

## Zarządzanie

### PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE (PPP) W SEKTORACH USŁUG KOMUNALNYCH

ARKA KONSORCJUM S.A.

Grzegorz Dziarski

#### 1. Wstęp. Przyczyny i cele wdrażania PPP.

Termin: partnerstwo publiczno-prywatne (ang. public-private partnership), stał się modny w Polsce. Pod tym hasłem odbyła się nawet rok temu w Warszawie konferencja o międzynarodowym wymiarze. Realizowane są projekty pomocy doradczej, finansowane przez zewnętrznych zachodnich i amerykańskich donatorów, mające na celu propagowanie technik PPP, wypracowanych w innych krajach, przez takie organizacje jak np. Bank Światowy. W niektórych miastach (np. Poznaniu), trwają prace nad wykorzystaniem PPP w świadczeniu usług i finansowaniu infrastruktury sieciowej.

Termin PPP oznacza, w potocznym rozumieniu, współpracę pomiędzy jednostkami administracji rządowej i samorządowej a podmiotami prywatnymi w sferach kontrolowanych przez administrację, tj. gospodarce komunalnej i obsłudze społeczno-socjalnej określonej wspólnoty.

Termin jest modny, jednak w polskiej rzeczywistości współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi w sektorach usług komunalnych zaczęła się od samego początku zmian systemowych. Początkowo startowano w tych najmniej kapitałochłonnych i naturalnie rynkowych branżach (zieleń, cmentarze, oczyszczanie, wywóz nieczystości), aby obecnie podejmować poważne infrastrukturalne przedsięwzięcia w usługach sieciowych dużych miast.

Stosowanie zasad PPP w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej zaczęło się na dobre - i to z oporami, które trwają do dzisiaj - na przełomie lat 70-tych i 80-tych. Zrealizowano także wiele projektów PPP w krajach rozwijających się w Ameryce Płd. i Azji. Dlaczego PPP? Otóż skutki płynące z przyjęcia złej koncepcji funkcjonowania społeczeństwa i organizacji życia społecznego i gospodarczego dają się odczuć także w społeczeństwach bogatych i uważanych za zorganizowane i pracowite. W miarę upływu lat coraz bardziej doskwiera brak kapitałów w branżach upaństwowionych lub skomunalizowanych, rozleniwienie intelektualne i niedostatek motywacji do efektywnej pracy w podmiotach podlegających administracji rządowej i samorządowej, działających w środowisku rozmytej ekonomii i odpowiedzialności, nie stykających się ponadto z prawdziwą konkurencją na rynku.

Równocześnie rosną oczekiwania społeczne, zaostrzają się wymogi ekologiczne, potrzeba wielu nowych technologii, nowych środków na utrzymanie, modernizację i budowę nowoczesnej infrastruktury. Nie koniec na tym. Nowoczesne przedsiębiorstwa potrzebują nowoczesnego stylu, technik i narzędzi zarządzania, sprawnej i wykształconej kadry menedżerskiej, zdolnej do precyzyjnego planowania operacyjnego, inwestycyjnego i finansowego, a także efektywnego wypełniania zaplanowanych działań. To wszystko kosztuje, a pieniędzy w budżetach państw i jednostek samorządu terytorialnego nie przybywa.

Jednym z rozwiązań jest w takich okolicznościach sięgnięcie do doświadczeń i pieniędzy prywatnych, budowanie instytucji współdziałania ludzi i organizacji reprezentujących sfery publiczną i prywatną.

