

Prywatny partner z publicznym zaangażowaniem

Z Rafałem Cieślakiem, radcą prawnym, współnikiem zarządzającym **Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz** o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym rozmawia Jan Kowalski.

O formule partnerstwa publiczno-privatnego słyszy się w Polsce coraz więcej. Nadal jednak nie wszyscy wiedzą, na czym polega ten rodzaj współpracy.

Rafał Cieślak: Partnerstwo publiczno-privatne (PPP) stanowi jeszcze stosunkowo nową formę wykonywania zadań publicznych przez przedsiębiorców. W istocie, PPP to bardzo złożone zamówienie publiczne, realizowane przez kilkanaście – kilkadziesiąt lat. W PPP chodzi o to, aby jak najpełniej wykorzystać zasoby finansowe i *know-how* strony prywatnej w celu świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Tzw. „ścieżki dojścia” do projektów PPP są różne. Obowiązująca od 2009 r. ustawa o PPP dopuszcza możliwość stosowania wielu modeli współpracy w tym zakresie. Ich wspólny mianownik stanowi zaangażowanie finansowe partnera prywatnego, oparcie współpracy o podział zadań i ryzyka oraz wniesienie przez podmiot publiczny wkładu w przedsięwzięcie – zazwyczaj przybiera ono postać nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja. W ramach PPP strona prywatna zwykle odpowiada za zaprojektowanie, budowę, sfinansowanie, a następnie eksploatację infrastruktury.

Jakie ma z tego korzyści?

Źródło wynagrodzenia partnera prywatnego stanowią dochody ze świadczenia usług publicznych (np. w obszarze gospodarki wodno-ściekowej, służby zdrowia, obiektów sportowych) lub też – w przypadku projektów nieopłacalnych finansowo-okresowe płatności z budżetu podmiotu publicznego (np. budowa dróg wojewódzkich, obiektów użyteczności publicznej). W praktyce stosowane są także mieszane formy wynagrodzenia. Korzyści z takiej współpracy jest wiele i powinny być one adekwatne do stopnia zaangażowania partnera prywatnego we wspólne przedsięwzięcie.

Współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego daje wiele korzyści ale też stawia przed prywatnym partnerem wiele wymagań.

Realizacja projektu w ramach PPP, wymaga od przedsiębiorcy określonej zdolności finansowej, umiejętności



zarządczych i organizacyjnych, wiedzy technicznej etc., co powoduje eliminację z procedury wyboru partnera prywatnego „zwykłych” wykonawców, którzy nie są w stanie spełnić zazwyczaj trudnych warunków udziału w postępowaniu. Ponadto sama procedura wyboru partnera prywatnego – przybiera niemal zawsze negocjacyjny charakter, w związku z czym przedsiębiorcy mają możliwość zaprezentowania swoich koncepcji realizacji projektu i wspólnego z zamawiającym budowania umowy o PPP, co w podstawowych trybach

wyboru wykonawców praktycznie nie występuje. Warto podkreślić, że cena nie stanowi również jedynego kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej, co wynika z samej ustawy o PPP. W zależności od modelu PPP, partner prywatny może liczyć zarówno na wynagrodzenie pochodzące bezpośrednio od strony publicznej, jak też dodatkowe dochody z eksploatacji infrastruktury. Należy również pamiętać, że z uwagi na status prawny kontrahenta (podmiot publiczny), ryzyko gospodarcze związane z uzyskiwaniem wynagrodzenia jest stosunkowo niskie. Z drugiej strony, złożony charakter przedsięwzięć PPP wymaga od przedsiębiorców nieporównywalnie więcej wysiłku niż tradycyjne zamówienie publiczne.

Które zrealizowane od tej pory w Polsce inicjatywy uważa Pan za szczególnie ważne dla polskiego rynku PPP?

W PPP można realizować niemal wszystkie zadania publiczne. Doświadczenia Europy Zachodniej jednoznacznie wskazują, że obszary o największej efektywności jeżeli chodzi o współpracę publiczno-prywatną, to: infrastruktura transportowa, ochrona środowiska, edukacja, energetyka, budownictwo komunalne, więziennictwo. Do najważniejszych polskich projektów PPP zaliczyłbym budowę spalarni odpadów w Poznaniu (największy z dotychczasowych projektów, wspierany dodatkowo środkami europejskimi), budowę sieci szerokopasmowych oraz modernizację energetyczną obiektów użyteczności publicznej. Szczególnie ta trzecia dziedzina w ostatnim czasie nabiera znaczenia. Poza tym zauważalne są pierwsze projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, inwestycje sportowe, rewitalizacja, ochrona zdrowia. W przypadku PPP istotne znaczenie ma skala projektu, choć polski rynek PPP na tle innych rynków jest szczególny – u nas dominują jak na razie przedsięwzięcia o stosunkowo niskiej wartości.

