PPP sposobem na finansowanie inwestycji. O czym mówiono na warszawskim seminarium

Kategoria: Rozwój i fundusze
Opublikowano: sobota, 21, kwiecień 2018 11:02
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 1397

Drugi dzień XXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich (11 kwietnia br. w AirPort Hotel Okęcie w Warszawie) rozpoczęła tematyka partnerstwa publiczno-prywatnego.

A to dlatego, że właśnie wtedy odbyło się seminarium dyskusyjne pt.: *Partnerstwo Publiczno-Prywatne – dobrym sposobem na finansowanie inwestycji samorządowych.* Zorganizował je Związek Powiatów Polskich w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*. Poza ZPP, w projekcie uczestniczą: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Związek Miast Polskich, Konfederacja Lewiatan oraz Centrum PPP.

Uczestnicy zgromadzenia mieli także okazję do zapoznania się z ciekawymi wykładami na temat partnerstwa publiczno-prywatnego: ścieżka dojścia do projektu PPP oraz podział ryzyka i modele wynagrodzenia obecne w Polsce. Podczas seminarium wystąpili dwaj prawnicy: adwokat Michał Liżewski z kancelarii smart.lawyers group i Michał Przychoda z kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

O tym, **jak wykorzystać potencjał partnerstwa publiczno-prywatnego – ścieżka dojścia do projektu PPP** mówił mec. Michał Liżewski. Zaznaczał, że ścieżka dojścia do projektu PPP jest wymagająca, ale nie należy jej demonizować, *jej przejście jest wynagradzane na końcu przedsięwzięcia*.

Mecenas przytoczył statystyki, z których wynika, że jak na razie w Polsce udanych projektów PPP nie jest za wiele. Zgodnie z danymi Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w latach 2009 – 2017 wszczętych było ponad 500 postępowań. Jednak wiele z nich nie przełożyło się na realizację. Było to tylko 117 umów. – *Tylko 25 % postępowań doprowadziło do realizacji projektu PPP* – podawał adwokat.

Warto zastanowić się nad przyczynami takiej sytuacji. – *To wynikało m.in., nie chcę powiedzieć z błędów, ale być może z powodu nieuwzględnienia pewnych elementów w procesie dojścia do projektu PPP* – zauważał mec. Liżewski.

Są jednak sfery, w których realizacja PPP statystycznie wypada całkiem dobrze. Prelegent wskazał dlatego na realizowane umowy z podziałem na sektory. Najlepiej wyglądają tu projekty z zakresu efektywności energetycznej (19 umów). Na drugim miejscu plasują się umowy PPP realizowane w obszarze sport i turystyka oraz infrastruktura transportowa (po 16 umów). Najsłabiej zaś: mieszkalnictwo i energetyka.

Michał Liżewski wyjaśniał, dlaczego tak istotne jest właściwe przygotowanie projektu PPP. Wynika to bowiem z charakterystyki projektów PPP: umowy zawierane są na wiele lat, charakter świadczenia jest kompleksowy (roboty, dostawy, usługi), strona publiczna i strona prywatna dzielą się ryzykami przedsięwzięcia (a podział ten nie może być iluzoryczny, ma znaczenie także dla banku), zaangażowanie instytucji finansowej w finansowanie przedsięwzięcia PPP.

W ocenie mec. Michała Liżewskiego duże znaczenie ma właściwe zrozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego.

- W celu sięgnięcia po metodę PPP koniecznie jest właściwe zrozumienie idei partnerstwa publiczno-prywatnego. PPP nie jest „dotacją" ani prywatyzacją. Partner prywatny chce zarobić na przedsięwzięciu. – wyjaśniał. Samorządy, jak zaznaczał, powinny to zrozumieć. PPP nadal obciążony jest mitem „czwartego P". W odczarowywaniu mitu ważną rolę spełniają tu dobre przykłady skutecznie

Phoca PDF

realizowanych projektów. – *Mit prokuratora spowodował, że projekty PPP są najbardziej transparentnymi projektami na każdym etapie postępowania*– podnosił.

Skoro partnerzy prywatni nie są zainteresowani projektami nierentownymi, to warto np. wcześniej przeprowadzić test rynku. Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym nie jest wyłącznie relacją zamawiający-wykonawca. Tu dochodzi element kontroli.

Co kluczowe, celem realizacji projektu jest uzyskanie tzw. *value for money*, tj. osiągnięcia jak najlepszej wartości pieniądza. – *Wartość dodana projektu uzyskuje się na etapie zarządzania nim* – twierdził prelegent. - *Istotą projektu PPP jest otrzymanie kompleksowej, wieloletniej usługi publicznej od partnera prywatnego o wyższej jakości niż w przypadku jej samodzielnej realizacji przez stronę publiczną* – dodawał.

Na podstawie własnych doświadczeń w zakresie realizacji projektów PPP, prawnik zaprezentował dobre praktyki w drodze dojścia do projektu.

Jako przykład podał m.in. **utworzenie zespołu ds. realizacji projektu PPP**. Tak zrobił np. Zgierz czy Sopot. Mecenas radził, aby na czele zespołu stała osoba decyzyjna. Koniecznie, jak zauważał, musi znaleźć się także w niej skarbnik. Zespół tworzy harmonogram projektu. Trzeba też określić wstępną koncepcję projektu. – *Podejście powinno być krytyczne. Znajdźmy słabe strony, ryzyka. Będzie mniej rozczarowań* – radził.

