszczane jest w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej lub w krajowym Biuletynie Zamówień Publicznych. Internetową wersją Suplementu jest Tenders Electronic Daily (TED). Oferuje on bezpłatny dostęp do ogłoszeń o zamówieniach pu-

♦ **ZDANIEM EKSPERTA**

Rafał Cieślak

radca prawny
Kancelaria Doradztwa
Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz



Przedsiębiorcom biorącym udział w postępowaniach PPP należy uzmysłowić, że nawet najlepiej wynegocjowane warunki współpracy nie dają gwarancji uzyskania zamówienia i skutecznej realizacji projektu. O wyborze oferty najkorzystniejszej w przypadku PPP nie decyduje bowiem wyłącznie cena. Zgodnie z ustawą PPP obowiązkowymi kryteriami wyboru są także: podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego oraz terminy i wysokość płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego (o ile są przewidziane). Z kolei ustawa o koncesjach w ogóle nie narzuca stronie publicznej określonych kryteriów oceny ofert. W praktyce do najczęściej spotykanych należą m.in.: termin wykonania robót budowlanych, okres, na jaki zostanie zawarta umowa, upusty cenowe na usługi świadczone przez partnera prywatnego, a także przejęcie przez stronę prywatną różnych rodzajów ryzyka. Oznacza to, że w przypadku PPP przedsiębiorcy konkurują między sobą nie tylko ceną, ale też innymi parametrami oferty mającymi istotne znaczenie z punktu widzenia długofalowej współpracy w ramach umowy o PPP. Nie mniej istotny element negocjacji i oferty to kwestia finansowania projektu. Pamiętajmy, że bez pozyskania kredytu z banku przez partnera prywatnego zwykle nie jest możliwe zrealizowanie przedsięwzięcia PPP. Dlatego warto już na wstępnym etapie postępowania prowadzić równoległe rozmowy z instytucjami finansowymi, konsultować z nimi dokumenty i uzgadniać warunki finansowania projektu. Złożenie zwycięskiej oferty umożliwi oczywiście zawarcie umowy o PPP i rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia. Wykonawcy, którzy stwierdzą naruszenie przez stronę publiczną przepisów proceduralnych na poszczególnych etapach wyboru partnera prywatnego, mogą skorzystać z przysługujących im środków odwoławczych. Pomimo że PPP z pewnością nie należy do procedur łatwych, to jednak korzyści z zawierania wieloletnich kontraktów publiczno-prywatnych z pewnością rekompensują wysiłek włożony w uczestnictwo w postępowaniu PPP. Przedsiębiorcom zainteresowanym realizacją wspólnych projektów z sektorem publicznym polecam także lekturę szczegółowych raportów dotyczących rynku PPP w Polsce dostępnych na stronie internetowej: www.kdg.waw.pl.

blicznych i koncesjach w Unii Europejskiej, Europejskim Obszarze Gospodarczym i innych. TED jest aktualizowany na bieżąco, daje też możliwość wyszukiwania ogłoszeń według poszczególnych krajów, regionów, branż etc. Co istotne, dokumenty publikowane są w językach urzędowych UE, zatem polscy przedsiębiorcy mogą uzyskać dzięki nim dostęp do podstawowych informacji o planowanych zamówieniach nie tylko w Polsce, ale też za granicą. W TED zamieszcza się ogłoszenia o zamówieniach o wartości powyżej tzw. progów unijnych. Z kolei zamówienia o niższej wartości ogłasza się w Biuletynie Zamówień Publicznych dostępnym ze strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. Na stronie www.uzp.gov.pl można również uzyskać wiele przydatnych informacji i dokumentów związanych z systemem zamówień publicznych w Polsce i Unii Europejskiej. Ponadto dostęp do ogłoszeń o zamówieniach i koncesjach można uzyskać w wielu portalach, bazach zamówień publicznych i innych źródłach komercyjnych.

Skuteczne negocjacje

Procedura wyboru partnera do realizacji wspólnego przedsięwzięcia prowadzona jest na podstawie ustawy PZP albo ustawy o koncesjach. Pomimo że regulacje te wykazują w stosunku do siebie istotne różnice, mają również wiele cech wspólnych. Dwie najważniejsze to dwustopniowa procedura wyboru wykonawcy oraz co do zasady negocjacyjny charakter postępowania. W odróżnieniu od klasycznych przetargów w przypadku PPP w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu

(lub o koncesji) składa się nie ofertę, ale wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (lub o zawarciu umowy koncesji). Na tym etapie strona publiczna nie żąda jeszcze wniesienia wadium. Podmioty, które spełnią warunki wskazane w ogłoszeniu, zapraszane są do drugiego etapu procedury – negocjacji. Jeżeli wybór wykonawcy następuje w ramach ustawy PZP, strona publiczna może dodatkowo dokonać dalszej selekcji wykonawców, ograniczając ich liczbę do trzech lub pięciu (w zależności od wartości zamówienia).

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszą częścią procedury są negocjacje. W toku negocjacji podmiot publiczny przedstawia zwykle projekty określonych dokumentów (np. umowa o PPP, program funkcjonalno-użytkowy, specyfikacje techniczne), a przedsiębiorcy przedstawiają własne propozycje określonych rozwiązań. Negocjacje mogą dotyczyć wszelkich aspektów przyszłej współpracy, w tym zagadnień prawnych, podatkowych, finansowych, technicznych, technologicznych, organizacyjnych. To od zdolności zespołu negocjacyjnego danego przedsiębiorcy i otwartości na proponowane rozwiązania ze strony podmiotu publicznego zależy, jaki kształt ostatecznie przybierze specyfikacja istotnych warunków zamówienia (lub opis warunków koncesji), przekazywane podmiotom uczestniczącym w negocjacjach po ich zakończeniu. Ustawodawca nie wskazuje przy tym czasu, w którym procedura negocjacyjna powinna zostać przeprowadzona. Jak dowodzi praktyka, należy się tu liczyć z okresem od kilku do nawet kilkunastu miesięcy. ©

– Rafał Cieślak