

Jak wykorzystać potencjał partnerstwa publiczno- prywatnego – ścieżka dojścia do projektu PPP

adw. Michał Liżewski

Rozwój
partnerstwa
publiczno- prywatnego
w Polsce

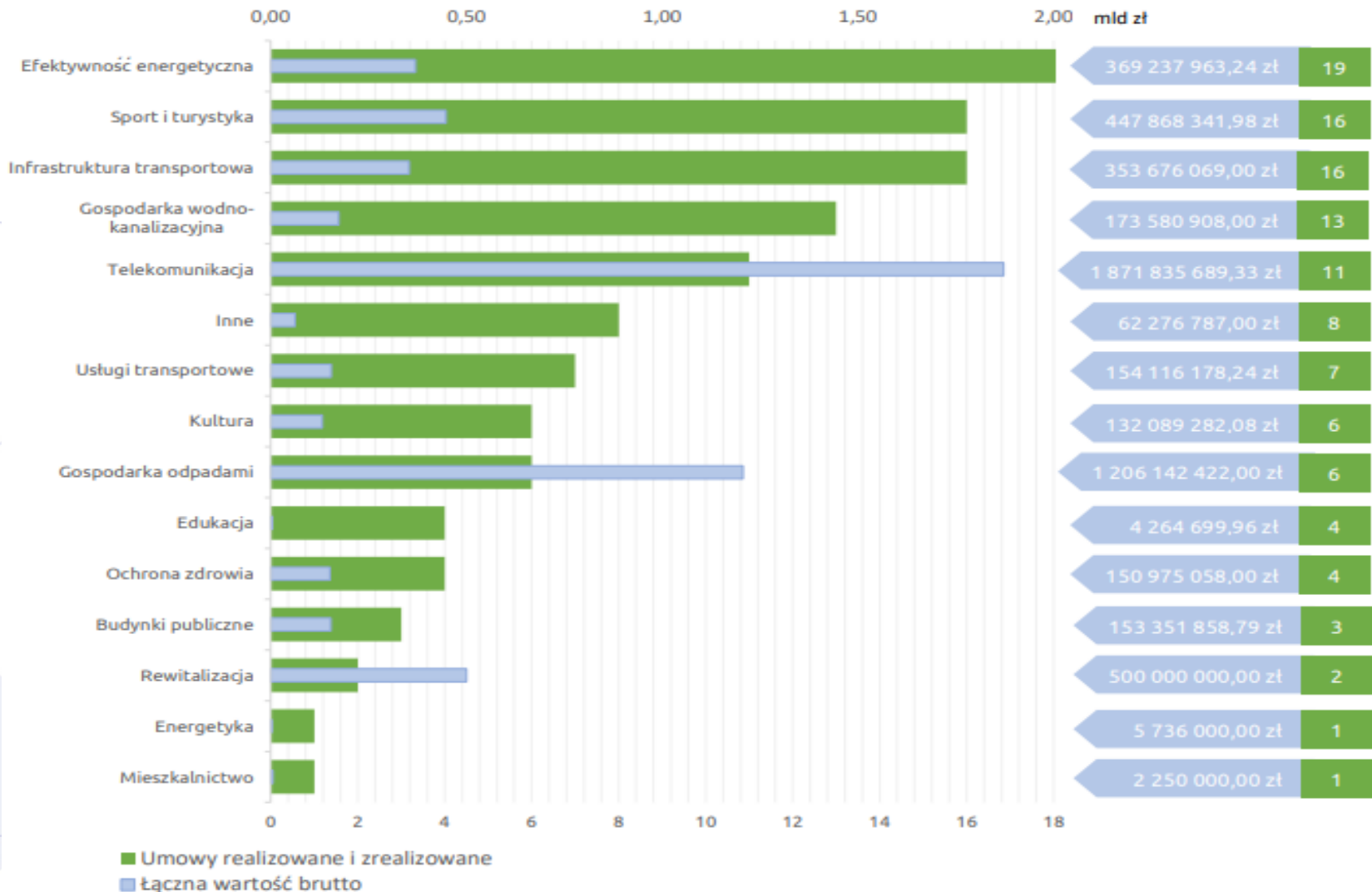
Skuteczność wdrażania i realizacji projektów PPP w Polsce (2009-2017)

