



2

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

2017



Spis treści

| | |
|---|----|
| 1.1. Bartosz Korbus, <i>Wstęp</i> | 1 |
| 1.2. Bartosz Korbus, <i>Wsparcie doradcze Ministerstwa Rozwoju w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego</i> | 2 |
| 1.3. <i>Wsparcie doradcze Ministerstwa Rozwoju dla podmiotów publicznych – doświadczenia dotychczasowych beneficjentów, szansą dla podmiotów aplikujących o pomoc</i> | 13 |
| 2.1. Magdalena Wojciechowska, <i>Zakres doradztwa i rola doradcy w przygotowaniu przedsięwzięcia PPP</i> | 25 |
| 3.1. Grzegorz Kaczorowski, <i>Jak wybrać i efektywnie współpracować z doradcą w projekcie PPP</i> | 41 |
| 3.2. Rafał Cieślak, <i>Realizacja projektów PPP z perspektywy doradcy sektora publicznego</i> | 55 |
| 3.3. Magdalena Zabłocka, <i>PPP – doświadczenia doradcy prawnego</i> | 71 |
| 4.1. Anna Wiktorczyk-Nadolna, <i>Podsumowanie wiosennej edycji szkoleń regionalnych w ramach projektu Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce</i> | 85 |
| 5.1. Mariusz Strawiński, <i>Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Dobre praktyki samorządu</i> | 87 |
| 5.2. Bartosz Korbus, <i>PPP w gospodarce wodno-kanalizacyjnej – okiem przedsiębiorcy</i> | 99 |
| Marcin Maksymiuk, <i>Encyklopedia PPP</i> | |

1.1. Wstęp

Bartosz Korbus

Drugi numer „Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” w głównej mierze poświęcony jest zagadnieniom doradztwa oraz zasadom współpracy z doradcą wspierającym podmiot publiczny w analizie zasadności realizacji przedsięwzięć PPP, a także na etapie wyłaniania partnera w toku procedury przetargowej. Warto zapoznać się z formami pomocy, jakie przy wdrażaniu przedsięwzięć oferuje Ministerstwo Rozwoju, doświadczeniami podmiotów publicznych, które skorzystały z usług świadczonych przez doradców zapewnionych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Rozwoju oraz przedsięwzięciami, które otrzymały tego rodzaju wsparcie i ubiegają się o nie w najnowszym naborze wniosków o udzielenie doradztwa. Wciąż jeszcze można ubiegać się o podobną pomoc. Niezależnie od tego jak podmiot publiczny finansuje doradztwo, powinien zapoznać się z zakresem prac doradcy i jego rolą. W zrozumieniu tego zagadnienia pomoc powinno zapoznanie się z doświadczeniami zarówno doradców-ekspertów z zakresu PPP, jak i przedstawiciela samorządu, który współpracuje z nimi w licznych przedsięwzięciach PPP realizowanych w Gdańsku.

„Biuletynu partnerstwa publiczno-prywatnego” wspierają proces edukacji podmiotów publicznych, prowadzony w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Przed samorządem, jak i pozostałymi podmiotami publicznymi stoi jeszcze szansa na udział w licznych przedsięwzięciach edukacyjnych przewidzianych w ramach projektu. Zachęcamy więc do zapoznania się ze sprawozdaniem z wiosennej edycji szkoleń wprowadzających do problematyki PPP, przeprowadzonych w 7 regionach.

W ramach „Akademii PPP” zapraszamy do zapoznania się z doświadczeniami samorządów wdrażających przedsięwzięcia w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz z opiniami przedsiębiorców zainteresowanych uczestnictwem w tego rodzaju projektach.

Znajdująca się na końcu niniejszego wydawnictwa „Encyklopedia PPP” powinna ułatwić usystematyzowanie wiedzy na temat partnerstwa publiczno-prywatnego. Zapraszamy do lektury drugiego numeru „Biuletynu PPP.”

1.2. Wsparcie doradcze Ministerstwa Rozwoju w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego

Bartosz Korbus

Rola Ministerstwa Rozwoju w obszarze PPP

Doradztwo i edukacja

Podmioty publiczne rozważające realizację przedsięwzięć PPP, muszą właściwie przygotować się do tego zadania. Powinny przeanalizować przedsięwzięcie pod kątem technicznym, prawnym i ekonomicznym. Proces analityczny poprzedzający decyzję o zainicjowaniu przetargu na wybór partnera prywatnego jak i sam przetarg wymagają znacznego nakładu pracy, wiedzy i doświadczenia w realizacji podobnych procesów. Nie dziwi więc, że szczególnie w przypadku pionierskich przedsięwzięć podmioty publiczne decydują się na wsparcie ze strony doradców zewnętrznych. Doradcy oczywiście nie przejmą odpowiedzialności za decyzję podmiotu publicznego, ale ich wsparcie może być bardzo pomocne. Niestety koszt kompleksowej obsługi przedsięwzięcia PPP wciąż jest dość znaczny. Warto zatem zapoznać się z możliwościami wsparcia jakie w tym obszarze proponuje podmiotom publicznym Ministerstwo Rozwoju jako struktura obsługująca ministra właściwego ds. PPP. Ministerstwo Rozwoju (dalej MR) organizuje prace Platformy PPP oraz Zespołu ds. PPP. W minionym roku, przy wsparciu grup eksperckich angażujących przedstawicieli praktyki PPP, MR zainicjowało istotne zmiany w obszarze legislacji i polityki rządu dotyczące PPP, które 26 lipca 2017 przyjęły formę uchwalonej „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”¹. Polityka PPP obejmuje cele i działania rządu zmierzające do szerszego stosowania formuły partnerstwa publicz-

no-prywatnego w Polsce, co sprzyjać ma efektywności inwestycji publicznych oraz szerszemu zaangażowaniu kapitału prywatnego w realizację inwestycji publicznych.

Ministerstwo Rozwoju, realizując politykę rządu, wspiera realizację przedsięwzięć PPP poprzez zapewnienie finansowanego z własnych środków kompleksowego doradztwa dla podmiotów publicznych na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowań PPP. Doświadczenia gromadzone na etapie doradczym są wykorzystywane do edukacji w obszarze PPP. Należy zaznaczyć, że podmioty zainteresowane wdrażaniem przedsięwzięć PPP, mogą zwracać się do Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z prośbą o konsultacje założeń planowanych przedsięwzięć. Jeśli uchwalone zostaną planowane zmiany w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, podmioty publiczne obowiązkowo będą musiały przeprowadzać analizy przedrealizacyjne planowanych przedsięwzięć pod kątem tego czy ich wdrożenie przyniesie korzyści z zastosowania PPP przeważające nad korzyściami wynikającymi z zastosowania tradycyjnych modeli realizacji inwestycji. Ministerstwo będzie mogło zaopiniować dla potencjalnych projektów PPP analizy przeprowadzone przez podmioty publiczne, które ponadto będą zobowiązane do szerszego informowania MR o fakcie wdrażania PPP i założeniach tego typu przedsięwzięć.

Wsparcie doradcze 2010-2016

Działania MR w obszarze doradztwa dla istotnych dla rozwoju PPP przedsięwzięć były zainicjowane znacznie wcześniej, bo już na przełomie 2010 i 2011 r., kiedy to w ramach ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego powołano Platformę

¹ https://www.Ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/POLITYKAPPP_przyjeta.aspx

PPP jako dobrowolne forum wymiany wiedzy dla podmiotów publicznych w zakresie tej formuły realizacji inwestycji. To pierwotne powiązanie zagadnień PPP i projektów hybrydowych zaowocowało wsparciem doradczym dla pierwszego tego typu projektu współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności jakim było przedsięwzięcie **„System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania”**, który otrzymał kompleksowe doradztwo zakontraktowane i opłacone przez resort rozwoju². Doświadczenia z realizacji tego przedsięwzięcia posłużyły opracowaniu dokumentów systemowych, jak np. Zalecenia dla Instytucji Zarządzającej POIiŚ w sprawie procedur łączenia środków UE z modelem PPP w projektach odpadowych w ramach Działania 2.1 Programu Infrastruktura i Środowisko a następnie w pracach nad regulacjami dotyczącymi realizacji projektów hybrydowych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Zainteresowanie resortu rozwoju nie ograniczało się tylko do projektów hybrydowych. Ministerstwo Sprawiedliwości w 2012 r. zwróciło się o wsparcie doradcze Platformy PPP dla projektu PPP dotyczącego **budowy Sądu Rejonowego w Nowym Sączu**³. Dla zapewnienia koordynacji prac nad wspieranym projektem 20 czerwca 2012 r. powołano Zespół Sterujący dla tej inwestycji. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości,

2 Por. omówienie projektu w rozdziale 1.3. str. 13.

3 Por. omówienie projektu w rozdziale 1.3. str. 16.

Sądu Apelacyjnego w Krakowie, sądów – Okręgowego i Rejonowego w Nowym Sączu – oraz ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Zespół uczestniczył w przetargu na wybór doradców dla projektu a następnie w pracach nad wdrożeniem przedsięwzięcia. Doradcy opłacani przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu, współpracowali z przedstawicielami Zespołu Sterującego. Przedstawiciele Departamentu PPP w MR, aktywnie uczestniczyli w koordynowaniu pracy zespołu doradców uczestnicząc również merytorycznie w pracach nad strukturą przedsięwzięcia i w samym procesie negocjacji umowy. Działania te zakończyły się sukcesem – zawarciem umowy dla tego przedsięwzięcia 5 marca 2015 r. Obecnie doświadczenia te wykorzystywane są na etapie doradztwa dla kolejnych projektów wspieranych przez Ministerstwo Rozwoju.

W maju 2014 r. ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podpisało umowę na kompleksowe doradztwo dla Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu w zakresie projektu dotyczącego przebudowy i utrzymania wybranych odcinków dróg wojewódzkich. Niecały rok później analogicznym zakresem wsparcia doradczego (**technicznego, prawnego jak i ekonomicznego**⁴) został objęty projekt **„Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu.**

4 Więcej na temat zakresu analiz i towarzyszącego mu wsparcia doradczego w rozdziale 2.1 oraz 3.1, 3.2 i 3.3 Biuletynu PPP.

Przedsięwzięcie pn. **„Przebudowa i utrzymanie dróg wojewódzkich w Województwie Dolnośląskim realizowane w formule PPP”** obejmuje przebudowę i utrzymanie wybranej części dróg wojewódzkich będących w zarządzie Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, która stanowi wyspecjalizowaną samorządową jednostkę budżetową utworzoną przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego w celu zapewnienia określonego w Umowie o PPP poziomu dostępności. Przedmiotem przedsięwzięcia będzie utrzymanie sieci wytypowanych dróg wojewódzkich w zakresie nie mniejszym niż 90 km i nie większym niż 315 km wraz z robotami budowlanymi, w tym przebudowami na odcinkach, gdzie będzie to niezbędne do utrzymania określonego standardu, jakości dróg zawartego w umowie o PPP, a następnie zarządzanie powierzonymi partnerowi prywatnemu drogami w zakresie zgodnym z ustawą o Drogach Publicznych i dookreślonym w wyniku dialogu konkurencyjnego. Partner prywatny zobligowany będzie do utrzymania określonych odcinków dróg przed rozpoczęciem przebudowy na tych odcinkach. Postępowanie, wspierane przez doradców zapewnionych przez Ministerstwo Rozwoju, prowadzone jest na podstawie art.4 ust.2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz 100 z późn. zm) – Ustawa o PPP” i zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych. Standardy utrzymania oraz zakres przedsięwzięcia były przedmiotem dialogu konkurencyjnego. Korzystanie z odcinków dróg objętych zamówieniem przez użytkowników będzie nieodpłatne. Wynagrodzenie partnera prywatnego przyjmie formę opłaty za dostępność – na zasadach i warunkach określonych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zakładany okres trwania umowy to okres od 18 do 22 lat. Partner prywatny w ramach pełnienia wybranych funkcji zarządcy drogi publicznej będzie wykonywał roboty interwen-

cyjne, utrzymaniowe i zabezpieczające oraz będzie pełnił zadania związane z utrzymaniem nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, według standardów określonych w przepisach prawa i Umowie o PPP oraz realizował inne czynności szczegółowo określone w Umowie o PPP. W odniesieniu do odcinków podlegających przebudowie, partner prywatny będzie otrzymywał wynagrodzenie w formie opłaty za dostępność, pod warunkiem zrealizowania robót budowlanych, oddania do użytkowania, a następnie utrzymywania dostępności tych odcinków dla użytkowników, zgodnie z warunkami określonymi w Umowie o PPP. Drogi wojewódzkie objęte Projektem stanowiąc będą własność podmiotu publicznego i będą pozostawać w okresie obowiązywania Umowy o PPP w posiadaniu partnera prywatnego. Po zakończeniu Umowy o PPP posiadanie dróg zostanie przekazane przez partnera prywatnego podmiotowi publicznemu. Partner prywatny, na własny koszt i ryzyko, będzie odpowiedzialny za przygotowanie dokumentacji technicznej wymaganej do podjęcia prac budowlanych, uzyskanie (w imieniu podmiotu publicznego) pozwolenia na realizację wymaganych robót budowlanych (decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w rozumieniu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) i pozyskanie uzgodnień wymaganych odrębnymi przepisami, a także za zapewnienie realizacji robót budowlanych w wymaganym zakresie. Obecnie trwa przygotowanie ofert po zakończonym dialogu konkurencyjnym.

27 listopada 2015 r. upłynął termin na składanie wniosków do udziału w dialogu konkurencyjnym w sprawie wyboru partnera prywatnego dla pilotażowego projektu PPP w sektorze efektywności energetycznej „Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Sosnowcu”. Projekt wspierany przez Ministerstwo Rozwoju w ramach prac Platformy PPP w sektorze efektywności energetycznej zainteresował sektor prywatny – o dopuszczenie do udziału w dialogu konkurencyjnym złożono trzy wnioski a sam dialog rozpoczął się w maju 2016 r. Przedmiotem zamówienia jest wykonanie kompleksowej termomodernizacji wraz z wdrożeniem systemu zarządzania energią w 8 budynkach Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 5 im. Św. Barbary w Sosnowcu. Do zadań partnera prywatnego należeć będą: sfinansowanie, zaprojektowanie części zakresu przedsięwzięcia dla której podmiot publiczny nie posiada dokumentacji projektowej oraz przeprowadzenie robót termomodernizacyjnych i robót remontowo-budowlanych mających na celu poprawę właściwości energetycznych budynków szpitala. Partner prywatny będzie także odpowiedzialny za wdrożenie systemu zarządzania energią i wykonywanie czynności z zakresu zarządzania energią w celu uzyskania zagwarantowanych w ofercie oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej, a także będzie odpowiadał za utrzymanie sprawności technicznej zmodernizowanej infrastruktury oraz zainstalowanych urządzeń. Realizacja projektu ma na celu poprawę efektywności energetycznej budynków podmiotu publicznego oraz osiągnięcie korzyści takich jak uzyskanie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu poziomu zużycia energii elektrycznej i cieplnej, czego rezultatem ma być obniżenie łącznych kosztów mediów ponoszonych w związku z bieżącym funkcjonowaniem placówki oraz uzyskanie oszczędności w przyszłych wydatkach ponoszonych na utrzymanie budynków w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną. Celem projektu jest również zmniejszenie emisji szkodliwych substancji i pyłów do otoczenia poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery oraz podniesienie standardu użytkowania budynków szpitalnych oraz poprawa ich estetyki i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw ciepła i energii elektrycznej na potrzeby szpitala. Założono, iż wynagrodzenie partnera prywatnego stanowić będzie płatność podmiotu publicznego, której wysokość będzie uzależniona od poziomu rzeczywiście uzyskanych oszczędności. Ostateczny model wynagrodzenia partnera prywatnego uzależniony będzie w głównej mierze od warunków dofinansowania ze środków bezzwrotnych pozyskanych na realizację poszczególnych zadań w ramach etapu inwestycyjnego. Jednocześnie należy wskazać, iż projekt będzie realizowany niezależnie od ewentualnego braku pozyskania środków bezzwrotnych. Podmiot publiczny zamierza ubiegać się o dofinansowanie zadań inwestycyjnych wchodzących w zakres termomodernizacji w ramach projektu pn. **„Poprawa właściwości energetycznych budynków Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr**

5 im. św. Barbary w Sosnowcu w ramach kompleksowego programu zarządzania energią” realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020. Zakres obowiązków partnera prywatnego obejmować będzie poniesienie co najmniej części wydatków na realizację umowy o PPP, zaprojektowanie (w niezbędnym zakresie) i zrealizowanie robót budowlanych oraz techniczne utrzymanie sprawności zmodernizowanej infrastruktury i zarządzanie gospodarką energetyczną budynków.

Nowy nabór dla zainteresowanych wsparciem doradczym Ministerstwa Rozwoju

Pod koniec 2016 r. Ministerstwo Rozwoju ogłosiło najnowszą edycję otwartego naboru projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, który w ramach Ministerstwa organizuje Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. **Celem naboru jest wybór projektów, które zostaną objęte wsparciem doradczym w procesie ich przygotowania do realizacji w modelu PPP i w trakcie wyboru partnera prywatnego.** Wybrane rezultaty udzielonego wsparcia (doświadczenia oraz dokumentacja) mogą w zamiarze organizatora naboru (MR) zostać udostępnione celem wykorzystania przez inne podmioty publiczne, które planują podobne przedsięwzięcia. Uczestnikami naboru mogą być podmioty, które mogą w świetle ustawy o PPP podjąć rolę podmiotu publicznego lub koncesjonodawcy/zamawiającego. O pomoc mogą się ubiegać wszystkie jednostki administracji, które zamierzają realizować przedsięwzięcie PPP jako podmiot publiczny, co w polskich warunkach oznacza, że główną grupą zainteresowanych wsparciem będą jednostki samorządu terytorialnego. Ze wsparcia mogą jednak skorzystać również jednostki administracji rządowej czy inne podmioty stosujące prawo zamówień publicznych jak uczelnie wyższe.

Pomoc doradcza na jaką liczyć mogą podmioty publiczne obejmuje doradztwo na etapie analiz przedrealizacyjnych (w tym testu rynku) jak i na etapie przetargu na wyłonienie partnera (pomoc w negocjacjach, tworzeniu umowy o PPP i ocenie ofert). Zakres doradztwa dotyczyć może aspektów technicznych, prawnych i ekonomicznych (w tym analizy ryzyk).

Pomoc doradcza świadczona będzie przez firmy i konsorcja firm doradczych pracujące na zlecenie MR, jak również przez pracowników Departamentu PPP

w Ministerstwie Rozwoju. Praca doradców opłaca na jest częściowo ze środków PO Pomoc Techniczna a częściowo ze środków jakimi MR dysponuje jako lider projektu „**Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce**” współfinansowanego w ramach Działania 2.18 **Wysokiej jakości usługi administracyjne** Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Głównym celem projektu jest podniesienie kwalifikacji pracowników administracji publicznej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego⁵.

W ramach Departamentu PPP za udzielanie wsparcia doradczego ze strony Ministerstwa Rozwoju odpowiada Wydział Wsparcia Projektów PPP we współpracy z Wydziałem Analiz i Monitoringu Rynku PPP. Pracownicy wspomnianych wydziałów odpowiedzialni są nie tylko za organizację naborów i wyłonienie przedsięwzięć otoczonych wsparciem doradczym, ale odpowiadają również za wybór doradców, tj. organizują postępowania służące wyłonieniu konsultantów oraz czuwają nad realizacją konkretnych zleceń doradczych. Pracownicy Departamentu PPP uczestniczą w pracach analitycznych jak i w poszczególnych postępowaniach na wyłonienie partnera prywatnego w roli eksperta. Zadania osób zaangażowanych w organizację procesu doradztwa obejmują m.in. ocenę przygotowanych dokumentów i raportów stworzonych przez doradców, jak i współpracę z promotorami przy rozliczaniu doradców ze świadczonego na ich rzecz doradztwa. Ministerstwo dla usprawnienia prac nad poszczególnymi projektami PPP, które zakwalifikowały się do wsparcia doradczego, zdecydowało się na zawarcie umowy doradczej z 3 konsorcjami.

Umowę ramową na świadczenie kompleksowych usług doradczych w zakresie usług prawnych, doradztwa ekonomiczno-finansowego i usług doradztwa technicznego, stosownie do potrzeb zamawiającego (tj. MR) determinowanych jednak zakresem wsparcia wnioskowanego przez otoczonych

⁵ Projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” szczegółowo opisany został w pierwszym wydaniu Biuletynu PPP, dostępnym na stronie www.ppp.gov.pl.

wsparciem doradczym promotorów, zawarły trzy podmioty – dwa konsorcja firm doradczych: Konsorcjum w składzie: Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.; Mott MacDonald Polska Sp. z o.o. i Crido Taxand Sp. z o.o. oraz Konsorcjum w składzie Dentons Europe Oleszczuk Sp. k., Infralinx Capital Polska Sp. z o.o., Fundacja „Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, Ove Arup & Partners International Limited Sp. z o.o. oddział w Polsce. Trzecim podmiotem doradczym, który zawarł umowę ramową z MR jest Ernst & Young Sp. z o.o. Corporate Finance Sp. k.

Ministerstwo Rozwoju wybierając doradców dla poszczególnych przedsięwzięć, może poprosić o ofertę podmiotów będących stroną umowy ramowej jak i szukać doradcy na rynku doradczym w drodze samodzielnego postępowania. Kontraktowanie usług doradczych zawsze odbywa się z zachowaniem wymogów ustawy prawo zamówień publicznych i konkurencyjności. Nad jakością świadczonych usług czuwa MR wraz z promotorem, który współpracuje z doradcami jak i przedstawicielami Departamentu PPP zaangażowanymi w realizację umowy doradczej i proces analityczny.

Jakie projekty mogą liczyć na wsparcie?

Przedmiotem naboru są projekty inwestycyjne, polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji infrastruktury, obejmujące późniejsze jej utrzymanie lub zarządzanie, planowane do realizacji w formule PPP. Co istotne, o wsparcie mogą się ubiegać projekty, których realizacja jest poparta stosowną decyzją/uchwałą właściwego organu podmiotu zgłaszającego projekt (promotora projektu) lub organu nadzorującego. Dla samorządu terytorialnego oznacza to wsparcie ze strony stosownej rady gminy, powiatu lub sejmiku. Podmiot publiczny, ubiegający się o wsparcie (w regulaminie naboru zwany promotorem), może zgłosić więcej niż jedno przedsięwzięcie, jednak aplikujące o wsparcie przedsięwzięcie powinno być starannie przygotowane. Zgłoszeń dokonuje się jedynie na formularzu określonym w regulaminie naboru wraz ze stosownymi załącznikami. Podmioty publiczne, którym udzielone zostanie wsparcie, zobowiązane są w konsekwencji do udostępnienia Ministerstwu Rozwoju wszelkich materiałów wytworzonych w trakcie przygotowania ww. projektu, których jest właścicielem, w celu świadczenia wsparcia oraz w celu ich uogólnienia, przetwarzania, modyfikowania na poczet opracowania dokumentacji wzorcowej dla inwestycji w modelu PPP.

Jak zgłosić projekt do wsparcia doradczego?

Zgłoszeń do wsparcia można dokonywać jedynie na właściwym formularzu. Formularz (stanowiący załącznik nr 1 do regulaminu naboru wniosków), obok podstawowych danych promotora projektu ubiegającego się o wsparcie oraz nazwy zgłaszanego projektu obejmuje jego szczegółowy opis. Należy wykazać potrzebę realizacji zgłaszanego przedsięwzięcia PPP, jaki jest popyt na świadczone w ramach niego usługi, cel oraz zakres rzeczowy (o wartości nakładów nie mniejszej niż 20 mln zł brutto, co może być istotną barierą dla mniejszych przedsięwzięć). Należy również wskazać lokalizację przedsięwzięcia objętego zgłoszeniem oraz status prawny nieruchomości, na której będzie ono realizowane. Należy również wskazać opcje i warianty realizacji zgłaszanego projektu, które odnoszą się m.in. do lokalizacji i ewentualnych modyfikacji zakresu rzeczowego przedsięwzięcia.

Ubiegając się o wsparcie Ministerstwa Rozwoju należy przedstawić stan przygotowania projektu, a także wskazać zidentyfikowane ryzyka i zagrożenia dla jego realizacji. Należy przedstawić zakres posiadanej dokumentacji projektu, zarówno tej o charakterze strategicznym jak i analitycznym, szczegółowo poświęconym danemu projektowi jak studium, koncepcja, program inwestycji, w tym ze wskazaniem typów analiz przedstawionych w tych dokumentach (np. analiza opcji, ryzyka, rynku, opłacalności/value for money, prawno-instytucjonalna i in.) Należy uwzględnić również posiadaną dokumentację techniczną dot. projektu jak program funkcjonalno-użytkowy, projekty techniczne oraz dokumentację formalną jak uchwały, protokoły, i inne podobne opracowania. Wskazując szacunkową wartość nakładów inwestycyjnych należy przywołać metodologię i dane źródłowe, które służyły do oszacowania owych nakładów. W formularzu należy również wskazać jakimi zasobami własnymi dysponuje podmiot ubiegający się o wsparcie. Należy opisać struktury osobowe oraz zasoby finansowe zaangażowane do realizacji objętego wnioskiem projektu. W przypadku zasobów finansowych należy wskazać źródła i kwoty możliwe do zaangażowania przez promotora projektu na etapie przygotowania, wdrożenia i realizacji projektu PPP. Formularz zawiera pytania dotyczące założeń realizacji projektu w modelu PPP. W szczególności należy przedstawić przesłanki wyboru modelu PPP do realizacji przedsięwzięcia oraz zadania jakie ma w jego ramach realizować partner prywatny, wraz

z adekwatnym do tych zadań modelem wynagrodzenia strony prywatnej (np. opłata za dostępność, model koncesyjny) wraz z uzasadnieniem. Częścią opisu projektu jest koncepcja podziału ryzyk między stronami przedsięwzięcia oraz wynik konsultacji rynkowych z potencjalnymi inwestorami jak i instytucjami finansowymi (jeśli taki test rynku prowadzono). Ministerstwo oczekuje też przedstawienia harmonogramu planowanych działań związanych z przygotowaniem i realizacją projektu PPP,

który powinien obejmować w szczególności: datę rozpoczęcia procedury wyboru partnera prywatnego, planowaną datę podpisania umowy z partnerem prywatnym, okres prac budowlanych oraz utrzymania/eksploatacji infrastruktury na tle przewidywanego łącznego czasu trwania koncesji/umowy PPP. W formularzu należy zdefiniować obszary oraz problemy, które powinny zostać objęte zadaniami doradcy zapewnionemu przez Ministerstwo Rozwoju w wyniku naboru.

Nabór ma charakter ciągły, a udział w nim jest bezpłatny, przy czym uczestnik naboru (promotor) jest odpowiedzialny za prawidłowe przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej wymaganej przez Ministerstwo Rozwoju, w tym poniesienie kosztów przygotowania dokumentacji. Formularz zgłoszenia wraz z załącznikami, można składać za pośrednictwem poczty elektronicznej (na adres PPP.nabor@mrr.gov.pl) lub za pomocą nośnika danych (CD/DVD/USB) złożonego w siedzibie MR. Jeżeli to możliwe, dokumenty mające znaczenie dla merytorycznej oceny projektu powinny zostać udostępnione w formacie pozwalającym na zaznaczanie, kopiowanie i wyszukiwanie fragmentów tekstu (np. pliki pdf przekonwertowane bezpośrednio z plików edytowalnych, a nie utworzone z zeskanowanych wydruków).

Jak oceniane będą wnioski zgłoszone do naboru?

Proces oceny projektów zgłoszonych do naboru będzie przebiegał dwuetapowo. Pierwszy etap obejmuje ocenę formalną wniosku a drugi ocenę merytoryczną.

Ocena formalna będzie przeprowadzana na bieżąco wraz z napływaniem zgłoszeń, przy czym dopuszczona jest możliwość uzupełnienia braków formalnych w zgłoszeniu, zgodnie z wezwaniem Ministerstwa Rozwoju do ich uzupełnienia. Zgłoszenia spełniające wymogi formalne zostaną zakwalifikowane do oceny merytorycznej, której poddane zostaną wszystkie projekty, które przejdą do tego etapu. Ocena merytoryczna polegała będzie na weryfikacji dokumentacji projektowej oraz przeprowadzeniu wywiadów z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, w oparciu o kryteria merytoryczne określone w załączniku nr 2 do regulaminu naboru. Ocena może być dokonana przez doradców zewnętrznych, pracujących na zlecenie organizatora naboru, który może również wnioskować o uzupełnienie zgłoszenia o informacje niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia oceny merytorycznej nadesłanego wniosku. Dla każdego ze zgłoszonych projektów zostanie przygotowana indywidualna informacja zawierająca ocenę projektu zgodnie z kryteriami oceny a wsparcie doradcze zostanie udzielone dla projektów, które zostaną

pozytywnie ocenione w trakcie oceny merytorycznej. Ministerstwo Rozwoju, ze względu na ograniczony budżet, zastrzega możliwość ograniczenia ilości projektów, którym zostanie udzielone wsparcie lub zakresu udzielonego wsparcia w zależności od posiadanych środków finansowych. MR zastrzega sobie prawo do rezygnacji z części lub całości zadań w ramach naboru, jeżeli koszty wykonania zadań przez doradców będą przekraczały możliwości finansowe MR lub wystąpią inne okoliczności uniemożliwiające dalszą jego realizację. W takim przypadku projekty bardziej dojrzałe pod względem posiadania dokumentacji projektowej rozumianej jako zaawansowane lub zakończone w całości lub części analizy przedrealizacyjne lub projekty, gdzie uruchomiono postępowanie na wybór partnera prywatnego będą miały pierwszeństwo. Warto starannie przygotować aplikację, ponieważ regulamin naboru nie przewiduje możliwości odwołań od wyników oceny.

Dla dochowania wymogów formalnych wystarczy dokładna lektura i wypełnienie formularza, przy czym warto zwrócić uwagę na minimalną wartość inwestycji brutto oraz formalną obecność zgłaszanego projektu w stosownych planach strategicznych, regulujących działalność wnioskodawcy.

O wiele trudniej sprostać testowi jakiemu poddawany jest zgłaszany projekt na etapie oceny merytorycznej. Należy podkreślić, że zgodnie z założeniami ogłoszonego naboru, w przypadku (dość prawdopo-

dobnej) niemożności objęcia wszystkich wybranych projektów wsparciem, pierwszeństwo uzyskają projekty bardziej dojrzałe pod względem posiadania dokumentacji projektowej. Pod pojęciem dojrzałości Ministerstwo rozumie zaawansowane lub zakończone w całości lub części analizy przedrealizacyjne, których wyniki będą brane pod uwagę w ramach oceny projektu w ramach kryteriów: wykonalności projektu i zasadności realizacji inwestycji w modelu PPP. W konsekwencji, projekty będące zupełnie wstępnymi pomysłami nie mają dużych szans na uzyskanie pomocy. Aplikacja powinna być poprzedzona przynajmniej podstawowymi analizami projektu, które zresztą są wskazane jeśli dane przedsięwzięcie ma uzyskać poparcie stosownych organów stanowiących, konieczne dla formalnego przyjęcia wniosku. Wstępna refleksja nad założeniami, celem i naturą współpracy z sektorem prywatnym jest potrzebna do logicznego i rzetelnego przedstawienia założeń merytorycznych projektu, które zgodnie z kryteriami wyboru projektów badane będą pod względem tego, w jaki sposób projekt został opisany w dokumentach o charakterze strategicznym, programowym. Warto przekonująco wykazać w aplikacji m.in. sposób w jaki projekt został opisany w dokumentach o charakterze strategicznym, programowym oraz jego powiązanie z realizowanymi przez wnioskodawcę projektami komplementarnymi. Na etapie oceny strategicznej badane będzie również w jaki sposób projekt został przedstawiony w dokumentach o charakterze analitycznym: studium, koncepcja, program inwestycji. Warto zadbać o należyty stan owej dokumentacji – aktualność i rzetelność informacji, ich adekwatność do opisu projektu w formule PPP. Badane będzie również czy zakres usług jaki ma przynieść realizacja projektu został zdefiniowany jednoznacznie w świetle aktualnych źródeł danych na temat popytu na usługi świadczone w ramach zgłoszonego przedsięwzięcia i spójnie z założeniami przyjętego modelu PPP. Warto zadbać by usługi projektu zostały opisane z użyciem parametrów technicznych i jakościowych adekwatnie do zakresu zdiagnozowanego popytu na owe usługi.

Należy dokładnie zdefiniować zakres rzeczowy projektu, z przytoczeniem przesłanek na jakich się opierało w jego ustaleniu. Warto odwołać się w tym zakresie do parametrów technicznych lub innych parametrów ilościowych. Należy zadbać by natura planowanej infrastruktury była adekwatna do zdiagnozowanego popytu na usługi świadczone przy jej wykorzystaniu obecnie jak i w przyszłości oraz czy analiza w tym zakresie odnosi się do znanych i wdrożonych już rozwiązań.

Warto również zadbać, aby harmonogram rzeczowo-finansowy sporządzony na potrzeby wniosku uwzględniał wszystkie etapy wdrażania projektu tj.: przygotowawczy, inwestycyjny oraz operacyjny, a zawarte w nim kalkulacje kosztowe uwzględniały w przypadku etapu przygotowawczego i inwestycyjnego dane nt. dokumentacji, projektowania, budowy, nadzoru inwestycyjnego, rezerwy i innych realnych kosztów wynikających z uwarunkowań przygotowania wnioskowanej inwestycji (np. koszty pozyskania gruntu, doradztwa, zakupu licencji itp.). Warto sprawdzić czy przyjęte wartości są spójne z planowanym zakresem rzeczowym projektu. Oceniany będzie stopień realizmu i logiki przedstawianych scenariuszy działań pod względem praktyki i doświadczenia związanego z przygotowaniem projektów PPP. Przy ocenie potencjału organizacyjnego zgłaszanego projektu znaczenie będzie miała struktura przyjętego nadzoru nad realizacją projektu oraz formalne uprawnienia osoby nadzorującej prace zespołu realizującego projekt. Badane będzie doświadczenie szefa zespołu w zakresie wdrażania projektów inwestycyjnych, w tym PPP, czy powołano komitet sterujący, jakie jego członkowie mają kompetencje i doświadczenie w zakresie wdrażania projektów inwestycyjnych, w tym PPP. Zbadane i ocenione będzie również jaka jest podstawa formalna powołania zespołu projektowego i jego struktura, z uwzględnieniem pozycji kierownika zespołu i jego zastępcy, kompetencji członków zespołu projektowego, w odniesieniu do kwestii prawnych, finansowych oraz technicznych oraz m.in. czy członkowie zespołu projektowego są zatrudnieni przez promotora w sposób stabilny (wieloletnia lub bezterminowa umowa o pracę).

Ocenione będą zasoby środków finansowych na obsługę prac przygotowawczych i wdrożeniowych oraz jakie jest źródło tych środków. Istotne będzie również czy, w przypadku projektu hybrydowego, występują ograniczenia co do rodzajów wydatków (kwalifikowalność wydatków). Ocenione będzie jakie zadania wskazano do sfinansowania w ramach prac przygotowawczych i czy zadania te i odpowiadające im koszty ujęto w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Sprawdzone będzie czy uwzględniono również wydatki z tytułu kosztów technicznych (delegacje, spotkania, sale, tłumaczenie itp.). Ocenione będzie również na jakim etapie znajduje się proces kontraktacji doradców zewnętrznych, czy członkowie zespołu projektowego mają doświadczenie współpracy z doradcami zewnętrznymi. Oceniane będzie również czy obecna/planowana umowa z doradcami obejmuje okres niezbędny dla wdrożenia

projektu – a nawet zasoby techniczne czy lokalowe wnioskodawcy pod kątem ich przydatności do organizacji spotkań wieloosobowych (20 – 30 osób) oraz możliwości prowadzenia przez promotora projektu spotkania w trybie tele/wideokonferencji.

Na etapie oceny merytorycznej wniosków o wsparcie, przy badaniu zasadności realizacji zgłoszonego projektu w modelu PPP, pod uwagę brane będą m.in. ogólne przesłanki biznesowe i prawne wyboru modelu PPP i sposób umotywowania zasadności realizacji projektu w tym modelu. Warto również przedstawić korzyści modelu PPP wobec modelu tradycyjnego. Zbadana będzie również spójność założeń organizacyjnych opisanego modelu PPP oraz jego legalność i poprawność w świetle regulacji PPP i koncepcyjnej oraz założonego modelu podziału ryzyk.

Warto również poświęcić uwagę kwestiom konsultacji rynkowych zgłaszanych do wsparcia projektów PPP. Oceniana będzie m.in. przejrzystość, konkurencyjność i udokumentowanie konsultacji z min. dwoma podmiotami prywatnymi specjalizującymi się w świadczeniu usług jakie ma zapewnić projekt i instytucjami finansowymi (oraz jakie było ich zdanie na temat wykonalności projektu). Istotne przy ocenie będzie wykazanie spójności przyjętego we wniosku modelu PPP z modelem podziału ryzyk oraz wynagrodzeniem partnera prywatnego w powiązaniu ze sposobem i skalą zapewnienia źródła finansowania przedsięwzięcia przez promotora. Warto jasno wskazać czy przedsięwzięcie ma mieć charakter hybrydowy, definiując w takim przypadku najważniejsze fakty na temat stopnia jego zaawansowania.

Zakres możliwego wsparcia na rzecz podmiotów publicznych i ich obowiązki wobec Ministerstwa Rozwoju

Wsparcie doradcze dla wybranych projektów może objąć wszelkiego rodzaju kwestie związane z przygotowaniem projektów do realizacji w modelu PPP, w tym doradztwo w kwestiach prawnych, finansowych, ekonomicznych i technicznych. Zakres wsparcia dla każdego z wyłonionych projektów zostanie określony indywidualnie z uwagi na możliwe różnice dotyczące stanu przygotowania projektów. Ostateczny zakres wsparcia będzie również zależny od możliwości finansowych i kompetencyjnych Ministerstwa. W okresie wsparcia doradczego dla projektu Organizator oraz uczestnik naboru, którego projekt otrzyma wsparcie przyjmą do stosowania

zasady współpracy, które określono w załączniku do regulaminu naboru wniosków.

Wsparcie świadczone będzie na mocy porozumienia zawartego między Departamentem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego a wspieranym promotorem. Uregulowana zostanie w nim kwestia wzajemnej komunikacji oraz zasady przygotowania zleceń dla doradców opłacanych ze środków, którymi dysponuje Ministerstwo Rozwoju. Założenia współpracy między promotorem otoczonym pomocą a Ministerstwem Rozwoju zakładają, że doradztwo może być zapewnione na podstawie zawartej przez Ministerstwo umowy ramowej z kilkoma doradcami. W oparciu o szczegółowy opis przedmiotu umowy ramowej zawartej między MR i doradcami, promotor przygotowuje projekt Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia dla zamówienia wykonawczego (SOPZW), a następnie prześle go do Departamentu PPP. To Departament PPP uruchomi postępowanie zmierzające do zawarcia umowy wykonawczej po uzyskaniu od promotora potwierdzenia prawidłowości przygotowania SOPZW. Po wyborze wykonawcy lub zawarciu umowy Departament PPP prześle do promotora kluczowe informacje dotyczące zamówienia wykonawczego: koszt, terminy realizacji, sposób odbioru prac, SOPZW, metodologię realizacji zamówienia.

Zakres prac wykonawcy do zrealizowania w każdym z etapów będzie wynikał z SOPZW. Departament PPP będzie uruchamiał poszczególne etapy doradztwa po uzyskaniu od promotora pozytywnej opinii w tym zakresie. W celu uzyskania takiej opinii Departament PPP wystąpi do promotora o jej przekazanie w określonym terminie, jednak brak odpowiedzi w określonym terminie rozumiany będzie jako brak zgody na uruchomienie danego etapu.

Po zleceniu przez Departament PPP doradcy zewnętrznemu zadań związanych ze wsparciem projektu, promotor jest zobowiązany do współpracy z doradcą zewnętrznym, w tym do udziału wraz z Departamentem PPP w procesie bieżącej analizy efektów pracy wykonawcy. Podmiot, który otrzymał wsparcie doradcze będzie zobowiązany do udostępnienia informacji, danych, dokumentów oraz analiz niezbędnych do realizacji zadań zleconych doradcy, a także do umożliwienia w razie potrzeby oględzin i wizyt terenowych na miejscu realizacji projektu. Stosownie do deklaracji zawartych we wniosku o wsparcie, promotor będzie zobowiązany do wyznaczenia zespołu projektowego wraz z jego liderem, który będzie odpowiedzialny za realizację projektu i współpracę z doradcą.

Na potrzeby odbioru prac Departament PPP zweryfikuje czy wykonawca przekazał wymagane prace do promotora i niezwłocznie wystąpi do niego z prośbą o opinię na ich temat. Departament PPP wyznaczy promotorowi termin na przedstawienie opinii, w której może on przekazać ewentualną listę zastrzeżeń i uwag wraz z uzasadnieniem. Jeśli po przeanalizowaniu zastrzeżeń promotora Departament PPP uzna ich zasadność, wyznaczy doradcy termin na usunięcie wad.

Na podstawie materiałów uzyskanych w trakcie wsparcia projektu Departament PPP może przygotować materiały w celu ich upublicznienia, czemu promotor nie może bezzasadnie się przeciwstawiać. Ponadto Departament PPP może organizować spotkania informacyjne na temat PPP, zwracając się z prośbą o oddelegowanie przedstawiciela promotora do udziału w takim spotkaniu.

Warto starannie przemyśleć decyzję o aplikowaniu o pomoc MR. Inaczej niż miało to miejsce w poprzednim okresie, tym razem beneficjent otrzymanego wsparcia, który nienależycie spożytkuje tę pomoc może bowiem ponieść wymierne konsekwencje swoich działań. Zgodnie z zasadami udzielanego wsparcia, w razie naruszeń zasad współpracy przez promotora, Departament PPP może zaprzestać wspierania projektu. W takim przypadku promotor będzie zobowiązany pokryć 100% kosztów rozpoczętego etapu doradztwa oraz etapów zakończonych.

Co kluczowe dla konsekwencji działań promotora – w przypadku wycofania się z realizacji projektu lub współpracy z Departamentem PPP bez przedstawienia obiektywnych przesłanek będzie on zobowiązany do pokrycia 100% kosztów rozpoczętego etapu doradztwa oraz etapów zakończonych.

Ta nowa, ale istotna dla zasad współpracy z Ministerstwem Rozwoju zasada, ma na celu uniknięcie sytuacji, w której już po skorzystaniu ze wsparcia dla konkretnego przedsięwzięcia, promotor bez istotnego powodu podjąłby decyzje o rezygnacji z formuły PPP. Nie jest to zatem mechanizm służący forsowaniu rozwiązań PPP w sytuacji, w której zgodnie z wynikiem analiz przedrealizacyjnych czy w świetle ofert złożonych po zakończeniu negocjacji umowy o PPP, model ten okazałby się nieuzasadniony. Chodzi jedynie o uniknięcie sytuacji, w której wspierany przez MR projekt nie jest wdrażany z powodu pochopej decyzji promotora o rezygnacji z realizacji projektu, co skutkowałoby zmarnowaniem środków publicznych przeznaczonych na doradztwo. Wsparcie przedsięwzięć PPP ma służyć upowszechnianiu dobrych praktyk w tym zakresie, dlatego decyzja polityczna o zastosowaniu modelu PPP powinna być podejmowana już na etapie ubiegania się o środki, które mają pomóc w sprawdzeniu czy wdrożenie danego przedsięwzięcia jest zasadne. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których wsparte projekty PPP, nie będą wdrażane z powodów arbitralnych, nieuzasadnionych decyzji o rezygnacji z modelu partnerstwa publiczno-prywatnego już po uzyskaniu pomocy ze strony MR.

Pierwsze wsparte projekty

Przedsięwzięcia, które uzyskały wsparcie Ministerstwa Rozwoju to projekty pn. „**Budowa Instytutu Psychiatrii Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego**” oraz „**Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji**”. W dniach 9 oraz 29 maja 2017 r. zostały podpisane dwie umowy z doradcami w celu zapewnienia wsparcia prawnego, ekonomiczno-finansowego i technicznego dla przygotowania i wdrożenia projektów w modelu PPP.

Przedsięwzięcie Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego polega na zaprojektowaniu, wybudowaniu i utrzymaniu nowego budynku dla Instytutu Psychiatrii. Projekt znajduje się na zaawansowanym etapie przygotowania - inwestor wykonał już analizy przedrealizacyjne. Szacowana wartość nakładów inwestycyjnych wynosi ponad 130 mln zł. Celem projektu Tarnowa⁶ jest zaprojektowanie i budowa niskoenergetycznego zespołu nowoczesnych budynków, w tym: centrum usług wspólnych, centrum praktyk projektowania, modelowania i implementacji, tarnowskiego parku doświadczeń oraz interaktywnego zaplecza dydaktycznego dla uczniów, studentów i nauczycieli. Koszt inwestycji szacuje się na ponad 120 mln zł.

6 Por. omówienie projektu w rozdziale 1.3. str. 19.

Innym przedsięwzięciem, które zostało otoczone wsparciem doradczym zakontraktowanym przez Ministerstwo Rozwoju, jest projekt pn. „**Budowa linii tramwajowej Krakowskiego Szybkiego Tramwaju (etap IV)**”. 14 czerwca 2017 r. zawarto umowę z doradcami w celu zapewnienia wsparcia prawnego, ekonomiczno-finansowego i technicznego dla przygotowania i wdrożenia tego projektu w modelu PPP. Wsparcie Ministerstwa Rozwoju obejmuje szeroki zakres działań doradczych, w tym przede wszystkim wsparcie promotora projektu w przeprowadzeniu postępowania przetargowego na wybór partnera prywatnego aż do etapu zamknięcia finansowego. Może objąć również sporządzenie dokumentacji niezbędnej do ubiegania się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej. W najbliższym czasie Ministerstwo Rozwoju planuje objąć podobnym wsparciem kolejne zamierzenia inwestycyjne PPP.

Narzędzie do weryfikacji stopnia przygotowania projektów PPP

Ministerstwo Rozwoju, poza wsparciem doradczym dedykowanym projektom, które mogą być inspiracją i wzorem dla kolejnych przedsięwzięć, udostępnił szerokiemu gronu odbiorców zainteresowanych wdrożeniem własnych przedsięwzięć specjalne elektroniczne narzędzie ułatwiające podmiotom publicznym przygotowania do realizacji projektów PPP. Narzędzie zostało opracowane przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC). Polska wersja tego narzędzia została opracowana we współpracy pomiędzy EPEC, JASPERS oraz Departamentem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju. Celem tego narzędzia, dostępnego na stronie Platformy PPP, w formie arkusza EXCEL, jest pomoc przyszłym podmiotom publicznym/zamawiającym w opracowaniu usystematyzowanego podejścia do zarządzania procesem przygotowywania projektów PPP. Instrument ten, jako interaktywny kwestionariusz ma ułatwić korzystającym z niego przedstawicielom sektora publicznego, ocenę ich gotowości do uruchomienia postępowania. Ocena kompletności oceny przygotowania do realizacji przedsięwzięcia PPP, badanego przy zastosowaniu omawianego instrumentu, opiera się na analizie odpowiedzi udzielonych przez podmiot publiczny na pytania zawarte w kwestionariuszu. Na tej podstawie narzędzie generuje wynik, który syntetycznie podsumowuje gotowość projektu i wskazuje na ewentualne luki w procesie przygotowawczym. Narzędzie koncentruje się na przedrealizacyjnym etapie prac nad projektem PPP, tzn. działaniach podejmowanych przed uruchomieniem postępowania na wybór partnera prywatnego. Badaniu podlega poprawność procesu definiowania zakresu inwestycji oraz stan przygotowania projektu jako przedsięwzięcia PPP.

Użytkownik narzędzia może przy jego pomocy sprawdzić, czy faktycznie wykonane zostały wszystkie niezbędne działania po stronie sektora publicznego, aby badany projekt mógł być przedmiotem sensownych analiz przedrealizacyjnych i miał szansę na wdrożenie w tej formule. To w trakcie etapu przygotowawczego pojawia się najwięcej istotnych kwestii charakterystycznych dla projektu PPP, których zaniechanie mści się na kolejnych etapach koniecznością zarzucenia źle zaprojektowanego przedsięwzięcia lub dodatkowymi kosztami jego przygotowania. Narzędzie zostało opracowane w taki sposób, aby mogło być wykorzystywane przy różnych typach projektów, jeśli chodzi o wielkość, czy sektor. Pytania samosprawdzające skierowane do przedstawiciela administracji badającego przygotowujący projekt dotyczą faktu powołania i jakości stworzonego zespołu projektowego. Kwestionariusz pozwala na samoocenę korzystającego z niego podmiotu co do stanu przygotowania do realizacji analizowanego projektu. Pytania pojawiające się w ramach kolejnych obszarów badania projektu pozwalają zdiagnozować stopień założonej skali projektu w relacji do faktycznych potrzeb, które jego realizacja ma zaspokoić oraz analizę możliwości finansowych kontrolującego się podmiotu w relacji do pierwotnych zamierzeń. W konsekwencji możliwe jest również zweryfikowanie zasadności przyjętego modelu wynagrodzenia do wybranej procedury wyboru partnera prywatnego i niezbędnych do jej przygotowania dokumentów. Narzędzie odnosi się również do kwestii korzyści dla interesu publicznego, które mają wynikać z wdrożenia analizowanego projektu w modelu PPP. Obszary tematyczne jakie podlegają weryfikacji w miarę odpowiedzi na kolejne kwestie nie są ułożone na zasadzie ciągu wyników, można na nie odpowiadać blokowo co pozwala łatwiej sprawdzić poszczególne obszary np. czy sprawdzono wykonalność rynkową projektu. Wydaje się, że omawiany instrument może pomóc w przygotowaniu przedsięwzięć na ich wstępnym etapie.

Wytyczne i upowszechnianie dobrych praktyk PPP

Dotychczasowe doświadczenia w ramach doradztwa są opisywane w specjalnych raportach z doradztwa i wdrażania projektów, które były jego przedmiotem. Podobnie stanie się w przypadku najnowszego cyklu wsparcia doradczego zapewnionego przez MR, które będzie przedmiotem stosownych raportów.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną inicjatywę Ministerstwa Rozwoju w zakresie wspierania PPP, a mianowicie na zapoczątkowane prace nad opracowaniem wytycznych dotyczących: przygotowania projektów PPP, postępowania przetargowego PPP (przygotowania ofert) oraz wzorów umów PPP. Założeniem Ministerstwa Rozwoju jest by opracowane wytyczne dostarczyły przedstawicielom sektora publicznego informacji na temat praktycznej ścieżki postępowania w zakresie całego cyklu realizacji przedsięwzięć PPP, począwszy od identyfikacji projektu, przez wykonanie analiz przedrealizacyjnych i wybór partnera prywatnego a skończywszy na opracowaniu i podpisaniu umowy o PPP. Dokumenty te będą zawierały zbiór rekomendowanych przez Ministerstwo Rozwoju działań/standardów postępowania, które powinny być traktowane jako wzorcowe dla wszystkich podmiotów publicznych, w szczególności zaś dla jednostek administracji rządowej i potencjalnych zamawiających ubiegających się o wsparcie doradcze resortu na etapie wykonania analiz przedrealizacyjnych, przeprowadzenia postępowania przetargowego oraz innych działań związanych z przygotowaniem inwestycji w formule PPP. Wytyczne będą również zawierały precyzyjne objaśnienia dotyczące sposobu wykonania rekomendowanych działań.

Dostępne są już natomiast „Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020”, opracowane przez Ministerstwo Rozwoju. Wytyczne określają sposób opracowania wybranych elementów studium wykonalności przygotowywanego na potrzeby analizy i oceny projektów inwestycyjnych, w tym w szczególności dużych projektów, o których mowa w art. 100 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Ponadto uwzględniają specyfikę projektów generujących dochód, jak również projektów hybrydowych, tzn. łączących formułę PPP z dofinansowaniem UE.

Na stronie internetowej www.ppp.gov.pl stale udostępniane są przez Departament PPP wiadomości na temat rynku PPP i regulacji mających odniesienie do realizacji tego typu przedsięwzięć. Ważną częścią treści dostępnych dla czytelników portalu jest możliwość zapoznania się z opisem doświadczeń zebranych w trakcie poszczególnych etapów doradztwa świadczonego za sprawą Ministerstwa Rozwoju na rzecz podmiotów publicznych wdrażających pilotażowe przedsięwzięcia PPP. Odbiorcy mogą zapoznać się również z opracowaniami na temat rynku, interpretacjami, opiniami prawnymi i dokumentami możliwymi do zastosowania w przypadku wdrażania przedsięwzięć PPP. Na bazie doświadczeń z wybranych przedsięwzięć pilotażowych, sporządzana jest bowiem dokumentacja wzorcowa, która może być wykorzystywana podczas przygotowywania podobnych inwestycji. Wsparcie przygotowania projektów pilotażowych (w obszarach gospodarki odpadami, drogownictwie, ochrony zdrowia, budynków publicznych i efektywności energetycznej) oraz wypracowanie standardów postępowania i dokumentacji finansowane jest przez MR ze środków pochodzących z projektów pomocy technicznej. Strona jest źródłem informacji na temat PPP, a informacje systematyzowane są również w formie raportów o rynku PPP wraz z załącznikami w formie umożliwiającym samodzielne ich przetwarzanie przez odbiorców. Na stronie www.ppp.gov.pl dostępny jest również e-przewodnik PPP. Jego twórcy starali się wskazać aktualne analizy, raporty, opracowania dostępne bezpłatnie w internecie w języku polskim. W tym celu powstał e-przewodnik PPP, którego celem jest ułatwienie podmiotom zainteresowanym PPP inicjowanie i wdrażanie projektów PPP oraz przybliżenie im najważniejszych procedur. E-przewodnik PPP może służyć jako ogólny przewodnik po problematyce PPP, wprowadzenie do informacji, jakie należy uzyskać od doradców w tym obszarze jak również za punkt wyjścia do lepszego poznania określonych aspektów struktury konkretnych przedsięwzięć. Zagadnienia w e-przewodniku są dostępne poprzez alfabetyczny spis haseł, jak i w ujęciu cyklu życia projektu, przy uwzględnieniu procesu powstawania i funkcjonowania projektu PPP. E-przewodnik PPP zawiera odesłania do serwisów internetowych podmiotów trzecich. Wartość e-przewodnika PPP zależy ostatecznie od wartości informacji zawartych w tekstach źródłowych.

1.3. Wsparcie doradcze Ministerstwa Rozwoju dla podmiotów publicznych – doświadczenia dotychczasowych beneficjentów, szansą dla podmiotów aplikujących o pomoc

Wstęp

W poprzednim artykule (1.2) przedstawiono założenia systemu wsparcia przez Ministerstwo Rozwoju podmiotów publicznych realizujących lub planujących realizację przedsięwzięć PPP. Poniżej przedstawiamy praktyczne przykłady projektów, które były już objęte wsparciem doradczym - projekty, które uzyskały pomoc tego typu w obecnej edycji wsparcia oraz przedsięwzięcia, które ubiegają się o tę pomoc. Mamy nadzieję, że informacje zawarte w wypowiedziach promotorów przedsięwzięć PPP staną się inspiracją dla kolejnych podmiotów publicznych.

Doświadczenia podmiotów publicznych, które otrzymały wsparcie doradcze w pierwszej fazie działań Ministerstwa Rozwoju

Promotor: Miasto Poznań

Katarzyna Kruska-Pytlik

Kierownik Oddziału Zarządzania Zagospodarowaniem Odpadów w Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Poznania

Instalacja Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu (dalej: ITPOK, Instalacja) jest jedyną w Polsce spalarnią odpadów komunalnych zrealizowaną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Umowa pomiędzy Miastem Poznań a SUEZ Zielona Energia Sp. z o.o. (dalej: SUEZ) została zawarta w dniu 8 kwietnia 2013 r. (umowa obejmuje okres 43 miesięcy budowy oraz 25 lat eksploatacji). Budowa IT-

POK rozpoczęła się w kwietniu 2014 roku, natomiast od 30 grudnia 2016 r. trwa eksploatacja Instalacji.

SUEZ zaprojektował, sfinansował i wybudował ITPOK, a przez następne 25 lat będzie zarządzał eksploatacją tego obiektu. Projekt „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”, w ramach którego została wybudowana poznańska Instalacja, został sfinansowany w unikalnym modelu hybrydowym, z wykorzystaniem środków finansowych Miasta jako Partnera Publicznego, Partnera Prywatnego oraz dotacji pochodzącej ze środków Unii Europejskiej (z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013, Priorytet II, Działanie 2.1).

Wynagrodzenie Partnera Prywatnego z tytułu świadczonych usług oparte jest na bezpośrednich płatnościach z budżetu Miasta w ramach tzw. opłaty za dostępność. SUEZ odpowiedzialny jest za eksploatację Instalacji, ponosi bieżące koszty operacyjne, a także odpowiada za wdrożenie programu inwestycyjnego związanego z modernizacją i utrzymaniem. Koszty operacyjne związane z eksploatacją zarządzanej infrastruktury są finansowane z opłaty za dostępność. Można zatem wywnioskować, że podział ryzyk w tym projekcie został tak ukształtowany, że Partner Prywatny przejął na siebie ryzyko budowy i dostępności Instalacji, a Miasto jest odpowiedzialne za ryzyko popytu rozumiane jako obowiązek dostarczenia odpowiedniej ilości odpadów.

Celem projektu jest poprawa jakości życia mieszkańców aglomeracji poznańskiej poprzez zastąpienie składowania zmieszanych odpadów komunalnych ich termicznym przetwarzaniem. Produkowana w procesie przetwarzania odpadów energia elektryczna i ciepła zasila miejską sieć energetyczną i ciepłowniczą i trafia do mieszkańców.

Wiele czynników przyczyniło się do sukcesu tej inwestycji, ale jednym z nich był niewątpliwie fakt, iż wy-

brany został zespół doradców prawnych, finansowych i technicznych, którzy wspierali Miasto na wszystkich etapach projektu. Nie wszystkie projekty w Polsce zostały prawidłowo przygotowane, ponieważ samorządy realizowały je „własnymi siłami”. W konsekwencji nie było zainteresowania tymi projektami po stronie prywatnej. Poznań wraz z doradcami przed ogłoszeniem przetargu przeprowadził konsultacje rynkowe, wysłuchał wskazówek potencjalnych partnerów i tak przygotował projekt, że do pierwszego etapu zgłosiło się aż jedenaście zainteresowanych firm.

Warto też wspomnieć, iż Projekt „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania” z uwagi na swoją nietypową strukturę finansową oraz swój charakter prośrodowiskowy uzyskał cztery istotne wyróżnienia.

W 2013 r. jako „Europejski Projekt Roku 2013” poznańska spalarnia odpadów została wyróżniona przez Project Finance Magazine w kategorii najlepszej europejskiej transakcji w sektorze gospodarki odpadami. Kolejna nagroda to Partnership Awards przyznawana najlepszym na świecie projektom PPP przez wydawcę prestiżowych, międzynarodowych czasopism poświęconych tematyce partnerstwa publiczno-prywatnego – „Partnership Bulletin”, „P3 Bulletin” oraz „PPP Bulletin International”. Poznański projekt otrzymał Złotą nagrodę (Gold Award) w kategorii Best Pathfinder Project 2013 r. (Najlepszy pionierski projekt PPP na świecie w 2013 r.) w sektorze gospodarki odpadami. W 2014 r. projekt uzyskał miano Ekologicznej Inwestycji Roku 2014. Ostatnie wyróżnienie to nagroda Top Inwestycje Komunalne 2017 przyznana w ramach konkursu Top Inwestycje Komunalne organizowanego przez serwis Portalsamorządowy.pl.

Zakres wsparcia

W 2009 r. na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego została wykonana analiza studium wykonalności projektu „System gospodarki odpadami dla Miasta Poznania”. Następnie przeprowadzony przez zespół ekspertów w 2010 r. audyt projektów dotyczących budowy instalacji termicznego przetwarzania odpadów wykazał, że projekt poznański ma największe szanse na pomyślną realizację. W konsekwencji został wytypowany przez Ministerstwo jako projekt pilotażowy do zapewnienia doradztwa.

W konsekwencji powyższych analiz, projekt poznański w latach 2011–2013 otrzymał kompleksowe wsparcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju) w ramach Platformy PPP.

Zakres wsparcia obejmował doradztwo finansowe, prawne i techniczne. Zostało ono udzielone w celu przygotowania i przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego. Podstawowym zadaniem zespołu doradczego było opracowanie ostatecznego modelu instytucjonalnego projektu, zgodnie z obowiązującymi wytycznymi dotyczącymi wdrażania Funduszy Europejskich na lata 2007–2013. Ponadto, w ramach wsparcia dla Miasta jako beneficjenta środków unijnych, przeprowadzono testy rynkowe, przygotowano modelową analizę ryzyk oraz analizę komperatora sektora publicznego (PSC).

Wsparcie doradców zostało udzielone na wczesnym etapie realizacji projektu. Pozwoliło to na weryfikację prawidłowości pierwotnych założeń projektu. W momencie kiedy projekt został objęty doradztwem specjalistycznym, znajdował się w fazie przed ogłoszeniem postępowania na wybór wykonawcy oraz wyboru ostatecznej formuły realizacji przedsięwzięcia (koncesja na roboty budowlane i usługi kontra klasyczne PPP).

Miasto po tej współpracy oczekiwało przede wszystkim merytorycznego wsparcia na najwyższym poziomie. Ponadto Miastu zależało na terminowym wykonaniu projektu realizowanego w oparciu o nowatorską formułę partnerstwa publiczno-prywatnego. Istotne było także ukończenie projektu jeszcze w 2016 r. z uwagi na konieczność wykorzystania pełnej kwoty dotacji unijnej.

Na uwagę zasługuje także fakt, że w tamtym czasie nie było podobnych wzorców w zakresie tego typu inwestycji. Mało przejrzyste regulacje prawne, wątpliwości dotyczące kwestii proceduralnych, w tym dotyczące sposobu przygotowania współpracy z partnerem prywatnym, trybu zawierania umów, podziału ryzyka, czy wreszcie niejasne regulacje o wpływie umów PPP na dług publiczny, komplikowały dodatkowo założenia tego przedsięwzięcia. Mimo ww. ryzyk, dzięki wsparciu ekspertów z sukcesem udało się zrealizować tę inwestycję.

Przy realizacji dużych i złożonych projektów infrastrukturalnych niezbędne jest podjęcie współpracy z wszechstronnym zespołem doradców. Należy zauważyć, że samorządy nie zawsze dysponują kadrami o wysokospecjalistycznych kwalifikacjach. Podkreślenia wymaga, że w momencie kiedy realizowana była poznańska spalarnia, w Polsce funkcjonował tylko jeden obiekt tego typu w Warszawie. Nie było wówczas żadnych wypracowanych wzorców przy realizacji tak skomplikowanych inwestycji.

Doświadczenia i ocena otrzymanego wsparcia

Powołany dla projektu zespół doradców składał się z ekspertów ds. prawnych, finansowych oraz technicznych. Cechował się wysokim poziomem merytorycznym oraz dużym zaangażowaniem, a wiedza ekspertów podczas tej kilkuletniej współpracy na każdym etapie prac nad projektem była dla Miasta dużym wsparciem.

Doradztwo pilotażowe obejmowało zweryfikowanie dotychczasowych założeń zawartych w studium wykonalności, przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych, przygotowanie zamawiającego do ogłoszenia o zamówieniu, przeprowadzenie całej procedury wyboru inwestora wraz z oceną ofert oraz doprowadzenie do podpisania umowy PPP.

Każdy z ww. etapów był istotny, ale dwa spośród nich miały szczególne znaczenie. Pierwszym z nich był etap analiz przedrealizacyjnych, a w szczególności to czy projekt był możliwy do zrealizowania. Posłużyły temu m.in. takie analizy jak: testy rynkowe oraz analiza PSC.

Drugim ważnym etapem było przeprowadzenie postępowania na wybór inwestora. Wybór wykonawcy odbywał się w trybie dialogu konkurencyjnego. Rozmowy w toku postępowania prowadzone były równolegle z pięcioma podmiotami prywatnymi. Doradcy wraz z komisją przetargową, podczas pięciu tur dialogu konkurencyjnego musieli rozważyć wszystkie propozycje sektora prywatnego, skonfrontować różne podejścia (doświadczenia niemieckie, francuskie oraz amerykańskie) w zakresie finansowania, rozwiązań technicznych czy też podziału ryzyk. Celem tych działań było stworzenie uniwersalnej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, która zakończyć się miała złożeniem wiążących ofert, co ostatecznie udało się osiągnąć.

