

Zmiany przepisach, stan polskiego rynku partnerstwa publiczno-prywatnego oraz możliwości realizacji dróg w PPP – to tematy poruszone podczas seminarium, które odbyło się 4 kwietnia br. w Warszawie.

Partnerstwo-publiczno prywatne (PPP) rozpoczęło drugi dzień obrad XXV Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich. Były to wykłady prowadzone przez radców prawnych specjalizujących się w PPP.

Dr **Rafał Cieślak** zaprezentował temat: Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Zmiany prawa

Opowiedział o obowiązującej od września 2018 r. nowelizacji ustawy o PPP.

- *Nowelizacja, która weszła w życie pół roku temu przyniosła parę oczekiwanych także przez podmioty publiczne nowinek.* – mówił. Prawnik zapewniał, że nowelizacja była rozsądnie przygotowywana.

Wskazał na jej najważniejsze punkty. - *O czym warto pamiętać? Dzisiaj już obowiązkiem podmiotu publicznego, zanim rozpocznie procedurę wyboru partnera prywatnego, jest opracowanie analiz przedrealizacyjnych. Wcześniej obowiązku tego nie było, dlatego część podmiotów publicznych tego nie robiła. Skutkowało to dużą liczbą nieudanych, nieprzygotowanych postępowań. Dziś w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym mamy zapis, który mówi o tym, że trzeba przygotować tzw. ocenę efektywności realizacji przedsięwzięcia. Ta ocena ma zawierać m.in. zakładany podział zadań i ryzyk, szacowane koszty cyklu życia projektu i czas niezbędny do jego realizacji oraz wysokość opłat pobieranych od użytkowników i warunki ich zmiany (jeżeli opłaty są planowane). Sensem tego przepisu jest to, aby strona publiczna przanalizowała przedsięwzięcie, zanim uruchomi proces wyboru partnera prywatnego.* – tłumaczył Rafał Cieślak. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju przygotowało metodykę. To są wytyczne a nie obowiązek ustawowy na temat tego, jak przygotować projekt PPP. Można je znaleźć na stronie poświęconej PPP: www.ppp.gov.pl, którą prowadzi Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

Analiza powinna odpowiedzieć na pytanie, czy warto realizować inwestycję w PPP. - *Może się bowiem okazać, że w niektórych przypadkach lepiej jest po prostu wziąć kredyt czy sięgnąć po zewnętrzne środki. PPP nie jest panaceum na wszystkie bolączki.* – podawał prelegent.

Druga ważna kwestia to certyfikacja projektów PPP. Podmioty publiczne mogą przygotowaną przez siebie analizę przedrealizacyjną przedstawić do oceny resortowi inwestycji i rozwoju. Ministerstwo ma zaś 60 dni na wydanie opinii na temat tego, czy na bazie analizy PPP jest zasadne czy nie. – *Można zatem krótko rzecz biorąc dostać glejt pod tytułem: tak, projekt jest wykonalny w ramach PPP w tych założeniach, które zostały przez stronę publiczną przyjęte.*

- *My polecamy certyfikację przede wszystkim tym podmiotom, które nie mają jeszcze doświadczenia w realizacji przedsięwzięć w formule PPP, nie mają doradztwa zewnętrznego, trochę jeszcze gubią się w analizach, przepisach. Dodatkowym atutem jest to, że certyfikacja jest niedopłatna. Pierwszy taki certyfikat został już wydany. Dotyczy Giżycka i budowy mieszkań komunalnych. Ministerstwo niedawno zastosowało nowe przepisy. Kolejne wnioski o certyfikację są składane.*- mówił mecenas.

Kolejną zmianą, niezmiernie istotną z punktu widzenia procedury wyboru partnera prywatnego, jest

możliwość stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, bez względu na przyjęty model współpracy, mechanizm wynagrodzenia oraz alokację ryzyka. W razie wątpliwości dotyczących podstawy prawnej wyboru partnera, należy zawsze stosować ustawę PZP.