| Nazwa etapu | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | SUMA (Σ) |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| Wszystkie wszczęte postępowania | 43 | 60 | 43 | 81 | 70 | 52 | 61 | 60 | 36 | 506 |
| Unikalne postępowania | 36 | 46 | 36 | 65 | 48 | 36 | 44 | 44 | 27 | 382 |
| Umowy realizowane i zrealizowane | 2 | 9 | 11 | 16 | 19 | 16 | 24 | 11 | 9 | 117 |
| Postępowania w toku | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 14 | 24 | 44 |
| Umowy rozwiązane | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 9 |
| Umowy nierealizowane | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |

Źródło: Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2017 r., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Wniosek: Tylko 25% postępowań doprowadziło do realizacji projektu PPP

Realizowane umowy o PPP - sektory



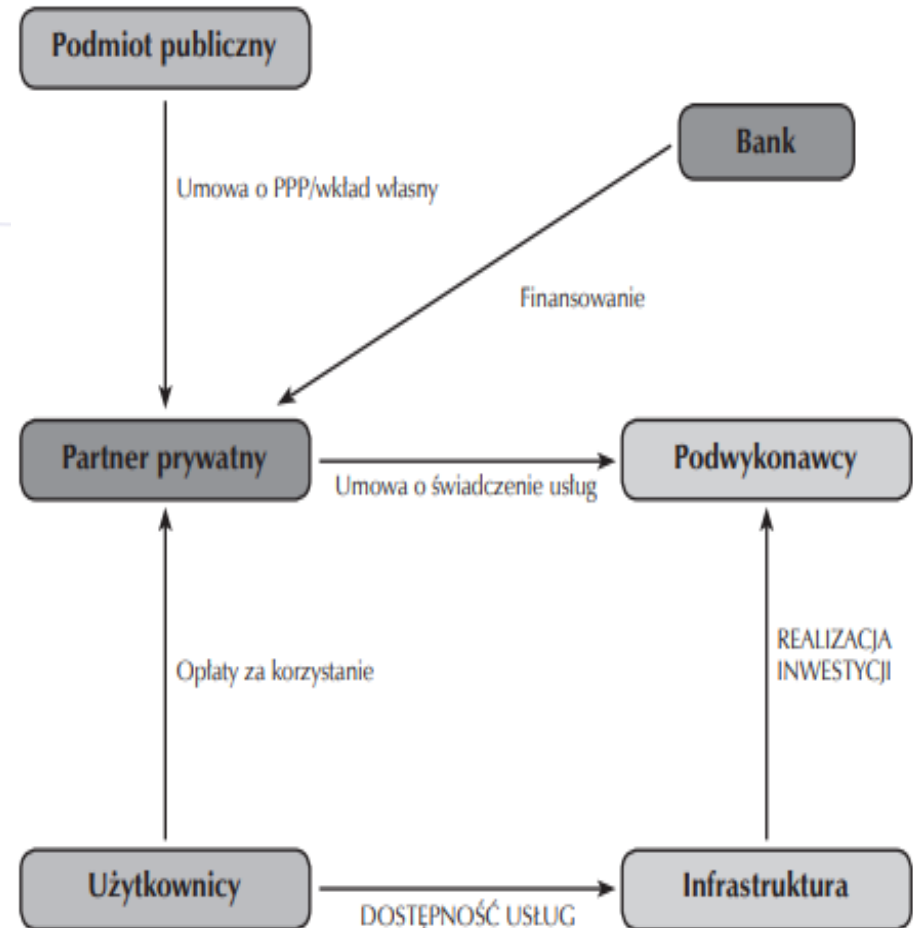
Σ = 117

Σ = 5 587 401 257,62 zł

Dlaczego tak istotne jest właściwe przygotowanie projektu PPP?

