

PPP czeka świetlana przyszłość w Polsce

Rozmowa z **DR. RAFAŁEM CIEŚLAKIEM**, radcą prawnym, współnikiem zarządzającym w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz

Partnerstwo publiczno-prywatne to jedna z form finansowania inwestycji, która do tej pory wydawała się być niedoceniona. Nowe wytyczne perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 mają to zmienić. Najpierw jednak musimy nauczyć się stosować PPP w praktyce

Obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014-2020 kładzie duży nacisk na partnerstwo publiczno-prywatne. Czy możemy zatem liczyć, że będzie realizowanych więcej inwestycji w tej właśnie formule?

Z pewnością. Nowe rozporządzenie z 17 grudnia 2013 r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, tzw. rozporządzenie ogólne, wprowadziło szczególne przepisy dotyczące realizacji tzw. projektów hybrydowych, czyli łączących PPP ze środkami europejskimi. Regulacje te w zamierzeniu mają ułatwić przygotowanie i realizację tych przedsięwzięć, które – nie ma co ukrywać – należą do

najbardziej skomplikowanych struktur prawnofinansowych.

Na uwagę zasługuje m.in. wprowadzenie definicji beneficjenta środków europejskich w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz możliwość zmiany beneficjenta z podmiotu publicznego, który zainicjował projekt, na partnera wybranego w procedurze PPP i odwrotnie. Stanowi to istotne odstępstwo od generalnego zakazu zmiany beneficjenta projektu, podyktowane specyfiką współpracy w ramach PPP i ryzykiem z nią związanym. W zakresie wydatkowania środków europejskich wspomniane rozporządzenie wprowadza instytucję rachunku powierniczego, z którego środki unijne mogą być wypłacane partnerowi prywatnemu w okresie obowiązywania umowy o PPP. Rozwiązanie to ma charakter przełomowy i może stanowić bardzo istotną zachętę do realizacji hybrydowego PPP.

Czy jest to dobry kierunek zmian?

Wprowadzane nowe rozwiązania są na pewno pożądanym kierunkiem zmian. Wspomniane regulacje stanowią odpowiedź Komisji Europejskiej na problemy realizacji hybrydowych PPP, sygnalizowane przez państwa członkowskie UE. To dobrze, że Komisja dostrzegła te kwestie i wprowadziła wspomniane ułatwienia. Jestem przekonany, że nowy okres programowania funduszy europejskich na lata 2014-2020 w większym niż dotychczas stopniu umożliwi integrację środków unijnych z kapitałem prywatnym w ramach PPP i koncesji. Nie zmienia to faktu, że istotną rolę w tym procesie musi odegrać ustawodawca krajowy oraz instytucje zarządzające programami operacyjnymi.

Na razie w ustawie o zasadach realizacji programów polityki spójności na lata 2014-2020 wprowadzona została definicja projektu hybrydowego. To oczywiście za mało. Bez przyjęcia bardziej szczegółowych przepisów oraz odpowiednich dokumentów, procedur, wytycznych i zasad wdrażania projektów hybrydowych, a także przeprowadzenia promocji i zapewnienia wsparcia takich

Nowe przepisy unijne wprowadzają **wiele zachęt do stosowania hybrydowego PPP**, np. instytucje rachunku powierniczego

przedsięwzięć niemożliwe będzie skuteczne wdrożenie omawianych przepisów rozporządzenia ogólnego. Miejmy nadzieję, że już wkrótce doczekamy się pierwszych tego typu propozycji ze strony Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Jako doświadczona kancelaria specjalizująca się w PPP mieliście Państwo okazję doradzać przy wielu różnych przedsięwzięciach. Które z nich okazało się najtrudniejszym wyzwaniem dla Państwa, samorządu oraz inwestora?

Myszę, że najtrudniejsze wyzwania są jeszcze przed nami. Na bazie dotychczasowych doświadczeń, a mamy ich sporo, mogę podzielić się natomiast kilkoma uwagami dotyczącymi projektów modernizacji energetycznej realizowanych w ramach PPP. Mam na myśli kompleksową termomodernizację obiektów oświatowych w Karczewie i w Bytomiu. Przedsięwzięcia te objęły odpowiednio 10 i 17 obiektów, a wartość zawartych umów wynosi 12 mln zł (Karczew) i niemal 50 mln zł (Bytom). Projekty te są o tyle interesujące, że wypracowaliśmy w nich model współpracy z partnerem prywatnym, który można powielić w innych samorządach. Tak też się zresztą dzieje. Prowadzimy kilka podobnych procedur w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, m.in. w Płocku, Kobyłce, Dębem Wielkim, Lublinie.

Jakie największe problemy pojawiły się podczas realizacji wspomnianych inwestycji?

