

FORMUŁA NA ROZWÓJ

Wnajbliższym czasie wejdą w życie przepisy wykonawcze do uchwalonej w ub. roku ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym (PPP). Celem PPP jest odciążenie sektora publicznego z części obowiązków, ryzyka oraz podniesienie jakości usług, modernizacja infrastruktury, rozwój regionalny. Podstawową korzyścią dla przedsiębiorcy jest fakt otwarcia się docelowo gigantycznego rynku.

Ewenement czy zwykła praktyka

Intencją ustawodawcy korzystającego z zaleceń unijnych i studiów doświadczeń brytyjskich było ustalenie jasnych reguł współpracy podmiotów publicznych i prywatnych oraz określenie przedsięwzięć możliwych do realizacji w modelu PPP. Tak, aby zdjąć mniej lub bardziej zastrężone odium z relacji między sektorem publicznym i prywatnym, ośmielić podmioty publiczne do rozpatrywania tej alternatywy realizacji usług i inwestycji. A zarazem – poprzez formę umowy – chronić interesy publiczne i partnera prywatnego. W kontekście tych aktów wykonawczych, pojawiają się także obawy. Zastrzeżenia wyraziły Krajowa Izba Gospodarcza i Lewiatan.

Projekty rozporządzeń o obowiązkowych elementach analizy przedsięwzięcia, w sprawie rodzajów ryzyka, jego podziału i wpływu na poziom długu i deficytu publicznego oraz o zakresie, zasadach i formach informowania o umowach PPP (patrz ramka 1) krytykowane są przez Lewiatana za wymogi dotyczące analizy ekonomicznej, wpływu na środowisko i na kontekst społeczny. Zdaniem Lewiatana, stopień komplikacji i koszt spełnienia tych wymogów to za dużo jak na podmiot publiczny, który chce przystąpić do PPP. KIG uważa, że stworzony w projekcie rozporządzenia proces podejmowania decyzji przez

podmiot publiczny jest długi i kosztowny. Przypomina rygorystyczne zapisy projektu ustawy o PPP zaproponowane przez rząd Marka Belki, odrzucone przez Sejm poprzedniej kadencji. „Dopiero wykazanie, że dana inwestycja może być w praktyce realizowana tylko przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-privatnego, skutkuje rozpoczęciem procedury wyboru partnera prywatnego. Koszty tych analiz i opracowań są ponoszone przez administrację publiczną, a ich wysokość może skutecznie zneutralizować zyski z tego, że inwestycja jest realizowana przez partnera prywatnego” – napisano w komunikacie KIG.

Nie wszyscy podzielają tę opinię. „Trudno zgodzić się z twierdzeniem, że obecna ustawa i projektowane rozporządzenia utrudniają realizację projektów PPP. Nasze ustawodawstwo i metodologia PPP mieszczą się absolutnie w przyzwoitych międzynarodowych standardach” – uważa Marceł K. Król, prezes firmy doradczej Project Finance Poland (PFP). Konieczność opracowania analizy przedsięwzięć inwestycyjnych PPP w celu określenia ich efektywności oraz oddziaływanie ryzyka pomiędzy stronami umowy, wymagane w rozporządzeniach, wynikają z potrzeby zarządzania ryzykiem z punktu widzenia ustawodawcy.

Prywatni przedsiębiorcy wkrótce zainwestują półtora miliarda dolarów w publiczne przedsięwzięcia. Partnerstwo publiczno-privatne to szansa na duże wieloletnie kontrakty.

SZYMON AUGUSTYNIAK



Dodatkowo, jak zauważa, w realizacji projektów PPP może pomóc znowelizowane prawo zamówień publicznych. „Od przełomu marca i kwietnia, zgodnie z prawem europejskim, nastąpi harmonizacja w formie nowelizacji polskiego prawa zamówień publicznych. Wprowadzony będzie nowy tryb postępowania – dialog konkurencyjny, który idealnie wpisuje się w model PPP. Ma być stosowany w przypadkach szczególnie skomplikowanych

zamówień, takich właśnie jak partnerstwo publiczno-prywatne, w których ze względu na złożoność zamówienia zamawiający nie jest w stanie określić, jakie rozwiązanie organizacyjne, ekonomiczne i techniczne będzie dla niego najkorzystniejsze” – wyjaśnia Marcei K. Król.