Wynika to z charakterystyki projektów PPP

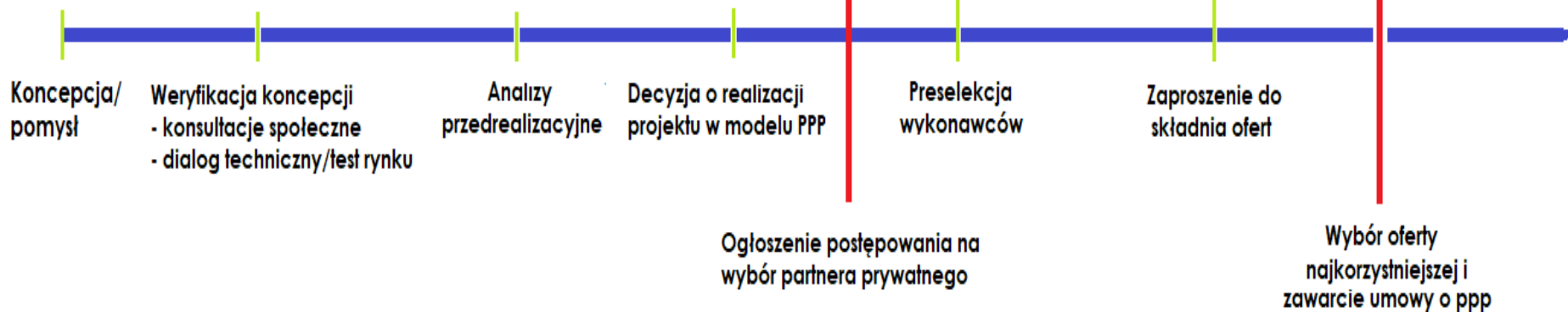
- Umowa wieloletnia (od kilku do kilkunastu/kilkudziesięciu lat)
- Kompleksowy charakter świadczenia (roboty, dostawy, usługi)
- Strona publiczna i strona prywatna dzielą się ryzykami przedsięwzięcia (podział nie może być iluzoryczny)
- Zaangażowanie instytucji finansowej w finansowanie przedsięwzięcia ppp



Ścieżka dojścia do projektu PPP

ETAP PRZYGOTOWANIA PROJEKTU PPP

ETAP WYBORU PARTNERA PRYWATNEGO (DIALOG KONKURENCYJNY)