W całym procesie współpracy Miasta z doradcami bardzo ważny był także udział przedstawicieli Ministerstwa. Z uwagi na fakt, że Ministerstwo Rozwoju pełni rolę Instytucji Zarządzającej POIiŚ udało się wprowadzić w kolejnych okresach programowania, wiele rozwiązań, które ułatwiają realizację umów PPP, chociażby w zakresie łączenia umów partnerstwa publiczno-prywatnego ze środkami unijnymi (brak wypracowanych wzorców, konieczność wykazania przed instytucjami oceniającymi Projekt, że finalny efekt ekonomiczny wynikający z przekazanej dotacji z UE będzie odczuwalny dla mieszkańców, a nie dla podmiotu prywatnego). To był jeden z problemów, z którym zmagał się zespół doradców przy realizacji poznańskiego projektu. Dzisiaj wytyczne na lata 2014–2020 dają możliwość również partnerowi prywatnemu uzyskania statusu beneficjen-

ta, a dodatkowo istnieje możliwość zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu.

Przez kilka ostatnich lat dzięki pionierskim doświadczeniom nie tylko Poznania, ale też innych miast, które zdecydowały się na PPP oraz przy współpracy z Ministerstwem udało się wdrożyć rozwiązania natury formalno-prawnej, które są drogowskazem do dalszego rozwoju PPP.

Aby w pełni wykorzystać potencjał przyznanego doradztwa, warto zwrócić uwagę na kilka praktycznych aspektów. Po pierwsze bardzo istotne jest, aby od początku stworzyć przejrzysty plan komunikacji stron zaangażowanych w dany projekt, ustalić podział zadań oraz kompetencji. Warto zauważyć, że w poznańskim projekcie Ministerstwo ogłosiło trzy odrębne postępowania na wybór wykonawców na doradztwo prawne, finansowe i techniczne. W konsekwencji konieczne było zarządzanie trzema grupami ekspertów, gdyż każdy podmiot wyznaczył odrębnego przedstawiciela. Za finalny efekt prac odpowiedzialny był przedstawiciel Ministerstwa, który weryfikował przygotowane analizy i przekazywał je do koordynatora Miasta. Dzięki odrębnie wydzielonej komórce w strukturach Miasta oraz wyznaczeniu odpowiednich koordynatorów, prace przebiegały w sposób płynny i bez zakłóceń. Bardzo ważny był przepływ informacji pomiędzy wszystkimi doradcami.

Mając na uwadze doświadczenia Miasta w tym zakresie, zasadnym wydaje się, aby doradztwo miało charakter kompleksowy skupiający ekspertów ze wszystkich dziedzin w ramach jednego podmiotu świadczącego usługi doradcze. Co więcej, warto także zastrzec, aby usługi doradcze w ramach danego kontraktu były wykonywane przez stały zespół ekspertów. Ustalenie jasnych warunków wymiany konkretnych doradców w znacznym stopniu ułatwi współpracę i zapewni jej ciągłość.

Kolejnym ważnym elementem jest sposób rozliczania poszczególnych umów. Z naszych doświadczeń wynika, iż najlepsze efekty są osiągnięte przy wynagrodzeniu rozliczanym w sposób ryczałtowy. Natomiast przy zastosowaniu rozliczeń w oparciu o wypracowane godziny istnieje ryzyko, że zostanie niedoszacowana ilość godzin pracy doradców i może okazać się, że zespół doradców nie dokończy danego zadania z uwagi na wyczerpanie limitu godzin. Z kolei ogłoszenie nowego postępowania niesie za sobą ryzyko, że w kluczowym momencie projektu dojdzie do zmiany ekspertów, co może spowodować wydłużenie się czasu realizacji projektu o czas niezbędny na wdrożenie się nowych doradców.

Podsumowując, żeby doradztwo było skuteczne powinno być kompleksowe, z jasno określonym zakresem

zadań i odpowiedzialności, z przejrzystym planem komunikacji oraz ustalonym z góry harmonogramem prac.

Oferta Ministerstwa Rozwoju odpowiada w dużym stopniu na oczekiwania rynku w zakresie doradztwa. Rynek PPP w Polsce się zmienia, a Ministerstwo poprzez swoje zaangażowanie w nowe inicjatywy, takie jak m.in. projekt „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” oraz „Wsparcie działań merytorycznych i technicznych prowadzonych przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w latach 2016–2020” istotnie przyczynia się do ciągłego rozwoju tej dziedziny. Podejmując się realizacji konkretnego projektu PPP należy postawić na preselekcję projektów typowanych do wsparcia, co pozwoli uniknąć inwestowania w projekty nieefektywne czy nierealne z uwagi na brak zainteresowania sektora prywatnego. Istotą doradztwa jest to żeby było „skrojone na miarę” potrzeb podmiotu publicznego. Dlatego też ważne są wszelkie działania podejmowane w ramach platformy PPP, konferencje tematyczne, szkolenia, publikacje oraz wzorcowe dokumenty publikowane przez Ministerstwo. Tutaj należy jednak pamiętać, że nie ma dwóch identycznych projektów, nawet jeśli dotyczą one tej samej dziedziny. Zawsze korzystając z dokumentacji wzorcowej należy uwzględnić, że musi ona zostać zweryfikowana przez profesjonalistów i dostosowana do indywidualnego charakteru i lokalnych uwarunkowań inwestycji.

Myślę, że dzięki pozytywnym zmianom na rynku PPP oraz działaniom na rzecz standaryzacji dokumentacji związanej z przygotowaniem projektów PPP samorządy otworzą się na podejmowanie nowych inicjatyw.

Promotor: Sąd Okręgowy w Nowym Sączu

Józef Kietbasa,
Dyrektor Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

Sąd Okręgowy w Nowym Sączu/Podmiot Publiczny jest obecnie w trakcie realizacji II Etapu Inwestycyjnego pierwszego projektu administracji rządowej w formule PPP, obejmującego budowę nowej siedziby Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej. Zgodnie z treścią Umowy PPP, etap ten winien zostać wykonany w terminie do 33 miesięcy od jego rozpoczęcia, tj. do maja 2018 roku. W wyniku ostatniej oceny stanu zaawansowania budowy w/w obiektu, Strony Umowy PPP widzą możliwość skrócenia terminu realizacji Etapu Inwestycyjnego o ok. 6 miesięcy, tj. do listopada/grudnia 2017 roku.

W takim przypadku, III Etap realizacji Umowy PPP, tj. Utrzymanie i Zarządzanie przez Partnera Prywatnego w/w obiektem sądowym przez okres 20 lat, może rozpocząć się już od stycznia 2018 roku. Od tej daty użytkowanie budynku rozpocznie również Sąd Rejonowy w Nowym Sączu celem wykonywania swoich zadań statutowych.

Zakres wsparcia

Z uwagi na pionierski charakter oraz duży stopień trudności w przygotowaniu do realizacji w formule PPP naszego Projektu (konieczność opracowania przez Zamawiającego stosownych analiz/opinii pod względem prawnym, ekonomicznym i technicznym), Sąd Okręgowy w Nowym Sączu jako Zamawiający – celem należytego opracowania dokumentów wymaganych w tym postępowaniu – zmuszony został do zaangażowania dodatkowej grupy ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu projektów PPP. Mając na uwadze pionierski charakter Projektu przygotowywanego do realizacji, merytorycznego wsparcia w procesie przygotowania tego Przedsięwzięcia do realizacji udzieliło tut. Sądowi ówczesne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) w ramach prac Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Na prośbę Zamawiającego kierownictwo MRR podjęło decyzję o udostępnieniu własnego potencjału kadrowego w osobach Ekspertów/przedstawicieli MRR oraz wsparciu jego realizacji na wszystkich etapach wdrażania w/w Projektu. Ustalenie trwałej współpracy między przedstawicielami Sądu i pracownikami MRR pozwoliło na bieżącą wymianę informacji oraz szybkie odpowiadanie na pytania i wątpliwości strony publicznej planującej cyt. przedsięwzięcie PPP. Rola Ekspertów MRR nie ograniczała się wyłącznie do obserwowania prowadzonych działań, ale niekiedy miała znaczący wpływ na kształt i kierunek podejmowanych przez Zamawiającego decyzji (wielorakiego wsparcia m.in. pod względem formalno-prawnym i podatkowym udzielał tut. Sądowi na całym etapie przygotowania do realizacji w/w Projektu zwłaszcza p. dr Marcin Jędrasik – Naczelnik Wydziału Analiz i Monitoringu Rynku PPP w MR/doradztwo w okresie od listopada 2011 do marca 2015 roku). Należy zauważyć, że wszystkie w/w czynności doradcze po stronie Ekspertów MRR, wykonywane były nieodpłatnie – bez jakiegokolwiek gratyfikacji ze strony Zamawiającego.

Jednocześnie, przy wskazaniu ówczesnego Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MRR – celem dalszego usprawnienia wdrażania

tej inwestycji do realizacji w formule PPP – w czerwcu 2012 roku Dyrektor tut. Sądu Okręgowego powołał Zespół Sterujący dla Projektu/ciała kolegialne, którego zadaniem było wsparcie doradcze i uzupełnienie działań podejmowanych w tym Projekcie przez Zamawiającego. W skład w/w Zespołu wchodził przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Sądu Apelacyjnego w Krakowie oraz Sądów Okręgowego i Rejonowego w Nowym Sączu, a wiodącą rolę w tym Zespole pełnili Eksperti MRR.

Ponadto, Zamawiający – po przeprowadzeniu stosownego postępowania przetargowego – powierzył w marcu 2013 roku kompleksowe doradztwo w tym Projekcie Konsorcjum Firm z liderem Collect Consulting S.A. w Katowicach w ramach umowy na doradztwo prawne i podatkowe, ekonomiczno-finansowe i techniczne w zakresie przygotowania do realizacji przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu w/w Przedsięwzięcia w formule PPP i zawarcia umowy z partnerem prywatnym, co również wpłynęło na pomyślne zakończenie przetargu nieograniczonego w trybie dialogu konkurencyjnego i podpisanie z Partnerem Prywatnym Umowy PPP na realizację w/w Inwestycji w formule PPP oraz utrzymanie i zarządzanie tym obiektem przez okres kolejnych 20 lat.

Doświadczenia i ocena otrzymanego wsparcia

Przedstawioną powyżej pracę Doradców/Ekspertów MRR – jako Kierownik Zamawiającego – oceniam bardzo wysoko, a merytoryczne ich wsparcie na wstępnym etapie przygotowywania Projektu do realizacji, a zwłaszcza na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty w tym postępowaniu, przyczyniło się do podpisania z Partnerem Prywatnym Umowy PPP o bardzo korzystnej dla Podmiotu Publicznego treści (kwestia rozmieszczenia ryzyk w projekcie, gwarancji i kar umownych, finansowanie projektu i inne).

Biorąc pod uwagę uzyskane doświadczenie – na etapie przygotowania do realizacji w/w zadania w formule PPP – z pozycji Kierownika Zamawiającego uważam, że dalsi uczestnicy projektów PPP – zwłaszcza po stronie podmiotu publicznego winni korzystać ze wsparcia doradców PPP, również Ekspertów Ministerstwa Rozwoju (dalej: MR), szczególnie w ramach prac Platformy PPP przy MR oraz ogłaszanych przez w/w Departament MR konkursów/przetargów w tym zakresie. Wg mojej oceny, wsparciem Ekspertów MR winny zostać objęte wszystkie sprawy formalno-prawne w postępowaniu, a zwłaszcza w zakresie dot. niezaliczania projektów PPP do długu publicznego, przy podziale ryzyk pomiędzy

stronami umowy, stosowaniu kar umownych i inne. Jak już wspominałem na wstępie udzielanego wywiadu – na podstawie wdrażania naszego Projektu w ramach prac Platformy PPP Eksperti MRR przy czynnym udziale przedstawicieli Zamawiającego/tut. Sądu Okręgowego – opracowali wzorcowe dokumenty w zakresie:

- Doświadczenia z przygotowania pilotażowego projektu administracji centralnej w formule PPP – kwiecień 2013 r.,
- Raport z analiz przedrealizacyjnych – październik 2014 r.,
- Doświadczenia z postępowania na wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny – styczeń 2015 r.,
- Podpisanie Umowy PPP i zamknięcie finansowe – grudzień 2015 r.

W/w dokumenty zostały opublikowane na stronie internetowej Platformy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MR: www.ppp.gov.pl i wszystkie podmioty planujące ubiegać się o realizację swoich zadań inwestycyjnych winny – w ramach „dobrych praktyk” – obowiązkowo zapoznać się z ich treścią, co bardzo ułatwi i przyspieszy przygotowanie kolejnych projektów do realizacji w formule PPP oraz ich obsługę przez doradców – biegłych w projektach PPP.

Z perspektywy otrzymanego przez tut. Sąd wsparcia doradców (również Ekspertów MR) w przygotowaniu naszego projektu do realizacji uważam, że doradztwo Ekspertów w tej dziedzinie w zakresie przedstawionym w wywiadzie jest po stronie Podmiotu Publicznego optymalne, o czym świadczy przebieg całego postępowania przetargowego na wybór Partnera Prywatnego w naszym Projekcie (zwłaszcza przeprowadzenie po 5 tur dialogu konkurencyjnego z 5 wykonawcami dopuszczonymi do udziału w tym postępowaniu, uzyskanie przez Partnera Prywatnego finansowania projektu, podpisanie z Partnerem Prywatnym umowy PPP oraz przyspieszenie realizacji etapu inwestycyjnego naszego projektu o 6 miesięcy, co skutkuje wcześniejszym rozpoczęciem etapu utrzymania i zarządzania tym obiektem przez Partnera Prywatnego oraz rozpoczęciem użytkowania tego budynku przez Sąd Rejonowy w Nowym Sączu celem sprawowania swojej misji – wymiaru sprawiedliwości).

Jednak celem sprawnego i szybkiego realizowania kolejnych projektów PPP – tak Podmiot Publiczny, jak i Partner Prywatny – winni we własnym zakresie i wg własnego uznania korzystać z pomocy doradców w takim zakresie i przy przyjęciu takich metod, które doprowadzą do szybkiego, zgodnego z obowiązującymi w tym zakresie przepisami finalizowania swoich zadań inwestycyjnych.

Wg mojej oceny, realizowany obecnie przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu w/w Projekt pokazuje, że przy stosowaniu przez Podmiot Publiczny zasady transparentności na całym etapie postępowania przetargowego (m.in. bezwzględne stosowanie przez Zamawiającego zasady uczciwej konkurencji – art. 7 Pzp i zasady jawności – art. 8 Pzp oraz obowiązujących procedur), przy dochowaniu przez Zamawiającego i Wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu szczególnej staranności (m.in. przy opracowywaniu wymaganych przez obowiązujące przepisy dokumentów, a zwłaszcza PFU dla Projektu), pozwala na zakończenie realizacji Przedsięwzięcia z sukcesem – przy obopólnej/wielorakiej korzyści Podmiotu Publicznego i Partnera Prywatnego oraz dla dobra publicznego obywateli naszego kraju.

Doświadczenia podmiotów publicznych, które otrzymały wsparcie doradcze w obecnej fazie działań Ministerstwa Rozwoju

Promotor: Miasto Kraków – Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu

Sebastian Idzik,
Główny specjalista ZIKiT

„Budowa linii tramwajowej KST etap IV (ul. Meissnera – Mistrzejowice)” jest zgodna z zapisami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, w którym przyjmuje się, że podstawowymi środkami transportu zbiorowego będą tramwaj i metro wraz z szybką koleją aglomeracyjną. Przewiduje się utrzymanie wszystkich istniejących linii tramwajowych i przekształcenie ich w linie tramwaju szybkiego, dla których trzeba wdrożyć techniczno-organizacyjne środki uprzywilejowania w ruchu. Ponadto, dla uzupełnienia systemu Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA) o metro-tramwaj i objęcia komunikacją szynową wszystkich intensywnie zagospodarowanych obszarów miasta, przewiduje się realizację szeregu tras, w tym m.in. trasy o przebiegu: al. Jana Pawła II – ul. Meissnera – Rondo Barei – Mistrzejowice.

Projekt pn. „Budowa linii tramwajowej KST etap IV” realizuje cel wyznaczony przez strategię rozwoju transportu publicznego w Krakowie, w którym zało-

żone jest wykorzystanie tramwaju jako środka transportu bardziej przyjaznego środowisku, szczególnie przy połączeniach komunikacyjnych z centrum miasta.

Zadanie inwestycyjne pn. „Budowa linii tramwajowej KST etap IV (ul. Meissnera – Mistrzejowice)” zostało wprowadzone do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa (WPF). Zakres rzeczowy dla ww. zadania znajdujący się w WPF został określony przed wykonaniem wielobranżowej koncepcji z grudnia 2015 r., wskutek czego nie obejmował dodatkowych elementów, które wynikają z opracowanej później koncepcji np. tunelu. Z tego powodu kwoty przewidziane pierwotnie na realizację przedmiotowego zadania nie odpowiadają potrzebom oszacowanym na podstawie ww. koncepcji. W celu zapewnienia finansowania zadania rozważano wykorzystanie formuły PPP jako formy realizacji inwestycji. Istotne było to, że dzięki współpracy z partnerem prywatnym Miasto nie musi angażować się finansowo na etapie inwestycyjnym.

Za wyborem tego modelu realizacji inwestycji przemawiały również korzyści związane z możliwością niezaliczania do długu publicznego płatności na rzecz Partnera Prywatnego realizowanych w okresie eksploatacji oraz przekonanie, iż uwzględniając cały okres funkcjonowania projektu PPP będzie to bardziej efektywny sposób zrealizowania tej inwestycji. Zasadą partnerstwa publiczno-prywatnego jest bowiem to, iż wynagrodzenie Partnera Prywatnego, wypłacane po oddaniu do użytku infrastruktury stanowiącej przedmiot umowy PPP, obejmuje wynagrodzenie zarówno za wybudowanie tej infrastruktury, jak i za jej prawidłowe funkcjonowanie (dostępność dla użytkownika). Wobec wieloletniego okresu ryzyka dostępności społecznego na Podmiocie Prywatnym, temu ostatniemu nie opłaca się nieuzasadnione oszczędzanie na etapie tworzenia infrastruktury, które następnie może skutkować koniecznością przeprowadzania licznych napraw, droższej konserwacji czy eksploatacji, a w ostatecznym rozrachunku podrożyć cały projekt. W konsekwencji powyższego wydatki na projekt PPP winny być niższe niż suma wydatków inwestycyjnych oraz eksploatacyjnych (bieżących) w modelu tradycyjnym w tym samym okresie.

W kwietniu 2016 r. ZIKiT, będący jednostką budżetową Gminy Miejskiej Kraków, zgłosił projekt „Budowa linii tramwajowej KST etap IV (ul. Meissnera – Mistrzejowice)” do naboru organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju. Celem naboru było wyłonienie kolejnych projektów, które będą charakteryzowały się dużym prawdopodobieństwem ich realizacji w formule PPP. W wyniku oceny wybrane zostały projekty, które będą mogły być objęte wsparciem doradczym Ministerstwa

w procesie przygotowania do realizacji w modelu PPP. Przedmiotowy projekt został pozytywnie oceniony przez Ministerstwo Rozwoju i przyjęty do realizacji przy wsparciu Ministerstwa. Dnia 12 maja 2017 r. na stronie Ministerstwa Rozwoju ukazało się rozstrzygnięcie wyniku postępowania na wybór doradcy do ww. projektu. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę złożoną przez wykonawców występujących wspólnie jako Konsorcjum Firm: Domański Zakrzewski Palinka Sp. k., ul. Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa (Lider Konsorcjum) oraz Mott MacDonald Polska Sp. z o.o., ul. Waliców 11, 00-851 Warszawa oraz Crido Taxand Sp. z o.o., ul. Grzybowska 5A, 00-132 Warszawa.

14 czerwca 2017 r. doszło do podpisania umowy pomiędzy Ministerstwem Rozwoju a Konsorcjum Firm i od tego miesiąca rozpoczęła się współpraca pomiędzy wybranym przez Ministerstwo Rozwoju doradcą i ZIKIT-em.

Przedmiotem wsparcia jest zapewnienie doradztwa (prawnego, ekonomiczno-finansowego oraz technicznego) dla Gminy Miejskiej Kraków – Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu. Przedmiotowe wsparcie będzie realizowane w następujących etapach:

- przeprowadzenie analiz przedrealizacyjnych;
- przygotowanie projektu ogłoszenia o zamówieniu publicznym i projektów odpowiedzi na pytania partnerów prywatnych;
- ocena wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej koniecznej do pozyskania finansowania z funduszy UE;
- przygotowanie i przeprowadzenie dialogu z partnerami prywatnymi oraz przygotowanie zaproszenia do składania ofert;
- składanie i ocena ofert;
- przygotowanie i zawarcie umowy PPP;
- zamknięcie finansowe Projektu;
- przygotowanie podręcznika zarządzania umową PPP.

Przedsięwzięcie PPP zakłada sfinansowanie, zaprojektowanie, wybudowanie, zarządzanie infrastrukturą oraz techniczne utrzymanie przez partnera prywatnego nowej infrastruktury tramwajowej.

Podstawowym sposobem wynagradzania partnera prywatnego będzie opłata za dostępność.

W celu realizacji projektu zakłada się wykorzystanie hybrydowego modelu PPP. Projekt nie otrzymał dotacji unijnej, jednak biorąc pod uwagę doświadczenia z poprzednich lat spodziewamy się pojawienia możliwości uzyskania takiego wsparcia pod koniec obecnego okresu programowania. W przypadku uzyskania dotacji

z Funduszy Europejskich, kwota pozyskanej dotacji zostanie uwzględniona w rozliczeniach pomiędzy stroną publiczną a partnerem prywatnym. Z tego powodu projekt KST etap IV ma zostać przygotowany w ten sposób, aby spełniał wymagania związane z ubieganiem się o środki unijne. Gmina Miejska Kraków rozważa możliwość wszczęcia postępowania zmierzającego do wyłonienia wykonawcy powyższej inwestycji w modelu PPP typu PZP (zamówieniowym), w trybie dialogu konkurencyjnego, względnie negocjacji z ogłoszeniem, określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Promotor: Miasto Tarnów

Roman Ciepiała,
Prezydent Miasta Tarnów

Istotą kreowania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy jest wzmacnianie potencjału samorządu oraz stymulowanie działań w kierunkach, które owocują rozwojem wzajemnego współdziałania i interakcji sektorów, określanym mianem nośników gospodarki opartej na wiedzy.

Jedną z kluczowych kompetencji w tym zakresie jest rozwój e-administracji.

Ostatnie lata to okres, w którym proces informatyzacji usług świadczonych przez administrację publiczną uległ znacznym przemianom oraz przyspieszeniu. Warto zaznaczyć, że informatyzacja ta postępuje nie tylko dzięki inicjatywie administracji centralnej – ale przede wszystkim – dzięki działaniom samorządów – większość usług publicznych, z którymi ma do czynienia przeciętny obywatel, realizowanych jest na poziomie samorządowym.

Dla rozwoju e-administracji kluczowe są kompetencje w dziedzinie informatyki. Administracja samorządowa musi i chce nadążyć za przemianami cyfryzacyjnymi, szczególnie, że nowe narzędzia bezpośredniej komunikacji, redefiniują jej funkcjonowanie w relacjach z mieszkańcem i biznesem.

Systemy teleinformatyczne przejęły tak wiele zadań, że stały się nieodzowne we wszystkich obszarach. Niestety, różnorodność podmiotów które je wdrażają, przekłada się na różnorodność systemów, które realizują podobne działania.

Większość gmin wypełnia swoje obowiązki wykorzystując w tym celu posiadane zasoby IT, w tym aplikacje i narzędzia, które podlegają procesowi modernizacji bądź wymiany w celu dostosowania ich do zmieniają-

cych się uwarunkowań formalnych, jak również zwiększenia ich wydajności i funkcjonalności.

Mimo, że część spraw związanych np. z ewidencją działalności gospodarczej, wydawaniem prawa jazdy, dowodu rejestracyjnego czy osobistego prowadzona jest dzięki programom centralnym, to jednak w większości przypadków władze lokalne w prowadzeniu zadań własnych i zleconych, wspomagane są przez odrębne oprogramowanie.

Wynika to z faktu, iż urzędy, wdrażając rozwiązania informatyczne, samodzielnie wybierają odpowiednie formaty i systemy, z których każdy realizuje określoną funkcję wynikającą z przepisów prawa i wspiera organizację urzędu. Niestety, ich wzajemna niekompatybilność, uniemożliwia zintegrowanie z innymi systemami.

Wstępna analiza systemów informatycznych gmin zlokalizowanych na obszarze subregionu tarnowskiego potwierdziła występowanie powyższych problemów – praktycznie każda gmina dysponuje innym oprogramowaniem finansowo-księgowym, budżetowym, ewidencji ludności, obiegu dokumentów, czy prowadzenia różnych rejestrów. Analiza wykazała także niedobór zapasowych środowisk informatycznych.

Przekłada się to na relatywnie wysokie koszty utrzymania podstawowego oprogramowania do zarządzania daną jednostką.

Odrębnym problemem jest posiadanie wykwalifikowanej kadry. Do budowania państwa bardziej przyjaznego obywatelom nie wystarczy tylko technologia, potrzebni są też ludzie o wysokich kompetencjach informatycznych. Obecnie JST zatrudniają, każda osobno, swoich informatyków. Zajmują się oni dość szerokim spektrum spraw związanych także m.in. z księgowością, płacami, szkoleniami, bhp czy też ochroną informacji niejawnych. Powoduje to, że tak funkcjonujący system zarządzania e-administracją w JST jest nieefektywny. Nie tylko utrudnia zarządzanie z poziomu organów samorządowych, ale również ogranicza możliwości dokonania oszczędności, lepszej organizacji pracy i utrudnia wprowadzenie jednolitych rozwiązań informatycznych na poziomie danego samorządu jako „całości”.

Jednym z powodów postrzegania mniejszej efektywności funkcjonowania administracji publicznej w stosunku do przedsiębiorstw komercyjnych, jest niekorzystna dla tej pierwszej proporcja liczby pracowników obsługowych względem pozostałych – merytorycznych. Wyższy odsetek stanowisk obsługowych w administracji znajduje jednak racjonalne uzasadnienie w szeregu dodatkowych regulacji, którymi nie został obciążony sektor biznesowy. Należą do nich m.in. ograniczenia płynące z przepisów ustawy o rachunkowości, o zamówieniach publicznych czy też o ochronie informacji niejawnych.

Ponadto, wynikający z charakteru działalności administracji publicznej, brak doświadczeń i możliwości finansowych zlecenia – w trybie outsourcingu – części zadań na zewnątrz, np. obsługi informatycznej w kontekście bezpieczeństwa informacji, zamówień publicznych itd., powoduje w konsekwencji konieczność zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników do obsługi ww. procesów.

Równocześnie znaczna część opinii publicznej od wielu lat formułuje oczekiwania zmniejszenia biurokracji i redukcji stanu osobowego, przy zachowaniu – co najmniej – standardu obsługi obywateli. Jedynym rozwiązaniem jest zwiększenie efektywności działania administracji samorządowej i poprawa wizerunku tej administracji.

Rosnące wymagania i nowe standardy w informatyce rodzą obawy wśród samorządów, że na inwestowanie w ten sektor będą sobie mogły pozwolić tylko największe JST, które stać na odpowiednie zaplecze informatyczne (techniczne i osobowe), natomiast mniejsze samorządy, działając w pojedynkę, mogą nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych rozwiązań.

Tarnów jest jednym z liderów, jeżeli chodzi o wdrażanie nowych technologii w systemie zarządzania miastem. W ubiegłych latach miasto zrealizowało m.in. trzy duże projekty informatyczne współfinansowane ze środków europejskich – zintegrowany system informacji przestrzennej, wielofunkcyjną kartę miejską, kompletny model zarządzania oświatą (EDUNET)

Beneficjentami tych działań są nie tylko mieszkańcy miasta, ale też mieszkańcy okolicznych gmin i powiatów.

Projekt „Tarnowskie Gniazda Innowacyjnych Specjalizacji” (TGIS) to projekt infrastrukturalny, polegający na budowie obiektu laboratoryjno-ekspozycyjnego i usługowego, w którym zostaną ulokowane instytucje i działania o subregionalnym zasięgu, pobudzające potencjał rozwojowy miasta oraz będące nowoczesnym narzędziem realizacji polityki inteligentnego zarządzania miastem i subregionem, a także wspierającym realizację innowacyjnych rozwiązań w obszarze rozwoju szkolnictwa zawodowego. Jego istotą jest wykorzystanie specjalistycznej kadry do realizacji kształcenia dualnego – zmniejszenie dystansu pomiędzy szkołą, administracją a biznesem.

Ważnym celem stawianym przed TGIS jest wdrożenie nowatorskich rozwiązań organizacyjnych i infrastrukturalnych służących aktywizacji i rozwojowi rodzimej kadry technicznej poprzez współpracę z kadrami inżynierską przedsiębiorstw, szkół średnich i uczelni przy wykorzystaniu doświadczenia i potencjału specjalistów tarnowskich firm i instytucji.

Projekt zakłada budowę nowoczesnego, niskoenergetycznego zespołu budynków o pow. ok. 8,5 tys. m²

oraz uruchomienie w nich 4 działań projektowych, które stanowią komplementarną całość i są zorientowane na odbudowanie kadry technicznej i inżynierskiej subregionu.

Działania te polegać będą na uruchomieniu wielu projektów, których podstawowym celem będzie praktyczne, zgodne z potrzebami rynku pracy szkolenie specjalistów, ukierunkowanie procesu nauczania na ścisłą współpracę z biznesem, wdrożenie pożądaných przez przemysł i biznes kierunków i specjalizacji (takich jak automatyka, robotyka, mechatronika, informatyka), oraz powstawanie miejsc pracy w innowacyjnych dziedzinach, będących perspektywicznymi z punktu widzenia rozwoju miasta i subregionu.

Drugim kierunkiem specjalizacji i rozwoju TGIS będzie modernizacja, projektowanie i budowa miejskich systemów informatycznych wspierających tworzenie i funkcjonowanie inteligentnego subregionu z e-usługami obejmującymi wszystkie sfery życia publicznego przy wykorzystaniu potencjału i doświadczeń miasta Tarnowa.

Pierwsze działanie – Centrum Usług Wspólnych (CUW) – zapewni efektywne przechowywanie, wymianę i udostępnianie danych samorządowych oraz danych przestrzennych pomiędzy JST w subregionie tarnowskim. W ramach CUW zakłada się konsolidację usług administracyjnych świadczonych drogą elektroniczną, optymalizację oraz zwiększenie efektywności wykorzystania posiadanych narzędzi i zasobów IT, w tym standaryzację wdrożonych rozwiązań i podniesienie bezpieczeństwa informatycznego JST. Celem utworzenia CUW jest pobudzenie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, bazującej na innowacyjnych rozwiązaniach technologii informacyjnych i komunikacyjnych TIK, dostarczenie samorządom nowoczesnych i funkcjonalnych instrumentów, pozwalających urzędom, a w konsekwencji obywatelom i przedsiębiorcom na szerszy dostęp do usług świadczonych drogą elektroniczną.

Drugie działanie – Centrum Praktyk, Modelowania, Projektowania i Implementacji (CPMPI) – jest to nowoczesne, odpowiadające na potrzeby rynku, zaplecze laboratoryjno-techniczne, dające możliwość zdobywania przez uczniów i studentów, praktycznych umiejętności i wiedzy, wymaganych przez przemysł inteligentnych specjalizacji. Odpowiednio wyposażone w narzędzia techniczne oraz programowe specjalizowane laboratoria oraz ścisła współpraca z ośrodkami akademickimi Katowic, Krakowa i Tarnowa, zapewnią dostęp do najnowszej wiedzy, będą swego rodzaju inkubatorami wynalazków oraz miejscem gdzie teoria zderza się z praktyką. W CPMPI zakłada się realizację kompleksowego dokształcania uczniów, studentów i dorosłych, w tym kadry branżowej, poprzez organizację warszta-

tów i wyspecjalizowanych szkoleń, zorientowanych na konkretne, innowacyjne technologie.

Trzecie działanie – Tarnowski Park Doświadczeń (TPD) – jest to miejsce, w którym przy wykorzystaniu modelowych, zautomatyzowanych, modułowych linii produkcyjnych wyposażonych w ciąg specjalizowanych stanowisk, będzie można symulować procesy produkcyjne zachodzące we współczesnym manufacturingu oraz umożliwi się prezentację pomysłów i inteligentnych rozwiązań będących wynikiem projektów wdrożeniowych realizowanych w CPMPI.

Czwarte działanie – Mediateka – bazując na potencjale infrastruktury informatycznej CUW, stanowić będzie wyspecjalizowane, nowoczesne i interaktywne zaplecze dydaktyczne dla nauczycieli oraz uczniów. Będzie to interaktywne multicentrum, pełniące funkcje wspierające naukę wybranych dyscyplin, dzięki możliwości korzystania z nowoczesnych narzędzi.

Zakłada się, że powyżej opisane działania projektowe zostaną zlokalizowane w nowopowstałym niskoenergetycznym budynku, będącym swego rodzaju laboratorium i dobrą praktyką wdrażania efektywnych i inteligentnych rozwiązań energetycznych w budynkach publicznych.

Jak można zauważyć realizacja powyższego przedsięwzięcia jest zagadnieniem niestęchanie złożonym zarówno od strony organizacyjnej, jak i montażu finansowego. Dlatego też wsparcie doradcze zaoferowane przez Ministerstwo Rozwoju w kontekście formuły PPP jest dla nas bardzo cenną inicjatywą.

Ze względu na interdyscyplinarny charakter projektu i jego złożoność, jak również biorąc pod uwagę bieżący potencjał finansowy gminy i dostępność zewnętrznych źródeł finansowania, wstępnie analizowaliśmy możliwość realizacji projektu w różnych wariantach, wśród których właśnie model PPP może mieć swoje zastosowanie.

Ze wsparciem unijnym przygotowaliśmy dokumentację dla tego projektu, obejmującą m.in. koncepcję wykonalności, analizy wariantowe i koncepcję architektoniczną.

Cały projekt zamyka się kwotą ok. 120 mln zł. Podstawowym kosztem TGIS jest jednak koszt budowy nowego obiektu (ok. 80 mln zł). Z racji braku finansowania europejskiego na tego typu działania, koszt ten poniesiony będzie ze środków własnych gminy w sposób bezpośredni (np. z budżetu gminy), lub pośredni (np. poprzez opłatę dla partnera wyłonionego w ramach PPP).

Niestety ograniczone możliwości finansowe, jak również brak doświadczenia w PPP powodują, że miasto nie dysponuje własnymi zasobami zdolnymi samodzielnie, bez wsparcia zewnętrznego, przygotować ta-

kie przedsięwzięcie do realizacji w formule PPP. Dlatego też zdecydowano się skorzystać z pomocy doradczej jaką w tym zakresie zaoferowało Ministerstwo Rozwoju.

A pomoc ta jest bardzo szeroka i obejmuje wszystkie etapy realizacji przedsięwzięcia w tej formule, od analiz przedrealizacyjnych zaczynając i testowania rynku, poprzez sporządzenie dokumentacji związanej z PPP, przygotowanie i przeprowadzenie dialogu z partnerami prywatnymi, aż do zawarcia ostatecznej umowy z partnerem prywatnym. To jest bardzo długotrwały, blisko dwuletni proces.

Sz szczególnie dla nas istotne jest wsparcie w pierwszej fazie, które powinno dać ostateczną odpowiedź odnośnie optymalnej formuły realizacji całego przedsięwzięcia.

Nie do przecenienia są również nowe kontakty z partnerami prywatnymi – zarówno z doradcami, jak i potencjalnymi realizatorami, które dzięki temu programowi ministerstwa uda się nawiązać.

Jak już zaznaczyłem, dla beneficjentów, którzy mają niewielkie doświadczenie w realizacji inwestycji w tej formule, przetarcie ścieżek w kontaktach na linii samorząd-sektor prywatny w zakresie wspólnej realizacji przedsięwzięć, przygotowania i prowadzenia dialogu dotyczącego tych zagadnień, a możliwe, że właśnie dzięki temu programowi Ministerstwa Rozwoju, będzie procentowało także w przygotowaniu innych złożonych projektów, w szczególności od strony finansowej i organizacyjnej.

Założenia przedsięwzięcia, które zakwalifikowano do wsparcia w najnowszej edycji naboru projektów

Wnioskodawca: Miasto i Gmina Gniew

Tomasz Sikora,
Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Gniew

Projekt skanalizowania południowej części Gminy Gniew został przygotowany przez samorząd Miasta i Gminy Gniew, jako przedsięwzięcie/model do współpracy z partnerem prywatnym w zakresie gospodarki ściekowej w tej części gminy, która do tej pory nie została skanalizowana.

Kanalizacja gminy przebiegać będzie w trudnym obszarze z kilku powodów.

Po pierwsze większość obszaru, którego dotyczy projekt jest terenem zalewowym. Po drugie zapisy w planie zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze ograniczają lokalizację pewnych form oczyszczalni przydomowych. Trzecia przeszkoda to niski wskaźnik koncentracji zabudowy, przez który praktycznie brak jest możliwości finansowania tego przedsięwzięcia z jakichkolwiek środków zewnętrznych, czy to unijnych czy poza unijnych. Właśnie z uwagi na rozproszoną zabudowę przedsięwzięcie to nie spełnia warunków, które mogłoby potwierdzić studium wykonalności i zagwarantować opłacalność tego działania. Jest to przeszkodą w stworzeniu skutecznego i dającego się w ostatecznym rozrachunku finansować, końcowego efektu w postaci oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej.

Teren, którym objęty miałby zostać projekt jest ważny dla gminy z wielu powodów. Po pierwsze obszar bezpośrednio graniczy z rzeką Wisłą, która jest naturalną zlewnią różnych innych dopływów rzek. Wpływa też bezpośrednio do Bałtyku. Po drugie jest to teren aktywny gospodarczo w zakresie produkcji rolnej, ale również przemysłowej. Teren związany jest również z budową nowych osiedli. Budowa sieci kanalizacyjnej rozwiąże więc problem oczyszczania ścieków i da gwarancję zwiększenia aktywności zarówno gospodarczej jak i osadniczej w tym obszarze. Jest to także ważne ze względu na połączenie gminy Gniew ze wschodnią częścią Polski, a w szczególności z Warmią i Mazurami. Poprzez wybudowany zaledwie kilka lat temu most, który połączył południową część gminy (której dotyczy projekt) z Kwidzynem, obszar ten bardzo uaktywnił się właśnie zarówno gospodarczo jak i osadniczo.

Gmina zgłosiła się na Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego organizowaną przez Ministerstwo Rozwoju i departament specjalnie do tego celu powołany przede wszystkim dlatego, że widzi w tym szansę zainteresowania partnera prywatnego realizacją tego przedsięwzięcia w ramach PPP lub umowy koncesyjnej. Wszystkie nasze środki są obecnie zaangażowane w inne projekty finansowane za pośrednictwem Unii Europejskiej i przez najbliższych 10 lat nie będziemy w stanie wygenerować funduszy na realizację tego przedsięwzięcia. Pieniądze te zostały bowiem ocenione na 23 mln zł. Nie istnieje więc możliwość innego finansowania budowy kanalizacji w południowej części gminy Gniew niż PPP. W związku z tym, wydaje się, że słusznym jest poszukiwanie partnera prywatnego, który chciałby sfinansować i zrealizować w ramach systemu zaprojektuj-wybuduj-zarządzaj-zarabiaj sieci z taką infrastrukturą, która by całkowicie wyczerpywała potrzeby mieszkańców tej części gminy, jak i tych którzy chcieliby się na tym terenie osiedlić chociażby z faktu,

że po drugiej stronie Wisły położone jest prężnie działające miasto Kwidzyn.

Jeżeli chodzi o powody naszego przystąpienia do Platformy PPP, to nie jest to tylko wspomniana już przeze mnie kwestia finansowa. Innym powodem jest szukanie przez nas nowych rozwiązań w związku z zarządzaniem siecią kanalizacyjną. Moim zdaniem mogłaby to być np. spółka celowa, która zarządzałaby akurat tą częścią gminy w zakresie gospodarki ściekowej.

Co prawda gmina Gniew posiada już spółkę, która zarządza obecną siecią wodną i kanalizacyjną z własną oczyszczalnią ścieków, która obsługuje centralną i część północną gminy. Jednak z punktu widzenia społecznego trudnym manewrem byłoby wydzielenie, w ramach obecnie działającej spółki, odrębnego podmiotu, który współuczestniczyłby w budowie partnerstwa publiczno-prywatnego dla budowy sieci kanalizacyjnej w obszarze południowej części gminy.

Nasze oczekiwania wiążą się bezpośrednio z przygotowaniem procedury, prowadzeniem wszystkich poszczególnych kroków pozwalających do zawarcia umowy PPP, prowadzeniem przedsięwzięcia w trakcie jego realizacji i później koordynowania wszelkich relacji pomiędzy gminą, a operatorem/partnerem prywatnym. W takiej sytuacji kwoty te sięgały około pół miliona złotych. Być może dla wielkich miast kwota ta nie jest przerażająca, ale dla takiej gminy jak Gniew, pieniądze te przeliczane są od razu na możliwość naprawy dróg, czy naprawy istniejących już sieci.

W związku z powyższym jesteśmy zainteresowani wsparciem ze strony Ministerstwa Rozwoju.

Jesteśmy pełni optymizmu i po pierwszych okresach trwania współpracy z ministerstwem i bycia na platformie widzimy wzmożone zainteresowanie naszą gminą w zakresie realizacji tej inwestycji. Nasza też wiedza, bezpośrednio jako organu wykonawczego gminy jest zdecydowanie większa.

Podmioty ubiegające się o wsparcie w ramach najnowszej edycji naboru

Wnioskodawca: Opera Wroclawska

Marcin Natęcz-Niesiołowski,
Dyrektor Opery Wroclawskiej

Założenia przedsięwzięcia ubiegającego się o wsparcie Ministerstwa Rozwoju:

Realizacja przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa Opery Wroclawskiej wraz z zakupem wyposażenia w formule PPP” wynika z potrzeby zapewnienia Operze Wroclawskiej dodatkowych pomieszczeń na prowadzenie działalności statutowej. Przedsięwzięcie zakłada zagospodarowanie nieruchomości przyległej do Opery (4249 m²). Rozbudowa obiektu zapewni odpowiednie warunki do właściwego przygotowywania i wystawiania spektakli wraz z możliwością przechowywania dekoracji/kostiumów teatralnych dla repertuaru bieżącego, co wpłynie na poprawę gospodarki i usprawnienie w zakresie logistyki funkcjonowania wskazanej instytucji kultury. Ponadto realizacja przedsięwzięcia postuluje ograniczeniu kosztów napraw i utrzymania istniejącej już infrastruktury i pozwoli na pełniejsze wykorzystanie potencjału scenicznego Opery Wroclawskiej. Przedsięwzięcie w swej istocie obejmuje też elementy rewitalizacji terenów przyległych do obecnego gmachu Opery, gdyż zakres rzeczowy przedsięwzięcia obejmuje realizację celu publicznego i komercyjnego. W wyniku realizacji prac powstanie jeden obiekt, który będzie spełniał dwa cele. Zakres rzeczowy przedsięwzięcia obejmuje rozbudowę budynku Opery Wroclawskiej, łącząc funkcjonalnie rozbudowaną infrastrukturę z istniejącą częścią zabytkową, co związane jest z integracją ciągów komunikacyjnych w części zabytkowej tj. część podziemna poziom -1 oraz budową nowej kubatury na działkach sąsiednich. Przedsięwzięcie zakłada, iż Podmiot Publiczny (Opera Wroclawska) potrzebuje na własne cele około 3000 m² powierzchni użytkowej wraz z podziemnym łącznikiem (poziom -1) łączącym nowopowstałą powierzchnię z istniejącym budynkiem Opery, co stanowi około 1/3 powierzchni dostępnych działek przewidzianych pod zabudowę. W związku z powyższym, nakłady inwestycyjne po uwzględnieniu wszelkich wydatków na prace budowlano-montażowe plus niezbędne wyposażenie obiektu wynosić będą ok. 21,3 mln zł. Przedsięwzięcie zakłada, że Partner Prywatny zaprojektuje, wybuduje i sfinansuje niezbędne do realizacji prace, a następnie część budynków powstałych w ramach tego działania Partner Prywatny będzie mógł zagospodarować w sposób zgodny z planem zagospodarowania terenu na własne cele, a część powierzchni przekaże do wykorzystania Podmiotowi Publicznemu na jego potrzeby. Na nieruchomości, na której będzie realizowane przedsięwzięcie może powstać jeden obiekt budowlany z podziałem na powierzchnię publiczną i komercyjną. Całość inwestycji finansuje Partner Prywatny. Część nieruchomości zabudowana komercyjnie zostanie przeniesiona na Partnera Prywatnego. Wynagrodzeniem Partnera Prywatnego będą komercyjne pożytki z części komercyjnej.

Należy podkreślić, iż ostateczny, szczegółowy zakres projektu, zostanie ustalony w trakcie negocjacji umowy. Model ten w świetle przedstawionych analiz wypada najkorzystniej, pozwala on zrealizować zakładane przez Operę cele w krótkim czasie i przy korzystnych warunkach finansowych.

Jesteśmy przekonani, że nasze przedsięwzięcie, bazując na sukcesach przedsięwzięć rewitalizacyjnych wdrożonych w Gdańsku i Sopocie, może otworzyć nowy kierunek realizacji projektów łączących rewitalizację terenów znajdujących się w otoczeniu instytucji kultury z modernizacją tych placówek. Jak dotąd instytucje kultury, mimo że często dysponują bardzo atrakcyjnym potencjałem ekonomicznym związanym z usytuowaniem w centrum miasta w prestiżowej lokalizacji, borykają się z dużymi problemami z realizacją inwestycji służących ich rozwojowi. Nasz projekt ma na celu zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych służących rozwojowi misji Opery, dzięki współpracy z przedsiębiorcami, którzy wykorzystają potencjał ekonomiczny rewitalizowanego obszaru. Jeśli model ten się sprawdzi, inne instytucje kultury będą mogły podążać naszym śladem.

Dla przedsięwzięcia przeprowadzono już **analizę przedrealizacyjną** w zakresie prawnym, ekonomiczno-finansowym oraz technicznym wraz z **testami rynkowymi**, które potwierdziły zasadność wyboru modelu PPP. Dokonanie dalszych analiz wiąże się ze znacznymi kosztami, które dzięki wsparciu Ministerstwa Rozwoju, nie obciążąłyby naszego budżetu, jednak równie istotna jest dla nas pewność, że analizy wykonane pod okiem Ministerstwa przeprowadzone będą w sposób rzetelny i zapewniający udowodnienie korzyści dla interesu publicznego związanych z realizacją inwestycji. Instytucje kultury w Polsce nie mają wielu doświadczeń we współpracy typu PPP. Liczymy, że dzięki wsparciu merytorycznemu MR moglibyśmy w sposób bezpieczny pod kątem prawnym zrealizować nasz skomplikowany i nowatorski projekt, który

jednak bazuje na uniwersalnych potrzebach i atutach podobnych instytucji. Opera Wroclawska, dzięki wdrożeniu przedsięwzięcia, mogłaby być wzorem dla innych placówek.

Z uwagi na złożony oraz nowatorski na polskim rynku charakter przedsięwzięć w modelu PPP, każda ze stron transakcji powołać powinna zespół doradców z różnych dziedzin, w tym w szczególności prawnych, finansowych i technicznych. Dobrze przygotowany projekt PPP jest efektem połączenia kompetencji, wiedzy i doświadczenia obejmującego zagadnienia o charakterze prawnym, finansowym, technicznym oraz innej specjalistycznej wiedzy.

Z uwagi na fakt, że podmioty publiczne często nie posiadają specjalistycznych kompetencji, o których mowa powyżej, właściwym rozwiązaniem jest skorzystanie przez nie z usług podmiotów świadczących profesjonalne usługi doradcze. Bez udziału zespołu doradczego dysponującego specjalistyczną wiedzą, praktycznie nie jest możliwe rzetelne i profesjonalne przygotowanie projektu PPP. Metodyczne podejście do tego procesu pozwala, w najkrótszym możliwym czasie, uzyskać efekty oczekiwane na zakończenie każdego z etapów przygotowania do realizacji projektu PPP.

Oczekiwany w ramach wsparcia ze strony Ministerstwa Rozwoju zakres doradztwa obejmuje kompleksowe wsparcie na każdym etapie projektu od momentu przygotowania postępowania na wybór partnera prywatnego do momentu podpisania umowy o PPP i zamknięcia finansowego projektu.

Opera Wroclawska oczekuje doradztwa przy sporządzaniu dokumentów i działań w zakresie technicznym, ekonomicznym i prawnym, w tym oczekuje się opracowania umowy o PPP oraz programu funkcjonalno-użytkowego.

Liczymy również, że współpraca z Ministerstwem Rozwoju pomoże w lepszej promocji naszej oferty wśród potencjalnych inwestorów.

2.1. Zakres doradztwa i rola doradcy w przygotowaniu przedsięwzięcia PPP

Magdalena Wojciechowska

Wstęp

Mimo upływu ponad 8 lat od wejścia w życie regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego, realizacja przedsięwzięć partnerskich wciąż jeszcze jest dla administracji samorządowej dość rzadkim doświadczeniem. Często próby nawiązania umowy o PPP kończą się już na etapie analiz przedrealizacyjnych, a jedynie jedna czwarta wszczynanych postępowań zakończyła się zawarciem umowy. Liczne niepowodzenia nieczęsto podejmowanych prób wdrożenia przedsięwzięć PPP powodują, że samorządowcy albo są niechętni podejmowaniu pionierskich z ich punktu widzenia projektów, albo decydują się na wsparcie ze strony doradców, którzy zgromadzili odpowiednią wiedzę i doświadczenie przy realizacji tego typu przedsięwzięć, szczególnie tych, które zostały zrealizowane z sukcesem. Doradcy mogą wesprzeć administrację w prowadzeniu analiz przedrealizacyjnych, przetargu na wyłonienie partnera, a szczególnie na etapie tworzenia umowy o PPP (wraz z załącznikami) oraz oceny złożonych przez sektor prywatny ofert. Możliwość skorzystania z doświadczeń i wiedzy fachowego doradcy pozwala na uniknięcie potencjalnych nieprawidłowości¹ we wdrażaniu przedsięwzięć PPP związanych z brakiem rzetelnych analiz przedrealizacyjnych, wadliwym przebiegiem konsultacji projektu z inwestorami, a w konsekwencji wyboru niewłaściwego trybu postępowania i modelu PPP. Sprawni doradcy mogą pomóc podmiotowi publicznemu w unikaniu błędów w dokumentacji przetargowej oraz nieprawidłowości podczas prowadzonego postępowania. Doradcy mogą pomóc w prawidłowym sformułowaniu umowy i podziału ryzyk. Przygotowanie przedsięwzięć PPP mieści się w zasadniczej części w obszarze kompetencji urzędników zatrudnionych w urzę-

dzie przeciętnego samorządu. Szczególnie jednostki doświadczone w przygotowaniu i rozliczaniu inwestycji finansowanych ze środków UE, dysponują w znacznej mierze kompetencjami umożliwiającymi przeprowadzenie analizy technicznej czy ekonomiczno-finansowej, a w pewnym zakresie i prawnej. Problemem, który wymaga zasięgnięcia rady u doradców zewnętrznych jest zazwyczaj analiza ryzyk. NIK, po przeanalizowaniu nieprawidłowości w zakresie przygotowania badanych projektów, wskazywała na pojawiający się brak zdefiniowania niektórych ryzyk i określenia skutków ich materializacji oraz nieprawidłowo skonstruowany system kar dla partnera prywatnego w związku z nieprawidłowo opisanymi standardami budowy i eksploatacji infrastruktury, w tym zadaniu – podobnie jak we właściwym określeniu cyklu życia projektu i etapu eksploatacji – pomóc może doradca zewnętrzny.

Rola doradców – zakres usług

Przygotowanie przedsięwzięcia PPP obejmuje etap analityczny, w trakcie którego należy dokonać oceny czy przedsięwzięcie jest wykonalne technicznie, prawnie i ekonomicznie oraz czy jego wdrożenie przyniesie podmiotowi publicznemu korzyści przewyższające samodzielny model działania (tradycyjny). Etap analityczny obejmuje zazwyczaj analizy techniczne przedsięwzięcia oraz analizy zasadności realizacji inwestycji, na podstawie analizy otoczenia rynkowego i rynku docelowego dla planowanej inwestycji (tzw. test rynku). Najczęściej towarzyszy im analiza optymalnego źródła finansowania oraz formy realizacji inwestycji. Najistotniejszą jest analiza ekonomiczno-finansowa przedsięwzięcia z uwzględnieniem całkowitych nakładów, źródeł finansowania, kosztów, rachunku zysku i strat, rachunku przepływów pieniężnych oraz wskaźników efektywności przedsięwzięcia i analiza prawna ze

¹ Na podstawie analizy Raportu NIK pn. *Informacja o wynikach kontroli REALIZACJA PRZEDSIĘWZIĘĆ W SYSTEMIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO*, KGP-4101-01-00/2012 Nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP, (dalej „Raport NIK”).

szczególnym uwzględnieniem skutków prawnych oraz formy przekazania składników majątkowych na początku i po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Najmniej doświadczenia podmioty publiczne posiadają w zakresie analizy rodzajów ryzyka i wrażliwości przedsięwzięcia na rodzaje ryzyk, a w szczególności sposobów i kosztów zapobiegania lub minimalizowania skutków wystąpienia ryzyka, jak również wpływu ryzyka na poziom długu publicznego. Wszystkie wspomniane analizy powinny być przeprowadzone przez podmiot publiczny. To władze lokalne i poszczególni pracownicy administracji, w kompetencji których spoczywa zarządzanie procesem realizacji zadań publicznych ponoszą odpowiedzialność za prawidłowy dobór metody realizacji tych zadań, w tym wdrożenie modelu PPP. Zawsze jednak podmiot publiczny może liczyć na wsparcie doświadczonych doradców zewnętrznych, których wiedza i doświadczenie ułatwia dokonanie stosownych analiz i wyciągnięcie wniosków co do najlepszej metody realizacji zadań publicznych. Rola doradców nie ogranicza się zresztą do samego etapu analitycznego. Jeśli PPP jest zaakceptowane jako model realizacji danego przedsięwzięcia, doradcy mogą wspierać podmiot publiczny również na etapie wyboru partnera prywatnego – w przeprowadzeniu przetargu, w ramach którego kształtuje się najczęściej treść umowy o PPP określającej szczegółowo zakres zadań i ryzyk przydzielonych każdej ze stron, model wynagrodzenia partnera, wkłady i inne elementy współpracy wpływające na to w jakim stopniu ostateczna oferta składana przez uczestników przetargu wpisuje się w pierwotne założenia współpracy. Doradztwo w trakcie procedury wyboru inwestorów/partnerów prywatnych obejmować może również pomoc, przy współudziale wydziału zamówień publicznych Zamawiającego, w opracowaniu SIWZ na wybór inwestora/partnera prywatnego (przedmiot zamówienia, kryteria dopuszczające, kryteria wyboru ofert, wytyczne w zakresie prowadzenia negocjacji oraz projektu umowy z partnerem), uczestnictwo w procedurze wyboru inwestora/partnera prywatnego. Doradztwo obejmuje również konsultacje w zakresie ostatecznej formy umowy z wybranymi inwestorami/partnerami prywatnymi. Doradca zewnętrzny może pomóc w ocenie tych ofert. Współpraca z doradcą zewnętrznym nie musi kończyć się z momentem wyboru najkorzystniejszej oferty i zawarciem umowy o PPP. W praktyce współpraca z doradcą może również przedłużyć się na etap zarządzania realizacją umowy o PPP.

Doradztwo może być kontraktowane w modelu kompleksowego wsparcia, w którym zespół doradcy obejmuje wszystkie etapy i obszary merytoryczne związane z wdrażaniem przedsięwzięcia (techniczne, ekonomiczne i prawne, jak również pomoc w promocji projektu i konsultacjach rynkowych). Możliwe jest również selektywne dobieranie zakresu doradztwa, również na podstawie osobnych umów zawartych na poszczególnych etapach z doradcą technicznym, prawnym czy ekonomicznym. Nawiązanie współpracy z konsorcjum doradców pozwala na bardziej płynną współpracę z całym zespołem bez konieczności poświęcania czasu na weryfikację przez nowych doradców innych obszarów i poprzednich etapów doradztwa, co może zaowocować korzystniejszą ceną całego procesu doradczego. Przy solidarnej odpowiedzialności doradców za jakość doradztwa na każdym etapie, podmiot publiczny zmniejsza ryzyko, że poprzednie etapy prac doradczych (analitycznych) nie są zgodne ze standardami pracy nowych doradców, są nieaktualne lub niekompletne. Podmiot publiczny współpracując z grupą doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych, nie musi poświęcać szczególnej uwagi na koordynację prac poszczególnych zespołów – to konsorcjum dostarcza i odpowiada za całość prac doradczych. Podmiot publiczny posiada możliwość bieżącej konsultacji poszczególnych obszarów tematycznych doradztwa, stosownie do swoich potrzeb i etapu procesu wdrażania PPP. Warto jednak zauważyć, że wybór eksperta z określonej dziedziny może przetożyć się na wyższą jakość doradztwa w danym obszarze, co powoduje, że w przedsięwzięciach niestandardowych i szczególnie skomplikowanych konieczne może okazać się osobne kontraktowanie doradztwa stosownie do postępu prac nad wdrożeniem przedsięwzięcia PPP.

Niniejszy artykuł przedstawia zakres możliwego doradztwa jakiego podmiot publiczny może oczekiwać na etapie podejmowania decyzji o zasadności i realizacji przedsięwzięcia PPP, jak i jego wdrażania. Lepsze zrozumienie natury pracy doradców wymaga zatem przedstawienia ich zadań na tle obowiązków podmiotu publicznego. Proces przygotowania przedsięwzięć PPP, w tym szczególnie natura i zakres analiz przedrealizacyjnych i sam proces przetargu służącego wyłonieniu partnera prywatnego będą przedmiotem szczegółowych analiz prezentowanych w kolejnych numerach Biuletynu PPP. Na obecnym etapie warto skupić się na pomocniczej roli, jaką w ich prowadzeniu pełnić może doradca podmiotu publicznego.

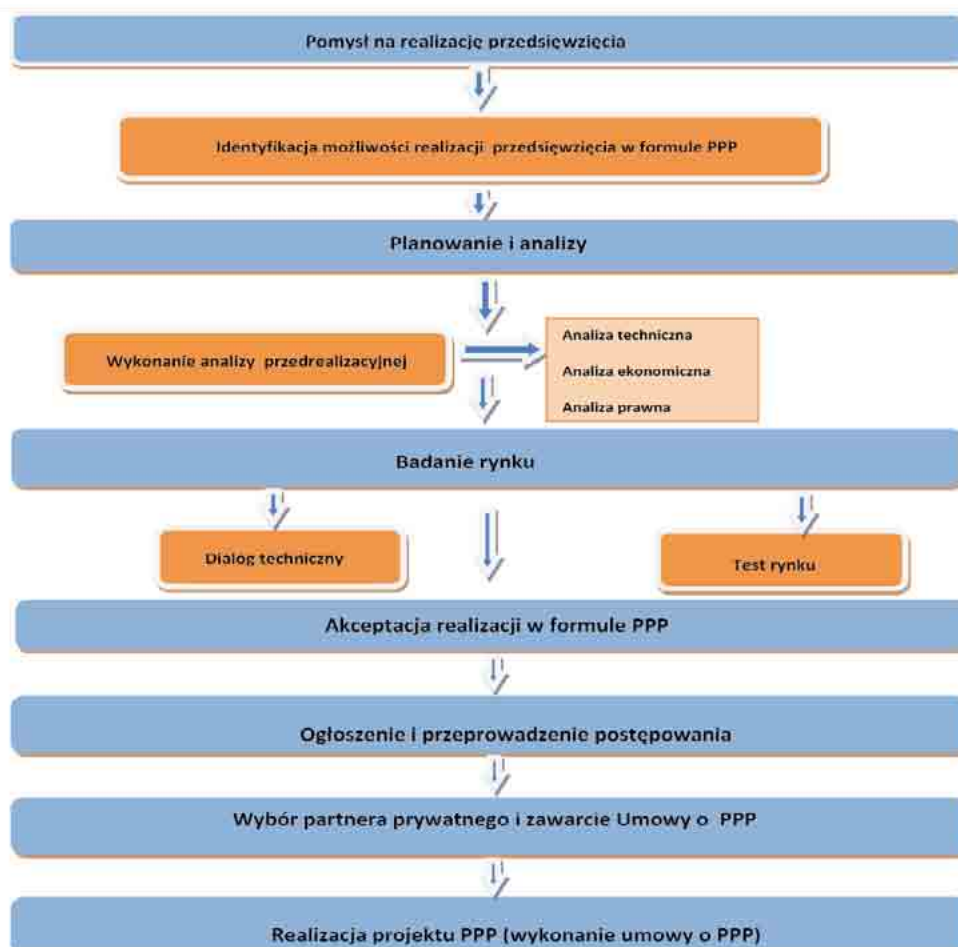
Uwarunkowania formalne przygotowania przedsięwzięć PPP i ich wdrożenia

Historycznie, pierwsza, nieobowiązująca już ustawa o PPP z 28 lipca 2005 r. wprost stawiała formalny wymóg przeprowadzania badań zasadności wdrożenia konkretnego przedsięwzięcia PPP, warunkujący przystąpienie do jego realizacji z partnerem prywatnym. Ustawa wymagała dokonania analizy przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz związanych z nim zagrożeń. Analiza ta zgodnie z ówczesną regulacją dotyczyć miała kilku kluczowych dla interesu publicznego obszarów przedsięwzięcia, determinujących jednocześnie, w razie pozytywnego zweryfikowania koncepcji, przebieg postępowania przetargowego i zapisy przyszłej umowy. Ustawa wymagała w szczególności identyfikacji ryzyk występujących w ramach przedsięwzięcia i określenia ich optymalnej alokacji oraz ich wpływu na poziom długu publicznego i deficytu finansów publicznych. Analiza dotyczyć musiała również aspektów ekonomicznych i finansowych projektu, w tym porównania kosztów realizacji przedsięwzięcia

w formule PPP do formuły „tradycyjnej”. Ponadto wymagane było dokonanie porównania korzyści wynikających z PPP do korzyści z innych modeli (value for money). Ustawodawca wymagał dodatkowo, aby każda analiza przedrealizacyjna obejmowała swym zakresem badanie stanu prawnego składników majątkowych zaangażowanych we współpracę. Co istotne, brak analiz skutkowało bezwzględną nieważnością umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Obecnie obowiązująca ustawa o PPP², nie zawiera żadnych szczególnych wytycznych co do obligatoryjnego czy choćby minimalnego zakresu analiz przedrealizacyjnych, niemniej jednak analiza założeń planowanej współpracy i jej porównanie z modelem tradycyjnym (samodzielnym) jest kluczowe dla stwierdzenia, czy warto wdrażać dany projekt, a także dla ustalenia modelu wynagrodzenia partnera i podziału zadań i ryzyk w ramach przedsięwzięcia. Ma to kluczowe znaczenie dla ustalenia wpływu ewentualnych płatności ze strony podmiotu publicznego na jego budżet. Analiza jest niezbędną dla

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn.zm.).

Schemat 1: Przebieg procesu wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: Opracowanie własne

ustanowienia kryteriów wyboru partnera na etapie przetargu oraz dla zdiagnozowania całego zakresu rzeczowego projektu jego budżetu i innych cech mających wpływ na postanowienia umowy o PPP.

Z tego powodu dawne zalecenia nie tracą na swym znaczeniu, mimo że formalnie już nie obowiązują. Dokonanie analiz i jasne przesłanki do chroniącego interes publiczny wdrożenia przedsięwzięcia PPP, są wciąż kluczowe dla rozwiania szeregu mitów co do tej formy współpracy³ i korzystnego dla interesu publicznego rozstrzygnięcia przetargu na wybór partnera prywatnego. Niezależnie od formalnego wymogu przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych, co zresztą w najbliższym czasie może się zmienić, podmioty publiczne niezmiennie obowiązują art. 44 Ustawy o Finansach Publicznych (dalej UFP)⁴. Zgodnie z przywołanym przepisem UFP, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przyjęte przez dysponentów środków publicznych rozwiązania powinny zapewniać terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Konieczność dobrego przeanalizowania powodów wdrożenia przedsięwzięcia PPP oraz zasad, na jakich miałyby się ono opierać jest złożonym i trudnym zadaniem, szczególnie w projektach realizowanych po raz pierwszy, gdy administracja potrzebuje jeszcze merytorycznego wsparcia doradczego z zewnątrz. Na konieczność prowadzenia analiz przedrealizacyjnych przedsięwzięć PPP i zasadność korzystania z usług profesjonalnych doradców przy ich przygotowaniu wyraźnie wskazuje Najwyższa Izba Kontroli⁵. **Wysiętek analityczny oraz związane z nim wsparcie doradcy są konieczne na etapie rozstrzygnięcia czy samo przedsięwzięcie w ogóle ma szansę na efektywne wdrożenie w modelu PPP, jak również na etapie negocjacji umowy o PPP i etapie oceny złożonych ofert. W praktyce dość często główne aspekty organizacyjno-finansowe projektu ustalone zostaną dopiero w toku negocjacji z potencjalnymi partnerami. Konstrukcja procedur negocjacyjnych z PZP⁶ i ustawy koncesyjnej⁷ pozwala na wypracowanie optymalnego modelu i zasad współpracy w ramach PPP aż do momentu wyboru wykonawcy.** Zawsze jednak za-

³ Mit w zakresie istnienia tzw. „czwartego P”.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2016 poz. 1870 – tekst jednolity).

