

# Małżeństwo z rozsądku w miejsce przelotnych znajomości

**Rozmawiamy z Przemysławem Szulferem,  
Wicedyrektorem administracyjno-finansowym w Warbud SA,  
odpowiedzialnym za projekty PPP w Grupie Warbud**

**Jakie są zasadnicze różnice pomiędzy PPP a zwykłym zamówieniem publicznym?**

Różnic pomiędzy partnerstwem publiczno-prywatnym a tradycyjną formą realizacji inwestycji publicznych jest bardzo wiele. Z punktu widzenia interesu publicznego model PPP jest o wiele atrakcyjniejszy, aniżeli tradycyjne zamówienie publiczne.

Sektor publiczny powoli zdaje się dostrzegać zalety PPP, w którym odpowiedzialność wykonawcy za dostarczoną infrastrukturę wykracza daleko ponad pięcioletni okres rękopisami. Realna odpowiedzialność wykonawcy to pochodna kompleksowej usługi, na którą składają się nie tylko usługa budowlana, ale również projektowanie i wieloletnia obsługa serwisowa nieruchomości.

Obsługę nieruchomości należy rozumieć szerzej, niż tylko techniczny serwis. Usługi utrzymania czystości, dozoru czy zarządzania zużyciem energii stają się powoli standardem w ofercie partnerów prywatnych, w ramach usług PPP.

**Zapewne nie bez znaczenia pozostaje również kwestia korzystnej klasyfikacji zadłużenia wynikającego z umów PPP?**

Ma Pan rację, to ciągle ważny argument dla samorządów. Jeszcze kilka lat temu jednostki samorządu terytorialnego traktowały PPP wyłącznie jako sposób ucieczki od zwiększania długu publicznego, z uwagi na brak konieczności zaciągania kredytu na inwestycję. Jednak z mojego punktu widzenia nie ten argument winien przesądzać o atrakcyjności PPP jako formy realizacji inwestycji publicznych. Ostatecznie, długoterminowe zobowiązania trzeba spłacić, niezależnie czy znajdują się w bilansie czy poza nim.

Partnerstwo publiczno-prywatne oferuje dobrze utrzymaną infrastrukturę na wiele lat za stałą cenę i jednocześnie na-



rzędzia realnego egzekwowania od partnera prywatnego jego zobowiązań. Argumenty księgowe są moim zdaniem drugorzędne.

**Jakie formy partnerstwa są optymalne w Warbudu?**

Bardzo efektywną formą realizacji inwestycji publicznych jest PPP oparte na opłacie za dostępność, kiedy partner prywatny odpowiada nie tylko za budowę, ale również za późniejsze utrzymanie techniczne infrastruktury. W tym modelu zamawiający nie ponosi żadnych wydatków w trakcie realizacji inwestycji. Koszt dla sektora publicznego jest rozłożony w czasie, przez okres użytkowania obiektu. Dodatkowo, wysokość wynagrodzenia wykonawcy jest uzależniona od faktycznej jakości infrastruktury, czyli właśnie „dostępności”.

W odróżnieniu od tradycyjnej formuły usług budowlanych, w PPP jesteśmy gotowi wziąć odpowiedzialność przez większą część okresu życia infrastruktury, a nie tylko przez kilkuletni okres gwarancji.

**Trochę jak budowa obiektu z 20-letnią gwarancją, za którą jeszcze płatność jest rozłożona w czasie?**

Otóż to. PPP to kompleksowa usługa i kompleksowa odpowiedzialność. Publiczny zamawiający wiążąc się z wiarygodnym partnerem prywatnym zdobywa swoisty spokój co do losów przedsięwzięcia, nie tylko w okresie trwania procesu inwestycyjnego, ale również w wieloletnim okresie eksploatacji. W ramach określonych obszarów kompetencji partner prywatny musi m.in. przygotować kompleksowy projekt budowlany, uzyskać pozwolenia na budowę, pozyskać długoterminowe finansowanie inwestycji w sposób najbardziej neutralny dla budżetu publicznego, wykonać prace budowlane - wykończeniowe „pod klucz”, uzyskać pozwolenie na użytkowanie, dobrać oraz zapewnić pełne wyposażenie ruchome. Następnie, w okresie nawet kilkudziesięciu lat, partner prywatny zapewnia pełne utrzymanie techniczne, w tym natychmiastowo reaguje na awarie, przeprowadza w określonym czasie niezbędne remonty i odtworzenia substratu tech-

nicznego, niekiedy zapewnia również ochronę, sprzątanie, odśnieżanie, wywóz śmieci, zarządza kosztami energii elektrycznej i ciepłej, zarządza polisami ubezpieczenia majątkowego oraz odpowiedzialności cywilnej posiadacza obiektu.

Chcemy dostarczać gwarancję na nasze usługi nawet w okresie 20-30 lat: bieżące konserwacje, naprawy, wymiany i remonty kapitalne powinny zostać wycenione przez partnera prywatnego równolegle w okresie projektowania i kosztorysowania inwestycji. Tylko wtedy zapewnimy optymalną relację jakości i kosztu w całym cyklu życia obiektu.