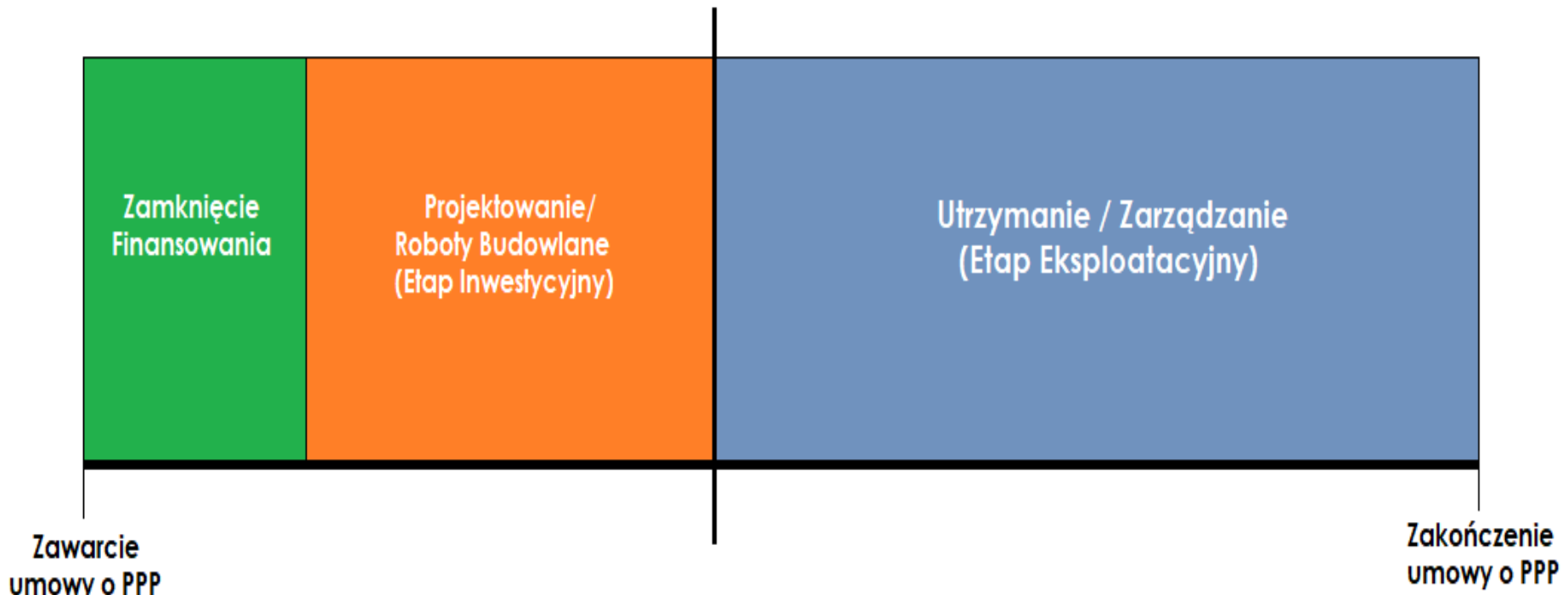
Właściwe zrozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego

W celu sięgnięcia po metodę PPP konieczne jest właściwe zrozumienie idei partnerstwa publiczno-prywatnego:

- PPP nie jest „dotacją” ani prywatyzacją
- Mit „czwartego P”
- Partnerzy Prywatni nie są zainteresowani projektami nierentownymi
- Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym nie jest wyłącznie relacją zamawiający - wykonawca
- Celem realizacji projektu jest uzyskanie tzw. value for money, tj. osiągnięcie jak najlepszej wartości pieniądza

Właściwe zrozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego

- Istotą projektu PPP jest otrzymanie **kompleksowej wieloletniej usługi publicznej** od partnera prywatnego o wyższej jakości niż w przypadku jej samodzielnej realizacji przez stronę publiczną.
- Projekt PPP nie kończy się wraz z zakończeniem Etapu Inwestycyjnego. Wówczas **dopiero zaczyna się najistotniejsza część przedsięwzięcia PPP.**



Utworzenie zespołu ds. realizacji projektu PPP

Pożądanym działaniem w związku z przygotowaniem podmiotu publicznego do realizacji projektu PPP jest wyznaczenie zespołu, który będzie wyposażony w stosowne kompetencje i będzie odpowiedzialny za wdrożenie projektu PPP.

Zadaniem zespołu powinno być:

- Skupienie wiedzy eksperckiej i odpowiedzialności za ułożenie relacji w ramach partnerstwa w jednym ośrodku;
- Opracowanie koncepcji realizacji projektu oraz zdefiniowanie możliwych metod jego realizacji;
- Opracowanie harmonogramu wdrożenia projektu PPP;
- Podjęcie decyzji o realizacji projektu w modelu PPP (weryfikacja analiz, przeprowadzenie testu rynku etc.);
- Podejmowanie kluczowych decyzji w procesie wyboru partnera prywatnego.

Określenie wstępnej koncepcji projektu

W pierwszej kolejności należy określić **wstępny zakres realizacyjny projektu** poprzez wskazanie bezpośrednich i pośrednich celów, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP.

Rezultatem tego etapu powinno być **wykluczenie** tych elementów projektu, które nie przedstawiają większej wartości z punktu widzenia interesu strony publicznej oraz są niemożliwe do realizacji przez partnera prywatnego (np. ze względów popytowych).

