

Jeszcze o PPP

# Początek nowej ery...

TOMASZ LESZCZYŃSKI

**3 razy P, czyli PPP albo inaczej partnerstwo publiczno-prywatne, będzie dla Polski nowym wyzwaniem, ale także szansą na rozwój po roku 2013. Koniec funduszy UE w tak gigantycznym rozmiarze jak obecnie w perspektywie budżetowej lat 2007–2013 (ponad 67 mld euro) wymusi na naszym kraju szukanie i wdrażanie nowych rozwiązań w finansowaniu publicznych inwestycji.**

Europejska  
Grupa  
Doradcza

Takim rozwiązaniem jest zastosowanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego jako połączenia montażu finansowania celowych inwestycji o znaczeniu publicznym przez sektor prywatny. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych, Zachodniej Europy (m.in. Wielkiej Brytanii, Irlandii, Niemiec) czy ONZ – UNIDO oraz Banku Światowego pokazały, że system ten jest nie tylko wydolny od lat 80. XX wieku, ale w gospodarce rynkowej jest doskonałym narzędziem uzupełniania potrzeb społecznych przez kapitał prywatny. Wiąże się z tym jednak kilka obowiązków i obostrzeń wobec takiego partnerstwa. Przede wszystkim jest to zaufanie obydwu stron – *vide* publiczny partner związany długoterminową

umową z prywatnym partnerem – niczym ogień z wodą muszą połączyć wysiłki, aby móc zrealizować wspólne, zwykle kilkumilionowe przedsięwzięcie inwestycyjne. Doświadczenia Polski, w tym administracji rządowej oraz samorządowej w wykorzystaniu funduszy UE przedakcesyjnych (np. ISPA, PHARE) oraz akcesyjnych (np. Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny) pozwalają patrzeć z optymizmem w możliwość transferowania w życie publiczne nowych finansowych rozwiązań instytucjonalnych. Trzeba dodać także doświadczenia beneficjentów publicznych w ramach przykładów inwestycji z użyciem środków światowej inżynierii finansowej: Banku Światowego, EBI, EBOiR. Realizacje kontraktów opartych na procedurach Banku Światowego oraz FIDIC nauczyły sektor publiczny pewnej dyscypliny w planowaniu długoterminowych inwestycji oraz ich efektywnej realizacji, a także skutecznego rozliczania. Na takie właśnie menedżerskie przygotowanie administracji publicznej od dłuższego czasu oczekiwał sektor prywatny.

## Pierwsze koty za płoty...

Polska jako kraj ma już pierwsze doświadczenia w zakresie stosowania modelu PPP. Wszystko zaczęło się od wprowadzenia nie do końca przygotowanej ustawy z 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>1)</sup>. Wiele jednostek samorządów terytorialnych starało się pozyskać inwestorów strategicznych dla swych lokalnych inwestycji o kluczowym znaczeniu dla regionu. Były to zwykle: aquaparki, parki przemysłowe, ale także oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacyjne. Wiele z tych inwestycji upadło lub nie zostało dokończonych ze względu na źle przygotowane kontrakty oraz zbyt słabą stabilność prawodawstwa w tej materii oraz lokalnych władz. Należy tu zaznaczyć, że wiodącą wykładnią prawną obok wyżej wspomnianej ustawy dla tego typu inwestycji jest *Kodeks cywilny*, a dopiero następnie obostrzenia ustawy o zamówieniach publicznych. Sektor administracji rządowej tak-



że rozpoczął przygodę z realizacją inwestycji w formule para PPP na zasadach opartych na ustawie o koncesji robót budowlanych oraz dostaw<sup>2)</sup>. Doskonałym przykładem jest wybudowanie przez koncesjonariuszy odcinków autostrad na rzecz GDDKiA. Wraz z nadejściem ery funduszy europejskich oraz samej możliwości dofinansowania inwestycji w zakresie PPP należy dodać, że zgodnie z polityką konkurencyjności oraz zasadami pomocy publicznej partner publiczny może wspomóc partnera prywatnego w ramach celowego projektu w ograniczonym zakresie. Zwykle jest to 40 proc. wsparcia dofinansowania UE w ramach kosztów kwalifikowanych. Natomiast dla partnera prywatnego ważnym sygnałem jest też fakt finansowego zaangażowania partnera publicznego we wspólne przedsięwzięcie. Normą w Polsce jest jednak przekazywanie przez sektor publiczny na rzecz partnera prywatnego nieruchomości lub prawa do użytkowania, albo dzierżawy majątku publicznego lub nowo wybudowanego na poczet wspólnego przedsięwzięcia PPP.