Euro w PPP

Według Ministerstwa Gospodarki prywatni przedsiębiorcy mogą wkrótce zainwestować nawet 1,5 mld USD w publiczne przedsięwzięcia. Istotna jest kwestia szerszego wykorzystania środków unijnych do projektów realizowanych w formule PPP. Mówi się o tym od dawna, ale bez rezultatów w postaci realizowanych projektów. Brakuje dobrych praktyk. Jedną z publikacji Ministerstwa Gospodarki wprost stwierdzała, że możliwości wykorzystania środków unijnych w PPP są trudne do przewidzenia, co oznacza dalszą komplikację procedur związanych z budowaniem układu. W efekcie stają się nieatrakcyjne dla uczestników układu. „Chociaż partnerstwo publiczno-prywatne oraz finansowanie ze źródeł unij-

ZANIM ZARYZYKUJESZ

„Analizy, które podmiot publiczny ma obowiązek przeprowadzić przed podjęciem decyzji o przyjęciu formuły PPP do realizacji określonego przedsięwzięcia

- analiza finansowa, która określi podstawowe wskaźniki efektywności, finansową wewnętrzną stopę zwrotu z inwestycji oraz finansową wewnętrzną stopę zwrotu z kapitału, a także zaktualizowaną wartość netto projektowanego przedsięwzięcia,
- analiza ekonomiczna ze szczególnym uwzględnieniem kosztów i korzyści społecznych,
- raport o oddziaływaniu projektowanego przedsięwzięcia na środowisko,
- analiza prawna z uwzględnieniem przekazania składników majątkowych,
- analiza ryzyka i wrażliwości projektowanego przedsięwzięcia na ryzyko,
- sporządzenie modeli dotyczących różnych sposobów realizacji projektowanego przedsięwzięcia.

nych nie wykluczają się wzajemnie, dotychczas w UE działa zaledwie kilkanaście projektów z zakresu transportu, w których udało się połączyć te elementy. Połączenie tych elementów nie jest tak proste, jak by się to mogło pozornie wydawać, przede wszystkim chodzi o wiele dodatkowych kryteriów, jakie muszą wypełnić projekty PPP ubiegające się o współfinansowanie z UE” – mówi Marcei K. Król. Według ministra rozwoju regionalnego, Władysława Ortyła, jak dotąd wsparcie finansowe przedsięwzięć w formule PPP ze środków UE nie jest możliwe, bowiem wkładu partnera prywatnego nie zalicza się do kosztów projektu, gdy wnioskodawcą jest partner publiczny. Uzyskanie wsparcia w przyszłym okresie programowania zależy od uznania, czy wkład (nakłady) partnera prywatnego jest faktycznie nakładem (kosztem) ponoszonym przez beneficjenta, tj. partnera publicznego (koszty ogólne realizacji projektu).

PPP dla rozwoju regionalnego

Finansowanie infrastruktury pozostaje jednym z najważniejszych aspektów roz-

PRZYKŁADY ZASTOSOWANIA PPP W UE



GRECJA

Lotnisko

Port lotniczy Ateny-Spata

budowany jest w ramach modelu BOT (wybuduj, wykorzystuj, przekaz). Projekt za 2,2 mld euro podjęło konsorcjum Athens International Airport, które tworzą państwo greckie (55% udziałów) oraz trzy potężne europejskie grupy budowlano-inżynierskie: niemiecki Hochtief (39,9%), szwajcarski ABB i niemiecki Krantz-TKT (pozostałe 5,1%). Rząd grecki wziął na siebie część kosztów inwestycji – ok. 500 mln euro – i udzielił państwowych gwarancji na zaciągnięty kredyt w Europejskim Banku Inwestycyjnym (blisko 1 mld euro), Unia Europejska w ramach funduszu spójności przekazała 250 mln euro, a resztę zainwestowali prywatni uczestnicy konsorcjum. Hochtief, ABB i Krantz-TKT będą przez 30 lat (bo na tyle dostały licencję) czerpać zyski m.in. z opłat lotniskowych.



