

Dlaczego w Poznaniu się udało

16 kwietnia 2013 | Ekonomia | Marcin Krakowiak Magdalena Zabłocka

Inwestycje w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce mogą się powieść - zauważają prawnicy z Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka

Wiele napisano tekstów o tym, dlaczego w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne nie ma przyszłości i dlaczego projekty w tej formule się nie udają. My chcemy pokazać, że jednak może się udać. Bo w końcu się udało. Właśnie startuje pierwszy duży projekt z udziałem pieniędzy publicznych i prywatnych, wsparty funduszami unijnymi: warta ponad 750 milionów złotych budowa spalarni śmieci przez SITA Zielona Energia dla Poznania.

Dla nas, prawników pracujących przy tym zadaniu, był to prawdopodobnie jeden z trudniejszych, i ciekawszych zarazem projektów. Kilkaset dni negocjacji, pracy, dziesiątki kilogramów dokumentów i pole minowe, przez które niemal nikomu - poza Poznaniem - nie udało przejść bez szwanku.

Otwartość i elastyczność

Dlaczego Poznań odniósł sukces, jakiego nie udało się odnieść żadnemu innemu miastu w Polsce, biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia?

Na początku rzecz najważniejsza - postawa władz miasta. Już na pięć lat przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie budowy spalarni Poznań rozpoczął szczegółową analizę uwarunkowań, szans i słabości przyszłego projektu. Gdyby nie zrozumienie idei PPP, profesjonalizm, elastyczność oraz ogromne zaangażowanie ekipy prezydenta Ryszarda Grobelnego, ta umowa nie zostałaaby nigdy podpisana.

Miasto wiedziało, że musi zbudować spalarnię mając na to niewiele czasu, jeszcze mniej pieniędzy i groźbę kar w przypadku, gdyby projekt nie został zrealizowany. Lokalnym władzom groziła także krytyczna ocena wyborców w przypadku złej lub zbyt drogiej realizacji budowy spalarni. Musiały więc podjąć decyzję, w jakiej formule zrealizować projekt, tak, aby był on efektywny, gospodarny i odpowiednio zabezpieczał interes publiczny.

Zespół prezydenta Grobelnego zatrudnił ekspertów i wykorzystał tych, którzy pracowali w samorządzie. To oni rozważali możliwe warianty budowy spalarni. Wybrali partnerstwo publiczno-prywatne. Decyzja ta mogła być zaskoczeniem dla rynku samorządowego, bo PPP w Polsce jest obciążone wieloma mitami. Niektórzy politycy boją się angażować prywatne firmy do publicznych przedsięwzięć, obawiając się wszystkich możliwych zarzutów o nieuczciwą prywatyzację czy wyprowadzanie publicznych pieniędzy. Władze Poznania przełamały się, wykazały odwagę i zdecydowały na racjonalną, dobrze przemyślaną drogę. Miasto powołało sztab ekspertów, którzy pracowali w bezpośrednim kontakcie z prezydentem i wiceprezydentem Poznania, co nadało projektowi odpowiednią rangę.

Drugim kluczowym elementem była decyzja, która zapadła w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Przedstawiciele rządu dali projektowi silne wsparcie zarówno doradcze, jak i finansowe. Ministerstwo, zamiast organizować kolejne teoretyczne seminaria na temat PPP,

wynajęto firmy eksperckie, w tym kancelarię Domański Zakrzewski Palinka. Naszym zadaniem była pomoc Poznaniowi w realnym przeprowadzeniu projektu. Firmy zostały wybrane w drodze przetargu, gdzie cena - jak to się rzadko dziś zdarza - nie była jedynym decydującym kryterium. Liczyło się też doświadczenie ekspertów.

Bez tak solidnego i w efekcie opłacalnego dla wszystkich wsparcia ze strony rządu miasto mogłoby sobie nie poradzić. MRR potraktowało ten projekt jako pilotaż, żeby pokazać, że PPP, i to w połączeniu ze środkami unijnymi, powinno być kojarzone z sukcesem. Miał to być - i miejmy nadzieję będzie - wzorzec dla innych, którzy zdecydują się wybrać tę formułę realizowania projektów. Trudno wyobrazić sobie lepszą pomoc, jakiej rząd może udzielić samorządom. Bezpośrednio zyskał na tym Poznań, ale przecież przetarł on drogę innym samorządom.