Należy zastosować podejście obiektywne i krytyczne, a nie optymistyczne.

Po określeniu wstępnej koncepcji realizacji projektu PPP, podmiot publiczny powinien ustalić ścieżkę dalszego postępowania, tj.:

- opracować harmonogram działań związanych z przygotowaniem projektu;
- wybrać profesjonalnego doradcę do wsparcia w procesie wdrożenia projektu ppp;
- przystąpić do przeprowadzenia konsultacji społecznych, o ile z uwagi na przedmiot projektu okażą się one zasadne.

Przeprowadzenie konsultacji społecznych

Przeprowadzenie konsultacji społecznych rekomendowane jest zwłaszcza w przypadku projektów „wrażliwych”, np. w sektorach wodno-kanalizacyjnym czy odpadowym.

Konsultacje służą zminimalizowaniu ryzyka braku akceptacji społecznej projektu ppp, co w sposób istotny może wpłynąć na jego niepowodzenie.

Warto również przedstawić projekt radnym, lokalnym przedsiębiorcom i mediom. Ich poparcie będzie równie ważne dla udanego PPP.

Jednym z warunków pomyślnego wdrożenia projektu PPP jest maksymalna transparentność i zaangażowanie czynników społecznych w takim stopniu, w jakim będzie to możliwe bez szkody dla sprawnego przeprowadzenia procesu wdrożenia przedsięwzięcia.

Testy rynkowe

Elementem przygotowania projektu PPP są **tzw. testy rynkowe**.

Celem testowania rynku **jest pozyskanie informacji** nt. zainteresowania projektem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych i instytucji finansowych, jak również weryfikacja i ewentualna zmiana wstępnej koncepcji realizacji projektu.

Testy rynkowe powinny dostarczyć możliwie szerokiego zakresu informacji dot. planowanego projektu, m.in. nt. zagadnień: prawno-finansowych, technicznych, utrzymania i zarządzania inwestycją.

Testowanie rynku może odbyć się w następujących **formach**:

- Bezpośrednie **spotkania** z zainteresowanymi podmiotami / forum inwestorów;
- Wypełnienie **ankiet** przez podmioty zainteresowane i udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące planowanej struktury techniczno-prawno-finansowej projektu.

Wnioski z testowania rynku powinny stanowić podstawę do **przyjęcia wyjściowych założeń** do porównania opłacalności realizacji projektu w modelu PPP w stosunku do metody tradycyjnej.

Dialog techniczny

Art. 31 ustawy Pzp

„Zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może poinformować wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w szczególności może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy.”

- **Dialog techniczny rekomendowany przy projektach złożonych, skomplikowanych pod względem technicznym i funkcjonalnym.**
- Dialog techniczny nie rodzi po stronie podmiotu publicznego obowiązku przeprowadzenia docelowego postępowania o wybór partnera prywatnego.

Porównanie przyjętej koncepcji projektu w formule PPP z koncepcją wdrożenia projektu w modelu bez udziału partnera prywatnego (analizy przedrealizacyjne)

- Istotą analiz przedrealizacyjnych jest wykazanie przewagi modelu PPP w zakresie możliwych do uzyskania korzyści ekonomicznych, w porównaniu do realizacji danego przedsięwzięcia metodą tradycyjną.
- Decyzja o realizacji zadania publicznego w drodze kontraktu PPP powinna być efektem starannej i wszechstronnej analizy wskazującej, że jest to optymalny model realizacji przedsięwzięcia.
- PPP **nie zawsze** musi być najlepszą formą realizacji zadań publicznych, czy choćby formą dostarczania usług użyteczności publicznej.
- Nie każda forma PPP musi się dobrze sprawdzić w konkretnej sytuacji. Niewłaściwie zaprojektowana współpraca z partnerem prywatnym może być równie nieefektywna, jak już niezadawalająco funkcjonujące metody tradycyjne.