HOLANDIA

Rewitalizacja zabytków

W Amsterdamie oraz w innych dużych miastach Holandii działają fundacje, które inwestują w odnawianie zabytków. Wykupują one zabytkowe budynki w nękanym

problemami (np. wysoka przestępczość) dzielnicach miast i odnawiają je przy znacznej pomocy rządu. Następnie wynajmują te budynki firmom i osobom fizycznym.

Ekspresowe połączenie kolejowe

Przy realizacji przedsięwzięcia wykorzystano formułę PFI/PPP (Prywatna Inicjatywa Finansowa + Partnerstwo Publiczno-Prywatne). Wartość inwestycji to 2,6 mld euro. Zapewnienie finansowania dla tego projektu – wartość 1,3 mld euro – zostało uznane przez Project Finance/Euromoney za European Transport Deal of the Year 2001 (Europejską Umowę Transportową roku 2001) oraz przez European PPF Deal of the Year 2001 (Europejską Umowę PPF roku 2001). Powołane do realizacji tego przedsięwzięcia konsorcjum Infrasppeed (z udziałowcami Siemens, Fluor Infrastructure, BAM NBM) odpowiada za finansowanie, zarządzanie programem, projektowanie i realizację trakcji podczas tzw. development period (okresu wykonawstwa). Infrasppeed jest odpowiedzialny za utrzymanie i dostępność całej infrastruktury w ciągu 25 lat. Później majątek przekazany zostanie na rzecz państwa.

woju regionalnego. Podczas niedawnej konferencji Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce wykładowcy przekonywali do PPP, jako środka do zdyktowania rozwoju regionalnego. Polskie potrzeby w zakresie modernizacji i rozwoju infrastruktury dotyczą transportu, sektora energetycznego, ochrony środowiska i telekomunikacji. Potrzeby te pokrywają się z wymogami przyznawanych europejskich środków strukturalnych. Warto przypomnieć, że na następny okres programowania (2007 – 2013) Polska ubiega się z budżetu wspólnotowego o 60 mld euro.

Wspomniane komplikacje przy budowaniu projektu PPP to zmartwienie dla potencjalnych uczestników układu, a łakomy kąsek dla firm doradczych, zwłaszcza międzynarodowych. Od dawna dysponują one dywizjami dedykowanymi PPP, oferując wsparcie teoretyczne i praktyczne obu stronom.

W koncepcjach rozwoju regionalnego istotną kwestią jest wykorzystanie lokalnego potencjału, do tego typu PPP predestynowane byłyby miejscowe małe i średnie firmy. Ich możliwości objęcia złożonej materii są ograniczone. Czy usługi doradcze dotyczące PPP są dostępne także dla małych i średnich firm? „Prywatni przedsiębiorcy nie mają żadnych problemów, żeby sięgać po doradców w projektach partnerstwa publiczno-privatnego. Rozumiejąc potencjał rynku, sami zamawiają usługę konsultingową przygotowania ich produktu lub usługi w modelu PPP. Antycypując rynek przez pryzmat nierozwiązanych zadań publicznych, proszą o przygotowanie produktu lub usługi z punktu widzenia struktury finansowania, struktury prawnej i alokacji ryzyka w modelu PPP. Podstawową korzyścią dla przedsiębiorcy (właśnie małe i średnie firmy) jest otwarcie się docelowo gigantycznego rynku” – mówi Marceł K. Król.

Standardem w PPP

Dobrym rozwiązaniem jest standaryzacja praktyk postępowania przy konstruowaniu, inicjowaniu i prowadzenia modelu PPP. Aby umożliwić skuteczne i efektywne upowszechnienie wiedzy na temat partnerstwa publiczno-privatnego, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) sfinansował z grantu EU-PHARE projekt doradczy, dzięki któ-

PRZYKŁADY PPP W POLSCE

Zastosowania PPP obejmują budowę i eksploatację autostrad (koncesje), inwestycje w oczyszczalnie ścieków, nieruchomości dla administracji, składowiska i utylizację.

- **Gdańsk:** Od 1997 roku przez 5 lat w ramach PPP wybudowano m.in. 12,5 km sieci wodociągowej, 11 km kanalizacji sanitarnej, 8,8 km kanalizacji deszczowej, 360 m sieci ciepłej, 63,5 tys. m kw. chodników i dróg.

