



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

Autor: Wenanta – Anna Rolka

Partnerstwo Publiczno – Prywatne w latach 2007 – 2013 dodatkową szansą na realizację zadań publicznych

Do podstawowych zadań każdej gminy należą działania związane z budową i utrzymaniem infrastruktury obiektów użyteczności publicznych, świadczeniem usług komunalnych. Główną przeszkodą w ich realizacji jest często niewystarczający poziom środków finansowych.

Szansą, która do tej pory w niewystarczającym stopniu jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), pozwalające na sfinansowanie zadań publicznych przez prywatnych przedsiębiorców przy jednoczesnym obniżeniu wydatków ze strony jednostki samorządu.

W obliczu EURO 2012 budowa stadionów, dróg, autostrad i lotnisk stała się koniecznością, same przedsięwzięcia mają wymiar zadań ponadlokalnych, co stwarza szanse faktycznego zaistnienia PPP. Szerszemu wykorzystaniu PPP jako metody realizacji zadań publicznych mają pomóc regulacje prawne prezentowane w projekcie nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno – prywatnym dzięki wprowadzeniu możliwości łączenia środków publicznych, w tym unijnych i prywatnych oraz o zaktywizowanie i uruchomienie kapitału prywatnego w różnych regionach kraju.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia.

Idea PPP opiera się na założeniu, że gminie nie jest potrzebna własna infrastruktura, np. mieszkania komunalne, czy oczyszczalnia ścieków, ale usługa polegająca na możliwości korzystania z tych obiektów. Zasadne jest więc zlecenie budowy tego typu obiektów prywatnemu przedsiębiorcy, który może otrzymywać dopłatę za udostępnienie obiektów. Rezultatem takiego partnerstwa jest:

- uzyskanie niezbędnych usług świadczonych wysokim poziomem;
- oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego;
- zyski z inwestycji dla firm prywatnych.

Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym reguluje zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, zasady i tryb wyłaniania partnera prywatnego oraz zawierania i zmiany umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Resort gospodarki przygotował zmienioną regulację o PPP, która z założenia ma uprościć realizację przedsięwzięć oraz umożliwić stosowanie tego rozwiązania na większą skalę. Dzięki nowym rozwiązaniom ustawa mogłaby być zastosowana również do małych projektów. Uproszczony został sposób podziału ryzyka pomiędzy partnera publicznego i prywatnego. Nowelizacja ma umożliwić łączenie środków publicznych, w tym unijnych i



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

prywatnych, oraz o zaktywizowanie i uruchomienie kapitału prywatnego w różnych regionach kraju.

Obecnie Ustawa o PPP dokładnie określa działania, które mogą być objęte tym sposobem finansowania. W ramach PPP może być wykonane zaprojektowanie lub realizacja inwestycji polegająca na wykonaniu zadania publicznego, świadczenie usług publicznych przez okres powyżej trzech lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym oraz działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego. Projekty rewitalizacji mogą być przedstawione przez stronę publiczną, natomiast w ich sporządzeniu może uczestniczyć partner prywatny jeśli koszt tych prac nie zostanie pokryty z pieniędzy budżetowych bezpośrednio w formie zapłaty.

Nowelizacja ustawy w katalogu przedsięwzięć, które będą mogły być realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego wymienia przede wszystkim:

1. inwestycje mające na celu powstania składników majątkowych, z wyłączeniem środków trwałych w budowie, a także odbudowę, nadbudowę, rozbudowę obiektów budowlanych oraz urządzeń budowlanych, oraz projektowanie inwestycji, jeżeli towarzyszy ono tym inwestycjom;
2. najem lub dzierżawa nieruchomości stanowiących własność podmiotu publicznego lub współwłasność podmiotu publicznego i partnera prywatnego;
3. remont i modernizacja środków trwałych stanowiących własność podmiotu publicznego lub współwłasność podmiotu publicznego i partnera prywatnego, najem lub dzierżawę tych środków trwałych;
4. prace konserwatorskie i prace restauratorskie dotyczące zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków oraz dotyczące materiałów archiwalnych w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach;
5. świadczenie usług publicznych lub wytwarzanie dóbr powiązane z używaniem przez partnera prywatnego składników majątkowych przekazanych przez strony umowy, lub powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia, połączone z zarządzaniem, ponoszeniem kosztów eksploatacji oraz z obowiązkiem ponoszenia przez partnera prywatnego nakładów na ulepszenie i remonty tych składników;
6. realizacja działań ujętych w programach rewitalizacji połączona z ponoszeniem całości lub części kosztów tych działań przez partnera prywatnego;
7. realizacja programów i badań naukowych, programów edukacyjnych lub kulturalnych, połączona z obowiązkiem ponoszenia całości lub części nakładów przez partnera prywatnego – pod warunkiem, że więcej niż połowa wynagrodzenia partnera prywatnego nie będzie pochodziła od partnera publicznego;
8. realizacja działań w zakresie zagospodarowania miasta lub innego obszaru przeprowadzanych w oparciu o projekt przedłożony przez partnera publicznego lub



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

połączonych z zaprojektowaniem tych działań przez partnera prywatnego – jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego nie będzie zapłata sumy pieniężnej przez podmiot publiczny;

9. wyposażenie składnika majątkowego w niezbędne do jego funkcjonowania elementy, połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem tym składnikiem majątkowym przez partnera prywatnego w czasie określonym umową.