#### Środowisko PPP

PPP nie byłoby możliwe o ile obie strony - publiczna i prywatna - nie miałyby sobie wzajemnie czegoś do zaoferowania. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, posiada istotny wpływ na możliwości i komfort prowadzenia działalności gospodarczej (koncesje, zezwolenia, kompetencje regulacyjne w zakresie prawnym i ekonomicznym, m.in. prawo stanowienia opłat, kompetencje w planowaniu rozwoju przestrzennego i gospodarczego, uprawnienia kontrolno-nadzorcze), dysponuje mieniem - w wyniku komunalizacji mienia państwowego jest właścicielem wielu nieruchomości o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju, większości przedsiębiorstw sektora usług komunalnych, m.in. w jej gestii są przedsiębiorstwa monopolu naturalnego (energetyka lokalna, wodociągi i kanalizacja, wysypiska). Jednym słowem może decydować o możliwościach, poziomie wolności, zasadach kształtowania konkurencji (przetargi), stabilności i zmniejszeniu ryzyka działań w wielu sektorach gospodarki, tzw. komunalnej.

Sektor prywatny to wiedza, technologia, pieniądze i efektywność. Efektywność działań jest wzmocniona koniecznością uczestnictwa w postępowaniach przetargowych - stawiania czoła konkurencji na rynku lub o rynek).

Jeżeli da się to połączyć w całość w jakimś przedsięwzięciu lokalnym, to mamy PPP typu komunalnego (państwo również może mieć swoje PPP - np. budowa autostrad). PPP to istnienie publiczno-prywatnych stosunków zobowiązaniowych, majątkowych i finansowych w określonych formach organizacyjnych, to większa racjonalność, efektywność działań i pieniędzy.

### **"Techniczne" warunki powodzenia.**

Aby idea PPP stała się ciałem musi być spełnione szereg warunków natury praktycznej. Delikatna roślina PPP nie urośnie bez odpowiedniego środowiska. O jego stworzenie i podtrzymywanie muszą dbać wszyscy: rząd i organy ustawodawcze, organy administracji centralnej i lokalnej, przedsiębiorcy, lokalne społeczności.

Organy reprezentujące państwo i samorządy powinny wypracować strategię rozwoju PPP w drodze opracowania ram prawnych dla centralnego i lokalnego poziomu zastosowań tej instytucji. W tym zakresie należałoby zmienić wiele przepisów, m.in. prawa podatkowego i prawa branżowego poszczególnych sektorów, w kierunku umożliwiającym lub wymuszającym większą konkurencyjność, niezależność i racjonalność działań w tej sferze działalności gospodarczej (uwolnienie od doraźnych decyzji politycznych i przeszkód natury biurokratycznej). W sektorach usług komunalnych chodziłoby także m.in. o "zadekretowanie" idei generowania kapitałów przez przedsiębiorców "komunalnych", głównie z opłat od odbiorców usług i umożliwienie tworzenia w przedsiębiorstwach funduszy kapitałowych rozwoju jeszcze przez opodatkowaniem dochodu. Te działania branżowe powinny iść w parze z polityką upodmiotowiającą społeczeństwo, także pod względem ekonomiczno-finansowym, w myśl hasła: dostatni obywatel to dostatnie instytucje (usługodawcy, samorząd, państwo).

Środowisko gospodarki lokalnej powinno być tworzone w oparciu o jasno określone strategie działań długookresowych (na pewno nie limitowanych czteroletnim cyklem demokracji), zapewniających stabilność i przewidywalność działań politycznych i gospodarczych, w tym zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze świadczeniem określonych usług komunalnych. Jasno powinny być określone standardy ekologiczne, technologiczne i jakościowe związane ze świadczeniem usług, harmonogram osiągania wyznaczonych celów, charakter i sposób wykonania zaplanowanych działań oraz wielkość i zasady ich finansowania.

Trudno myśleć o powodzeniu PPP bez podstawowej świadomości, że działalność gospodarcza i jej rozwój kosztuje, a pokrywanie kosztów jest najbardziej sprawiedliwe i dokonywane w prawdzie (ekonomicznej) o ile respektuje prawo popytu i podaży w bezpośredniej relacji pomiędzy: dostawcą a odbiorcą usług. Po drugie trudno budować kapitalizm w państwie i samorządzie nastawionymi fiskalnie i socjalnie.