Trzeba podkreślić, że w trakcie całego projektu poznańscy urzędnicy - pilnując interesu miasta - zachowywali się elastycznie. Otwarli byli na sensowne argumenty, gotowi do niekonwencjonalnych działań i podejmowania rozsądnego, choć minimalizowanego, ryzyka. To rzecz niestandardowa w Polsce, gdzie urzędnicy zwykle nie podejmują decyzji w sytuacji, gdy jest choć jeden procent szans na niepowodzenie. W tym przypadku, choćby z racji pionierskiego projektu, ryzyko porażki było dużo większe.

Zderzenie z rzeczywistością

Pracę dla miasta zaczęliśmy od audytu dotychczas przygotowanej dokumentacji i badań rynkowych. Rekomendacje z jednej strony oparliśmy na naszej wiedzy z zakresu PPP, doktryny prawa europejskiego i racjonalnej wykładni przepisów, z drugiej zderzaliśmy teoretyczną wiedzę z oczekiwaniami i możliwościami rynku w Polsce.

Na początku dokonaliśmy więc brutalnej konfrontacji założeń władz Poznania z rzeczywistością biznesową. Przeprowadziliśmy badania rynkowe, tzw. market testing. Przedstawiliśmy założenia projektu potencjalnym wykonawcom i bankom. Stało się to jeszcze zanim zostało opublikowane ogłoszenie o przetargu. Ważne było, aby postawione przez miasto zadania były realistyczne i osiągalne zarówno od strony wykonawczej i finansowej, jak i możliwe do zaakceptowania przez Poznań z punktu widzenia możliwości budżetowych.

W wyniku tych rozmów dość szybko przekonaliśmy władze miasta, że nie ma co liczyć na to, że całe ryzyko wezmą na siebie partnerzy projektu. Poznańscy politycy i urzędnicy zrozumieli, że jeśli nie zagwarantują partnerowi prywatnemu wynagrodzenia z budżetu miasta, projekt nie wyjdzie. Tego typu podejście było (i jest) oparte o realia rynkowe w obecnych, trudnych czasach kryzysu.

W Polsce samorządowcy często żyją w przekonaniu, że partnerstwo publiczno-prywatne jest panaceum na realizację wielu inwestycji bez wydawania środków publicznych. Wyobrażają sobie, że partner prywatny zrealizuje zadanie z własnych środków, bez angażowania pieniędzy z budżetu, a zrekompensuje to sobie płatnościami od użytkowników, czyli od nas wszystkich. Rzeczywiście, tak funkcjonują niektóre projekty dotyczące autostrad czy parkingów podziemnych: partnerzy prywatni pobierają opłaty za przejazd autostradą czy za miejsce parkingowe w parkingu podziemnym. Władze myślą czasem, że każdy projekt PPP może zostać zrealizowany według tego samego schematu: przeniesiemy całe ryzyko pozyskania przychodów na partnera prywatnego, a my będziemy mieć za darmo - czyli bez wydatkowania środków z budżetu - infrastrukturę, która będzie służyła naszym mieszkańcom.

W stolicy Wielkopolski też tak początkowo myślano. Musieliśmy to podejście zweryfikować. Powiedzieliśmy: to nie jest dobry pomysł, w naszej ocenie nikt nie przyjdzie, nie złoży oferty,

dopóki nie będzie zabezpieczona stabilność przychodów w projekcie. Bo tylko wtedy banki zdecydują się na skredytowanie przedsięwzięcia. Naciskaliśmy na to, by sprawdzić czy założenia są biznesowo opłacalne już na samym początku, przed opublikowaniem ogłoszenia. Stąd pomysł przeprowadzenia badania rynku.

Jedną z najważniejszych decyzji, która została podjęta, było przeprowadzenie wyboru partnera prywatnego w trybie tak zwanego dialogu konkurencyjnego. To metoda przewidziana w przepisach, ale w Polsce niemal nie stosowana.

