

Nadzieje w PPP

CZĘŚĆ II



Rafał Cieślak

Kontynuujemy prezentację raportu o PPP w sporcie i turystyce, przygotowanego przez **Kancelarię Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz**.

Procedura wyboru podmiotów prywatnych

Określenie podstawy prawnej realizacji projektu PPP (u.p.p.p. lub u.k.r.b.u.) 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 odmienne przepisy dotyczące procedury wyboru podmiotu prywatnego (koncesjonariusza lub partnera prywatnego).

Tryby wyboru stosowane w postępowaniach PPP

Biorąc pod uwagę przepisy u.p.p.p. oraz u.k.r.b.u. oraz stosowaną praktykę, wyróżnić można następujące możliwości wyłaniania podmiotów prywatnych i realizacji projektów PPP:

- ▣ koncesja na roboty budowlane,
- ▣ koncesja na usługi,
- ▣ partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji na roboty budowlane,
- ▣ partnerstwo publiczno-prywatne w trybie PZP.

Jak wynika z wykresu nr 1, ponad połowa przedsięwzięć przewidziana była do realizacji w formule koncesji na roboty budowlane (łącznie 26 postępowań). Koncesja na usługi występowała siedmiokrotnie. Tylko w przypadku jednego przedsięwzięcia, spośród wszystkich ogłaszanych więcej niż jeden raz, nastąpiła zmiana formuły z PPP w trybie koncesji na koncesję na roboty budowlane. Miało to miejsce w projekcie „Termy Warmińskie”.

Warunki udziału w postępowaniach

Analiza ogłoszeń w postępowaniach PPP umożliwiła dokonanie zestawienia poszczególnych warunków udziału w tych postępowaniach. Oprócz formalnych kryteriów dopuszczających do udziału w postępowaniu, na uwagę zasługują warunki dotyczące zdolności ekonomicznej i technicznej inwestorów prywatnych.

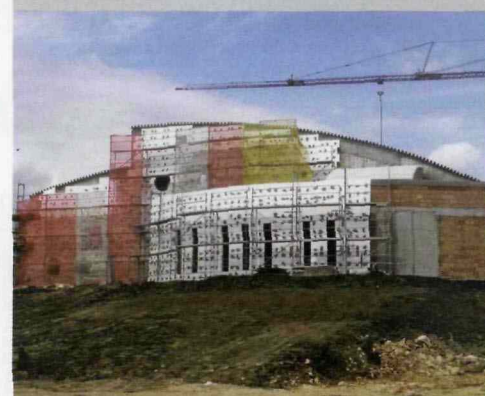
▣ Zdolność ekonomiczna

Najczęściej stosowanym warunkiem o charakterze ekonomicznym była zdolność podmiotu do sfinansowania przedsięwzięcia (w całości lub

w części – w zależności od konkretnego projektu), wyrażona koniecznością posiadania odpowiednich środków finansowych lub zdolności kredytowej. W każdym z 48 ogłoszeń znalazły się postanowienia wprowadzające w stosunku do podmiotu prywatnego wymóg posiadania zdolności do finansowania realizacji przedsięwzięcia. W 36 ogłoszeniach wymóg ten został określony w postaci konkretnej wartości w złotych polskich. W 12 pozostałych ogłoszeniach sprecyzowano go jako zdolność finansową do realizacji przedsięwzięcia w zależności od złożonej oferty.

Innym, często występującym, kryterium było posiadanie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Taki wymóg zastosowano w 21 postępowaniach.

Pozostałe kryteria odnosiły się do sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw, uwzględniając przede wszystkim



Jednym z przedsięwzięć realizowanych w formule PPP jest kompleks basenów w Solcu-Zdroju

Analiza prezentowanych danych prowadzi do podstawowego wniosku o niedostatecznym wykorzystaniu formuły PPP do rozwoju rynku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej w Polsce oraz niskiej efektywności ogłaszanych postępowań PPP.

kim osiągnięcie w okresie poprzedzającym (najczęściej 3 lat) odpowiedniego poziomu przychodów, zysku lub kapitałów własnych. Takie kryteria zastosowano w 15 postępowaniach.

❑ Zdolność techniczna

Najczęściej stawianym warunkiem technicznym udziału w postępowaniach PPP było posiadanie odpowiedniego doświadczenia w realizacji prac budowlanych o zakresie podobnym do inwestycji będącej przedmiotem postępowania. Takie postanowienia znalazły się w 31 postępowaniach. Najczęściej brany pod uwagę okresem było 5 lat poprzedzających datę ogłoszenia postępowania PPP.

W 19 postępowaniach wymagano wykazania odpowiedniego potencjału kadrowego, weryfikowanego poprzez oświadczenie o dysponowaniu osobami o określonych kwalifikacjach (najczęściej kierownika budowy, projektanta).