- Jeżeli realizują Państwo projekt na podstawie ustawy o PPP, to partnera prywatnego zawsze, w każdym przypadku można wybrać tryb Prawa zamówień publicznych. I nie ma już wątpliwości, czy jak nie zastosujemy przepisów koncesyjnych, to naruszymy dyscyplinę finansów publicznych czy nie. To naprawdę pożądanym kierunek zmian. Dobrze, że to weszło w życie. – wskazywał radca prawny.

Zmieniły się kryteria oceny ofert. Jak mówił mec. Rafał Cieślak, nie ma już obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, jakimi były: podział zadań i ryzyk oraz terminy i wysokość płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego. Sektor publiczny trochę gubił się w tych kryteriach, zwłaszcza w podziale zadań i ryzyk jako kryteriach pozacenowych. *- Teraz samodzielnie decydujemy o tym, w jaki sposób kryteria wybory zostaną ułożone. Mało tego, właściwy tryb w ramach Prawa zamówień publicznych do wyboru partnera to jest dialog konkurencyjny.* Prelegent wyjaśnił, że w dialogu konkurencyjnym nie ma obowiązku ważenia kryteriów na etapie zamówienia publicznego. Dopiero w trakcie dialogu - na końcu, kiedy zapraszamy do składania ofert, nadajemy wagi kryteriom. *- To bardzo wygodny sposób dochodzenia do optymalnych rozwiązań. – mówił dr Rafał Cieślak.*

Przy wykonaniu umowy PPP, w przeciwieństwie do tradycyjnych zamówień publicznych, pojawia się możliwość zawarcia umowy o PPP przez spółkę celową partnera prywatnego, utworzoną już po dokonaniu wyboru jego oferty (za zgodą podmiotu publicznego). *- Takiego zapisu w prawie rynek oczekiwał a ustawodawca odpowiedział na te oczekiwania. – ocenił prawnik.*

Mówca zwrócił także uwagę na możliwość wyłączenia odpowiedzialności podmiotu publicznego za wynagrodzenie należne podwykonawcom (nawet w sytuacji, gdy podmiot publiczny jest inwestorem). Jak wyjaśniał, jeżeli mamy na przykład projekty z opłatą za dostępność, którą planujemy rozłożyć na 15 lat, to powiat nie ma środków w budżecie, aby dzisiaj zapłacić podwykonawcom. Logika PPP jest taka, że jeśli płacimy, to płacimy w czasie. Skoro tak, to nie ma potrzeby, aby strona publiczna przejmowała odpowiedzialność za podwykonawców strony prywatnej.

Nowelizacja usankcjonowała praktykę zawierania tzw. umów bezpośrednich z instytucjami finansującymi (w tym procedura *step-in rights*). *- Dopuszczenie takiej praktyki w ustawie wyklucza ewentualne wątpliwości organów nadzoru finansowego nad JST w zakresie możliwości ich występowania. To kolejna przewaga PPP nad tradycyjnym sposobem udzielania zamówień publicznych. – wskazywał radca prawny.* Inna to rezygnacja ze stosowania zasad ustalania i zwalniania zabezpieczenia należytego wykonywania umowy.

Rynek PPP

Uczestnicy zapoznali się także z informacją na temat tego, jak wygląda rynek PPP w Polsce, w tym o Polityce Rządu dotyczącej rozwoju PPP w Polsce. W jej ramach resort inwestycji i rozwoju m.in. upowszechnia wiedzę na temat PPP poprzez prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych. Mecenas zachęcał samorządowców do udziału w takich wydarzeniach. Przedstawił także raport rynku PPP za okres luty 2009 r. – grudzień 2018 r. Ogólne dane wyglądają następująco. Zostało zawartych ponad 140 umów PPP i koncesji. Rynkiem PPP ze strony publicznej interesują się głównie JST, w tym przede wszystkim gminy. W przypadku powiatów realnie można zrobić np. projekty w sektorach ochrony

zdrowia, modernizacji szkół, drogownictwa. Statystycznie najwięcej ogłoszeń stanowią koncesje, choć koncesje w praktyce się często nie udają. Dlaczego? Bo jak mówił dr Rafał Cieślak, PPP ma oznaczać zamówienie publiczne, na którym wykonawca ma zarabiać pieniądze. Wśród umów najwięcej jest PPP z opłatą za dostępność. Dominują małe projekty o wartości inwestycji od 5 do 50 mln zł. - Rynek inwestorów oczekuje dużych projektów, jednakże skoro publicznymi podmiotami są małe samorzady, to i inwestycje nie są duże. – tłumaczył mec. Rafał Cieślak.