### **Rodzaje PPP**

Bogactwo życia społeczno-gospodarczego i jego form organizacyjnych nie dadzą się do końca zdefiniować na papierze. Duże znaczenie ma nie tylko specyfika świadczonej usługi, przede wszystkim jej kapitałochłonność i charakterystyka rynkowa (monopol naturalny lub nie), ale także wielkość i rodzaj (miasta czy wsie) obsługiwanego obszaru, rodzaj odbiorców. Dodatkowym ubogającym elementem jest fakt, że umowy PPP zawierane są pomiędzy "władzą" a podmiotami prywatnymi. Wymusza to uwzględnianie w umowach nie tylko zasad i wymogów prawa cywilnego i handlowego ale również administracyjnego, i typu mieszanego, np. podatkowo-finansowego i innych. Często także mamy do czynienia z zawieraniem umów wielostronnych na różnych płaszczynach instytucjonalnych, zadaniowych i w zakresie form współdziałania. PPP to, jak już wspomniano, konglomerat spraw dotyczących m.in. form współdziałania, własności majątku, eksploatacji i utrzymania mienia, planowania, realizacji i finansowania inwestycji, prowadzenia i finansowania działalności operacyjnej, stanowienia i zasad pobierania opłat, ponoszenia ryzyka, zasad zarządzania, czasu trwania. Jednakże na podstawie doświadczeń i teoretycznego rozważania daje się dokonać generalnego podziału podstawowych form organizacyjnych, majątkowych i finansowych charakterystycznych dla PPP, poczynając od rozwiązań "delikatnych" do mocno zaangażowanych. Te ostatnie charakteryzują się - oprócz istnienia skomplikowanych i różnorodnych

powiązań zobowiązaniowych i majątkowych - długim, także kilkudziesięcioletnim czasem trwania kontraktów.

Jeżeli chodzi o klasyfikację prawną, to w pakiecie prawnym PPP oprócz podstawowych umów cywilno-prawnych i prawa handlowego możemy znaleźć umowy lub decyzje typu administracyjno-prawnego (np. pozwolenia, zezwolenia, regulaminy), specyficzne rozwiązania podyktowane lub wymuszone przepisami prawa podatkowego, finansowego, ubezpieczeniowego, branżowego ... Przy takiej różnorodności zagadnień prawnych, organizacyjnych i finansowych każdy przypadek PPP będzie inny, a doświadczenia jednego przedsięwzięcia PPP nie będą tożsame z innym. Dlaczego jednak nie pokusić się o uproszczoną syntezę podstawową umów PPP?

Możemy wyróżnić:

- 1) Umowy zlecenia (powierzania) wykonywania części zadań związanych ze świadczeniem usług komunalnych. Umowy tego typu może podpisywać sama gmina ale również, w zakresie swoich kompetencji, organizacyjne jednostki budżetowe, komunalne zakłady budżetowe i spółki.

W tym typie PPP istnieją dwie opcje majątkowe:

I. bez dzierżawy mienia komunalnego, ponieważ:

- a) wykonawca nie potrzebuje mienia lub też
- b) dysponuje własnymi urządzeniami i sprzętem,

II. z dzierżawą mienia stanowiącego własność komunalną.

W opcji I. a) przedmiot umowy może dotyczyć prostych zadań, takich jak monitorowania działania urządzeń, np. nadzorowania sprawności oświetlenia ulicznego, kontrolowania legalności przejazdów w pojazdach transportu publicznego, instalowania i odczytywania liczników i wodomierzy, dokonywania rozliczeń z odbiorcami usług rozliczanie faktur, przeprowadzania drobnych konserwacji, itp.

W opcji I b) zobowiązanie może dotyczyć utrzymywania (remontowania) dróg, czyli (czyli np. popularnego u nas łatania dziur), eksploatacji i utrzymania mienia służącego świadczeniu usług komunalnych, w tym np. napraw sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, wywozu odpadów stałych i ciekłych własnym sprzętem, itp.

Można tutaj wymienić i takiego rodzaju usługi, które jak czyszczenie wiat przystanków autobusowych i tramwajowych w małych miejscowościach, wymagają jedynie paru osób (może czasem wystarczy osoba dysponująca rowerem), wiaderka, gąbki i wody ze środkiem czyszczącym, a w dużych miastach w przypadku obsługi większej przestrzeni w krótkim czasie, czegoś więcej, np. jakiegoś samochodu dostawczego do wożenia wody, środków czyszczących, większej ilości osób, biura zarządu...

W opcji II. wykonawca przy realizacji zlecenia korzysta z mienia komunalnego na podstawie umów cywilnoprawnych typu rzeczowego, najczęściej umowy dzierżawy. W tego typu kontraktach, w przeciwieństwie do wcześniej wymienionych opcji, odbiorcy usług są klientami przedsiębiorcy prywatnego.

W grę może także wchodzić leasing, chociaż przynajmniej do chwili uchwalenia ustawy o leasingu, trudno mówić o gwałtownym rozwoju tej formy prawnej, szczególnie w przypadku komunalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Dzierżawca prowadzi działalność operacyjną na mieniu komunalnym i ma prawo pobierania opłat za świadczone usługi. Zwolniony jest jednakże od obowiązku realizowania inwestycji. Również wysokość opłaty za usługi jest określana z reguły przez podmiot publiczny. Ponieważ odtwarzanie majątku należy do podmiotu publicznego, dobrze jest określić w umowie opłatę dzierżawczą w takiej wysokości, aby pokrywała ona wszelkie niezbędne wydatki związane z odtwarzaniem mienia.

- 2) Umowy o zarządzanie (kontrakty menedżerskie).

Umowy tego typu są stosowane w celu podniesienia efektywności działania komunalnych podmiotów gospodarczych, przede wszystkim spółek kapitałowych. Jednostka samorządu terytorialnego lub też rada nadzorcza spółki może zawrzeć z osobą lub osobami fizycznymi lub prawnymi umowę na podstawie której zleca kierowanie określonym podmiotem komunalnym. Zleceniobiorca może wykonywać swoje obowiązki:

-jako "zwykły" pracownik w rozumieniu Kodeksu pracy, określone w umowie o pracę, lub też  
-jako podmiot zobowiązany do wykonania zleconych zadań, na podstawie umowy cywilno-prawnej.

Możliwa jest także konstrukcja mieszana umów. Zakres zadań może być przeróżny - od bieżącego zarządzania działalnością operacyjną firmy do kierowania także działalnością inwestycyjną i finansową, w tym opracowywania strategii rozwoju, planowania działań, wykonawstwa i nadzoru. Elementem wspólnym tego typu umów powinno być uzależnianie wypłaty premii lub wynagrodzeń od wypełniania jasno określonych celów np. dotyczących restrukturyzacji firmy, standardów jakościowych i efektywnościowych lub też wyników ekonomiczno-finansowych działalności firmy, co również zakłada dużą swobodę decyzyjną menedżera w zakresie swoich kompetencji kierowniczych.

3) Umowy dotyczące modernizacji i technicznego rozwoju infrastruktury oraz finansowania inwestycji infrastrukturalnych (typu: ROT, BOT, BOOT)

W terminologii zachodniej dla tego typu umów przyjęła się nazwa: "koncesja" (concession), jednak w warunkach polskich, biorąc ponadto pod uwagę specyficzne zasady funkcjonowania naszej gospodarki komunalnej, nazwa ta może mieć znaczenie mylące z uwagi na fakt, iż wyraz: "koncesja" posiada w naszym prawie określone znaczenie (patrz: ustawa Prawo działalności gospodarczej). W zrozumieniu koncesji "infrastrukturalnej" może pomóc lektura ustawy o autostradach płatnych.