W przypadku 8 innych postępowania wymagania określone zostały w sposób ogólny, jako „prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej swoim zakresem przedmiot o charakterze podobnym jak przedmiot postępowania” lub „zdolność dysponowania potencjałem technicznym do wykonania umowy”.

W jednym projekcie podmiot publiczny wymagał od partnera prywatnego, aby dysponował (poprzez uzyskanie koncesji na wydobywanie wód podziemnych lub poprzez porozumienie z podmiotem lub podmiotami posiadającymi taką koncesję) leczniczymi wodami mineralnymi z istniejących na terenie gminy uzdrowiskowych wód podziemnych, które zasilać będą kompleks mineralnych basenów.

Uwagę zwraca fakt, iż tylko w przypadku 14 postępowania zawarte zostało kryterium dotyczące doświadczenia w eksploatacji obiektów, wyrażone jako dysponowanie osobą zarządcy nieruchomości lub posiadanie doświadczenia w zarządzaniu nieruchomościami.

W jednym z ogłoszeń o koncesji na usługi podmiot publiczny określił szczegółowe wymagania dotyczące doświadczenia zdobytego w poprzednich latach (zarządca powierzchnia, licz-

ba miejsc w obiektach, liczba zorganizowanych imprez).

Kryteria oceny ofert

Analiza wszystkich 48 ogłoszeń wykazała, że kryteriami najczęściej brany pod uwagę przy ocenie składanych ofert była długość okresu eksploatacji/ umowy (56,5%), termin wykonania prac budowlanych (52,1%), wysokość, rodzaj, terminy świadczeń oczekiwanych od partnera publicznego (52,1%) oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem (43,8 %).

Istotnymi kryteriami oceny ofert były także:

- ❑ cena, rozumiana jako bilans wynagrodzenia partnera prywatnego,
- ❑ podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy partnerami,
- ❑ funkcjonalność obiektu, jakość, parametry techniczne, poziom oferowanej technologii, koszt utrzymania

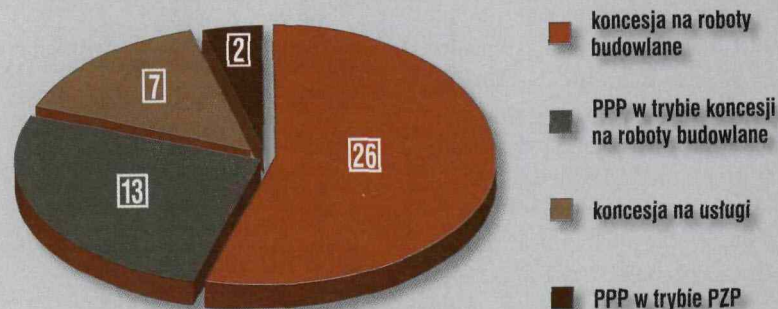
Podstawowy problem stanowi rozbieżność oczekiwań strony publicznej i prywatnej w odniesieniu do opłacalności projektów w analizowanym sektorze.

nia infrastruktury.

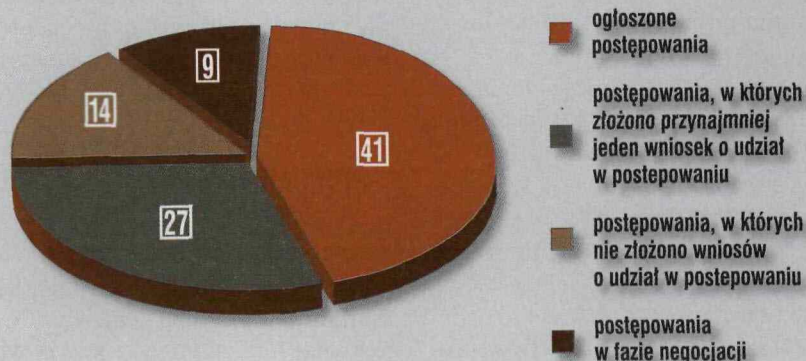
W przypadku 7 postępowania podano wagi procentowe odpowiadające kryteriom już na etapie ogłoszenia. Wartości nadane poszczególnym kryteriom wskazują, że w większości przedsięwzięć najkorzystniej punktowane są te oferty, które zakładają jak najmniejszy udział finansowy podmiotu publicznego. Należy także zwrócić uwagę, że w 18 postępowaniach podmiot publiczny przewidywał możliwość partycypacji finansowej w przedsięwzięciu. W przypadku jednego



Wykres 1. Ogłoszenia o postępowaniach w podziale na rodzaj PPP



Wykres 2. Analiza statusu ogłoszonych postępowania PPP



przedsięwzięcia podmiot publiczny przewidział przeniesienie prawa własności (lub ustanowienie użytkownika wieczystego) części terenu oraz obiektów na partnera prywatnego.