Nasze praktyki

Podczas wykładu prelegent pokazał kilka przykładów polskich projektów PPP: historię budowy hali sportowej w Karczmiskach, budowę kompleksu mieszkaniowo-usługowego w Kobyłce, kompleksową termomodernizację budynków użyteczności publicznej w gminie Karczew, utworzenie zakładu opiekuńczo-leczniczego w Kobylnicy, termomodernizację budynków oświatowych Zgierza, budowę budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu.

Finanse publiczne

Prawnik wspomniał o nowelizacji ustawy o finansach publicznych w kontekście PPP. - *Mamy teraz inny sposób liczenia indywidualnego wskaźnika obsługi długu, w związku z tym stosowanie niestandardowych instrumentów finansowania inwestycji JST może być bardzo ryzykowne. Wszystkie leasingi, wykupy wierzytelności, sprzedaż na raty itp. będą obniżać wskaźnikową zdolność kredytową. Nie dotyczy to PPP. To jest jedyna możliwość, przy odpowiedniej alokacji ryzyka w umowie PPP, żeby była neutralna względem wskaźnika wartość wynagrodzenia partnera prywatnego. Uważam, że ta zmiana ustawy popchnie rynek PPP do przodu.*

- *O tym, czy zobowiązania z umowy PPP jest czy nie w długu decyduje alokacja ryzyka. A nie rozporządzenie w sprawie klasyfikacji tytułów dłużnych. Warto o tym pamiętać, planując możliwości wykorzystania PPP.* – radził.

Drogowe PPP

Mec. **Adriana Mierzwa- Bronikowska** wygłosiła prezentację: Partnerstwo publiczno-prywatne w projektach drogowych w Polsce. Specyfika sektora oraz przykłady dobrych i złych praktyk w dotychczasowych projektach.

Wspomniała o projektach koncesyjnych: A 2 - Odcinek I Konin-Nowy Tomyśl; A 2 - Odcinek II Nowy Tomyśl-Świecko; A1 - Odcinek Gdańsk – Toruń; A 4 – Odcinek Katowice- Kraków. I o stanie prawnym, pod którego rządami powstawały. Wymagane było zawieranie kilku decyzji administracyjnych, umów i mechanizmów wynagrodzeń. Najstarsza A2 jest projektem dojrzałym i doczekała się refinansowania.

W przypadku rządowych projektów A 1 Stryków Pyrzowice oraz A2 Stryków Konotopa nie doszło zamknięcia finansowego. Problemem była trudna sytuacja na rynku finansowym.

Na poziomie województwa planowano przebudowę dróg w województwie dolnośląskim. Postępowanie unieważniono i jak mówiła mec. Adriana Mierzwa- Bronikowska, może być to lekcją dla samorządów.

Projekt zapowiadał się dobrze. Otrzymał rządowe wsparcie doradcze. Celem projektu były: polepszenie