⁵ Na podstawie analizy Raportu NIK.

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2015 poz. 2164 – tekst jednolity).

⁷ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016 poz. 1920).

sadnicze analizy projektu –wskazujące, czy PPP w ogóle jest korzystnym wariantem – muszą zostać wykonane już na samym początku planowania. Zakres poszczególnych analiz i współpracy z doradcą przebiegać będzie zgodnie z poniższą „ścieżką dojścia”, czyli przebiegiem procesu wdrażania projektu.

Identyfikacja możliwości realizacji przedsięwzięcia w modelu PPP

Istotnym argumentem przemawiającym za wyborem partnerstwa publiczno-prywatnego będzie możliwość zrealizowania projektu sprawniej (i szybciej), a przez to efektywniej, niż ma to miejsce w modelu tradycyjnym. Oczywiście, sam model przygotowania i wdrożenia przedsięwzięcia PPP może wydawać się bardziej złożony i czasochłonny niż przygotowanie przedsięwzięcia w modelu tradycyjnym, tj. przy osobnej kontraktacji i finansowaniu etapu projektowania, budowy oraz eksploatacji infrastruktury będącej przedmiotem inwestycji (etap utrzymania i eksploatacji). Jednak sprawne wdrożenie przedsięwzięcia pozwala na skrócenie sumy poszczególnych działań podejmowanych przez podmiot publiczny, a szczególne korzyści z zastosowania modelu PPP mogą wystąpić na etapie prac budowlanych prowadzonych przez partnera w ramach przydzielonych mu zadań i ryzyk. Korzyści związane z modelem PPP w porównaniu z modelem tradycyjnym zostały omówione w „Biuletynie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” nr 1⁸. W identyfikacji i zrozumieniu potencjału PPP, szczególnie z punktu widzenia analogicznych przedsięwzięć pomoc mogą doradcy, którzy prezentując podobne projekty oraz identyfikując poszczególne słabe i mocne strony przedsięwzięcia już na wstępnym etapie, np. rozmów czy warsztatów z urzędnikami i radnymi, mogą pomóc w podjęciu wstępnej decyzji o odrzuceniu modelu PPP lub podjęciu bardziej szczegółowych analiz tam, gdzie może być to uzasadnione potencjalnymi korzyściami z zastosowania PPP.

Rozmowa z doradcami zewnętrznymi w obszarze PPP, szczególnie jeśli to pozwoli na zapoznanie się z analogicznymi doświadczeniami innych podmiotów publicznych, może przesądzić o przyzwoleniu dla zastosowania tego rodzaju metody dostarczania usług przez podmiot publiczny (szczególnie organ stanowiący), jak i przez ostatecznych odbiorców tych usług.

⁸ Kwestia kompleksowości przedsięwzięć PPP w kontekście czasu ich wdrożenia i korzyści związanych z kompleksowym działaniem partnera omówiona została szczegółowo w Biuletynie nr 1/2017, www.ppp.gov.pl.

Na tym wstępnym etapie doświadczony doradca, jeszcze bez przeprowadzania skomplikowanych analiz może pomóc w ustaleniu strategicznych cech potencjalnego projektu. Szczególnie ważne będzie rozstrzygnięcie, czy dla danego przedsięwzięcia istnieje konieczność pełnego finansowania wynagrodzenia partnera prywatnego z budżetu publicznego, czy istnieje choćby częściowa możliwość zastosowania wynagradzania w modelu koncesyjnym. Należy przeanalizować, czy partner prywatny może pokryć przewidywane w ramach projektu nakłady inwestycyjne i koszty eksploatacyjne z opłat pobieranych w zamian za świadczone w ramach PPP usługi, czy też wymagana będzie dopłata lub rekompensata tych kosztów ze środków budżetowych. Na etapie wstępnym warto również rozważyć z doradcą – szczególnie technicznym – czy planowane przedsięwzięcie stwarza możliwość zastosowania rozwiązań innowacyjnych oraz wdrożenia nowych technologii, co pozwoli na wykorzystanie know-how partnera w celu polepszenia efektywności etapu inwestycyjnego i eksploatacyjnego planowanego przedsięwzięcia. Jeśli jednak nie stwarza ono możliwości wykorzystania specyficznych umiejętności sektora prywatnego na etapie projektowania, budowy lub eksploatacji projektu, może się okazać, że jego wdrożenie w modelu PPP, jest nieopłacalne dla strony publicznej.

Wstępne zdefiniowanie potencjalnego zakresu przedsięwzięcia pozwala na ustalenie i wyeliminowanie tych jego elementów, które nie przedstawiają większej wartości z punktu widzenia interesu strony publicznej oraz których nie można lub nie opłaca się powierzać partnerowi prywatnemu. Niemniej jednak wstępna struktura projektu, którą można zdefiniować dzięki doświadczeniu doradcy realizującego już analogiczne projekty z innymi samorządami, powinna uwzględniać te czynniki, które mogą być atrakcyjne z punktu widzenia partnera prywatnego, przesądzając o jego wykonalności rynkowej. Po ustaleniu wstępnego modelu realizacyjnego, podmiot publiczny powinien przyjąć strategię dalszego postępowania, tj.:

- opracować harmonogram działań przedrealizacyjnych;
- zainicjować prace nad wykonaniem kompleksowych analiz projektu oraz
- wybrać profesjonalnego doradcę do obsługi tego etapu i ewentualnie współpracy przy dalszym wdrażaniu projektu (przetarg).

Doradca biorący udział w tych pierwszych, wstępnych decyzjach co do kształtu i zasadności przeprowadzania konkretnego projektu w modelu

PPP, może również pomóc w zdefiniowaniu potrzeb co do zasadniczej części wsparcia doradczego, reprezentując w tym zakresie interes strony publicznej.

Efektywność przedsięwzięcia PPP jako przesłanka jego wdrożenia

Partnerstwo publiczno-prywatne jest jedną z wielu form realizacji zadań publicznych. Zastosowanie PPP może przynieść korzyści dla interesu publicznego, jednak nie zawsze musi być najlepszą formą realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Co więcej, pierwotne założenia co do zasadności wyboru modelu PPP muszą być zweryfikowane na etapie negocjacji z potencjalnym partnerem prywatnym i ostatecznie w świetle oferty jaką złożyli uczestnicy postępowania. Osoby piastujące funkcje polityczne, jak i członkowie administracji w ramach swojej odpowiedzialności i kompetencji, rozważając możliwość zastosowania PPP powinny starannie przeanalizować wszelkie okoliczności przemawiające „za” i „przeciw” współpracy z sektorem prywatnym. Nawet jeśli nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym w modelu PPP co do zasady będzie wskazane, to nie każda forma PPP musi się dobrze sprawdzić w konkretnej sytuacji. Niewłaściwie wymyślona i nieodpowiednio wdrożona współpraca może być równie nieefektywna, jak stosowane już bez powodzenia metody tradycyjne, a błędy w ułożeniu relacji między partnerami mogą być daleko groźniejsze niż ma to miejsce przy samodzielnym działaniu sektora publicznego. W przedsięwzięciu PPP angażowane są zarówno środki finansowe, jak i majątek sektora publicznego, zatem decyzja o realizacji zadania publicznego w drodze kontraktu PPP, powinna być efektem starannej i wszechstronnej analizy wskazującej, że jest to optymalny model przeprowadzenia konkretnego projektu. **Głównym zadaniem podmiotu publicznego będzie zatem przeprowadzenie analizy zasadności zaangażowania się w model PPP, jest to zarówno złożony i wieloaspektowy proces analityczny, jak i polityczny, a następnie przeprowadzenie negocjacji z potencjalnym inwestorem i wybór oferty współpracy, który wpisuje się w pierwotne oczekiwania uzasadniające zastosowanie w danym przypadku współpracy z sektorem prywatnym.** Pamiętając, iż odpowiedzialność za prawidłowość tego typu rozstrzygnięć spoczywa na politykach lokalnych oraz wspierającej ich administracji warto przeanalizować jak powinien przebiegać proces analityczny, negocjacyjny i decyzyjny oraz jak zwiększyć prawdopodobieństwo jego przeprowadzenia w prawidło-

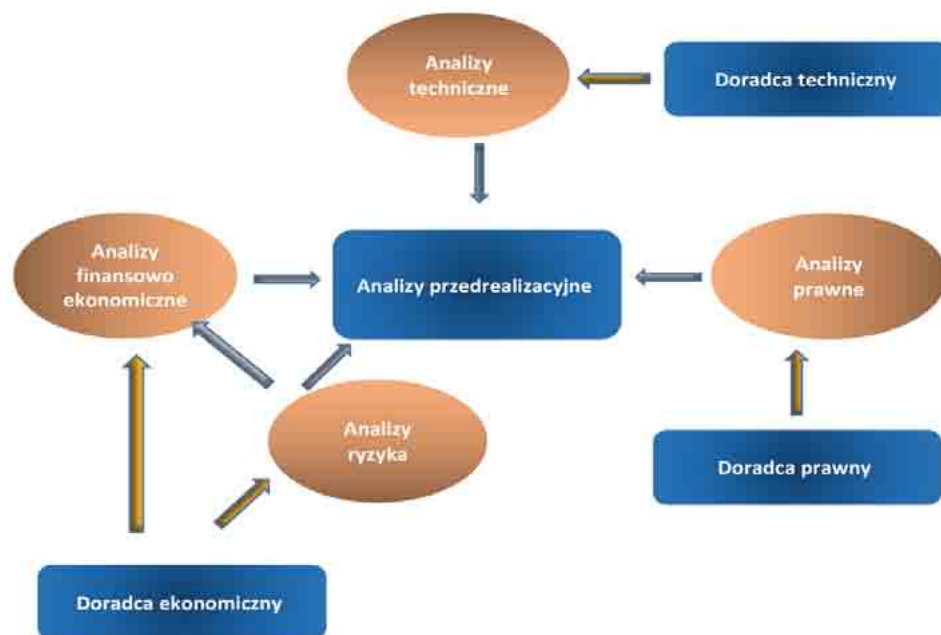
wy sposób. **Analizy zasadności wdrożenia danego przedsięwzięcia w modelu PPP, zwane również analizami przedrealizacyjnymi, a następnie procesy negocjacji umowy o PPP i wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być wspierane przez odpowiednio dobranych doradców zewnętrznych, którzy posiadając doświadczenie w realizacji podobnych projektów, mogą znacznie pomóc w podjęciu słusznej decyzji.** Niniejszy artykuł, bazując w zasadniczej części na materiale przekazywanym uczestnikom seminariów regionalnych dla przedstawicieli samorządu terytorialnego, w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” przedstawia zakres potencjalnego doradztwa w prowadzonych analizach przedrealizacyjnych oraz rolę doradców zewnętrznych we wdrożeniu przedsięwzięcia PPP (negocjacje umowy i ocena ofert). Analizy przedrealizacyjne co do zasady obejmują aspekty techniczne, ekonomiczne i prawne badanego przedsięwzięcia, a tych samych obszarów tematycznych dotyczą negocjacje i powstałe w ich wyniku zapisy umowy – analogicznie zespół doradców możliwych do wykorzystania w prowadzeniu tych analiz, negocjacji i oceny ofert może obejmować doradców technicznych, ekonomicznych i prawników. Poniżej przedstawiono ich zadania i rolę w odniesieniu do procesu analiz przedrealizacyjnych, negocjacji umowy PPP i oceny ofert składanych przez przedsiębiorców.

Rola doradcy na etapie szczegółowych analiz przedrealizacyjnych

Punktem wyjścia dla oceny optymalnych rozwiązań dla przedsięwzięć realizowanych w różnych modelach PPP będzie sposób w jaki dokonujące tej oceny podmioty zrealizowałyby samodzielnie analizowane zadanie. Odpowiedź na tą kwestię wymaga wszechstronnego przeanalizowania przedsięwzięcia, przy czym poszczególne zakresy analiz będą się wzajemnie przeplatać i warunkować. Różny i wzajemnie uzupełniający się – będzie również zakres pomocy doradztwa zewnętrznego. Poprawne podejście do analiz przedrealizacyjnych zakłada zatem jak najdokładniejsze ustalenie zakresu technicznego przedsięwzięcia (również z punktu widzenia funkcji, jakie ma pełnić infrastruktura). Na podstawowym poziomie analiz to zakres rzeczowy przedsięwzięcia jest punktem wyjścia dla pozostałych analiz: prawnej i ekonomicznej, w tym analizy ryzyka. Aspekty techniczne przedsięwzięcia i związana z nimi rola doświadczonego doradcy technicznego jest niekiedy pomijana, podczas gdy często decyduje o prawidłowym przebiegu pozostałych analiz i przygotowywaniu wykonalnych założeń przedsięwzięcia.

Dlatego też ważnym krokiem podmiotu publicznego, w którym najczęściej jest on wspierany

Schemat 2: Zakres analiz przedrealizacyjnych i potencjalnego doradztwa:



Źródło: Opracowanie własne

przez kompleksowe doradztwo, jest zarysowanie scenariusza samodzielnej realizacji zadania przez podmiot publiczny i skonfrontowanie go z innymi metodami, w tym formuły PPP. W tym celu należy przygotować analizy przedrealizacyjne tj: analizy techniczne, prawno-organizacyjne oraz finansowo-ekonomiczne wraz z analizą ryzyka. W tym zadaniu podmiot publiczny może być wspierany przez zespół doradców technicznych, prawnych i ekonomicznych.

Doradztwo techniczne

Analiza techniczna ma na celu zdefiniowanie przedmiotu przedsięwzięcia. Przeprowadzenie analizy (zatem i zadanie doradcy) powinno pozwolić na ustalenie zakresu rzeczowego, ale również na zdefiniowanie funkcjonalności infrastruktury jakiej oczekuje podmiot publiczny. Przy całościowym podejściu do realizacji przedsięwzięcia PPP, często ważniejsze niż określenie specyfiki infrastruktury czy urządzeń, jakie mają być wykorzystane w ramach współpracy, jest określenie standardu usług świadczonych bezpośrednio podmiotowi publicznemu lub obywatelom.

Podkreślić należy, iż analiza techniczna powinna dotyczyć całego zakresu przedsięwzięcia. Najważniejsze oczywiście jest zdefiniowanie infrastruktury, która służy realizacji zadania publicznego (jak i jej funkcjonalności), analiza jednak powinna obejmować również potencjalne możliwości realizacji przez partnera prywatnego zadań związanych z tymi aspektami przedsięwzięcia, które są pochodną komercyjnych jego elementów. Przykładowo, w projektach rewitalizacyjnych, obejmujących kompleksową zmianę w funkcjonowaniu i wyposażeniu objętych przedsięwzięciem elementów, należy przeanalizować zarówno zakres inwestycji celu publicznego (np. drogi), usprawnienia komunikacyjne (np. parkingi), remont innych elementów przestrzeni publicznej czy rewitalizacja zabytków, jak i zakres celu prywatnego, tj. możliwość wzniesienia inwestycji komercyjnych typu mieszkania, hotele, biurowce. Oczywiście szerszej analizy wymaga ta część infrastruktury, która ma stanowić docelowo własność strony publicznej i stała się niejako powodem wdrożenia całego przedsięwzięcia. W zadaniu tym szczególnie pomocne może być wsparcie zewnętrznego doradcy technicznego, który posiada rzadkie w sektorze publicznym doświadczenie w realizacji przedsięwzięć komercyjnych. Ważne jest również uwzględnienie aspektów funkcjonal-

nych, np. efektywności energetycznej przyjętych rozwiązań, w czym pomoc może wyspecjalizowany doradca. Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że rola doradcy technicznego nie kończy się na zdefiniowaniu aspektów funkcjonalno-użytkowych infrastruktury, która ma być zaprojektowana i wykonana przez przyszłego partnera. Analiza techniczna powinna dostarczać odpowiednich danych do analizy ekonomicznej i analizy ryzyk, w tym danych na temat nakładów inwestycyjnych i kosztów funkcjonowania przyjętych rozwiązań.

Praca doradcy technicznego obejmować będzie najczęściej badanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu. Zależnie od założeń projektu i stopnia przygotowania podmiotu publicznego, doradztwo w ramach analizy przedrealizacyjnej obejmować może proponowane zagospodarowanie terenu, na którym realizowane ma być przedsięwzięcie i możliwe do zastosowania rozwiązania technologiczne. Doradca techniczny dostarcza nierzadko materiału wyjściowego do prowadzenia analiz prawnych, wskazując również na stwierdzone problemy w ocenie stanu prawnego nieruchomości i zdolności podmiotu publicznego do rozporządzania nieruchomościami na potrzeby inwestycji – szczególnie pod względem możliwości zagospodarowania terenu i wzniesienia planowanej infrastruktury (dostępność mediów, dojazd, oddziaływanie na środowisko). Bardzo często na etapie prac nad analizą techniczną przedsięwzięcia stwierdza się braki w inwentaryzacji majątku przeznaczonego na wkład własny lub też brak właściwego dojazdu do działek, które mają być powierzone stronie publicznej. W tym kontekście warto pamiętać, że najczęściej to podmiot publiczny ponosi ryzyko związane z udostępnieniem partnerowi prywatnemu nieruchomości lub innej infrastruktury wykorzystywanej w ramach przedsięwzięcia na potrzeby realizacji przedsięwzięcia, tj. budowy nowej infrastruktury, modernizacji już istniejącej lub świadczenia usług przy wykorzystaniu majątku publicznego. Potencjalne nieprawidłowości co do jakości wkładu własnego, lub brak jego cech użytkowych, których nie stwierdzono na etapie analiz lub negocjacji mogą uniemożliwić realizację przedsięwzięcia zgodnie z przyjętymi w umowie o PPP zasadami. Badanie aspektów technicznych przedsięwzięcia powinno ustalić, czy nieruchomości przeznaczone na lokalizację przedsięwzięcia pozwalają na jego optymalną realizację w zakresie funkcjonalno-organizacyjnym. Doradca techniczny powinien zatem być wsparciem dla zespołu ds. PPP pod kątem diagnozy poszczególnych ryzyk związanych ze

stanem technicznym i formalnoprawnym przedmiotu wkładu własnego strony publicznej. Nieco mniejszą rolę zespół doradców technicznych może odegrać w ocenie zgodności zakresu przedsięwzięcia z warunkami zagospodarowania przestrzennego obszaru, na którym położone są przedmiotowe nieruchomości. Może jednak skutecznie wesprzeć administrację w formułowaniu zmian wskazanych w obszarze dopuszczalnych zasad zagospodarowania terenu i ewentualnych zmian w dokumentach określających zagospodarowanie przestrzenne pod kątem realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Nawet największe miasta nie są w stanie zatrudnić specjalistów technicznych ze wszystkich dziedzin gospodarki komunalnej. Korzystanie z usług doradcy technicznego jest więc dobrym rozwiązaniem dla samorządów, które chciałyby skorzystać z możliwie efektywnych, nowych rozwiązań technicznych. Nie jest to łatwe w sytuacji, gdy np. w obszarze wodno-kanalizacyjnym czy drogownictwa konkurują ze sobą liczne techniki i rozwiązania materiałowe. Co prawda, ostatecznie samym projektowaniem i uzyskiwaniem pozwolenia na budowę (jak i decyzji o dopuszczeniu do eksploatacji) zajmie się partner prywatny, jednak doradca techniczny powinien pomóc stronie publicznej w sformułowaniu podstawowych założeń dla późniejszych negocjacji w obszarze technicznym. Zadaniem doradcy powinny być zatem badania dostępnych rozwiązań technicznych dla ustalenia optymalnych organizacyjnie i ekonomicznie ram przedsięwzięcia, ze wskazaniem konkretnych rozwiązań spotykanych na rynku zwiększających potencjalnie efektywność inwestycji. Analiza techniczna może być połączona z przygotowaniem wstępnego programu funkcjonalno-użytkowego – posłuży on na etapie przetargu do określenia przedmiotu zamówienia. Co istotne, dla świadczenia sprawnego doradztwa technicznego w obszarze PPP, szczególnie w przypadku mniejszych i prostszych rozwiązań, nie jest konieczna szczegółowa znajomość problematyki PPP. Doradca techniczny współpracując z doradcami prawnymi i ekonomicznymi wyspecjalizowanymi w obszarze PPP, może skupić się w całości na dobrze mu znanych kwestiach technicznych i funkcjonalnych oczekiwanej infrastruktury. Jest to korzystne dla administracji publicznej, ponieważ może ona nawiązać współpracę z lokalnym, dobrze jej znanym i sprawdzonym doradcą technicznym, wykorzystywanym w przedsięwzięciach tradycyjnych, który może świadczyć swe doradztwo równoległe, ale niekoniecznie wspólnie z doradcami wyspecjalizo-

wanymi w modelu PPP, co w konsekwencji przyczynić się może do znacznego obniżenia ceny usług doradczych niezbędnych do wdrożenia przedsięwzięcia. Warto tak sformułować warunki współpracy, by doradca techniczny, który pracował na etapie tworzenia wersji programu funkcjonalno-użytkowego służącego przeprowadzaniu analiz ekonomicznych (w tym ryzyk) i prawnych, uczestniczył następnie w negocjacjach umowy (co najmniej na etapie rozważania kwestii technicznych) i sformułował ostateczną wersję PFU już na potrzeby składania ofert. Warto również, aby kompetencje autora PFU mogły wspierać podmiot publiczny na etapie ewentualnych pytań do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej SIWZ) oraz w trakcie oceny złożonych ofert. Usługa doradztwa technicznego może być też kontynuowana na etapie realizacji zawartej umowy o PPP, szczególnie na etapie zatwierdzania dokumentacji technicznej (projektu budowlanego) wykonanej przez partnera w ramach umowy i na etapie odbioru infrastruktury po zakończeniu prac budowlanych. Inną kwestią jest zaangażowanie byłego doradcy technicznego do udziału w czynnościach kontrolnych w ramach realizacji umowy na etapie eksploatacyjnym – być może jest to rozwiązanie bardziej efektywne niż stałe utrzymywanie tego rodzaju specjalisty w ramach personelu urzędu podmiotu publicznego.

Osobnym badaniem na etapie analizy technicznej podlega również koncepcja zagospodarowania terenu przed wszczęciem postępowania, jeszcze na etapie negocjacji, w ramach dyskusji z potencjalnymi partnerami o zakresie przedsięwzięcia, jak i na etapie oceny ofert, jeśli proponowana w ofercie koncepcja zagospodarowania terenu była jednym z kryterium oceny ofert. Dane dotyczące możliwych aspektów techniczno-organizacyjnych, służących wzmocnieniu inwestycji zależą od branży i uwarunkowań konkretnego przypadku. Ważnym zadaniem konsultanta technicznego jest rozstrzygnięcie czy inwestycję można realizować w całości, czy etapami. Badane jest otoczenie techniczno-infrastrukturalne inwestycji, pozwalające ustalić czy wymaga ono dodatkowych nakładów ze strony podmiotu publicznego bądź przyszłego partnera prywatnego. Podmiot publiczny otrzymuje wskazówki dotyczące ewentualnej zmiany zagospodarowania przestrzennego terenu lub koncepcji organizacyjnej inwestycji.

Analiza techniczna może zakładać kilka wariantów realizacji inwestycji łącznie ze zmianą pierwotnie założonej lokalizacji. Poszczególne warianty techniczne

w dalszym toku prac analitycznych zostaną poddane analizom finansowo-ekonomicznym. Efektem prac doradcy technicznego powinna być zatem koncepcja dotycząca uwarunkowań techniczno-organizacyjnych inwestycji, która będzie przedmiotem dalszych analiz pod kątem prawnym i ekonomicznym. Należy zaznaczyć, że często popełnianym błędem jest utożsamianie wyniku doradztwa technicznego ze stworzeniem projektu technicznego, a niekiedy pełnej dokumentacji inwestycji z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia łącznie. Jest to mylne założenie, gdyż ustalanie rozwiązań technicznych powinno się odbywać przy współudziale partnera prywatnego, który jako inwestor w znaczeniu prawa budowlanego na mocy zawartej umowy o PPP samodzielnie wykona projekt przy akceptacji strony publicznej. W przypadku posiadania przez podmiot publiczny projektu budowlanego przedsięwzięcia może zostać on poddany pod dyskusję w trakcie postępowania o zawarcie umowy o PPP. Co warte zaznaczenia, koszty doradztwa prawnego, ekonomicznego i technicznego (ograniczonego do stworzenia i konsultacji samego PFU) na etapie przedrealizacyjnym mogą być w sumie znacznie niższe niż często praktykowane przygotowanie pełnej dokumentacji technicznej służącej uzyskaniu pozwolenia na budowę w modelu tradycyjnym. Warto zatem starannie określić zakres usług doradztwa technicznego, którego koszty potrafią być największą częścią kosztów przygotowania analiz przedrealizacyjnych do niezbędnego minimum, faktycznie potrzebnego do sprawnego wdrożenia przedsięwzięcia PPP, w którym to na partnerze prywatnym spoczywa już projektowanie i realizacja prac wraz z finansowaniem całego przedsięwzięcia.

Doradztwo ekonomiczne

Wyniki analizy ekonomiczno-finansowej powinny pozwolić podmiotowi publicznemu na porównanie (benchmark) kosztów, jakie poniósłby przy samodzielnej realizacji analizowanego przedsięwzięcia (bez współpracy z sektorem prywatnym w modelu PPP) z kosztami, jakie poniesie w przypadku realizacji danego zadania w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. Porównanie odbywa się **za pomocą odpowiedniego komparatora** i opiera się na przygotowanym modelu finansowym, zbudowanym indywidualnie dla potrzeb i uwarunkowań projektu tzw. **modelu referencyjnym**. Na etapie

przygotowania projektu często korzysta się z komparatora PPC (*Public Private Comparator*), którego celem jest zbadanie opłacalności przedsięwzięcia realizowanego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (**model hipotetyczny**) w porównaniu z opłacalnością realizacji metodą tradycyjną. Element porównania modelu tradycyjnego z modelem PPP często budzi obawy podmiotów publicznych. Niewielkie doświadczenie w obszarze badań efektywności podejmowanych działań, a do tego konieczność zestawienia modelu tradycyjnego z modelem PPP, powodują, że urzędnicy posiadający nawet duże doświadczenie w wykonywaniu analiz ekonomicznych i finansowych na potrzeby np. aplikacji o środki UE wolą posiłkować się w tym obszarze wyspecjalizowanymi doradcami ekonomicznymi. Doradcy zajmują się w tych przypadkach szacowaniem nakładów inwestycyjnych niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Jest to obszar wymagający współpracy z doradcą technicznym lub – w przypadku jego braku – z całym urzędem podmiotu publicznego, często również z samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi samorządu mającymi doświadczenie w realizacji podobnych inwestycji. Zadaniem doradcy jest również wskazanie źródeł finansowania przedsięwzięcia, w tym określenie potencjalnych możliwości dofinansowania UE. W tym obszarze współpraca z doradcą ekonomicznym obejmuje wspólne diagnozowanie potencjału tzw. projektów hybrydowych i ewentualne prowadzenie korespondencji z instytucją zarządzającą środkami dotacyjnymi, których beneficjentem jest dany podmiot publiczny. Doradztwo to najczęściej obejmuje również, w razie pozytywnych sygnałów ze strony dysponentów środków UE co do możliwości ich wydatkowania w ramach przedsięwzięcia PPP, przygotowanie uwzględniającej model hybrydowy dokumentacji aplikacyjnej, w tym studium wykonalności dla tego typu projektu unijnego/przedsięwzięcia. Wskazane jest również szczególne zaangażowanie doradcy w przygotowanie umowy o PPP w zgodzie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu.

Zadaniem doradcy ekonomicznego na etapie analiz ekonomiczno-finansowych jest przeprowadzenie kalkulacji przychodów i kosztów związanych z realizacją całego przedsięwzięcia we wstępnie zaprogramowanym okresie jego realizacji. Kluczowe jest również określenie mechanizmu wynagrodzenia partnera prywatnego. Należy określić ile

wynosić będzie tzw. opłata za dostępność wypłacana bezpośrednio z budżetu publicznego oraz jaką skalę przyjmie komponent koncesyjny, związany bezpośrednio z realizacją zadania publicznego będącego powodem wdrożenia projektu, jak i czysto komercyjny. Ustalenie skali wynagrodzenia jest kluczowe dla sprawdzenia czy przedsięwzięcie wpisze się w ramy finansowe Wieloletniej Perspektywy Finansowej oraz dla ustalenia wartości przedmiotu zamówienia. Ponadto, dzięki współpracy z doradcą już na tym etapie można ocenić czy przedsięwzięcie ma szansę na powodzenie, czy skala płatności możliwych do udźwignięcia przez budżet publiczny jest wystarczająca dla wdrożenia projektu w skali satysfakcjonującej potencjalnych inwestorów, a często czy w ogóle samorząd może pozwolić sobie na zakładaną wielkość inwestycji. Doradca ekonomiczny powinien wesprzeć podmiot publiczny w ustaleniu czy przedsięwzięcie jest wykonalne rynkowo oraz czy istnieje szansa aby w modelu PPP, przyniosło korzyść dla interesu publicznego. Podmiot publiczny powinien wiedzieć w jakich ramach finansowych mogą toczyć się negocjacje i – co najważniejsze – jakich kryteriów oceny ofert używać oraz jak daleko można posunąć się w akceptacji oferty strony prywatnej, aby była ona jeszcze atrakcyjna dla interesu publicznego, a od jakiego poziomu oczekiwanego wynagrodzenia partnera prywatnego powinien odrzucić oferty jako nieopłacalne. W bardziej szczegółowych badaniach opłacalności przedsięwzięcia pomocne może być opracowanie sprawozdań finansowych pro forma. Ze względu na konieczność oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia przy ocenie ofert, podmiot publiczny powinien otrzymać od doradcy kalkulację wskaźników efektywności analizowanego przedsięwzięcia oraz zaangażowanego kapitału zarówno przez partnera prywatnego, jak i podmiot publiczny.

Zawsze wtedy, gdy przyszła umowa o PPP przewiduje płatność z budżetu publicznego tytułem wynagrodzenia partnera prywatnego lub wkładu własnego, konieczne jest określenie sytuacji finansowej podmiotu publicznego i jego zdolność do finansowania inwestycji w całym cyklu życia przedsięwzięcia. Wsparcie doświadczonego doradcy ekonomicznego przy określeniu skali zobowiązań finansowych podmiotu publicznego, ujęciu ich w podziale na wydatki majątkowe i bieżące oraz ich ujęcia z punktu widzenia deficytu i długu publicznego może być kluczowe dla oceny zasadności i moż-

liwości wdrożenia analizowanego przedsięwzięcia. Wszystkie założenia co do potencjalnych korzyści z wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego, aż do momentu złożenia ofert pozostają jedynie hipotezą pomiotu publicznego, w której zdefiniowaniu pomagał doradca. Ostatecznie decyzję o przyjęciu złożonej oferty i zawarciu umowy o PPP podejmuje się na etapie oceny ofert złożonych po zakończeniu negocjacji umowy. Doradca, który wspierał podmiot publiczny na etapie analizy potencjalnych korzyści wynikających z przedsięwzięcia, przy zastosowaniu komparatora PSC (*Public Sector Comparator*), powinien pomóc podmiotowi publicznemu **ocenić rzeczywistą opłacalność** inwestycji, **na podstawie ofert** złożonych w postępowaniu przetargowym i porównania ich z opłacalnością realizacji przedsięwzięcia wyłącznie przez podmiot publiczny. Pozwala to na ostateczne stwierdzenie czy model PPP jest bardziej opłacalny niż metoda tradycyjna. Bazowy PSC powinien uwzględniać przepływy pieniężne, na które składają się nakłady inwestycyjne, potencjalne koszty finansowe i bieżące koszty operacyjne oraz przychody związane ze świadczeniem usług dostarczanych samodzielnie przez władze lokalne. Podmiot publiczny dzięki współpracy z doświadczonym doradcą może bardziej realistycznie i rzetelnie przeprowadzić tę analizę.

W trakcie dokonywania analizy nakładów należy pamiętać, że wielkość zysków, jakich oczekuje sektor prywatny, jest funkcją ryzyka, jakie podejmuje angażując się w przedsięwzięcie. Doświadczenie doradcy powinno pozwolić podmiotowi publicznemu w bardziej realistycznym zdiagnozowaniu oczekiwań sektora prywatnego w tym zakresie, odpowiednio wyważając skalę oczekiwań wobec partnera prywatnego i należne mu wynagrodzenie.

Doradca ekonomiczny powinien pomóc we właściwej alokacji ryzyka w ramach przedsięwzięcia. Wydaje się, że właśnie na tym etapie podmiot publiczny może odnieść największe korzyści ze współpracy z doświadczonym, niezależnym doradcą, który działając w interesie podmiotu publicznego może pomóc mu w realistycznej ocenie tego, jakie zadania i związane z nimi ryzyka opłaca się przekazać partnerowi, a jakich założeń należy unikać jako nierealistycznych. Celem działań podmiotu publicznego wspieranego przez doradcę w obszarze alokacji ryzyka powinno być zmniejszenie kosztów projektu w długim okresie poprzez przeniesienie ryzyka na stronę, która w najlepszy sposób sobie z nim

poradzi. Najlepiej to znaczy najefektywniej, najtaniej z punktu widzenia całokształtu współpracy. Podział zadań i ryzyk powinien być tak zaplanowany, aby zachęcał partnera do terminowego wypełniania spoczywających na nim obowiązków, zgodnie z wymaganymi normami i w ramach budżetu. Doświadczony doradca wie, jakie mechanizmy w tym zakresie powinny być przyjęte i zapisane w umowie. Podobnie z podziałem zadań w celu poprawy jakości usług świadczonych w ramach współpracy. Doradca ekonomiczny na podstawie wcześniejszych doświadczeń i znajomości rozwiązań zastosowanych z powodzeniem (lub właśnie nieskutecznych) powinien wskazać podmiotowi publicznemu jakie modyfikacje i mechanizmy dotychczasowego modelu działania mogą służyć zwiększeniu dochodu generowanego w ramach projektu PPP, co poprawi efektywność działania obu stron współpracy PPP. Doświadczenia doradcy powinny również pomóc w stworzeniu spójnego i przewidywalnego modelu wydatków, jakie podmiot publiczny będzie ponosił w ramach przedsięwzięcia PPP, co wiąże się często z ustanowieniem logicznego i spójnego systemu wynagrodzenia oraz kryteriów oceny ofert na etapie wyboru partnera. Zbyt wiele kryteriów i wariantów oceny ofert może zaburzyć przejrzystość oceny ofert i zagrozić konkurencyjności procedury, jak i wyborowi najkorzystniejszej oferty. **W przypadku projektów wiążących się z płatnościami z budżetu analiza ryzyka ekonomicznego wspierana przez doradcę służy także określeniu wpływu zobowiązań z umowy o PPP na państwowy dług publiczny w świetle art. 18 a u.p.p.p.¹**

Najważniejszym zadaniem doradcy jest wsparcie podmiotu publicznego **w procesie porównania tradycyjnego modelu realizacji analizowanego przedsięwzięcia z modelem wdrożenia go w wybranej formule PPP**. Podstawowym wskaźnikiem umożliwiającym ocenę projektu jest koszt bieżący netto (NPV). Winien on osiągać wartość dodatnią. W przypadku przedsięwzięć, **które nie generują istotnych przychodów**, a zwłaszcza takich, w których przypadku NPV osiąga dla podmiotu publicznego wartość ujemną, istotne są wskaźniki ekonomicznej efektywności. Uwzględnienie wyrażonych w pieniądzu korzyści społecznych może bowiem prowadzić do uzyskania wysokiego wskaźnika ENPV (ekonomicznej wartości bieżącej netto), uzasadnia-

jącego społeczną realizację projektu. Deficytowy projekt planowany do realizacji wiąże się z analizą skutków finansowych realizacji projektu dla podmiotu publicznego. W związku z tym należy ocenić zarówno model referencyjny, jak i model PPP pod kątem ich wpływu na gospodarkę finansową podmiotu publicznego.

Doradca ekonomiczny powinien wspomóc podmiot publiczny w prawidłowym uwzględnieniu przepływów pieniężnych oszacowanych w ramach analizy w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej podmiotu publicznego. Umożliwi to oszacowanie ilościowe wpływu realizacji projektu na kondycję finansową podmiotu publicznego. W przypadku zdiagnozowania deficytu w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięcia, doradca powinien wesprzeć podmiot publiczny we wskazaniu źródeł jego pokrycia. Przeprowadzona symulacja nie może naruszać relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Doradztwo w zakresie analizy ryzyk

Ważną częścią analiz przedrealizacyjnych jest analiza dotycząca podziału zadań i związanych z nimi ryzyk w przedsięwzięciu. O ile analiza techniczna, ekonomiczna i finansowa, jak również analiza prawna przedsięwzięcia PPP, może być w znacznej mierze przeprowadzona samodzielnie, szczególnie przez urzędy, które mają duże doświadczenie w realizacji skomplikowanych przetargów finansowanych ze środków dotacyjnych, o tyle analiza ryzyka dla przedsięwzięć PPP wymaga nabycia nowych umiejętności. Doradca zewnętrzny powinien zadbać, by każda analiza projektu PPP zawierała minimum następujące elementy:

- identyfikację ryzyka zakończoną opracowaniem rejestru ryzyka, matrycy ryzyka i określeniem ryzyk kluczowych;
- identyfikację czynników mitygacji każdego z ryzyk kluczowych;
- określenie prawdopodobieństwa ryzyk kluczowych i konsekwencji ich wystąpienia.

Doradca powinien przy realizacji swych zadań uwzględnić Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, ponieważ analiza ryzyk powinna ułatwić prze-

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 Nr 19 poz. 100 ze zm.), dalej „u.p.p.p.”

prowadzenie analiz ekonomicznych i finansowych związanych z ustaleniem stopnia zaangażowania budżetu podmiotu publicznego w przedsięwzięcie i wpływu tego zaangażowania na kondycję finansową podmiotu publicznego. **Wspomniany akt** wykonawczy do art. 18 a u.p.p.p określa: **zakres poszczególnych rodzajów ryzyka** mających wpływ na sposób klasyfikacji zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno- prywatnym oraz **czynniki** uwzględniane przy ocenie ryzyka. Doświadczony w tworzeniu sprawdzonych modeli podziału zadań i ryzyk doradca powinien pomóc podmiotowi publicznemu w odpowiednim podziale między stronami umowy PPP **ryzyka budowy**, które obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących².

W przedsięwzięciach, w których kluczowe dla ich realizacji jest wynagrodzenie partnera prywatnego z budżetu publicznego, w związku z faktyczną dostępnością przedmiotu przedsięwzięcia, bardzo istotne jest odpowiednie zdefiniowanie i alokowanie między stronami umowy ryzyka dostępności. Zgodnie z omawianym rozporządzeniem Ministra właściwego do spraw gospodarki, **ryzyko dostępności** obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o PPP usług w porównaniu z wielkościami

2 W szczególności, są to ryzyka związane z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych; z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych; ze wzrostem kosztów; z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi; z odkryciami archeologicznymi; z warunkami meteorologicznymi; z prowadzeniem sporów; z wypadkami; z protestami organizacji społecznych lub strajkami; z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; ze zmianą stanu środowiska naturalnego; z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego; z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia; z opóźnieniem w zakończeniu robót budowlanych; z wystąpieniem niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót budowlanych; ze wzrostem kosztów; z warunkami geologicznymi, geotechnicznymi i hydrologicznymi; z odkryciami archeologicznymi; z warunkami meteorologicznymi; z prowadzeniem sporów; z wypadkami; z protestami organizacji społecznych lub strajkami; z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; ze zmianą stanu środowiska naturalnego; z wystąpieniem wad fizycznych lub prawnych zmniejszających wartość lub użyteczność środka trwałego; z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia. z odbiorem technicznym środka trwałego; z wystąpieniem wad w dokumentacji projektowej; z podwykonawcami; z niemożliwością uzyskania lub przedłużania, lub opóźnieniami w wydawaniu pozwoleń, zezwoleń, decyzji, koncesji, licencji lub certyfikatów; ze zmianą celów politycznych; z wystąpieniem zewnętrznych zdarzeń nadzwyczajnych, niemożliwych do przewidzenia i zapobieżenia im; z brakiem środków finansowych ze strony partnerów.

i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie³.

Trzecią kategorią ryzyk, która ma znaczenie dla zastosowania art. 18 u.p.p.p., oraz poprawnego ukształtowania przedsięwzięć koncesyjnych ma **ryzyko popytu**. Obejmuje ono zmienność popytu na określone usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia PPP, a których opłacanie przez mieszkańców jest podstawą wynagrodzenia partnera prywatnego⁴. Doradca wspierający podmiot publiczny w zakresie analizy ryzyk, po wyspecyfikowaniu poszczególnych ryzyk powinien oszacować dwie zmienne, które mają wpływ na oszacowanie wartości ryzyka: prawdopodobieństwo pojawienia się zdarzenia niosącego ryzyko oraz konsekwencje wystąpienia ryzyka. **Wartość ryzyka, oznacza iloczyn** wartości bazowej ryzyka, konsekwencji wystąpienia ryzyka oraz prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka. Po zakończeniu identyfikacji i wyceny wszystkich rodzajów ryzyka materialnego występującego w danym projekcie, podmiot publiczny powinien oczekiwać od doradcy scharakteryzowania analizowanych ryzyk pod kątem ryzyka przeniesionego, ryzyka zatrzymanego i ryzyk dzielonych. Ryzyko przeniesione to takie, którego przeniesienie na stronę prywatną jest w dużej mierze prawdopodobne przy założeniu, że strona prywatna to ryzyko zaakceptuje, ponieważ jest w stanie lepiej nim zarządzać i je kontrolować. Ryzyko zatrzymane jest to ryzyko, które podmiot publiczny będzie bezwzględnie ponosił w okresie realizacji projektu i zarządzał nim zgodnie z umową partnerstwa publiczno- prywatnego.

W konsekwencji analizy ryzyk dokonanej we

3 Należy w szczególności uwzględnić elementy związane z niemożliwością dostarczenia zakontraktowanej ilości usług; z niemożliwością dostarczenia usług o określonej jakości i określonych standardach; z brakiem zgodności z ogólnymi przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz Polskimi Normami; ze wzrostem kosztów; ze zmianami technologicznymi; z brakiem zasobów ludzkich i materialnych; z niewłaściwym utrzymaniem lub zarządzaniem; ze zniszczeniem środków trwałych lub ich wyposażenia; ze zmianami w zakresie własności elementów składników środka trwałego; z podwykonawcami; z warunkami meteorologicznymi; z protestami organizacji społecznych lub strajkami; z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia.

4 Zgodnie z rozporządzeniem, ryzyko popytu związane jest w szczególności ze zmianami cyklu koniunkturalnego; ze zmianami demograficznymi; ze zmianami cen; z wystąpieniem konkurencji; ze zmianami technologii; z inflacją; ze zmianami stóp procentowych; ze zmianami kursu walut; z warunkami meteorologicznymi; z protestami organizacji społecznych lub strajkami; z wystąpieniem zmian w przepisach prawnych mających wpływ na realizację przedsięwzięcia, ze sposobem ujęcia nowego środka trwałego w księgach rachunkowych; z ustanowieniem obciążeń na nieruchomościach gruntowych podmiotu publicznego, a także na wytworzonym nowym środku trwałym.

współpracy z doradcą, podmiot publiczny winien otrzymać odpowiedź na pytanie, które z ryzyk przypisane zostały poszczególnym partnerom i jak ich alokacja wpływa na wybór modelu realizacji przedsięwzięcia oraz budżet podmiotu publicznego. Zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz **większość ryzyka dostępnosci lub ryzyka popytu, co powinno znaleźć swoje odbicie na etapie analiz ekonomicznych, jak i prawnych, szczególnie przy odpowiedniej konstrukcji zapisów umowy o PPP, dotyczącej podziału zadań i obowiązków stron oraz sposobów rozliczania partnera prywatnego (jak i podmiotu publicznego) ze spełnienia tych obowiązków.**

Doradztwo prawne

Administracja publiczna działa w granicach i na podstawie prawa. Przedsięwzięcia PPP będą więc szczególnie analizowane pod kątem dopełnienia wymogów ustanowionych w przepisach prawa regulującego kompetencje i formy działań podmiotu publicznego. Analiza prawna musi również obejmować przepisy prawa materialnego dotyczące realizacji zadań publicznych w ramach danego przedsięwzięcia oraz procedury zawarcia i ukształtowania postanowień samej umowy PPP. We wszystkich tych zadaniach rola doradcy prawnego, wyspecjalizowanego w kwestiach partnerstwa publiczno-prywatnego może być bardzo istotna. Podstawowa analiza prawna, przeprowadzona na potrzeby kierownictwa i organów stanowiących danej jednostki organizacyjnej administracji powinna zawierać również szczegółowy opis poszczególnych etapów przedsięwzięcia, w tym czynności przygotowawczych, które powinny zostać podjęte przez podmiot publiczny. Szczególnie istotne może okazać się przygotowanie i przeprowadzenie odpowiednich uchwał upoważniających wóldarza danej jednostki do wdrożenia PPP. Ważnym elementem pracy doradcy prawnego jest opracowanie dla podmiotu publicznego struktury uczestników przedsięwzięcia oraz określenie ich wzajemnych powiązań. Szczególnie jeśli, ze względu na naturę zadania publicznego, strukturę majątkową lub obszar na jakim realizowane ma być dane przedsięwzięcie,

zaangażowane po stronie publicznej projektu PPP mają być spółki komunalne lub kilka podmiotów publicznych. Doradca prawny, który miał możliwość poznania skomplikowanych modeli PPP powinien nie tylko pomóc w wyjaśnieniu i ustaleniu relacji po publicznej stronie przyszłego kontraktu PPP, ale dodatkowo zwrócić podmiotom publicznym uwagę na to, jakiego rodzaju decyzje administracyjne, uzgodnienia i opinie (np. organów stanowiących) są w konkretnym przykładzie niezbędne dla realizacji przedsięwzięcia. W przypadku przedsięwzięć skomplikowanych pod względem technicznym, bardzo pomocne może okazać się doświadczenie doradcy prawnego współpracującego z doradcą technicznym, który uczestniczył w analogicznych projektach i może wskazać podmiotowi publicznemu istotne aspekty prawne realizacji inwestycji, których strona publiczna nigdy jeszcze nie wdrażała.

Kluczowym zadaniem podmiotu publicznego wspieranego przez zespół doradców jest ustalenie szczegółowego opisu procedury wyboru partnera prywatnego wraz z procedurą odwoławczą, wskazanie wzajemnych relacji pomiędzy przepisami u.p.p.p., ustawy o koncesjach oraz Prawa Zamówień Publicznych. Wspólnym zadaniem podmiotu publicznego i współpracujących ze sobą doradców ekonomicznych i prawnych jest wypracowanie i kompleksowe uzasadnienie dla kryteriów oceny ofert, które korespondują z założeniami analizy ekonomiczno-finansowej i są zgodne z prawem zamówień publicznych. Kryteria oceny ofert muszą być spójne z kryteriami, jakie pozwoliły na stwierdzenie potencjału korzyści dla interesu publicznego dzięki wdrożeniu danego przedsięwzięcia PPP. Stosownie do wyniku pierwszych analiz, doradca prawny powinien pomóc w ustaleniu czy wobec celu planowanej współpracy PPP i jej założeń, konieczne jest utworzenie nowych struktur po stronie publicznej, czy w wyniku zawarcia umowy np. spółki celowej dla realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny, czy też w celu wykonania umowy o PPP. Analiza prawna jest często powiązana z analizą techniczną przedsięwzięcia w zakresie zdefiniowania zasad, na jakich będzie się odbywać wykorzystanie wkładu własnego partnerów, szczególnie podmiotu publicznego. Doradca prawny może okazać się szczególnie pomocny przy analizie i ustalaniu zasad gospodarowania majątkiem publicznym przez partnera prywatnego w okresie realizacji przedsięwzięcia wraz z rekomendacjami

dotyczącymi zabezpieczenia interesów podmiotu publicznego. W przypadku przedsięwzięć bazujących na mechanizmie opłaty za dostępność, wskazana jest współpraca podmiotu publicznego z doradcą prawnym i technicznym, którzy wspólnie powinni wypracować standardy eksploatacyjne i dostępności służące ocenie stopnia wywiązania się strony prywatnej z ciążących na niej obowiązkach. Sprawna ocena przez podmiot publiczny poprawności wykonania zadań partnera prywatnego jest niezbędna dla prawidłowego mechanizmu rozliczeń między stronami umowy. Opracowanie niezbędnych schematów i rozwiązań w tym zakresie powinno obejmować również zasady przejęcia składników majątkowych po zakończeniu przedsięwzięcia. Zagadnienie to wiąże się z dokonaniem szczegółowej analizy prawnej modelu i zasad wynagrodzenia partnera prywatnego. Doradca prawny, za sprawą doświadczenia przy realizacji projektów PPP, może pomóc podmiotowi publicznemu w identyfikacji i opisie dokumentów, które powinny zostać opracowane w związku z realizacją przedsięwzięcia na etapie przygotowania i realizacji prac budowlanych i eksploatacji. Dotyczy to szczególnie załączników do umowy pomocnych w ocenie spełniania obowiązków stron.

Zagadnieniem kluczowym dla wykonalności i powodzenia przedsięwzięcia PPP jest określenie konsekwencji podatkowych związanych z jego realizacją. Analiza podatkowa, często jest kluczowa dla kształtu rozwiązań przyjmowanych w ramach negocjacji umowy o PPP. Jest to element równie istotny jak podział ryzyk między stronami w świetle art. 18a u.p.p.p. oraz wymogi bankowości projektu stawiane przez banki. Ze względu na dużą zmienność przepisów prawa podatkowego, szczególnie w zakresie podatku od towarów i usług, wymaga się najwyższej staranności w ocenie przyjmowanych w trakcie negocjacji modeli wzajemnych świadczeń. Doradca prawny, wyspecjalizowany w doradztwie podatkowym powinien oceniać przyjmowane rozwiązania i w miarę możliwości pozyskać potwierdzenie przyjętych rozwiązań od właściwych organów podatkowych. Szczegółowy zakres doradztwa podatkowego powinien być zatem określony w umowie z doradcą prawnym.

Niekiedy, ze względu na zaangażowanie środków zewnętrznych finansujących wzajemne rozliczanie, jak również wobec realizacji zadań publicznych finansowanych z uwzględnieniem branżowych

rekompensat, konieczna może okazać się analiza przedsięwzięcia pod kątem zagadnień związanych z udzielaniem pomocy publicznej, która może wystąpić w ramach realizacji projektu, zagadnienia te wymagają współpracy doradcy prawnego i ekonomicznego.

Jak wspomniano, stosowanie do zapisów planowanej umowy o PPP, analizy ryzyk oraz prognozy ekonomicznej, doradca prawny powinien przedstawić podmiotowi publicznemu szczegółową analizę wpływu analizowanego przedsięwzięcia na dług publiczny oraz stosownie do potrzeb odpowiedni wzór uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Osobnym zagadnieniem jest pomoc doświadczonego doradcy w przygotowaniu wykonalnego, a jednocześnie pozwalającego na sprawne wdrożenie przedsięwzięcia harmonogramu postępowania i schematu działań podmiotu publicznego niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Harmonogram ten powinien uwzględniać doświadczenia doradcy zdobyte w trakcie praktycznego wdrażania podobnych działań z uwzględnieniem ich dynamiki również po stronie prywatnej, jak i z wyznaczeniem realistycznych terminów dostarczenia niezbędnych analiz przez doradców obu stron.

Konsultacje projektu a doradca zewnętrzny

Konsultacje społeczne

Proces przygotowania przedsięwzięcia PPP powinien być poprawny pod względem formalnym i podjęty na przejrzystych i rzetelnie udokumentowanych przesłankach. Istotne dla powodzenia całego przedsięwzięcia jest jednak, aby założenia przedsięwzięcia, jego cele i zasady były powszechnie komunikowane i uzasadniane. Przed ostatecznym zawarciem umowy PPP, a nawet przed wdrożeniem procedury postępowania przetargowego, założenia PPP powinny być poddane debacie publicznej i skonsultowane z grupami społecznymi, których dotyczyć będzie przedsięwzięcie. Szczególnie w przedsięwzięciach, mogących budzić kontrowersje ze względu na obszar zadań publicznych, których realizacja postrzegana jest jako dolegliwa dla dotychczasowego funkcjonowania wspólnoty lokalnej, np. w zakresie ochrony środowiska (np. spalarnie odpadów, oczyszczalnie ścieków), budowy dużych kubatur z zapleczem komercyjnym,

nowych domów socjalnych, nowych dróg. Kontrowersje wzbudzać może również wprowadzenie nowych zasad świadczenia usług (przez operatora komercyjnego) czy wprowadzenie odpłatnych elementów wynagrodzenia partnera, tam gdzie dotychczas one nie występowały (np. w obszarze rekreacji i turystyki). Ważnym elementem konsultacji jest odpowiednia prezentacja przedsięwzięcia politykom i mediom lokalnym. Doświadczony doradca może wesprzeć podmiot publiczny w prezentacji założeń przedsięwzięcia i dyskusji nad celem przedsięwzięcia. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że doradca zewnętrzny może bez obaw o naruszenie formalnych czy nieformalnych zależności komunikować założenia przedsięwzięcia i uzasadnić je w obiektywny sposób na bazie przesłanek merytorycznych. W przypadku konieczności szerszych konsultacji społecznych być może warto dodatkowo skorzystać z usług doradców posiadających odpowiednie umiejętności w zakresie rozwijania komunikacji społecznej.

Badanie rynku

Osobnym zagadnieniem, w którym podmiot publiczny może liczyć na wsparcie doradcy jest dokonanie oceny wykonalności rynkowej przedsięwzięcia, tj. szanse na zaakceptowanie warunków współpracy przez potencjalnych partnerów prywatnych – inwestorów/wykonawców i instytucje finansujące.

Należy pamiętać, że stworzony na podstawie wyników analizy, optymalny z punktu widzenia podmiotu publicznego model realizacji analizowanego przedsięwzięcia jest założeniem teoretycznym. Logika modelu jest tworzona w oparciu o wskaźnik korzyści ustanowiony na potrzeby analizy projektów PPP przez władze publiczne. Dla realnego wdrożenia projektów niezbędne jest zainteresowanie sektora prywatnego. Bez uwzględnienia jego oczekiwań nie jest celowe wdrażanie procedury wyboru partnera prywatnego. Musi być ona dostosowana do modelu podziału ryzyk, której wynikiem jest model wynagrodzenia partnera prywatnego.

Pomoc doradcy może usprawnić proces sformułowania oferty inwestycyjnej (założeń przedsięwzięcia) dotarcia do inwestorów i uzyskania odpowiedzi, które po odpowiedniej analizie mogą zmodyfikować założenie przedsięwzięcia, tak aby spotkało się ono z pozytywnym przyjęciem ze strony potencjalnych partnerów prywatnych. Brak przeprowadzenia „testu rynkowego” założeń mo-

delu PPP, narażają się na fiasko postępowań przetargowych i komplikuje negocjacje w trakcie przetargu.

Podstawowym dokumentem umożliwiającym przeprowadzenie testu rynku jest tzw. memorandum inwestycyjne zawierające opis przedsięwzięcia, oczekiwania podmiotu publicznego w stosunku do potencjalnych partnerów prywatnych w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia oraz uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia niezależne od woli stron. Wsparcie doświadczonego doradcy może być zasadnicze dla właściwego naświetlenia założeń przedsięwzięcia poprzez sformułowanie pytań umożliwiających uzyskanie ze strony przedsiębiorców odpowiedzi, które będą mogły być odpowiednio wykorzystane w ostatecznym sformułowaniu założeń przedsięwzięcia. W celu dokonania testu rynku podmiot publiczny prosi potencjalnych partnerów prywatnych o udzielenie informacji w zakresie określonym opracowaną ankietą. Udzielone odpowiedzi pozwolą na ocenę wykonalności przedsięwzięcia z punktu widzenia partnera prywatnego.

Formalno-prawną regulację trybu określenia przedmiotu przedsięwzięcia PPP przewidziana została w drodze nowelizacji u.p.z.p. poprzez wprowadzenie do prawa polskiego instytucji dialogu technicznego. W świetle przepisów regulujących funkcjonowanie tej instytucji (art. 31a-c u.p.z.p.), zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może zwrócić się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. W tym celu zamawiający zamieszcza informację o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego oraz o jego przedmiocie na swojej stronie internetowej. Podmiot publiczny może przy prowadzeniu dialogu technicznego korzystać ze wsparcia doradcy prawnego i technicznego, jednak także i pomoc doradcy ekonomicznego może być zasadna, ponieważ posiada on odpowiednie kompetencje do analizowania opinii banków co do założeń finansowych i oczekiwań instytucji finansujących. Należy pamiętać, iż partner prywatny najczęściej będzie korzystał z finansowania zewnętrznego, co powoduje, iż założenia projektu muszą uzyskać uznanie w oczach instytucji finansujących.

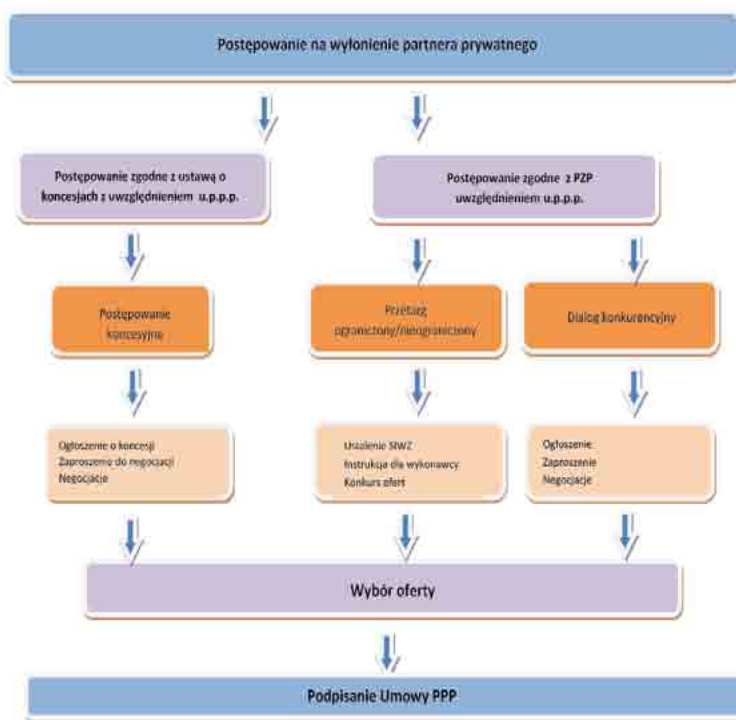
Postępowanie przetargowe a rola

doradcy

Doradcy prawni i ekonomiczni powinni w ramach swych usług zarekomendować podmiotowi publicznemu wybór właściwej procedury przetargowej, służącej wyborowi partnera prywatnego dla danego przedsięwzięcia. Pomoc doradców będzie również nieodzowna na etapie negocjacji i oceny złożonych ofert pod kątem zasadności ich przyjęcia lub odrzucenia. Analiza modelu wynagrodzenia strony prywatnej w kontekście podziału ryzyka ekonomicznego w ramach projektu pozwala na właściwy wybór procedury wyłonienia partnera prywatnego (koncesjonariusza). Kryterium decydującym o zastosowaniu jednej z tych procedur będzie planowany model wynagrodzenia partnera prywatnego⁵.

Przebieg postępowania i zapisy umowy o PPP (koncesyjnej) będą przedmiotem szczegółowej analizy w kolejnych wydaniach Biuletynu PPP, warto jednak zaznaczyć, że rola doradcy prawnego, ekonomicznego i tech-

Schemat 3: Postępowanie na wybór partnera prywatnego w oparciu o u.p.p.p.



Źródło: Opracowanie własne

⁵ Stosownie zatem do art. 4 ust. 1 u.p.p.p. jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego zostało określone w sposób, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o koncesjach, do wyboru partnera prywatnego i umowy o PPP stosuje się przepisy tej ustawy, w zakresie nieuregulowanym w u.p.p.p. Z kolei w innych przypadkach wybór partnera prywatnego powinien nastąpić z uwzględnieniem przepisów u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym w ustawie PPP. W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa o koncesjach ani u.p.z.p., 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 u.p.p.p., a w przypadku wniesienia przez partnera publicznego wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

nicznego nie kończy się na etapie analiz przedrealizacyjnych. Bardzo istotne jest, aby w trakcie negocjacji pomógł on podmiotowi publicznemu prowadzić negocjacje z przedstawicielami sektora prywatnego, a po ich zamknięciu, stosownie do tego czy propozycje zgłaszane w trakcie negocjacji zasługują na uwzględnienie, wspierał administrację w zdefiniowaniu ostatecznej wersji umowy, załączników technicznych, jak np. Program Funkcjonalno-Użytkowy. Po złożeniu ofert doradcy powinni pomóc w ich ocenie, stosownie do przyjętych w tym zakresie kryteriów wpisujących się w założenia efektywności przedsięwzięcia.

Magdalena Wojciechowska jest doradcą samorządowym, specjalistą w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego i projektów finansowanych ze środków UE. Prezes firmy doradczej Ingenis Sp. z o.o., która posiada duże doświadczenie w doradztwie przy realizacji przedsięwzięć PPP. Autorka jest również ekspertem współprowadzącym szkolenia ogólne z zakresu PPP w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”.

3.1. Jak wybrać i efektywnie współpracować

Grzegorz Kaczorowski

Wstęp

Realizacja projektów inwestycyjnych w formule PPP oceniana jest dość powszechnie jako zagadnienie trudne, skomplikowane, pracochłonne oraz niosące ze sobą ryzyko, którego nie dostrzegamy jako przedstawiciele sektora publicznego w innych formach finansowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Wynika to w dużej mierze z braku praktyki we wdrażaniu tego typu projektów i braku rozwiniętego rynku PPP, a co za tym idzie braku wzorców, których istnienie dawałoby samorządowcom czy ogólnie stronie publicznej większe poczucie bezpieczeństwa. Od razu warto wskazać, że faktycznie trudno nazwać przedsięwzięcia partnerstwa publiczno-prywatnego łatwymi w przygotowaniu i realizacji w zestawieniu z innymi formami zadań publicznych, a jednak są takie, całkiem liczne sytuacje, w których żadna inna formuła nie przyniesie tak dobrych rezultatów jak PPP.

Uczestnicząc jako przedstawiciel Podmiotu Publicznego w licznych przedsięwzięciach PPP realizowanych w Gdańsku, chciałbym podzielić się z czytelnikami moimi doświadczeniami w zakresie wsparcia jakie w realizacji udanych, jak i mniej udanych przedsięwzięć urzędnicy mogą uzyskać ze strony doradców zewnętrznych. Jeśli po ponad 8 latach funkcjonowania regulacji PPP w polskim systemie prawnym - jako osoby reprezentujące interes publiczny - nie czujemy się pewnie i odbieramy zjawisko PPP jako ryzykowne, możemy postąpić dwojako: unikać ryzyka, sięgając po sprawdzone formuły działania lub też (i o tym będzie niniejszy artykuł) poszukiwać podmiotów, które wesprą nasze działania eliminując czynniki, które postrzegamy jako istotne bariery dla wdrożenia projektu w formule PPP.

Na początku swoich rozważań na temat efektywnej współpracy z doradcami w przedsięwzięciach PPP, chciałbym zauważyć, że w związku z brakiem

dobrze rozwiniętego rynku PPP można zaobserwować brak dobrze rozwiniętego rynku usług doradczych z nim związanych. Doradców jako takich oczywiście nie brakuje, jednak w mojej ocenie brakuje doradców, którzy mogą legitymować się wieloma przeprowadzonymi z sukcesem przedsięwzięciami PPP wdrożonymi w polskich warunkach rynkowych i prawnych. W żadnym stopniu nie chcę deprecjonować wartości funkcjonujących na rodzimym rynku firm doradczych ani ich kompetencji czy osiągnięć. Uważam jednak, że nie sposób porównać skali ilościowej przedsięwzięć realizowanych w formułach tradycyjnych, realizowanych przy zaangażowaniu środków UE czy też z wykorzystaniem finansowania dłużnego, ze skalą ilościową projektów PPP. Z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że jeszcze całkiem niedawno administracja publiczna zmagająca się w podobny sposób z problematyką ubiegania się o środki unijne, co wymagało stałego procesu nauki zarówno po stronie podmiotów publicznych, jak też doradców. Wszyscy musieli wypracować i nauczyć się metodyki przygotowywania, prowadzenia i rozliczania takich przedsięwzięć.