Realizacja przedsięwzięć w ramach PPP stanowi sprawdzian dla skuteczności umowy o PPP, negocjowanej często przez wiele miesięcy. W toku realizacji projektu materializuje się bowiem ryzyko budowy i finansowania, a na etapie eksploatacji – ryzyko dostępności lub popytu. Z uwagi na wieloletni charakter kontraktów PPP praktycznie nie da się tu uniknąć błędów. W przypadku projektów, o których mówię, pewien problem dotyczył terminowego przeprowadzenia etapu inwestycyjnego, z uwagi m.in. na konieczność wykonania dodatkowych, nieprzewidzianych wcześniej prac. Ponadto, z punktu widzenia gminy, bardzo



Rafał Cieślak

Doktor nauk prawnych, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Adiunkt w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego oraz wykładowca Podyplomowego Studium Przygotowania i Zarządzania Projektami Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Szkole Głównej Handlowej. Doświadczenie zawodowe zdobywał w administracji publicznej (Ministerstwo Gospodarki). W latach 2006-2010 był członkiem Zarządu Krajowego Instytutu Rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Jest członkiem zespołu ds. infrastruktury w Krajowej Izbie Sportu. Zajmuje się zagadnieniami partnerstwa publiczno-prywatnego, funduszy unijnych, zamówień publicznych i działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jest autorem książek i publikacji z tego zakresu.

istotna była sprawa właściwej klasyfikacji zobowiązań z umowy o PPP i oceny jej wpływu na dług publiczny.

W przypadku projektu Karczewa pojawiła się też kwestia włączenia w projekt środków bezzwrotnych pozyskanych przez gminę, co skomplikowało montaż finansowy. Do tego dodałbym jeszcze sprawy organizacyjne – pamiętajmy, że nie wszystko zależy od doradców zewnętrznych. Jeżeli podmiot publiczny proceduje

np. opieszale lub w toku postępowania ujawniają się nieprzewidziane okoliczności, to trudno wymagać, aby procedura przeprowadzona była szybko. Niemniej jednak w obu przypadkach udało nam się zamknąć projekty w terminie kilkunastu miesięcy, co jest zgodne ze średnim czasem postępowania PPP w Polsce. Natomiast na etapie eksploatacji na razie nie stwierdzono żadnych istotnych problemów. Umowy zostały zawarte



na kilkanaście lat, więc trudno oceniać je na tak wczesnym etapie. Wierzę jednak, że przyjęte rozwiązania sprawdzą się w praktyce.

Czy można było ich uniknąć na etapie przygotowywania koncepcji i analiz?

To zależy. Na etapie analiz przedrealizacyjnych można wskazać zakres zamówienia, oszacować jego koszty, opracować model prawnofinansowy, ale bardzo wiele czynników jest trudnych do przewidzenia. Nie wiadomo, ilu i jakich wykonawców

realizacji, przyjętym schemacie współpracy, zaplanowaniu wkładu własnego, organizacji procedury postępowania PPP i jej koordynacji, a także współpracy z organami stanowiącymi jednostki samorządu terytorialnego. Wiele projektów prowadzonych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce nie udaje się dlatego, że strona publiczna nie posiada żadnej wiedzy ani praktyki związanej z PPP. Ryzyko niepowodzenia pozwalają ograniczyć bardziej doświadczeni doradcy.

W PPP sama inwestycja jest tylko środkiem do celu, a wynagrodzenie wykonawcy zależy od efektywnej eksploatacji obiektów w długim okresie

zgłosi się do postępowania, jakie będą mieli możliwości i szczegółowe oczekiwania. Z pewnością doświadczenie w obszarze PPP umożliwia wyeliminowanie wielu podstawowych błędów, które są popełniane notorycznie przez stronę publiczną – myślę głównie o ocenie opłacalności przedsięwzięcia i zasadności jego

Na jakim etapie prac znajdują się teraz wspomniane przez Pana wcześniej przedsięwzięcia?

Aktualnie inwestycja Bytomia jest w trakcie realizacji robót budowlanych i prac termomodernizacyjnych, niebawem pojawią się pierwsze efekty. Natomiast w Karczewie, gdzie właśnie rozpoczyna

się drugi rok zarządzania energią w zmodernizowanych obiektach, rezultaty w postaci oszczędności uzyskiwanych wskutek zrealizowanych inwestycji już są odczuwalne. Z tego, co wiem, PPP jest oceniane w tych gminach bardzo pozytywnie. W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę, że w partnerstwie publiczno-prywatnym sama inwestycja jest tylko środkiem do celu, a wynagrodzenie wykonawcy zależy od efektywnej eksploatacji obiektów w długim okresie. To duża przewaga PPP nad tradycyjnymi formami udzielania zamówień publicznych.

Jakie najważniejsze wskazówki i rady można dać podmiotom planującym wzięcie udziału w inwestycji prowadzonej w partnerstwie publiczno-prywatnym?

Dobre rady zawsze można dawać, pytanie tylko, czy będą przyjęte i zastosowane. Ogólnie powiem tak: pamiętajmy, że PPP to jest bardzo złożone zamówienie publiczne, a reżim zamówień publicznych i finansów publicznych nie sprzyja podejmowaniu nadmiernego ryzyka przez stronę publiczną. Nie w każdym przypadku PPP stanowić będzie również najlepszą formę realizacji zadania publicznego. To analizy powinny wykazać korzyści z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego i jego przewagi nad modelem tradycyjnym. Natomiast na etapie postępowania najistotniejsza wydaje mi się sprawność procedowania i poważne traktowanie zadania w ramach PPP. Poza tym, jak we wszystkim, ważne jest, aby zachować zdrowy rozsądek.

Przy okazji pragnę wspomnieć, że właśnie ukazał się najnowszy podręcznik PPP opracowany na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, który miałem przyjemność współtworzyć. Zawiera on wiele porad i wskazówek dla podmiotów publicznych zainteresowanych partnerstwem. Jest dostępny na stronie www.kdg.waw.pl.

Rozmawiała:

Anna Śmigulska-Wojciechowska