

To sam przedsiębiorca może zainicjować projekt PPP

BUDOWNICTWO | Inwestor prywatny, pod warunkiem że działa legalnie, nie jest ograniczony w możliwości zaproponowania zadania publiczno-prywatnego. Może on zdecydowanie pomóc stronie publicznej w rozsądnym zdefiniowaniu przedsięwzięcia

Mimo że etap negocjacji w trakcie procedury wyboru inwestora prywatnego ma tak duże znaczenie, to aby doszło do nich, przedsiębiorcy muszą być przekonani, że planowany projekt PPP wart jest zaangażowania.

Etap definiowania zadania

Nasza krajowa praktyka dowodzi bowiem, że w większości przypadków podmioty publiczne starają się stosować model koncesyjny – oparty na ryzyku strony prywatnej – w przedsięwzięciach o niskim potencjale dochodowym (pływalnie w gminach są tego najlepszym przykładem). Zatem to od właściwego zdefiniowania projektu i określenia jego schematu prawnofinansowego zależy, czy znajdują się chętni do udziału w postępowaniu PPP. Określeniu struktury finansowej i przyjęciu odpowiedniego modelu prawnego służą analizy przedrealizacyjne, zlecane zazwyczaj podmiotom zewnętrznym. Od rzetelności tych analiz zależy bardzo wiele. Niemniej nie do przecenienia wydaje się tu zastosowanie jednej z form konsultacji projektu z potencjalnymi inwestorami. W zależności od skali przedsięwzięcia mogą to być zarówno zorganizowane spotkania, np. forum inwestorów czy konferencja poświęcona projektowi, jak i rozmowy mniej formalne. Typowy schemat forum obejmuje prezentację koncepcji projektu wraz z proponowanymi modelami jego realizacji w ramach PPP, po której następuje dyskusja z udziałem zaproszonych przedsiębiorców. Bardzo często już ten etap pracy z projektem PPP uświadamia podmiotowi publicznemu, czego oczekują inwestorzy i czy jest szansa na znalezienie wspólnego pola do działania.

Wspólny mianownik

Wiadomo, że firmy dążą do maksymalizacji zysku, sektor publiczny zaś do pozyskania kapitału w celu dostarczenia usług wysokiej jakości. Z tego względu ten wspólny mianownik nie zawsze możliwy będzie do osiągnięcia. Przykładowo jeżeli intencją gminy jest wybudowanie kompleksu boisk sportowych z jednoczesnym powierzeniem zarządzania tymi obiektami stronie prywatnej, trudno spodziewać się, aby taki inwestor czerpał zysk z eksploatacji obiektów, w takim wypadku ciężar finansowy projektu spoczy-

wać będzie wyłącznie na stronie publicznej. Jeżeli jednak infrastruktura zdolna jest do generowania dochodów, pozostaje pytanie o proporcje tych dochodów w ogólnych przychodach partnera prywatnego. Krótko mówiąc, forum inwestorów to wymieniona okazja nie tylko do promocji planowanego przedsięwzięcia, ale też do zweryfikowania przyjętych założeń ekonomicznych projektu.

W przypadku mniejszych przedsięwzięć PPP lub realizowanych przez małe gminy, gdzie organizowanie konferencji wydaje się niecelowe, warto zrobić rozeznanie rynku organizując spotkania mniej formalne (choć wciąż oficjalne), w trakcie których sektor publiczny może poznać podejście prywatnych firm do proponowanej koncepcji wspólnego projektu PPP. Efektem tych konsultacji może być ogłoszenie postępowania o wybór inwestora prywatnego, konieczność redefinicji projektu lub nawet odstąpienie od jego realizacji w modelu PPP. Jak wskazują nasze krajowe statystyki, w większości przypadków strona publiczna nie zadaje sobie trudu, by dokonać podobnego rozeznania rynku, i w konsekwencji spora część postępowań PPP nie znajduje u inwestorów żadnego zainteresowania.