Czy potrzebujemy doradztwa w przedsięwzięciach PPP?

Odpowiadając na pytanie o potrzebę wsparcia administracji przez doradcę zewnętrznego można wskazać, że niezależnie od tego jak bardzo jesteśmy już zaznajomieni z formułą PPP i jak duże mamy w tym zakresie doświadczenie, jako przedstawiciele administracji publicznej zdecydowanie potrzebujemy wsparcia doradczego przy realizacji przedsięwzięć tego typu. Dla debiutantów konieczność ta wynika z braku odpowiednich kompetencji i doświadczeń. Podmioty publiczne bardziej zaawansowane w ob-

szarze PPP, korzystając z pomocy doradcy w pracochłonnym procesie wdrażania PPP zaoszczędzą czas, jaki mogą przeznaczyć na przygotowanie kolejnych przedsięwzięć.

Znacznie trudniej jest odpowiedzieć na pytanie jakiego zakresu doradztwa/analiz potrzebujemy. Tu odpowiedź nie jest już prosta, bo uzależniona jest od znacznej ilości czynników. Mogę wskazać cztery kluczowe kwestie, które należy wziąć pod uwagę odpowiadając sobie na powyższe pytanie:

1) Jakie jest nasze (strony publicznej) doświadczenie w realizacji projektów PPP?

Ten czynnik jest stosunkowo łatwy w ocenie - jeśli mamy doświadczenia, na których możemy bazować - i są to doświadczenia projektów zakończonych sukcesem - nasze poczucie bezpieczeństwa we wdrażaniu projektów PPP jest zdecydowanie większe niż u mniej doświadczonych urzędników. Wiemy czego możemy oczekiwać od doradców i potrafimy bardziej precyzyjnie te oczekiwania opisać. Często umiemy też wykonać własnymi siłami przynajmniej część wstępnych analiz i z pewnością nie nastroją nam większych problemów dokumenty formalne. W naszych działaniach zaowocują też doświadczenia we wcześniejszej współpracy z doradcami, co daje nam szansę doboru zakresu ich prac w sposób celowy i efektywny.

2) Jak bardzo złożone merytorycznie (rzeczowo) jest przedsięwzięcie, które planujemy wdrożyć i na ile jesteśmy już do niego przygotowani?

Ten czynnik jest również dosyć prosty do oceny - im więcej wiemy o planowanym przedsięwzięciu PPP i im większą ilością materiałów opisujących przedmiot partnerstwa dysponujemy, tym łatwiej będzie nam we współpracy z doradcą przygotować odpowiednie, miarodajne analizy. Unikniemy, przynajmniej częściowo, rozpoczynania pracy od początku i konieczności formułowania najbardziej zasadniczych założeń projektu, co nie oznacza bynajmniej braku konieczności weryfikacji naszych planów we współpracy z doradcą. Złożoność można rozumieć w rozmaity sposób, nie musi ona mieć wiele wspólnego z wielkością obszaru inwestycyjnego czy nawet wartością projektu. Nieraz okaże się, że o złożoności przedsięwzięcia decyduje jego skomplikowana natura, wymagająca złożonego (mieszanego) sposobu wynagradzania partnera prywatnego.

3) Jakim zespołem i z jakimi kompetencjami dysponujemy po naszej (publicznej) stronie?

Z perspektywy moich doświadczeń w realizacji przedsięwzięć PPP, jest to kluczowy element (jednocześnie często niedoceniany w opracowaniach i poradnikach różnego rodzaju), który finalnie decyduje o zakresie potrzeb doradczych strony publicznej. Nawet nie chodzi o to, aby w naszej jednostce budować trwałe zespoły, które zupełnie samodzielnie przygotują cały projekt wraz ze wszystkimi niezbędnymi analizami (choć oczywiście warto takim zespołem dysponować). Chodzi natomiast o zespół, który będzie potrafił zarówno skutecznie komunikować się z doradcami, jak też i ocenić jakość tego co doradca ostatecznie przedstawi jako wynik swoich prac, szczególnie w kontekście zaspokojenia realnych potrzeb analitycznych podmiotu publicznego. O zagadnieniach związanych z kompetencjami zespołu i o wadze tego, aby pracownicy zarządzający projektami sami byli zarządzani w odpowiedni sposób wspominać będę wielokrotnie, w tym miejscu chciałbym podkreślić, że zadania stanowiące poważniejsze wyzwania powinny trafiać na pracowników odpowiednio zaangażowanych i zmotywowanych.

4) Jakim budżetem dysponujemy na przygotowanie projektu?

Kolejny, dość istotny i często łatwy do oceny czynnik, który warunkuje zakres współpracy z doradcą to budżet jaki możemy na ten cel przeznaczyć. Niestety, może okazać się brutalnie rzecz ujmując, że naszej jednostki zwyczajnie nie stać na kompleksowe doradztwo w danym przedsięwzięciu. Kompleksowość i duża skala projektu, niestety nie sprzyjają niskim cenom doradztwa koniecznego do jego wdrożenia.

Pojawia się w tym kontekście kolejne pytanie - czy dysponując skromnymi środkami, niedoświadczony zespół, z mglistym pojęciem o celach jakie chce osiągnąć, powinien podejmować próby wdrażania przedsięwzięcia PPP i sięgać w tym celu po doradców? Być może odpowiedź na to pytanie wyda się szokująca, ale brzmi ona: zdecydowanie nie. W opisanych wyżej niekorzystnych dla podmiotu publicznego warunkach, powinien on wzmocnić własne kompetencje, przynajmniej w dwóch wskazanych obszarach. W pierwszej kolejności, doradzałbym rozwinąć wiedzę na temat PPP. W przypadku

złego przygotowania merytorycznego administracja publiczna mniej potrzebuje doradcy, a bardziej szkoleniowca z zakresu PPP, który przybliży członkom zespołu PPP podstawowe, a następnie coraz bardziej skomplikowane kwestie PPP. Wobec konieczności skorzystania ze szkoleń, konieczne jest podjęcie decyzji kogo wybrać i przygotować do roli członka zespołu mającego realizować przedsięwzięcia PPP po stronie publicznej. Pojawia się tu praktyczne pytanie - skąd brać ludzi, którzy sprostają takiemu zadaniu? Jestem absolutnie przekonany, że podmioty publiczne już dysponują takim zasobami kadrowymi. Zdiagnozowane braki kompetencji w obszarze PPP, jakie mogą występować u poszczególnych urzędników dość łatwo mogą być uzupełnione w klasycznym systemie szkoleń.

Proponuję aby przegląd swojego kapitału ludzkiego rozpocząć od dwóch grup: osób, które miały do czynienia z zarządzaniem (jakimkolwiek) projektami i osób, które zajmują się realizacją czy finansowaniem inwestycji, ewentualnie nadzorem nad tymi procesami. Do zespołu zajmującego się zagadnieniami PPP, należy dobrać specjalistę zamówień publicznych i radcę prawnego. W takim kształcie stworzymy pierwszy zespół, który może stać się łącznikiem osób podejmujących decyzję po stronie podmiotu publicznego z doradcą. Zespół ten z czasem może stać się wydzieloną w sensie organizacyjnym jednostką do spraw PPP. W zależności od możliwości podmiotu publicznego, taka komórka ds. PPP może funkcjonować jako samodzielna struktura (lub część innej), będąc w stanie samodzielnie przygotować wiele działań w procesie analizy projektów PPP, korzystając z doradztwa w sposób najbardziej świadomy i efektywny.

Efektywność korzystania z usług doradczych jest kwestią absolutnie kluczową z punktu widzenia osiągniętych celów doradztwa, jak też z punktu widzenia budżetu jakimi dysponujemy na sfinansowanie pracy doradcy zewnętrznego.

Zakres doradztwa. Budowa zespołu projektowego

Po diagnozie samej potrzeby i zdolności do skorzystania z doradztwa czas podjąć decyzję o jego zakresie. Najwygodniej oczywiście byłoby zamówić na rynku kompleksową obsługę projektu obejmującą zarówno fazę przygotowania jego założeń prawnych, ekonomicznych i technicznych, jak i analitykę finansową

związaną z przedsięwzięciem wraz z przygotowaniem i przeprowadzeniem stosownego postępowania na wyłonienie partnera prywatnego. Jest to opcja najwygodniejsza dla administracji, ale jednocześnie najbardziej kosztowna.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy zakontraktowanie kompleksowego doradztwa to rozwiązanie rzeczywiście optymalne dla podmiotu publicznego. Z jednej strony, przy skromnych własnych doświadczeniach zespołu ds. PPP powołanego wewnątrz struktury urzędu, szerokie wsparcie dla podmiotu publicznego wydaje się konieczne. Z drugiej strony jednak rozważyłbym, poza oczywistym w tym względzie czynnikiem kosztowym, jeszcze jeden aspekt decyzji o zakresie doradztwa związany z długofalowym budowaniem potencjału podmiotu publicznego do realizacji przedsięwzięć PPP. W praktyce wdrażania wszelkich projektów poza zagadnieniami merytorycznymi nie sposób pominąć również czynników związanych z „miękkimi” aspektami zarządzania. Należy mieć na uwadze stan zaangażowania pracowników, ich motywację, poziom identyfikowania się z realizowanymi zadaniami i – co za tym idzie – poziom ich satysfakcji z realizowanych zadań. Może wydaje się to mało uchwytne, ale dość łatwo można zaobserwować, że jakość pracy zespołu wzrasta, kiedy postawione przed nim zadanie jest przez pracowników oceniane jako ciekawe, rozwijające czy istotne. Z praktyki wdrażania projektów PPP wynika, że szczególnie w tych fazach, kiedy w sposób naturalny działamy pod dużą presją czasu i oczekiwania co do zrealizowania projektu, to poziom zaangażowania pracowników w projekt, zakres ich wiedzy na temat jego założeń oraz poziom znajomości problemów i możliwych dróg ich rozwiązania, stają się podstawowymi czynnikami powodzenia rozumianego jako realizacja zakładanych celów osiągniętych zgodnie z ustalonym harmonogramem. Ten psychologiczny czynnik warto mieć na względzie przy podejmowaniu decyzji co do zakresu prac zleconych zewnętrznemu doradcy. W tym kontekście należy unikać sytuacji, w której zespół projektowy podmiotu publicznego, stanie się de facto dość bezrefleksyjnym przekątnikiem oczekiwań miasta wobec doradcy.

Wobec powyższego, jeśli podmiot publiczny nie decyduje się na opcję pełnej obsługi przedsięwzięcia, powinien rozważyć jaki zakres usług doradczych jest jednak wskazany do pozyskania na rynku doradczym. Za doradztwo o odpowiednim, niepełnym, ale w miarę kompleksowym zakresie, uznałbym takie, które

zapewnia przygotowanie kompletu analiz opracowanych na podstawie założeń i potrzeb przedstawionych przez podmiot publiczny. Doradztwo to powinno obejmować przygotowanie kompletu dokumentów koniecznych do uruchomienia procedury wyboru partnera prywatnego w formule jaka wynika z rekomendacji doradcy oraz decyzji podmiotu publicznego. Ponadto doradztwo powinno obejmować przygotowanie i udział w postępowaniu na wybór partnera, przygotowanie kompletu dokumentów koniecznych do sfinalizowania tego postępowania i zawarcia umowy o PPP, zatem przygotowania samej umowy o PPP. Minusem tego kompleksowego podejścia jest oczywiście konieczność wstępnego opracowania założeń przez podmiot publiczny, być może nawet wraz ze wstępnymi analizami oraz większe zaangażowanie podmiotu publicznego w cały proces współpracy z doradcą. Paradoksalnie te same aspekty stanowią również plus omawianego podejścia, bowiem stwarza ono zespołowi szanse na zdobycie nowych doświadczeń oraz, co niemniej istotne, daje podmiotowi publicznemu zdecydowanie większą kontrolę nad całym procesem.

Rozważając kwestię zakresu doradztwa, warto wspomnieć o kolejnym czynniku wpływającym na decyzję w tej sprawie, jakim jest czas. Ograniczenie działań w czasie jest jednym ze stałych elementów definicji projektu jako takiego. Dotyczy ono również wdrażania przedsięwzięć PPP.

Większość zadań jakie zrealizować ma do przeprowadzenia administracja publiczna musi być realizowana w ramach pewnych ograniczeń czasowych i jest dosyć oczywistym, że tempo realizacji tych przedsięwzięć zależy od pilności zdiagnozowanych przez podmiot publiczny potrzeb społecznych, które dane przedsięwzięcie ma zaspokoić. Czas to także pieniądź – zbyt długotrwały proces przygotowania i nadmierne przeciągające się negocjacje to z pewnością wada podejmowanych działań. Jest to problem, nie tylko z punktu widzenia kosztowego, ale również z punktu widzenia utraty czy odłożenia w czasie spodziewanych korzyści, jakie przynieść może dane PPP. Jedną z owych korzyści wynikających z wdrożenia przedsięwzięcia w modelu PPP może być np. wcześniejsza realizacja inwestycji, niż miałyby to miejsce w modelu tradycyjnym. Jeśli zbyt długo trwa etap przygotowania i nawiązania umowy o PPP, korzyść ta jest coraz mniejsza.

Jeśli podmiot publiczny dysponuje doświadczonym i silnym merytorycznie zespołem ds. PPP, może

pokusić się o dobór doradców do poszczególnych faz projektu i oprzeć projekt jako całość na własnych działaniach wspomaganych przez potrzebne elementy doradztwa. Jest to rozwiązanie, które w mojej ocenie ma szansę na największą efektywność i daje podmiotowi publicznemu największą kontrolę nad całym procesem wdrażania PPP. Zakres potrzebnej dokumentacji i analiz jest tu identyczny jak we wszystkich innych przypadkach, jednak praca postępuje do pewnego stopnia równoległe, a dzięki zaangażowaniu podmiotu publicznego, jego wkład w opracowanie materiałów skraca czas potrzebny do przygotowania niezbędnej dokumentacji. Dzięki zaangażowaniu pracowników podmiotu publicznego, możliwy jest również do uzyskania korzystny dla administracji publicznej efekt, w postaci mocnego związania pracowników urzędu z projektem, co przekłada się na wspomniane wyżej korzyści związane z zarządzaniem „miękkim”. Rozwiązanie to jednak wymaga posiadania w składzie zespołu ludzi o wysokich kompetencjach w zakresie zarządzania projektami. W zespole musi znaleźć się również miejsce dla „analityków”, tj. osób posiadających kompetencje „twarde” w zakresie technicznych aspektów realizowanego przedsięwzięcia jak i prawników oraz ekonomistów z doświadczeniem w przeprowadzaniu analiz finansowych. W przypadku posiadania w zespole tak cennych specjalistów, można postawić pytanie o celowość korzystania z doradztwa zewnętrznego. Faktycznie, przy zatrudnieniu w urzędzie wymienionych wyżej osób, można pokusić się o samodzielne przygotowanie projektu jednak po raz kolejny warto w tym kontekście powrócić do czynnika czasu oraz do aspektu efektywności zarządzania projektami. W sytuacji, w której podmiot publiczny dysponuje odpowiednio przygotowanym zespołem własnym, doradca staje się jednym z elementów usprawniających pracę zespołu. Za sprawą zatrudnienia doradcy zewnętrznego zespół ds. PPP uzyskuje użyteczne, merytoryczne wsparcie, a urzędnicy skupieni w zespole ds. PPP mogą dzięki temu rozwiązywać więcej niż jeden projekt. Dzięki umiejętnemu wprowadzeniu doradców zewnętrznych do własnego zespołu, podmiot publiczny w miejsce grupy realizującej podstawowe prace związane z realizacją przedsięwzięć PPP może z czasem uzyskać zespół, w którym każdy spełnia funkcje zbliżone zakresem do typowego „Project Managera”, a niezależnie od tego pełni funkcje wsparcia merytorycznego w zakresie swoich kompetencji dla projektów, których nie koordynuje. Tego typu sytuacja z punktu widze-

nia jednostek, które planują wdrażanie wielu dużych inwestycyjnych projektów w formule PPP wydaje się być optymalna. Tego typu podejście nie sprawdzi się natomiast w przypadku wprowadzania pojedynczych przedsięwzięć lub projektów PPP o małej skali. Założenie stworzenia aktywnego zespołu ds. PPP wymaga prowadzenia odpowiedniej polityki kadrowej. Ważne jest, aby już na etapie naboru pracowników świadomie szukać na rynku ludzi o określonych kompetencjach, ale też potencjale i cechach pożądanych dla całego zespołu. Kierownictwo podmiotów publicznych zainteresowanych szerszym wykorzystaniem formuły PPP, powinno być świadome potrzeby zainwestowania w zajmujący się tymi kwestiami zespół. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia jego członkom czasu na rozwój kompetencji i zdobycie odpowiedniego doświadczenia.

Wybór doradcy

Po zadecydowaniu o modelu zaangażowania własnego personelu w realizację przedsięwzięć PPP oraz określeniu optymalnego zakresu doradztwa, podmiot publiczny powinien dysponować, być może nielicznym, ale zaangażowanym i przeszkolonym zespołem. Zespół ten powinien posiadać czytelną wizję co do celów przedsięwzięcia oraz możliwego wkładu strony publicznej w planowane przedsięwzięcie. Jest to dobry moment na wybór doradcy. Tryb działania w celu zakontraktowania doradztwa, zależy od kwoty jaka ma być na ten cel wydana. Wszystko zależy od tego, czy kwota ta przekracza próg równowartości 30 tys. euro. Doradztwo zawsze warto zakontraktować w drodze przetargu (choćby w rozumieniu cywilistycznym tego pojęcia) i uzyskać konkurencyjne oferty od przyszłych doradców.

Najistotniejszym czynnikiem jakim podmiot publiczny powinien kierować się w wyborze oferty doradcy (proponując zawsze czynić z tego istotne kryterium oceny ofert) jest jego doświadczenie w obsłudze postępowań PPP w projektach o zbliżonym charakterze, bądź skali, zakończonych co najmniej złożeniem ofert, a jeszcze lepiej – podpisaniem umowy. Doświadczenie to musi bezwzględnie dotyczyć rynku polskiego i polskich realiów prawnych.

Drugim czynnikiem jest dyspozycyjność doradcy. Jego zadaniem musi być bowiem nie tylko przygotowanie i przesłanie podmiotowi publicznemu określonych dokumentów, projektów czy analiz, ale przede

wszystkim bieżąca praca z zespołem ds. PPP, a nawet – o ile obejmie to przedmiot zamówienia – przygotowanie i przeprowadzenie postępowania (negocjacji) z kandydatami na partnerów.

W tym kontekście warto zaznaczyć, że podmioty publiczne, które nabiorą już doświadczenia własnego mogą ewentualnie zgodzić się na większy zakres pracy zdalnej prowadzonej jedynie na przygotowywanych wraz z doradcą dokumentach. Jednak w sytuacji kiedy podmiot publiczny nie ma jeszcze odpowiedniego doświadczenia, powinien pamiętać, że jednym z aspektów współpracy z doradcą jest (nie bójmy się tego wyraźnie artykułować) nauka zespołu i podniesienie jego kwalifikacji, co jest możliwe, jeśli pracuje on nad projektem z doradcą, który musi odpowiadać na wszelkie pytania i prezentować w sposób zrozumiały swoje rekomendacje wraz z ich uzasadnieniem. Oczywiście nie jest możliwe (i celowe), założenie przejęcia całego know-how doradcy, ale jak najbardziej możliwe jest podniesienie przez administrację własnej wiedzy, co pozwoli na jeszcze bardziej efektywne wykorzystanie doradztwa w przyszłości.

Z pewnością jednym z czynników jakie powinien pod uwagę brać podmiot publiczny jest cena doradztwa. Prosto zdefiniować postulat, aby przy wyborze doradcy kierować się przede wszystkim jakością jego pracy. Oczywiście, jakość zamawianych przez sektor publiczny usług musi w pierwszej kolejności przynosić administracji możliwie dobry efekt końcowy i zwiększać prawdopodobieństwo sukcesu wspieranego przez doradcę procesu, jednak administracja nie może uciec od ograniczeń jakie niesie za sobą zasobność budżetu jednostki sektora finansów publicznych. Oczywiście im bardziej kompleksowe doradztwo, tym większe jego koszty, do tego należy jeszcze doliczyć koszt pracy własnego zespołu, który nawet jeśli nie będzie zespołem dedykowanym wyłącznie do jednego przedsięwzięcia, zawsze będzie musiał zaangażować się w pracę w projekcie. W tej mierze nie ma możliwości wskazania jakichś jednoznacznych rekomendacji. Niezależnie od woli podmiotu publicznego, musi on uwzględnić budżet jakim dysponuje i wydatkować dostępne środki optymalnie. Na podstawie swojego doświadczenia, mogą sformułować zalecenie, zgodnie z którym, w przypadku braku środków na pełne doradztwo, warto zakontraktować je w zakresie pozwalającym podmiotowi publicznemu uporać się dzięki wsparciu doradcy z kwestiami, które są najtrudniejsze merytorycznie i najbardziej pracochłonne. Jeśli trzeba wybierać, w pierwszej kolejności zareko-

mendowałbym zamówienie kompleksowych analiz ekonomiczno-finansowych (z analizą ryzyk) oraz usługę polegającą na przygotowaniu przez doradcę dokumentacji postępowania wraz z umową o PPP.

Zakres dokumentacji i analityki dla projektu PPP

Często pojawiającym się zagadnieniem przy rozważaniu zakresu doradztwa jest pytanie o zakres analiz potrzebnych do wdrożenia projektu PPP. Chciałbym przybliżyć czytelnikom dwa możliwe zakresy analiz oraz zakres dokumentacji jaka jest potrzebna by analizy te zostały przygotowane w sposób miarodajny, pozwalając na ograniczenie ryzyka związanego z procesem ich przygotowania oraz w sposób sprzyjający powodzeniu przedsięwzięcia PPP na dalszym etapie. Postaram się również wskazać jak odpowiednio korzystać z zamówionych dokumentów. Wskazany poniżej zakres dokumentacji obejmuje co do zasady wszystkie potrzeby podmiotu publicznego i nie zawsze musi być przygotowany przez doradcę. Natomiast warto zastrzec, że przedstawiony poniżej zakres dokumentacji dotyczy projektu o charakterze inwestycyjnym, w którym wnoszona jest określona potrzebami publicznymi infrastruktura.

Dokumentacja dotycząca zakresu merytorycznego i obszaru przedsięwzięcia:

- 1) wstępne określenie zakresu celu publicznego projektu (opis tego co chcemy w projekcie osiągnąć jako jego cel publiczny i jakie zadania własne podmiotu będą w ten sposób realizowane);
- 2) alternatywnie - koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, projekt budowlany, studium architektoniczno-funkcjonalne, program funkcjonalno-użytkowy, specyfikacja techniczna lub inne dokumenty określające lokalizację i planowane funkcje minimalne budowanej infrastruktury, pozwalające na stworzenie obiektywnego opisu przedmiotu partnerstwa. Można wstępnie ten dokument określić jako analizę techniczną czy rzeczową przedsięwzięcia;
- 3) audyt nieruchomości (o ile są wnoszone do przedsięwzięcia jako wkład strony publicznej);

- 4) operaty szacunkowe (o ile są konieczne, a są w przypadku jeśli w ramach projektu będzie przenoszona własność nieruchomości) lub wycena prawa do dysponowania nieruchomościami (o ile jest konieczna, a jest wtedy gdy tym co przenieszone jest w projekcie są prawa do nieruchomości inne niż własność) może być wykonana w ramach analiz ekonomiczno-finansowych)
- 5) dokumentacja dot. badań gruntu, np. archeologicznych, geologicznych, hydrologicznych (jeśli były przeprowadzane);
- 6) uzgodnienia, opinie lub decyzje organów konserwatorskich (o ile konieczne);
- 7) wstępne uzgodnienia z gestorami sieci infrastrukturalnych, z zarządcą dróg;
- 8) ocena wpływu na środowisko – wstępna informacja o konieczności, lub braku konieczności uzyskania decyzji środowiskowej. Tu uwaga - dokument ten ma istotne znaczenie jeśli właściwy organ już na wstępnym etapie może wykluczyć konieczność pozyskiwania decyzji środowiskowej.

Analizy ekonomiczno-finansowe wraz z określeniem, wyceną i propozycją podziału ryzyk

Analizy ekonomiczno-finansowe powinny mieć charakter wariantowy i dotyczyć różnych modeli finansowania, w tym koniecznie modelu finansowania tradycyjnego (w oparciu o środki budżetowe oraz zamówienie publiczne w trybie PZP) oraz różnych modeli partnerstwa (PPP, koncesja) oraz zawierać ocenę korzystności analizowanych wariantów modeli ze wskazaniem na model rekomendowany. W ramach rozwiązań zakładających PPP konieczne jest dodatkowo ujęcie modelu zakładającego realizację przedsięwzięcia z powołaniem spółki celowej (SPV) lub bez tworzenia tego typu struktury.

Analizy ekonomiczno-finansowe powinny zawierać co najmniej:

- 1) nakłady na przedsięwzięcie;
- 2) źródła finansowania;
- 3) koszty przedsięwzięcia;
- 4) rachunek zysków i strat obejmujący przedsięwzięcie;
- 5) rachunek przepływów pieniężnych obejmujący przedsięwzięcie;
- 6) obliczenie podstawowych wskaźników efektywności, w tym wewnętrznej stopy zwrotu z inwe-

stycji (IRR), oraz zaktualizowanej wartości netto przedsięwzięcia (NPV);

- 7) koszty, zagrożenia i korzyści społeczne przedsięwzięcia;
- 8) analizę wrażliwości.

Analiza ryzyk powinna zawierać co najmniej:

- 1) identyfikację ryzyk mających wpływ na przedsięwzięcie;
- 2) ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka;
- 3) oszacowanie wartości poszczególnych rodzajów ryzyka;
- 4) oszacowanie wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na przedsięwzięcie, w tym w zależności od przekazania poszczególnych rodzajów ryzyka podmiotowi publicznemu lub partnerowi prywatnemu;
- 5) sposoby i koszty zapobiegania lub minimalizowania skutków wystąpienia zidentyfikowanych rodzajów ryzyka;
- 6) propozycje podziału ryzyk między partnerów z uzasadnieniem.

Analiza instytucjonalno-prawna

Analiza ta powinna przedstawiać możliwe do zastosowania w badanej sytuacji formuły współpracy PPP wraz z rekomendacją ich wyboru przez podmiot publiczny. Ponadto powinny przedstawiać skutki prawne proponowanych form przekazania składników majątkowych należących do podmiotu publicznego partnerowi prywatnemu (np. wkład własny w formie nieruchomości).

Analiza podatkowa

Powinna zawierać określenie kompleksowych konsekwencji podatkowych działań rekomendowanych w ustalonym, danym trybie współpracy oraz określenie zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości i ustalenie czy możliwe (i celowe) jest np. wykorzystanie zwolnienia z tego podatku.

Analiza interesariuszy

Analiza interesariuszy powinna być wykonana w formie matrycy określającej wpływ danego interesariusza

według dwóch parametrów – siły oddziaływania na projekt oraz czy działania mają charakter pozytywny czy negatywny.

Oczywiście przedstawiona powyżej lista to tylko generalny model, w konkretnym przedsięwzięciu mogą pojawić się inne, dodatkowe potrzeby analityczne lub też zasadną będzie rezygnacja z pewnych elementów. Powyższy zakres dokumentacji musi być uzupełniony o opracowania i dokumenty, które ściśle wiążą się z konkretnym, analizowanym przedsięwzięciem PPP.

Charakterystyka poszczególnych obszarów analitycznych

Być może tak długa lista materiałów, analiz i dokumentów może być zniechęcająca dla podmiotu publicznego – pojawia się pytanie czy wszystkie te opracowania są naprawdę niezbędne?

Odpowiedź na to pytanie jest prosta – im bardziej administracji zależy na realizacji przedsięwzięcia, im sprawniej mają przebiegać negocjacje z partnerami, a sama współpraca ma umożliwiać odpowiedni podział ryzyk między stronami i przebiegać bezproblemowo w fazie realizacyjnej, tym bardziej podmiot publiczny potrzebuje wymienionych dokumentów i tym większą szczegółowością powinny się one charakteryzować.

Formalnie rzecz biorąc, możemy wszczać postępowanie nie dysponując żadną profesjonalną analizą i liczyć na to, że w procesie negocjacji z przyszłymi partnerami zostaną rozwinięte i doprecyzowane założenia całego przedsięwzięcia w oparciu jedynie o zdiagnozowane przez podmiot publiczny potrzeby. W praktyce, tego typu podejście jest bardzo trudne, a w większości przypadków skazane na porażkę. Nie wróży dobrze powodzeniu przedsięwzięcia PPP jeśli jego założenia są określone na tyle ogólnie, że na ich podstawie potencjalni partnerzy nie są w stanie choćby wstępnie przedłożyć stronie publicznej swoich ofert współpracy. Prawdopodobnie niepowodzeniem zakończy się również przedsięwzięcie, w którym strona publiczna zbyt szczegółowo i nieelastycznie podchodzi do zakresu przedsięwzięcia i zasad na jakich ma się ono odbywać. Oczywiście wiele zależy od zakresu rzeczowego i przyjętej formuły wynagradzania partnera prywatnego oraz od stopnia złożoności przedsięwzięcia. Z punktu widzenia sektora prywatnego z pewnością najbezpieczniejsze, a przez to po-

żądane są projekty PPP proste pod względem przedmiotu i struktury z wynagradzaniem w formule opłaty za dostępność. Przy takich założeniach wstępnych, z dużym prawdopodobieństwem podmiot publiczny może liczyć na szersze zainteresowanie potencjalnych partnerów prywatnych, nawet jeśli dostrzegają oni braki w przygotowaniu materiałów do negocjacji, ponieważ przedsiębiorcy dość prosto mogą dokonać wstępnej wyceny kosztów, oceny ryzyka oraz ustalić źródło przychodu w oferowanej im współpracy.

Gorzej dla powodzenia projektu, jeśli proponowany przez podmiot publiczny model współpracy ma charakter bardziej złożony, a wynagrodzenie partnera prywatnego będzie powiązane z wynikami działań partnera w części komercyjnej przedsięwzięcia. W przedsięwzięciach koncesyjnych, prawidłowo przygotowany materiał analityczny pozwoli potencjalnemu partnerowi na dokonanie wstępnych szacunków opłacalności przedsięwzięcia. Analizy, oprócz argumentów za wdrożeniem projektu w modelu PPP przez stronę publiczną pozwolą stronie prywatnej podjąć decyzję o ewentualnym zaangażowaniu się w proces przetargowy. Należy pamiętać, że angażując się w postępowanie kandydat na partnera prywatnego będzie obciążony kosztami uczestnictwa w negocjacjach i to bez żadnej pewności uzyskania zwrotu tych kosztów. Dokumentacja jaką proponuje podmiot publiczny musi zatem już na tym wczesnym etapie wdrażania przedsięwzięcia pozwolić na odpowiednią promocję tej propozycji inwestycyjnej wśród potencjalnych partnerów i zachęcić inwestorów do zaangażowania się w proces negocjacyjny.

Pierwszy obszar wskazanej wyżej dokumentacji stanowią w dużej części dokumenty, które podmiot publiczny przygotowuje samodzielnie (lub może pozyskać przy okazji realizacji innych projektów). Oczywiście przygotowanie tych opracowań administracja może zlecić na zewnątrz, jednak nie jest to konieczne. Bardziej celowe będzie samodzielne zebranie (przygotowanie) owych danych, co sprzyja zaangażowaniu zespołu projektowego w tworzenie założeń nowego przedsięwzięcia. Samodzielna praca nad podstawowymi założeniami przedsięwzięcia PPP, pozwoli członkom zespołu pracującego nad wdrożeniem przedsięwzięcia na zapoznawanie się z jego faktycznymi uwarunkowaniami i przeszkodami w jego realizacji. Zdobyta w ten sposób wiedza na temat przedsięwzięcia przyda się później na etapie negocjacji i realizacji umowy PPP. Dalsze analizy/dokumenty co do zasady mogą i powinny być już realizowane przez doradcę, a prace doradcze

za punkt wyjściowy powinny przyjąć założenia zdefiniowane w ramach pierwszego bloku dokumentacji, przygotowanej przez podmiot publiczny.

Analizy ekonomiczno-finansowe w minimalnym zakresie powinny obejmować dwa warianty realizacji przedsięwzięcia, do którego się odnoszą, tak aby spełniać wymogi dla tzw. komparatora sektora publicznego (*Public Sector Comaparator*, PSC). Powinny wskazywać, w miarę możliwości skwantyfikowane korzyści jakie wynikają z realizacji przedsięwzięcia w formule PPP względem tradycyjnego (samodzielnego) modelu realizacji. Analizę tę, warto przeprowadzić z uwagi na kryterium gospodarności, którym w swych działaniach powinien się kierować każdy podmiot publiczny.

Drugi powód, dla którego warto przeprowadzić analizę ekonomiczno-finansową (najlepiej w większej ilości porównywanych wariantów), jest ocena efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia z punktu widzenia obu stron kontraktu, ze szczególnym nastawieniem na ocenę potencjału komercyjnego przedsięwzięcia i efektywności zaangażowania kapitału podmiotu prywatnego.

Za pewnik można przyjąć, że nie dojdzie do skutku żadne przedsięwzięcie PPP, które charakteryzuje się brakiem rentowności, a jednocześnie nie zakłada wynagrodzenia partnera prywatnego w modelu, który zapewnia pokrycie tej luki finansowej. Rentowność przedsięwzięcia dla strony prywatnej musi być zapewniona również w modelu wynagrodzenia zakładającego płatność z budżetu podmiotu publicznego. Dzięki przeprowadzeniu analiz ekonomicznych i finansowych, podmiot publiczny w przypadku przedsięwzięcia PPP nierentownego w swej naturze, uzyskuje wstępną odpowiedź na pytanie z jakiej wielkości dopłatami powinniśmy się liczyć na etapie realizacji umowy z partnerem prywatnym.

Rozwijając kwestię zasadności przeprowadzania analiz, warto zwrócić uwagę, że podmioty publiczne, zajmujące się co do zasady realizacją potrzeb publicznych mogą mieć trudności z trafnym przyjęciem perspektywy biznesowej dla analizowanych przedsięwzięć. Nie jest to zarzut wobec kadry urzędniczej, a jedynie stwierdzenie faktu, z którym należy się liczyć – administracja ma własną optykę projektu i inną od biznesowej, motywację jego realizacji, co prowadzi, dość nieuchronnie, do wytworzenia nierównowagi pomiędzy kwestiami publicznymi i komercyjnymi w ramach przedsięwzięcia. W konsekwencji, działając samodzielnie urzędnicy pracujący nad projektem mogą dociążyć projekty zbyt dużą ilością celów pu-

blicznych w stosunku do oferowanego przedsiębiorcom wkładu publicznego w przedsięwzięcie. Brak rozpoznania co do biznesowych uwarunkowań proponowanego przedsięwzięcia, może prowadzić do prób transferu na stronę prywatną zbyt dużego zakresu ryzyk. Jeśli nawet strona publiczna zdaje sobie sprawę, iż motywatorem działań sektora prywatnego jest zapewnienie rentowności podejmowanych działań na odpowiednim poziomie w korelacji z czynnikiem czasu, tj. nie tylko z punktu widzenia stopy, ale również okresu zwrotu, nie oznacza to, że administracja w pełni rozumie i podziela logikę przedsiębiorców. Upraszczając, można powiedzieć, że z punktu widzenia podmiotu publicznego, podmioty komercyjne funkcjonują w świecie swoistych ograniczeń i szans, inaczej oceniają na mocy swych doświadczeń wartość pieniądza niezbędnego do pozyskania i ulokowania w przedsięwzięciu. Inny jest akceptowalny przez nie poziom ryzyka oraz horyzont czasowy podejmowanych zobowiązań, a wszystko to wynika z faktu funkcjonowania przedsiębiorców na stale zmieniającym się rynku i związanych z tym wymogów dotyczących elastyczności. Z własnych doświadczeń wiem, że strona publiczna często oczekuje, aby nawet w długoletnim kontrakcie PPP, zapewnić bardzo stabilne warunki płatności, koncepcje realizacji kolejnych etapów przedsięwzięcia itp. Owe stałe elementy wzajemnych świadczeń mogą w ocenie podmiotu publicznego być ewentualnie poddawane regularnym waloryzacji. Natomiast strona prywatna w przypadku wieloletniej współpracy będzie raczej optowała za wprowadzeniem mechanizmów dostosowawczych i obsługi ryzyka poprzez wyznaczenie np. maksymalnego poziomu własnej ekspozycji, powyżej którego możliwe byłoby przeniesienie zwrotne ryzyk partnera prywatnego i ich podział pomiędzy strony, a nawet w pewnych sytuacjach wypowiedzenie kontraktu.

Wobec zarysowanych rozbieżności w postrzeganiu zasad, na jakich powinna opierać się współpraca PPP, z pomocą w znalezieniu wspólnego języka z inwestorem przychodzi analiza ekonomiczno-finansowa (najczęściej połączona z omówioną dalej analizą ryzyk), która powinna bezwzględnie uświadomić podmiotowi publicznemu w drodze odpowiednich kalkulacji, że każdy cel i każde ryzyko to koszt obciążający projekt. Jeżeli, po podstawieniu konkretnych liczb do wstępnego założenia, administracja może zaobserwować, że przyjęty model finansowania wykazuje deficyt, uzyskuje dość miarodajny obraz problemu i mamy szansę albo ograniczyć koszty (np. poprzez

redukcję zakresu celów lub wstępnie ustalonych standardów), albo zwiększać przychody (np. poprzez włączenie dodatkowych elementów komercyjnych lub zwiększenie płatności), tak aby uniknąć oferowania na rynku projektu, który najzwyczajniej nie ma szans na realizację. Kolejnym czynnikiem, który powinien być przeanalizowany w ramach analiz przedrealizacyjnych jest perspektywa czasu koniecznego dla realizacji PPP. W przedsięwzięciach PPP mamy do czynienia, ze zjawiskiem, do którego zupełnie nie przygotowują strony publicznej doświadczenia z klasycznego systemu zamówień, tzn. z długoletnią współpracą w kontekście przychodowym i kosztowym. Istnienie tego elementu powoduje konieczność zmierzenia się ze zjawiskiem zmiany wartości pieniądza w czasie, co w przypadku wieloletnich umów, często sięgających 20-30 lat, ma bardzo istotne znaczenie. Jakikolwiek symulacje dokonywane w tak długich okresach czasu są obciążone ryzykiem błędu. Uzmysławiają jednak, że pierwotne (dzisiejsze) założenia kwotowe zachowają, niezależnie od innych czynników rynkowych, swoją aktualność jedynie w krótkiej perspektywie. Jest to czynnik który strategicznie wpłynie np. na poziom kosztów w fazie eksploatacyjnej projektu. Wszystkie te prognozy i uwarunkowania powinny wynikać z analizy finansowej, pozwalając stronie publicznej na zrozumienie oczekiwań strony prywatnej, które będą artykułowane na etapie negocjacji, przekładając się na proponowane przez nią zapisy umowy.

Z praktyki współpracy z doradcami przy realizacji przedsięwzięć PPP wynika, że warto zadbać, aby doradca był zobligowany do przygotowania i przekazania klientowi modelu finansowego przedsięwzięcia w formie otwartego arkusza kalkulacyjnego, konstruowanego w ten sposób, aby możliwe było wprowadzanie zmiennych i śledzenie zależności. Dobrze, aby było to zrobione w sposób czytelny, ułatwiający obsługę arkusza np. poprzez osobną tabelę wartości odpowiednio opisanych zmiennych, stanowiących źródłowe założenia do zbudowanego na niej modelu. Konieczne też jest, aby arkusz analizy opatrzone był częścią opisową, która będzie podsumowywać przyjęte założenia zarówno makroekonomiczne, jak i wynikające z przyjętych dla projektu założeń technicznych wnioski z niej płynące, wskazywać wariantowo na ustalone wielkości podstawowych wskaźników efektywności (NPV, IRR), omawiać analizę wrażliwości (czyli wskazywać jakie elementy w projekcie mają największy wpływ na jego kosztochłonność/przychodowość), wskazywać skwantyfikowane korzyści społecz-

ne, opisywać korzyści społeczne nie dające się skwantyfikować oraz rzecz jasna wskazywać na wynikające z analizy rekomendacje.

Analiza ryzyk jest niezbędną częścią przygotowania przedsięwzięć PPP i ważnym elementem współpracy z doradcą. Analiza ryzyk jest konieczna ze względu na świadome zastosowanie ustawowego, obligatoryjnego kryterium wyboru partnera prywatnego, a jednak często kwestia analizy ryzyk traktowana jest przez podmioty publiczne bardzo pobieżnie. Ryzyko oznacza koszt w projekcie, a koszt przekłada się bezpośrednio na to jakiej cenowo oferty możemy się spodziewać lub jakie koszty musimy ponieść na etapie przygotowania samego projektu. Jeśli ważne ryzyko występujące w przedsięwzięciu generuje zbyt wysoki koszt lub koszt nie dający się ograniczyć i do końca przewidzieć, projekt co do zasady nie ma szans na realizację, ze względu na brak oferty ze strony sektora prywatnego. Analiza ryzyk powinna być przeprowadzana rzetelnie i szczegółowo. Można się w tym celu posłużyć którąś z powszechnie dostępnych metodyk jej przeprowadzania. Ryzyka muszą być wycenione, przy czym może to być wycena wprost lub też poprzez analizę wrażliwości w ramach analizy ekonomiczno-finansowej. Tak czy inaczej poza barwnymi opisami konieczne jest wskazanie na konkretne wyceny ryzyk. Analiza bez wyceny przedstawia znikomą wartość praktyczną i w fazie negocjacji podziału ryzyk z potencjalnym partnerem ten brak będzie skutkowało niezrozumieniem stanowiska stron, a w konsekwencji będzie wymagał uzupełnienia i skończyć się może pośpiesznym dopracowywaniem analiz.

Analiza ryzyk należy zdecydowanie do jednego z trudniejszych zadań jakie stoją przed doradcą i podmiotem publicznym. Oczywiście są dobre wzorce i metodyki wykonania takiej analizy (jedna z nich jest propagowana przez platformę PPP prowadzoną przez Ministerstwo Rozwoju), jednak należy pamiętać, że model to nie rzeczywistość. Współpraca z doradcą przy tworzeniu tej analizy polega głównie na dogłębnym przeanalizowaniu aspektów technicznych przedsięwzięcia w kontekście celów jakie projekt ma osiągnąć. Założenia wyjściowe do analizy doradca powinien uzyskać od podmiotu publicznego, który powinien również poinformować doradcę czy i w jakim zakresie strona publiczna jest skłonna uczestniczyć w każdej z kategorii ryzyk zdiagnozowanych dla danego analizowanego przedsięwzięcia. Doradca powinien wraz z podmiotem publicznym ustalić zasadnicze dla identyfikacji i alokacji ryzyk kwestie, w tym akcep-

towalne przez podmiot publiczny możliwości zmian w założeniach technicznych lub budżecie projektu. Doradca przed przystąpieniem do pracy powinien zatem widzieć w jakim zakresie podmiot publiczny jest skłonny do podejmowania lub uczestniczenia w ryzyku związanym z realizacją przedsięwzięcia.

Z praktyki wdrażania przedsięwzięć PPP w Gdańsku wynika, że wobec braku innych sposobów porażenia sobie ze zbyt dużym ryzykiem po stronie prywatnej, którego nie udało się zneutralizować w inny sposób, pojawiła się konieczność zasilenia budżetu przedsięwzięcia środkami o wartości pozwalającej na obsługę spłat finansowania dłużnego dla przedsięwzięcia. Wobec takich uwarunkowań podmiot publiczny może zadeklarować przyjęcie tego typu zobowiązania, może próbować dokonać transferu ryzyka na stronę prywatną, o ile istnieje taka możliwość, może nakazać partnerowi prywatnemu obowiązek ubezpieczenia ryzyka (licząc się z tym, że koszt polisy obciąży budżet przedsięwzięcia, a co za tym idzie również wpłynie na koszt realizacji celów publicznych lub nawet ich ograniczenia, jeśli dojdzie do ziszczenia się czynnika ryzyka). Transferując ryzyko na podmiot trzeci, strona publiczna może ustalić pewne progi graniczne dla partycypowania podmiotu publicznego w zdiagnozowanym ryzyku, może wprowadzić również rozwiązania na kształt funduszu gwarancyjnego projektu, który składałby się ze środków obu stron i który w oznaczonych warunkach byłby uruchamiany na spłatę kredytu z zastrzeżeniem, że w pierwszej kolejności uruchamiane byłyby środki partnera prywatnego. Potencjalnych rozwiązań jest wiele, o różnym stopniu złożoności, w którym występują wszystkie wskazane powyżej rozwiązania. Określenie na jakie rozwiązanie podmiot publiczny może przystać w konkretnej sytuacji jest istotną kwestią do ustalenia w trakcie doradztwa i to powinno być przedmiotem ustaleń podmiotu publicznego z doradcą, a następnie rekomendacji ze strony doradcy.

Należy podkreślić, że w praktyce, modelowe podziały ryzyk, sprawdzają się jako baza do przemyśleń, ale nie jako finalny produkt doradztwa. Podmiot publiczny powinien w umowie z doradcą zadbać o to, by nie otrzymać od doradcy dokumentu o charakterze „akademickim” i wyłącznie opisowym. Analiza musi koncentrować się na ryzykach specyficznych dla projektowanego przedsięwzięcia i uwzględniać uwarunkowania jakie w przedsięwzięciu rzeczywiście mogą wystąpić. Pojęciami ogólnymi możemy się posługiwać tylko w celu uporządkowania analizy i podziału

ryzyk na kategorii czy obszary, natomiast analizie należy poddać ryzyka możliwie szczegółowo wskazane i opisane. Jeśli już analizy postępują się pojęciami niedookreślonymi, np. dzieląc ryzyka na małe średnie i duże, powinny jednocześnie wskazać co rozumieć pod pojęciem małe, średnie i duże – najlepiej w ujęciu procentowym (w widełkach wartości lub wprost). Analiza w części opisowej nie może po prostu przyjmować, że dana strona współpracy przejmuje całe ryzyko z określonej kategorii (chyba że właśnie to zostało ustalone z doradcą tzn., że w żadnym razie podmiot publiczny nie uczestniczy w danym ryzyku i nie przewiduje żadnej na nie reakcji), lecz powinna wskazywać na możliwe środki zaradcze i sposoby obsługi analizowanej kategorii ryzyk.

Analiza instytucjonalno-prawna obejmuje zbadanie adekwatności konkretnej formuły prawnej do realizacji analizowanego przedsięwzięcia i jego założeń z prawem. Wbrew pozorom nie jest to łatwa część analizy przedrealizacyjnej, bowiem musi ona między innymi rozstrzygać o dopuszczalności i skutkach przyjętych w przedsięwzięciu form zaangażowania zasobów publicznych. Doradca powinien w szczególności wskazać adekwatną do przyjętych w tym zakresie rozwiązań, formę prawną współpracy z partnerem oraz tryb jego wyboru.

Podmiot publiczny powinien domagać się, aby analiza instytucjonalno-prawna miała charakter wariantowy i wskazywała na wady i zalety poszczególnych rozwiązań.

W praktyce, ważne jest aby analiza bezwzględnie obejmowała przegląd wszystkich uwarunkowań jakie dotyczą podmiotów publicznych w sensie instytucjonalnym i prawnym tak, aby było jasne, że postępowanie zgodnie z rekomendowaną procedurą oraz podejmowanie zaplanowanych działań, w szczególności dotyczących angażowania w projekt zasobów publicznych, nie stoi w sprzeczności z obowiązującym prawem. Rekomendacja musi być solidnie uzasadniona, warto zadbać o jej czytelność. Możliwe jest zrealizowanie tej analizy jako osobnej analizy prawnej, jednak z uwagi na przeplatanie się w jej obrębie zagadnień ekonomiczno-finansowych z zagadnieniami prawnymi, dobrą praktyką jest wykonanie co najmniej tych dwóch analiz w ramach jednego zamówienia.

Analiza podatkowa, jest istotna dla kształtu przyszłego przedsięwzięcia, ponieważ podatek to koszt z punktu widzenia projektu, a modele podatkowe istotnie wpływają na kształt modelu finansowego przedsięwzięcia. W praktyce, podmioty publiczne

spotkają się w ramach negocjacji z zapytaniami i oczekiwaniami dotyczącym co najmniej dwóch zjawisk podatkowych – opodatkowania przedmiotu partnerstwa podatkiem od nieruchomości oraz z kwestiami związanymi z podatkiem VAT. Obie te sfery należy zatem uprzednio przebadać korzystając z usług doradcy. Kwestie podatkowe mogą stanowić część analizy prawnej lub ekonomiczno-finansowej. W kontekście ewentualnych decyzji podmiotu publicznego co do możliwości skorzystania przez partnera prywatnego ze zwolnień podatkowych (podatków lokalnych), warto dodatkowo przeanalizować przedsięwzięcie w kontekście wystąpienia ewentualnej pomocy publicznej.

Analiza interesariuszy jest być może najczęściej pomijanym elementem analiz przedrealizacyjnych. Często jest traktowana przez doradców „po macoszemu”, choć w praktyce obejmuje ona obszar przygotowania przedsięwzięć PPP, który w przypadku pominięcia lub niedokładnego przeprowadzenia może prowadzić do zaniedbań, które bardzo silnie, negatywnie wpłynąć mogą na przedsięwzięcie. W przedsięwzięciach inwestycyjnych zbyt często dochodzi do sytuacji, w których podmioty będące zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz projektu silnie na niego oddziałują. Co ciekawe i warte odnotowania, role analizowanych podmiotów zmieniają się z czasem, a dodatkowo podmioty występują w wielorakich rolach. Sam podmiot publiczny występuje w przedsięwzięciu jako strona umowy o PPP (rola decydenta w kwestiach kontraktowych), jako organ wydający decyzje administracyjne wpływające na możliwość realizacji umowy o PPP, a nawet jako gestor sieci infrastrukturalnej czy jednostka, z którą niezależnie od kontraktu muszą być prowadzone pewne uzgodnienia związane z realizacją przedsięwzięcia.

W praktyce, należy zadbać, aby niezależnie od tego jak opisany jest krąg interesariuszy analizowanego przedsięwzięcia, wprowadzić do analizy instytucjonalnej elementy graficzne w postaci wykresu, na którym umieszczone zostaną właściwie zdefiniowani uczestnicy procesów toczących się w związku z realizacją przedsięwzięcia, zgodnie z ich znaczeniem (siłą oddziaływania) oraz rodzajem wpływu na przedsięwzięcie (pozytywny, negatywny, neutralny). Taki wykres daje szybki wgląd w role poszczególnych interesariuszy na analizowanym etapie i porządkuje ich według podstawowych kryteriów. Analiza ta powinna być źródłem do opracowania strategii komunikacji opisującej sposób w jaki odbywać będzie się komunikacja z otoczeniem przedsięwzięcia oraz jak będzie funkcjonowała komunikacja wewnętrzna. Analiza instytucjonalna nie musi

przybrać formy osobnego dokumentu. Wystarczy przygotować tabelę, na bazie której stworzono wykres zależności i uzupełnić ją o dodatkowe kolumny opisowe, w których można wytypować i opisać standardowe zachowania i reakcje w ramach realizacji przedsięwzięcia.

Pozostają jeszcze do wykonania dwie analizy, które powinny stanowić część całej analityki przedsięwzięcia. Mogą być to osobne dokumenty lub stanowić część szerokiej analizy projektu. Chodzi o **analizę wpływu projektu na wskaźnik zadłużenia sektora publicznego** oraz **analizę techniczną przedsięwzięcia**.

Badanie wpływu płatności z budżetu publicznego na jego kondycję jest konieczne z formalnego punktu widzenia. To model podziału ryzyk decyduje o tym czy płatności spełniane na rzecz partnera prywatnego zaliczają się do długu publicznego. Powinny być one ujęte w wieloletniej prognozie finansowej podmiotu publicznego w podziale na wydatki majątkowe i bieżące. Dzięki dostępnym wskazówkom opracowanym przez EPEC - dostępnym w tłumaczeniu na stronach platformy PPP - możliwe jest również przeanalizowanie tego zagadnienia w świetle metodologii EUROSTAT, jeśli podmiot publiczny uzna to za stosowne. Analiza wpływu zobowiązań wynikających z umowy o PPP, obejmuje materię prawną i ekonomiczną i stosownie do zaleceń doradcy i decyzji skarbnika, może mieć wpływ na modyfikację wstępnych założeń badanego przedsięwzięcia, tak aby nie narazić podmiotu publicznego na niepotrzebne ryzyko obciążenia limitów długu podmiotu publicznego wprost lub poprzez nieplanowe zwiększenie pozycji wchodzących do zobowiązań wpływających na zdolność kredytową podmiotu publicznego.

Analiza techniczna – obejmuje wiele zagadnień związanych z zakresem rzeczowym przedsięwzięcia PPP. Pozostaje całkowicie w uznaniu podmiotu publicznego czy życzy sobie, aby dokumenty te podsumowywać i opatrywać rekomendacjami z punktu widzenia PPP. Oczywiście, jeśli zakres tej analizy wchodzi do kompletności analiz w ramach kompleksowego doradztwa, podsumowania i rekomendacje są niezbędne, również w zakresie technicznym. Na analizę techniczną będą składały się różnego rodzaju koncepcje architektoniczne, programy funkcjonalno-użytkowe, specyfikacje techniczne, specyfikacje usług itp. Mogą się tu pojawić nawet projekty budowlane np. pozostałe jako efekt prac nad innymi projektami niż analizowane przedsięwzięcie. Celem tej dokumentacji jest doprecyzowanie przedmiotu partnerstwa, ale w pierwszej kolejności – stworzenie bazy podstawowych założeń kosztowych do analizy ekonomiczno-finansowej.

Po przeprowadzeniu stosownych analiz oraz przygotowaniu materiałów oczekiwanych przez podmiot publiczny, niezbędnym etapem doradztwa jest przygotowanie podsumowania dla wniosków z analiz i stosownych rekomendacji dla podmiotu publicznego. Standardowo, jeśli podmiot publiczny zlecił wykonanie analizy kompleksowo, takiego podsumowania dokona doradca, jeśli analizy były wykonywane przez różnych doradców w różnym czasie, mimo to warto dodatkowo zlecić opracowanie ostatecznego wniosku udostępniając doradcy posiadane materiały. Przy okazji możemy uzyskać dzięki temu element weryfikacji pracy poprzedników, bowiem ostateczny doradca powinien sprawdzić czy materiał posiadany przez podmiot publiczny jest rzetelny oraz czy faktycznie uzasadniają wnioski i rekomendacje jakie przedstawili inni konsultanci. W praktyce, niekiedy na etapie formułowania ostatecznych rekomendacji, może okazać się, że konieczna jest ponowna rozmowa z twórcami podsumowywanych dokumentów.

Przygotowanie dokumentacji formalnej

Gdy analizy przedrealizacyjne potwierdzą zasadność zaangażowania się w przedsięwzięcie PPP, podmiot publiczny musi wytworzyć kolejny pakiet dokumentacji, który również powinien być przygotowany we współpracy z doradcą. Chodzi o dokumenty potrzebne do formalnego uruchomienia postępowania na wybór partnera prywatnego.

Na tym etapie wdrażania przedsięwzięcia PPP, pomocą dla podmiotu publicznego będą stosowne przepisy prawa regulujące rekomendowany tryb wyboru partnera prywatnego. W zależności od wypracowanych rekomendacji doradcy i podjętych na ich bazie decyzji, sięgniemy do ustawy Prawo Zamówień Publicznych lub też do ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Należy zatem przygotować ogłoszenie, a w ramach ogłoszenia odpowiedni opis przedmiotu partnerstwa.

Z praktyki, wdrażania przedsięwzięć PPP, warto elementy szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia umieścić w załączonym do ogłoszenia dokumencie stanowiącym opis warunków partnerstwa lub koncesji. Warto również podzielić się z potencjalnymi partnerami wszelkiego rodzaju dokumentacją, która może być przydatna dla oceny projektu, choćby w celach informacyjnych. Doradca powinien pomóc podmiotowi pu-

blicznemu w prawidłowym przygotowaniu tych informacji.

Doradca powinien uzgodnić z podmiotem publicznym, jak przebiegać ma procedura wyboru partnera – jej harmonogram oraz oczekiwania odnośnie sposobu procedowania i organizacji posiedzeń negocjacyjnych w specjalnym dokumencie (np. regulaminie). Ów regulamin prowadzenia negocjacji, przedstawiany jest przedsiębiorcom ubiegającym się o zawarcie umowy. Opracowanie zasad prowadzenia negocjacji jest konieczne jeśli doradca aktywnie uczestniczy w postępowaniu – prowadzi je lub jest obecny na każdym etapie postępowania. Doradcy można zlecić przygotowanie regulaminu negocjacji, również jeśli w zakresie jego prac doradczych nie ujęto udziału w negocjacjach.

W praktyce, uporządkowanie procesu negocjacji jest bardzo istotne z punktu widzenia czasu jaki na ten etap projektu przeznaczył zamierza podmiot publiczny. Postępowanie, które jest nieuporządkowane i przebiega bez ustalonych zasad, będzie z pewnością narażone na przewlekłość. To podmiot publiczny decyduje o tym jak przebiegać będą negocjacje. Doradca powinien przestawić jednak swoje propozycje pomagające w efektywnym wykorzystaniu czasu przeznaczonego na negocjacje, a jednocześnie naświetlić kluczowe kwestie merytoryczne, z jakimi należy uporać się na tym etapie wdrożenia projektu.

Uwagi końcowe dotyczące wyboru doradcy i zasad świadczenia usług konsultingowych

Kryteria wyboru i wynagrodzenie doradcy

Świadomość zadań jakie stoją przed administracją w trakcie wdrażania przedsięwzięć PPP oraz roli doradcy w tym procesie, pomaga w przygotowaniu procesu wyboru doradcy. W interesie podmiotu publicznego jest, aby proces ten odbywał się z zachowaniem zasad konkurencji. Przetarg, choćby w formie konkursu ofert, w którym jednym z decydujących kryteriów wyboru będzie doświadczenie doradcy w zakresie świadczenia usług doradczych, mierzone również ilością postępowań zakończonych zawarciem umowy o PPP. Dobrze jeśli podmiot publiczny może pozwolić sobie na doradztwo kompleksowe, obejmujące zarówno przygotowanie projektu jak i przygotowanie dokumentacji

postępowania i umowy PPP wraz z udziałem doradcy w negocjacjach.

Z całą pewnością podstawą oceny pracy doradcy jest jakość przygotowanych materiałów oraz jakość komunikacji pomiędzy nim, a zespołem powołanym przez podmiot publiczny. W mojej ocenie, przy ustalaniu zasad współpracy z doradcą, należy poważnie rozważyć jako czynnik motywujący konsultanta do efektywnej pracy, wprowadzenie jako zasady wynagrodzenia doradcy podzielonego na wynagrodzenie zasadnicze i premię za sukces. Można przy tym wynagrodzić (np. jako element premii za sukces lub też wprowadzić to wprost jako zobowiązanie doradcy) aktywne poszukiwanie przez doradcę kandydatów na partnera/koncesjonariusza, które rozliczane jest przez ich zgłoszenie i udziału w postępowaniu przetargowym.

Jak współpracować z doradcą?

Dla podwyższenia jakości pracy z doradcą bardzo ważne jest, aby już na wstępnym etapie podmiot publiczny udostępnił doradcy maksimum danych i materiałów koniecznych do przeprowadzenia jego usług i udzielał możliwie szczegółowych odpowiedzi na pytania zadawane przez zespół konsultantów. Często doradca będzie chciał skonsultować kwestie celów, założeń i oczekiwanych parametrów przedmiotu zamówienia. W toku analiz doradca może składać propozycje modyfikacji założeń, a nawet celów PPP. Decyzja co do uwzględnienia tych propozycji zmian, zawsze należy do zamawiającego, który musi swe decyzje jasno komunikować swojemu doradcy. Podmiot publiczny powinien zawsze kierować do doradcy wszelkie kwestie wątpliwe. Należy oczekiwać rozwiania tych wątpliwości w sposób jednoznaczny. Podmiot publiczny nie może unikać nawet kategorycznego kwestionowania przyjętych przez doradcę założeń czy wyciągniętych z analiz wniosków, jeśli wyniki prac doradcy są w jego ocenie niedostateczne lub przyjęte bezpodstawnie. Członkowie zespołu wdrażającego przedsięwzięcie nie mogą się wahać przed zadawaniem pytań, oczekując szczegółowych odpowiedzi i dodatkowych wyjaśnień. Odbierając wyniki analiz, dobrze przyjąć a priori, że jeśli członkowie zespołu ds. PPP nie rozumieją jakiegoś elementu wywodów doradcy, to zapewne inni ich odbiorcy będą również mieć problem z ich zrozumieniem. Należy pamiętać, że celem pracy z doradcą jest przeprowadzenie analiz i dokumentów, które służyć będą również decydentom (przełożonym w strukturze organizacyjnej podmiotu publicznego),

a w dalszej kolejności również uczestnikom procedury przetargowej – potencjalnym partnerom prywatnym. Jak wspomniano na początku rozważań nad zasadami współpracy z doradcą, dobrą praktyką administracji zainteresowanej wdrażaniem przedsięwzięć PPP powinno być – o ile to możliwe – powołanie zespołu, który będzie z czasem coraz sprawniejszy we współpracy z doradcą, rozwijając swoje kompetencje zdobyte już podczas wstępnych szkoleń.

Jak ocenić otrzymaną usługę doradczą?

Ocena otrzymanego doradztwa polega na odpowiedzi na pytanie o jakość otrzymanych dokumentów i zaleceń. Pomocniczo wobec głównego pytania, warto odpowiedzieć sobie na poniższe kwestie dodatkowe:

- czy przygotowane materiały opatrzone są koniecznymi rekomendacjami dotyczącymi wszystkich kwestii problematycznych, w szczególności w odniesieniu do kwestii, w których powinny zapaść decyzje tj. kluczowych i związanych z zasadniczymi celami i zasadniczymi elementami finansowymi projektu;
- czy rekomendacje są czytelne, jednoznaczne i zrozumiałe. Szczególną uwagę należy zwrócić na jednoznaczność wniosków i rekomendacji – często istnieje wiele możliwych sposobów rozwiązywania postawionych problemów. Każdy scenariusz będzie miał swoje wady i zalety, a doradca nie może postawić takich kwestii w sposób otwarty. Ostateczna decyzja jest po stronie podmiotu publicznego, jednak spośród nawet równorzędnych rozwiązań doradca powinien wskazać na jednoznacznie rekomendowane i swój wybór uzasadnić;
- czy wszystkie wyprowadzone wnioski mają swoje uzasadnienia, czy są one zrozumiałe i osadzone na rzetelnych danych;
- czy uzasadnieniem dla przyjętych założeń i opracowanych wniosków są czynniki obiektywne, np. dane pochodzące z rynku, czy też w większości opierają się na nieweryfikowalnej wiedzy eksperckiej. Czasem oczywiście nie ma innych sposobów, jednak o ile to możliwe należy sięgać po dane i wiedzę weryfikowalną;

- czy praca doradcy była realizowana terminowo i rzetelnie;
- czy otrzymano odpowiedzi na zadane pytania;
- czy dzięki współpracy z doradcą kompetencje podmiotu publicznego wzrosły;
- jak przygotowanie projektu oceniane jest przez podmioty prywatne podczas prowadzonych negocjacji;
- czy na etapie negocjacji napotkano problemy, których nie rozstrzygnięto w fazie przygotowawczej lub nawet nie dostrzeżono na etapie przygotowawczym i jak z tymi problemami poradził sobie doradca;
- czy przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem.

Podsumowanie

Dobrze przygotowany projekt i dobrze przeprowadzone postępowanie powinno zakończyć się sukcesem. Dobry doradca z pewnością zwiększy szanse na pozytywny skutek prac podmiotu publicznego nad wdrożeniem projektu PPP. Oczywiście podmiot publiczny nigdy nie ma gwarancji, że uruchomiony proces doprowadzi ostatecznie do zawarcia umowy o PPP. Jeśli tak się stanie, dobrze jest, również we współpracy z doradcą, przeanalizować czynniki, które zadecydowały o niepowodzeniu przedsięwzięcia. Warto również przygotować raport podsumowujący całość prac i w ten sposób przynajmniej wzbogacić doświadczenia urzędu, aby kolejne przedsięwzięcia budować w oparciu o zdobyte doświadczenia. Podmiot publiczny nie powinien oczekiwać od doradcy rozwiązań idealnych czy braku jakichkolwiek problemów czy trudności. Może jednak oczekiwać rozwiązań optymalnych oraz jego maksymalnego zaangażowania w cały proces wdrażania PPP, gdyż na sukcesie powinno zależeć nie tylko administracji, ale również doradcy. Nawet jeśli wynagrodzenie doradcy nie jest oparte o premię za sukces, doradca buduje w pracy nad konkretnym przedsięwzięciem swoje kompetencje i doświadczenia, nie może zatem ograniczyć się wyłącznie do roli eksperta czy arbitra, ale powinien być czynnym, zaangażowanym uczestnikiem całego procesu wdrażania PPP.