Umowy PPP dotyczące rozwoju infrastruktury i opcjonalnie świadczenia usług w oparciu o tę infrastrukturę mogą być klasyfikowane w różny sposób, możemy przyjąć jednak, że jednym z głównych przedmiotów tych umów jest finansowanie inwestycji przez podmioty prywatne. Możemy tutaj wyróżnić cztery opcje.

a) Podmiot prywatny, np. bank, jedynie kredytuje daną inwestycję. Taki podmiot jest nazywany biernym inwestorem finansowym.

b) Podmiot prywatny finansuje i realizuje inwestycję (zarządza procesem inwestycyjnym) a po zakończeniu inwestycji sprzedaje infrastrukturę podmiotowi publicznemu (samorządowi lub spółce).

c) Podmiot prywatny finansuje i realizuje inwestycję, po czym wdzierżawia ją podmiotowi publicznemu. Kwestią otwartą pozostaje, czy po okresie dzierżawy jej przedmiot staje się własnością podmiotu publicznego. Jeżeli po zapłaceniu wszystkich rat (leasingowych), pokrywających raty kapitałowe i zysk (leasingodawcy), (leasingowane) mienie przeszłoby na własność podmiotu publicznego, to mamy do czynienia z leasingiem finansowym.

d) Podmiot prywatny finansuje i realizuje inwestycję, i jednocześnie zajmuje się eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury oraz pobiera opłaty za świadczenie usług prowadzonych w oparciu o infrastrukturę, po czym po okresie zamortyzowania mienia i osiągnięciu określonego zysku, przekazuje własność infrastruktury podmiotowi publicznemu (BOOT - ang. Build-Own-Operate-Transfer).

Oczywiście znowu dyskutujemy pewne modele uproszczone. Jedną z możliwych modyfikacji jest zakres prac, np. podmiot prywatny nie buduje nowych elementów majątku ale modernizuje istniejące, eksploatuje je i po określonym czasie przekazuje podmiotowi publicznemu (ROT - ang. Refurbish-Operate-Transfer). Inną opcją może być brak obowiązku przekazywania własności podmiotowi publicznemu, z tym że samorząd zapewnia stabilność gospodarowania, np. poprzez

racjonalnie uzgodnione warunki wpływu na stawki opłat lub też warunki nadzoru nad działalnością lub planowania rozwoju usług.

#### 4) Umowy prawa handlowego (prywatyzacja lub tworzenie spółek)

Umowy tego typu mogą występować równolegle np. z umowami dzierżawy lub dotyczyć rozwoju infrastruktury (przykład: Gdańsk - sektor wodociągowo-kanalizacyjny). Chodzi tutaj głównie o kreowanie sprawnych operatorów działalności bieżącej i inwestycyjnej w wyniku tworzenia spółek z udziałem podmiotów publicznych i prywatnych, lub też o prywatyzację spółek publicznych w drodze zbywania udziałów lub akcji osobom prywatnym lub wnoszenia kapitałów prywatnych do spółek publicznych. Występują różnego typu przedsięwzięcia kapitałowe w oparciu o formy spółek kapitałowych, także bardzo specyficzne, jak np. przedsięwzięcia typu venture capital. Polegają one na instytucjonalnym zaangażowaniu się inwestora finansowego, np. banku, w finansowanie określonej inwestycji, przez kupienie części akcji lub wniesienie kapitału akcyjnego do spółki inwestującej, często uzupełnianym przez zapewnienie doradztwa w dziedzinie zarządzania lub przez pokrywanie kosztów związanych z zatrudnieniem wyspecjalizowanej kadry zarządzającej spółką. Spodziewanym efektem tego typu przedsięwzięcia jest czasem udział w zyskach generowanych przez spółkę korzystającą z wykonanej inwestycji lub częściowej zwrot włożonych kapitałów, poprzez sprzedaż akcji spółki, która w wyniku restrukturyzacji i doinwestowania majątkowego może się poszczycić wzrostem swojej rynkowej wartości, co ma oczywiście przełożenie na cenę akcji danej spółki w momencie ich sprzedaży przez inwestora finansowego.