**To wymaga zaangażowania specjalistów z wielu dziedzin związanych z obsługą nieruchomości. Czy samorządy są kompetencyjnie przygotowane do rozstrzygnięcia o tak wielu kwestiach w trakcie jednego przetargu?**

Faktem jest, że w jednym postępowaniu PPP rozstrzyga się sprawę projektu architektonicznego, finansowania nakładów inwestycyjnych, wykonania prac budowlanych oraz zapewnienia właściwego utrzymania technicznego powstałego obiektu na wiele lat.

Proszę jednak pamiętać, że przy stosowaniu tradycyjnej formuły zamówienia publicznego i tak należałoby przeprowadzić postępowania przetargowe na: projekt, kredyt, budowę, utrzymanie techniczne. W pierwszej kolejności zamawiający musiałby wybrać projektanta, aby na podstawie przygotowanego projektu oszacować kosztorys inwestorski, w oparciu o który zamawiający powinien ogłosić przetarg na udzielenie kredytu w celu zabezpieczenia środków w budżecie na zapłatę wynagrodzenia dla potencjalnego wykonawcy. Wreszcie, posiadając projekt i finansowanie, zamawiający mógłby ogłosić przetarg na wykonanie robót budowlanych. Dalej, w trakcie eksploatacji nowego obiektu powstaje konieczność dokonywania wielu okresowych zamówień usług w zakresie czynności serwisowych i remontowych.

Wylczyliśmy, że PPP skraca czas postępowania przetargowego o co najmniej 1 rok, w stosunku do tradycyjnej „częstkowej” formy kontraktowania zamówień publicznych. To z kolei obniża koszty przetargu o co najmniej 20 procent.

**Mimo wszystko, konieczność jednorazowego zmierzenia się przez sektor publiczny z tak szeroką materią może skutecznie paraliżować samorządowców.**

To prawda, ale jak sobie pościelesz, tak się wyśpisz. Przede wszystkim trzeba zdefiniować swoje oczekiwania na każdym

etapie życia obiektu, a to wymaga syntezy dość specjalistycznej wiedzy. Z drugiej strony, to sektor prywatny dysponuje większym doświadczeniem w ekonomicznym gospodarowaniu nieruchomościami. I tu z pomocą przychodzi coraz bardziej popularny dialog konkurencyjny przeprowadzany w trybie Prawa Zamówień Publicznych. Dzięki prekwalfikacjom zamawiający może wyłonić grupę zainteresowanych wykonawców, z którymi następnie omawia pełen zakres przedsięwzięcia. Na podstawie zebranych doświadczeń i propozycji można stworzyć naprawdę optymalny SIWZ, program funkcjonalno – użytkowy i standardy utrzymania infrastruktury. Zachęcam, by w trakcie dialogu z potencjalnymi wykonawcami omawiać również skutki finansowe proponowanych rozwiązań i skonfrontować je z możliwościami finansowymi samorządu. Należy szyć rozwiązania na miarę potrzeb i możliwości sektora publicznego.

Efektywny dialog konkurencyjny pozwoli na wspólne wypracowanie kompletnej dokumentacji przetargowej i pozyskanie atrakcyjnych ofert mieszczących się w budżecie zamawiającego. Warunkiem jest jednak dobór do dialogu kompetentnych wykonawców, posiadających wiedzę i doświadczenie z zakresu prawa i finansów, architektury, budownictwa, w tym nierzadko budownictwa specjalistycznego, jak również ergonomii użytkowej oraz serwisowania technicznego urządzeń oraz obiektów użyteczności publicznej. W przeciwnym razie dialog będzie stratą czasu.

**Czy jednak tradycyjna forma realizacji inwestycji infrastrukturalnych nie pozwala na optymalizację rozwiązań projektowych w odniesieniu do kosztu budowy i utrzymania?**

Nierzadko w tradycyjnym procesie inwestycyjnym projektant przygotowuje projekt w oderwaniu od możliwości finansowych budżetu zamawiającego lub nie przywiązując wagi do realnej dostępności danych materiałów budowlanych lub też bagatelizując możliwości technologiczne potencjalnych wykonawców. Fakt niedopasowania projektu do realiów finansowych i wykonawczych jest niestety identyfikowany zbyt późno, dopiero na etapie wyłaniania wykonawcy robót budowlanych lub, co gorsza, w trakcie realizacji robót. W wielu przypadkach zmusi to zamawiającego do dokonywania kosztownych zmian w projekcie, zlecenia robót dodatkowych. W skrajnym przypadku zamawiający zostaje z „rozgrzebaną” budową i bez pieniędzy, które zostały wydane na „drogie fundamenty”. Z kolei po zakończeniu procesu inwestycyjnego pozostaje zawsze bardzo ważna i drażliwa kwestia związana z kosztami utrzymania i serwisowania

przedmiotu inwestycji w taki sposób, aby przedmiot ten jak najdłużej i najlepiej służył mieszkańcom.