Michał Liżewski wskazywał szerzej na rolę **testów rynku**. – *To procedura nieformalna. Rekomendowana przez resort inwestycji i rozwoju* – wyjaśniał.

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. Test spełnia ponadto rolę promocyjną.

Niezależnie od testu rynku, warto jest przeprowadzić **konsultacje społeczne**. Mecenas mówił także o **dialogu technicznym**, który rekomendowany jest przy projektach złożonych, skomplikowanych pod względem technicznym i funkcjonalnym.

Warto jest, zdaniem prawnika, przeprowadzić **analizy przedrealizacyjne**. Choć dziś nie ma takiego obowiązku ustawowego, rzadko kiedy w praktyce ich nie ma. Dzięki nim może okazać się, że PPP wcale nie jest najlepszą formą realizacji zadań publicznych. – *Na podstawie analizy przedrealizacyjnej podmiot publiczny powinien podjąć ostateczną decyzję o realizacji projektu w modelu PPP* – mówił Michał Liżewski.

- *Dopiero jak wiemy, co chcemy, jak chcemy i ile może to kosztować realnie, myślmy o wyborze partnera prywatnego* – podkreślał. Następnie wymienił na możliwe tryby wyboru partnera prywatnego. W szczególności mówił o *dialogu konkurencyjnym*. Daje on m.in. możliwość skorzystania z know – how i doświadczenia inwestorów prywatnych, doprecyzowania rozwiązań technicznych, prawnych i finansowych w trakcie rozmów prowadzonych z potencjalnymi partnerami prywatnymi. Bardzo cenne są negocjacje.

Zakończenie dialogu i zaproszenie do składania ofert następuje po określeniu warunków przedsięwzięcia

Phoca PDF

(technicznych, finansowych, prawnych), które w największym stopniu spełnią potrzeby podmiotu publicznego. Po upływie terminu składania ofert następuje ich ocena w oparciu o zastosowane w SIWZ kryteria.

Swoje wystąpienie mówca zakończył na zamknięciu komercyjnym i finansowym przedsięwzięcia PPP.

Kolejną prelekcję pt. ***Projekty PPP - podział ryzyka i modele wynagrodzenia w praktyce rynku polskiego*** wygłosił Michał Przychoda .

Na początku przytoczył definicję PPP z ustawy o partnerstwie publiczno - prywatnym, z której wyraźnie wynika, że w tej formule dochodzi do podziału zadań i ryzyk. Brzmi ona: *Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.*

Także definicja PPP z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w przygotowywanej nowelizacji odwołuje się do pojęcia ryzyk (*Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym*).

Michał Przychoda wyjaśniał, że w klasycznym PPP na wspólnie realizowane przedsięwzięcie składa się: finansowanie, projektowanie, budowa (przebudowa, remont, modernizacja), utrzymanie składnika majątkowego. W uproszczeniu zaś powiedzieć można, że wykonanie wszystkich powyższych zadań w ramach przedsięwzięcia spoczywa na partnerze prywatnym. **-** *Dzięki temu, partner prywatny dostarcza podmiotowi publicznemu wytworzony za własne środki finansowe składnik majątkowy (spalarnię, drogę, obiekt sportowy), przeznaczony do świadczenia usług w tym usług użyteczności publicznej, którym to składnikiem majątkowym partner prywatny następnie zarządza i utrzymuje (eksploatuje) w dłuższym czasie (np. 20 lat*) – mówił Michał Przychoda.

Jak mówił prawnik, poszczególne składniki przedsięwzięcia oddają istotę PPP. Wskazał, że są to jednocześnie dwie podstawowe przyczyny, dla których PPP jest realizowane. Chodzi o korzyści.

Korzyść finansowa jest, jak powiedział prelegent, taka, że partner prywatny finansuje budowę ze swoich środków, które następnie są spłacane przez partnera publicznego w ratach przez okres utrzymania. Korzyści pozafinansowe to połączenie budowy z utrzymaniem o określonym standardzie.

Michał Przychoda wyjaśnił, że ustawa o PPP wskazuje jedynie na trzy ryzyka: budowy, dostępności i popytu.

Na podstawie delegacji ustawowej zostało wydane rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. - *Rozporządzenie wydane 6 lat po wejściu ustawy o PPP w życie, w dużej mierze z uwzględnieniem dotychczasowej praktyki rynku PPP* – podawał mówca.

Następnie wskazał na ryzyka w projekcie kompleksowym. Michał Przychoda mówił też o identyfikacji, analizie i mitygacji ryzyk.

Phoca PDF

Omawiając kwestie związane z wynagrodzeniem, prawnik wskazał na:

- Model 1 – Klasyczne PPP – opłata za dostępność – partner prywatny finansowany jedynie z wynagrodzenia od podmiotu publicznego;
- Model 2 – opłata za dostępność oraz dochody generowane przez przedsięwzięcie, stanowiące jednak zdecydowaną mniejszość lub mniejszość przychodów partnera prywatnego z przedsięwzięcia ;
- Model 3 – opłata za dostępność finansowana z oszczędności osiąganych przez partnera publicznego;
- Model 4 – Koncesja z dopłatami – partner prywatny finansuje się z dochodów z przedsięwzięcia oraz z dopłat od partnera publicznego, ponieważ dochody ze składnika majątkowego nie zapewniają całkowitego pokrycia kosztów partnera prywatnego w związku z przedsięwzięciem.

Po zakończeniu seminarium prawnicy udzielali jeszcze indywidualnych porad zainteresowanym samorządowcom.

Phoca PDF