Okres trwania umowy

Planowany okres trwania umowy o PPP stanowił kryterium wyboru partnera prywatnego w ponad połowie analizowanych ogłoszeń, co wskazuje na duże znaczenie tego kryterium. Jednakże w przypadku 16 projektów 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. Tylko w dwóch przypadkach (budowy lub modernizacji) czas ten był krótszy (10 lat i przedział 15–25 lat). W przypadku ogłoszeń o koncesjach na usługi, preferowanym przez podmiot publiczny okresem trwania umowy było 5 lat oraz przedział 8–15 lat.

Rezultaty postępowań PPP

Efekty ogłoszonych postępowań o PPP można analizować na kilka sposobów. W obecnym stanie rynku PPP w Polsce najbardziej adekwatnym wydaje się wzięcie pod uwagę liczby podpisanych umów o PPP, które stanowią początek realizacji projektów. W przypadku sektora sportowego oraz rekreacyjno-turystycznego podpisaniem umowy zakończyło się jak na razie pięć następujących przedsięwzięć:

- ▶ zaprojektowanie i budowa obiektu pn. Centralny Park Rekreacji, Balneologii, Turystyki i Wypoczynku „Termy Gostynińskie”,
- ▶ koncesja na roboty budowlane dla zadania pn. Kompleks mineralnych basenów w Solcu-Zdroju,
- ▶ koncesja na usługi dla zadania pn. Zarządzanie krytą pływalnią Neptun w Gliwicach przy ul. Dzionkarzy,
- ▶ koncesja na usługi dla zadania pn. Zagospodarowanie, eksploatacja i zarządzanie kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice,
- ▶ koncesja na usługi dla zadania pn. Zarządzanie Podziemną Trasą Turystyczną w Kamiennej Górze.

W przypadku projektu zagospodarowania, eksploatacji i zarządzania kąpieliskiem na terenie jeziora w miejscowości Niesulice, po roku koncesjonodawca rozwiązał z koncesjonariuszem umowę koncesji na usługi.

Po etapie wyboru najkorzystniejszej oferty są natomiast dwa przedsięwzięcia: koncesja dotycząca świadczenia usług polegających w szczególności na

Analiza wszystkich **48** ogłoszeń wykazała, że kryteriami najczęściej branymi pod uwagę przy ocenie składanych ofert były: długość okresu eksploatacji/umowy

– **56,5%**,
termin wykonania prac budowlanych

– **52,1%**,
wysokość, rodzaj, terminy świadczeń oczekiwanych od partnera publicznego

– **52,1%**,
oraz podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem

– **43,8%**.

odbudowie oraz wykorzystaniu statku Lubecki do wykonywania usług publicznego pasażerskiego transportu wodnego śródlądowego oraz projekt budowy parku wodnego w Katowicach.

PPP i fundusze UE

Spośród 36 analizowanych przedsięwzięć, 5 przewidziano do współfinansowania przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (tzw. projekty „hybrydowe”).

Wnioski

Analiza prezentowanych danych prowadzi do podstawowego wniosku o niedostatecznym wykorzystaniu formuły PPP do rozwoju rynku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i turystycznej w Polsce oraz niskiej efektywności ogłaszanych postępowań PPP.

Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w wielu aspektach. Podstawowy problem stanowi rozbieżność oczekiwań strony publicznej i prywatnej w odniesieniu do opłacalności projektów w analizowanym sektorze. Skutkuje to trudnościami w uzgodnieniu kwestii zapewnienia finansowania na etapie eksploatacji infrastruktury oraz możliwości przejmowania ryzyka ekonomicznego przez inwestorów prywatnych. Podmioty publiczne nie chcą lub nie mogą partycypować finansowo w znacznej części przedsięwzięć, inwestorzy zaś nie decydują się na podejmowanie nadmiernego ryzyka gospodarczego.

Powodów niepowodzeń znacznej części dotychczasowych postępowań PPP jest więcej. Zaliczyć do nich należy m.in. wciąż niski stopień wiedzy podmiotów publicznych i prywatnych na temat zasad realizacji projektów PPP, sporządzanie nierzetelnych analiz przedrealizacyjnych, brak dobrych praktyk PPP i profesjonalnego zaplecza eksperckiego.

Z drugiej strony, sektor sportu, rekreacji i turystyki należy do najpopularniejszych obszarów planowania współpracy publiczno-prywatnej w ramach PPP w Polsce. Zidentyfikowana przez autorów niniejszego raportu duża liczba projektów PPP będących w fazie planowania wskazuje, że partnerstwo publiczno-prywatne w najbliższym czasie stanowić będzie coraz istotniejszą formę wykorzystywaną do unowocześniania infrastruktury sportowej i rozwoju rynku usług rekreacyjno-turystycznych.



Rafał Cieślak
Wspólnik zarządzający
w Kancelarii Doradztwa
Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz