

Lokale i grunty

Szansa na przyspieszenie gminnych inwestycji

2006-07-04
Bartosz Dylağ

Minister Gospodarki podpisał rozporządzenia do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (ppp). Dla wielu gmin to szansa na rozwój.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest dla samorządów szansą na skuteczną realizację takich przedsięwzięć, jak budowa dróg, mostów czy modernizacja lokalnej infrastruktury. Z kolei biznesowi daje dostęp do rynku o wartości 1,5 mld dolarów rocznie. Szacuje się, że co najmniej połowa inwestycji gmin w infrastrukturę może być w ten sposób realizowana.

Niestety, partnerstwo napotyka w Polsce wiele przeszkód. To np. niezrozumienie jego idei czy obawa samorządowców przed posądzeniem o korupcję. Do niedawna najpoważniejszą barierą były jednak regulacje prawne.

Brak woli politycznej

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym weszła w życie w październiku 2005 r. W praktyce była jednak martwa. Powodem był brak trzech rozporządzeń – Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów.

Zmiana rządu, która nastąpiła pod koniec ubiegłego roku, nie sprzyjała pracy nad przepisami wykonawczymi. W rezultacie akty wykonawcze wciąż nie mogły doczekać się ukończenia. Ekspertsi określali tę sytuację jako skandaliczną.

– Przepisy regulujące ustawę o ppp trafiły na niedobry klimat polityczny i od pewnego czasu nie były priorytetem. Tymczasem potrzeby sektora publicznego są ogromne, szczególnie w sferze infrastruktury. Brak rozporządzeń spowodował odłożenie samorządowych projektów w czasie i opóźnienie w realizacji zadań publicznych – uważa Marceł Król, prezes Project Finance Poland.

PPP NA ŚWIECIE

W 2005 r. w Wielkiej Brytanii sfinalizowano transakcje PPP na kwotę 3,6 mld funtów. Badania wykazały, że zaledwie 30 proc. inwestycji realizowanych przez sektor publiczny zostaje ukończonych zgodnie z przyjętym harmonogramem, a 27 proc. zgodnie z ustalonym budżetem.

■ Rozbudowa metra w Manchesterze

Projekt realizowany był w systemie PPP w latach 1997-2000. Jego całkowity koszt wynosił 189 mln EUR. Rozbudowa została opłacona zarówno przez sektor publiczny (40,3 proc.), jak i prywatny (59,7 proc.). Wysokość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynosiła 12 mln EUR, co stanowiło 20 proc. kosztów kwalifikowanych.

■ Tunel pod kanałem La Manche

Projekt, który kosztował blisko 15 mld EUR, został znacznie opóźniony przez sektor publiczny – nastąpiło przekroczenie kosztów oraz pojawiły się problemy z finansowaniem. Podczas przeprowadzania ogólnego przeglądu struktury projektu sektorowi prywatnemu przekazano większe uprawnienia w zakresie zarządzania procesem oraz finansowania.

■ Prywatny skuteczniejszy

Badania przeprowadzone w USA pokazują różnicę w kosztach między przedsiębiorstwem użyteczności publicznej a firmą prywatną, która realizuje przedsięwzięcie. W energetyce przedsiębiorstwa publiczne mają 40-75 proc. wyższe koszty operacyjne oraz o 40 proc. wyższe koszty inwestycyjne.

Źródło: Project Finance Poland

Na szczęście to się zmieniło.

– Pod koniec czerwca gotowe rozporządzenia zostały przekazane do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw – poinformowała nas Joanna Grad, zastępca dyrektora Departamentu Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki.

W ciągu kilku najbliższych tygodni przepisy zostaną opublikowane. Co to oznacza w praktyce? Eksperci są zgodni. To szansa na przyspieszenie wielu samorządowych inwestycji. Ale na początku nie należy spodziewać się przełomu. Niedługo wybory samorządowe, pół roku potrwa edukacja urzędników, a większe projekty wystartują nie wcześniej niż za rok.

– W październiku ruszą projekty pilotażowe, które gminy przygotowały jeszcze na podstawie projektów rozporządzeń. Dobrze, żeby zakończyły się powodzeniem – to zachęci inne samorzady do korzystania z modelu partnerstwa publiczno-prywatnego – zauważa Marceli Król.