Wniosek inwestora

Przyjrzyjmy się teraz sytuacji, w której to przedsiębiorca jest inicjatorem projektu PPP. Poprzednia ustawa o PPP z 2005 r. przewidywała, że podmiot zainteresowany realizacją określonego przedsięwzięcia w ramach PPP, może zgłosić wniosek do podmiotu publicznego z taką propozycją, przy czym w trakcie postępowania o wybór partnera prywatnego nie może być traktowany w sposób szczególnie przez podmiot publiczny. Obowiązujące przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi nie przewidują wprowadzenia takiej możliwości, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby potencjalny inwestor zwrócił się do strony publicznej z podobnym wnioskiem lub zainicjował spotkanie mające na celu przedstawienie propozycji wspólnej realizacji projektu PPP.

Podmiot publiczny nie ma przy tym obowiązku pozytywnie zareagować na podobną ofertę, choć tak jak w przypadku typowych inwestycji prywatnych, np. na terenach samorządów, odmowę można byłoby uznać za prze-

jaw nieracjonalnego podejścia do prowadzonej polityki gospodarczej, chyba że brak zainteresowania uzasadniony jest innymi przyczynami (np. oceną niecelowości realizacji projektu czy wyborem innego sposobu wdrożenia przedsięwzięcia).

Bez faworyzowania

Niemniej, jeżeli propozycja strony prywatnej spotka się z zainteresowaniem, to podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, nie może być to powodem faworyzowania tego przedsiębiorcy w trakcie postępowania PPP, co wprost wynika z przepisów obu ustaw regulujących zasady wyboru inwestorów prywatnych.

Wydaje się jednak, że istnieją sytuacje, w których firma nie tylko może być inicjatorem PPP, ale wręcz jedynym podmiotem zdolnym do wejścia w kooperację z podmiotem publicznym. Może stać się tak np. wówczas, gdy przedsięwzięcie realizowane będzie z wykorzystaniem nieruchomości stanowiącej własność inwestora prywatnego, bo wtedy, ze względu na obiektywne uwarunkowania, nie jest możliwy wybór innego partnera. Należy jednak zwrócić uwagę, że nieruchomości ta musi być kluczowa dla wdrożenia projektu PPP, a realizacja przedsięwzięcia na innej nieruchomości wpływałaby negatywnie na cel, jaki ma być osiągnięty przez podmiot publiczny.

PRZYKŁAD

Jeżeli na terenie gminy znajduje się zamek będący prywatną własnością a przedmiotem projektu jest jego rewitalizacja z istotnym udziałem środków finansowych gminy na zasadach PPP, wówczas nie ma przesłanek, aby uznać, że zachowane muszą zostać konkurencyjne zasady wyboru partnera prywatnego. W takich wypadkach mielibyśmy do czynienia z trybem zamówienia z wolnej ręki, przewidzianym w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Podobnie rzecz się ma z możliwością wniesienia przez partnera wyjątkowego know-how, jakim nie dysponuje żaden inny podmiot, czy w przypadku działalności twórczej lub artystycznej.

Jednak sytuacje takie jak w przykładzie należą do rzadkości. Zdecydowanie częściej spotykamy się będziemy z inicjowaniem projektu przez lokalnego przedsiębiorcę (lub taką propozycją ze strony podmiotu

•ZDANIEM EKSPERTA

Rafał Cieślak

współnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz



W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) przedsiębiorcy odgrywają rzecz jasną kluczową rolę. To dzięki prywatnemu kapitałowi i know-how na całym świecie możliwa jest realizacja wspólnych przedsięwzięć. Inwestorzy prywatni wybierani są zawsze w konkurencyjnej procedurze. W Polsce zastosowanie znajdują tu przede wszystkim przepisy prawa zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W obu przypadkach procedura wylaniania partnera prywatnego/koncesjonariusza odbywa się poprzez tryby negocjacyjne. W przypadku zamówień publicznych jest to dialog konkurencyjny i negocjacje z ogłoszeniem, natomiast ustawa koncesyjna przewiduje tylko

