

O tym, jakie można wskazać metody wynagrodzenia dla inwestora prywatnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego opowiada Michał Przychoda, associate w Praktyce Infrastruktury i Energetyki w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka.

Michał Przychoda: Należy wskazać na trzy podstawowe modele wynagradzania. W pierwszym, w którym partner prywatny odpowiada jedynie za zapewnienie dostępności i utrzymanie składnika majątkowego (szpitala, spalarni, torów), na ogół wybudowanego wcześniej przez partnera (przebudowanego, wyremontowanego), podstawowym modelem wynagradzania jest tzw. opłata za dostępność. Jej istotą są cykliczne płatności ze strony podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, dokonywane zazwyczaj po zakończeniu etapu inwestycyjnego przez cały okres utrzymania (łącznie w sobie wynagrodzenie za etap inwestycyjny oraz utrzymanie, a także za usługę sfinansowania budowy). W niektórych przypadkach opłata za dostępność może być pomniejszona o przychody z tzw. elementów komercyjnych projektu, które wykonawca osiąga z przedmiotu przedsięwzięcia (np. przez prowadzenie bufetu w sądzie).

W drugim modelu wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi wyłącznie z pobierania przez niego pożytków z przedmiotu partnerstwa (koncesja). Trzeci model to model łączony (koncesja z dopłatami), tj. pobieranie pożytków ze składnika majątkowego połączone z dopłatami od podmiotu publicznego (np. do ceny biletów płaconej przez użytkowników za korzystanie z basenu). W obu ostatnich modelach następuje obligatoryjne przeniesienie na koncesjonariusza większości ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia. Z drugiej strony umowa koncesji może być jedynie pozorna, np. jeśli w razie powierzenia partnerowi prywatnemu budowy i utrzymania parkingu podziemnego, zlokalizowanego pod urzędem miasta, gmina jednocześnie zagwarantowałaby koncesjonariuszowi stałą opłatę (abonament) za zajęcie 60 proc. udostępnionych miejsc parkingowych (np. z przeznaczeniem dla pracowników i klientów urzędu), która byłaby należna koncesjonariuszowi bez względu na liczbę faktycznie zajętych miejsc. W takim przypadku, mimo iż zgodnie z zapisami umowy PPP ryzyko zajętości parkingu (także przez ustalenie ceny za parkowanie) spoczywałoby po stronie wykonawcy, ryzyko ekonomiczne w sposób faktyczny nie zostałoby przeniesione na stronę prywatną, a więc nie mielibyśmy do czynienia z projektem o charakterze koncesyjnym, a z klasycznym PPP. Wymaga to stosowania innych przepisów w celu wyboru partnera prywatnego.

Jakie są wady i zalety tych rozwiązań?

Niewątpliwym plusem opłaty za dostępność jest zagwarantowanie partnerowi prywatnemu stałej płatności na jego rzecz w okresie wieloletnim. Podmiot publiczny zaś dokonuje płatności za usługi utrzymania tylko w przypadku, gdy wykonawca zapewnia dostępność składnika majątkowego, a przede wszystkim zachowuje odpowiednie standardy jakościowe utrzymania. W przeciwnym razie naliczone przez zamawiającego punkty karne za nieprawidłowe utrzymanie, mogą doprowadzić także do pomniejszenia części opłaty za dostępność, odpowiadającej wynagrodzeniu za etap inwestycyjny. Klasyczna koncesja nie wymaga natomiast w ogóle wydatkowania środków publicznych. Jej minusem jest jednak występująca często konieczność przeprowadzenia analiz popytu (np. zagospodarowania komercyjnego parkingów, sal konferencyjnych w budynkach, wykorzystania powierzchni reklamowych) oraz uwzględnienia w cenie oferty partnera prywatnego wahań rynku, podaży lub popytu (co może prowadzić do decyzji, iż wykonawca przejmie ryzyko zagospodarowania komercyjnego tylko części obiektu).

Czy wybór metody wynagrodzenia zależy właśnie od rodzaju projektu?

Jak najbardziej. Specyfika pewnych przedsięwzięć (np. budowa i utrzymanie sądu), czy rodzaj zamawiającego, mogą eliminować bądź istotnie minimalizować włączenie elementów komercyjnych.

Niewątpliwie jednak, niektóre przedsięwzięcia wprost wpisują się w model wynagradzania w postaci opłaty za dostępność z prawem pobierania pożytków przez partnera prywatnego (np. przez sprzedaż żużla powstałego ze spalania odpadów komunalnych w spalarni, wynajem billboardów wzdłuż drogi, wynajem sal konferencyjnych w urzędzie), a dochód z takiego działania może wpłynąć na obniżenie opłaty za dostępność.

Istnieją także projekty koncesyjne, które samofinansują się w całości lub niemal w całości. Można przytoczyć tutaj przykład osiągnięcia zwrotu z inwestycji przez wykonawcę z wynajmu reklam na wybudowanych przez niego wiatkach przystankowych, wynajmu mieszkań (z jednoczesnym oddaniem części lokali do zasobu komunalnego zamawiającego), czy tzw. finansowania z oszczędności (tj. projektów, w których wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego na ciepło, w wyniku dokonania termomodernizacji budynków przez wykonawcę i wyposażenie ich w nowoczesne systemy zarządzania energią).

Jakie problemy pojawiają się na styku inwestor prywatny/gmina podczas rozmów o metodzie lub wysokości wynagrodzenia?

Jak wynika z naszej praktyki, największym problemem jest dokładne określenie zakresu obowiązków partnera prywatnego w ramach przyjętych przez niego ryzyk i zadań (np. stopień szczegółowości w określeniu standardów utrzymania oraz harmonogramu remontów). Zbyt duży wpływ zamawiającego na działania partnera prywatnego, jest bardzo niechętnie postrzegany przez instytucje finansowe. Przy nadmiernej kontroli podmiotu publicznego ryzyko budowy czy dostępności wyceniane jest przez banki jako wysokie, a zatem partner prywatny otrzymuje niekorzystne warunki finansowania. Przekłada się to bezpośrednio na wysokość jego oferty dla zamawiającego, przekraczającej niejednokrotnie szacowane wcześniej budżety.

W przypadku projektów spalarniowych, nasze doświadczenia pokazują, że istotnym punktem spornym jest także ustalenie poziomu odpadów, które zamawiający gwarantuje dostarczyć w danym okresie do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych i ewentualne związane z niedochowaniem tego poziomu sposoby pomniejszenia wynagrodzenia partnera prywatnego bądź jego zwiększenia w przypadku dostarczenia odpadów powyżej ustalonej normy.

Wywiad pochodzi z Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego nr 6, wydawanego w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno – prywatnego w Polsce”. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Projekt jest realizowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju we współpracy z ogólnopolskimi stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego – Związkiem Miast Polskich i Związkiem Powiatów Polskich, organizacją zrzeszającą przedsiębiorców – Konfederacją Lewiatan oraz organizacją pozarządową – Fundacją Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Biuletyn to ważny element projektu. Jego celem jest upowszechnianie wiedzy i doświadczeń z zakresu PPP, w trakcie realizowanego projektu.