

Wielki potencjał słabo wykorzystany

07 marca 2006

Agata Hernik

Partnerstwo publiczno-prywatne może być lekiem na finansowe bolączki samorządów. Odpowiednia ustawa już jest, ale bez przepisów wykonawczych.

Według wytycznych Komisji Europejskiej partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Decydując się na PPP, zarówno strona publiczna, jak i prywatna osiągają korzyści.

Nie każdy może

– PPP umożliwia realizację projektów przy ograniczonej dostępności kapitału publicznego, ponieważ istotą partnerstwa jest zdolność uzyskiwania środków kapitałowych z sektora prywatnego na przedsięwzięcia publiczne – kapitał prywatny zastępuje tu środki publiczne – mówi Marceli K. Król, prezes spółki Project Finance Poland.

W rozumieniu ustawy z 28 lipca 2005 r. partnerem prywatnym może być przedsiębiorstwo, organizacja pozarządowa, kościół albo związek wyznaniowy lub podmiot zagraniczny, o ile spełnia wymogi dla działalności gospodarczej w Polsce i jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów kraju rejestracji. Partnerzy publiczni to organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

– Dla gmin jednym z pierwszych elementów decydujących o atrakcyjności formuły PPP jest możliwość inwestowania wcześniej i płacenia później, która wynika z przeniesienia odpowiedzialności za finansowanie inwestycji z podmiotu publicznego na partnera prywatnego. Podstawową korzyścią dla przedsiębiorcy jest dostęp do gigantycznego, docelowo, rynku. Według szacunków Ministerstwa Gospodarki, prywatni przedsiębiorcy mogą wkrótce zainwestować nawet 1,5 mld USD w publiczne przedsięwzięcia. Dla

CO POWINNO BYĆ W UMOWIE O PPP

- 1) cel i przedmiot przedsięwzięcia oraz harmonogram jego realizacji
- 2) łączna wartość środków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia
- 3) zobowiązanie partnera prywatnego do poniesienia w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia lub zapewnienie poniesienia tych nakładów przez osoby trzecie
- 4) zobowiązania podmiotu publicznego, w tym wielkość, zasady i terminy wnoszenia wkładu własnego, jeżeli taki jest przewidywany, a także zasady dysponowania nim
- 5) normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia
- 6) uprawnienia podmiotu publicznego co do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia
- 7) czas, na jaki umowa została zawarta, oraz warunki przedłużenia lub skrócenia okresu jej obowiązywania, a także warunki i sposób jej rozwiązania przed upływem terminu oraz zasady rozliczeń i odszkodowań w takim przypadku
- 8) warunki i procedura zmiany umowy oraz zakresu przedsięwzięcia
- 9) formy, wysokość i zasady ustalania i przekazywania wynagrodzenia partnera prywatnego
- 10) podział ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia
- 11) zasady i zakres ubezpieczeń realizowanego przedsięwzięcia
- 12) tryb i zasady rozstrzygania sporów
- 13) postanowienia dotyczące zawiązania spółki

Źródło: Ustawa

gmin oznacza to zwiększenie kapitału, który zostanie przeznaczony na inwestycje w usługi publiczne – wyjaśnia Marceł K. Król.

Korzyścią dla gminy jest np. budowa niezbędnej infrastruktury ze środków prywatnych przy odroczonej spłatach – dopiero po zakończeniu inwestycji, a często i po okresie karencji. Kolejną – przekazanie obowiązku eksploatacji firmie posiadającej odpowiednie możliwości i zarządzającej aktywami bardziej efektywnie.

– W rezultacie koszty budowy i utrzymania powinny być niższe niż przy inwestycjach i eksploatacji przez sektor publiczny. Dla sektora prywatnego korzyścią jest długoterminowa umowa oraz zyski z eksploatacji – tłumaczy Alina Sarnecka z PricewaterhouseCoopers.

Żadne panaceum

Choć partnerstwo może być bardzo korzystnym i efektywnym sposobem finansowania i realizowania projektów, to nie rozwiąże wszystkich problemów.

– Nie należy traktować go jako lek na wszystkie bolączki sektora publicznego – podkreśla Marceł K. Król.

Także Komisja Europejska nie uważa PPP za jedyne rozwiązanie. Podkreśla, że PPP pozostaje zmieniającą się koncepcją i nie jest jedynym czy też preferowanym sposobem finansowania projektów. Należy pamiętać, że każdy kij ma dwa końce, także PPP ma wady.

– Przy wyborze metody i określaniu, na ile jest korzystna, należy wziąć również pod uwagę negatywne strony partnerstwa, którymi są w szczególności: złożoność procedur, wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego, pewne ograniczenie wpływu władz lokalnych na funkcjonowanie obiektów i usług użyteczności publicznej, jak również możliwość wprowadzenia opłat związanych z ich wykorzystaniem. Nie można zapominać, iż struktura takich projektów jest trudna do opracowania i zarządzania – ostrzega Marceł K. Król.

Nie należy zapominać, że są też inne możliwości.

– To, że weszła w życie ustawa o PPP, nie znaczy, że teraz wszystkie projekty realizowane we współpracy sektorów publicznego i prywatnego mają się na niej opierać. Ustawa nie przekreśliła ani nie zastąpiła innych sposobów, jak choćby tych proponowanych przez ustawę o zamówieniach publicznych – tłumaczy Agata Kozłowska, prezes firmy doradczej Investment Suport.

Luka prawna

Obserwatorzy rynku są zgodni – zainteresowanie PPP jest spore, ale stanie się o wiele większe, gdy prawo będzie kompletne. Ustawa już obowiązuje. Brakuje jednak przepisów wykonawczych.

– Zainteresowanie jest bardzo duże, mimo niekompletnych przepisów – ustawa weszła w życie 7 października 2005, a nadal nie ma aktów wykonawczych. Od marca, zgodnie z prawem europejskim, nastąpi harmonizacja w formie nowelizacji polskiego prawa zamówień publicznych. Wprowadza ona nowy tryb postępowania – dialog konkurencyjny, który idealnie wpisuje się w model PPP. Ma być on stosowany w przypadkach zamówień szczególnie skomplikowanych, 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.

– Zakładamy, że po wejściu w życie przepisów wykonawczych oraz po ewentualnych poprawkach do ustawy, które są rozpatrywane, zainteresowanie wzrośnie – dodaje Alina Sarnecka.

– Brakuje rozporządzeń wykonawczych dotyczących analiz. Niezależnie, czy projekt jest duży – np. budowa autostrady, czy mały, trzeba dokonać jego oceny. A jak to zrobić, jeśli nie ma struktur i procedur tej analizy? Na razie można się opierać na standardach zagranicznych. Przepisy PPP we wszystkich krajach są mniej więcej podobne. Ale to nie znaczy, że akty wykonawcze do naszej ustawy nie powinny być uchwalone jak najszybciej – tłumaczy Agata Kozłowska.

– Na świecie liderem co do wykorzystania PPP jest Wielka Brytania, natomiast prekursorem Francja, gdzie już od XIX w. istnieją kontrakty menedżerskie – prosta forma PPP – w sektorze wodociągowym – wylicza Alina Sarnecka.

Polska nie ma dużego doświadczenia i pod tym względem pozostaje daleko z tyłu za innymi krajami.

– W Polsce przykładami PPP są płatne autostrady. Istnieje również kilka rozwiązań w sektorze infrastruktury komunalnej, jak kontrakt menedżerski z firmą Saur w Gdańsku i ciepłownię wybudowane w Sopocie – dodaje Sarnecka.

Źródło:



Archiwum Puls Biznesu
wyd. 2050 str. 8