Grzegorz Kaczorowski jest urzędnikiem samorządowym, Kierownikiem Centrum Partnerstwa i Biznesu w Wydziale Polityki Gospodarczej Urzędu Miasta Gdańsk. Uczestniczył w procesie przygotowania i zawarcia dwóch umów PPP (dot. budowy kolumbariów na cmentarzach miejskich oraz rewitalizacji Wyspy Spichrzów, największego jak dotąd przedsięwzięcia rewitalizacyjnego w modelu PPP), uczestniczy we wdrażaniu kolejnych gdańskich przedsięwzięć tego typu.

3.2. Realizacja projektów PPP z perspektywy doradcy sektora publicznego

Rafał Cieślak

Wstęp

Analiza procesu realizacji projektów PPP z perspektywy doradcy sektora publicznego siłą rzeczy ma charakter subiektywny. Uwagi, które poczyniłem w tym artykule wynikają jednak z mojej praktyki w doradztwie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (a także Skarbu Państwa) i obserwacji różnorodnych przedsięwzięć PPP, w których brałem udział. Większość z nich zakończyła się sukcesem, w kilku przypadkach nie udało się jednak doprowadzić do wyboru partnera prywatnego – i te przypadki uważam za szczególnie cenne dla komentarzy poczynionych w niniejszym tekście. W ciągu ostatnich lat nauczyłem się również tego, że PPP wymaga nie tylko wiedzy i zaangażowania, ale również cierpliwości i... nieco szczęścia. A ponieważ szczęściu trzeba pomagać – warto pochylić się nad zagadnieniem doradztwa w PPP. W artykule posłużyłem się wieloma przykładami projektów zaczerpniętymi z praktyki – szanując jednak zaufanie jakim podmioty publiczne obdarzają doradcę, nie będę ujawniał ich nazw. O „dobrych praktykach” można zawsze przeczytać więcej (choćby w raportach publikowanych przez Ministerstwo Rozwoju), o złych – należy pamiętać, ale niekoniecznie je rozpamiętywać. Moim celem nie jest przy tym namawianie lub przekonywanie przedstawicieli sektora publicznego do określonych zachowań – niektórzy wolą przecież uczyć się na własnych błędach... Będzie jednak dla mnie dużą satysfakcją, jeżeli lektura tego artykułu przynajmniej w drobnej części usprawni proces współpracy z firmami doradczymi.

PPP jest skomplikowane, a przy skomplikowanych projektach zazwyczaj angażuje się zewnętrznych doradców. Dlaczego? Chodzi rzecz jasna o kompetencje, odpowiedzialność i szansę na sukces pro-

jektu. W sektorze publicznym – a głównie w samorządzie terytorialnym – brakuje specjalistycznej wiedzy i praktyki w zakresie PPP. Zarówno przygotowanie przedsięwzięcia, jak też przeprowadzenie wyboru partnera prywatnego, wymagają niszowych umiejętności, których sektor publiczny zwykle nie posiada. Nie oznacza to jednak, że prostszych projektów PPP nie da się „obsłużyć” własnymi siłami, czytaj – pracownikami urzędu. Znam co najmniej dwa przypadki, w których gminy dokonały wyboru prywatnego inwestora bez angażowania wsparcia zewnętrznego, czyli również bez konieczności wydatkowania na doradców pieniędzy (o czym będzie też dalej). Znam jednak i takie projekty – a jest ich znacznie więcej – gdzie próba wyboru partnera zakończyła się klęską, zanim na dobre jeszcze się rozpoczęła. Mój „ulubiony” przykład to komentarz radnych w średniej wielkości mieście na wschodzie kraju do rozważanego projektu PPP w modelu opłaty za dostępność; po zaprezentowaniu wyników analiz przedrealizacyjnych część radnych stwierdziła, że „jeżeli partner prywatny ma zarabiać na przedsięwzięciu, to my nie chcemy takiego partnerstwa”. Śmieszne? Dla tych, którzy dopiero rozważają PPP – niekoniecznie. Do znudzenia zresztą można powtarzać, że PPP to zamówienie publiczne (lub koncesja), w związku z czym od strony finansowej tak właśnie muszą być traktowane. Żaden prywatny podmiot nie angażuje się przecież w nierentowne przedsięwzięcie. Wspomniany projekt rzecz jasna nie wszedł w fazę proceduralną. Takie komentarze radnych (ale nie tylko) nasuwają zresztą prostą myśl – w zakresie PPP nadal brakuje edukacji, i to na najbardziej elementarnym poziomie. Na rozwijającym się rynku PPP rola doradców polega zatem również na szkoleniu podmiotów, które podejmują decyzje w sprawie realizacji PPP. Wracając do postawionego pytania – wydaje mi się, że rola

doradców jest nie do przecenienia, dając podmiotowi publicznemu duży komfort, i to na różnych płaszczyznach, w tym w sferze zapewnienia bezpieczeństwa prawnego realizowanych transakcji PPP. Poza tym - przecież wszyscy lubimy, kiedy ktoś robi coś za nas, szczególnie gdy na początku niewiele z tego rozumiemy, prawda?

Kilka uwag o zakresie usług doradczych

Zanim rozpocznie się jakakolwiek współpraca z doradcą, warto zastanowić się czego w ogóle oczekujemy od doradcy i jakiego rodzaju doradztwa potrzebujemy. Tu z przykrością trzeba stwierdzić, że poza nielicznymi wyjątkami (głównie duże miasta lub jednostki, które już realizowały projekty PPP), podmioty publiczne nie są w stanie precyzyjnie określić pożądanego zakresu usług doradczych. W efekcie, najczęściej zdają się na propozycje składane wcześniej przez różne firmy doradcze albo korzystają z dostępnych publicznie wzorcowych dokumentacji na wybór doradców (np. na stronie www.ppp.gov.pl). Żadne z tych rozwiązań nie jest niestety idealne. W pierwszym przypadku może się okazać, że doradca, któremu zwykle bardzo zależy na zawarciu umowy z przyczyn biznesowych, nie rozpozna wystarczająco dobrze stanu faktycznego i zaoferuje nieadekwatny zakres usług, a podmiot publiczny nie będzie rzecz jasna w stanie zweryfikować, czy zakres ten jest właściwy. W konsekwencji prowadzi to często do konieczności poszukiwania dodatkowych usług doradczych, powoduje nieporozumienia lub nawet konflikty z doradcą albo skutkuje niepełnym zakresem przeprowadzonych analiz lub problemami na etapie postępowania PPP. Z drugiej strony, kierowanie się wzorcową dokumentacją nie zawsze zdaje egzamin, a to z uwagi na indywidualny charakter projektów – uniwersalna dokumentacja z natury rzeczy powinna być traktowana pomocniczo. Niedawno miałem do czynienia z sytuacją, w której gmina – planując budowę basenu w PPP – oczekiwała zakresu usług doradczych wskazanego we wzorcowej dokumentacji do znanego projektu budowy sądu rejonowego w Nowym Sączu. Nie dość, że zakres ten w ogóle nie przystawał do rzeczywistych potrzeb strony publicznej, to jeszcze przewidywany poziom wynagrodzenia za kompleksowe doradztwo określony został poniżej kwoty 30 000 euro, co przy ogromie nakładu pracy

wydawało się po prostu niemożliwe do zrealizowania. Znalazła się jednak pewna firma doradcza, która złożyła ofertę na kwotę... 30 000 zł brutto (!), i oferta ta została – na pewno z wielką radością – przyjęta. Nietrudno się domyślić, że do ogłoszenia postępowania PPP nie doszło, a umowa z doradcą została zakończona już na wstępnym etapie. Nietrudno również zgadnąć, że podmiot publiczny nie wymagał od potencjalnych doradców żadnych doświadczeń ani kompetencji, kierując się wyłącznie kryterium ceny. W ten sposób zmarnowano czas i pieniądze, bo żaden poważny doradca nie byłby w stanie zaoferować pełnego zakresu usług doradczych w takiej kwocie. Tylko skąd mała gmina, próbująca dopiero swych sił w PPP, ma to wiedzieć?

Podmioty publiczne często słyszą, że najlepszą formą doradztwa jest tzw. doradztwo zintegrowane, pokrywające usługi prawne, finansowe, podatkowe, techniczne i często – branżowe. Nie ulega wątpliwości, że tak właśnie jest, tyle że takie doradztwo kosztuje najwięcej. A podstawowe pytanie, jakie zadaje sobie strona publiczna, jest zwykle następujące: skoro mamy wydać określoną („tak wielką”) kwotę na usługi doradcze, to jaką mamy gwarancję, że przedsięwzięcie zakończy się sukcesem? Otóż odpowiedź może być tylko jedna: gwarancja wynosi 50%, czyli może się udać, ale nie musi. Uwaga – żaden doradca nie może Państwu zagwarantować sukcesu projektu, podobnie jak żaden prawnik nie może zapewnić o wygranej w sądzie, a żaden architekt – o oddaniu projektowanego przez siebie obiektu do użytkowania w określonym terminie. Natomiast dobry doradca jest w stanie – na podstawie swojego doświadczenia i dogłębnej znajomości rynku – ocenić szanse powodzenia projektu, a w szczególności – dokonać jego wstępnej (krytycznej) analizy. Jeżeli usłyszą Państwo, że koncesja na basen przyszkolny albo instytucję kultury to dobry pomysł, proszę trzymać się od takiego doradztwa z daleka. Od każdej reguły są jednak wyjątki.

Istotna część moich doświadczeń doradczych, związana jest z projektami PPP/ESCO. Ponieważ wszystkie zakończyły się zawarciem umowy, mogą potwierdzić, że odpowiednio przygotowanie przedsięwzięcia w zakresie modernizacji infrastruktury publicznej mają bardzo duże szanse powodzenia. Jednak mimo tych dobrych doświadczeń podmiot publiczny nie może być na 100% pewny powodzenia nawet w tego typu projektach. Jeśli doradca, przekonywałby klienta, że tak jest, w mojej ocenie byłoby to nieprofesjonalne.

Niektóre projekty nie wymagają także pełnego, kompleksowego doradztwa. Bywa, że podmiot publiczny przygotowany jest dobrze od strony techniczno-technologicznej i oczekuje wyłącznie doradztwa prawnego. Zdarza się, że doradca jedynie konsultuje określone aspekty procedury wyboru inwestora. W przypadku realizacji jednego z mniejszych projektów „drogowych”, moim zadaniem było wydanie opinii prawnej na temat prawidłowości przeprowadzonych procedur, w których gminę wspomagał inny doradca. Gmina po prostu chciała upewnić się, że w procedurze nie popełniono błędów i że określony sposób postępowania będzie dopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów prawa. W weryfikowaniu wykonanych usług doradczych przez innych doradców nie ma zresztą niczego złego, wręcz przeciwnie – może upewnić stronę publiczną w słuszności przyjętych rozwiązań albo doprowadzić do eliminacji stwierdzonych błędów lub nieprawidłowości.

W praktyce doradztwo dzielone jest zazwyczaj na kilka etapów, wśród których można wyróżnić:

- 1) etap przygotowawczy/analityczny – w ramach którego opracowywane są wszechstronne analizy przedrealizacyjne oraz przeprowadzany test rynku;
- 2) etap proceduralny – obejmujący postępowanie o wybór partnera prywatnego (lub koncesjonariusza), do czasu zawarcia umowy z prywatnym inwestorem – czyli tzw. zamknięcia komercyjnego przedsięwzięcia;
- 3) etap zamknięcia finansowego projektu – polegający na pozyskaniu przez partnera prywatnego środków finansowych koniecznych do zrealizowania przedsięwzięcia; w tym etapie można wyróżnić także dodatkowy element właściwy dla projektów hybrydowych, który polega na podpisaniu umowy o dofinansowanie projektu.

Rzecz jasna, doradztwo może być realizowane także w dalszych fazach (etap inwestycyjny i eksploatacyjny), w trakcie których doradca może wspomagać podmiot publiczny w bieżących uzgodnieniach i opiniach, ewentualnych sporach z wykonawcą, dodatkowych usługach etc.

Należy podkreślić, że doradztwo powinno rozpocząć się od analizy technicznej przedsięwzięcia (ustalenie jego zakresu, lokalizacji, wstępnych warunków technicznych), w dalszej zaś kolejności następują analizy finansowe, podatkowe i ryzyka (mające na

celu ustalenie „opłacalności” PPP i dokonanie porównania modelu PPP i modelu tradycyjnego), a na końcu – prawne oraz proceduralne (których zadaniem jest ustalenie podstawy wyboru partnera, wskazanie właściwej procedury jego wyboru, a także nakreślenie podstawowych zasad współpracy w planowanym przedsięwzięciu). Taka logika dotyczy zresztą większości inwestycji. W międzyczasie warto przeprowadzić testowanie rynku prywatnych partnerów i banków, którzy wyrażą swoją opinię i wstępne zainteresowanie udziałem w projekcie.

Analiza przedrealizacyjna spełnia przy tym kilka istotnych funkcji: po pierwsze, potwierdza (lub nie) zasadność zastosowania PPP w danej sytuacji. Po drugie, skupia szereg informacji i ocen, które powinny być brane pod uwagę w trakcie postępowania PPP. Po trzecie wreszcie – stanowi materiał do kontroli projektu przez właściwe organy i służby. Jeden z podstawowych błędów, jakie popełnia się w trakcie procedur PPP, to nie branie pod uwagę tej analizy na kolejnych etapach postępowania. Aktualizacja analizy powinna nastąpić przynajmniej raz – przed dokonaniem wyboru najkorzystniejszej oferty. Praktyka wskazuje jednak, że często „zapomina się” o tym dokumencie, a w szczególności o aspektach finansowych i porównaniu opłacalności przedsięwzięcia w modelu zakładanym i rzeczywistym. Mało kto pochylił się także nad kwestią testów rynkowych, traktując je często jako konieczny, acz mało istotny element analiz. Nic bardziej błędnego. W szczególności przy mniejszych projektach, albo przedsięwzięciach cechujących się wysokim stopniem ryzyka lub rozwiązaniami niestandardowymi, weryfikacja projektu przez rynek jest nieodzowna. Kilkakrotnie zdarzyło mi się rekomendować istotne zmiany w założeniach planowanej inwestycji po uzyskaniu wyników testu rynku, łącznie z rezygnacją z formuły PPP. Nieco trudniej „testuje” się banki, które nie zawsze są skłonne do zajmowania choćby wstępnego stanowiska podczas market testing. Nie należy się tym jednak zrażać – test ma pomóc w należyтым przygotowaniu projektu i mogą z niego wyniknąć wyłącznie korzyści dla strony publicznej. Ale uwaga – nawet pozytywne wyniki analiz i testów rynkowych nie gwarantują jeszcze, że wykonawcy złożą wnioski o przystąpienie do udziału w postępowaniu. Ostatnio zdarzył mi się taki przypadek i ku mojemu nieukrywanemu zdziwieniu, gmina miała do nas spore pretensje, że rynek jednak nie zainteresował się przedsięwzięciem. To jeden z czynników niezależnych od doradcy, o czym warto

pamiętać. Wracając do tego przykładu – próbujemy ponownie... Być może ponowienie testów rynkowych i kontaktu z potencjalnymi partnerami prywatnymi przyniesie pożądany efekt.

W etapie proceduralnym, który słusznie uważany jest za kluczowy dla współpracy z doradcą, warto pamiętać o konieczności przygotowania podmiotu publicznego do nietypowego trybu udzielenia zamówienia, jakim jest dialog konkurencyjny (w ramach ustawy prawo zamówień publicznych – dalej u.p.z.p) lub procedury negocjacyjne, o których mowa w ustawie koncesyjnej. Stosunkowo często zdarza się, że regulamin udzielania zamówień publicznych w danej jednostce jest niedostosowany do specyfiki procedur PPP. Podobnie rzecz ma się z kwestią zabezpieczenia środków na realizację przedsięwzięcia, czego w PPP – co do zasady – się nie robi. Elementem niewymaganym przepisami prawa, a stosowanym w praktyce, jest regulamin prowadzenia postępowania, w którym zawiera się materia organizacyjna (np. sposób komunikacji z wykonawcami, terminy na przekazywanie materiałów i udzielanie odpowiedzi, forma przekazywanych treści etc.). Istotny z perspektywy wszystkich uczestników postępowania jest też jego harmonogram. Praktyka polskiego rynku PPP wskazuje na nieprzestrzeganie przez podmiot publiczny założonego wcześniej harmonogramu przebiegu negocjacji, przez co procedura została „rozmyta”, a wykonawcy stracili zainteresowanie projektem. Warto wiedzieć, że pomimo braku przepisów nakazujących przeprowadzenie postępowania PPP w określonym terminie, stworzenie rzetelnego harmonogramu dialogu należy do dobrych praktyk (a obecnie także stanowi wymóg prawa określony w u.p.z.p) i jest powinnością zamawiającego. Nie znaczy to, że harmonogram ten nie może ulegać zmianom, niemniej jednak umożliwia zamawiającemu i wykonawcom należyte przygotowanie się do kolejnych faz procedury. Co do samych negocjacji, standardem jest objęcie doradztwem całej procedury udzielania zamówienia (lub koncesji), począwszy od przygotowania ogłoszenia o zamówieniu, aż po tzw. zamknięcie komercyjne, czyli zawarcie umowy o PPP. Trudno mi wyobrazić sobie sytuację, w której doradca uczestniczyłby w procedurze wyboru partnera jedynie wyrywkowo. Tu od razu nasuwa się pytanie – kto koordynuje realizację projektu PPP – strona publiczna, czy doradca? Nie ulega wątpliwości, że doradca nie jest i nie może być odpowiedzialny za zarządzanie

projektem jako całością, a to z uwagi na brak możliwości podejmowania wiążących decyzji w stosunku do podmiotu publicznego. Rolą doradcy jest jednak z pewnością pomoc w sprawnym przeprowadzeniu postępowania, co wymaga od firmy doradczej aktywności i zaangażowania.

W przypadku projektów hybrydowych PPP warto dodać, że najczęściej na etapie procedury wyboru partnera prywatnego do obowiązków doradcy należało będzie sporządzenie dokumentacji aplikacyjnej projektu i rozpoczęcie konsultacji jego kształtu z instytucją zarządzającą. Doradca powinien zaoferować też wszelkie czynności, które umożliwią zawarcie i wykonanie umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Z kolei zamknięcie finansowe projektu stanowi zazwyczaj krótszy, acz również istotny etap współpracy. Banki finansujące przedsięwzięcie wymagają zazwyczaj zawierania trójstronnych porozumień (np. umów wsparcia), w ramach których podmiot publiczny zobowiązuje się do przyjęcia na siebie pewnych obowiązków wobec instytucji finansowych. Rola doradcy sektora publicznego na etapie zamknięcia finansowego przejawia się przede wszystkim w negocjacjach tych umów, w celu uzyskania ich spójności z umową PPP i przeciwdziałaniem naruszeniu przyjętej w umowie PPP alokacji ryzyka. Ponadto, w okresie zamknięcia finansowego strona prywatna podejmuje zwykle szereg działań przygotowawczych, ustalane są szczegółowe harmonogramy prac, zawierane ewentualne aneksy do umowy PPP. W tej fazie współpracy podmiot publiczny oczekuje często od doradcy sporządzenia dokumentu dotyczącego zarządzania umową PPP, który w założeniu ma ułatwić współpracę z partnerem prywatnym na etapie wdrażania przedsięwzięcia i zapewnić możliwość kontroli zobowiązań partnera wynikających z zawartej umowy.

Stała rola doradcy kończy się zazwyczaj na tym etapie. Ale jak wspominałem wcześniej, strona publiczna może – i powinna – zapewnić sobie możliwość kontynuowania tej współpracy również w fazie wdrażania projektu i w okresie eksploatacji infrastruktury. Trudno zawierać tu stałą umowę (gdyż nigdy nie wiadomo jak duże zaangażowanie doradcy będzie wymagane – co szczególnie dotyczy fazy eksploatacyjnej), ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby ustalić ogólne jej warunki. Doradca z pewnością nie odmówi dalszego zaangażowania i współpracy, o ile podmiot publiczny wyrazi takie oczekiwanie.

Ustalenie zakresu doradztwa i wybór firmy doradczej

Jak wynika z powyższego – nawet nie wdając się w szczegółową materię działań doradcy (ich zakres stanowi przedmiot kolejnych wydań Biuletynu PPP, poświęconych analizom przedrealizacyjnym i postępowaniu przetargowemu), można stwierdzić, że zakres prac doradczych jest bardzo rozległy. W jaki zatem sposób należy wyznaczyć pożądany zakres usług doradczych, adekwatny do planowanego projektu? Możliwości są następujące:

- przeprowadzenie rzetelnego rozeznania rynku – można to wykonać poprzez wstępne konsultacje z doradcami, analizę podobnych postępowań PPP, wysłanie wstępnych zapytań ofertowych; w praktyce jest to najbardziej popularna forma ustalania opisu przedmiotu zamówienia na usługi doradcze;
- przeprowadzenie dialogu technicznego – co kilkakrotnie zdarzyło się już w praktyce – może być bardziej zorganizowaną i skonkretyzowaną formą rozeznania rynku; możliwości, jakie oferuje dialog techniczny, pozwalają na uzyskanie konsultacji ze strony potencjalnych wykonawców (pod warunkiem, że zechcą oni wziąć udział w takim dialogu), są także dodatkową formą promocji projektu i poinformowania rynku o planach jego realizacji;
- wybór doradcy w ramach procedur negocjacyjnych – zdarzyło mi się uczestniczyć dwukrotnie w negocjacjach z ogłoszeniem (tryb udzielenia zamówienia publicznego), w ramach których zamawiający oczekiwał od doradcy doprecyzowania wstępnej SIWZ, co przyniosło pożądany efekt; w tym trybie (a także trybie dialogu konkurencyjnego) można ponadto negocjować umowę o usługi doradcze, co także ma istotne znaczenie dla jakości świadczonych usług;
- przy większych projektach – zatrudnienie doradcy do opracowania specyfikacji usług doradczych – stanowi to częstą praktykę, szczególnie przy dużych projektach infrastrukturalnych, więc równie dobrze może być stosowane do PPP.

W każdym przypadku warto też korzystać ze wsparcia i dokumentacji opracowywanej przez Ministerstwo Rozwoju (www.PPP.gov.pl). I jeszcze jedno – wszystkie wskazane wcześniej elementy usług doradczych stanowią „dobre praktyki” lub ogólne standardy wyznaczania zakresów usług przy PPP, nie

wynikają natomiast wprost z przepisów prawa. Jedyne wyjątek stanowią w tym względzie projekty hybrydowe (łącznie PPP i środki unijne), w ramach których Ministerstwo Rozwoju sformułowało wymagany zakres analityczny. Jest on zawarty w wytycznych horyzontalnych do realizacji projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych. Zagadnienie analiz przedrealizacyjnych jest natomiast szczególnie istotne w kontekście czekającej nas nowelizacji ustawy o PPP, która nakazuje dokonać stronie publicznej „oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w porównaniu do efektywności jego realizacji w inny sposób, w szczególności wyłącznie ze środków publicznych”. W ramach takiej oceny podmiot publiczny uwzględniać ma zaś w szczególności zakładany podział zadań i ryzyk w ramach przedsięwzięcia, szacowane koszty w cyklu życia projektu i czas niezbędny do jego realizacji.

Wybór firmy doradczej jest zazwyczaj ściśle skorelowany z jej wynagrodzeniem, to zaś stanowi pochodną oczekiwanego zakresu usług doradczych i doświadczenia doradcy. Polski rynek PPP jest o tyle specyficzny, że większość projektów to relatywnie małe inwestycje (5-20 mln zł), co przekłada się również na możliwości finansowania usług doradczych. Należy zatem pamiętać o tym, aby w trakcie ustalania zakresu usług doradczych, dokonać równocześnie rozeznania cenowego. Jest to zresztą niezbędny element do szacowania wartości zamówienia na usługi doradcze.

W zależności od rodzaju zamówienia, podmiot publiczny może dokonać wyboru doradcy na trzy sposoby:

- 1) zamówienie do kwoty 30 000 euro;
- 2) zamówienie na usługi społeczne (ale tylko prawnicze);
- 3) zamówienie w jednym z trybów PZP.

Zamówienie do kwoty 30 000 euro

Aktualnie najwięcej zamówień na usługi doradcze to zamówienia „małe”, których wartość nie przekracza progu, od którego zależy stosowanie u.p.z.p. Procedura udzielenia takiego zamówienia regulowana jest wyłącznie wewnętrznymi regulaminami instytucji zamawiających. Niejednokrotnie zaobserwowałem, że pomimo chęci nawiązania natychmiastowej współpracy (gdyż podmiotom publicznym najczęściej bardzo się spieszy, szczególnie w okresie przedwyborczym), zamawiający musiał zatem prze-

prorowadzić podstawową (choć konkurencyjną) procedurę wyboru doradcy, np. dokonując rozeznania rynkowego, wysyłając zapytania ofertowe do innych firm doradczych, czy zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Procedura taka, którą reguluje wyłącznie zamawiający, stanowi z jednej strony prosty i szybki sposób dokonania wyboru doradcy, z drugiej zaś – z uwagi na oczywiste ograniczenia finansowe – nie powinna być stosowana do większych lub bardziej skomplikowanych projektów lub przedsięwzięć, w których zakres doradztwa jest bardzo szeroki.

Zamówienie na usługi prawnicze

Warto zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym przepisy u.p.z.p. umożliwiają udzielenie zamówienia na tzw. usługi społeczne do kwoty 750 tys. euro zgodnie z procedurą ustaloną przez samego zamawiającego, z poszanowaniem podstawowych zasad ogólnych u.p.z.p. Jest to bardzo wygodny tryb procedowania, choć ograniczony w tym przypadku wyłącznie do doradztwa prawnego (w tym podatkowego). Tak samo jak w przypadku zamówień do kwoty 30 000 euro, zamawiający ma tu w zasadzie pełną swobodę w kształtowaniu sposobu udzielania zamówienia, zaś sama procedura nie jest obciążona rygorystycznym reżimem przepisów u.p.z.p.

Zamówienie w trybie ustawy prawo zamówień publicznych.

W pozostałych przypadkach do wyboru firmy doradczej zastosowanie znajdzie regulacja u.p.z.p.

W tym przypadku zamawiający mogą zastosować zarówno tryby przetargowe (co jest regułą), ale – jak wspominałem już wcześniej – spotykane są również tryby negocjacji z ogłoszeniem, co należy uznać za rozwiązanie rozsądne w przypadku, gdy zamawiający chce doprecyzować zakres i warunki usług doradczych. Procedury negocjacyjne wydłużają rzecz jasna proces przygotowawczy (mogą trwać kilka miesięcy). Warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym nie istnieje natomiast możliwość stosowania do wyboru doradcy trybu zamówienia z wolnej ręki, zaś przy projektach PPP na pewno nie wchodzi też w grę tryb zapytania o cenę. Teoretycznie możliwa byłaby natomiast licytacja elektroniczna, której w praktyce jednak nie spotkałem (przy zamówieniach na usługi prawne – owszem, ale nie w odniesieniu do PPP).

Można dodać, że niektórzy zamawiający (w tym Ministerstwo Rozwoju) praktykują także zawieranie umów ramowych z kilkoma doradcami, którzy następnie konkurują ze sobą przy realizacji konkretnych zamówień. Podobne umowy zawierane były w przeszłości np. przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i m. st. Warszawę. Na razie jednak trudno zweryfikować ich skuteczność, gdyż żadne przedsięwzięcie PPP realizowane na podstawie tych umów nie doczekało się realizacji (przy czym umowa ramowa Ministerstwa Rozwoju zawarta została niedawno i dopiero kontraktowane są w ramach niej pierwsze usługi).

Bez względu na przyjętą podstawę prawną wyboru doradcy, należy zwrócić szczególną uwagę na warunki udziału w postępowaniu i kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej. W ostatnim czasie ustaliła się już w zasadzie praktyka, zgodnie z którą doradca powinien wykazać się rzeczywistym doświadczeniem adekwatnym do przedmiotu zamówienia, tj. zrealizowaniem określonego zakresu usług doradczych (prawne, finansowe, techniczne, kompleksowe) w ramach projektu realizowanego na podstawie ustawy o PPP lub ustawy koncesyjnej, o przedmiocie i wartości odpowiadających co najmniej planowanemu przedsięwzięciu. Co istotne, ogłaszane postępowania o wybór doradcy jako warunek stawiają doradztwo skuteczne – czyli takie, w ramach którego doszło do zawarcia umowy PPP (czasami wskazuje się, że wystarczającą przesłanką uznania takiej skuteczności jest złożenie w postępowaniu wiążących ofert nie podlegających odrzuceniu; w takim przypadku trudno jednak mówić o wykazaniu się doświadczeniem np. na etapie zamknięcia komercyjnego lub finansowego projektu, skoro do niego nie doszło). Oprócz doświadczenia doradcy jako podmiotu, zamawiający oczekują dziś zwykle zaofiarowania zespołu doradczego w określonym składzie (np.: kierownik projektu, ekspert ds. PPP, ekspert ds. zamówień publicznych, doradca podatkowy, analityk finansowy, doradca techniczny), którego członkowie posiadają też określone uprawnienia zawodowe. Firma doradcza powinna także legitymować się stosownym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej.

Odnosnie kryteriów oceny ofert należy podkreślić, że skoro zamawiający i tak ma ustalony budżet na realizację zamówienia, to warto stosować w szerszym stopniu wymierne kryteria pozacenowe. Wśród takich kryteriów należy bezwzględnie premiować

dotatkowe doświadczenie doradcy lub członków zespołu doradczego, gdyż powinno dać to rzeczywistą gwarancję wyższej jakości usług, jakie będą zapewnione w procesie wyboru partnera prywatnego. W praktyce spotkałem się też kilkakrotnie z innymi kryteriami „jakościowymi”, takimi jak np. metodyka świadczenia usług, czy jakość opinii prawnej. Przyznam, że z tego typu kryteriami jest pewien kłopot, polegający na braku ich wymiernego charakteru, co może powodować zbyt dużą uznaniowość zamawiającego. Inna kwestia to kompetencje samego zamawiającego w odniesieniu do oceny tego typu kryteriów – trudno mi sobie wyobrazić, żeby w niewielkiej gminie komisja przetargowa była w stanie dokonać oceny jakości np. opinii podatkowej lub prawnej i porównać tę jakość z innymi opiniami w ramach oceny ofert doradców. W każdym razie – przy rozwijającym się rynku PPP w Polsce, warto wysoko stawiać doradcom poprzeczkę i wymagać od nich udokumentowanego (a nie jedynie – deklarowanego) doświadczenia.

Przykładowo, w jednym z przetargów, zamawiający zastosował kryteria oceny ofert: cena 60%, doświadczenie: 40%. Pomimo że ceny konkurencyjnych ofert były znacząco niższe, postępowanie wygrał bardziej doświadczony doradca. Gdyby zamawiający zastosował inne niż doświadczenie kryteria, doszłoby być może do udzielenia zamówienia mniej doświadczonemu (za to – tańszemu) – podmiotowi. Pytanie zatem – na czym bardziej zależy zamawiającemu – na usłudze taniej, czy na bardziej doświadczonym zespole? W przypadku PPP wydaje się, że odpowiedź powinna być jednoznaczna. Niestety, jednostronne nastawienie podmiotów publicznych na pozyskanie jak najtańszych usług, skutkuje tym, że na rynku usług dostrzegalny staje się problem rażąco niskiej ceny. Z własnej praktyki znam przykład, w którym kontroferty złożone w tym samym postępowaniu były 2,5-krotnie niższe niż oferty rynkowe. Szczęśliwie (dla „konkurencyjnej cenowo”) firmy jej oferta nie spełniała formalnych warunków określonych w SIWZ i została odrzucona. W przeciwnym wypadku nie mam wątpliwości, że ten wykonawca musiałby dołożyć do realizacji zamówienia sporo własnych środków, a to z uwagi na bardzo obszerny zakres żądanych usług doradczych.

Inną kwestię – dosyć drażliwą z mojego punktu widzenia, ale chciałbym ją tu poruszyć – stanowi problem uzyskiwania pełnej dokumentacji doradczej w trybie przepisów o dostępie do informacji publicz-

nej. Dostrzegam na rynku kilka firm, które „wyciągają” w ten sposób cudzą własność intelektualną, by potem oferować usługi z zakresu PPP i „sprzedawać” gotowe umowy, opinie, analizy – jako własne opracowania. Co gorsza, proceder taki uprawniają również niektórzy prawnicy, na co szczególnie warto uczulić zamawiających, choćby z uwagi na kwestię praw autorskich i ewentualne problemy z tego wynikające.

Jeżeli mowa o rynku usług doradczych, to trzeba zauważyć, że PPP już od kilku lat jest modne w kręgach firm doradczych i dzisiaj zwykle „wypada” mieć w ofercie wsparcie przy realizacji transakcji publiczno-prywatnych. W praktyce mało kto może się jednak pochwalić wymiernymi sukcesami w postaci realizowanych przedsięwzięć, przy których pracował. Co prawda, to nie od doradcy w pełni zależy, czy partner prywatny zostanie wyłoniony, niemniej jednak doradca ma na to pewien, a nawet spory wpływ. Nie będę rzecz jasna wymieniał konkretnych podmiotów, które mają realne doświadczenie w doradztwie przy PPP na polskim rynku, ale jest ich naprawdę niewiele – według moich szacunków – ok. 15-20 kancelarii prawnych i firm konsultingowych, przy czym nie więcej niż połowa z nich posiada kompetencje w doradztwie na rzecz sektora publicznego (jak wiadomo, w tym przypadku nie wystarczy znać się na prawie kontraktowym i zamówieniach publicznych, ale również posiadać praktykę z zakresu prawa finansowego i budżetowego, podatkowego, pomocy publicznej, funduszy unijnych, no i oczywiście samego PPP). Warto również pamiętać, że partnerzy prywatni uczestniczący w procedurach PPP weryfikują m.in. podmiot doradczy – jako że sami inwestują dużo czasu i środków w udział w postępowaniach – wiedzą, że dobry doradca zapewni sprawny przebieg procedury, a doradca niedoświadczony może bardziej zaszkodzić niż pomóc. Nie mam jednak wątpliwości, że rynek doradczy będzie rozwijał się proporcjonalnie do formuły PPP i w ciągu kilku najbliższych lat przybędzie wiele kompetentnych firm doradczych, zdolnych do zapewnienia wsparcia podmiotom publicznym na wysokim poziomie.

Wynagrodzenie doradcy – kiedy i za co płacić?

Tutaj dochodzimy do jednego z podstawowych problemów (lub raczej – ograniczeń) związanych z przedmiotem niniejszego artykułu. Dużo, niestety,

rozbija się o pieniądze, i to pieniądze podatników, co ma szczególne znaczenie. O ile bowiem w przypadku doradztwa na rzecz sektora prywatnego stosuje się po prostu stawki godzinowe (czasami z estymacją liczby godzin), w sektorze publicznym nie można liczyć na taki komfort. Standardem „polskiego PPP” jest jak na razie ryczałt na niewielkim poziomie, skorelowany z oczekiwaniem pełnej i kompleksowej obsługi, bez względu nawet na czynniki niezależne od doradców. To m.in. z tego powodu największe kancelarie prawne i firmy doradcze rzadko są w stanie zapewnić wsparcie stronie publicznej w typowych (czyli niewielkich) projektach. Z biznesowego punktu widzenia trudny do przyjęcia jest bowiem niemal całkowity brak przewidywalności realnego zaangażowania czasowego i logistycznego w obsługę podmiotu publicznego. Mam wrażenie, że podmioty publiczne najczęściej w ogóle nie biorą tego pod uwagę. Tytułem przykładu, strona publiczna powinna unikać ustalania w sposób arbitralny terminów prowadzonego dialogu z pięcioma wykonawcami, nie konsultując ich z doradcą, którego zespół musi być obecny przez pięć dni tury negocjacyjnej. W efekcie, np. w środku sezonu urlopowego, doradca zobowiązany jest do zapewnienia tygodniowego pobytu prawników w jednym z najbardziej atrakcyjnych turystycznie miejsc w kraju, w którym pobyt byłby całkiem przyjemny, gdyby nie horrendalne ceny noclegów i trudność w ich znalezieniu. Ale ponieważ usługa realizowana jest w ramach ustalonego ryczałtu, nikogo po stronie publicznej te bardzo kosztowne dla doradcy utrudnienia, które w konsekwencji odbijają się na cenie, a na pewno na opłacalności procesu świadczenia usługi, wydają się nie interesować. Inny przykład – po zawarciu umowy usług doradczych okazało się, że w rzeczywistości projekt jest dwa razy większy, znacznie bardziej skomplikowany i dwa razy bardziej „ryzykowny” (z uwagi na konieczność pozyskania dofinansowania UE z kilku źródeł), co m.in. przełożyło się na zwiększenie liczby tur dialogu konkurencyjnego i istotne zwiększenie nakładu pracy doradcy. I co? I nic – zamawiający traktuje to jako ryzyko firmy doradczej. Podobnym ryzykiem obarcza zresztą partnerów prywatnych uczestniczących w tego typu procedurach. Bardzo rzadko natomiast zdarza się sytuacja odwrotna – w której doradztwo udaje się przeprowadzić szybciej, niż zakładano. Za szczególnie niebezpieczne uznają jednak nieprecyzyjne i bardzo ogólne postanowienia umów o usługi doradcze, zawierające np. obowiązek wydawania

wszelkich opinii prawnych, jakich zażąda zamawiający, braniu udziału we wszelkich spotkaniach roboczych, udzielania każdego rodzaju wsparcia na żądanie zamawiającego etc. Zazwyczaj, profesjonalny doradca stara się usatysfakcjonować klienta, rzadko odmawiając wykonywania dodatkowych czynności doradczych, nawet jeżeli nie są wprost przewidziane umową. Ale wszystko ma swoje granice. Zauważyłem też ostatnio, że wiele gmin – posiłkując się zapewne praktyką w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych – próbuje opierać część wynagrodzenia doradcy na tzw. „success fee”. Ciekawe dlaczego (i to pomimo że PPP jest dużo bardziej skomplikowane), taka sama zasada nie obowiązuje przy „tradycyjnych” zamówieniach publicznych – może warto rozważyć zapłatę za sporządzenie dokumentacji przetargowej dopiero w chwili dokonania wyboru wykonawcy? Na tej samej zasadzie – płacić architektowi dopiero po oddaniu projektowanego przezeń obiektu do użytkowania, a doradcy podatkowemu – jedynie w przypadku wydania korzystnej interpretacji podatkowej? Piszę o tym z przekąsem, ale ta niebezpieczna tendencja stała się na tyle zauważalna, że warto uświadomić podmiotom publicznym kompletną bezzasadność takiego postępowania. Żaden doradca nie ma (i mieć nie może) wpływu na wybór wykonawcy zamówienia w ramach PPP lub koncesji. „Success fee” sprzyjać zaś może wyłącznie korupcji, w szczególności gdy zdecydowana większość wynagrodzenia wypłacana byłaby w ten sposób. Nie oznacza to oczywiście, że firma doradcza pobierać ma wynagrodzenie „z góry”. Jestem zwolennikiem etapowania prac, z którymi skorelowane są płatności na rzecz doradcy, w myśl zasady: pracujesz – zarabiasz, nie pracujesz – nie otrzymasz wynagrodzenia. Poniżej przedstawię zatem, idealne (a w każdym razie – rozsądne) z punktu widzenia doradcy zasady wynagradzania w toku procedury wyboru partnera prywatnego, odpowiadające zaproponowanym wcześniej etapom prac doradczych:

Wynagrodzenie ogółem: 100%

Etap I – przygotowawczo-analityczny (25-35%):

w tym przypadku nie ma wątpliwości, że wynagrodzenie powinno zostać wypłacone po sporządzeniu analizy przedrealizacyjnej i przeprowadzeniu testu rynku (ewentualnie w dwóch oddzielnych transzach, jeżeli test rynku realizowany jest po opracowaniu analiz); czas trwania tego etapu wynosi kilka miesięcy (średnio od 3 do 6) i jest to najbardziej „przewidywalna” część prac doradcy.

Etap II – proceduralny (50-65%): przy czym za zdecydowanie negatywną należy uznać dość powszechną praktykę, zgodnie z którą cała ta kwota wypłacana jest dopiero po zakończeniu procedury wyboru partnera (zaś w ogóle niewyobrażalne jest uzależnianie wypłaty środków od zawarcia umowy PPP). W oparciu o doświadczenia z ok. 30 procedur PPP, w których doradzałem lub aktualnie świadczę usługi doradcze, uważam, że optymalne jest dokonanie dodatkowego etapowania prac na tym etapie i podzielenie płatności na mniejsze podetapy – np. po ogłoszeniu postępowania, po dokonaniu oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, po każdej przeprowadzonej turze negocjacji, po opracowaniu SIWZ, po dokonaniu oceny ofert etc. Warto również rozważyć rozłożenie tej transzy płatności na stałe opłaty miesięczne, przy założeniu określonego czasu trwania negocjacji. Uzasadnienie dla takiej propozycji jest proste – doradca ma (mimo wszystko) bardzo ograniczony wpływ na harmonogram realizacji postępowania – przeżyłem już tak wiele przestojów w projektach (wakacje, wybory samorządowe, niepewność co do niektórych regulacji prawnych, zmiana decyzji politycznych, oczekiwanie na uruchomienie konkursów w celu uzyskania środków UE etc.), że z całą stanowczością zalecam podział wynagrodzenia w etapie proceduralnym na części. W przeciwnym razie doradca musi całkowicie prefinansować ten najdłuższy etap prac (ok. 12-18 miesięcy), co niekoniecznie i nie w każdym przypadku motywuje go do większych wysiłków związanych z zakończeniem procedury wyboru partnera. W przypadku projektów hybrydowych PPP na tym etapie sporządzana jest też zazwyczaj dokumentacja aplikacyjna projektu i rozpoczyna się proces pozyskiwania środków unijnych.

Etap III – zamknięcie finansowe projektu (10-15%): etap ten, choć ważny i dość intensywny, jest jednak relatywnie krótki w porównaniu do wcześniejszych etapów doradztwa. Średni czas zamknięcia finansowego wynosi od 3 do 6 miesięcy, nie wymaga też od doradcy tak znacznego nakładu pracy jak np. etap analityczny.

Takie mniej więcej proporcje wynagrodzenia firmy doradczej powinny być stosowane przez zamawiających. Praktyka – rzecz jasna – bywa różna, z tendencją do zaburzania proporcji wynagrodzenia na rzecz sztucznego zwiększania go w ostatnim etapie współpracy, co nie zmusza doradcy do „kredytowania” wielomiesięcznej pracy zespołu doradzającego w trakcie postępowań.

Jeżeli miałbym rekomendować dodatkowo, nie stosowane dotychczas elementy współpracy z doradcą w zakresie finansowym, warto rozważyć tworzenie rezerwy (choćby 5-10% wartości zamówienia) na nieprzewidziane wcześniej czynności, takie jak specjalistyczne opinie lub ekspertyzy, dodatkowe tury negocjacyjne, zabezpieczenie środków na wypadek zwiększenia zakresu projektu lub konieczności sporządzenia dokumentacji aplikacyjnej w przypadku projektów hybrydowych. Znając niechęć zamawiających do zwiększania budżetu zamówienia z uwagi na zmianę (rozszerzenie) jego zakresu, tego typu rezerwa mogłaby okazać się bardzo przydatnym rozwiązaniem.

W przypadku projektów polegających na jedynie konsultacyjnym wsparciu firmy doradczej, warto natomiast zastanowić się nad zastosowaniem mimo wszystko stawki godzinowej, która powoli jest wprowadzana do praktyki i sprawdza się również w przedsięwzięciach PPP. Z uwagi na „zamówieniowy” charakter współpracy łączne wynagrodzenie i tak nie będzie jednak mogło przekroczyć 30 000 euro netto, co należy mieć na uwadze przy ustalaniu takiego sposobu rozliczania czasu pracy doradcy.

Organizacja współpracy doradcy z zamawiającym

W tym miejscu warto przypomnieć, kim w ogóle jest doradca. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN, doradca to „ten, kto udziela porad”, ewentualnie „człowiek lub czynnik wywierający na kogoś dobry lub zły wpływ”. Bez względu na to, czy doradztwo ma charakter kompleksowy, czy rodzajowy, nie wolno zapominać o tym, że rolą doradcy jest wsparcie podmiotu publicznego w wyborze prywatnego partnera. Wsparcie zaś oznacza pomoc, a nie zastąpienie strony publicznej w decyzjach, które prędzej czy później trzeba będzie podjąć. Wydaje mi się, że zrozumienie tej podstawowej funkcji doradcy stanowi klucz do prawidłowego ustalenia zasad współpracy z firmą doradcą. Metodyka pracy z doradcą musi być zatem nastawiona na podstawowy cel, jaki osiągnąć zamierza strona publiczna, z jednoczesnym poszanowaniem relacji i dobrej współpracy zespołu zamawiającego i firmy doradczej.

Po pierwsze, należy więc określić miejsce doradcy w strukturze organizacyjnej zamawiającego (a nie odwrotnie). Zespół doradczy, oprócz tego że

przedstawia podmiotowi publicznemu wyniki analiz, propozycje dokumentów, opracowania, wnioski i rekomendacje, powinien posiadać konkretne umocowanie do współpracy. Dobrą praktyką w tym zakresie jest powołanie członków zespołu doradczego w strukturę zespołu projektowego, a następnie – w strukturę komisji przetargowej (w charakterze członków komisji, lub części – biegłych lub po prostu doradców). Po drugie, doradcy należy słuchać. Z mojej perspektywy nie ma nic gorszego, niż klient, który arbitralnie podejmuje decyzje bez względu na stanowisko doradcy i partnerów prywatnych uczestniczących w postępowaniu PPP. Niestety, we własnej praktyce spotkałem się również z sytuacją, w której takie „ambicje” przedstawicieli zamawiającego doprowadziły do istotnych błędów proceduralnych już na etapie ogłoszenia o zamówieniu – prawnicy zamawiającego po prostu dokonali „swoich” zmian w przygotowanych przez doradcę projektach dokumentów i przekazali ogłoszenie do publikacji bez konsultacji jego ostatecznej treści. W innym projekcie, po blisko roku negocjacji, okazało się, że zaproponowany przez doradcę model wynagradzania partnera prywatnego zostanie przyjęty w ujęciu pierwotnym, pomimo dokonywania w nim w międzyczasie na żądanie klienta bardzo wielu zmian – jak się okazało - niepotrzebnych i generujących wyłącznie dodatkową pracę. Doradcę zatrudnia się przecież z tego powodu, że jego doświadczenie i kompetencje mają przybliżyć klienta do sukcesu, czyli zawarcia umowy PPP i wdrożenia udanego projektu, zgodnie z przyjętymi założeniami. Doradca nie jest przeciwnikiem zamawiającego, lecz jego największym sojusznikiem! Nawet jeśli między członkami zespołu doradczego a przedstawicielami zamawiającego zdarzają się spory lub sytuacje konfliktowe (na szczęście w praktyce zdarza się to bardzo rzadko), należy je bezwzględnie łagodzić jako szkodzące wartości merytorycznej projektu.

Tutaj należy wspomnieć o zespole zamawiającego. Z analizy doświadczenia w realizacji udanych przedsięwzięć PPP wynika, że kluczowym czynnikiem sukcesu przedsięwzięcia PPP, jest zaangażowany i kompetentny zespół podmiotu publicznego. Nawet najlepszy i najbardziej zdeterminowany doradca nie jest w stanie samodzielnie przeprowadzić całego procesu wyboru partnera prywatnego, jeżeli współpraca z pracownikami jednostki publicznej nie układa się należycie. Zespół ds. PPP musi odzwierciedlać kompetencje potrzebne do przygotowania

i wdrożenia projektu. Koniecznie w jego strukturze powinny się znaleźć osoby zajmujące się w jednostce publicznej: zarządzaniem, inwestycjami, finansami, zamówieniami publicznymi i środkami zewnętrznymi. Zdaję sobie sprawę, że tylko w największych miastach lub urzędach istnieje możliwość powołania odrębnej jednostki organizacyjnej ds. PPP (np. biura lub wydziału), a w małych gminach trudno skompletować nawet kiluosobowy zespół, niemniej jednak trzeba dołożyć wszelkich starań, aby tego typu struktura powstała i została formalnie powołana (zwykle – w formie aktu wewnętrznego wydawanego przez zarząd jednostki). Z punktu widzenia wewnętrznych relacji zamawiającego ważne jest również i to, który z wydziałów (biur, departamentów) odpowiedzialny będzie za „prowadzenie” projektu. W mojej opinii, dobrze sprawdza się tu jednostka odpowiedzialna za inwestycje.

Poza zakresem realizacji usług doradczych określonym w umowie, od doradcy można i powinno się wymagać tłumaczenia i uzasadniania proponowanych rozwiązań. Z uwagi na specyfikę PPP, bardzo przydatne może okazać się tu szkolenie dla zespołu zamawiającego, w ramach którego doradca szczegółowo omówi przebieg procedury wyboru partnera, zasady współpracy z partnerami prywatnymi, warunki brzegowe powodzenia projektu i inne kwestie merytoryczne oraz organizacyjne. Niechętnie nastawienie niektórych członków zespołu zamawiającego do projektu PPP może wynikać zarówno z niewiedzy lub braku rozumienia PPP, jak też (i jest to trudniejsza sytuacja) z poczucia obciążenia dodatkowymi obowiązkami (zwykle bez dodatkowego wynagrodzenia). Pamiętam, jak parę lat temu w jednym z największych polskich miast prezydent wyznaczył kilkunastoosobowy zespół ds. PPP. Podczas pierwszego spotkania zespołu (które prezydent otworzył, po czym musiał opuścić obrady z uwagi na inne obowiązki) naczelnik wydziału inwestycji stwierdziła, że jej wydział ma bardzo dużo pracy, w związku z czym nie widzi możliwości ani potrzeby realizacji tego projektu. Umowa doradcza z tym miastem wciąż obowiązuje, ale projekt nie wyszedł poza pierwszy etap współpracy i na razie nic nie zapowiada jego „wskrzeszenia”. Obstrukcja prac ze strony niektórych członków zespołu zamawiającego może jak widać skutecznie zatrzymać postępowanie PPP, co strona publiczna powinna mieć na uwadze tworząc swój zespół projektowy. Powraca tu również zagadnienie kierownika takiego zespołu jako osoby zarządzającej całym projektem,

w tym procesem usług doradczych. Według mnie osobą taką – co sprawdza się w praktyce – powinien być członek ścisłego kierownictwa zamawiającego – np. zastępca prezydenta (burmistrza, wójta), ewentualnie dyrektor właściwego biura, departamentu, wydziału lub innej jednostki organizacyjnej, o ile będzie posiadać odpowiedni autorytet lub umocowanie do kierowania zespołem. Chciałbym także z satysfakcją stwierdzić, że w coraz większej liczbie projektów wyraźnie widać bardzo duże zaangażowanie i zainteresowanie formułą PPP ze strony pracowników zamawiającego. Bez ich wsparcia doradcy trudno byłoby działać skutecznie. Aż szkoda, że nie mogę przytoczyć tu ich nazwisk... I jeszcze ciekawostka – w zespołach tych zdecydowanie dominują kobiety. Wnioski mogą wyciągnąć Państwo sami.

Jeżeli idzie o sposób organizacji prac z doradcą, przede wszystkim powinien on być jasno ustalony w łączącej strony umowie. Nie chodzi przy tym o kazuistykę, gdyż w praktyce nie da się przecież określić bardzo precyzyjnie np. terminów i czasu trwania wszystkich spotkań i dyskusji, jakie będą się odbywały w toku prac doradczych, nie mówiąc o granicznych datach dotyczących procedury PPP. W tym przypadku należy określić jednak zasady, według których przebiegała będzie komunikacja i współpraca. Przykro mi, że po raz kolejny sprowadzę rzecz do kwestii finansowych, ale np. wymaganie aby doradca stawiał się osobiście na każde żądanie zamawiającego w celu omawiania nawet najbardziej błahych zagadnień, przyniesie skutek odwrotny od zamierzonego. Z doświadczenia, mogę wskazać, że rozsądnie jest wykorzystywać na szerszą skalę system tele- i video-konferencji, które doskonale sprawdzają się w razie konieczności odbywania spotkań z zamawiającym. System taki nie sprawdzi się oczywiście w trakcie negocjacji umowy PPP z partnerami prywatnymi, gdzie „fizyczna” obecność doradcy jest nieodzowna.

Umowa łącząca strony (lub wewnętrzny regulamin prac całego zespołu doradczego) powinna zatem określać w jaki sposób strony będą się komunikowały (adresy email, telefony, faksy), kto ze strony zamawiającego i doradcy upoważniony jest do bieżących, roboczych kontaktów, a kto kieruje pracami obu zespołów, w jakich terminach wykonane zostaną analizy przedrealizacyjne, testy rynkowe, kiedy doradca przeprowadzi ewentualne szkolenia zespołu podmiotu publicznego, czy doradca zobowiązany będzie do brania udziału w posiedzeniach właściwych komórek organizacyjnych lub organów

zamawiającego (np. komisjach, sesjach rady miasta, Komitecie Sterującym jeżeli został ustanowiony dla projektu); niezbędne jest także określenie terminów, w jakich doradca zobowiązany będzie przedstawiać określone stanowiska, opinie prawne lub rekomendacje, udzielać odpowiedzi na pytania wykonawców uczestniczących w postępowaniu PPP, dokonywać zmian i aktualizacji dokumentacji przetargowej etc. Część z tych terminów wynika z przepisów prawa (np. procedury udzielania zamówień publicznych), w innych przypadkach należało będzie skorelować je z regulaminem prowadzenia negocjacji, do którego stosować muszą się wszyscy uczestnicy postępowania. Z praktycznego punktu widzenia ważne jest uzgadnianie z doradcą (a także partnerami prywatnymi) wszelkich terminów, które mają kluczowe znaczenie dla właściwego przebiegu procedury PPP. Chodzi tu przede wszystkim o terminy negocjacji, czas na zapoznawanie się z kolejnymi wersjami dokumentów i wprowadzanie do nich zmian, odpowiedni czas na przygotowanie i złożenie ofert, a także ich ocenę. Kilka lat temu uczestniczyłem w procedurze, w której kierownik projektu po stronie zamawiającego chciał zrealizować „szybką ścieżkę”, wyznaczając terminy negocjacji co kilka, kilkanaście dni, pomimo wyraźnego sprzeciwu wykonawców i – rzecz jasna – doradców. Praktyka taka jest z oczywistych względów nie do przyjęcia. Przyjmijmy, że negocjujemy postanowienia umowy PPP, której aktualny projekt ma ok. 100 stron. Trudno wyobrazić sobie, aby w trakcie paru dni wykonawcy byli w stanie go przeanalizować i przedstawić swoje propozycje, a podmiot publiczny dokonał oceny i kolejnej aktualizacji projektu umowy – nie wspominając już o takich elementach, jak propozycje rozwiązań technologicznych, szczegółowe zasady obliczania wynagrodzenia wykonawcy, mechanizm naliczania kar umownych, szczegółowa alokacja ryzyka i podobne – które wymagają czasu na zastanowienie i spokojne przemyślenie.

Uwagi wymaga również podział zadań pomiędzy zespół zamawiającego i doradcę w trakcie negocjacji. W mniejszych jednostkach publicznych bardzo często zespół obawia się procedury negocjacyjnej, ponieważ ma z nią do czynienia po raz pierwszy. Strach szybko jednak ustępuje satysfakcji z możliwości omawiania z wykonawcami wszelkich aspektów współpracy publiczno-prywatnej. Żadne przepisy prawa ani nawet wytyczne lub poradniki dotyczące negocjacji PPP nie mówią w jaki sposób mają zostać podzielone funkcje zespołu negocjacyjnego. I nie ma

na to złotej reguły. Z moich obserwacji wynika, że istnieją dwa zasadnicze modele negocjacji z udziałem doradcy: negocjacje prowadzi strona publiczna, a doradca zabiera głos jedynie w trudniejszych lub wymagających pogłębionej analizy sytuacjach (to jednak rzadkość) albo negocjacje prowadzi doradca, a zamawiający ingeruje w nie w razie chęci lub potrzeby (co jest raczej regułą). Warto zauważyć, że w przypadku doradców sektora prywatnego dzieje się dokładnie na odwrót. Bez względu na przyjęty styl negocjowania – najważniejsze jest to, aby przed rozpoczęciem postępowania PPP ustalić w jaki sposób procedura negocjacji będzie prowadzona. Oczywiście jest również to, że po każdych negocjacjach i wymianie kolejnych propozycji cały zespół zamawiającego powinien zastanowić się nad zasadnością poszczególnych rozwiązań. Absolutnie niedopuszczalne jest moim zdaniem zabieranie głosu przez osoby niebędące członkami zespołu zamawiającego (chyba, że chodzi o rozstrzygnięcie dodatkowych kwestii, do których powołuje się biegłych lub inne zaproszone osoby). Może wprowadzić to niepotrzebny chaos i zamieszanie. Osoba spoza zespołu nie zna też zazwyczaj poczynionych ustaleń i nie wie co dotychczas uzgodniono z wykonawcami. Wniosek ten również wyciągam z praktyki – w jednym z postępowań zdarzyło się, że nagle, w środku negocjacji, na salę wszedł prawnik zatrudniony w urzędzie (jak się potem okazało), i nie przedstawivszy się nawet zaczął negocjować z wykonawcą umowę. Skupił się naturalnie na karach umownych i potraktowaniu przedsięwzięcia jako zamówienia na roboty budowlane, wyraził kilka kontrowersyjnych uwag, po czym już nigdy więcej nie pojawił się na żadnym spotkaniu negocjacyjnym. Muszę tu również podkreślić, że udział prawników zatrudnionych na co dzień u zamawiających jest (poza takimi nietypowymi sytuacjami) zwykle bardzo wartościowy z punktu widzenia celu postępowania PPP. Prawnicy ci mają często dogłębną wiedzę na temat struktury funkcjonowania urzędu, stanu prawnego nieruchomości, toczących się postępowań administracyjnych i sądowych etc., która bywa nieoceniona dla doradcy.

O analizach przedrealizacyjnych pisałem wcześniej, ale w tym miejscu warto wrócić do dwóch obszarów analizy, które będą miały bardzo istotny wpływ na przebieg procesu negocjacji i ostateczny kształt umowy z partnerem prywatnym. W obu przypadkach w trakcie omawiania struktury przedsięwzięcia mogą one ulec poważnym zmianom w sto-

sunku do modelu wyjściowego, w związku z czym doradca powinien przywiązać do nich szczególną wagę. Mowa o kwestiach podatkowych (głównie w zakresie VAT) i szczegółowej alokacji ryzyka projektowego (w odniesieniu do zaliczenia zobowiązań umowy PPP do długu publicznego).

Jeżeli chodzi o problematykę podatków w projektach PPP, jest ona niestety bardzo złożona. Nawet w najprostszych – wydawałoby się – typach przedsięwzięć, do których należą projekty budowy obiektów kubaturowych, w których wynagrodzeniem partnera prywatnego jest wyłącznie opłata za dostępność, zmorę wszystkich uczestników postępowania stanowi obowiązek odprowadzenia przez wykonawcę VAT po zakończeniu robót budowlanych, co powoduje nie tylko zamieszanie w klasyfikacji tej opłaty, ale również ma wpływ na zwiększenie kosztów przedsięwzięcia. Partner prywatny będzie bowiem często posiłkował się tu kolejnym kredytem, którego koszty w efekcie pokryje strona publiczna. Z kolei potraktowanie kosztów finansowania projektu jako usługi finansowej (zwolnionej z VAT) stawia pytanie o sposób klasyfikacji kosztów tej usługi do wydatków majątkowych podmiotu publicznego. Rozliczenia VAT są jeszcze bardziej złożone w przedsięwzięciach, w których partner prywatny świadczy usługi odpłatne na rzecz użytkowników, zwłaszcza gdy infrastruktura jest dzierżawiona od podmiotu publicznego. W niektórych umowach koncesji stosowano wręcz mechanizm kompensowania VAT, uwzględniający wartość prawa do eksploatacji infrastruktury jako równowartości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez wykonawcę. Warto uwzględnić ten problem nie tylko od strony merytorycznej, ale też w odniesieniu do czasu trwania negocjacji, ponieważ uzyskanie indywidualnej interpretacji podatkowej przez zamawiającego lub podmioty prywatne wiąże się z kolejnymi tygodniami niepewności realizacji przedsięwzięcia w uzgodnionym kształcie. W kontekście podatków warto również wspomnieć o czekającej nas niebawem zmianie przepisów dotyczących podatków dochodowych w PPP – zgodnie z projektem nowelizacji ustawy za datę powstania przychodu uznawany będzie dzień otrzymania wynagrodzenia przez partnera prywatnego, co zapewni dostosowanie PIT/CIT do „logiki” opłaty za dostępność. Szkoda, że podobny mechanizm nie został zastosowany w odniesieniu do VAT. Natomiast w odniesieniu do podatku od nieruchomości, jego koszty będą neutralne dla partnera prywatnego głównie w projektach z opłatą

za dostępność (choć i to nie jest regułą); jakiś czas temu zdarzył mi się ciekawy przypadek, w którym koncesjonariusz – operator obiektu hotelowego, był w ogóle zwolniony z tego podatku, a to z uwagi na prowadzenie działalności na terenie muzeum rejestrowego. Zresztą, wspomniana nowelizacja przepisów PPP wyłączy z opodatkowania podatkiem od nieruchomości grunty w pasie dróg publicznych, związane z budową i utrzymaniem tych dróg, a także zniesie limity opłat za parkowanie w ścisłych centrach i dzielnicach dużych miast. Z punktu widzenia rozwoju formuły PPP zmiany te są korzystne i należy je uwzględnić w trwających oraz planowanych postępowaniach PPP.

Podział zadań i ryzyk to istota partnerstwa publiczno-prywatnego. W trakcie negocjacji umowy PPP dobrą praktyką może być (choć nie jest to ustalony standard) omówienie matrycy ryzyka projektowego przed przystąpieniem do uzgadniania szczegółowych postanowień kontraktu. Alokacja ryzyka ma znaczenie nie tylko cywilnoprawne, choć jak w każdej umowie strony powinny dojść do porozumienia co do jej istotnych postanowień. Tym, co spędza sen z powiek niektórym zamawiającym, jest problem wpływu zobowiązań z umowy PPP na wielkość długu publicznego. Słynny artykuł 18a ustawy PPP, stanowiący próbę zbliżenia sposobu klasyfikacji zobowiązań dłużnych do metodyki Eurostatu, to przepis trudny do rozszyfrowania. Pomimo wielu interpretacji i zmian regulacji prawnych, w dalszym ciągu trudno uzyskać tu 100% pewności. Problem jest zresztą głębszy, niż się wydaje. Nietrudno bowiem dostrzec, że zobowiązania z umów PPP mogą być zupełnie inaczej klasyfikowane w ujęciu prawnym, a inaczej w rachunkowym lub statystycznym. Jednostki samorządu terytorialnego interesuje póki co brak wpływu PPP na metodę obliczania wskaźnika obsługi zadłużenia, niemniej jednak w przypadku zmiany ustawy o finansach publicznych zagadnienie to może nabrać (ponownie) kluczowego znaczenia dla podejmowania decyzji o angażowaniu się przez podsektor samorządowy w PPP. Po latach obserwacji rynku i udziale w wielu procedurach negocjacyjnych mogę stwierdzić, że alokacja ryzyka projektowego uwzględniająca wpływ PPP na dług publiczny ma i będzie miała ogromne znaczenie dla możliwości wdrożenia przedsięwzięcia, a wcześniej – jego tzw. bankowalności (o czym w dalszej części artykułu). Przy rygorystycznym podejściu do podziału ryzyka i chęci jego transferu w maksymalnym stopniu na stronę prywatną, podmiot publiczny musi liczyć

się z określonymi tego skutkami. Należą do nich: brak ofert w postępowaniu albo oferty z wysoką ceną. Jako doradca nieraz zanim przystąpię do właściwej fazy dialogu z partnerami prywatnymi muszę „negocjować” wypracowywany projekt umowy PPP z zamawiającym. Należy pamiętać, że obarczanie strony prywatnej dużą liczbą nietypowych lub trudnych do przewidzenia ryzyk (np. ryzykiem politycznym lub ryzykiem zmiany prawa) obróci się w efekcie przeciwko podmiotowi publicznemu. Zdolność kontraktowa sektora publicznego i (ograniczona, ale jednak) zasada swobody umów – umożliwiają na wypracowywanie rozwiązań akceptowalnych dla wszystkich uczestników przedsięwzięcia. Postawa zamknięta na dialog, szczególnie przy braku uzasadnienia dla arbitralnych stanowisk zamawiającego, na pewno nie przybliży go do oczekiwanego celu. Zagadnienie alokacji ryzyk stanowi obszerny temat, który osobno zostanie omówiony w kolejnych wydaniach Biuletynu PPP.