## Król jest tylko jeden...

Wiodącym modelem realizacyjnym w światowym systemie formuły PPP jest system BOT – czyli *Build, Operate, Transfer*. Model ten polega na wybudowaniu, zarządzaniu oraz następnie przekazaniu nowo wybudowanego majątku docelowemu właścicielowi. Oczywiście jest wiele modyfikacji tego modelu, np. BOOT, BTO<sup>3)</sup>. Korzystając z tego przykładu, gmina jako partner sektora publicznego realizujący ustawowe obowiązki i komunalne zadania na podstawie umowy kontraktowej zawartej z investorem strategicznym powierza mu wybudowanie inwestycji pod klucz w sektorze gospodarki wodno-ściekowej np. systemu kanalizacji i wodociągów. Inwestor jako partner prywatny wyklada odpowiednią sumę środków finansowych na powyższą inwestycję, aby ją zaprojektować i wybudować. Następnie na podstawie kontraktu zarządza jako operator nowym majątkiem przez okres referencyjny, zwykle od 10 do 15 lat, eksploatuje go i utrzymuje. Po zakończeniu etapu zarządzania na mocy umowy kontraktowej przekazuje powyższy majątek odpowiednio zamortyzowany swojemu partnerowi publicznemu jako docelowemu właścicielowi wybudowanej ze środków zewnętrznych lokalnej infrastruktury. Należy zaznaczyć, że kluczowym dla obydwu stron momentem jest ustalenie modelu zarządzania, utrzymania oraz momentu przekazania powstałego majątku wspólnego przedsięwzięcia. Są z tym związane także obowiązki ponoszenia nakładów odtworzeniowych, amortyzacji, opłat, podatków etc. Trzeba także nadmienić, że sektor prywatny musi na takiej celowej inwestycji zarobić w sposób komercyjny. I następuje pytanie, jak pogodzić ogień z wodą, tzn. zrealizować cel zaspakajania potrzeb publicznych przez np. gminę z potrzebą komercyjnego działania przez sektor prywatny. Pamiętać należy, że w trakcie przygotowań negocjacyjnych do zawarcia ostatecznej umowy kontraktowej z partnerem prywatnym omawiany jest szczegółowy biznesplan oraz wielowariantowa analiza opłacalności danego przedsięwzięcia. Są wyliczane m.in. wskaźniki stopy zwrotu z kapitału FRR/K czy próg rentowności BEP oraz – co najważniejsze – taryfa przyszłych opłat za korzystanie z nowo wybudowanego majątku przez docelowych użytkowników – czytaj mieszkańców danej społeczności. Niejednokrotnie

## TOMASZ LESZCZYŃSKI

Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Z wykształcenia politolog o specjalności samorząd terytorialny. Wieloletni pracownik administracji rządowej szczebla wojewódzkiego oraz samorządu terytorialnego. Współpracował m.in. z: MRR, MF, MOŚ, NFOŚiGW, BOŚ, PAIIIZ. Obecnie jest ekspertem Zarządu Województwa Śląskiego ds. oceny projektów w ramach regionalnego programu operacyjnego. Autor licznych ekspertyz, analiz oraz publikacji merytorycznych związanych z pozyskiwaniem i rozliczaniem funduszy europejskich, przekształceniami majątkowymi, zarządzaniem kontraktami FIDIC. Wykładowca w wyższych uczelniach – zarządzania administracją publiczną oraz finansami. Trener, w tym, m.in. trener Europejskiej Grupy Doradczej, doradca, konsultant. Obecnie właściciel Euro Business Group – firmy specjalizującej się w przygotowywaniu i rozliczaniu projektów z udziałem UE, PPP oraz w negocjowaniu i zarządzaniu kontraktami UE.



Foto: EGO

zdarza się, że polityka cenowa przyszłego prywatnego operatora, który w imieniu sektora publicznego zarządza wspólnym majątkiem, jest zbyt drastyczna dla możliwości tzw. dochodu rozporządzalnego, mogącego być maksymalnie ponoszonym przez mieszkańców danej społeczności jako bezpośrednich użytkowników wybudowanego majątku. Przekroczenie pewnego progu opłat, które wcześniej były akceptowane przez obydwie strony PPP, a następnie nie są do przyjęcia przez społeczeństwo, może spowodować zatory w realizacji kontraktu na etapie eksploatacyjnym długoterminowej umowy kontraktowej. W takich przypadkach zwykle dochodzi do renegotjacji kontraktu przez obydwie strony lub w ostateczności do jego zerwania. Obecnie najbardziej opłacalnymi inwestycjami na gruncie polskim są dziedziny: energetyka (gaz, ropa), telekomunikacja, utylizacja odpadów połączona z kogeneracją energii (biogazownie, nowoczesne składowiska odpadów), drogi płatne oraz sieci wodno-kanalizacyjne. Jest jeszcze oczywiście przemysł zbrojeniowy, który też może świetnie prosperować, lecz to wymaga decyzji na gruncie politycznym oraz wypracowania długofalowej polityki w tym zakresie w sektorze bezpieczeństwa narodowego. Na gruncie zachodnioeuropejskim świetnie też prosperują więziennictwo i służba zdrowia (Wielka Brytania, Szwecja). W Polsce też są przykłady NZOZ-ów, które, sięgając po środki UE, są przykładami inwestycji o charakterze publiczno-prywatnym, dochodowymi w porównaniu z publicznymi placówkami. Reasumując, obecnie rozpoczął się wyścig o zdobycie zaufania sektora prywatnego przez deficytowego partnera publicznego, czyli administrację publiczną w ramach inwestycji PPP. Stare przyzwyczajenia oraz mentalność sektora budżetowego należy zmodyfikować w kontekście zachodzących zmian w wysokorozwiniętych gospodarkach światowych, w tym UE, celem wykorzystania potencjału kapitału prywatnego. Dobrym zarzewiem jest wprowadzenie przez legislatora do sektora budżetowego obowiązku realizacji budżetu zadaniowego, czyli planowania wydatków publicznych, w tym inwestycji, oraz samego ich rozliczania pod kątem efektywności jako menedżerskiego narzędzia zarządczego, pełniącego pomost do sektora prywatnego w ramach przyszłych wspólnych przedsięwzięć PPP. ■

### PRZYPISY:

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

2) Patrz: Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 101).

3) Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions, Bruksela 30.04. 2004.