

Rzeczpospolita – Prawo i praktyka

Dobra recepta na rozwój mimo długów

07.02.2012, Grzegorz Karwatowicz, prawnik w departamencie inwestycji infrastrukturalnych kancelarii Grynhoff Woźny Wspólnicy

SAMORĄD TERYTORIALNY I Dziś realizację najdroższych projektów, a więc inwestycji infrastrukturalnych często umożliwia tylko partnerstwo publiczno-prywatne

Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 proc. wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w danym roku budżetowym. Zaś w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 proc. planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki (art. 170 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych; dalej: ufp).

Przekraczanie limitów

Wysokość zadłużenia wielu jednostek samorządu terytorialnego balansuje dziś na granicy zgodności z art. 170 ufp. Coraz częściej jednak zdarza się, że ustanowiony limit zostaje przekroczony. W 2010 r. limit ten przekroczyło 17 gmin. Rodzi się pytanie o przyczynę tak złej sytuacji. Jednym z powodów jest niewątpliwie znaczne przeszacowanie wysokości zaplanowanych w uchwałach budżetowych dochodów. Innym jest fakt, że samorząd na skutek długotrwałych procedur lub ustalonych w toku realizacji projektu nieprawidłowości, nie otrzymuje środków zagranicznych (zwłaszcza z UE) na współfinansowanie inwestycji, której realizację samorząd już kredytuje. Z pewnością jednak głównym powodem tak znaczącego zadłużenia jest skala inwestycji. Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą bowiem ogromne koszty związane z realizacją dużych projektów infrastrukturalnych takich jak inwestycje drogowe, inwestycje w infrastrukturę służby zdrowia, edukacji, czy też sportową. Nie bez znaczenia jest również fakt, że jednostki samorządu terytorialnego, aby podjąć ponoszonym wydatkom zdecydować się, obok zaangażowania własnych środków, współfinansować inwestycje środkami zewnętrznymi. Najczęściej są to kredyty lub bezzwrotne pożyczki ze źródeł zagranicznych. Przy czym dodać należy, że w przypadku inwestycji w ramach projektów współfinansowanych z UE, w wielu przypadkach samorządy wskazują właśnie na kredyty, jako środki przypadające na wkład własny beneficjenta pomocy. Okazuje się, że zbyt duże zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego negatywnie wpływa na ich potencjał inwestycyjny. Dlaczego? Dochodzi do tego, że samorząd nie może się już dalej zadłużać ze względu na ograniczenia art. 170 ufp i to przesądza o zaniechaniu realizacji inwestycji. Niekiedy właśnie, jednostki samorządu rezygnują z ubiegania się o współfinansowanie unijne inwestycji ze względu na konieczność posiadania środków na wkład własny do projektu oraz brak możliwości dalszego zadłużania się.

Część nakładów

Najskuteczniejszą receptą na patową sytuację inwestycyjną może być instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego. W ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego samorządy mogą zrealizować planowane inwestycje finansując jedynie część nakładów, które należy ponieść podejmując inwestycję, przy jednoczesnym współfinansowaniu jej realizacji przez partnera prywatnego. Tymczasem samorząd podejmując się samodzielnej realizacji inwestycji - w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych - zobowiązany będzie do poniesienia całości wydatków.

Podział zadań i ryzyk

Na czym w praktyce polega partnerstwo publiczno-prywatne? Jest to wspólna realizacja przedsięwzięcia, zwykle inwestycji infrastrukturalnej oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Podmiot publiczny dokonuje wyboru partnera prywatnego na gruncie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wówczas partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie w postaci prawa do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, albo otrzymuje takie prawo wraz z zapłatą określonej sumy pieniężnej. W pozostałych przypadkach - co do zasady - partner prywatny wyłoniony jest w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Do szczególnego rodzaju PPP należy przypadek gdy

partner prywatny wyłoniony zostaje na podstawie przepisów ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi. Dlaczego? Dla tej formy finansowania wkład pieniężny w realizację przedmiotu inwestycji nie pochodzi jedynie od samorządu, a wręcz samorząd finansuje ją w ściśle ograniczonej wielkości. Pozwala to rozpocząć realizację inwestycji posiadając nawet bardzo ograniczone środki na jej finansowania, jak też w gdy nie ma możliwości na jej kredytowanie.

Uwaga! W szczególności pamiętać trzeba, że środki, które wyłożył partner prywatny na realizację przedsięwzięcia powinny być kompensowane poprzez wynagrodzenie, jakie będzie mógł on czerpać z eksploatacji wybudowanej infrastruktury. Dzieje się tak dlatego, że za najkorzystniejszą uznawana jest ta oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia. Dlatego też podkreślić należy ogromną wagę sprawy prawidłowego ustanowienia przez podmiot publiczny kryteriów wyłonienia partnera prywatnego. Okazuje się bowiem, że jeżeli podmiot publiczny w sposób wadliwy ustanowi kryteria wyboru partnera prywatnego, to może pozbawić się on zysku z realizacji przedsięwzięcia na określonym poziomie lub w ogóle nie uzyskiwać żadnych korzyści. Istotnym elementem jest również należyte ustanowienie warunków udziału w postępowaniu. W przypadku, w którym podmiot publiczny w sposób wadliwy ustanowi warunki, to może okazać się, że partnerem prywatnym stanie się podmiot, który nie dość, że nie wybuduje w sposób właściwy planowanej infrastruktury, to na dodatek zacznie nią zarządzać w sposób, który nie przyniesie żadnych korzyści dla stron partnerstwa.

ZDANIEM AUTORA



Partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartego na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Zaletą PPP jest więc dla samorządu (jako podmiotu publicznego) fakt, iż nie jest on obciążony całym ryzykiem związanym z przeprowadzeniem inwestycji oraz nie musi realizować całości - a jedynie część - zadań związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnej. Skoro realizacja przedsięwzięcia w formule PPP niesie ze sobą istotne zalety, to otwarta pozostaje kwestia, czemu jednostki samorządu terytorialnego tak rzadko decydują się właśnie na ten wariant. Odpowiedzi z pewnością jest kilka.

Po pierwsze samorządy obawiają się wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości w postępowaniach związanych z wyłonieniem partnera publicznego. Wielokrotnie bowiem postępowania tego typu miały istotne wady prawne. Sporym problemem jest również zaufanie podmiotów publicznych oraz prywatnych jako partnerów, którzy mogą w efektywny sposób realizować planowane przedsięwzięcie. Mając jednak na uwadze poziom zadłużenia samorządów i plany Ministerstwa Finansów związane ze zmniejszeniem progu zadłużenia, PPP przestaje być organizacyjno-prawnym eksperymentem, a staje się koniecznością.