Ważną kwestią jest również zastępstwo prawne lub procesowe, o którym strona publiczna często zapomina formułując zapytania ofertowe lub organizując postępowania na wybór doradców. Warto zauważyć, że o ile w pierwszych latach funkcjonowania przepisów o PPP odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej lub skargi do sądu administracyjnego (pod rządami ustawy koncesyjnej z 2009 r.) zdarzały się dosyć rzadko, aktualnie w większości postępowań mamy do czynienia z korzystaniem przez wykonawców z przysługujących im środków ochrony prawnej. Nie wynika to naturalnie z innych przyczyn, niż chęć wykorzystania wszelkich przewidzianych prawem środków, aby uzyskać kontrakt PPP lub koncesję. W tej sytuacji strona publiczna powinna świadomie zdecydować, czy obowiązkiem doradcy będzie również ochrona jej interesów na drodze sądowej, czy też zastępstwo przed KIO realizowane będzie w ramach odrębnych zleceń lub przez innych doradców. Osobiście uważam – i forsuję ten model współpracy – że z uwagi na brak przewidywalności liczby odwołań do KIO w obecnym stanie prawnym, zamówienia takie powinny być udzielane odrębnie. W przeciwnym razie doradca zmuszony będzie do wkalkulowania ich w cenę oferty, co niejednokrotnie podroży ją bez potrzeby. Warto też pamiętać, że koszty zastępstwa prawnego pokrywane są w KIO przez stronę, która przegra spór.

Odrębny problem stanowi doradztwo, które dotychczas realizowane było zaledwie w kilku przedsięwzięciach, trudno zatem o wypracowane wzorce po-

stępowania w takich przypadkach. Mowa tu o wsparciu doradczym podmiotu publicznego w zakresie pozyskania środków UE, jeżeli projekt ma charakter hybrydowy. Bez względu na to, czy przedsięwzięcie wybierane jest w trybie konkursowym, czy pozakonkursowym, umowa o dofinansowanie projektu powinna bowiem przewidywać możliwość zrealizowania go w modelu PPP, w tym z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia ogólnego i krajowych wytycznych dotyczących projektów hybrydowych. Projektom tym poświęcone zostanie jeszcze wiele miejsca na łamach Biuletynu PPP, tu zatem jedynie zaznaczę, że rolą doradcy będzie nie tylko opracowanie dokumentacji aplikacyjnej projektu (która nie może być utożsamiana z analizą przedrealizacyjną), ale również rozstrzygnięcie kilkudziesięciu szczegółowych zagadnień, obejmujących m.in. analizę regulaminu konkursu lub wezwania do złożenia wniosku, sposób rozliczania środków UE w ramach „hybrydy”, szczegółowy podział zadań i ryzyk pomiędzy stroną publiczną i prywatną w tym zakresie, zasady tworzenia i funkcjonowania rachunków projektowych przeznaczonych do obsługi płatności, postanowienia na wypadek niedokonania wyboru partnera prywatnego, zmiany w złożonym wniosku aplikacyjnym dotyczące szczegółowego zakresu projektu, problem kwalifikowalności VAT, zagadnienie projektów generujących dochody, kwestie pomocy publicznej i wiele, wiele innych... Do obowiązków doradcy powinno również należeć negocjowanie umowy o dofinansowanie projektu z instytucją zarządzającą. Jest to szczególnie ważka kwestia w przypadku przedsięwzięć, których realizacja zależy od uzyskania ich dofinansowania z funduszy UE. Dodam, że dotychczas w Polsce nie wykształciła się jednolita praktyka wdrażania „hybryd” przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi, co nie ułatwia doradcy realizacji tego zadania. A poświęcić na nie trzeba naprawdę wiele wysiłku.

Warto spostrzec, że rola doradcy na etapie zamknięcia finansowego również zawiera nowe elementy, wykraczające poza komunikację na linii doradca – zamawiający – uczestnicy negocjacji. Do gry wchodzi bowiem kolejny podmiot, którym jest bank. Od tzw. bankowalności projektu zależy jak wiadomo jego powodzenie. Negocjacje z bankiem, mające na celu uruchomienie finansowania przedsięwzięcia prowadzone są głównie przez wybranego partnera prywatnego i jego doradców, niemniej jednak firma doradzająca sektorowi publicznemu musi w tym

przypadku ze szczególną starannością podejść do wymagań banku stawianych partnerowi prywatnemu, a w efekcie – częściowo również stronie publicznej. Niektóre, z pozoru niegroźne propozycje lub warunki umowy z bankiem, mogą doprowadzić do zmiany ustalonej alokacji ryzyka w umowie PPP, co może skutkować np. uznaniem, że przedsięwzięcie wpływa na państwowy dług publiczny albo że prowadzi to do niedopuszczalnej zmiany umowy PPP. Strona publiczna zazwyczaj nie bardzo rozumie proces zamknięcia finansowego i nie przywiązuje do niego należytej wagi w trakcie negocjowania umowy PPP zakładając, że partner prywatny posiada środki finansowe na realizację zamówienia – tak jak ma to miejsce w tradycyjnych zamówieniach publicznych. Rolą doradcy jest w tym przypadku uświadomienie klientowi znaczenia czynności składających się na zapewnienie finansowania, a wcześniej – przygotowania określonych postanowień dotyczących tej kwestii w umowie PPP. W świetle dotychczasowej praktyki rynku PPP uważam, że czas, jaki powinien wystarczyć na dokonanie zamknięcia finansowego standardowego projektu PPP, to nie więcej niż 6 miesięcy. Na rynku znane są jednak przypadki, gdy wybranemu partnerowi prywatnemu nie udało się pozyskać finansowania przedsięwzięcia. Umowa PPP może przewidywać z tego tytułu odszkodowanie dla strony publicznej, choć nie zawsze spotyka się takie postanowienia.

Jak wspominałem wcześniej, na etapie zamknięcia komercyjnego lub finansowego obowiązkiem doradcy jest często sporządzenie podręcznika zarządzania kontraktem PPP, o którym można szerzej przeczytać np. w opracowaniach Ministerstwa Rozwoju (www.PPP.gov.pl). Analizując doświadczenia przy tworzeniu kilku „przewodników” tego typu uważam, że największą wartość ma tu sporządzenie szczegółowego zestawienia obowiązków obu stron umowy wraz z uwzględnieniem terminów ich realizacji, ewentualnymi sankcjami za niewykonanie/nienależyte wykonanie zadań oraz odniesieniem do konkretnych stron, a nawet postanowień umowy PPP. Nie umiem natomiast stwierdzić, czy sektor publiczny korzysta szerzej z tego typu narzędzi, do tej pory nie miałem okazji tego zaobserwować. Podręcznik zarządzania umową PPP może być jednak szczególnie przydatny nie tyle na etapie inwestycyjnym (który od tradycyjnej budowy różni się co prawda w kilku zasadniczych elementach, nie mniej jednak podmiot publiczny z reguły wie w jaki sposób inwestycja ma być realizowana), co w toku eks-

ploatacji infrastruktury. Na tym etapie ujawniać się mogą niedoskonałości zawartej umowy, niedoprecyzowanie niektórych zasad współpracy z partnerem prywatnym, niewłaściwe lub nieadekwatne określenie sankcji z tytułu nienależytego wykonania umowy lub inne jej niedoskonałości. Zaistnieć mogą także różne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne utrudniające prawidłową realizację projektu. W takich właśnie momentach ujawnia się potrzeba kontynuowania współpracy z firmą doradcą. Jest to tym bardziej logiczne i uzasadnione, że doradca zna doskonale przedsięwzięcie, a jako autor umowy PPP powinien być w stanie szybko i sprawnie zareagować na zaistniałe sytuacje. Co ciekawe, nie spotkałem się jeszcze z postępowaniem na wybór doradcy, które przewidywałoby doradztwo na etapie realizacji inwestycji, czy tym bardziej w pierwszym roku eksploatacji infrastruktury. Zakładam, że nasz rynek PPP jest jeszcze zbyt mało dojrzały, aby strona publiczna była w stanie oszacować rzeczywiste zapotrzebowanie na tego typu usługi i – rzecz jasna – odpowiadające mu wynagrodzenie. Z własnego doświadczenia wiem, że doradztwo na tym etapie jest potrzebne i kontraktowane, co wiąże się z koniecznością rozwiązywania bieżących problemów prawnych. Poczynione wyżej uwagi dotyczą również udziału lub wsparcia doradcy w kontrolach projektu realizowanych przez uprawnione do tego organy, takie jak np. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, regionalne izby obrachunkowe, organy skarbowe, Najwyższa Izba Kontroli, Centralne Biuro Antykorupcyjne, instytucje systemu wdrażania funduszy UE. Sektor publiczny może i powinien oczekiwać w takich sytuacjach wsparcia ze strony firmy doradczej, która była odpowiedzialna za prowadzenie postępowania PPP.

Co trzeba, czego można, a czego nie powinno się wymagać od firmy doradczej?

Zmierzając powoli do zakończenia tego artykułu, chciałbym pokusić się o kilka dodatkowych uwag mających charakter podsumowania zasad współpracy z doradcą przy obsłudze projektów PPP i stanowiących jednocześnie wytyczną dla tych, którzy ograniczyli lekturę tego przydługiego tekstu jedynie do ostatniej strony. Przedstawię je zwięźle w poniższych punktach:

1. **Do obsługi projektów PPP warto zatrudniać doradców.** Z uwagi na skomplikowany charakter przedsięwzięć publiczno-prywatnych oraz brak wiedzy i praktyki w sektorze publicznym na temat wdrażania PPP, warto rozważyć zatrudnianie zewnętrznych doradców. Doradcy przejmują na siebie nie tylko większość zadań związanych z procedurą wyboru partnera prywatnego, ale ponoszą odpowiedzialność za skutki swoich zaniechań lub czynności wykonanych nienależycie.
2. **Zakres usług doradczych może być bardzo szeroki.** Kompleksowe doradztwo obejmuje zwykle aspekty prawne, finansowe, podatkowe, techniczne i organizacyjne, jak również w zakresie funduszy UE. Doradztwo powinno być zapewniane zarówno na etapie przygotowania projektu, jak też w trakcie procedury wyboru partnera oraz czynności zamknięcia finansowego przedsięwzięcia. Procedurę wyboru doradcy należy poprzedzić szczegółową analizą zakresu usług, jakich oczekiwać powinna strona publiczna i które będą adekwatne do planowanego projektu.
3. **Wynagrodzenie firmy doradczej jest relatywnie niewielkie.** W praktyce wynosi ono (średnio) od 0,2% do 1% wartości planowanej inwestycji, przy czym jego skala zależy od zakresu usług doradczych, doświadczenia i marki doradcy. Przy ograniczonym budżecie warto rozważyć zaangażowanie w większym zakresie zasobów własnych podmiotu publicznego, powierzając doradcy jedynie wybrane obszary wsparcia. Wynagrodzenie doradcy powinno być oszacowanie starannie i adekwatnie do zakresu oczekiwanych usług.
4. **Warto wybierać doświadczonych doradców.** Na rozwijającym się rynku PPP w Polsce co najmniej kilkanaście firm doradczych i kancelarii prawnych wykształciło kompetencje umożliwiające profesjonalną obsługę projektów PPP. Z tego powodu, po ustaleniu budżetu przeznaczonego na wsparcie doradcze, przy wyborze doradców należy kierować się przede wszystkim ich udokumentowanym doświadczeniem i kompetencjami członków zespołu doradczego. Sama cena lub inne kryteria wyboru doradcy będą sprzymierzeńcami zamawiającego tylko pozornie.

5. **Rola doradcy polega na doradzaniu, a nie podejmowaniu decyzji za podmiot publiczny.** Doradca analizuje, dokonuje ocen, formułuje wnioski i przedstawia zamawiającemu swoje rekomendacje. Na podstawie tego strona publiczna podejmuje decyzje (w tym finansowe i polityczne) o realizacji projektu w ramach PPP, bądź jego zaniechaniu albo modyfikacji. Przyjęcie tej zasady gwarantuje zamawiającemu zachowanie kontroli nad procesem wyboru partnera prywatnego.
6. **Dobra organizacja pracy z doradcą jest ważna dla powodzenia projektu.** Ma to znaczenie zarówno dla relacji pomiędzy doradcą i zespołem zamawiającego, jak też dla sprawnego prowadzenia postępowania PPP. Partnerzy prywatni analizując projekty PPP zwracają uwagę również na osobę doradcy, mając pełną świadomość faktu, że doświadczony doradca jest gwarantem sprawniej prowadzonego postępowania i lepiej rozumie potrzeby strony prywatnej.
7. **Od doradcy należy oczekiwać zaangażowania.** Specjalistyczna wiedza i kompetencje to jedno, ale to doradca powinien wiedzieć, jakie kolejne kroki musi podjąć zamawiający w celu efektywnego procedowania projektu PPP. Doradca musi inicjować te działania. Nie zmienia to faktu, że podmiotem zarządzającym projektem jako całością (koordynatorem projektu) powinien być zawsze przedstawiciel sektora publicznego.
8. **Od doradcy nie można wymagać niemożliwego.** W szczególności dotyczy to zainteresowania rynku projektem PPP, określonej liczby złożonych wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu czy liczby złożonych ofert. Doradca nie ma wpływu na wykonawców, choć od jego działań również w znacznym stopniu zależy powodzenie przedsięwzięcia PPP.
9. **Z doradcą należy rozmawiać, doradcy należy wysłuchać.** Zatrudnienie doradcy służy zarówno zminimalizowaniu ryzyka błędów, jak też wypracowaniu optymalnej struktury przedsięwzięcia. Nawet w przypadku braku akceptacji dla rozwią-

zań proponowanych przez doradcę, zawsze należy wysłuchać jego racji.

10. **Zaufanie to podstawa każdej współpracy.** Doradca powinien być sojusznikiem zamawiającego i dbać przede wszystkim o jego interesy, nawet jeżeli odbędzie się to kosztem niezrealizowania przedsięwzięcia PPP. Podmiot publiczny musi zaś ufać kompetencjom i doświadczeniu doradcy, a także jego najlepszym intencjom. Bez wzajemnego zaufania nie może być mowy ani o skutecznym doradztwie, ani o dobrej współpracy z partnerami prywatnymi.

Na koniec chciałbym podkreślić, że z mojej perspektywy – jako doradcy sektora publicznego w PPP – nic nie dorówna satysfakcji z kolejnych realizowanych inwestycji i podnoszenia jakości infrastruktury publicznej – bez względu na to, czy będą to zmodernizowane obiekty szkolne, nowoczesny budynek sądu, nowe lokale mieszkalne, hala sportowa, oczyszczalnia ścieków, czy infrastruktura efektywna energetycznie. A wniosek z tego jest prosty - nastawienie na sukces projektu zdecydowanie ułatwia jego osiągnięcie!

Materiały, które warto wykorzystać planując wybór firmy doradczej do obsługi projektu PPP

- „Zarządzanie projektem PPP w okresie obowiązywania umowy. Zalecenia dotyczące prawidłowego zarządzania”, EPEC (tłumaczenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju), listopad 2015, www.ppp.gov.pl.
- „Wybór doradcy dla projektu partnerstwa publiczno-prywatnego - praktyczne wskazówki dla strony publicznej”, Platforma PPP, marzec 2014, www.ppp.gov.pl.
- „Zarządzanie oraz wykonanie umowy o PPP (koncesji)”, Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego nr 7/2013, PARP, czerwiec 2013, www.ppp.gov.pl.
- Raporty i inne materiały związane z wdrażaniem konkretnych projektów PPP dostępne na stronie www.ppp.gov.pl.

Rafał Cieślak jest radcą prawnym, prowadzi kancelarię specjalizującą się w doradztwie przy realizacji projektów PPP i koncesji, w tym głównie na rzecz sektora publicznego. Doradzał przy kilkunastu realizowanych z sukcesem przedsięwzięciach publiczno-prywatnych, w tym przy pierwszym rządowym projekcie PPP (budowa sądu rejonowego w Nowym Sączu) oraz pierwszych projektach hybrydowych PPP w perspektywie finansowej 2014-2020 (termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Zgierzu i Pabianicach, modernizacja obiektów szkolnych w gminie Wiązowna). Autor Jest doktorem nauk prawnych, pracuje jako adiunkt na Uniwersytecie Warszawskim.

3.3. PPP - doświadczenia doradcy prawnego

Magdalena Zabłocka

Wstęp

Od ponad dziesięciu lat doradzam klientom publicznym i prywatnym przy transakcjach realizowanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane. Miałam przyjemność być członkiem zespołu ekspertów (prawnych, technicznych i finansowych) pracujących dla Ministerstwa Rozwoju i Miasta Poznania przy pierwszej w Polsce transakcji realizowanej w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, obejmującej budowę i eksploatację spalarni odpadów komunalnych (Umowa PPP została zawarta, a projekt jest realizowany). Wspierałam także Warszawę (Zarząd Transportu Miejskiego) w jednym z pierwszych projektów realizowanych w modelu koncesji na roboty budowlane, obejmujących budowę, utrzymanie wraz z finansowaniem 1580 wiat przystankowych (umowa koncesji została zawarta, a projekt jest realizowany). Pracując dla wielu partnerów prywatnych, uczestniczyłam, m.in. przy projekcie budowy i utrzymania spalarni w Gdańsku (wptynęły dwie ważne oferty – obecnie sprawa jest na etapie odwoławczym), projekcie przebudowy i utrzymania dróg publicznych na Dolnym Śląsku (termin złożenia ofert został wyznaczony na koniec listopada 2017 r.), czy projekcie dotyczącym przebudowy przejść podziemnych w Warszawie w modelu koncesji na roboty budowlane (w tym projekcie żadna oferta nie została złożona, a postępowanie zostało unieważnione). W przeciwieństwie do doradztwa prawnego na rzecz partnerów prywatnych, praca dla jednostek samorządu terytorialnego wymaga nieco innych umiejętności i kompetencji, bowiem cele oraz ograniczenia prawne w zakresie działalności tych podmiotów są różne. W mojej ocenie, strona publiczna jest o wiele silniej związana ograniczeniami publiczno-prawnymi (m.in. koniecznością za-

pewnienia zgodności z licznymi zasadami wykonywania swoich zadań publicznych). Strona publiczna będzie kładła nacisk na zapewnieniu transakcji bezpieczeństwa prawnego (rozumianego często przez pryzmat kryteriów nadzoru i kontroli nad działalnością strony publicznej - np. zasady legalności i gospodarności). Dlatego tak istotne jest zaangażowanie na tym etapie doradcy, który – w ścisłej współpracy z klientem, przy wsparciu doradcy finansowego oraz technicznego przygotuje odpowiednią strukturę przedsięwzięcia (w tym proponowany model wynagrodzenia partnera prywatnego). Kluczowe jest przygotowanie takich założeń projektowych, które będą odpowiadać celom klienta, ale także nie zostaną wyeliminowane przez rynek (jako rozwiązania nierynkowe, „niebankowalne”). Podmiot publiczny powinien zapewnić sobie wsparcie doradcy, który z jednej strony zrozumie ograniczenia prawne funkcjonowania swojego klienta, tj. będzie posiadać dobrą znajomość procedur zamówień publicznych, zasad pomocy publicznej, a z drugiej strony będzie rozumiał wpływ transakcji na dług publiczny danej jednostki, czy klasyfikację elementów wynagrodzenia w rachunkowości budżetowej. Umiejętności takie nie zastąpią jednak dobrej znajomości kwestii kontraktowych: tj. przygotowania i wynegocjowania umowy PPP, która w odpowiedni sposób podzieli ryzyka pomiędzy stronami transakcji, w interesie publicznym, ale z uwzględnieniem także interesu ekonomicznego wykonawcy.

Warto pamiętać, że Umowa PPP nie jest prostym kontraktem na roboty budowlane. Podmiot publiczny powinien „zaprojektować” i „odzwierciedlić” w umowie PPP poszczególne etapy, od projektowania, wykonania do określenia standardów świadczenia usług i zasad współdziałania przy pozyskiwaniu finansowania, poprzez mechanizm płatności w ujęciu wieloletnim. Bazując na naszych

doświadczeniach poznańskich, na etapie przygotowania umowy PPP, poszczególne postanowienia umowne wymagały konsultacji specjalistycznej (m.in. ze specjalistami w zakresie ubezpieczeń, nieruchomości, podatków czy prawa finansowego).

Z perspektywy doświadczeń pracy na rzecz partnerów prywatnych wydaje się, że rola doradcy jest nieco inna. W warunkach praktyki polskiej, partnerzy prywatni uczestnicząc czy to w dialogu technicznym, czy dialogu konkurencyjnym, stają się recenzentami projektów dokumentacji przygotowanych przez stronę publiczną. W związku z tym rolą doradcy staje się wsparcie zespołu projektowego klienta w identyfikacji poszczególnych rodzajów ryzyka oraz przygotowaniu zmian w strukturze projektu czy konkretnych postanowień umownych, a także przekonywanie strony publicznej, że pewne rozwiązania mogą służyć optymalizacji projektu. Ponadto wsparcie w przygotowaniu oferty (w tym pozyskaniu finansowania od banków) wymaga także istotnego zaangażowania doradcy prawnego.

Cechą wspólną doradztwa na rzecz klienta publicznego i prywatnego jest bez wątpienia umiejętność usłyszenia specyficznych potrzeb i zrozumienie oczekiwań i ograniczeń drugiej strony (partnera) transakcji, a także zaproponowanie korzystnych oraz zgodnych z prawem rozwiązań. Umiejętność spojrzenia na transakcję oczami drugiej strony jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy umowy partnerstwa publiczno-prywatnego są umowami wieloletnimi, łączącymi partnerów na dobre i złe, w której, pomimo nieco różnych oczekiwań, strony są połączone wspólnymi celami i zasadami.

Można zatem powiedzieć, że umowy PPP są obecnie jedynymi dopuszczalnymi przez polskie prawo związkami partnerskimi. Dlatego, bazując na tej matrymonialnej analogii, w mojej ocenie zarówno stronie publicznej, jak i prywatnej czasem przyda się dobra swatka..., ale także dobry doradca, który prawidłowo określi i zidentyfikuje prawdziwe cele i ograniczenia oraz wynegocjuje korzystną, wieloletnią umowę. Dlatego też, dobre doradztwo musi opierać się na wzajemnym zaufaniu pomiędzy podmiotem publicznym a jego doradcą, zwłaszcza jeśli mamy osiągnąć cele w zakresie upowszechniania PPP, które wynikają z dokumentów strategicznych i programowych przyjętych przez Rząd.

Polityka Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego a rola doradztwa w projektach PPP.

W dniu 26 lipca 2017 r. Rada Ministrów przyjęła „Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”⁶. Polityka PPP prezentuje wizję rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, a także wskazuje, że jej głównym celem jest zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP. Dokument ten nie tylko diagnozuje przyczyny braku szerszego wykorzystania formuły PPP, ale także stawia ambitne cele w zakresie realizacji projektów PPP w interesie publicznym.

Celem rządu jest zawarcie co najmniej **100 nowych umów PPP** w latach 2017 – 2020, oczekuje się, że udział wartości podpisanych umów PPP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze publicznym w tym okresie powinien osiągnąć poziom 5%, a sektor rządowy powinien wszcząć co najmniej **10 postępowań** dot. wyboru partnera prywatnego.

Ministerstwo rekomenduje, aby podmiot publiczny przed przystąpieniem do realizacji inwestycji, niezależnie od wybranej formuły, dokładnie określił zakres projektu, w tym również zakres niezbędnych działań do realizacji i ich harmonogram. Ministerstwo podkreśla, że podmioty publiczne, realizujące projekty PPP, powinny korzystać ze wsparcia własnych ekspertów lub zewnętrznych doradców, tak by zakres i sposób realizacji ich planów inwestycyjnych był odpowiedni i dokładnie określony. Po sprecyzowaniu zakresu projektu zalecana jest weryfikacja, czy realizacja danego projektu będzie bardziej efektywna w modelu tradycyjnym, czy w modelu PPP oraz weryfikacja wykonalności finansowej projektu.

Warto podkreślić, że Ministerstwo Rozwoju, realizując politykę Rządu, zapewnia (i finansuje) **kompleksowe doradztwo dla podmiotów publicznych** na etapie przygotowania i przeprowadzenia postępowania PPP dla wybranych przedsięwzięć PPP. Wydaje się, że takie rozwiązanie przyniesie korzyść dla upowszechniania dobrych praktyk realizacji projektów PPP w różnych sektorach zadań publicznych, także przez jednostki sektora rządowego. Dodatkowo, trwają obecnie prace w Ministerstwie Rozwoju nad projektem zmian do

⁶ <https://www.PPP.gov.pl/Aktualnosci/Strony/POLITYKAPPPrzyjeta.aspx>

ustawy o PPP, której celem jest, m.in. ułatwienie realizacji projektów PPP w Polsce⁷.

Niska skuteczność prowadzonych postępowań PPP

Jak wynika z danych statystycznych przeprowadzonych przez Instytut PPP na zlecenie Ministerstwa Rozwoju (za okres 2009 – 2016) i opublikowanych na stronach Ministra Rozwoju (platformy PPP), skuteczność prowadzonych postępowań PPP jest bardzo niska.

Od stycznia 2009 r. do końca grudnia 2016 r. wszczęto łącznie 470 postępowań, z czego tylko ok. 25% zakończyło się podpisaniem umowy (czyli średnio wszczynano 67 postępowań rocznie). Tymczasem, jak wynika z danych przedstawionych przez prezesa UZP (dane za 2016 r.), tylko w 2016 r. udzielono ok. 130.000 zamówień publicznych, co pokazuje, jak niski procent postępowań realizowanych jest w trybie PPP i jak niska jest ich skuteczność. Jak wynika z Raportu dot. PPP, podmioty publiczne tylko w 50% korzystają z doradców zewnętrznych.

Podmioty publiczne posiadają duże doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa zamówień publicznych. Zespoły zamówień publicznych funkcjonują praktycznie w każdej gminie. Jednakże, czasem proste zastosowanie i przeniesienie rozwiązań funkcjonujących w prawie zamówień publicznych, które szczegółowo precyzują wszystkie aspekty proceduralne związane z przygotowaniem i przebiegiem postępowania o zamówienie publiczne, mogą okazać się zbyt rygorystyczne do realizacji projektów w ujęciu wieloletnim.

Ponadto przedsięwzięcia PPP to skomplikowane projekty, obejmujące zarówno fazę budowy i utrzymania, jak i finansowania przedsięwzięcia. Znane w „świecie zamówieniowym” orzecznictwo

7 Projektowana ustawa jest wynikiem zapowiedzianego w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” przeglądu prawa w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego i jest jednym z elementów polityki rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z zapowiedziami projektodawców (Ministra Rozwoju), projekt ten ma na celu poprawę otoczenia prawnego partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Najważniejsze zmiany przepisów służą wprowadzeniu takich rozwiązań, które – z poszanowaniem istotnych interesów publicznych – umożliwią efektywne przygotowanie i realizację projektów PPP. Przepisy ustawowe nie powinny bowiem ograniczać stosowania tych modeli PPP, które sprawdzają się w realizacji inwestycji prywatnych. Przepisy projektowanej ustawy ułatwią stosowanie rozwiązań znanych z praktyki międzynarodowej, co powinno podnieść atrakcyjność rynku PPP w Polsce.

KIO, gdzie stwierdza się, że wykonawca nie jest zobowiązany do złożenia oferty, jeśli nie akceptuje podziału ryzyka zaprezentowanego w umowach przez zamawiającego (por. wyrok SO z dnia 14 lipca 2011, sygn. akt XII GA 314/11), powinno zostać jednoznacznie odrzucone wobec przygotowania projektów PPP⁸.

Ostateczną odpowiedzialność za przygotowanie dokumentacji postępowania zawsze ponosi zamawiający (podmiot publiczny). To od jego umiejętności (także w zakresie skorzystania z wiedzy i doświadczenia doradców i partnerów prywatnych) będzie zależeć ostateczny efekt postępowania: czy podmiot publiczny otrzyma konkurencyjne oferty, czy też – jak wskazują statystyki PPP – postępowanie zostanie unieważnione (np. z powodu niezłożenia ofert), a także dalej, czy umowa PPP zostanie prawidłowo zrealizowana.

W mojej ocenie, warto żeby podmiot publiczny zapewnił sobie profesjonalnych doradców, którzy będą wspierać zespół negocjacyjny w tych obszarach, w których to partner prywatny – uczestnik dialogu, partner sektora publicznego – jest ekspertem i posiada wieloletnie, często międzynarodowe doświadczenie. Wsparcie doradców jest potrzebne podmiotom publicznym także po to, aby krytycznie przeanalizować rozwiązania proponowane przez partnerów prywatnych i wybrać te, które zostaną uznane za odpowiadające w jak największym stopniu potrzebom strony publicznej, a także aby przekazać osobom ponoszącym odpowiedzialność za decyzje najpełniejszy zestaw rekomendacji dla podjęcia decyzji zarządczej.

8 Por. np. wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r. KIO 558/17 (LEX nr 2284219), wyrok KIO 2037/16 (LEX nr 2160740) „(...) w przypadku zamówienia publicznego, to zamawiający w sposób dyskrejonalny kształtuje postanowienia przyszłej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jeśli projektowane postanowienia nie odpowiadają wykonawcy może on nie składać oferty w postępowaniu...”; wyrok KIO 1915/16, 1916/16, Legalis nr 1538456(...) „[w] przypadku zamówienia publicznego, to zamawiający w sposób dyskrejonalny kształtuje postanowienia przyszłej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jeśli projektowane postanowienia nie odpowiadają wykonawcy może on nie składać oferty w postępowaniu.”, a także wyrok KIO 1201/15, Legalis Numer 1352456, zgodnie z którym „Wykonawca dopuszczony do udziału w postępowaniu po otrzymaniu SIWZ ma możliwość zapoznania się z nimi i zdecydowania, czy tak ukształtowany stosunek zobowiązaniowy mu odpowiada i czy chce złożyć ofertę. Rację ma skarżący, że o ile postanowienia SIWZ nie naruszają obowiązujących przepisów (a tak jest w niniejszej sprawie), Wykonawca nie może zarzucać Zamawiającemu, że poszczególne elementy umowy mu nie odpowiadają”.

Konsorcjum czy indywidualni doradcy? Organizacja pracy po stronie publicznej

Jeśli podmioty publiczne decydują się już na poszukiwanie wsparcia zewnętrznych doradców, to zazwyczaj oczekują kompleksowego wsparcia (prawnego, technicznego i finansowego), zarówno na etapie przygotowania postępowania PPP (i całej dokumentacji przetargowej), jak i przeprowadzenia procedury wyboru partnera prywatnego. Kwestie finansowe (w tym przygotowanie modelu finansowego projektu, formuła wynagrodzenia), szczegółowe kwestie techniczne (np. wsparcie w zakresie przygotowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego), czy też liczne kwestie prawne i podatkowe wymagają nie tylko współdziałania doradców, ale także ich ścisłej współpracy z zespołem projektowym zamawiającego. To przecież podmiot publiczny ponosi odpowiedzialność za ostateczny kształt postępowania i dokumentacji przetargowej.

Często podmioty publiczne zadają sobie pytanie, czy odrębnie kontraktować doradców, czy organizować jedno zamówienie obejmujące łącznie całość doradztwa (np. w ramach konsorcjum)? Z perspektywy podmiotu publicznego, wydaje się, że wybór jednego konsorcjum świadczącego kompleksowe usługi ma tę zaletę, że jeden z doradców zajmuje się koordynacją pracy całości zespołu doradców, zarządzając pracą zespołu w sytuacji, gdy odpowiedzialność za takie zadanie jest jasno przypisana do kierownika zespołu doradców.

Analogicznie, po stronie publicznej powinien zostać powołany zespół projektowy stworzony z osób, które po stronie danej jednostki mają kompetencje w zakresie elementów przedsięwzięcia (np. osoby znające specyfikę księgową, podatkową, czy specyfikę świadczenia danej usługi w warunkach lokalnych). Jest to konieczne, aby móc prowadzić dialog z doradcami, w celu analizy i wyboru zarekomendowanych rozwiązań, efektywnie i zgodnie z harmonogramem postępowania PPP.

Nie bez znaczenia na sprawność przeprowadzenia postępowania PPP ma uczestnictwo w zespole projektowym po stronie publicznej osób posiadających upoważnienie do reprezentacji danego podmiotu publicznego lub mogących w sposób wiążący

podejmować decyzje dotyczące postępowania. Z naszych obserwacji można zauważyć, że gdy brakuje odpowiedniej reprezentacji w zespole projektowym po stronie publicznej, lub członkowie zespołu muszą uzgadniać liczne, drobne decyzje z kierownictwem danej jednostki (która nie bierze bezpośredniego udziału w pracach danego zespołu projektowego), może to doprowadzić do braku przepływu informacji, a w istocie do opóźnień w prowadzeniu dialogu lub akceptacji konkretnych rozwiązań.

Jak wybrać doradców?

Zamawiający w naturalny sposób, decydując się na wybór doradców, jako główne kryterium wyboru wskazują na cenę świadczonych usług. Analizując ogłoszenia o wyborze doradców, trudno czasem oprzeć się wrażeniu, że często mamy do czynienia z ogłoszeniami o pracę, które znamy z rynku: pracodawca oczekuje młodych, dynamicznych oraz doświadczonych doradców, których wiek nie przekracza 30 lat, znających 4 języki oraz posiadających 15-letnie doświadczenie, w tym w środowisku międzynarodowym.

Jednocześnie takiemu zamawiającemu – pracodawcy, trudno zaakceptować, że koszt doradztwa przy skomplikowanych projektach będzie odbiegać od kosztów świadczenia pomocy prawnej przy tworzeniu SIWZ czy reprezentacji przed KIO. Wydaje się, że kwestia zasad i kryteriów wyboru doradców również powoli ewoluuje, także za sprawą dobrych praktyk wprowadzanych przez Ministerstwo Rozwoju, które stara się wypracować równowagę pomiędzy wysokimi wymogami sformułowanymi dla doradców (kryteria dotyczące jakości pracy, zaangażowania zespołu, doświadczeń w realizacji podobnych projektów PPP) oraz kryterium cenowego.

Kryteria cenowe nie są jednak kryterium wiążącym – obok kryteriów pozacenowych stanowią jednak istotny element oceny najkorzystniejszej oferty. Chodzi przecież o to, aby zamawiający wybrał ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, a nie ofertę najtańszą. Warto zauważyć, że proponowane kwoty mogą wydawać się wysokie, ale powinny być oceniane z uwzględnieniem i odniesieniem do wartości przyszłego projektu PPP.

Z perspektywy zamawiającego, doradca powinien wykazać się kompetentnym zespołem złożo-

nym ze specjalistów niezbędnych dla danego projektu, upewnić się że zespół doradczy jest na tyle liczny, że jest w stanie przygotować i odpowiednio szybko zareagować na problemy i wyzwania powstające w projekcie (dla przykładu: konsultacja specjalisty od wyceny ryzyka ubezpieczeniowego, wsparcie finansisty w zakresie przeprowadzenia transakcji zabezpieczających itp.), a także zapewnić terminowość realizacji danych prac.

Cele działalności zespołu doradców, analizy przedrealizacyjne

Nie budzi wątpliwości dość oczywiste stwierdzenie, że doradcy powinni działać w interesie projektu, a tym samym w sposób jasny i klarowny wyjaśniać i rekomendować zamawiającemu poszczególne rozwiązania. W mojej ocenie, doradcy powinni nie tylko wskazywać ryzyko związane z danym elementem projektu, ale szukać konstruktywnych rozwiązań, które będą zgodne z prawem i korzystne dla całego przedsięwzięcia. Jest to kluczowe, zwłaszcza w projektach PPP, gdzie poszczególne rozwiązania proponowane przez wykonawców w trakcie dialogu konkurencyjnego powinny być ocenione i przeanalizowane pod kątem spełniania wymogów zamawiającego i tego, czy będą dla niego korzystne. Chodzi zarówno o rozwiązania techniczne i technologiczne, jak i o szczegółowe rozwiązania prawne i podatkowe, które mogą mieć znaczenie dla wszystkich wykonawców – ale także dla samego zamawiającego.

Długoletnia współpraca w ramach PPP skutkuje wieloletnimi zobowiązaniami finansowymi, które będą obciążały kolejne budżety podmiotu publicznego. W konsekwencji, niezbędne jest prawidłowe przygotowanie i oszacowanie kosztów projektu w całym cyklu życia (w całym okresie

umowy), nie tylko wysokości nakładów inwestycyjnych, ale także kosztów utrzymania, które ponosi dany podmiot publiczny wraz z utrzymaniem lub zarządzaniem danym składnikiem majątkowym, jak również szacowanych kosztów finansowania projektu. Prawidłowe oszacowanie kosztów przedsięwzięcia w długoterminowym ujęciu jest na pewno wyzwaniem i jednym z najtrudniejszych elementów przygotowania danego przedsięwzięcia, także ten element jest istotny dla przygotowania i przeprowadzenia dialogu konkurencyjnego oraz oceny wpływu transakcji PPP na możliwości płatnicze danej jednostki. Prawidłowe oszacowanie kosztów przedsięwzięcia (w tym wycena kosztów finansowania) jest także konieczna, aby ocenić oferty złożone w postępowaniu.

Jeśli strona publiczna będzie posiadać własny model finansowy (tu: prawidłowo identyfikować koszty przedsięwzięcia w całym okresie umowy PPP, prawidłowo wyceniać, np. koszty finansowania), to wyniki takich analiz są także istotne, aby dana jednostka mogła (w sposób realistyczny) oszacować wysokość własnych zobowiązań finansowych względem partnera prywatnego. Istotne jest, aby dany podmiot publiczny miał wiedzę co do wpływu danej transakcji PPP na budżet danej jednostki. Analiza taka powinna zostać sporządzona z uwzględnieniem całego okresu obowiązywania umowy. Jeśli podmiot publiczny będzie taką wiedzę dysponował na etapie dialogu konkurencyjnego (a na pewno przed złożeniem ofert), może ograniczyć ryzyko unieważnienia postępowania (np. ze względu na błędne szacowanie wartości zamówienia przez zamawiającego, a tym samym niedoszacowanie budżetu na realizację danej umowy PPP). Sytuacja, w której po wieloletnim dialogu konkurencyjnym nie zostaje złożona żadna oferta lub wpływa tylko jedna oferta i to taka, która zdecydowanie przekracza możliwości finansowe zamawiającego jest porażką dla obu stron, często wieloletniego postępowania.

Przykład praktyczny nr 1

- Identyfikacja ryzyka - Projekt dot. budowy i eksploatacji wiat przystankowych

W ramach doradztwa dla Zarządu Transportu Miejskiego (jednostka budżetowa m.st. Warszawy) wspieraliśmy miasto przy projekcie budowy 1580 wiat przystankowych w modelu koncesji na roboty budowlane. Doradztwo rozpoczęto w 2009 roku, gdy obowiązywała ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U 2009, Nr 157, poz. 233, ze zm.). Ze względu na brak regulacji unijnych, regulujących zasady udzielania koncesji⁹, ustawodawca zdecydował się na przyjęcie „lekkiej” ustawy: definiując podstawowe cechy koncesji, kluczowe momenty proceduralne, a także poddając spory z ustawy pod rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, co – jak wskażemy dalej – mogło doprowadzić do istotnego ryzyka w zakresie terminowej realizacji projektu koncesyjnego..

Przystępując do realizacji projektu, Miasto jasno określiło swoje warunki brzegowe: całość ryzyka ekonomicznego miała zostać przeniesiona na stronę prywatną (miasto nie było gotowe na ustanowienie dopłaty dla inwestora). Po zakończeniu fazy budowy, koncesjonariusz będzie uprawniony do „eksploatacji” (a więc sprzedaży powierzchni reklamowych wmontowanych w panele reklamowe i zintegrowane z wiatą przystankową). Formuła „koncesji na roboty budowlane” wydawała się optymalna do osiągnięcia celów Miasta: umożliwiała powstanie inwestycji bez konieczności wydatkowania środków publicznych, dawała podstawę dla konkurencyjnego wyboru inwestora, a także prowadzenia transparentnych negocjacji nad ostatecznym kształtem umowy koncesji, w tym odpowiedniego podziału ryzyka, tak aby projekt zrealizować z korzyścią dla Miasta.

W trakcie prac analitycznych w ramach prac doradców i zespołu projektowego miasta, ustaliliśmy, że skoro miasto nie zamierza „płacić” za wiaty w pieniądzu (zapłatą było wyłącznie prawo eksploatacji wiat w okresie obowiązywania umowy) to postanowienia kontraktu powinny zostać tak ukształtowane, aby nie tylko zabezpieczyć interes i cele miasta, ale także umożliwić wykonawcy trwałość okresu eksploatacji. Chodziło o to, aby wiaty powstały w jak najszybszym czasie (co było, chociaż z różnych przyczyn, wspólnym celem zarówno strony publicznej, jak i prywatnej). Miastu zależało, aby wiaty powstały w lokalizacjach wskazanych przez miasto wg standardów technicznych określonych przez ZTM. Miastu zależało też na wyznaczeniu terminów na zakończenie fazy budowy. Inwestor ze swojej strony dążył do osiągnięcia pewnej gwarancji w zakresie trwałości umowy (prawa eksploatacji). W trakcie prowadzonych negocjacji, wykonawcy biorący udział w postępowaniu wskazywali liczne ryzyka związane, w szczególności, z długotrwałym procesem administracyjnym. Ze względu na skomplikowane przepisy prawne i złożoną strukturę administracyjną zarządzania stolicą, a także lokalizację wiat na obszarze całej Warszawy (w sytuacji trwających w Warszawie remontów i inwestycji), wykonawcy wskazywali na istotne ryzyko przedłużenia okresu wydawania i uzgadniania pozwoleń administracyjnych oraz procesu inwestycyjnego.

Na etapie przygotowania struktury projektu okazało się, że w przypadku tego przedsięwzięcia, mieliśmy do czynienia w istocie z 1580 odrębnymi zadaniami inwestycyjnymi. Wiaty przystankowe miały być posadowione w pasie drogowym, a więc oprócz swojej podstawowej funkcji, związanej z obsługą pasażera, były także nośnikami reklamowymi. Ze względu na oczekiwania miasta w zakresie spełnienia wymogów bezpieczeństwa, wiaty miały być, co do zasady, oświetlone. Warto wskazać, że przepisy prawa nie przewidywały (i nie przewidują) możliwości wydania na rzecz partnera prywatnego jednej „decyzji zintegrowanej” (tu: łącznej decyzji umożliwiającej uzgodnienie lokalizacji wiaty/nośnika). Każda wiata (każdy nośnik) oraz odrębne przyłącze energetyczne, musiały przejść całą ścież-

9 Obowiązująca wówczas Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania Zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, dość szczerkowo obejmowała koncesje (wskazując wyłącznie definicję koncesji, a także zawierając obowiązek publikacji ogłoszenia o koncesji na roboty budowlane w przypadku koncesji powyżej progu 5.150.000 EUR). Dyrektywa nie regulowała także przebiegu procedury zmierzającej do udzielenia koncesji, pozostawiając w tym zakresie państwu członkowskim swobodę wyboru konkretnych rozwiązań. Należy tylko przypomnieć, że Dyrektywa ta nie regulowała zasad udzielenia koncesji na usługi, wskazując, że ich udzielanie podlegało ogólnym normom traktatowym. Takie uzasadnienie zawarto także w druku sejmowym do projektu ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi Nr. 834, uzasadnienie str. 3).

kę uzgodnień wymaganych dla danego zadania. Przygotowując wstępny harmonogram postępowań administracyjnych, ustaliliśmy, że posadowienie każdej wiaty przystankowej wymaga uzyskania około 15 różnego rodzaju uzgodnień, opinii, decyzji różnych, autonomicznych agend miejskich (czasem także konserwatora zabytków).

Analizy wykazywały, że procedura dotycząca posadowienia każdej wiaty może trwać nawet około roku od daty złożenia pierwszego wniosku (przy założeniu, że wszystkie wnioski byłyby poprawne od strony formalnej, a organy i podmioty zaangażowane w proces decyzyjny działały niezwłocznie (tu: w terminach przewidzianych kodeksem postępowania administracyjnego).

Bez wątpienia, w tym projekcie ryzyko administracyjne (rozumiane jako pozyskanie kompletnej dokumentacji umożliwiającej rozpoczęcie procesu inwestycyjnego) stało się jednym z podstawowym ryzyk, którego materializacja mogła mieć negatywny wpływ na terminowe zakończenie procesu uzgodnień i samej budowy. Opóźnienie na etapie budowy mogło negatywnie wpłynąć na okres eksploatacji, miasto bowiem wymagało zakończenia procesu budowy w ściśle określonym terminie. W wyniku analiz i uzgodnień wewnętrznych, miasto postanowiło przejąć na siebie ryzyko związane z opóźnieniem postępowań administracyjnych i innych uzgodnień (w sytuacji, gdyby przyczyna opóźnień wynikała z działań, za które partner prywatny nie ponosiłby winy).

W przypadku zaistnienia takiego zdarzenia (zdarzeń), zwanego „zwłoką administracyjną”, miasto nie naliczyłoby kary umownej za opóźnienia, oraz było także gotowe, aby „zrekompensować” wykonawcy opóźnienie w rozpoczęciu eksploatacji. Ze względu na fakt, że miasto nie było gotowe aby dokonywać jakichkolwiek płatności pieniężnych na rzecz koncesjonariusza (co zostało bardzo wyraźnie podkreślone w dokumentacji postępowania), miasto zdecydowało się wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym wykonawca nie byłby w sytuacji ani gorszej, ani lepszej, gdyby takiego opóźnienia administracyjnego nie doznał (a więc, proporcjonalnego wydłużenia okresu eksploatacji).

Przygotowanie Ogłoszenia PPP

Prawidłowe przygotowanie ogłoszenia wszczynającego postępowanie PPP (bez względu na to czy zgodnie z przepisami Ustawy o PPP, ze względu na planowany model wynagrodzenia, postępowanie będzie prowadzone na podstawie Ustawy PZP czy Ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi), jest kluczowe z punktu widzenia prawidłowego przygotowania oraz późniejszego postępowania. Szczególnie na gruncie przepisów PZP, kluczowe jest prawidłowe zaklasyfikowanie przedsięwzięcia (czy jako przeważający zostanie uznany element robót budowlanych czy element usług). Co do zasady, zgodnie z przepisami PZP, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie dostawy wraz z usługami albo roboty budowlane wraz z usługami do udzielania zamówienia stosuje się przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, który odpowiada jego głównemu przedmiotowi (art. 5d i 5f Ustawy PZP). Ocena ta będzie mieć znaczenie, m.in. dla rodzaju dokumentów, które powinny zostać dołączone do SIWZ (np. w kontekście obowiązku sporządzenia tzw. Programu Funkcjonalno-Użytkowego).

Skoro podmiot publiczny wyłącznie na podstawie ogłoszenia będzie dokonywał kwalifikacji podmiotowej partnerów prywatnych, to już w ogłoszeniu o PPP powinien wskazać – obok warunków udziału w postępowaniu, kryteria selekcji oraz podstawy wykluczenia. Ten etap będzie szczególnie istotny, bowiem w ocenie wykonawcy, warto wypracować kryteria prekwalfikacji, które pozwolą prowadzić dialog z przedsiębiorcami posiadającymi doświadczenie z realizacji projektów o zbliżonej tematyce (utrzymania i zarządzania tego typu obiektami), a także dysponują potencjałem finansowym do jego realizacji.

Z moich doświadczeń z pracy po stronie publicznej wynika, że konstrukcja „kryteriów dostępowych”, jest dość skomplikowana. W interesie podmiotu publicznego jest to, aby w postępowaniu PPP wzięli udział doświadczeni partnerzy prywatni, posiadający nie tylko odpowiednie doświadczenie w zakresie budowy i zarządzania danymi obiektami czy infrastrukturą. Ważne jest także to, aby potrafili wykazać swoją zdolność do pozyskania finansowania. Jednakże, nie można takich wymogów określić w sposób zbyt ograniczający konkurencję lub w sposób nieprecyzyj-

ny, bowiem to niechybnie prowadzi do sporów przed Krajową Izbą Odwoławczą o skład listy podmiotów dopuszczonych do dialogu konkurencyjnego.

Proponujemy klientom publicznym ograniczenie liczby wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do udziału w negocjacjach (dialog). Do dyskusji z podmiotem publicznym pozostawiamy zazwyczaj liczbę partnerów prywatnych, którzy mogą zostać dopuszczeni do dialogu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami PZP liczba Partnerów Prywatnych dopuszczonych do dialogu nie może być niższa niż 3. Określenie takiej liczby jest istotne z perspektywy efektywnego zarządzania procedurą dialogu (negocjacji), ale też zachowania konkurencyjności prowadzonego postępowania, a także rozkładu czasu

pracy zespołu projektowego, zwłaszcza po stronie publicznej.

Dialog konkurencyjny to często całodzienne spotkania z partnerami prywatnymi (dialog prowadzony jest często w ramach grup roboczych). Taki sposób prowadzenia postępowania – jeśli do udziału w postępowaniu dopuszczono pięciu partnerów prywatnych (tak jak stało się np. w Poznaniu) oznaczał, że runda dialogu konkurencyjnego trwa cały tydzień, a więc z perspektywy podmiotu publicznego, należy poświęcić tydzień na dialog z wykonawcami. Jest to o tyle ważne, że prowadzenie dialogu jest angażujące dla członków zespołu negocjacyjnego strony publicznej, co należy wziąć pod uwagę przy odpowiednim planowaniu dialogu.

Przykład praktyczny nr 2

Różnice w trybie odwoławczym – „stara” ustawa o koncesjach a postępowania sporne PPP (przykład warszawskich wiat przystankowych)

Warto przypomnieć, że zgodnie z obowiązującą w dacie wszczęcia postępowania dot. 1580 wiat przystankowych Ustawą o koncesji, rozstrzygnięcie spraw ze skarg na czynności koncesjodawcy zostało poddane pod rozstrzygnięcie sądom administracyjnym. Decyzja ustawodawcy w tym zakresie była niejasna. W uzasadnieniu do projektu ustawy koncesji wskazano, że kontrola ta powinna być przeprowadzana przez sąd administracyjny, bowiem jest przeprowadzana w węższym zakresie niż w przypadku sądów powszechnych. Zamiarem projektodawcy jest odstąpienie od kontrolowania innych niż legalność aspektów postępowania o zawarcie umowy koncesji. Uzasadnienie to jest o tyle zaskakujące, że na gruncie systemu zamówień publicznych, nie budzi wątpliwości, że kontrola sprawowana przez KIO i sądy powszechne została ograniczona do kryterium legalności działań zamawiającego¹⁰.

Uzasadnianie kontroli sądów administracyjnych nad czynnościami koncesjodawcy charakterem prawnym umowy koncesji, jako umowy administracyjnej (umowy publicznoprawnej), jest bezzasadne w świetle obowiązujących przepisów prawa, w tym wprost wskazanych przepisów w obowiązującej wówczas ustawie o koncesji¹¹. Zgodnie z art. 5 obowiązującej wówczas ustawy, umowa koncesji była umową cywilnoprawną, a postępowanie w sprawie udzielenia umowy koncesji nie różniło się (systemowo) od postępowania PPP lub PZP, przecież nie następowało żadne „władcze” powierzenie, a pewna procedura. Stąd też, w mojej ocenie, spory powstałe w wyniku jej wykonywania powinny być rozpoznawane przez KIO i sądy powszechne.

Różnice w efektywności rozpoznawania sporów były znaczące: Dla przykładu: zgodnie z art. 27 ust. 2 Ustawy o koncesji, do postępowań toczących się na skutek wniesienia skargi na czynność koncesjodawcy stosuje się przepisy PPSA. Ustawa o koncesji oraz PPSA nie wyznaczała NSA żadnego terminu na rozpoznanie sprawy, co mogło prowadzić do sytuacji, w których na wyznaczenie terminu rozprawy

10 Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z 24 stycznia 2013 r. KIO 78/12 Zgodnie z art. 180 ust. 1 ustawy odwołanie przysługuje wyłącznie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający był zobowiązany na podstawie ustawy. Przepis ten wyznacza granice kognicji Izby, co przekłada się na zakres rozpoznania odwołań przez Izbę, czemu ustawodawca dał wyraz w art. 192 ust. 2 ustawy nakazując Izbie uwzględnić odwołanie wyłącznie w sytuacji, gdy Izba stwierdzi naruszenie przepisów ustawy i to tylko takie, które miało wpływ lub może mieć istotny wpływ na wynik postępowania o udzielenie zamówienia. Powyższe przepisy wskazują zatem, że Izba rozstrzygając sprawę odwoławczą uprawniona jest do badania czynności i zaniechań zamawiającego wyłącznie kierując się kryterium legalności.

11 W modelu przyjętym w polskim prawie, koncesjodawca nie rozstrzyga (nie narzuca) w formie jednostronnej czy władczej o obowiązku realizacji zadań publicznych; nie działa w sferze imperium, a w ramach postępowania przetargowego o charakterze cywilnym kształtuje - na zasadach równości stron - stosunek cywilnoprawny. Umowa koncesji jest umową odpłatną i wzajemną.

w NSA czekało się nawet ponad półtora roku. Tymczasem, zgodnie z art. 198f PZP, sąd rozpoznaje sprawę ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wpływu skargi do sądu. Różnica ta miała znaczenie dla pewności prawa i obrotu.

Ponadto, sądy administracyjne nie były przygotowane do rozstrzygania sporów dotyczących np. rozkładu ryzyka w umowach koncesji czy specyficznego sposobu prowadzenia postępowań – jest to o tyle zrozumiałe, że cele i instrumenty postępowania sądowo-administracyjnego są inne, podmiot publiczny jest postrzegany, jako „organ administracji publicznej”, a nie strona umowy cywilnoprawnej. Dlatego też, między innymi i z tych przyczyn, rozwiązania zaproponowane przez ustawodawcę w obecnie obowiązującej ustawie o umowach koncesji, poddające spory dotyczące postępowania KIO i sądom powszechnym należy uznać za prawidłowe.

Wieloletnia Prognoza Finansowa – zapewnienie środków na realizację projektu – Podmioty publiczne, będące jednostkami samorządu terytorialnego, kładą szczególny nacisk na ocenę wpływu transakcji PPP na dług publiczny danej jednostki na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Kwestie te są także istotne z perspektywy partnera prywatnego i banku finansującego przedsięwzięcie.

Warto przypomnieć, że podmioty publiczne (jednostki samorządu) są zobowiązane, aby przygotować Wieloletnią Prognozę Finansową, w której, odzwierciedlają także przedsięwzięcia PPP (tu: wydatki ponoszone w okresie wieloletnim na wykonanie umowy PPP – najczęściej będzie to wynagrodzenie partnera prywatnego)¹². Z perspektywy partnera prywatnego, przedstawienie i udokumentowanie przez stronę publiczną, że dana jednostka dysponuje środkami publicznymi na zawarcie i wykonanie umowy, a także odpowiednimi upoważnieniami do zaciągnięcia danego zobowiązania finansowego jest kluczowym wymogiem prawnym i finansowym. I nie chodzi tu tylko o sprawdzenie i potwierdzenie, czy dana jednostka spełnienia formalne wymogi przewidziane przez UFP dla zaciągnię-

12 Zgodnie z art. 226 i nast. UFP JST powinna opracować i przyjąć wieloletnią prognozę finansową (WPF). WPF powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą (a więc – w przypadku projektów PPP – w całym okresie obowiązywania umowy PPP) co najmniej: (i) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; (ii) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; (iii) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; (iv) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; (v) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; (vi) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania spłaty długu. Przepisy art. 226 ust. 4 UFP nakazują zawierać w WPF wykazy „przedsięwzięć”, którymi zgodnie z UFP są także umowy PPP.

cia zobowiązania wieloletniego. Banki udzielające finansowania partnerowi prywatnemu chcą mieć pewność, że – oprócz zabezpieczeń i odpowiednich klauzul umownych, które zapewnią im zwrot zainwestowanych środków (poprzez zabezpieczenia strumienia płatności na rzecz partnera prywatnego) – dany podmiot publiczny dysponuje środkami na realizację danej umowy, a także czy prawidłowo i realistycznie zabezpieczył planowane wartości z tytułu umowy PPP w okresie wieloletnim. Dlatego też, oczekiwanie formułowane przez partnerów prywatnych, co do przedstawienia szczegółowych danych finansowych (w tym odpowiednich uchwał budżetowych i projektów wieloletnich planów finansowych) jest istotnym elementem prowadzonego dialogu konkurencyjnego.

Ocena klasyfikacji transakcji do długu publicznego

Istotnym elementem, który podmioty publiczne często wskazują jako warunek brzegowy realizacji projektów w formule PPP, jest „neutralność transakcji z perspektywy długu publicznego”. W przypadku, gdy mówimy o jednostkach samorządu terytorialnego, kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza gdy gminy realizują szereg kosztownych inwestycji. Warto przypomnieć, że ustawa o finansach publicznych wprowadza tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, który – nie wchodząc tutaj w szczegóły – w taki sposób uzależnia ocenę zdolności kredytowej JST od osiągnięcia nadwyżki operacyjnej (ocena następuje na podstawie wzoru wskazanego w art. 243 UFP). Mówiąc w uproszczeniu, w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST nie

może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Taka konstrukcja w swoisty sposób „premiuje” klasyfikację danych wydatków, jako wydatków majątkowych, a zatem często podmioty publiczne oczekują od doradców, aby w taki sposób ukształtować transakcję, by umożliwić klasyfikację wydatków (np. elementów wynagrodzenia partnera prywatnego), jako tzw. „wydatków majątkowych” w rozumieniu przepisów UFP.

Kwestia ta jest skomplikowana, uzależniona od wielu czynników, takich jak: kto będzie inwestorem, kto będzie właścicielem obiektu, czy można wydzielić świadczenia realizowane w umowie PPP (także poprzez wyodrębnienie pewnych elementów w wynagrodzeniu partnera prywatnego), czy mamy do czynienia z usługą kompleksową, a także jakie skutki podatkowe (zwłaszcza w zakresie podatku VAT) wywoła przyjęta struktura. Analizy takie powinny być przeprowadzone na etapie przygotowawczym, a konkluzje powinny zostać skonsultowane z sektorem prywatnym. Przyjęte rozwiązania mogą mieć wpływ na ofertę składaną przez partnera prywatnego (np. rozwiązania w zakresie rozliczeń VAT).

Dialog techniczny

Z moich doświadczeń wynika także, że nawet jeśli strona publiczna przygotowuje koncepcję realizacji przedsięwzięcia (w tym oszacuje koszty projektu, zaproponuje wstępny podział ryzyka w tym przygotowuje model wynagrodzenia), warto skonsultować z partnerami prywatnymi podstawowe cele i założenia projektowe, np. poprzez przeprowadzenie dialogu technicznego (badania rynku).

Dialog techniczny został uregulowany przepisami art. 31a Ustawy PZP, jak w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań, którzy posiadają odpowiednie doświadczenie w realizacji (i finansowaniu) tego typu przedsięwzięć. W ramach dialogu mogą być organizowane spotkania indywidualne z podmiotami, które odpowiedzą na zaproszenie do udziału w dialogu technicznym. Podczas badania rynku warto przedstawić podstawowe założenia Projektu (jego zakres, szacunkową wartość zamówienia, pla-

nowaną strukturę finansowania, w tym gotowość do realizacji projektu bez udziałów środków unijnych) w celu poznania oczekiwań partnerów prywatnych i instytucji finansowych.

Informacje uzyskane podczas badania rynku powinny zostać uwzględnione przy ostatecznej strukturyzacji przedsięwzięcia i organizacji procesu pozyskania partnera prywatnego oraz finansowania, o ile w ocenie doradców (a także zamawiającego) ich zastosowanie zwiększy zainteresowanie realizacją przedsięwzięcia i będzie korzystne dla sektora publicznego.

Nie mniej istotna będzie ocena potencjalnego zainteresowania realizacją projektu na zasadach przedstawionych przez partnera prywatnego. Informacje te są ważne, aby podmiot publiczny (wraz z doradcami) opracowali warunki udziału w postępowaniu (które umożliwią zachowanie konkurencyjności postępowania i będą proporcjonalne do sytuacji rynkowej w danym sektorze), a także podział ryzyka. Często bowiem zamawiający oczekują przeniesienia całości ryzyka gospodarczego na partnera prywatnego, oczekując że nie będą musieli dokonywać żadnej dopłaty ze środków budżetowych. Czasem negatywna opinia doradców, zgodnie z którą doradcy wskazują, że realizacja projektu w modelu koncesyjnym nie będzie możliwa (np. ze względu na zbyt małą rentowność projektu lub nieprawidłowe ukształtowanie warunków brzegowych), powinna zostać potwierdzona jednoznacznym głosem rynku prywatnego (wyrażonego np. na etapie badania rynku).

Doświadczenia przy przygotowaniu dialogu konkurencyjnego, przygotowanie memorandum informacyjnego przez podmiot publiczny

Jak wynika z Analizy rynku PPP w latach 2008-2016¹³, w przypadku gdy podmioty publiczne decydują się na realizację przedsięwzięć na podstawie przepisów Prawa Zamówień Publicznych, w zdecydowanej większości przypadków decydują się prowadzić postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego (95%). Tryb dialogu konkurencyjnego umożli-

¹³ http://www.PPP.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_rynk_u_PPP_31_12_2016.pdf

wia ostateczne ukształtowanie warunków realizacji przedsięwzięcia na etapie dialogu prowadzonego z wykonawcami (por. art. 60a i nast. PZP). Ten tryb postępowania jest rekomendowany (także przez Komisję Europejską) w przypadku, gdy nie jest jeszcze ostatecznie przesądzona struktura prawna projektu dla skomplikowanych przedsięwzięć takich jak partnerstwo publiczno-prywatne¹⁴.

Dialog konkurencyjny daje szansę podmiotom publicznym na uzyskanie wszelkich niezbędnych informacji, które są konieczne, aby przygotować ostateczną dokumentację przetargową, a jednocześnie

umożliwia prowadzenie negocjacji z wykonawcami w sposób przejrzysty i z zachowaniem zasady równości. Jednakże, jak wynika z moich doświadczeń, aby w pełni skorzystać z zalet trybu dialogu konkurencyjnego, podmiot publiczny powinien dobrze przygotować się do przeprowadzenia dialogu i zapewnić sobie wsparcie w tych obszarach, które wymagają wiedzy specjalistycznej, a także przygotować i zaprezentować je uczestnikom dialogu (np. poprzez przyjęcie i przekazanie zainteresowanym podmiotom memorandum informacyjnego oraz regulaminu prowadzonego dialogu konkurencyjnego).

14 Por. EXPLANATORY NOTE – COMPETITIVE DIALOGUE – CLASSIC DIRECTIVE –CC/2005/04_rev 1 of 5.10.2005

Przykład praktyczny nr 3

Budowa i eksploatacja spalarni w Poznaniu

– badania gruntowe – ograniczenie ryzyka geologiczno – gruntowego

Dla przykładu, w projekcie poznańskim na etapie dialogu konkurencyjnego partnerzy prywatni zgłosili oczekiwanie co do nowych badań geologiczno – gruntowych. Doradcy techniczni we współpracy z miastem przygotowali projekt siatki odwiertów, a następnie – w ramach dialogu konkurencyjnego – projekt ten został przekazany do konsultacji partnerom prywatnym. Każdy z uczestników dialogu mógł w określonym terminie wskazać, czy propozycja lokalizacji odwiertów wskazana przez zamawiającego jest prawidłowa i wystarczająca dla złożenia oferty. Po zebraniu uwag od wykonawców miasto zleciło (na własny koszt) sporządzenie takiej analizy. Badania przekazano wszystkim partnerom prywatnym jeszcze na etapie dialogu konkurencyjnego w taki sposób, aby ich wyniki mogły zostać przyjęte dla wyceny ryzyka projektowego i budowlanego.

Memorandum Informacyjne

Z moich doświadczeń wynika, że w trakcie dialogu konkurencyjnego partnerzy prywatni oczekują od zamawiających przedstawienia bardzo szczegółowych danych i informacji mających wpływ na wycenę ofert. W zależności od rodzaju projektu PPP partnerzy prywatni oczekiwali szczegółowych danych dot. inwentaryzacji i oceny stanu technicznego dróg, przeprowadzenie audytu energetycznego szkół, będących podstawą złożenia ofert w zakresie oszczędności energetycznej, czy przeprowadzenia szczegółowych badań geologicznych nieruchomości przy projektach spalarniowych.