**W ramach PPP wykonanie kompleksowej umowy będzie zależało od jednego wykonawcy, czyli partnera prywatnego. Czy to nie za duże ryzyko dla zamawiającego?**

W ramach PPP mamy jeden, ale wszechstronny przetarg zamiast wielu, czasem nieskoordynowanych ze sobą postępowań. Przemysłowy przetarg, racjonalne zapisy umowne, podział odpowiedzialności i ryzyk pomiędzy sektor prywatny i publiczny - PPP daje urzędnikom nieprawdopodobny wieloletni komfort. Takie małżeństwo z rozsądku w miejsce wielu przelotnych znajomości. W miejsce tradycyjnej przysięgi małżeńskiej dziesiątki zapisów kontraktowych, regulujących wzajemne oczekiwania i zobowiązania, ale również sankcje czy rozwiązania na wypadek z impasu.

**Wspomniał Pan o kompleksowej odpowiedzialności za dostarczony produkt w ramach PPP.**

PPP czyni cały proces inwestycyjny bardziej przewidywalnym i zapewnia najbardziej optymalne rozwiązania projektowe w aspekcie realizacyjnym i utrzymaniowym, w tym w aspekcie konsumpcji energetycznej. Scentralizowana odpowiedzialność za projekt, długoterminowe finansowanie, wykonanie prac budowlanych oraz późniejsze utrzymanie gwarantuje, że wszystkie elementy będą ze sobą spójne. W tym miejscu bardzo dosadnie widać przewagę modelu PPP nad tradycyjnymi zamówieniami publicznymi. W przypadku PPP nie ma dylematu:

- czy zaciągnąć wyższą kwotę kredytu, aby wybrać droższą ofertę budowlaną, ale następnie zaoszczędzić na kosztach remontu, energii i utrzymania?
- czy też wybrać niższy poziom zadłużania budżetu, jednakże mając świadomość, że w niedalekiej przyszłości będzie się ponosić wyższe wydatki bieżące na remonty i zużycie energii?

Kwestia tego wyboru i odpowiedzialności za jego dokonanie leży po stronie partnera prywatnego, który dobierze technologię pod kątem łącznych kosztów infrastruktury w całym cyklu życia inwestycji.

**Jakie narzędzia ma sektor publiczny by wyegzekwować od partnera prywatnego jego zobowiązania? Mówimy o perspektywie kilkunastu i więcej lat...**

Model prawny PPP i szczegółowe zapisy umowy PPP bardzo silnie chronią podmiot publiczny przed ryzykiem niedokończenia inwestycji i zapłaty pieniędzy publicznych za przysługujące „fundamenty”.

Partner prywatny „pierwszą złotówkę” zobaczy bowiem najwcześniej po wybudowaniu w całości obiektu i oddaniu go do użytkowania. Dodatkowo, w trakcie okresu utrzymaniowego, wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pomniejszane w przypadku braku tzw. dostępności tego obiektu. W praktyce, duża część zapisów umowy PPP poświęcona jest szczegółowemu opisowi sytuacji, które rodzą po stronie partnera prywatnego obowiązek zapłaty kar umownych. Dla przykładu należą do nich: brak usunięcia w określonym czasie awarii lub zbyt duża częstotliwość występowania awarii w danym okresie.

Model PPP zwiera również silny aspekt motywujący partnera prywatnego do rzetelnego, tj. zgodnego z ofertą, wykonania prac budowlanych oraz świadczenia usług utrzymaniowych. W tradycyjnej formie realizacji zamówienia publicznego odpowiedzialność wykonawcy ogranicza się do 3 lat z tytułu rękojmi lub gwarancji oraz kwotowo do 3% wartości wykonanych robót budowlanych, natomiast w przypadku PPP odpowiedzialność wykonawcy jest w całym okresie trwania umowy PPP, a kary umowne mogą dotyczyć całej wartości wynagrodzenia za utrzymanie.

**Które obszary infrastruktury samorządowej są najbardziej atrakcyjne dla PPP? Czy model PPP może również uchronić stronę publiczną przed nieuzasadnionymi inwestycjami?**

Jesteśmy przekonani, że model PPP, a właściwie formuła samego dialogu konkurencyjnego, zmierzająca do zawarcia umowy PPP, w istotny sposób zabezpiecza samorządy przed nieracjonalnymi inwestycjami, tak ze społecznego, jak i finansowego punktu widzenia. Partner prywatny jest odpowiedzialny za sfinansowanie inwestycji i rozłożenie spłaty w czasie. Na tą okoliczność należy przeprowadzić analizę wieloletniej prognozy finansowej zamawiającego, szczególnie w kontekście generowanych nadwyżek operacyjnych i planów inwestycyjnych. „Krótka koldra” zmusza do optymalizacji i racjonalizacji zapędów inwestycyjnych.

PPP to nie luksus, to zdrowy rozsądek. Ciągłe jesteśmy krajem na dorobku, dlatego nie stać nas na ignorowanie zalet tej formuły.

**Dziękuję za rozmowę.**

**Rozmawiał Bartosz Korbus.**