Z każdym przyszłym potencjalnym partnerem - firmą, która miałaby realizować projekt i współpracującym z nimi doradcami, rozmawiano już na bardzo wczesnym etapie postępowania. Każdy z oferentów mógł przedstawić swoje propozycje, uwarunkowania, ograniczenia i ryzyko. Nie było więc tak, że miasto rzuciło na stół twarde warunki i czekało, że wszyscy się do nich zastosują, a odpowiedzialność porażki partnerzy projektu wezmą na siebie. Takie podejście brzmi efektywnie dla opinii publicznej, ale bardzo często prowadzi do upadku projektów, zanim jeszcze zostanie zawarta umowa lub na etapie jej realizacji (np. w trakcie pozyskiwania zewnętrznego finansowania przez partnera prywatnego).

W tym przypadku potencjalni inwestorzy mieli wpływ na ostateczny kształt zamówienia. Ten proces trwał kilka miesięcy, podczas których miasto i doradcy spotykali się osobno z każdym z pięciu inwestorów. Potem po dialogu godzinami dyskutowaliśmy, które rozwiązanie wybrać, jak wyśrodkować interesy. Dialog się opłacił. Mogliśmy tak skonstruować zamówienie, by było realistyczne i minimalizowało zagrożenia, co przelożyło się na niższą cenę zaoferowaną przez partnerów prywatnych w swoich ofertach.

Innym ważnym czynnikiem, który wpłynął na końcowy sukces, był fakt, że już na etapie negocjacji z poszczególnymi konkurującymi ze sobą firmami postawiony został warunek, aby w tych rozmowach od początku uczestniczyły banki, które będą finansować przedsięwzięcie. Często zdarza się (również w Polsce), że negocjacje z wykonawcami przebiegają świetnie, a tylko potem „zły bank” nie chce dać kredytu partnerowi prywatnemu i cały projekt upada. Tego chcieliśmy uniknąć i dlatego każdy potencjalny partner od samego początku przychodził na rozmowy z przedstawicielem banku. Pozwoliło to na realistyczną ocenę sytuacji oraz uprzedziło wiele późniejszych kłopotów i rozczarowań. W omawianym poznańskim przypadku partnerzy prywatni zagwarantowali miastu już na etapie składania ofert, że będą mieć środki na realizację całego projektu.

Na koniec zostawiliśmy jeszcze jeden powód, dzięki któremu poznański projekt mógł zakończyć się sukcesem. Najczęstszą przyczyną upadku projektów PPP jest obawa władz polskich miast przed zaliczeniem kosztów projektu do długu publicznego, który w wielu samorządach jest na bardzo wysokim poziomie. W tym przypadku udało nam się znaleźć metodę na rozwiązanie tego problemu. Projekt budowy spalarni nie powiększy ani o złotówkę publicznego długu Poznania, co było możliwe dzięki drobiazgowej analizie wszystkich aspektów statystycznych, rachunkowych i finansowych.

Presja konkurencyjna

Cały projekt przeprowadzony był pod silną presją konkurencyjną. Na wstępne ogłoszenie miasta odpowiedziało 11 firm. W drugim etapie zostało pięć z nich. Długa i żmudna procedura była męcząca, ale zakończyła się podpisaniem umowy. Co ważne - żadna z uczestniczących w przetargu firm nie zakwestionowała jego wyniku. Jedyne odwołanie wniesione przez uczestnika postępowania zostało przez niego cofnięte zanim doszło do rozprawy.

Z dzisiejszej perspektywy kluczowe było podejście z pokorą do całego kontekstu - biznesowego, społecznego, politycznego. Podstawą było słuchanie zainteresowanych stron i sugerowanie takich rozwiązań, które z jednej strony pozwolą realistycznie zamknąć projekt od strony finansowo-biznesowej, ale jednocześnie, by nie były marnowane pieniądze publiczne... Mieszkańcy Poznania bardzo dobrze umieją liczyć pieniądze i rozliczać z tego lokalne władze. A dzięki dotacji unijnej i polityce miasta w zakresie gospodarki odpadami opłata śmieciowa będzie jedną z niższych w polskich miastach.

Marcin Krakowiak, partner, szef Praktyki Infrastruktury i Energetyki, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka

Magdalena Zabłocka, senior associate, Praktyka Infrastruktury i Energetyki, kancelaria Domański Zakrzewski Palinka

Rzeczpospolita

© Wszystkie prawa zastrzeżone