Ministerstwo Gospodarki wydało raport „Ocena obecnego stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego i publicznego w rozwój PPP w Polsce”, którego jest Pan współautorem. Jaka jest obecna sytuacja PPP w Polsce?

Nasz krajowy rynek PPP jest stosunkowo młody. Pamiętajmy, że aktualna ustawa o PPP obowiązuje nieco ponad 5 lat, w związku z czym projektów nie możemy jeszcze liczyć w setkach. Dotychczas zawarto ok. 60 umów o PPP, co oceniam jako wynik przyzwoity, choć oczywiście niesatysfakcjonujący. Szczególną uwagę zwraca to, że polskie PPP to partnerstwo „samorządowe”. Okazuje się, że ponad 80 proc. wszystkich postępowań ogłaszanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego i to głównie na szczeblu lokalnym. Z tego względu, jak wspominałem wcześniej, nasze PPP charakteryzuje się stosunkowo niewielką skalą. Z pewnością przydałoby się nam więcej projektów przygotowywanych przez administrację rządową. Jak na razie jedyny taki przykład stanowi projekt budowy sądu rejonowego w Nowym Sączu. Z drugiej strony, samorządowcy dostrzegają w PPP liczne korzyści i pró-

bują pozyskiwać partnerów do realizacji wielu zadań publicznych.

W porównaniu z Europą Zachodnią (gdzie jest to często spotykana forma współpracy) PPP rozwija się w Polsce raczej powoli. Co mogłoby wpłynąć na bardziej dynamiczny rozwój tego rynku?

Czynników hamujących rozwój PPP jest kilka. Pierwszy z nich dotyczy finansowania projektów i wpływu zobowiązań z umów PPP na państwowy dług publiczny. Kwestia ta, niezmiernie ważna z punktu widzenia strony publicznej, nie została jeszcze ostatecznie rozstrzygnięta na poziomie ustawodawczym. Przepisy dotyczące PPP są ramowe i dosyć elastyczne. Z jednej strony znacząco ułatwia to kształtowanie współpracy z przedsiębiorcami, z drugiej jednak powoduje niejasności co do niektórych rozwiązań prawnych i podatkowych. Tradycyjnie, PPP rodzi obawy z uwagi na tzw. „czwarte” P, czyli prokuratora. W Polsce pokutuje przekonanie, że współpraca sektora publicznego z biznesem musi być skażona korupcją. Na szczęście nie znajduje to odzwierciedlenia w rzeczywistości. Kolejna bariera jest prozaiczna – brak wiedzy i dobrych praktyk PPP przekłada się wprost na mniejsze zainteresowanie tą formą współpracy międzysektorowej. Na szczęście kilkadziesiąt podmiotów realizuje już projekty PPP, pojawiają się pierwsze doświadczenia, można się już uczyć na cudzych błędach. Warto podkreślić, że w ubiegłym roku część projektów PPP została poddana szczegółowemu badaniu Najwyższej Izby Kontroli, która – co do zasady – oceniła je pozytywnie. Nasz rynek PPP potrzebuje zatem edukacji i – co za tym idzie – kolejnych przykładów udanych przedsięwzięć, na których będzie można się wzorować. To jest w dużej mierze rola administracji rządowej, którą realizują Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

PPP bywa łączone z uzyskaniem dofinansowania unijnego. Jak ocenia Pan potencjał projektów w nowej perspektywie finansowej 2014-2020?

W tym przypadku mowa o tzw. projektach „hybrydowych”, które należą do bardzo skomplikowanych struktur prawno-finansowych. Z jednej bowiem strony podmiot publiczny musi przeprowadzić procedurę wyboru partnera prywatnego, a z drugiej – pozyskać środki unijne na realizację wspólnego projektu. Nikt przy tym nie może zagwarantować, że którakolwiek z tych procedur zakończy się sukcesem, co dodatkowo zwiększa ryzyko łączenia funduszy UE i PPP. Zresztą, dotychczas zasady przygotowywania takich przedsięwzięć w ogóle nie były uregulowane. W efekcie, udało się zrealizować raptem kilka projektów. Nowe tzw. rozporządzenie ogólne na lata 2014-2020 wprowadziło kilka istotnych zmian w zakresie „hybryd”, które mają ułatwić ich wdrażanie. Myślę, że najważniejsze będzie przygotowanie kompleksowych procedur, schematów postępowania z projektami „hybrydowymi” i przekonania uczestników rynku PPP, że warto ponieść ogromny wysiłek organizacyjny, aby uzyskać dodatkowe wsparcie finansowe projektów z Unii Europejskiej. ■■