Warto rozważyć zebranie wszystkich danych kluczowych dla przedsięwzięcia i przekazanie go partnerom prywatnym wraz zaproszeniem do dialogu konkurencyjnego. Dokument taki zawiera podsumowanie kluczowych informacji dot. przedsięwzięcia, które mogą być kluczowe dla projektu oraz złożenia

ofert, zawiera charakterystykę otoczenia projektu, a także wskazuje opis potrzeb i wymogów podmiotu publicznego. Zazwyczaj oprócz szczegółowego opisu przedsięwzięcia, wstępnych szacunków dotyczących wartości nakładów inwestycyjnych czy operacyjnych, podmiot publiczny zawiera w takim dokumencie opis nieruchomości (wraz ze szczegółowymi danymi dot. np. stanu prawnego, technicznego danej działki), technologii, która miałaby być preferowana przez zamawiającego (element ten był istotny na przykład w projekcie poznańskiej spalarni), zakładanej struktury prawnej i finansowej projektu, a także harmonogram prowadzonego postępowania). Doradcy, wspierają podmiot publiczny w odpowiednim opracowaniu i przygotowaniu danych, które będą przydatne dla partnerów prywatnych, w szczególności dla przygotowania i wyceny oferty.

Rolą doradcy jest przekonanie podmiotu publicznego, że wystąpienie i pozyskanie interpretacji podatkowej (np. w zakresie podatku VAT czy podatku

od nieruchomości) na etapie dialogu konkurencyjnego jest istotne, aby zminimalizować istotne ryzyka projektowe, a tym samym uzyskać korzystniejszą

oferę w danym postępowaniu lub nie ryzykować koniecznością jego unieważnienia, gdy nie zostanie złożona żadna oferta.

Przykład praktyczny nr 4 **Identyfikacja ryzyka podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług**

Co do zasady, we wszystkich projektach, w których doradzałam (zarówno po stronie publicznej i prywatnej), jednym z istotniejszych elementów dialogu konkurencyjnego były kwestie rozliczeń podatkowych. Szczególnego znaczenia nabierał podatek od towarów i usług oraz także podatek od nieruchomości.

Zgodnie z art. 14s Ordynacji podatkowej ustawa przewiduje możliwość wystąpienia z wnioskiem o indywidualną interpretację podatkową przez zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.) (w zakresie mającym wpływ na sposób obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym). Ochronę wynikającą z takiej interpretacji stosuje się odpowiednio do podmiotu realizującego zamówienie. W wielu postępowaniach podmioty publiczne przygotowują takie wystąpienie z prośbą o potwierdzenie, np. prawidłowej stawki VAT na dany rodzaj usługi lub potwierdzający przyjęty przez strony sposób rozliczenia podatkowego.

Jeśli zamawiający nie zdecydują się na pozyskanie interpretacji przed złożeniem ofert to mogą także – aby zachować zasadę równości przy ocenie ofert – wprowadzić pewną stawkę referencyjną (którą partnerzy prywatni zastosują wyłącznie na etapie składania ofert), a potem, po uzyskaniu wiążącego stanowiska organu podatkowego, umowa przewiduje możliwość zmiany i dostosowania stawki VAT, o ile zajdzie taka potrzeba. Rozwiązanie takie zostało zarekomendowane i zastosowane w Poznaniu¹⁵.

Co ciekawe, w przypadku realizacji projektu gdańskiego PPP, zamawiający nie zdecydował się na określenie referencyjnej stawki podatkowej w zakresie podatku VAT. Ze względu na różnice w zakresie stawki podatkowej w ofertach złożonych w tym postępowaniu, przegrany oferent zaskarżył wyniki postępowania, a sprawa stanie się przedmiotem rozstrzygnięcia KIO.

Zwracam uwagę, że ze względu na cytowaną treść przepisu Ordynacji podatkowej, w obecnym stanie prawnym, podmioty publiczne realizujące postępowania w trybie koncesyjnym (tu tzw. „koncesjodawcy”) nie mają podstawy prawnej, aby występować z wnioskiem o interpretację podatkową na podstawie art. 14s Ordynacji podatkowej, a zamawiający (oraz partner prywatny) mogą wystąpić wyłącznie o wydanie interpretacji indywidualnej.

Przykład 5: **Podatek od nieruchomości - identyfikacja ryzyka podatkowego**

Ze względu na nieprecyzyjne przepisy ustawy o drogach publicznych, w przypadku projektu dot. przebudowy dróg publicznych w województwie dolnośląskim, na etapie dialogu konkurencyjnego, zostało zidentyfikowane ryzyko w zakresie podatku od nieruchomości. W tym projekcie ryzyko podatkowe – w całym okresie umowy PPP - było istotne, bowiem drogi będące przedmiotem przedsięwzięcia (których zarządcą było Województwo Dolnośląskie) przebiegają przez kilkadziesiąt gmin. W tym przypadku każdy wójt czy burmistrz danej gminy mógł samodzielnie interpretować przepisy podatkowe i jako organ podatkowy zastosować własną interpretację w zakresie tego podatku lokalnego.

Rozwiązaniem rekomendowanym przez partnerów prywatnych biorących udział w dialogu konkurencyjnym było jednoznaczne przejęcie ryzyka podatkowego przez podmiot publiczny, który umownie zobowiązał się, że gdyby partner prywatny został zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości,

¹⁵ W interpretacji z dnia 17 grudnia 2012 r., sygn. ILPP1/443-867/12-5/NS, Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu potwierdził prawidłowość stanowiska podatnika, uznając że w tym projekcie PPP mamy do czynienia z usługą kompleksową, w której Partner Prywatny powinien zastosować obniżoną stawkę VAT.

taka kwota zostanie mu zwrócona. Rozwiązanie to zostało zaakceptowane przez stronę publiczną, a odpowiednie postanowienia umowne zostały włączone do projektu umowy na etapie dialogu konkurencyjnego.

Ryzyko podatku od nieruchomości pojawiło się także jako jedno z głównych obszarów problemowych w projekcie warszawskich przejść podziemnych. Postępowanie to było prowadzone przez ZDM dwukrotnie w formule koncesji na roboty budowlane (bez dopłat ze strony budżetu miasta). Pierwsze postępowanie zakończyło się unieważnieniem – nie wpłynęła żadna ważna oferta. Drugie postępowanie także zakończyło się unieważnieniem ze względu na brak złożonych ofert. Zgodnie z oczekiwaniami ZDM, partner prywatny miał przebudować i zarządzać przejściami podziemnymi leżącymi (według oświadczeń strony publicznej) w pasie dróg publicznych, których zarządcą (i trwałym zarządcą) był Zarząd Dróg Miejskich.

Istotny problem prawny dotyczył tego, czy partner prywatny, który dzierżawiłby przejścia podziemne od ZDM (trwałego zarządcy nieruchomości) na podstawie umowy dzierżawy byłby zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości. W przypadku przejść podziemnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi mamy do czynienia z podatkiem od budowli. Ze względu na wartość takiego podatku (2% wartości budowli rocznie) i długoterminowy charakter umowy (25 lat) kwestia ta w przedmiotowym projekcie miała istotne znaczenie. Rozbieżne orzecznictwo sądowe¹⁶, wątpliwości na tle doktryny oraz istotne ryzyko zmiany podejścia organu podatkowego (które mogło się zmienić w całym okresie umowy) istotnie wzmacniało ryzyko prawne związane z prawidłową wyceną tego projektu.

Perspektywa sektora prywatnego – harmonogram prowadzenia dialogu i przewidywalność podmiotu publicznego

Ze względu na specyfikę projektów PPP, podmioty publiczne wymagają od partnerów prywatnych wykazania doświadczeń w zakresie budowy, finansowania i utrzymania inwestycji o skali podobnej do tej, która jest objęta postępowaniem PPP. Aby spełnić wymogi sformułowane przez podmioty publiczne, partnerzy prywatni posługują się potencjałem podmiotów trzecich, często spółek z grupy, które doświadczenia zdobyły przy realizacji podobnych projektów w Europie i na świecie.

Stąd też niezwykle ważne dla dobrego i efektywnego przygotowania i przeprowadzenia dialogu konkurencyjnego jest przedstawienie partnerom prywatnym harmonogramu postępowania (także konkretnych rund dialogu). Równie istotne znaczenie ma wyznaczanie odpowiednio długich terminów na analizę dokumentacji czy zgłoszenie uwag do kolejnych wersji umowy.

Podmioty publiczne powinny także uwzględnić czas niezbędny na przetłumaczenie kolejnych wersji dokumentacji i uzgodnienie stanowisk negocjacyjnych przez wykonawców, często działających w międzynarodowym środowisku, w tym instytucji finansowych, czy takie rozplanowanie tematu rund dialogu, aby uwzględnić czas niezbędny na tłumaczenie treści dialogu jego uczestnikom.

Nie bez znaczenia jest także wyznaczenie odpowiedniego czasu na złożenie ofert, zwłaszcza jeśli zamawiający wymagają od partnerów prywatnych, aby wraz z ofertą przygotowali szczegółowe modele finansowe przedsięwzięcia lub złożyli oświadczenia o zapewnieniu finansowania danego projektu. Zbyt rygorystyczne podchodzenie przez stronę publiczną do wyznaczania terminów złożenia ofert lub nieprzedłużenia takich terminów, w przypadku uzasadnionych wniosków strony prywatnej, może zakończyć się tym, że żaden oferent nie złoży oferty lub złożone oferty będą przekraczać budżet zamawiającego przeznaczony na realizację danego przedsięwzięcia.

Bankowalność projektu

Korzystnym rozwiązaniem jest umożliwienie instytucjom finansującym wzięcie udziału w dialogu

¹⁶ Dla przykładu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II FSK 487/15) NSA orzekł, że podatnikiem podatku od nieruchomości z tytułu gruntów Skarbu Państwa, oddanych w dzierżawę podmiotowi trzeciemu przez ich trwałego zarządcę – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jest ich dzierżawca (a nie GDDKiA).

konkurencyjnym. Podmiot Publiczny powinien mieć świadomość, że banki pełnią bardzo istotną rolę na etapie identyfikacji ryzyka w danym projekcie, wskazując te postanowienia, które mogą zagrozić płynności spłaty finansowania, w szczególności są to wysokość i zasady kar umownych, zasady rozliczenia transakcji w przypadku jej przedterminowego rozwiązania, wskazanie, czy wszystkie ryzyka są odpowiednio alokowane. Dla przykładu można także wskazać że ryzyko zmiany prawa (rozumiane np. w taki sposób, że po złożeniu oferty, nastąpi zmiana prawa skutkująca koniecznością dokonania wzrostu nakładów inwestycyjnych lub kosztów operacyjnych, których strony nie mogły przewidzieć w dacie zawarcia umowy, zasady podziału ryzyka w tym zakresie powinny jasno wyznaczać granicę odpowiedzialności strony prywatnej. Strona prywatna (i banki) będzie zazwyczaj oczekiwać, że ryzyko zmiany prawa zostanie przypisane stronie publicznej.

Jednym z najistotniejszych obszarów, na które zwracają uwagę banki, są wysokość i zasady naliczania kar umownych na poszczególnych etapach realizacji projektu. Banki, a w ślad za nimi partnerzy prywatni będą dążyć do wprowadzenia limitów odpowiedzialności z tytułu naruszeń umowy PPP (a więc naruszeń w okresie eksploatacji). Sytuacja jest dość skomplikowana, bowiem – w modelach PPP, w których płatność wynagrodzenia rozpoczyna się dopiero po zakończeniu fazy inwestycyjnej, banki nie chcą akceptować sytuacji, gdy kary umowne (pominięcia wynagrodzenia) – np. za brak dostępności lub inne naruszenia standardów świadczenia usług – skutkują ryzykiem spłaty części finansowania (przeznaczonego na nakłady inwestycyjne, które zostały już oddane do użytkowania). W trakcie dialogu konkurencyjnego identyfikacja przypadków naruszeń umowy, wysokości i sposobu naliczania kar umownych jest zawsze jednym z kluczowych obszarów. Inną kwestią, na którą banki (a w ślad za nimi partnerzy prywatni) zwracają szczególną uwagę, są zasady rozliczenia umowy w przypadku jej przedter-

minowego rozwiązania (np. na wypadek siły wyższej, czy z przyczyn leżących po stronie partnera prywatnego). Nie można zapominać, że bank, który zainwestował swoje środki finansowe będzie (co oczywiste) dążył do wprowadzenia zapewnień, że środki te zostaną zwrócone (w całości) w taki sposób, aby bank nie ponosił ryzyka w tym zakresie.

Oczekiwania w tym zakresie często rozmiągają się, bowiem strona publiczna – mając także zasady EUROSTAT związane z klasyfikacją projektów do długu publicznego - nie chce wprowadzać takich rozwiązań, których zastosowanie i wprowadzenie mogłoby zagrozić prawidłowemu ujęciu transakcji PPP poza długiem publicznym. Dlatego wypracowanie kompromisowych rozwiązań jest czasochłonne i wymaga dobrego zrozumienia celów, ale i ograniczeń prawnych obu stron transakcji.

Umowa bezpośrednia

Często banki oczekują zawarcia tak zwanych umów bezpośrednich, które będą uwzględniać interes instytucji finansowej, która – od strony formalnej – nie jest stroną Umowy PPP. Obecnie przepisy nie regulują kwestii związanych z treścią takiej umowy, jednakże praktyka realizacji projektów PPP w Polsce wypracowała pewne standardy w tym zakresie, które pozwalają na wskazanie głównych obszarów wymagających uregulowania w takiej umowie. Zazwyczaj w umowie bezpośredniej podmiot publiczny i partner prywatny zobowiązują się do współdziałania przy realizacji projektu PPP, m.in. poprzez wyznaczenie odpowiedniej ścieżki działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykonywaniu umowy, wyznaczeniu okresu naprawczego, a nawet – w sytuacjach kryzysowych - czasowego przejścia wykonywania całości lub części umowy PPP. Projekt zawierający główne postanowienia umowy bezpośredniej jest zazwyczaj dołączany do dokumentacji kontraktowej i jest przedmiotem dialogu konkurencyjnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu, bank ma możliwość zgłoszenia uwag do projektu jeszcze na etapie dialogu konkurencyjnego.

Magdalena Zabłocka, jest radcą prawnym, współpracuje z Kancelarią Domański Zakrzewski Palinka jest członkiem Praktyki Infrastruktura i Energetyka. Specjalizuje się w doradztwie przy realizacji projektów PPP, zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego.

4.1. Podsumowanie wiosennej edycji szkoleń regionalnych w ramach projektu Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Anna Wiktorczyk-Nadolna

Cykl szkoleń regionalnych to pierwsze z zadań w ramach projektu „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce”. Te dwudniowe spotkania w zakresie PPP skierowane są do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i jednostek podległych, a za ich organizację odpowiedzialne jest konsorcjum Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich we współpracy z Ministerstwem Rozwoju. Celem szkoleń jest przybliżenie tematyki i procedur partnerstwa publiczno-prywatnego osobom, mającym w tym zakresie niewielkie doświadczenie. Cykl 16 szkoleń, po jednym w każdym województwie, odbywa się w dwóch turach – wiosennej i jesiennej.

Każde szkolenie to 2 dni wyętej pracy, podczas których uczestnikom przekazywane są zasady realizacji przedsięwzięć w formule PPP. W programie zawarto m.in. szczegółowe omówienie istoty PPP, źródeł prawa i przykładów polskiego rynku PPP. Uczestnicy zapoznają się z całą procedurą – od wyboru źródeł finansowania projektu PPP, analizę przedrealizacyjną, przez wybór partnera prywatnego aż do etapu umowy ze stroną prywatną, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień praktycznych.

Prowadzenie szkoleń powierzono trenerom z wieloletnim doświadczeniem praktycznym w dziedzinie PPP w Polsce. Spojrzenie praktyka, który zrealizował różne przedsięwzięcia w tej formule, jest szczególnie cenne dla uczestników, którzy zapoznają się z doświadczeniami, zastosowanymi rozwiązaniami i mogą wspólnie przeanalizować to, jakich błędów się wystrzegać. Organizatorzy szkoleń kładą szczególny nacisk na praktyczne aspekty interesujące dla pracowników sektora samorządowego, starając się „odczarować” formułę PPP z mitów i niedomówień, które wokół niej narosły.

Program drugiego dnia szkolenia zawiera również czas na indywidualne konsultacje z ekspertami, z czego część uczestników chętnie korzysta, omawiając pomysły swoich jednostek na projekty w formule PPP.

Aby umożliwić udział w szkoleniu możliwie większej liczbie osób, w ramach projektu organizatorzy pokrywają koszty udziału, materiałów szkoleniowych, wyżywienia i noclegu, zaś uczestnicy opłacają jedynie koszt dojazdu na miejsce szkolenia.

Do udziału w szkoleniu zapraszane są osoby zainteresowane tematyką PPP w jednostkach samorządu terytorialnego i jednostkach podległych, w tym w szczególności decydenci, osoby zajmujące się inwestycjami, pozyskiwaniem środków unijnych, zamówień publicznych, obsługi prawnej oraz wszystkich wydziałów zainteresowanych inwestycjami w formule PPP.

Intensywne przygotowania do realizacji cyklu szkoleń regionalnych, w ramach których przygotowano całość obszernego materiału szkoleniowego wraz z informacjami Ministerstwa Rozwoju oraz zestaw dokumentów wypełnianych przez uczestników, trwały od lutego do kwietnia 2017.

Szkolenia prowadził doświadczony zespół trenerki w składzie: Magdalena Wojciechowska – trener ds. uwarunkowań prawnych PPP, Bartosz Korbus – trener ds. wymiaru finansowego PPP oraz Ryszard Grobelny – ekspert, praktyk samorządowy.

W siedmiu dotychczas przeprowadzonych szkoleniach udział wzięło 328 osób, w tym ponad 55% kobiet, reprezentujących 152 instytucje z całej Polski. Co prawda co do zasady spotkania mają charakter regionalny, aby ułatwić dojazd zainteresowanym uczestnikom, jednak dość często zdarzali się uczestnicy z odległych nawet regionów, którym odpowiadał wcześniejszy termin danego szkolenia. Każde spotka-

nie gromadziło wójtów, skarbników, osoby merytorycznie zajmujące się inwestycjami, prawników, specjalistów zamówień publicznych, dyrektorów szpitali, prezesów spółek komunalnych i innych.

Materiały szkoleniowe zostały przygotowane dla uczestników w formie drukowanej broszury, w której zawarto wszystkie slajdy omawiane podczas spotkań. Wysoki stopień szczegółowości materiałów to celowa decyzja organizatorów – umożliwi to uczestnikom powrót do dokładnych informacji już po zakończeniu szkolenia lub będzie podstawą do dzielenia się zdobytą wiedzą z innymi pracownikami jednostki.

Merytoryka szkolenia i jakość pracy zespołu trenerskiego zostały przez uczestników szkoleń wysoko ocenione. Mimo dużej objętości materiałów i stopnia skomplikowania tematyki PPP, spotkania przyczyniły się do znaczącego podniesienia kompetencji i wiedzy uczestników w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – w testach wiedzy przeprowadzonych pod koniec każdego szkolenia uczestnicy uzyskiwali wyniki o ponad 50% wyższe niż w testach na rozpoczęcie spotkania.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wielokrotnie zdarzało się, że jeden pracownik danej instytucji, który uczestniczył w szkoleniu regionalnym, zachęcił do udziału w kolejnych takich spotkaniach inne osoby zainteresowane tą tematyką w swojej jednostce. Takie modelowe podejście umożliwia tworzenie i rozwój kompetencji zespołów ds. partnerstwa publiczno-prywatnego w danym urzędzie, a w konsekwencji sprawne przygotowywanie poszczególnych projektów w formule PPP.

Cykl szkoleń otworzyło spotkanie w Rzeszowie, w którym wzięło udział 50 osób, reprezentujących urzędy miast i gmin, podkarpacki urząd marszałkowski oraz jednostki podległe JST.

Szkolenie w Rzeszowie, 8-9 maja 2017, hotel Hetman, 50 uczestników.

Uczestników powitał w imieniu organizatorów p. Robert Choma, prezydent Przemyśla i członek zarządu Związku Miast Polskich (ZMP), podkreślając znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego w planowaniu inwestycji w JST oraz aktywną rolę Związku Miast Polskich i współpracę z resortem rozwoju w tym zakresie. P. Beata Matejczuk, główny specjalista w Departamencie PPP Ministerstwa Rozwoju, przedstawiła założenia realizacji samego projektu oraz Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie PPP, a w drugim dniu szkolenia p. dr Marcin Jędrasik, naczelnik w tym samym departamen-

cie, przedstawił przygotowane przez EPEC narzędzie oceny stanu przygotowania projektu PPP. Pozostały czas szkolenia to intensywny przekaz praktycznej wiedzy dotyczącej różnych aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego: od idei i zasadności stosowania tej formuły, poprzez uwarunkowania prawne i finansowe, do samej procedury wyboru partnera prywatnego i realizacji umowy.

Agenda każdego szkolenia kształtowała się co do zasady podobnie. Ze względu na intensywność cyklu szkoleniowego, zmieniały się osoby reprezentujące Ministerstwo Rozwoju w obu dniach spotkania. Tym, co definiowało specyfikę każdego spotkania, był zakres zainteresowań danej grupy uczestników i zadawane podczas sesji pytania. Dla przykładu, uczestników pierwszego spotkania najbardziej interesowały zagadnienia wpływu formuły PPP na zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego, szkolenie w Gdańsku to pytania o zarządzanie projektem, a grupę opolską najbardziej interesowała tematyka związana z możliwością realizacji przedsięwzięć z obszaru ochrony zdrowia oraz dróg publicznych.

W przypadku szkolenia w Gdańsku, w roli eksperta samorządowego i praktyka wystąpił p. Jacek Karnowski, prezydent Sopotu i członek zarządu Związku Miast Polskich, który w ciekawy sposób opowiedział zgromadzonym o swoich doświadczeniach w realizacji takich inwestycji jak Centrum Haffnera czy dworzec kolejowy Sopot, podkreślając znaczenie konsultacji społecznych podczas całego procesu.

Spotkanie we Wrocławiu otworzył p. Witold Stownik, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju, który przybliżył uczestnikom stan przygotowań do przyjęcia Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego oraz działania rządu w zakresie PPP.

Szkolenia regionalne cieszą się rosnącą popularnością, a osoby zainteresowane mogą dokonywać rejestracji poprzez formularz on-line dostępny na stronie internetowej projektu www.ppp.gov.pl. Od czerwca 2017 możliwe jest zgłaszanie się na jesienną rundę szkoleń regionalnych.

Mimo, że z powodu niewystarczającej liczby zgłoszonych osób odwołano zaplanowane na 22-23 maja 2017 szkolenie w Olsztynie, to jednak z uwagi na duże zainteresowanie szkoleniami w innych regionach i ich wysokie oceny wśród uczestników, pod koniec października zaplanowano dodatkowe szkolenie, którego lokalizacja będzie podana w późniejszym terminie.

5.1. Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Dobre praktyki samorządu

Mariusz Strawiński

Możliwość realizacji zadań publicznych we współpracy z partnerem prywatnym w sektorze wodno-kanalizacyjnym

W związku ze zwiększającym się obszarem aktywności ludzkiej, działalności zwłaszcza w zakresie takich dziedzin jak gospodarka i nauka, administracja publiczna staje przed coraz bardziej złożonymi zadaniami. Szczególna rola przypada tutaj wspólnotom lokalnym – samorządowi terytorialnemu. To właśnie samorządowi przekazywana jest odpowiedzialność za coraz szerszy zakres realizacji zadań publicznych, wśród których kluczowe miejsce zajmuje świadczenie usług użyteczności publicznej. Pojęcie usług użyteczności publicznej pojawia się w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827). Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

W prawie wspólnotowym nie spotykamy się z jednolitą definicją usług użyteczności publicznej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską postuluje się terminem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i zaznacza, że usługi te zajmują szczególne miejsce wśród wspólnych wartości Unii Europejskiej i posiadają szczególne znaczenie dla wspierania spójności społeczno-gospodarczej. Powiązane są z usługami świadczonymi na podstawie praw wyłącznych lub praw

specjalnych i skierowane są do określonej grupy członków danej społeczności lub do ogółu wybranej populacji. Szczególnemu wyróżnieniu na potrzeby niniejszej publikacji można poddać usługi, w wyniku których wszyscy mieszkańcy uzyskują dostęp do usług (co oznacza, że mają przez podmiot publiczny zapewnioną możliwość korzystania, ale nie muszą z nich korzystać) takich, jak usługi dotyczące sektora związanego z gospodarką wodno-kanalizacyjną.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw, dotyczących wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych stanowi zadanie własne gminy. Jednakże za zadaniami ustawowo wyznaczonymi dla jednostek samorządu terytorialnego, nie zawsze zabezpieczane są z budżetu państwa środki finansowe w ogóle bądź adekwatne do wielkości powierzonych do realizacji czynności. Władze wspólnot lokalnych, chcąc sprostać wymaganiom zawartym w regulacjach, dotyczących ochrony środowiska w dziedzinie gospodarki odpadami stałymi, zachowania jakości wody pitnej i prawidłowej gospodarki ściekowej, zwłaszcza gdy dysponują one przestarzałą infrastrukturą techniczną lub muszą ją dopiero stworzyć, zmuszone są niejednokrotnie zwiększać swój deficyt budżetowy, a w konsekwencji - dług publiczny.

Narastanie zobowiązań finansowych sektora finansów publicznych, w tym szczególnie samorządu może skutkować w myśl obowiązujących przepisów, regulujących zarządzanie długiem publicznym, niemożnością pozyskania nowych środków inwestycyjnych ze źródeł zwrotnych, takich jak kredyty, pożyczki czy obligacje. Zjawisko to jest szczególnie niekomfortowe dla samorządów, w przypadku gdy powodowałoby brak perspektywy pozyskania środków, zapewniających możliwość

wykazania się dysponowaniem tzw. wkładem własnym i skutkowało niemożnością uzyskania funduszy zarezerwowanych dla Polski w budżecie unijnym.

Wymienione procesy powinny skłonić władze lokalne do poszukiwania nowych źródeł finansowania ich działalności. Lokalna polityka w tym zakresie, określana przez prawo ustrojowe i ustawowe zadania samorządu oraz poprzez wolę wyborców jest realizowana poprzez wyznaczone przez władze wspólnoty działania, to jest instrumenty realizacji polityki lokalnej. Instrumenty realizacji polityki lokalnej określone są zarówno przez prawo, które ustala zakres i metody działania władzy publicznej zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i przez założenia będące pochodną przyzwolenia społeczeństwa. Innymi słowy, samorząd może realizować swoje cele jedynie takimi metodami jakie są przewidziane prawem, a jednocześnie są akceptowane przez społeczeństwo. W omawianym przypadku, dotyczącym pozyskania środków na realizację lokalnej polityki związanej z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie spraw, dotyczących wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, rozwiązaniem jest współpraca z sektorem prywatnym, dysponującym zasobami kapitałowymi przeznaczonymi między innymi na nowe inwestycje.

Możliwość realizacji zadań publicznych we współpracy z sektorem prywatnym jest przedmiotem zainteresowania zarówno administracji publicznej i kierujących nią polityków, jak i sektora prywatnego. Strona publiczna upatruje w koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, niezależnie od podstawy prawnej nawiązania tego typu współpracy, źródeł kapitału pomocnego w realizacji zadań inwestycyjnych i świadczenia usług. Strona prywatna natomiast jest zainteresowana wypracowaniem nowej formuły bądź wprost pozyskaniem możliwości sprzedaży swoich usług, towarów i posiadanych umiejętności. Szansa nawiązania współpracy skierowanej na zaspokajanie potrzeb publicznych we współpracy z sektorem prywatnym może być szczególnie interesująca, gdy zaobserwuje się zjawiska związane z zawirowaniami na rynkach finansowych i rosnącym długiem publicznym. Poprawnie skonstruowana współpraca w modelu partnerstwa publiczno - prywatnego (w tym przedsięwzięcia realizowane na podstawie obecnie i poprzednio obowiązującej ustawy o koncesji, zaliczanej do przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w szerokim znaczeniu) umożliwia władzy publicznej powierzenie części ciężących na podmiotach publicznych obowiązków prywatnym przedsiębiorcom, a stronie prywatnej

w zamian za zaangażowanie w proces inwestycyjny i usługi świadczone na rzecz obywateli pozwala liczyć na stabilne dochody mogące pochodzić zarówno z budżetu publicznego, jak i bezpośrednio od użytkowników usług publicznych.

Oczywiście, o ile podstawowym motywem zaangażowania się w partnerstwo publiczno-prywatne przez podmiot publiczny jest zapewnienie obywatelom najwyższego standardu usług użyteczności publicznej czy też świadczenie ich w najbardziej wydajny ekonomicznie i celowy sposób, o tyle motywem zaangażowania się w dany projekt przez partnera prywatnego jest spodziewany zysk. Przy czym koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez podmioty publiczne i sektor prywatny nie jest procesem tak złożonym, jak mogłoby się wydawać. Najkrócej rzecz ujmując współpraca oparta powinna być na zasadzie zrównoważenia korzyści podmiotu publicznego (co za tym idzie odbiorcy usługi świadczonej przez sektor publiczny) i partnera prywatnego. Stąd też władze podmiotów publicznych, zastanawiając się nad sposobem wykorzystania potencjału i zasobów sektora prywatnego w interesie publicznym, powinny mieć na względzie, że najczęściej skłonny jest on do zaangażowania się przedsięwzięcie, którego skutkiem jest obopólna korzyść partnerów, obejmująca również jego godziwe wynagrodzenie.

Partnerstwo publiczno-prywatne dosyć często jest związane jedynie z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Takie założenie nie całkiem wyjaśnia istotę współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i dlatego warto przyjąć, że jest to instrument sprawnego wywiązywania się przez administrację publiczną z powierzonych jej zadań, w tym świadczenia usług użyteczności publicznej we współpracy z partnerem prywatnym, a sama budowa lub modernizacja infrastruktury (przykładowo sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej) jest jedynie następstwem lub warunkiem sprawnego wykonywania określonych zadań stawianych do realizacji władzom lokalnym. Celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem, co do zasady, sprawne i efektywne wywiązywanie się z zadań publicznych, a nie budowa infrastruktury jako takiej. Warianty współpracy w formule partnerstwa publiczno - prywatnego są narzędziem władzy publicznej, za pomocą którego mogą wywiązać się ze spoczywających na nich z mocy prawa i zobowiązań politycznych, obowiązków wobec społeczeństwa.

Powyższe uwagi w przypadku sektora wodno-kanalizacyjnego są o tyle istotne, że zgodnie z obowiązującym polskim porządkiem prawnym obowiązuje zasada

rozdziatu odpowiedzialności i zadań między gminą oraz przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. To gmina jest odpowiedzialna za zapewnienie mieszkańcom wspólnoty zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, niezależnie od tego czy utworzy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, czy też powierzy obowiązki w tym zakresie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, należącemu do innego podmiotu na zasadach przewidzianych we wzmiankowanej ustawie o gospodarce komunalnej. Samorząd gminny postawiony zostaje w roli regulatora rynku w sektorze wodno-kanalizacyjnym i to do niego należy realizacja zadań ustawowych.

Współpraca partnerów w sektorze wodno-kanalizacyjnym

W krajach członkowskich Unii Europejskiej za sprawą liberalizacji rynku usług użyteczności publicznej, a także prywatyzacji podmiotów, działających na rynku tych usług, wykształciły się warunki do rozwoju operatorów prywatnych (często ponadnarodowych przedsiębiorstw), gotowych przejąć od władz publicznych, choćby część zadań związanych z dostarczaniem obywatelom usług, świadczonych do tej pory w ramach tradycyjnych form działania administracji publicznej. W ostatnich latach także w Polsce można zaobserwować nasilenie współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, szczególnie w zakresie rozwoju infrastruktury i usług w dziedzinie transportu i ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami stałymi, zachowania jakości wody pitnej i prawidłowej gospodarki ściekowej.

Dokonując oceny projektów realizowanych bądź przygotowywanych obecnie do realizacji w sektorze wodno-kanalizacyjnym, zauważyć można rosnący udział takich realizacji w rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Nie można już powtórzyć wniosku, jaki pojawił się w Raporcie samorządowym PPP – wydaniu specjalnym Forum PPP nr 2 (15) z 2011r., mówiącym o tym, że pewne zaskoczenie stanowi niewielka ilość postępowań z szeroko rozumianego sektora użyteczności publicznej, która wiąże się ze stałym strumieniem dochodów (energetyka, gospodarka odpadami, systemy wodno-kanalizacyjne). Najnowsze badanie przeprowadzone przez Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz Ministerstwo Rozwoju (publikacja Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016 r.) ukazuje zainteresowanie podmiotów publicznych, realizacją zadań w sektorze wodno-kanalizacyjnym w formule part-

nerstwa publiczno-prywatnego (koncesji). W raporcie podkreślono, że badając rozmiar rynku partnerstwa publiczno-prywatnego, należy wystrzegać się przyjmowania założenia, iż liczba wszczętych postępowań jest równa liczbie konkretnych przedsięwzięć, przygotowanych przez podmioty publiczne na tyle, by mogły stać się one przedmiotem postępowania na wybór partnera prywatnego lub koncesjonariusza. W cytowanej publikacji wskazano, że największym zainteresowaniem podmiotów publicznych cieszyły się przedsięwzięcia z zakresu sportu i turystyki, jednak skuteczność wszystkich wszczętych postępowań w odniesieniu do zawartych umów w tym sektorze jest relatywnie niska. O wiele większą skuteczność odnotowano w takich sektorach usług użyteczności publicznej, jak telekomunikacja, efektywność energetyczna, czy też omawiana gospodarka wodno-kanalizacyjna. Podmioty publiczne były szczególnie skłonne wdrażać kilkakrotnie procedurę wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza m.in. w obszarach gospodarki wodno-kanalizacyjnej i energetyki. Dla udowodnienia tej tezy, podałbym następujący przykład. Pomimo nieskutecznie zakończonego pierwszego postępowania partnerstwa publiczno-prywatnego, toczonego się w 2016 r. w sprawie realizacji przedsięwzięcia pn. Budowa i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną na terenie Gminy Karczew, gmina Karczew nie zrezygnowała z zamiaru wybudowania własnej oczyszczalni ścieków. W tym celu w maju 2017 r. ogłoszono drugie postępowanie - ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane – mające na celu wyłonienie partnera prywatnego, którego zadaniem będzie realizacja wspomnianego przedsięwzięcia.

Odnosnie czasu obowiązywania umów zawartych w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Analizie rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016 r. zwrócono uwagę na dużą rozpiętość w okresach, na jakie zawierano umowy. Najkrótszy okres obowiązywania umowy w sektorze wodno-kanalizacyjnym wynosił 6 miesięcy, podczas gdy najdłuższe kontrakty wyniosły 396 miesięcy.

Obraz partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze wodno-kanalizacyjnym można analizować, korzystając z baz publikowanych przez Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Jedną z nich jest baza projektów z zawartymi umowami (dalej w tekście określana także jako baza), zawierająca zarówno umowy znajdujące się w fazie zarządzania, jak i umowy zrealizowane (przykładowo: projekt gminy Kiszkowo, w którym przedmiotem koncesji jest świadczenie przez koncesjonariusza usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego od-

prowadzenia ścieków na terenie gminy Kiszkowo lub projekt gminy Smołdzino, zakładający że przedmiotem koncesji jest świadczenie usług w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Smołdzino oraz zarządzanie i utrzymanie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, w tym dokonywanie remontów i ulepszeń). Baza przedstawia zidentyfikowane przez Ministerstwo Rozwoju umowy jakie zawarto w Polsce od czasu wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z grudnia 2008 r. oraz uchylonej już ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi z 2009 r. i ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi z 2016 r. Przedmiotowa baza umożliwia filtrowanie i generowanie raportów według dostępnych kryteriów, takich jak lokalizacja projektu, sektor, którego dotyczy przedsięwzięcie, stan realizacji projektu, model wynagradzania partnera prywatnego, podstawa prawna wyboru partnera prywatnego.

Baza zamierzeń inwestycyjnych publikowana przez Platformę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej w tekście określana także jako baza zamierzeń), zawiera zweryfikowaną listę zamierzeń inwestycyjnych partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce znanych Ministerstwu Rozwoju. Są to przedsięwzięcia oficjalnie ogłoszone oraz planowane do uruchomienia w najbliższym czasie. Przyjęto m.in. następujące opisy związane z zamierzeniem: pomysł projektu do realizacji, udział na analizy przedrealizacyjne, poszukiwanie doradcy. Na zainteresowanie stron partnerstwa publiczno-prywatnego danym sektorem realizacji zadań publicznych (w tym sektorem gospodarki wodno-kanalizacyjnej) wpływa powodzenie zbliżonych przedsięwzięć. Ukończone z sukcesem projekty zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, stanowią niewątpliwie skuteczną zachętę dla podmiotów publicznych do podjęcia się realizacji powierzonych im zadań właśnie w tym trybie. Ciekawym przykładem zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest postępowanie w sprawie koncesji na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo z roku 2009, które doprowadziło do zawarcia pierwszej umowy o koncesji przez gminę Kiszkowo i skutkowało przeprowadzeniem kolejnych postępowań w celu wyłonienia koncesjonariusza. W 2015 r. zakończono umowę związaną z koncesją na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo z urządzeń (sieci) według wykazu stanowiącego załącznik do specyfikacji technicznej przedsięwzięcia, a obecnie w fazie zarządzania umową (eksploatacji) jest

przedsięwzięcie polegające na koncesji na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo na okres trzech lat od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r. w zakresie urządzeń (sieci wodociągowych i kanalizacyjnych), stanowiących własność gminy Kiszkowo.

Mówiąc o partnerstwie publiczno-prywatnym w sektorze wodno-kanalizacyjnym, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że przeważającą formą realizacji przedsięwzięć jest koncesja na usługi, a jako model wynagrodzenia koncesjonariusza przyjęto opłaty od użytkowników. Znajdujemy także projekt realizowany w trybie zamówienia publicznego, gdzie wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi z płatności uiszczanych przez podmiot publiczny. W tym miejscu uwaga natury ogólnej, że w obecnym stanie prawnym przy realizacji projektów szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze wodno-kanalizacyjnym, zastosować można następujące modele: partnerstwo publiczno-prywatne w trybie zamówienia publicznego, partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji na roboty budowlane lub partnerstwo publiczno-prywatne w trybie koncesji na usługi.

W oparciu o zawartość opisu projektów w przedstawionej wyżej bazie oraz bazie zamierzeń, zaprezentowana dalej zostanie pokrótce charakterystyka przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej, w szczególności poprzez podanie nazwy projektu, przytoczenie (cytowanie) zakresu przedsięwzięcia i udziału ryzyka zawartego w wymienionych bazach oraz przekazanie informacji o modelu wynagrodzenia.

Opisy przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej w Polsce

Przykładowe przedsięwzięcia realizowane jako koncesja na usługi

1) Urząd Gminy Kiszkowo. Przedmiotem koncesji jest świadczenie przez koncesjonariusza usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo. Koncesjodawca ponosi ryzyko wad prawnych i technicznych składników majątkowych będących przedmiotem wkładu własnego oraz dzielone z Koncesjonariuszem ryzyko dostępności. Koncesjonariusz ponosi ryzyko wykonywania przedmiotu koncesji, tj. ryzyko

popytu oraz ryzyko dostępności oraz dzielone z Koncesjonodawcą ryzyko dostępności. Umowa została zawarta i zrealizowana. Model wynagrodzenia: opłaty od użytkowników - opłaty od użytkowników wg ustalonej taryfy. Gmina Kiszkowo po zakończeniu pierwszej umowy wdrożyła analogiczny projekt dwukrotnie. Obecnie jest realizowana umowa obowiązująca od 01.01.2016 r. do 31.12.2018 r.

2) Urząd Gminy Smołdzino. Przedmiotem koncesji jest świadczenie usług w zakresie zaopatrywania w wodę i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Smołdzino oraz zarządzanie i utrzymanie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, w tym dokonywanie remontów i ulepszeń. Po stronie publicznej ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy koncesji oraz ryzyko regulacyjne i prawne związane z możliwością świadczenia usług będących przedmiotem umowy przez koncesjonariusza. Po stronie prywatnej ryzyko popytu i utrzymania przedmiotu koncesji. Do obowiązków koncesjonariusza należy: utrzymanie, eksploatacja i zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków do oczyszczalni, prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz prowadzenie bieżącej obsługi. Umowa została zawarta i zrealizowana. Model wynagrodzenia: opłaty od użytkowników - wynagrodzenie partnera prywatnego stanowią opłaty od odbiorców usług świadczonych w ramach umowy koncesji.

3) Urząd Gminy Smołdzino. Świadczenie usług zarządzania, utrzymania i eksploatacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorowego odprowadzenia ścieków na oczyszczalnię, prowadzenie remontów sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie Gminy Smołdzino. Przedmiotem koncesji jest świadczenie usług w zakresie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Smołdzino przez okres 15 lat. Po stronie publicznej ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy koncesji oraz ryzyko regulacyjne i prawne związane z możliwością świadczenia usług będących przedmiotem umowy przez koncesjonariusza. Po stronie prywatnej ryzyko popytu i utrzymania przedmiotu koncesji. Do obowiązków koncesjonariusza należy: utrzymanie, eksploatacja i zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków do oczyszczalni, prowadzenie remontów

sieci wodociągowo-kanalizacyjnej oraz prowadzenie bieżącej obsługi. Przedsięwzięcie w fazie zarządzania umową (eksploatacji). Model wynagrodzenia: opłaty od użytkowników – wynagrodzenie partnera prywatnego stanowią opłaty od odbiorców usług świadczonych w ramach umowy koncesji.

4) Wojskowa Agencja Mieszkaniowa Oddział Regionalny w Gdyni. Agencja wdrożyła przedsięwzięcie, którego celem było świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną, tj. wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców osiedla w m. Siemirowice i przepompowywanie ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury. Przedmiotem koncesji jest świadczenie usług w zakresie gospodarki energetycznej (produkcja energii cieplnej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej) i wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie osiedla mieszkaniowego w m. Siemirowice wraz z zarządzaniem i utrzymaniem w sprawności technicznej powierzonej koncesjonariuszowi infrastruktury. Po stronie publicznej ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy koncesji. Po stronie prywatnej ryzyko ekonomiczne związane z wykonaniem koncesji – ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach umowy. Ryzyko utrzymania ciągłości procesu świadczenia usług w tym odpowiedzialność za jakość prac remontowych i modernizacyjnych. Przedsięwzięcie w fazie zarządzania umową (eksploatacji). Model wynagrodzenia: opłaty od użytkowników – wynagrodzeniem koncesjonariusza jest wyłączone prawo do pobierania korzyści z przedmiotu koncesji (opłat od odbiorców usług).

Partnerstwo publiczno-prywatne w trybie prawa zamówień publicznych

1) Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna. Wyłonienie Partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna. Przedmiotem zamówienia jest świadczenie usług w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna przez okres 32 lat, w ramach umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Postępowanie prowadzone w trybie zamówienia z wolnej

reki, ponieważ obiektywnie istnieje tylko jeden podmiot, który może świadczyć te usługi - użytkownik wieczysty i dzierżawca jedynej oczyszczalni ścieków na terenie gminy. Po stronie publicznej ryzyko wyboru formy realizacji zadań spoczywających na podmiocie publicznym oraz ryzyko regulacyjne i prawne związane z możliwością świadczenia usług, będących przedmiotem umowy przez partnera prywatnego. Dostarczanie ścieków przez cały okres obowiązywania umowy (ryzyko popytu). Partner Prywatny ponosi ryzyko modernizacji istniejącej instalacji, oraz ponosi ryzyko związane z zarządzaniem i eksploatacją ścieków dostarczanych do instalacji (ryzyko dostępności). Przedsięwzięcie w fazie zarządzania umową (eksploatacji). Model wynagrodzenia: płatność za dostępność – opłata otrzymywana w zamian za utrzymanie i zarządzanie instalacją, pochodząca z budżetu podmiotu publicznego.

2) Urząd Miasta Mława. Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków w Mławie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedmiotem postępowania jest budowa oczyszczalni ścieków w Mławie, realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego oraz świadczenie usług w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków komunalnych. Podmiot publiczny ponosi część ryzyka popytu, które dzielone jest z partnerem prywatnym (w szczególności w zakresie zapewnienia całości strumienia ścieków z terenu Gminy, gwarancji ilości przez pierwszy okres 20-25 lat z progiem tolerancji $\pm 3\%$ oraz indeksacją stawki). Głównym ryzykiem po stronie partnera prywatnego jest ryzyko budowy (w szczególności finansowanie projektu, budowa według Opisu Przedmiotu Zamówienia i zrealizowanie budowy w okresie 36 miesięcy od zawarcia umowy) oraz ryzyko dostępności (w szczególności w zakresie eksploatacji starej i nowej instalacji, przejęcia oraz wyszkolenie personelu – w tym gwarancja zatrudnienia na okres 5 lat). Ponadto partner prywatny ponosi część ryzyka popytu, które dzielone jest z podmiotem publicznym (w szczególności w zakresie zapewnienia całości strumienia ścieków z terenu Gminy, gwarancji ilości przez pierwszy okres 20-25 lat z progiem tolerancji $\pm 3\%$ oraz indeksacją stawki). Przedsięwzięcie w fazie budowy. Model wynagrodzenia: mieszany – korzyściem partnera prywatnego będzie płatność za 1 m³ ścieków, wpływających do oczyszczalni ścieków. Przy czym zgodnie z podziałem ryzyk, wprowadzono gwarancję ilości ścieków z tolerancją odchyłań równą $\pm 3\%$ (na podstawie średniej ilości z ostatnich

trzech lat).

Opisy zamierzeń inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej w Polsce

- 1) **Gmina Gniew** (PPP w trybie koncesji). Budowa sieci kanalizacji sanitarnej dla miejscowości Pieniążkowo, Ostrowite, Półwieś, Kolonia Ostrowicka, Stary Młyn, Dąbrówka, Widlice, Opalenie, Rakowiec, Pilki, Bielica, Jaźwiska, Aplinki, Rzym, Potłowo wraz z oczyszczalnią ścieków w Gminie Gniew, powiat tczewski, województwo pomorskie. Przedmiotem przedsięwzięcia jest budowa sieci instalacji kanalizacji sanitarnej mieszanej – grawitacyjnej i ciśnieniowej wraz z oczyszczalnią ścieków. Budowa kanalizacji sanitarnej sieciowej, przepompowni strefowych oraz zbiorników bezodpływowych pozwoli na ekologiczne odprowadzenie ścieków od ok. 2600 osób. Całkowita długość sieci kanalizacyjnych to ok. 28 km. Ryzyko po stronie publicznej to ewentualna niezdolność samorządu do poniesienia wysokości dopłat do przyjętej uchwałą stawki za odprowadzenie ścieków. Po stronie prywatnej ryzykiem mogą być nieoczekiwane większe koszty realizacji inwestycji niż te, które byłyby wskazane w opracowanej dokumentacji technicznej i przyjętych technologii przesyłu i odbioru ścieków. Zamierzenie jest na etapie pomysłu. Na wynagrodzenie partnera prywatnego składałaby się uchwalona przez Radę Miejską w Gniewie stawka za odprowadzanie ścieków od odbiorców podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacyjnej, powiększona o dopłatę gminy do każdego m³ ścieków, która wynikałaby z przeprowadzonej analizy ekonomicznej operatora sieci, uwzględniającego zysk zarządzającego siecią. Gmina dopuszcza zawiązanie Spółki Celowej, której głównym akcjonariuszem lub udziałowcem byłby przyszły partner prywatny.
- 2) **Urząd Miejski w Dukli** (PPP w trybie zamówień publicznych). Budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji Dukla i Równe. Przedmiotem przedsięwzięcia jest budowa oczyszczalni ścieków w Wietrznie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki na potrzeby aglomeracji Dukla i Równe. Po stronie publicznej ryzyko związane z udostępnieniem obiektów objętych przedsięwzięciem (wkład

własny) w zakresie technicznym i właścicielskim oraz ryzyko popytu na usługi świadczone w ramach przedsięwzięcia. Po stronie prywatnej ryzyko budowy i dostępności przedmiotu przedsięwzięcia i ryzyko związane z pozyskaniem finansowania. Zamierzenie jest na etapie poszukiwanie doradcy. Model wynagrodzenia: płatność za dostępność – partner prywatny otrzyma wynagrodzenie płatne z budżetu publicznego za zrealizowanie inwestycji i utrzymanie składników majątkowych, zaangażowanych w przedsięwzięcie w umówionym stanie technicznym. Wynagrodzenie to przyjmie formę tzw. opłaty za dostępność, która może być pomniejszona o kary związane z brakiem dostępności przedmiotu przedsięwzięcia.

- 3) **Urząd Miejski w Karczewie** (PPP w trybie koncesji). Wybór partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną na terenie Gminy Karczew”. Zgodnie z aktualnym ogłoszeniem, dotyczącym przedsięwzięcia celem gminy Karczew jest realizacja przedsięwzięcia, w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym w ramach, którego wybrany partner prywatny zobowiąże się do sfinansowania, zaprojektowania i przeprowadzenia budowy oczyszczalni ścieków na nieruchomości, stanowiącej wkład własny podmiotu publicznego oraz przepięcia istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej do nowej oczyszczalni. Partner prywatny na warunkach określonych w umowie o partnerstwo publiczno-prywatne, będzie odpowiedzialny za techniczne utrzymanie wybudowanej infrastruktury wraz z istniejącą siecią kanalizacyjną oraz będzie świadczył usługi zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta Karczewa wraz z osiedlem Ługi oraz częścią Otwocka Małego. Wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie wyłącznie prawo do eksploatacji wybudowanej oczyszczalni będącej przedmiotem umowy o partnerstwo publiczno – prywatne.

Odnośnie zamierzeń inwestycyjnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej w Polsce, jak wspomniano wyżej na zainteresowanie stron partnerstwa publiczno-prywatnego danym sektorem realizacji zadań publicznych wpływa powodzenie zbliżonych przedsięwzięć. Ukończone z sukcesem projekty zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, stanowią niewątpliwie skuteczną zachętę dla podmiotów publicznych do podjęcia się realizacji powierzonych im zadań właśnie w tym trybie.

Wywiad z Burmistrzem Miasta Karczew



Biuletyn PPP: *Karczew nie jest nowicjuszem w realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno – prywatnego. Mam tu na myśli przedsięwzięcie, polegające na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej w celu uzyskania oszczędności w wydatkach eksploatacyjnych obiektów publicznych, ponoszonych przez podmiot publiczny oraz rozpoczęty projekt z branży gospodarki wodno -ściekowej.*

Władysław Łokietek (Burmistrz Karczewa): Zgadza się. Muszę tutaj pochwalić się, że Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, która ma za zadanie popularyzację praktyk i doświadczeń związanych z realizacją projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, opracowała informację pod nazwą Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zawiera ona szczegółowe informacje na temat przedsięwzięcia – zachęcam do lektury. Dzielimy się tam dobrymi praktykami w tym zakresie.

Biuletyn PPP: *Obecnie w toku jest postępowanie o zawarciu umowy o partnerstwie publiczno – prywatnym na przeprowadzenie budowy i zarządzanie oczyszczalnią ścieków oraz siecią kanalizacyjną na terenie Gminy Karczew.*

Władysław Łokietek: Przypomnijmy - o tym, by uniezależnić Karczew od otwockiej oczyszczalni ścieków mówiono od lat. Problem ten narastał od samego początku, z chwilą, gdy oczyszczalnia wybudowana na granicy Karczewa z Otwockiem, a zarządzana przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, została przekształcona w Otwocki Zakład Wodociągów i Kanalizacji i przekazana w zarząd Otwockowi. Brak kontroli nad narzucanymi przez stronę otwocką dla mieszkańców Karczewa cenami za zrzut ścieków na terenie Karczewa, jak również nie udostępnianie stronie karczewskiej pełnej dokumentacji związanej ze świadczonymi usługami wodno-kanalizacyjnymi na terenie Karczewa to przykładowe aspekty dotychczasowej współpracy. W tej sytuacji samorząd Karczewa podjął inicjatywę budowy własnej oczyszczalni ścieków. Inwestycja ta zaplanowana została do realizacji na terenie gminnym przy-

legającym do oczyszczalni otwockiej. Budowa oczyszczalni od podstaw to kosztowna inwestycja i budżet Gminy Karczew nie udźwignąłby takiego ciężaru.

Biuletyn PPP: *Czy mógłby Pan przybliżyć ten projekt?*

Przedmiot przedsięwzięcia obejmuje poniesienie przez partnera prywatnego wydatków na realizację przedsięwzięcia w zakresie określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym (sfinansowanie Przedsięwzięcia); zaprojektowanie i pozyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych w celu rozpoczęcia, przeprowadzenia i zakończenia budowy oczyszczalni oraz możliwości świadczenia usług zbiorowego odprowadzania ścieków w zakresie spoczywającym na partnerze prywatnym, zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami określonymi w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym; budowę oczyszczalni ścieków o przepustowości ok. Qd,śr.= 3000 m³/d na terenie działki zlokalizowanej przy ul. Ks. Kard. Stefana Wyszyńskiego w Karczewie, z możliwością jej rozbudowy i zwiększenia przepustowości o parametr, który zostanie określony w opisie przedmiotu partnerstwa na etapie zaproszenia do składania ofert, w wyniku przeprowadzonych negocjacji z Wykonawcami (wskazany parametr przepustowości Qd,śr.= 3000 m³/d jest wstępnym założeniem gminy Karczew); przebieg istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej umożliwiające dokonanie rozdziału ścieków poprzez przyjęcie do wybudowanej oczyszczalni ścieków tylko z terenu miasta Karczew (w tym także przebudowa i budowa niezbędnych kanałów sanitarnych na terenie osiedla mieszkaniowego Ługi w Karczewie); utrzymanie i zarządzanie wybudowaną oczyszczalnią i siecią kanalizacji sanitarnej w zakresie świadczenia usług zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta Karczewa wraz z osiedlem Ługi oraz częścią Otwocka Małego w zakresie określonym w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wkładem własnym gminy Karczew w przedsięwzięcie będzie: nieruchomości gruntowa położona przy ul. Ks. Kardynała Stefan Wyszyńskiego w Karczewie oraz działki, umożliwiające zrzut ścieków oczyszczonych do odbiornika – Jagodzianki; kompleks urządzeń kanalizacyjnych obejmujących sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń służące do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki wraz z wszelkimi urządzeniami i budynkami oraz przyłącza kanalizacyjne, a także pięć przepompowni ścieków: przy ul. Chłopickiego, przy ul. Otwockiej, przy ul. Bielińskiego, przy ul. Stare Miasto, „Ługi” przy ul. Ks. Kard. St. Wyszyńskiego. Forma przekazania wkładu

własnego będzie wynikiem negocjacji z Wykonawcami zaproszonymi do udziału w postępowaniu.

Wynagrodzenie partnera prywatnego stanowiąc będą pożytki w formie opłat pochodzących od mieszkańców Miasta Karczew i części wsi Otwock Mały oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na tym samym obszarze, z tytułu świadczenia przez partnera prywatnego w oparciu o przedmiot partnerstwa, usług komunalnych w zakresie gospodarki ściekowej. Gmina Karczew nie planuje partycypować finansowo w realizacji przedsięwzięcia na żadnym z etapów jego realizacji w formie dokonywania bezpośrednich płatności na rzecz partnera prywatnego. Gmina Karczew nie przewiduje także realizacji przedsięwzięcia w formie spółki.

Podsumowując, celem Gminy Karczew jest realizacja przedsięwzięcia, w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym w ramach, którego wybrany partner prywatny zobowiąże się do sfinansowania, zaprojektowania i przeprowadzenia budowy oczyszczalni ścieków na nieruchomości stanowiącej wkład własny podmiotu publicznego oraz przebieg istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej do nowej oczyszczalni. Partner prywatny na warunkach określonych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym będzie odpowiedzialny za techniczne utrzymanie wybudowanej infrastruktury wraz z istniejącą siecią kanalizacyjną oraz będzie świadczył usługi zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta Karczewa wraz z osiedlem Ługi oraz częścią Otwocka Małego.

Biuletyn PPP: *A co z dostawami wody dla terenów wiejskich Karczewa?*

Władysław Łokietek: Przeprowadzane jest połączenie dwóch spółek, będących w całości własnością Gminy Karczew, tj. Komunalnego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Karczewie oraz Wodociągi i Kanalizacja Karczew Sp. z o.o. w Karczewie. Podyktowane jest to potrzebą optymalizacji zarządzania majątkiem gminnym, koniecznością zwiększenia i uporządkowania potencjału organizacyjnego i ekonomicznego oraz zwiększenia możliwości realizacji zadań własnych Gminy. Do zadań spółki przejmowanej należy realizacja następujących zadań własnych Gminy: pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody; odprowadzanie i oczyszczanie ścieków; roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych.

Połączenie spółek komunalnych nie należy do zjawisk wyjątkowych i zupełnie nowych. Procedury łącze-

nia spółek można odnaleźć z pewnością w wielu innych samorządach na terenie całego kraju. Każda z nich powinna być przeprowadzana w sposób najbardziej odpowiadający lokalnej sytuacji gospodarczej i społecznej, a gdy w ich wyniku zachodzą zjawiska takie jak redukcja kosztów, zwiększenie potencjału finansowego podmiotu komunalnego, poprawa funkcjonowania i jakości obsługi mieszkańców, dowodzi to tylko racjonalności działania władz jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie zresztą, jak sięganie po rozwiązania takie jak realizacja przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno – prywatnego.

Biuletyn PPP: *Dziękuję bardzo za rozmowę.*

Wywiad z przedstawicielem firmy Saur Konstancja Sp. z o.o.

Biuletyn PPP: *W gminie Konstancin – Jeziorna, w ramach współpracy samorządu i spółki Saur Konstancja w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, funkcjonuje zmodernizowana już oczyszczalnia ścieków. Czy mógłby Pan, patrząc z perspektywy swojego doświadczenia z pracy w samorządzie gminnym, odpowiedzieć*



na ile sprawnie i efektywnie taka formuła pozwala realizować samorządowi powierzone mu zadania usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych?

Andrzej Kruk (przedstawiciel podmiotu prywatnego):

Powierzenie realizacji zadania własnego gminy polegającego na oczyszczaniu ścieków komunalnych zewnętrznemu podmiotowi wyspecjalizowanemu w świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych, w tym w eksploatacji obiektów kubaturowych, posiadającego jednocześnie doświadczenie w ich projektowaniu i wykonawstwie jest niczym innym jak poszukiwaniem przez gminę najlepszej dostępnej praktyki w tym zakresie.

Profesjonalny, branżowy partner prywatny posiada wiedzę i doświadczenie w oczyszczaniu ścieków płynące z wieloletniej eksploatacji dla bardzo dużej liczby samorządów takich obiektów pracujących w różnych warunkach, w różnych technologiach, wykorzystujących różne urządzenia i rozwiązania. W przypadku

Konstancina samorząd nie miał żadnej wiedzy ani doświadczenia w tym zakresie. Gdyby chciał realizować to zadanie samodzielnie, to musiałby zlecić na zewnątrz cały proces inwestycyjny w szczególności koncepcję, projekt budowlany i wykonawstwo. A przecież to na etapie koncepcji i projektu decyduje się o przyszłych kosztach oczyszczania ścieków. To dobór optymalnych dla konkretnych warunków rozwiązań technicznych, technologicznych, urządzeń i AKPiA decyduje o sprawności i efektywności funkcjonowania oczyszczalni ścieków. Prywatny partner branżowy wytworzył synergię łącząc etap koncepcji, wykonawstwa i eksploatacji tylko dlatego, że to on będzie odpowiadał za oczyszczanie ścieków i koszty z tym związane przez następne 3 dekady. Patrząc na samorząd takie zestawienie kompetencji i osiągnięcie synergii nie jest możliwe. JST zleca prace w ramach publicznych przetargów, gdzie decydującym kryterium wyboru jest nadal cena. W takich przetargach dla samorządów o średniej wielkości najlepsi technolodzy czy też biura projektowe nie biorą udziału. Najczęściej koncepcja technologiczna jest wykonywana przez innego wykonawcę niż projekt. Rozmywa się odpowiedzialność i brak jest optymalizacji proponowanych rozwiązań z punktu widzenia eksploatacji. Często bywa tak, iż samorząd zlecając koncepcję nie otrzymuje tego co chciał lecz to, co chce sprzedać mu dostawca urządzeń. Jest to zwykła gra rynkowa polegająca na obronie własnych interesów. Dziwić się temu nie można, lecz to nie gwarantuje najlepszego rozwiązania.

Mając na uwadze wynagrodzenia w samorządach lub w spółkach komunalnych wielkości średniej nie można oczekiwać zatrudnienia najlepszych specjalistów w zakresie prowadzenia eksploatacji oczyszczalni i jej zarządzania. Dla partnera prywatnego to ma znaczenie istotne, gdyż poprawna eksploatacja i konserwacja, a także dostęp do najnowszej wiedzy w tym zakresie gwarantuje optymalizację kosztów i wydłuża czas życia poszczególnych obiektów czy też urządzeń. Tutaj znowu osiąga się w partnerstwie taką synergię. Przy eksploatacji w modelu klasycznym nie jest to już takie pewne. Kolejnym aspektem nie mniej ważnym jest całkowity brak zależności funkcjonowania partnera prywatnego od lokalnej polityki. W takim przypadku cel jest prosty: skupiamy się na świadczeniu usługi o wysokiej jakości po możliwie najniższych kosztach. W przypadku służb gminnych lub spółek gminnych z tym bywa różnie. Ostatnim argumentem o którym chciałbym tylko wspomnieć jest samorządowa polityka taryfowa, która bardzo często służy innym celom niż zapewnieniu odpowiedniego poziomu jakości usług.

Podsumowując uważam, iż model który wybrała gmina Konstancin jest w ich przypadku, a także dla wielu innych gmin najbardziej efektywną formą zapewnienia realizacji zadania własnego gminy jakim jest oczyszczanie ścieków komunalnych. Nie jest to łatwa formuła, ale jestem przekonany, że z perspektywy czasu będzie warta zachodu.

Biuletyn PPP: *Czy na tym etapie realizacji przedsięwzięcia - od podpisania umowy upłynęło już bowiem 5 lat i wykonano modernizację oczyszczalni - można podzielić się z samorządowcami doświadczeniami, dotyczącymi realizacji projektu? Proszę przybliżyć samo przedsięwzięcie i powiedzieć o jego najistotniejszych elementach.*

Andrzej Kruk: Tak, to już upłynęło 5 lat od podpisania umowy i ponad 2 lata eksploatacji zmodernizowanej oczyszczalni ścieków. Jest to dobry moment na swego rodzaju podsumowanie naszej działalności, współpracy, weryfikację budżetów i planów na przyszłość.

Wracając do historii projektu i jego kluczowych elementów, to wydaje się, iż katalizatorem projektu była decyzja firmy Metsa Tissue (dawniej Warszawskie Zakłady Papiernicze) o zamknięciu zakładu produkcyjnego w Mirkowie. Zakład ten był właścicielem oczyszczalni na którą od zawsze trafiał ściek komunalny i był oczyszczany wspólnie ze ściekiem przemysłowym. Po ogłoszeniu zamknięcia zakładu powstał problem, co zrobić z oczyszczalnią, która powinna dalej funkcjonować. Z jakichś przyczyn gmina Konstancin-Jeziorna i Metsa Tissue nie mogły porozumieć się co do dalszych losów tego obiektu. Z pomocą i pomysłem przyszła firma SAUR Konstancja i odkupiła oczyszczalnię, przejęła cały personel, który nota bene pracuje po dziś dzień i podpisała umowę o PPP z gminą, na mocy której zmodernizowała oczyszczalnię, sama ją finansując. Dzięki temu firma Saur zdjęła z gminy m.in. ciężar sfinansowania modernizacji starej lub budowy nowej oczyszczalni, a także poszukiwania know-how dot. zaprojektowania, realizacji i eksploatacji tej instalacji.

Umowa o PPP zawarta została na 32 lata. Na jej podstawie spółka Saur Konstancja przygotowała koncepcję modernizacji, projekt budowlany, zrealizowała całość prac, którą sfinansowała we własnym zakresie. W wyniku modernizacji powstała kompletnie nowa linia oczyszczania ścieków w technologii SBR. Instalacja została zaprojektowana na średni przepływ dobowy 6 000 m³ i obciążenie ładunkiem zanieczyszczeń w wysokości 30 000 RLM. Całkowity koszt to ponad 50 mln zł.