Przedmiot analiz

Zakres analiz przedrealizacyjnych wykonalności projektu PPP powinien objąć w szczególności:

- Analizę techniczną
- Analizę finansowo-ekonomiczną
- Analizę prawną
- Analizę ryzyk
- Analizę podatkową

Najistotniejsze rezultaty analiz przedrealizacyjnych:

- Możliwie jak najbardziej precyzyjne określenie zakresu rzeczowego przedsięwzięcia;
- Identyfikacja ryzyk i określenie ich optymalnej alokacji;
- Porównanie korzyści wynikających z PPP do korzyści wynikających z innych modeli (value for money);
- Wskazanie możliwych wariantów finansowania przedsięwzięcia oraz modelu wynagrodzenia partnera prywatnego.

**NA PODSTAWIE ANALIZY PRZEDREALIZACYJNEJ PODMIOT PUBLICZNY POWINIEN PODJĄĆ
OSTATECZNĄ DECYZJĘ O REALIZACJI PROJEKTU W MODELU PPP**

Procedura wyboru partnera prywatnego

Podstawę prawną przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego określa art. 4 u.p.p.p.

1. Jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 **ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920)**, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie.
2. W przypadkach innych niż określone w ust. 1, do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy **ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579)**, w zakresie nieregulowanym w niniejszej ustawie.
3. W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.¹⁾).

Tryby wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza w oparciu o ustawę o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi

Rekomendowanym trybem przeprowadzenia wyboru koncesjonariusza wydaje się zastosowanie procedury określonej w **art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o koncesji** tj. przeprowadzenie postępowania, w którym w odpowiedzi na ogłoszenie o koncesji wszyscy zainteresowani składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji, wraz z informacjami na potrzeby oceny spełniania kryteriów kwalifikacji, a następnie zaprasza się do negocjacji i składania ofert tych wykonawców, którzy spełniają kryteria kwalifikacji.

Przedmiotowe postępowanie składa się ze wskazanych poniżej etapów:

1. Publikacja ogłoszenia o koncesji przez Zamawiającego.
2. W odpowiedzi na ogłoszenie, zainteresowane podmioty składają wnioski o zawarcie umowy koncesji.
3. Przeprowadzenie negocjacji z zakwalifikowanymi Wykonawcami
4. Po przeprowadzeniu negocjacji Zamawiający opracowuje ostateczną treść dokumentów koncesji i tworzy zaproszenie do złożenia ofert, które zostanie przesłane do podmiotów, z którymi Zamawiający prowadził negocjacje.
5. Ostatnim etapem jest przeprowadzenie oceny ofert, dokonanie wyboru oferty najkorzystniejszej i zawarcie z wybranym oferentem umowy koncesji.

Tryby wyboru partnera prywatnego w oparciu o ustawę Pzp

- Podmiot publiczny może zastosować **tryby** przewidziane przez ustawę Pzp.
- W przypadku PPP, najbardziej odpowiednim trybem jest **dialog konkurencyjny**, który można zastosować w szczególności gdy:

„zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych lub finansowych lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami”.

- Wybierając partnera prywatnego, podmiot publiczny będzie zobowiązany stosować ustawę Pzp w pełnym zakresie, w tym również odnośnie środków ochrony prawnej.
- Jedyną modyfikację procedury stanowić będą szczególne **normy ustawy o PPP** (*lex specialis*).