paramentów konstrukcji i polepszenie parametrów nawierzchni, a także wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego, optymalizacja kosztów utrzymania, przebudowa/ remont w ramach istniejącego pasa drogowego oraz pełna odpowiedzialność partnera prywatnego za jakość przebudowy i utrzymania. Nie dało się zastosować opcji nieinwestycyjnej. W ocenie prawniczki *projekt dobrze się toczył, m. in. ze względu na wysoką jakość doradztwa*. Zrealizowano 6 zaplanowanych etapów przedsięwzięcia. Siódmy – nieplanowany, czyli unieważnienie postępowania wydarzył się. - *Rynek był się o ten projekt. Partnerzy prywatni potworzyli sprawne konsorcja o wysokiej jakości reputacyjnej. Przeprowadzono pięciorundowy dialog. Negocjacje były konkretne, dotyczyły konkretnych rozwiązań proponowanych przez podmiot publiczny. Przedstawiano na nich projekt umowy PPP. To, że dokumentacja była przedstawiana na początku, jest dobrą praktyką. W postępowaniu zostały złożone oferty, co oznaczało, że wykonawcy widzieli duży potencjał i walczą o projekt.* – opowiadała radczyni prawna. Dlaczego zatem unieważniono postępowanie? - *Analizy wskazywały pewien poziom wydatków, który miał ponieść podmiot publiczny. We wszystkich postępowaniach, gdzie prawidłowo prowadzone są analizy podmiot publiczny dowie się o tym, jaki może być spodziewany poziom kosztów i opłaty za dostępność (tu był taki projekt). Oczywiście szacunki nie zawsze pokryją się z rzeczywistością, ale pokazują pewien poziom, którego należy się spodziewać. W tym projekcie podmiot publiczny znał poziom płatności, a mimo przy otwarciu ofert to ogłosił budżet po wielokrotność niższy niż przewidywały analizy.* – podawała mec. Adriana Mierzwa-Bronikowska. Stało się po czterech latach postępowania. Rynek inwestorów był bardzo rozczarowany. Tym bardziej, że podmioty prywatne ponosiły znaczne koszty. Takie działanie, jak podkreślała mecenas, wpływa to na reputację podmiotów publicznych.

W formule PPP mają zostać zrealizowane 4 odcinki dróg ekspresowych: S6 obwodnica Metropolii Trójmiejskiej, S6 Koszalin – DK 6 (Bożepole Wielkie), S10 Bydgoszcz – Toruń i S6 zachodnia obwodnica Szczecina.

Prawniczka przedstawiła kluczowe czynniki sukcesu projektu PPP. Są to:

- realistyczny harmonogram, odpowiednie planowanie i organizacja procesu przygotowania Projektu PPP, uwzględniająca identyfikację interesariuszy i komunikację z nimi;
- właściwa definicja projektu PPP i alokacja ryzyka, w tym adekwatny mechanizm płatności;
- wysoka jakość analiz prowadzonych w ramach oceny efektywności, w tym analizy konkurencji, popytu i potencjału rynkowego projektu w przypadku małych projektów dotyczy analiz, które zostały zidentyfikowane jako niezbędne do wykonania, aby móc zrealizować projekt, dokumentacji w ramach postępowania na wybór partnera prywatnego, w tym projektu umowy o PPP;
- uwzględnienie potencjału rynku wykonawców i instytucji finansujących;
- zaangażowanie podmiotu publicznego na etapie przygotowania projektu PPP i realizacji umowy o PPP.

Prelegentka wyjaśniła jakie są możliwości realizacji drogowego PPP w powiatach. Zaznaczała, że nie będzie opcji pobierania opłat od użytkowników dróg. Istnieje natomiast możliwość realizowania projektu przez związek powiatu (wówczas związek jest samodzielnym zamawiającym) a także realizowania projektu poprzez zamówienie wspólne kilku powiatów (bez odrębnego podmiotu). - *Niezależnie od formy wspólnej realizacji przedsięwzięcia pomiędzy powiatami będzie zawarte porozumienie określające opis realizowanych w ramach inwestycji zadań własnych poszczególnych powiatów, podział kompetencji oraz odpowiedzialności, zasady prowadzenia postępowania, mającego na celu wybór wykonawcy robót, zasady podejmowania decyzji w toku takiego postępowania, sposób działania komisji przetargowej,*

O PPP na XXV Zgromadzeniu Ogólnym ZPP

Kategoria: Rozwój i fundusze

Opublikowano: czwartek, 18, kwiecień 2019 14:55

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odłony: 946

wysokość oraz sposób ponoszenia kosztów inwestycji, wzajemnych rozliczeń oraz rozliczeń pomiędzy podmiotami publicznymi a partnerem prywatnym. – podawała.

Bezpośrednio po wykładzie eksperci udzielali indywidualnych porad uczestnikom spotkania.

Seminarium zorganizowane zostało w ramach projektu *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Liderem projektu jest resort inwestycji i rozwoju a jednym z partnerów Związek Powiatów Polskich.