Sposób na autostrady

Zdaniem ekspertów, wobec trudności w uzyskiwaniu środków unijnych samorzady powinny docenić nowy instrument finansowania inwestycji, jakim jest ppp.

– Potrzeby samorządów są szersze niż oferta Unii Europejskiej w zakresie finansowania zadań publicznych samorządów. Często środki przeznaczane na taki cel były niewystarczające. Przykład? Rewitalizacja obszarów miejskich, gdzie wsparcie dostali nieliczni, czy budowa obiektów rekreacyjnych – również i w tym wypadku pomoc była niewystarczająca. Dlatego uważam, że ppp powinno być jednym z instrumentów rozwoju regionalnego, obok funduszy strukturalnych – mówi Bartosz Korbus, prezes Instytutu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Jego zdaniem, potencjał rozwoju ppp w Polsce jest duży. Przykładem są projekty zrealizowane na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych albo systemu ESCO, dzięki któremu np. w Krakowie z udziałem kapitału prywatnego zmodernizowano miejskie oświetlenie.

Niektóre miasta już chcą przekonstruowywać projekty, które nie dostały wsparcia z UE, aby wykorzystać je do realizacji inwestycji w ramach ppp. Politycy mogą również zdecydować, by w ramach ppp budować także w Polsce autostrady.

Bardziej sceptyczny jest Roman Nowicki, przewodniczący Kongresu Budownictwa Polskiego. Jego zdaniem, realizacji modelu ppp nie sprzyja obecna atmosfera w polskiej polityce.

– Obawiam się, że rozporządzenia nie przyniosą przełomu. Bałagan i kłótnie w polityce sprawiają, że nikt w Polsce nie ma głowy do tworzenia i realizacji prawa. Kampania przed wyborami samorządowymi będzie okazją do rzucania oskarżeń bez pokrycia. Samorządowcy będą się bali ryzykować i korzystać z rozwiązań ppp, ponieważ na styku kapitału publicznego i prywatnego mamy pole do największych oskarżeń. Zawsze ktoś może donieść, że umowa została zawarta na warunkach niekorzystnych dla gminy – podkreśla Roman Nowicki.

Kręta droga

Ekspertsi podkreślają, że najważniejszy jest fakt istnienia ustawy i rozporządzenia, ale wytykają ich braki. Problemem może być informacja o ppp dla gmin. Na świecie funkcjonują centra ppp afiliowane przy Ministrze Finansów, które koordynują działania gmin. W Polsce takie centrum nie powstało.

– Gminy powinny wykonać wstępną pracę nad projektami. Dostrzegamy taką potrzebę, dlatego stworzymy portal, gdzie potencjalni partnerzy znajdą schematy i przykładowe struktury finansowania, umowy itd. – podkreśla Marceł Król.

Michał Waluga z zespołu kancelarii prawnych Tadajewski i Waluga przypomina zastrzeżenia Krajowej Izby Gospodarczej co do nadmiernie rozbudowanych procedur towarzyszących realizacji projektów.

– Przedsiębiorcy oczekiwali, że rozporządzenia uproszczą te procedury. Tak się nie stało. Dopóki jednak nie ruszą pierwsze projekty, nie jesteśmy w stanie przewidzieć, w jakim stopniu system ppp zadziała – twierdzi Michał Waluga.

Krytykowane są też zapędy ustawodawcy do tworzenia skomplikowanych zapisów prawa.

– Tworząc złożone przepisy, skazujemy wiele gmin na współpracę z pośrednikami, ponieważ większość urzędników nie będzie przygotowana do tworzenia skomplikowanych analiz. Małe gminy mogą temu nie sprostać finansowo – dodaje Michał Waluga.

Najważniejsze będzie to, jak dostępne instrumenty wykorzystają ludzie.

– Urzędnicy, a zwłaszcza kierujący nimi politycy, muszą zmienić swój sposób myślenia i uświadomić sobie, że ppp jest instrumentem realizacji polityki publicznej. W samorządach potrzebna jest duża współpraca oraz stabilność polityczna. Obawiam się także, czy w Polsce są podmioty prywatne, które będą chciały wziąć na siebie ryzyko ekonomiczne takiej współpracy i prowadzić działalność operacyjną przez najbliższe kilkanaście lub kilkadziesiąt lat – zaznacza Bartosz Korbus.

Źródło:



Archiwum Puls Biznesu
wyd. 2131 str. 4