W ramach umowy o PPP Saur Konstancja zobowiązała się do ciągłego odbioru ścieków komunalnych z całego obszaru miasta i gminy Konstancin – Jeziorna w okresie

trwania umowy, nawet z obszarów obecnie nieskanalizowanych i niezamieszkałych. W zamian za to gmina kontraktowo zobowiązała się do odprowadzania ścieków z całego swojego obszaru w czasie trwania umowy wyłącznie do oczyszczalni Saur Konstancja. Po jej zakończeniu oczyszczalnia zostanie przekazana gminie.

Na podstawie umowy Saur Konstancja obciąża gminę kosztami za oczyszczanie ścieków rozumianymi jako iloczyn ścieków trafiających na oczyszczalnię i stawki jednostkowej. Koszt ten jest jednym z kosztów zbiorowego odprowadzania ścieków, które prowadzi gminny Zakład Gospodarki Komunalnej - zakres odpowiedzialności Saur Konstancja jest ograniczony tylko do samej oczyszczalni. Umowa gwarantuje gminie stały jednostkowy koszt oczyszczania ścieków, którego ewentualna zmiana może wynikać li tylko z warunków tam zapisanych. Możliwy jest zarówno przyrost jak i obniżenie jednostkowego kosztu oczyszczania. Najistotniejszym czynnikiem wpływającym na możliwość tej zmiany jest ilość ścieków odprowadzanych przez gminę na oczyszczalnię.

Uważam, iż nasza umowa o PPP przyniosła wymierną korzyść nie dwóm, a trzem stronom. Po pierwsze, jak już wspominałem, gmina nie wydała ani złotówki na inwestycję, która została zrealizowana, a co ważniejsze została zachowana ciągłość świadczenia usługi zbiorowego odprowadzania ścieków. Ponadto uwolnione w ten sposób środki budżetowe mogły zostać przeznaczone na inne cele, w tym inwestycje komunalne. Po drugie, przejęci przez Saur Konstancja pracownicy zachowali i mieć będą swoje miejsca pracy. Po trzecie, firma Saur odniosła korzyść zawierając umowę i udowodniła, że możliwa jest współpraca partnera prywatnego z samorządem. Co pokaże nam przyszłość? Zobaczmy. W tym zakresie jestem optymistą.

Z perspektywy umowy jesteśmy dopiero na samym początku współpracy z gminą Konstancin-Jeziorna. Na podstawie mojego doświadczenia mogę jasno powiedzieć, iż w takich relacjach kluczowa jest dobra wola współpracy i chęć rozwiązywania pojawiających się trudnych dla obydwu stron kwestii. Życie pokazuje, iż nie można przewidzieć wszystkich sytuacji. Stąd też istotną rolę pełni umowa i jej poszczególne zapisy. Ważne jest również zrozumienie i poszanowanie interesów każdej ze stron. Na koniec mogę dodać, iż niezmiernie ważne jest aby w trakcie przygotowywania projektu PPP opierać się na rzetelnych i sprawdzonych danych, a prognozy budować na podstawie realistycznych założeń.

Biuletyn PPP: *Co Pana zdaniem jest najważniejsze przy realizowaniu projektów w formule partnerstwa publiczno - prywatnego?*

Andrzej Kruk: Sukces w realizacji projektów w formule PPP jest wypadkową wielu czynników na które ma wpływ podmiot publiczny, partner prywatny lub w jakiejś części obydwie strony łącznie.

Na podstawie mojego kilkunastoletniego doświadczenia w branży wodno-kanalizacyjnej mogę powiedzieć, iż najistotniejszym elementem realizacji projektów PPP od którego wszystko się zaczyna jest powstanie po stronie podmiotu publicznego konkretnej potrzeby, której podmiot publiczny nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić. Tą potrzebą może być dla przykładu konieczność sfinansowania modernizacji lub budowy oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody, odtworzenia bądź rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnych czy też optymalizacja kosztów lub podwyższenie jakości świadczonych usług. Na bazie zidentyfikowanych potrzeb opieramy całe przedsięwzięcie.

Kolejnym istotnym czynnikiem, jak nie ważniejszym co pokazuje moje doświadczenie, jest dobre przygotowanie pomysłu na przedsięwzięcie. W tym obszarze niezmiernie istotne jest dobre określenie zakresu potencjalnego przedsięwzięcia, przygotowanie istniejących i będących najczęściej w posiadaniu podmiotu publicznego informacji i danych opisujących konkretną potrzebę. Ważne jest również podjęcie próby samodzielnej lub przy wsparciu zewnętrznych doradców sparametryzowania danej potrzeby, przygotowania wstępnych uproszczonych analiz, potwierdzonych w kolejnym etapie prac analizami przedrealizacyjnymi, których zakres i charakter powinien być dostosowany do zaspokojenia naszej konkretnej potrzeby.

Muszę podkreślić, iż kluczowym jest rzetelne przygotowanie danych i założeń, a także prognoz opartych na podstawie realnych przewidywań. To na tym początkowym etapie przygotowania przedsięwzięcia ważą się losy projektu PPP, który musi być tak zdefiniowany aby mógł się obronić pod każdym względem. To w tym momencie potencjalny partner prywatny powinien się wypowiedzieć, czy pomysł jest atrakcyjny ekonomicznie dla niego i czy zainwestuje w niego swój czas, energię i środki finansowe. Pamiętajmy proszę, iż kluczem do sukcesu realizacji projektu PPP jest zarówno dobre przygotowanie jak i korzyści dla obydwu stron.

Podczas rozmów z podmiotami publicznymi na każdym etapie rozwoju projektu PPP niezmiernie ważny jest element zaufania. Jeśli jest ono bardzo ograniczone, to trudno jest wypracować dobre rozwiązanie.

Kolejnym kluczowym elementem leżącym tym razem po stronie podmiotu publicznego jest gotowość i otwartość na zmiany. Realizacja projektu PPP wiąże się przecież nieuchronnie z przekazaniem podmiotowi prywatnemu

części kompetencji, które do tej pory zarezerwowane były dla podmiotu publicznego lub podmiotu od niego zależnego. Aby do tego doszło odpowiednie decyzje muszą podjąć zazwyczaj kierownicy JST jak i Rady Miejskie.

Uważam, iż w branży wodno-kanalizacyjnej najważniejszym czynnikiem leżącym po stronie partnera prywatnego, który jest swego rodzaju katalizatorem dalszych działań, jest jego profesjonalizm i doświadczenie, w szczególności z realizacji podobnych przedsięwzięć na terenie naszego kraju. Branżowy partner prywatny wyspecjalizowany w profesjonalnym zarządzaniu obiektami wodno-kanalizacyjnymi bądź usługami, który posiada stosowną wiedzę i doświadczenie w lepszym stopniu może spełnić oczekiwania podmiotu publicznego.

Ostatnim ważnym elementem przy realizacji projektów PPP o którym chciałem powiedzieć kilka słów jest opłacalność wspólnego przedsięwzięcia, którą należy rozumieć w kontekście zrozumienia i poszanowania interesów obydwu stron. Partnerstwo nie może być traktowane, jako panaceum na wszelkie problemy. Są sytuacje, gdzie ono się nie opłaca ze względu na np.: zbyt wysoką wartość inwestycji – jeśli jest ona podstawą przedsięwzięcia lub z ekonomicznego punktu widzenia jest ono mało atrakcyjne dla partnera prywatnego. Oczywiście termin „opłacalne” należy odmiennie rozumieć dla partnera publicznego, gdzie może ono oznaczać np.: realizację inwestycji bez angażowania środków własnych, niepowiększanie zadłużenia i niezwiększanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, podłączenie nowych mieszkańców do kanalizacji bądź wodociągu czy też zwiększenie efektywności funkcjonowania oczyszczalni poprzez osiągnięcie wymagań jakościowych dla ścieku oczyszczonego zgodnie z wymogami prawa. Muszę tutaj jasno powiedzieć, iż dla partnera prywatnego przedsięwzięcie ma przede wszystkim wymiar ekonomiczny i musi się biznesowo spinać. Są też oczywiście inne korzyści, ale ta jest dominantą.

Biuletyn PPP: *Dlaczego samorządom opłaca się realizować projekty w partnerstwie publiczno -prywatnym?*

Andrzej Kruk: Jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie nie można udzielić, gdyż korzyści jakich może i powinien oczekiwać podmiot publiczny z realizacji projektów PPP są silnie zależne od sytuacji w jakiej znajduje się dany samorząd jak i celów samego projektu.

Podjmując się próby uogólnienia na podstawie moich dotychczasowych doświadczeń to jak na razie kluczową korzyścią jest bezpośrednio korzyść ekonomiczna tj. brak konieczności sfinansowania inwestycji przez lub przy większościowym udziale budżetu gminy i wynikający z tego brak wpływu inwestycji na dług i indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Dotychczas najbardziej korzystnym źródłem współfinansowania inwestycji wodno-kanalizacyjnych był Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, który umożliwił uzyskanie bezzwrotnego grantu w wysokości nawet do 85% kosztów kwalifikowanych. Biorąc pod uwagę koszty niekwalifikowane, rzeczywisty stopień dofinansowania projektów był oczywiście niższy. Jednakże wg informacji opublikowanych m.in. przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dostępna alokacja środków dla działania 2.3 w ramach tegoż programu na lata 2014-2020 została przekoczona ze względu na dużą liczbę wniosków złożonych w trzecim naborze. Jest planowane przeniesienie 120 mln Euro z gospodarki odpadowej na gospodarkę wodno-kanalizacyjną, ale można domniemywać, iż ta kwota zostanie w całości przeznaczona na uzupełnienie puli środków dostępnych w trzecim konkursie, a nie na nowy. Stąd też uważam, iż planowanie w obecnych warunkach inwestycji w oparciu o grant z działania 2.3 jest jak budowanie domu na piasku. Nie wiadomo kiedy będzie kolejny konkurs i czy w ogóle, nie jest znana pula środków ani źródło jej pochodzenia. Jedyne co jest już pewne to przeogromna konkurencja wśród oczekujących projektów.

Kolejną korzyścią płynącą z finansowania inwestycji komunalnych przez partnera prywatnego jest fakt, iż w ten sposób nie dochodzi do ograniczenia zdolności inwestycyjnej budżetu, a inne równie pilne i potrzebne inwestycje mogą być realizowane. Mamy świadomość, iż inwestycje wodno-kanalizacyjne są wyjątkowo drogie i będą musiały być ciągle realizowane ze względu na specyfikę świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a pożyczki zaciągane przez samorządy będą musiały być spłacane w okresie kilkunastu lat.

Do tej pory wielu samorządowców porównywało projekty inwestycyjne współfinansowane przez grant POIiŚ z partnerstwem. Oczywiście w takim zestawieniu z finansowego punktu widzenia partnerstwo nie jest konkurencyjne, gdyż partner prywatny musi zaciągnąć najczęściej kredyt inwestycyjny i go obsłużyć podczas gdy grant jest bezzwrotny. Jednakże miejmy na uwadze jedną istotną kwestię. W przypadku postępowania na wybór partnera prywatnego finansowanie jest gwarantowane w 100% - jest ono wymagane aby móc złożyć ofertę – a grant to konkurs który trzeba wygrać. W nadchodzących czasach samorządowcy będą musieli porównać partnerstwo z in-

strumentem dłużnym, pożyczką czy też kredytem, a to już zupełnie inne zestawienie!.

Jest wiele samorządów, które obecnie spłacają pożyczki lub kredyty zaciągnięte na inwestycje lub na zapewnienie wkładu własnego do projektów unijnych i nie mają zbyt dużej możliwości zaciągania nowych zobowiązań ze względu na progi ustawowe lub poziom swoich wydatków. W takim przypadku partnerstwo może okazać się bardzo interesującą możliwością realizacji zadań publicznych.

Współpraca z partnerem prywatnym przy realizacji projektów PPP w gospodarce wodno-kanalizacyjnej generuje istotną korzyść dla podmiotu publicznego w postaci redukcji kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych w stosunku do modelu klasycznego, gdzie rozdzielony jest etap przygotowania i realizacji inwestycji od jej eksploatacji. Partner prywatny zapewnia kompleksową obsługę procesu inwestycyjnego np. budowy i eksploatacji oczyszczalni ścieków. Inwestując własne środki gwarantuje kontraktowo koszt i jakość usługi, dlatego też będzie optymalizował projekt na każdym etapie dostosowując inwestycję do rzeczywistych i konkretnych potrzeb, wybierając tak technologię, rozwiązania techniczne czy też urządzenia aby zmniejszyć koszty eksploatacji. Partner prywatny na bazie własnego doświadczenia osiąga w tym zakresie synergie będące poza zasięgiem podmiotu publicznego.

Partner prywatny składając ofertę bierze na siebie m.in. całość ryzyka związanego z realizacją inwestycji, w tym z kosztami inwestycyjnymi na etapie wdrażania projektu jak i jego nieuniknionej modernizacji w przyszłości. Przyrost kosztów ponad budżet ujęty w ofercie nie może być przeniesiony na podmiot publiczny. Podobnie przyszłe koszty modernizacji nie będą mogły wywołać przyrostu kosztów świadczonych usług w przeciwieństwie do klasycznego modelu budowy i eksploatacji infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

Wyżej wymieniony szereg korzyści z realizacji projektów PPP dotyczy projektów twardych, gdzie inwestycja jest kluczowym elementem przedsięwzięcia. Jest też druga grupa projektów, które można realizować we współpracy z partnerem prywatnym, gdzie kluczowym elementem może być poprawa jakości świadczonych usług, redukcja strat wody, wód przypadkowych, wdrożenie nowych technologii, optymalizacja kosztów etc. W tej grupie projektów korzyści dla podmiotu publicznego i odbiorców są zależne od warunków lokalnych i trudno jest je uogólnić.

Mariusz Strawiński – wieloletni pracownik samorządowy, pełnił funkcję zastępcy prezydenta Miasta Otwocka odpowiedzialnego za realizację inwestycji, członek zarządu spółek komunalnych. Doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii, specjalizujący się w postrzeganiu zagadnienia PPP w środowisku samorządowym.

5.2. PPP w gospodarce wodno-kanalizacyjnej – okiem przedsiębiorcy

Bartosz Korbus

Wstęp

Od samego początku swego funkcjonowania polskie gminy ponoszą wielki wysiłek inwestycyjny i organizacyjny na rzecz stworzenia infrastruktury wodno-kanalizacyjnej spełniającej stale zaostrzające się normy jakości i ochrony środowiska. Do pewnego stopnia w wysiłku tym samorządy wspierane były przez dotacje zewnętrzne – środki krajowe, jak i pochodzące z UE, były pomocne, ale nie rozwiązały wszystkich problemów. Nawet w przypadku uzyskania wsparcia, samorząd samodzielnie pozyskać musiał wkład własny dla potężnych inwestycji, jak również zapewnić prefinansowanie całości wydatków, wśród których jedynie część była refundowana. Ponadto, sam proces inwestycyjny był jedynie wstępem do zarządzania i utrzymania nowej infrastruktury, która wymaga stałych nakładów i doskonalenia. Niestety, choć potrzeby wciąż rosną, a prawo dotyczące ochrony środowiska stawia przed operatorami systemów wodno-kanalizacyjnych coraz ostrzejsze wymogi techniczne, dotychczasowe źródła dofinansowania stopniowo się kurczą.

Równoległe do działań samodzielnie podejmowanych przez samorządy rozwijał się również rynek współpracy publiczno- prywatnej w omawianym obszarze. Możliwość rozwijania działalności w warunkach monopolu naturalnego, nawet jeśli wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych i sprawnego zarządzania procesem utrzymania sieci, była zawsze interesująca dla sektora prywatnego. Wydaje się, że dotychczasowe polskie praktyki w zakresie szeroko jak i wąsko rozumianego PPP w obszarze wodno-kanalizacyjnym, stanowią dobrą podstawę do dalszej współpracy. Duża część samorządów nie dysponuje w praktyce kapitałem i wiedzą niezbędną dla efektywnego rozwoju i zarządzania infrastrukturą sieciową, jak i samymi oczyszczalniami. Warto zatem zrozumieć, jak na projekty tego typu spoglądają przedsiębiorcy uczestniczący już aktywnie w realizacji projektów PPP jak i ubieganiu się o możliwość realizacji przedsięwzięć w obszarze wodno-kanalizacyjnym.

REMONDIS Aqua sp. z o.o.

Mariusz Łozowski

Co jest dla Państwa ważne w modelu PPP? Dlaczego zdecydowali się Państwo brać udział w tego typu przedsięwzięciach?

Decyzja o podejmowaniu współpracy w ramach modelu PPP była naturalną odpowiedzią na sytuację rynkową. Polski rynek wod-kan zdominowany jest przez podmioty komunalne, podczas gdy w innych krajach europejskich zaangażowanie firm prywatnych stanowi normę i jest bardzo popularnym modelem przeprowadzania inwestycji. W każdym aspekcie gospodarki wodno-ściekowej REMONDIS Aqua jest silnym i kompetentnym partnerem, który dzięki swojemu know-how jest w stanie zapewnić realizację powierzonych mu zadań – bez względu na to, czy dotyczą one zaopatrzenia w wodę lub jej oczyszczania, przejęcia istniejących systemów, bądź wykonania zupełnie nowych rozwiązań. PPP okazało się przy tym efektywnym, ekonomicznym i przede wszystkim elastycznym rozwiązaniem.

Co było dla Państwa elementem przelomowym przy pracy nad przedsięwzięciami PPP?

Rosnąca świadomość samorządów, że z roku na rok zmniejsza się pula środków unijnych dofinansowujących ich przedsięwzięcia, ale także tego, że partner prywatny może również przejąć od strony publicznej ciężar inwestycji. Dzięki swej wiedzy partner prywatny może planować inwestycje w sposób bardziej racjonalny. REMONDIS Aqua działa na europejskim rynku wodno-kanalizacyjnym od ponad 30 lat. W tym czasie zostało z sukcesem zrealizowanych wiele inwestycji wspólnie z samorządami.

Jakim modelem finansowania przedsięwzięć PPP są Państwo szczególnie zainteresowani?

Wszystko zależy od zakresu projektu.

Jakie projekty są dla Państwa szczególnie interesujące?

Główny obszar zainteresowań REMONDIS Aqua stanowią projekty, które pozwalają na połączenie efektywności, opłacalności oraz zrównoważonej ochrony zasobów naturalnych. REMONDIS Aqua wspiera działalność samorządów na wielu płaszczyznach, począwszy od zaopatrzenia w wodę, na gospodarce osadowej skończywszy. Współpraca z REMONDIS Aqua w ramach PPP umożliwia m.in. przeniesienie ryzyka planowania, eksploatacji i kosztów eksploatacji, bezpieczeństwo jej stabilnego funkcjonowania oraz długoterminowego planowania kosztów.

Jak powinien być wdrażany projekt PPP, aby przyniósł sukces?

Z nastawieniem na efektywność i oszczędność. Tworzenie podmiotów mieszanych realne jest zarówno na etapie wspólnego przeprowadzania inwestycji, jak również na zarządzaniu już istniejącymi instalacjami. Kluczem do efektywnej i oszczędnej realizacji zadań publicznych w obszarze wodno-kanalizacyjnym jest współpraca z doświadczonym partnerem, który ze względu na skalę prowadzonej działalności może zastosować unikalne rozwiązania technologiczne i organizacyjne, znacznie polepszające efektywność działań.

Co z Państwa perspektywy należałoby zrobić, aby usprawnić proces realizacji przedsięwzięć PPP w przyszłości?

Bardzo istotne jest samo rozpropagowanie idei wśród samorządów, zachęcenie ich do zaangażowania w model PPP oraz stworzenie możliwie elastycznych warunków przygotowania i realizacji takich projektów. Właściwie zoptymalizowane i dopasowane projekty owocują odciążeniem samorządów od zadań odbiegających od głównej działalności, jednocześnie zapewniając swobodę planowania dzięki indywidualnym i elastycznym koncepcjom finansowania. Przekazanie planowania i ryzyka eksploatacji instalacji wraz z redukcją kosztów to tylko część korzyści, jakie czerpią nasi partnerzy w modelu PPP. Odciążenie od czynności odbiegających od głównego obszaru działalności daje podmiotom możliwość koncentracji na najważniejszych dla rozwoju i funkcjonowania firmy zadaniach.

Klara Ramm, Business Development Manager, Water, Veolia



Co jest dla Państwa ważne w modelu PPP? Dlaczego zdecydowali się Państwo brać udział w tego typu przedsięwzięciach?

Partnerstwo Publiczno-Prywatne jest naszym zdaniem bardzo dobrą formą współpracy w dziedzinie usług komunalnych, szczególnie tam, gdzie pojawia się wysokie zapotrzebowanie na kapitał inwestycyjny, innowacje, wiedzę i doświadczenie. W projektach PPP wykorzystywane są silne strony obu partnerów, a niwelowane słabsze. Atutem inwestycji realizowanych w formule PPP jest także to, iż umożliwiają wzajemną kontrolę partnerów, oraz transparentny monitoring całego procesu. Veolia decyduje się brać udział w tego typu przedsięwzięciach, gdyż dysponuje niezbędnym kapitałem, technologiami i długoletnim doświadczeniem oraz zainteresowana jest inwestycjami długoterminowymi i wieloletnią współpracą z samorządem. Jest przecież międzynarodowym, stabilnym partnerem z długoletnim doświadczeniem.

Co było dla Państwa elementem przełomowym przy pracy nad przedsięwzięciami PPP?

Veolia ma ponad 160 letnią praktykę w projektach PPP. Współpracuje z samorządami na całym świecie, realizując inwestycje w gminach, eksploatując i zarządzając miejskimi systemami, dostarczając usługi komunalne setkom milionów. Pomimo iż ustawa o PPP weszła w życie 10 lat temu, w Polsce projekty w tej formule dopiero wchodzą w etap rozwoju i z pewnością wykorzystanie ich potencjału jest konieczne, a wyczerpanie się dotacji unijnych powinno być motorem ich rozwoju.

Bardzo motywująca jest również dla nas szeroka akcja promująca przedsięwzięcia PPP prowadzona przez polski rząd. Ministerstwo Rozwoju, w którym funkcjonuje Departament PPP, coraz szerzej propaguje wiedzę na temat tego typu rozwiązań oraz wspiera samorządy we wdrażaniu tego typu projektów. Dzięki temu pojawia się ich coraz więcej, a wiedza i doświadczenie partnerów publicznych oraz prywatnych rośnie.

Jakim modelem finansowania przedsięwzięć PPP są Państwa szczególnie zainteresowani? Jakie projekty są dla Państwa szczególnie interesujące?

To oczywiście prawo określa ramy w jakich partnerzy mogą się poruszać. Jednak dzięki naszemu wieloletniemu doświadczeniu i posiadanemu potencjałowi potrafimy dostosować się do oczekiwanego rozwiązania. Szczególnie interesujące wydają się projekty typu „zaprojektuj-wybuduj-sfinansuj-operuj”, które muszą być dobrze przygotowane zarówno pod względem finansowym, technicznym jak i organizacyjnym. Przecież partnerzy w takich projektach wiążą się na 20-30 lat. Umowa musi być więc dopracowana tak, aby zadania i wszelkie rodzaje ryzyka, odpowiedzialność, koszty i korzyści były między nich sprawiedliwie i w sposób przejrzysty podzielone. Bardzo ważnym elementem projektu jest kwestia finansowania inwestycji. Dzięki wkładowi partnera prywatnego, partner publiczny nie zwiększa swojego zadłużenia, a po zakończeniu umowy majątek pozostaje własnością samorządu.

Funkcjonują również prostsze formy współpracy, wówczas, gdy np. partner publiczny poszukuje oszczędności i chce powierzyć zarządzanie swoim majątkiem doświadczonemu podmiotowi, w zamian za ograniczenie kosztów. Poza działaniami operatorskimi, Veolia płaci samorządowi czynsz dzierżawny, który stanowi dodatkowy budżet dla gminy.

Mamy już olbrzymie doświadczenie we współpracy z samorządami oraz przemysłem. Projekty PPP, którymi jesteśmy zainteresowani, dotyczą w szczególności usług komunalnych, szczególnie zaawansowanej gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej i energetyki. Coraz więcej naszych projektów związanych jest również z gospodarką w obiegu zamkniętym, potrafimy łączyć różne usługi komunalne, znajdując między nimi synergii. Np. ciepło pozyskiwane z termicznego przetwarzania odpadów lub odzysk ciepła z procesów przemysłowych na potrzeby ogrzewania miejskiego mogą służyć do ogrzewania domów, a energia z biogazu – do produkcji elektryczności itd.

Część naszych doświadczeń z realizacji inwestycji z przemysłem (B2B) możemy z sukcesem wykorzystać do wspólnych przedsięwzięć z podmiotami publicznymi. Ogólne zasady partnerstwa są podobne. Zazwyczaj zarządcy obiektów przemysłowych chcą się skupić na swojej podstawowej działalności, oddając w zarządzanie wszelkie usługi około produkcyjne, konieczne do jej prowadzenia. Jesteśmy więc gotowi przeprowadzić gruntowny audyt fabryki i wskazać, gdzie można uzyskać oszczędności na dostawie wody, pary wodnej, chłodu, energii, a także oczyszczaniu ścieków oraz odzyskiwaniu z nich wartościowych substancji. Możemy sfinansować i zrealizować inwestycję polegającą na modernizacji takich systemów w konwencji „zaprojektuj-wybuduj-sfinansuj-operuj”.

Jak powinien być wdrażany projekt PPP, aby przyniósł sukces?

Projekty PPP, szczególnie w fazie przygotowania, nie znoszą pośpiechu, ale nie oznacza to, iż cały proces musi trwać długo czy też być przewlekłym. Aktualne prawo związane z koncesją, czy umową na PPP daje samorządom wiele narzędzi, które pozwalają rozeznac rynek, jego możliwości, zanim podejmą decyzję o szczegółach realizacji przedsięwzięcia. Z pewnością wsparcie ze strony wysokiej klasy doradców rekomendowanych przez Ministerstwo Rozwoju dla tej fazy przygotowań byłoby pomocne samorządom i nie wydłużałoby niepotrzebnie całego procesu. Bardzo ważne jest, aby w każdym szczególe dopracować umowę, każdy z partnerów powinien wiedzieć nie tylko, jakie uzyska korzyści, ale szczególnie, jakie podejmuje ryzyko i za co jest odpowiedzialny. Dobrze dopracowana umowa zabezpiecza obie strony przed niespodziankami i „rozmyciem” odpowiedzialności podczas trwania projektu. Proszę pamiętać, że są to umowy wieloletnie, bardzo trudne do rozwiązania w trakcie ich trwania, dlatego tak bardzo podkreślam konieczność ich dobrego, transparentnego opracowania.

Co z Państwa perspektywy należałoby zrobić, aby usprawnić proces realizacji przedsięwzięć PPP w przyszłości?

Myślę, że klimat sprzyjający PPP i zrozumienie korzyści wynikających z takich przedsięwzięć poprawiają się. Jednak nadal konieczna jest aktywna promocja PPP przez Ministerstwo Rozwoju i administrację rządową, warsztaty dla samorządów, wymiana dobrych praktyk między miastami i gminami oraz wsparcie eksperckie zwłaszcza w początkowej fazie procesu. Dziś wiele podmiotów może korzystać z już zdobytych doświadczeń, czego dowodzi coraz większa liczba projektów prowadzonych z sukcesem. W dodatku mamy ustawę o PPP oraz ustawę dotyczącą koncesji, które powinny pomóc uporządkować relacje między partnerami.

IGI Aqua Sp. z o.o., Padraic Coll, prezes zarządu

Co jest dla Państwa ważne w modelu PPP? Dlaczego zdecydowali się Państwo brać udział w tego typu przedsięwzięciach?

IGI Aqua sp. z o.o. to podmiot, który łączy kapitał irlandzki i doświadczenie



partnerów polskich w zakresie projektowania, budowy i zarządzania infrastrukturą oczyszczalni ścieków i systemami wodociągowymi oraz kanalizacji. Nasi inżynierowie posiadają duże doświadczenie w tworzeniu efektywnej kosztowo i wydajnej ekologicznie infrastruktury, natomiast dzięki znajomości modelu PPP popularnego w Irlandii oraz zasobom finansowym, którymi zarządzamy możemy zapewnić długoterminowe finansowanie publicznych inwestycji infrastrukturalnych, nie tylko we wspomnianym obszarze. IGI Aqua Sp z o.o. jest częścią grupy kapitałowej, która wdrożyła już z powodzeniem jeden projekt PPP w Opolu o wartości nakładów inwestycyjnych sięgających 100 mln zł. Jesteśmy przekonani, że nasze umiejętności w obszarze technologicznym oraz finansowym pozwolą na zaproponowanie samorządom rozwiązań efektywniejszych niż samodzielna działalność. Nie ma konieczności aby samorząd samodzielnie finansował olbrzymie przedsięwzięcia infrastrukturalne, często kosztem długoterminowego zadłużenia, które wstrzymuje inne bardzo potrzebne wspólnocie lokalnej przedsięwzięcia infrastrukturalne, jeśli sektor prywatny może z powodzeniem wyręczyć władze w tym zadaniu. Chcę podkreślić, że współpraca w modelu PPP, pozwoli zoptymalizować działalność operacyjną publicznego systemu wodno-kanalizacyjnego, a szczególnie oczyszczalni ścieków, co oznacza, że taryfy wcale nie muszą istotnie wzrastać mimo znacznego wysiłku inwestycyjnego prowadzonego przez partnera prywatnego na mocy umowy PPP.

Co było dla Państwa elementem przelomowym przy pracy nad przedsięwzięciami PPP?

Jesteśmy przekonani, że to nie środki UE (choć potrzebne) są kluczem do rozwoju infrastruktury jak i usług użyteczności publicznej. Doświadczenia z Irlandii i Polski wskazują, że dofinansowanie inwestycji publicznej, choć niekiedy wskazane nie sprzyja wcale długoterminowej trwałości przedsięwzięć. Szczególnie, jeśli kluczowe jest efektywne zarządzanie kosztami eksploatacyjnymi i konieczność sprostania coraz nowszym standardom eksploatacji i ochrony środowiska. Jesteśmy przekonani, że ograniczenie skali finansowania infrastruktury ochrony środowiska w Polsce ze środków UE, co już jest widoczne, wymusi sięgnięcie po inne rozwiązania. My jesteśmy gotowi je zaproponować, z korzyścią dla efektywności całego cyklu inwestycji i to bez prywatyzacji majątku publicznego.

Jakim modelem finansowania przedsięwzięć PPP są Państwo szczególnie zainteresowani?

Możemy uczestniczyć w przedsięwzięciach zakładających koncesyjny model wynagrodzenia tj. wymagających pobierania opłat od konsumentów usług, jak i w projektach,

które zakładają tzw. model opłaty za dostępność. Generalnie jednak skupieni jesteśmy na tych przedsięwzięciach, które umożliwiają wprowadzanie zmian technologicznych i organizacyjnych w oczyszczalniach. To nasze know-how w obszarze optymalizacji procesu eksploatacyjnego jest źródłem realnych oszczędności i korzyści. Nie chcemy raczej być leasingodawcą kolektorów kanalizacyjnych – nasze finansowanie może być w tym przypadku niekonkurencyjne dla sektora publicznego.

Jakie projekty są dla Państwa szczególnie interesujące?

Jak wspomniałem, jesteśmy zainteresowani optymalizacją każdego systemu, który obejmuje kompleksowe oczyszczanie ścieków. Obszar dostarczania wody jest drugorzędny. Dobrze aby przedsięwzięcie odznaczało się pewną minimalną skalą – nie jestem przekonany, czy PPP jest uzasadnione przy realizacji systemów o przepustowości mniejszej niż 500m³/dobę. Najbardziej interesuje nas budowa nowej infrastruktury, która przynosi efekty na etapie eksploatacji.

Jak powinien być wdrażany projekt PPP aby przyniósł sukces?

Sprawnie i szybko. Niestety, w Polsce nie ma terminów dyscyplinujących podmioty publiczne do systematycznego prowadzenia negocjacji. W konsekwencji zdarzają się nawet kilkumiesięczne przerwy między kolejnymi turami negocjacji, w tych warunkach cały proces negocjacji się rozmywa, trudno również prowadzić negocjacje z podwykonawcami. Ostatecznie, liczne postępowania nie dochodzą do skutku, bo sektor publiczny lub uczestnicy prywatni tracą zainteresowanie zbyt długo negocjowaną umową.

Co z Państwa perspektywy należałoby zrobić, aby usprawnić proces realizacji przedsięwzięć PPP w przyszłości?

Nie powinno się zbyt komplikować formalnej strony prowadzonych negocjacji. Często niewielki błąd w dokumentacji, bez najmniejszego związku z meritum oferty może przesądzić o braku możliwości przeprowadzenia projektu. Warto aby sektor publiczny szeroko komunikował zamiar wdrożenia projektów PPP i absolutnie nie „uszcześliwiał” partnerów własnymi projektami technicznymi infrastruktury, którą profesjonalny operator może zaprojektować szybciej, taniej i ekonomiczniej na swoje ryzyko budowlane i eksploatacyjne. Za częśćkę ceny niezbędnej dokumentacji technicznej strona publiczna mogłaby wynajmować kompetentnego doradcę, który sprawnie i bezpiecznie poprowadzi negocjacje do wypracowania umowy, która zadowoli obie strony współpracy.

Encyklopedia PPP (2)

Marcin Maksymiuk

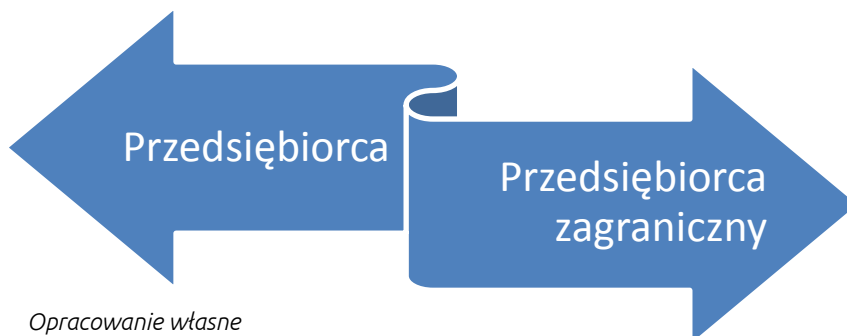
Partner prywatny

Ustawa o PPP definiuje partnera prywatnego jako przedsiębiorcę lub przedsiębiorcę zagranicznego (art. 2 ust 2 u.p.p.p)¹. Tylko taki podmiot będzie kwalifikował się do zawarcia z nim

umowy o realizację w formule PPP. Ustawodawca nie definiuje jednak na potrzeby ustawy tych pojęć, nie odsyła również do konkretnych przepisów ustaw już obowiązujących, a zawierających przedmiotowe definicje. W polskim systemie prawa możemy spotkać co najmniej kilka aktów prawnych, które wspomnianą definicję zawierają, co może w tym kontekście budzić pewne wątpliwości.

Dla przykładu możemy mówić tutaj o definicjach, które występują w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, definicji zawartej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, czy wreszcie wynikającej z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Wydaje się jednak (zgodnie z: Skoczyński Tomasz, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 30 czerwca 2011 r. Lex), że definicja zawarta w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej najpełniej oddaje intencje ustawodawcy. Jako argument należy przytoczyć niewątpliwie kwestie dotyczące istotnego znaczenia ustawy w zakresie wykonywania działalności gospodarczej. Stanowi ona podstawowy akt prawny, który uznawany jest przez przedstawicieli doktryny za najważniejszą ustawę do-

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 Nr 19 poz. 100)



tycząca prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Ustawa określa, czym jest działalność gospodarcza, zawiera definicje przedsiębiorcy jak również kwestie dotyczące kontroli nad wykonywaniem działalności.

Przedsiębiorca

Należy wskazać, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie². Prawodawca w niniejszym akcie, definiuje przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną – wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. Dodatkowo, za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej³. Przepis w tym kształcie wyraźnie już w pierwszej części dzieli się na dwie zasadnicze kategorie, podmiotową i funkcjonalną. Podmiotową – odnoszącą się do kategorii osób, które za przedsiębiorcę mogą być uznane oraz funkcjonalną, czyli dotyczącą realizacji pewnych

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016 poz. 1829) art. 1

³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016 poz. 1829) art. 4

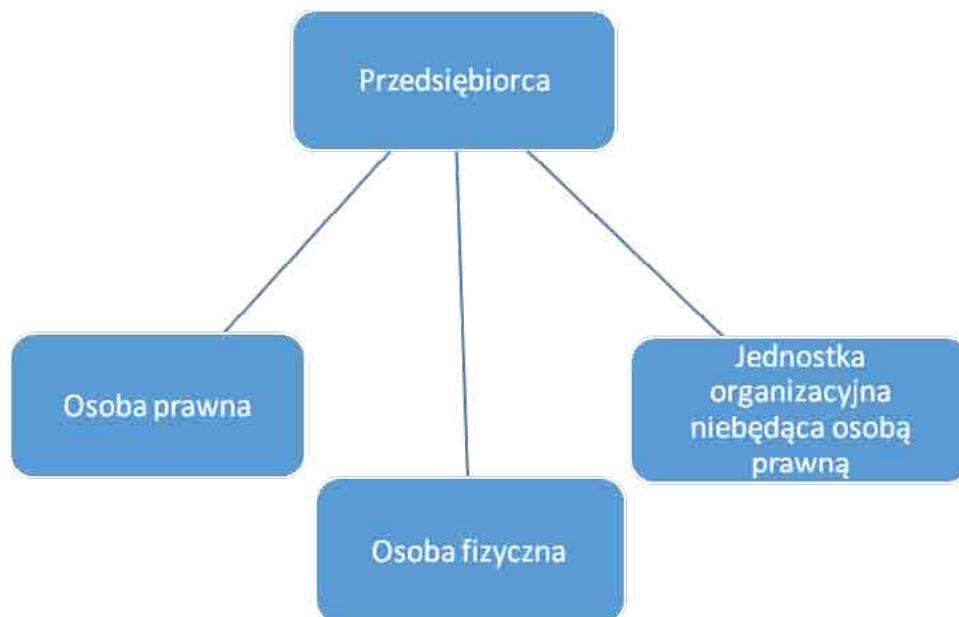
czynności, które uznane są właśnie za prowadzenie działalności.

Jeśli chodzi stronę podmiotową przepisu, mówimy tutaj o kategorii: osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi. Osobą fizyczną jest człowiek, który od chwili urodzenia posiada zdolność prawną⁴. Status przedsiębiorcy może uzyskać osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, chociaż możemy spotkać poglądy, iż pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych nie wpływa na zdolność prawną w zakresie obrotu gospodarczego i taki podmiot nadal może być podmiotem praw i obowiązków⁵.

Kolejnym podmiotem są osoby prawne jak Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną⁶. Na gruncie ustawy o PPP kontrowersje budzi to, czy podmiot mający status podmiotu publicznego może występować w postępowaniu jako partner prywatny. Przyjmując, że nie łączy tych ról w jednym postępowaniu, ustawodawca ani wyraźnie nie zakazuje, ani też nie określa dopuszczalności takiego postępowania. Wydaje się, że w sytuacji, gdy podmiot publiczny posiada jednocześnie status przedsiębiorcy (np. spółki komunalne, przedsiębiorstwa państwowe), sytuacja taka jest możliwa. Trudno bowiem tego rodzaju podmiotom, szczególnie jeżeli oprócz działalności, dla której zostali powołani, (prowadzą zwykłą komercyjną działalność), odmawiać uczestnictwa

w tego rodzaju przedsięwzięciach, które z punktu widzenia partnera prywatnego nastawione są na zysk⁷. Jak wspomniano ustawodawca na gruncie ustawy nie zakazuje takiego rodzaju postępowania, jednak z uwagi na ciągle jeszcze nie docenianie formuły PPP w obrocie, takie sytuacje są jedynie przedmiotem doktrynalnych rozważań.

Niewątpliwie najbardziej rozpowszechnionymi podmiotami prywatnymi będą wszelkiego rodzaju spółki kapitałowe prawa handlowego, tj. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Spółki kapitałowe w odróżnieniu od spółek osobowych posiadają osobowość prawną, zaś sprawy spółki prowadzi specjalnie powołany w tym celu organ. Spółki kapitałowe mogą być tworzone w każdym dowolnym celu. Jednak z uwagi na właściwość funkcjonalną, celem realizacji wspólnego przedsięwzięcia na



Opracowanie własne

gruncie PPP muszą one wykonywać działalność gospodarczą.

Trzecia kategoria podmiotów to jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, wykonujące działalność gospodarczą – to jednostki, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednak nieposiadające osobowości prawnej. Mogą one uczestniczyć w obrocie gospodarczym i być podmiotami stosunków prawnych. Do tego rodzaju podmio-

4 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2017 poz. 459) art. 8

5 Sieradzka Małgorzata, Zdyb Marian, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz 1 marca 2013 r. Lex (Za M. Szydło Swoboda działalności gospodarczej i A. Bierć, Sytuacja prawna przedsiębiorcy)

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2017 poz. 459) art. 33

7 Skoczyński Tomasz, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz 30 czerwca 2011 r. Lex

tów zalicza się spółki akcyjne w organizacji czy spółki osobowe prawa handlowego. Spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywaną. Nie są one jednak osobami prawnymi ze względu na brak przepisu przyznającego osobowym spółkom handlowym osobowości prawnej.

Zauważyć należy, że w chwili obecnej toczą się prace nad nowelizacją ustawy o PPP, która zakłada, aby do obecnej definicji partnera prywatnego dopisać, że może nim być „uczelnia prowadząca działalność gospodarczą”, gdyż ustawa o szkolnictwie wyższym wyłączała uczelnie z katalogu przedsiębiorców.

Działalność gospodarcza

Status przedsiębiorcy został przyznany osobom fizycznym, prawnym, jak i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, o ile wykonują one działalność gospodarczą we własnym imieniu. Prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu oznacza, że jest ona prowadzona na własne ryzyko (odpowiedzialność) i własny rachunek. Pozwala to odróżnić przedsiębiorców od pracowników, którzy pracują na rachunek swojego pracodawcy. Za przedsiębiorcę może być uznany podmiot, który wykonuje działalność samodzielnie, co nie wyklucza działania przez pełnomocników w świetle podmiotowości prawnej. Przeciwnieństwem jest działalność zależna, którą wykonuje ten, kto w trakcie jej wykonywania musi korzystać z cudzej podmiotowości prawnej i nie posiada – w ramach tych stosunków prawnych, w których uczestniczy – atrybutu samodzielnego w sensie prawnym podmiotu. Taka – wykonująca działalność zależną – osoba nie działa nigdy we własnym imieniu, lecz zawsze czyni to w imieniu cudzym, zaś jej działania (czynności) są wówczas traktowane jako działania tego, w którym imieniu występuje⁸. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie dotyczące prowadzenia działalności na własny rachunek należy utożsamiać z przechodzeniem praw i obowiązków na podmiot prowadzący przedmiotową działalność.

8 Szydło Marek w Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, wyd. II Sieradzka Małgorzata (red.), Zdyb Marian (red.) WK 2016

W kontekście powyższych rozważań dotyczących problematyki działalności gospodarczej należy również wspomnieć o kwestii dotyczącej czasu podjęcia działalności. Zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jednak Spółka kapitałowa w organizacji może podjąć działalność gospodarczą przed uzyskaniem wpisu do rejestru przedsiębiorców⁹.

Ustawodawca dopuszcza również jako przedsiębiorców wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, jeżeli wykonywana przez nich działalność będzie zarobkowa – działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły¹⁰. W tym wypadku najważniejsze jest uznanie przez ustawodawcę konsekwentnie, że przedsiębiorcami są wspólnicy, a nie sama spółka.

Podsumowanie

Wybór partnera prywatnego odbywa się na zasadach konkurencyjności i to w dużej mierze od wymogów stawianych przez partnera publicznego zależy z kim dane przedsięwzięcie będzie realizowane. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby partner prywatny poza spełnieniem przesłanek prowadzenia działalności wykazywał: odpowiednie doświadczenie w realizacji, odpowiednie zabezpieczenia finansowe, czy też alokację ryzyka w zwiększonym stopniu po stronie partnera prywatnego, jako instrument zapewniający dodatkową punktację przy wyborze oferty partnera prywatnego. Warto mieć świadomość, że w wypadku PPP przedsiębiorca to nie tylko wykonawca, ale również finansujący przedsięwzięcie publiczne, co oznacza że kryterium jego potencjalnego zysku musi być dla niego oplatane do podjęcia współpracy z podmiotem publicznym.

9 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016 poz. 1829) art. 14

10 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016 poz. 1829) art. 2

Przedsięwzięcie PPP

Z punktu widzenia współpracy pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym najważniejszą ramę prawną dotyczącą działania określa artykuł 2 ust 4 ustawy o PPP, definiujący czym może być wspólne przedsięwzięcie. Pod tym pojęciem należy rozumieć:

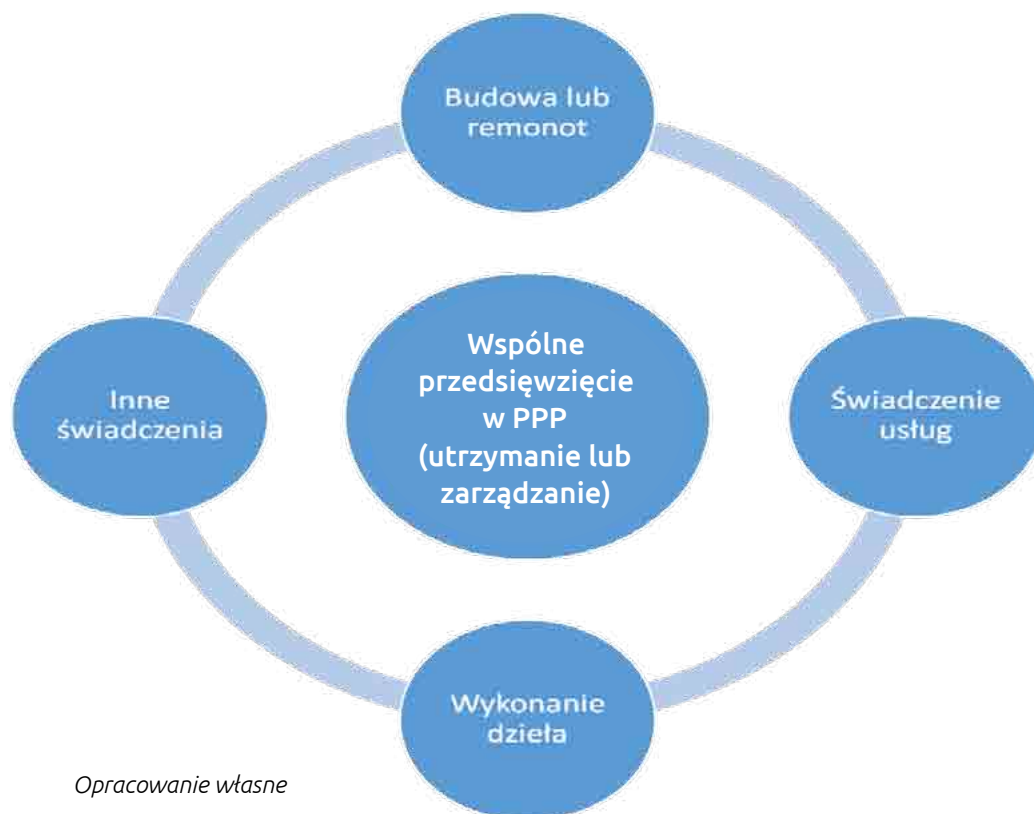
- a) budowę lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie
 - połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany;

Jak widać z powyższego poszczególne elementy muszą być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem, co wyróżnia główne założenie partnerstwa i tym samym odróżnia ten rodzaj od klasycznego zamówienia publicznego.

Budowa

Ustawodawca podobnie jak w przypadku partnera prywatnego nie określa definicji zastosowanych w tym przepisie pojęć. Biorąc pod uwagę odniesienie do innych ustaw, w przypadku budowy oraz remontu, zasadnym wydaje się odwołanie do ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z w/w ustawą przez budowę rozumie się wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu

budowlanego¹¹. W tym kontekście rozszerzenia wymaga sama kwestia dotycząca obiektu budowlanego, którym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych¹². W przypadku umowy o PPP, należy uznać, że to strony umowy same ustalają jej zakres, a w konsekwencji również ryzyka, które dana strona przejmuje. Dlatego też nie można utożsamiać umowy o PPP z klasyczną umową o roboty budowlane z Kodeksu cywilnego określoną w art. 647. W przypadku partnerstwa, partner prywatny może zobowiązać się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót i dostarczyć odpowiedni projekt, tym samym przenosząc na siebie kwestie formalno-prawne, które na gruncie prawa cywilnego obciążałyby inwestora.



Remont

Remont obiektu budowlanego to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 2017 poz. 1332) art. 3 pkt. 3

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 2017 poz. 1332) art. 3 pkt. 1

pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym¹³. Istotną cechą remontu jest zakwalifikowanie robót budowlanych jako takich, które mają na celu odtworzenie stanu pierwotnego. Aby można było mówić o remoncie, musi istnieć remontowany obiekt, dlatego też przy remoncie następuje zazwyczaj wymiana poszczególnych elementów obiektu i zastąpienie ich nowymi¹⁴.

Przykłady

W kontekście budowy i remontu warto wskazać kilka zrealizowanych przedsięwzięć, które pokazują różnorodność stosowania formuły partnerstwa.

- Budowa parkingu wraz z dojazdową drogą wewnętrzną przy ul. Windakiewicza w Bochni, gdzie wartość umowy określona jest na 621 731,11 złotych.
- Projektowanie, budowa, eksploatacja i zarządzanie centrum piłkarskim na terenie Gminy Piaseczno, o wartości umowy 2 000 000 złotych.
- Rozbudowa i eksploatacja parkingu dla samochodów przy ul. Kukułczej w Krakowie, gdzie wartość umowy jest na poziomie 2 448 652,09 złotych.
- Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków w Mławie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego o wartości 50 000 000 złotych.

Usługi

Kolejnym sposobem współpracy może być świadczenie usług. Problematykę świadczenia usług odnajdziemy na gruncie doktryny w oparciu o kodeks cywilny, gdzie umowa taka może dotyczyć dokonania jednej usługi, większej – określonej liczby usług, bądź też dotyczyć stałego świadczenia usług określonego rodzaju. Pojęcie to jest bardzo pojemne i obejmuje wykonywanie lub wykonanie czynności dla innej osoby (innych osób) i w jej interesie¹⁵. Ustawodawca nie konkretyzując pojęcia usług daje więc swobodę

dla potencjalnych stron w zakresie ich ustalenia. W wypadku jednak PPP warto odnieść się do samej idei, która zastępuje partnera publicznego w realizacji jego zadań przez partnera prywatnego, co oznacza że większość usług będzie miała swoje odzwierciedlenie w zapewnieniu dostępności dla obywateli.

Jako przykłady możemy podać m.in

- Przedsięwzięcia polegającego na realizacji, utrzymaniu i zarządzaniu siecią szerokopasmową, jak również świadczeniu usług z jej wykorzystaniem, w ramach projektu „Internet dla Mazowsza” kwota umowy 458 359 020,85 złotych.
- Wyłonienie Partnera prywatnego do realizacji usługi polegającej na oczyszczaniu ścieków komunalnych z terenu Gminy Konstancin-Jeziorna wartość 338 236 310,06 złotych.
- Świadczenie usług w zakresie administrowania obiektem Wioska Kulinarna w Podcierniu o wartości 53 400 złotych.

Dzielo

Przedmiotem świadczenia może być też wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność. Najważniejszym rozróżnieniem jest to, że umowa o świadczenie usług nie może być umową, której celem byłoby osiągnięcie rezultatu, pozwalającego na jej zakwalifikowanie jako umowy o dzieło, zgodnie z którym umowa o dzieło jest umową rezultatu i jej „zwieńczeniem” musi być określony rezultat, który może przybrać postać materialną lub niematerialną. Natomiast w przypadku umowy o wykonanie usługi – podstawowe znaczenie ma staranne działanie, mające doprowadzić do określonego celu, choć konieczność jego osiągnięcia nie jest akcentowana jako element konstrukcyjny. Kryterium odróżnienia umowy o dzieło od umowy o świadczenie usług stanowi między innymi możliwość poddania umówionego rezultatu (dzieła) sprawdzianowi na istnienie wad fizycznych¹⁶.

Ustawodawca nie wskazuje jakiego charakteru powinno być dzieło, stosując jedynie przykładowe wyliczenie, że w szczególności powinno to być wyposażenie składnika majątkowego, które ma za

13 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 2017 poz. 1332) art. 3 pkt. 8

14 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r. II OSK 1372/15

15 Kopaczyńska-Pieczniak Katarzyna w Kodeks cywilny - Komentarz Tom III. Zobowiązania - część szczególna, wyd. II (red.) Kidyba Andrzej

16 Wyrok Sąd Apelacyjny w Krakowie z dnia 22 lutego 2017 r. I ACa 1061/16

zadanie podwyższać jego wartość lub użyteczność. Jednak jak wspomniano wcześniej jest to jedynie przykładowe dopełnienie, które ma stanowić pomoc w interpretacji zakresu pojęciowego tego hasła. Nie widać więc przeciwwskazań do szerokiego odwołania do dzieła w kontekście jego niematerialnej postaci. Ciekawym przykładem jest np. realizacja programu komputerowego dla jednostki samorządu usprawniającego jego pracę. Zasadniczo mogłoby przynieść to polepszenie wydajności systemu informatycznego w danej jednostce, co mogłoby przenieść się na zwiększenie efektywności pracy, poprawiając jakość i szybkość usługi dla klientów.

Inne świadczenia

Ostatnim elementem wspólnej realizacji są inne świadczenia. W tym wypadku ustawodawca maksymalnie rozszerzył katalog wspólnych działań w partnerstwie. Będą to więc wszystkie inne świadczenia, które nie wpisują się w wyżej wymienione definicje. Oznacza to szerokie podejście do tematu, jednak z uwagi na rodzaj działań są one ograniczone z uwagi na funkcję partnera publicznego. Po pierwsze nie wszystkie działania wpisują się w możliwości realizacyjne podmiotu publicznego. Po drugie dysponuje on środkami publicznymi, które podlegają szczególnej ochronie prawnej. Po trzecie zadania realizowane przez podmioty publiczne wynikają z konkretnych przepisów prawa, mimo że często są one ukształtowane szeroko, to jednak nie wszystkie zadania mogą być przez nich realizowane. W wypadku samorządów zadania są określone jako katalog ustawowy, stąd pełna dowolność w kształtowaniu współpracy jest tutaj ograniczona.

„Mix” świadczeń

Istotnym zagadnieniem jest, to że w ramach partnerskiej współpracy mogą i często stosowane są różnego rodzaju łączenia poszczególnych rodzajów przedsięwzięć. Dopuszczalne i w praktyce stosowane jest łączenie poszczególnych elementów przedsięwzięcia w jednym postępowaniu. Przykładem może być projekt pn. „Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków w Mławie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego”, który polega nie tylko na wybudowaniu oczyszczalni – w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również na późniejszym racjonalnym jej wykorzystaniu do realizacji celów publicznych jakim jest nie wątpli-

wie kwestia odpowiedniego gromadzenia i zagospodarowania ścieków.

Utrzymanie i zarządzanie

Należy pamiętać, że wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, czy to budowa, usługi, czy też pozostałe rodzaje świadczeń, muszą być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Element ten wyróżnia PPP na tle zwykłego przedsięwzięcia w ramach Prawa zamówień publicznych czy koncesji. Powstały w oparciu o umowę obiekt budowlany nie będzie przedmiotem umowy o PPP ilekroć nie wystąpi w tym wypadku jego utrzymanie bądź zarządzanie. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić kwestię dotyczącą utrzymania, za słownikiem PWN jest to zachowanie w stanie niezmiennym, należyty, ale również pokrycie kosztów z tym związanych¹⁷. Oznacza to, że w przypadku umowy PPP jedna ze stron przejmuje na siebie dominującą rolę w zakresie związanym z przeniesieniem ciężaru utrzymywania tego składnika majątkowego. Z uwagi na przekazywanie zadań publicznych na rzecz podmiotu prywatnego będzie to realizowane przez podmiot komercyjny (prywatny) jednak należy zauważyć, że będzie to rola dominująca tego podmiotu, chociaż z uwagi na swobodę kształtowania stosunku umownego, który łączy w PPP podmiot publicznym z prywatnym część działań z tego zakresu może być również po stronie podmiotu publicznego. Wszystko to zależy od indywidualnego przypadku, jednak w praktyce, przedsięwzięcie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane będzie co do zasady przez partnera prywatnego. On najczęściej wznosił będzie niezbędną infrastrukturę, dokonywał koniecznych inwestycji, a także świadczył odpowiednie usługi¹⁸.

Zarządzanie z kolei oznacza, zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania¹⁹. W przypadku umowy

17 Słownik Języka Polskiego Wydawnictwo Naukowe PWN 2017 <https://sjp.pwn.pl/>

18 Bartosz Korbus Partnerstwo Publiczno-Prywatne Poradnik Urząd Zamówień Publicznych Warszawa 2010 praca zbiorowa

19 Encyklopedia Wydawnictwo Naukowe PWN 2017 <https://encyklopedia.pwn.pl/>

PPP, będzie ono prowadziło do wykonywania zadania jednostki publicznej w sposób zoptymalizowany, realizujący wyznaczone założenia, oszczędny i terminowy. Wypracowanie założeń zarządzania obejmuje szereg elementów jak planowanie, organizowanie, kierowanie czy nadzór.

Podsumowanie

Przedsięwzięcie może zarówno zawierać jeden z w/w elementów i realizacja działań partnera prywatnego będzie skoncentrowana właśnie wokół tego działania jak np. budowa pewnego obiektu, jednak może ona stanowić również połączenie kilku działań jak budowa, realizacja usług oraz – co musi wystąpić zawsze – połączenie z bieżącym utrzymaniem i zarządzaniem w perspektywie zarówno budowy, jak i po oddaniu do użytku. Należy zauważyć, że toczące się postępowania, jak i te zakończone w przypadku rynku polskiego, wykazują się zarówno realizacją pojedynczych czynności, jak również pewnego rodzaju komplementarnością dotyczącą działania. Wszystko zależy od konkretnego rodzaju przedsięwzięcia, które planuje podmiot publiczny. Wydaje się jednak, że z uwagi na realizację działania w pewnym stopniu za podmiot publiczny w interesie ogółu mieszkańców, oczywiście przy uwzględnieniu zapewnienia najwyższej jakości świadczonych usług należy powoli przyzwyczaić się do PPP jako naturalnego sposobu realizacji działań publicznych.

Value for money (z ang.) stosunek jakości do ceny w ramach realizacji przedsięwzięcia w PPP – należy zwrócić uwagę, że zwrot ten można rozpatrywać w kilku płaszczyznach, po pierwsze jest to kwestia dotycząca potencjalnego ryzyka inwestycji, po drugie kwestia opłacalności inwestycji dla podmiotu prywatnego, aspekt oszczędności podmiotu publicznego, czy też kontekst samej realizacji działań dla mieszkańców. W przypadku ryzyka inwestycyjnego, chodzi właśnie o odpowiednią alokację potencjalnych ryzyk. Ryzyko szerzej będzie przedmiotem kolejnych definicji w ramach następnych części Encyklopedii PPP. W kontekście jakości do ceny należy jednak zaznaczyć, że ryzyko powinien przejąć ten z partnerów, który najlepiej sobie z nim poradzi, nie jest optymalnym rozwią-

zaniem przenoszenie wszelkich ciężarów z podmiotu publicznego na podmiot prywatny, tylko z uwagi na kwestie dotyczące zwiększonych możliwości finansowych, bądź potencjału na ich zdobycie. Optymalnie należy przyjąć, że każdy z partnerów powinien przejąć ryzyko, które jest w stanie optymalnie ograniczyć do niezbędnego minimum. Nierozdzielnie z ryzykiem łączy się również kwestia opłacalności inwestycji. Opłacalność również może być rozpatrywana wariantowo, z punktu widzenia podmiotu publicznego, jak i podmiotu prywatnego. Jeden naturalnie będzie dążył do osiągnięcia wysokich efektów, niskim kosztem, drugi do osiągnięcia wysokich dochodów z prowadzonej działalności. Dlatego należy zwrócić szczególną uwagę, że osiągnięcie zadowalających efektów, a przy tym wymiernych korzyści musi być obarczone zapewnieniem odpowiedniego wynagrodzenia. W przypadku PPP musimy brać pod uwagę całość realizacji inwestycji na przestrzeni okresu umowy, w potocznym odczuciu o PPP pokutuje opinia, że jest ono droższe od tradycyjnych metod realizacji zadań, gdyż często zapomina się o wieloletnim ujęciu samej umowy. Ostatnim elementem przy realizacji inwestycji, o ile występuje tam aspekt świadczenia dla mieszkańców, powinno być ich realizowanie na najwyższym poziomie. Elementy te składają się właśnie na optymalizację działań prowadzących do zapewnienia wysokiej jakości w stosunku do jej ceny.

Zasady legalności i gospodarności

Legalność - oznacza działanie zgodne z prawem. Kontrola dokonywana pod względem tego kryterium koncentruje się na odpowiedzi czy jednostka działa zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz – na obszarze działania organów, które je ustanowiły – akty prawa miejscowego²⁰.

Gospodarność - analizuje się czy podmiot kontrolowany działa według zasady racjonalnego gospodarowania. Innymi słowy ma wskazać, czy środki wydatkowane były oszczędnie i wydajnie oraz zostały dokonane proporcjonalnie do efektów.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) art. 87

„Bankowalność” projektów PPP

Jest to możliwość finansowania danego przedsięwzięcia przez instytucję finansową. W założeniu jest to spełnienie stawianych przez bank kryteriów, koniecznych dla przyznania i uruchomienia środków na pokrycie nakładów koniecznych do realizacji inwestycji, jak również (rzadziej) na etapie eksploatacji. Bankowalność oznacza, że dane przedsięwzięcie zostało uznane za bezpieczne do podjęcia ewentualnego finansowania przez instytucję finansującą, ze względu na prawdopodobieństwo możliwości spłaty zobowiązań partnera prywatnego zaangażowanego w dany projekt. Warto zauważyć w kontekście realizacji działań, że instytucja bankowa jako podmiot powinna być włączona już na maksymalnie wczesnym etapie prac nad przedsięwzięciem PPP. Może mieć to swoje konsekwencje w postaci zakończenia projektu właśnie przez brak odpowiedniego finansowania. Dla uniknięcia tej sytuacji ważne jest włączenie doradców ekonomicznych, pracowników banku, którzy z perspektywy ekonomicznej

ocenią realność przyjętych w nim założeń. Bank jest instytucją, która podobnie jak przedsiębiorca (partner prywatny) włączy się do realizacji przedsięwzięcia jedynie w celu zarobkowym.

Dialog konkurencyjny

To tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Zamawiający zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu zamówienia, zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 3. Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić, w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców, jeżeli jest to konieczne, rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby. O zakończeniu dialogu zamawiający niezwłocznie informuje uczestniczących w nim wykonawców.

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

Redaktor naczelny:

Bartosz Korbus

Autorzy:

Rafał Cieślak
Grzegorz Kaczorowski
Marcin Maksymiuk
Anna Wiktorczyk-Nadolna
Magdalena Wojciechowska
Magdalena Zabłocka
Mariusz Strawiński

Współpraca:

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Grzegorz P. Kubalski
Rafał Rudka
Bernadeta Skóbel

Wydawca:

Związek Powiatów Polskich
00-901 Warszawa, Plac Defi 1
biuro@powiatypolskie.pl
www.zpp.pl

Partnerzy projektu:

Ministerstwo Rozwoju - partner wiodący
Związek Powiatów Polskich
Związek Miast Polskich
Konfederacja Lewiatan
Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Skład i przygotowanie do druku:

Robert Błaszak / Argi
rbłaszak@interia.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia i Agencja Wydawnicza „ARGI” s.c.
R. Błaszak, P. Pacholec, J. Prorok
ul. Żegiestowska 11, 50-542 Wrocław
argi@wr.home.pl
www.argi.pl

Nakład 1500 egz.

Publikacja bezpłatna
Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej
na stronie: www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7 Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-34-6 Biuletyn nr 2 (wersja elektroniczna 2)



Ministerstwo Rozwoju
Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

tel. + 48 22 273 79 50
fax: + 48 22 273 89 15
email: rozwojppp@mr.gov.pl
www.ppp.gov.pl

ISBN 978-83-62251-24-7

Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego

ISBN 978-83-62251-34-6

Biuletyn nr 2 (wersja elektroniczna 2)

PPP.gov.pl

Partnerzy
projektu



MINISTERSTWO
ROZWOJU



ZWIĄZEK
MIĄST
POLSKICH

LEWIATAN

Centrum Partnerstwa
Publiczno-Prywatnego