Dlaczego warto stosować dialog konkurencyjny

- Tryb wprowadzony do ustawy Pzp w celu ułatwienia wdrażania projektów o złożonym charakterze;

W uzasadnieniu projektu zmian ustawy Pzp wskazano, że: *„W projekcie wprowadza się nowy tryb udzielania zamówień – dialog konkurencyjny. Ma on umożliwić udzielanie **złożonych i skomplikowanych zamówień**, w szczególności związanych z projektami infrastrukturalnymi, technologiami teleinformatycznymi lub projektami obejmującymi złożone procesy finansowania. [...] Skorzystanie z tego trybu będzie możliwe w przypadku zamówień o szczególnie złożonym charakterze, np. **projektach związanych z partnerstwem publiczno- prywatnym**, [...].*

- Możliwość doprecyzowania rozwiązań technicznych, prawnych i finansowych w trakcie rozmów prowadzonych z potencjalnymi partnerami prywatnymi;
- Możliwość skorzystania z know-how i doświadczenia inwestorów prywatnych;
- Możliwość wyboru rozwiązań prezentowanych przez poszczególnych wykonawców w sposób najbardziej odpowiadający podmiotowi publicznemu.

Etapy dialogu konkurencyjnego

Przygotowanie postępowania na wybór partnera prywatnego jest **istotnym czynnikiem** warunkującym sprawność oraz skuteczność przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego.

Procedura dialogu konkurencyjnego przebiega według następujących etapów:

1. Przygotowanie do postępowania
2. Publikacja ogłoszenia/wszczęcie postępowania
3. Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu
4. Prowadzenie dialogu – negocjacje
5. Zaproszenie do składania ofert
6. Składanie ofert i wybór najkorzystniejszej oferty
7. Zawarcie umowy o PPP

Jak przeprowadzić dialog konkurencyjny

W skutecznym przeprowadzeniu dialogu konkurencyjnego pomocne będzie:

- Opracowanie harmonogramu dialogu konkurencyjnego wraz ze wstępną agendą poszczególnych tur negocjacyjnych;
- Opracowanie regulaminu dialogu konkurencyjnego;
- Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za poszczególne zagadnienia/obszary będące przedmiotem dialogu (prawne, finansowe, techniczne etc.);
- Słuchanie propozycji inwestorów prywatnych i ich wnikliwe analizowanie;
- Dokonanie ostatecznej alokacji ryzyk, która będzie optymalna z punktu widzenia podmiotu publicznego i partnera prywatnego (nie należy obarczać wszelkimi ryzykami partnera prywatnego);
- Udział doradców zewnętrznych jako obiektywnych weryfikatorów ustalanych w trakcie dialogu koncepcji i rozwiązań.

Zaproszenie do składania ofert i wybór oferty najkorzystniejszej

- Zakończenie dialogu i zaproszenie do składania ofert następuje po określeniu warunków przedsięwzięcia (technicznych, finansowych, prawnych), które w największym stopniu spełniają potrzeby podmiotu publicznego;
- Należy wyznaczyć odpowiedni dla specyfiki danego postępowania czas na przygotowanie ofert (średnio od 1 do 4 miesięcy);
- Niezwykle istotne jest staranne opracowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia i udzielanie precyzyjnych odpowiedzi na pytania wykonawców do specyfikacji;
- Po upływie terminu składania ofert następuje ich ocena w oparciu o zastosowane w SIWZ kryteria.

Zamknięcie komercyjne i finansowe przedsięwzięcia PPP

Zamknięcie komercyjne - podpisanie umowy o PPP.

Zamknięcie finansowe - uzgodnienie z instytucjami finansowymi szczegółowych warunków finansowania w wynegocjowanej dokumentacji finansowej.

Partner prywatny i podmiot publiczny już na wstępnym etapie swojej współpracy powinni przewidzieć/sprecyzować akceptowalne dla nich **warunki i strukturę finansowania**, które następnie będą negocjowane z instytucjami finansowymi. Takie podejście pozwoli uniknąć szeregu problemów transakcyjnych na dalszym etapie jego realizacji.

Dziękuję za uwagę

Michał Lizewski

Kontakt:

e-mail: michal.lizewski@smartlaw.pl

mob.: 570 007 137

web: www.smartlaw.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
INWESTYCJI
I ROZWOJU



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH



ZWIĄZEK
MIAST
POLSKICH



LEWIATAN



Związek Powiatów
Polskich