publicznego), który dostrzega obopólne korzyści z realizacji danego projektu. Wstępne analizy i rozmowy mogą skutkować wówczas ogłoszeniem postępowania PPP, do którego zgłosi się tylko ten przedsiębiorca (oczywiście nie ma takiej gwarancji). Wynika to z lokalnego charakteru przedsięwzięcia, jego niewielkiej skali i w związku z tym braki faktycznej konkurencji w ubieganiu się o zawarcie umowy ze stroną publiczną. Z kilkunastu zawartych umów o PPP lub umów o koncesję w Polsce wynika, że tego typu sytuacje miały miejsce. Potwierdza to jednocześnie też o wdrażaniu PPP przez mniejsze gminy i miasta. Projekt PPP zdecydowanie nie są zarezerwowane wyłącznie dla dużych inwestycji, co pozwala optymistycznie patrzeć na rozwój formuły PPP w przyszłości.

Inwestor prywatny, pod warunkiem że działa w sposób legalny, nie jest ograniczony w możliwości inicjowania projektu publiczno-prywatnego, co więcej może zdecydowanie pomóc stronie publicznej w rozsądnym zdefiniowaniu przedsięwzięcia. Tego typu zdarzenia stanowią zresztą powszechną praktykę przy okazji udzielania tradycyjnych zamówień publicznych. Sektor publiczny musi przecież – choćby na etapie tworzenia specyfikacji technicznej – opierać swą wiedzę na dostępnym ofercie rynku. Wszelkie nieformalne spotkania, rozmowy, konsultacje, jeśli nie będą miały wpływu na konkurentów, są zatem prawnie dopuszczalne. Naturalnie pojawia się tu problem faworyzowania

jeden tryb, tzw. negocjacje. Istota prowadzonych negocjacji wyraża się w możliwości doprecyzowania wszelkich warunków realizacji umowy publiczno-prywatnej, obejmujących kwestie organizacyjne, prawne, finansowe, techniczne zarówno na etapie przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego, jak też eksploatacji i zarządzania wytworzoną infrastrukturą. W związku z tym pojawia się pytanie, czy inwestorzy prywatni mogą lub powinni być obecni także na wcześniejszych etapach projektu, tj. w trakcie jego definiowania, prac koncepcyjnych etc., a także czy firma prywatna może zainicjować przedsięwzięcie PPP? Opierając się na skromnych polskich doświadczeniach w PPP, już dziś wiemy, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. ■

•ZASADY PRZEJRZYSTOŚCI KONTAKTÓW

1. Propozycja wspólnej realizacji projektu powinna być na piśmie.
2. Wszelkie, nawet nieformalne spotkania z potencjalnymi inwestorami dotyczące projektu PPP należy dokumentować
3. Rozmowy stron powinny odbywać się na terenie siedziby podmiotu publicznego, w godzinach jego urzędowania. ■

internetowe poświęcone planowanym projektom PPP, na których można znaleźć podstawowe informacje dotyczące przedsięwzięć oraz kontakty do osób odpowiadających za udzielanie informacji o planowanych projektach. Można uznać to za krok w pożądanym kierunku do upowszechniania standardów wdrażania projektów PPP w Polsce. I jeszcze jedno, choć brzmi to paradoksalnie, uważam, że dla strony publicznej przejrzystość postępowań PPP jest priorytetem. Z uwagi na ciągle nie najlepszą atmosferę wokół PPP również inwestorzy prywatni ze szczególną ostrożnością podchodzą do wspólnych przedsięwzięć. Myślę, że choćby z tego powodu rzetelność postępowań PPP, w tym projektów inicjowanych przez przedsiębiorców, na razie nie jest zagrożona. Ewentualne niepravidłowości wynikać mogą raczej z nieumiejętności stosowania nowych przepisów o PPP niż z zamiaru faworyzowania niektórych uczestników postępowania.

Systemy zarządzania jakością

Warto dodać, że przejrzystości realizacji projektów PPP zdecydowanie sprzyjają wdrażane w jednostkach samorządu terytorialnego systemy zarządzania jakością czy szczególne procedury związane ze współpracą z podmiotami prywatnymi. Kilka miast wprowadziło już tego typu zasady, tworząc odrębne strony