Umowa partnerstwa może dotyczyć dwu lub większej liczby przedsięwzięć.

Podmiot publiczny ma bezwzględny obowiązek przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w formie PPP, przeprowadzenie jego analizy. Ma ona na celu określenie ryzyk związanych z realizacją projektowanego przedsięwzięcia, zbadanie wszelkich aspektów ekonomicznych i finansowych związanych z budową i eksploatacją projektowanego obiektu, a w tym porównanie kosztów realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP z kosztami jego realizacji w inny sposób.

Uczestnictwo gminy w przedsięwzięciu partnerskim polega na wniesieniu wkładu własnego lub uiszczeniu wynagrodzenia. Szczegółowo powinna określać to umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wkładem własnym może być:

- sfinansowanie części kosztów realizacji przedsięwzięcia, w tym dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia;
- wniesienie nieruchomości lub rzeczy ruchomej, licencji i innych wartości niematerialnych lub prawnych koniecznych przy realizacji przedsięwzięcia.

Wkład własny może być przekazany zarówno partnerowi prywatnemu, jak i spółce kapitałowej związanej w celu wykonania umowy PPP. Jego przekazanie może odbyć się w formie darowizny, sprzedaży (z zastrzeżeniem odkupu), użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy.

Szczególnie istotny jest fakt, że wkład własny wykorzystany niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi na zasadach określonych w umowie o PPP, co przypadku środków finansowych odnosi się również do odsetek od dnia przekazania tych środków.

Finansowaniem inwestycji realizowanej w ramach umowy o PPP nakłada na podmiot publiczny obowiązek uwzględniania wydatków na spłatę zobowiązań wynikających z umowy PPP, zaniechania, okresowego wstrzymania lub ograniczenia zakresu realizowanego przedsięwzięcia w ramach umów o PPP oraz wydatków na odszkodowania dla partnerów prywatnych wynikające z umów o PPP.

Elementy konieczne w odniesieniu do umowy PPP, której celem jest realizacja (za wynagrodzeniem) przez partnera prywatnego umówionego przedsięwzięcia na rzecz jednostki samorządu zawiera rozdział 4 ustawy. Umowa może zakładać, że w celu jej wykonania jednostka samorządu i partner prywatny utworzą spółkę kapitałową. Cel



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

i przedmiot działalności takiej spółki nie może jednak wykraczać poza zakres określony zawartą umową. W umowie może zostać ustalony termin i warunki, na jakich jednostka samorządu nabędzie, po zakończeniu wykonywania umowy o PPP, udziały lub akcje posiadane przez partnera prywatnego w utworzonej spółce.

Zgodnie z art. 24 ustawy o PPP, partnerowi publicznemu przysługuje prawo pierwokupu akcji albo udziałów partnera prywatnego w spółce. Decyzję w sprawie skorzystania z tego prawa podmiot publiczny przekazuje nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia przez partnera prywatnego o zamiarze zbycia akcji albo udziałów. Podmiot publiczny musi wykonać prawo pierwokupu nie później niż w terminie czterech miesięcy od dnia podjęcia decyzji o skorzystaniu z tego prawa. Zbycie przez partnera prywatnego akcji albo udziałów z naruszeniem powyższych zasad będzie nieważne.

Projekty z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego mogą korzystać ze wsparcia funduszami Unii. Fundusze są swoistą dźwignią finansową, która zmniejsza ryzyko finansowe i może zachęcić partnera prywatnego do współpracy.

Niepodważalną korzyścią dla podmiotu prywatnego jest fakt, że płatność w formule PPP jest odroczone, czerpie on profity w postaci opłat związanych z funkcjonowaniem infrastruktury albo wykorzystaniem jej części. Odpowiedzialny jest on za planowanie inwestycji, finansowanie, budowę, zarządzanie – co stanowi swoistą wartość dodaną dla podmiotu publicznego.

Barierą dla projektów hybrydowych - łączących PPP z funduszami UE niewielka liczba przedsięwzięć zrealizowanych w takiej formule. Brakuje projektów modelowych, na których można się wzorować.

Strategia Rozwoju Kraju bardzo ogólnie rekomenduje partnerstwo jako szansę na realizację działań prorozwojowych. Również programy operacyjne mają bardzo zróżnicowane podejście do PPP, gdyż nie jest ono uwzględniane w poszczególnych programach krajowych jak i regionalnych.

Należy podkreślić, iż łączenie PPP z funduszami jest skomplikowane, ale pomimo tego korzyści z niego wynikające są warte tego, aby podjąć trud jego realizacji. Konieczne w tym celu jest wprowadzenie jasnych i precyzyjnych przepisów wspartych akcją informacyjną zarówno wśród przedstawicieli jak i podmiotów prywatnych.

Okres finansowanie w latach 2007-2013 przyczyni się zapewne do stopniowego wzrostu zainteresowania realizacją projektów w ramach modelu PPP. Istotne jest przy tym, żeby każdorazowo łączenie funduszy UE z PPP było następstwem precyzyjnych.