- **Trójmiasto:** Od 1992 roku działa spółka obsługi miejskich wodociągów z 51% udziałem SAUR i 49% udziałem miasta. Kontrakt podpisano na 20 lat. Miasto odpowiada za remonty i inwestycje, a firma wnosi opłatę dzierżawną i gwarantuje ściagalność należności za wodę i ścieki.

- **Kraków:** W 1994 roku Gmina Kraków przejęła od zakładu energetycznego 40 tys. punktów świetlnych. Do roku 2004 firmy konsorcjum: Electrim Warszawa i ES System, wymieniły oświetlenie na sodowe.

- **Odcinki autostrad A2 Nowy Tomyśl – Września i A4 Kraków– Katowice** wybudowała grupa Egis, która nimi zarządza.

- **Komorowo k. Warszawy:** SCOR, stacja odbioru zdjęć satelitarnych Techmexu, Wojskowej Agencji Mienia i amerykańskiego Space Imaging uruchomiona w 2004 roku. Będzie obsługiwać sektor publiczny i komercyjny, np. w zakresie zarządzania infrastrukturą. Przedsięwzięcie możliwe tylko w modelu PPP, bowiem dane amerykańskiego satelity ICONOS są udostępniane tylko wybranym podmiotom publicznym.

remu stworzono zestaw narzędzi PPP Toolkit. Dzięki kontynuacji tego projektu przez Project Finance Poland, zostanie on wkrótce udostępniony pod adresem www.ppp-toolkit.pl. Dostęp do wiedzy na temat zasad PPP będą mieli wszyscy, którzy są zainteresowani tą problematyką. Projekt ma za zadanie stworzyć wspólne podstawy do rozwinięcia w Polsce partnerstwa publiczno-privatnego, zgodne z praktyką międzynarodową oraz wytycznymi UE. „W portalu znajdują się przykłady powtarzalnych projektów przygotowanych w metodolo-

gii PPP, z niezbędnymi analizami, projekcjami finansowymi dla przykładowych projektów, schematami struktury finansowania i projektami umów w modelu PPP oraz sugerowanymi rozwiązaniami dotyczącymi zarządzania ryzykiem” – mówi Marceł K. Król, prezes PFP. Firma ta prowadzi ponadto inny projekt o nazwie PPP-toolkit, oferowany podmiotom publicznym (w rozumieniu ustawy o PPP). Ma on także zmniejszyć koszt wdrożenia metodologii PPP, dotyczy bowiem przygotowania własnego zespołu doradców do realizacji projektów w modelu PPP.

Firma PFP proponuje zestaw narzędzi dla podmiotów publicznych do realizacji takich inwestycji, jak elektrownie wiatrowe, więzienia, składowiska odpadów komunalnych, leasing komunalny, gminny projekt IT, i in. Wybór tych obszarów był jeszcze przypadkowy, nie jest oparty na głębokiej analizie zapotrzebowania na PPP w Polsce. „Przy tego typu projektach pracowaliśmy lub pracujemy. Skala zapytań o rozwiązania PPP w konkretnym sektorze skłoniła nas do opracowania schematu, podkreślając jego potencjał w modelu PPP. Zarazem wszystkie te rozwiązania znajdują swoje studia przypadków zrealizowane w krajach o wieloletnim doświadczeniu w projektach tego typu” – mówi Marceł K. Król. W ocenie PFP najatrakcyjniejsze obszary PPP to niskobudżetowe budownictwo mieszkaniowe na wynajem (komunalne, a nie socjalne), usługi dla sektora sprawiedliwości i sektora spraw wewnętrznych (konwojowanie więźniów i aresztantów, więzienia jako inwestycja w „cegły” i zarządzanie, doręczanie wezwań, posterunki policji), ale również obiekty sportowe (gminne i stadjiony „narodowe”).

Boom na partnerstwo publiczno-privatne dopiero przyjdzie. „Większe zainteresowanie obserwujemy po stronie sektora prywatnego, chociaż odpowiedzialność za niski poziom realizacji zadań publicznych spoczywa na sektorze publicznym” – mówi Marceł K. Król.

Sektor publiczny to także prawie cztery tysiące samorządów terytorialnych, a więc potencjalnie bardzo liczne grono współinwestorów w partnerstwie publiczno-privatnym.