### **Trochę z innej strony, czyli techniki finansowania projektów inwestycyjnych (project financing)**

Z punktu widzenia PPP technika ta może być dosyć istotnym elementem sprawdzania i realizacji współpracy PPP, jakby nakładką, uzupełnieniem lub też niezbędnym elementem wstępnych koncepcji badania celowości i szans powodzenia danego PPP. Jest to spojrzenie na dany projekt (infrastrukturalny) wykonywany bardziej w celu określenia odpowiednich źródeł finansowania i możliwości zapewnienia ich zwrotu oraz uzyskania odpowiedniego dochodu od zainwestowanych kapitałów, niż w celu analizy organizacyjno-instytucjonalnej projektu. Technika ta pozwala na optymalizację instytucjonalną i kosztową źródeł finansowania, czyli dobrania najefektywniejszych technik pozyskiwania i współpracy kapitałów oraz generowania satysfakcjonujących strony projektu dochodów z kapitału, w optymalnych ramach instytucjonalnych. Project financing określa też założenia technicznej realizacji działań i inwestycji oraz monitorowania procesu realizacji projektu. I tutaj niejako automatycznie weszliśmy w ostatnie zagadnienie, które chciałybym poruszyć, a mianowicie opis przygotowania procesu wchodzenia w PPP.

### **Przygotowanie PPP**

Przyszłe strony umowy PPP powinny zdecydowanie zastanowić się nad zagadnieniami:

a) strategii i planowania średnio i długoterminowego rozwoju usług, przy uwzględnieniu analiz przyszłego zapotrzebowania i zdolności nabywczych odbiorców usług o określonych standardach, analiz dotyczących planowanych nakładów i kosztów eksploatacyjnych, finansowych i inwestycyjnych,

b) majątkowymi - analiza majątku istniejącego, utrzymanie i eksploatacja, modernizacja majątku, nowe inwestycje, standardy jakości technicznej majątku,

c) standardami jakości usług, ich dostarczania, jakości ekologicznej,

d) czasu trwania umowy,

e) struktury regulacyjnej, monitoringu i kontroli w zakresie zarządzania, organizacyjno-prawnym i

finansowym (m.in. wpływ na stanowanie opłat za usługi, procedury decyzyjne i nadzorcze, zakresy kompetencji, bezpieczeństwo i stabilizacja działań, m.in. przez zastosowanie stałych klauzul cenowych czy też formuł taryfowych).

### **Przyszłość PPP. Wnioski**

Z uwagi na coraz bardziej skomplikowany proces świadczenia usług komunalnych pod względem zarządzania, organizacji, struktur i możliwości finansowania, wymogów technicznych i ekologicznych oraz wielkości potrzeb inwestycyjnych i finansowych, podmioty komunalne coraz aktywniej będą poszukiwały rozwiązań typu PPP. Jesteśmy skazani na rozwój tej formy współpracy, na komercjalizację komunalności. Szybkość rozwoju PPP zależy jednak od zlikwidowania wielu barier, głównie natury:

q psychologicznej - strach przed prywatyzacją, przed zawieraniem umów długookresowych, (czasem 30-to letnich, jeżeli nie dłuższych); potrzeba zrewidowania i zrehabilitowania pojęcia zysku w działalności sektorów usług komunalnych,

q prawnej - przede wszystkim w sferze systemu organizacji gospodarki komunalnej (odpolitycznienie i odbiurokratyzowanie), fiskalnej (umożliwienie generowania kapitału i efektywnego zwrotu z inwestycji (koszty uzyskania przychodów, amortyzacja), a także "przetargowej" (uelastycznienie procedury postępowania w sferze zamówień publicznych).

Korzyści? Więcej rynku, konkurencji, efektywności, motywacji do pracy, liczenia pieniędzy, czyli po prostu więcej ekonomii w ekonomii (komunalnej).

-----

Grzegorz Dziarski, Biuro Konsultacyjne KOBIKO Sp. z o.o. w Warszawie

*tekst opracowany dla portalu Ratusz.pl w 1999 r.*