

## **Możliwości wykorzystania modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w zakresie usług komunalnych.**

### **PPP w sektorze usług komunalnych**

Zgodnie z wcześniej wspomnianymi definicjami PPP stronami w umowie o współpracy są podmiot publiczny oraz prywatny. W praktyce okazuje się, iż najczęściej rolę podmiotu publicznego pełni jednostka samorządu terytorialnego.

Szerokie zastosowanie PPP może znacząco przyczynić się do oszczędności budżetowych poprzez zmniejszenie kosztów inwestycyjnych czy kosztów świadczenia usług, a także do znaczącej poprawy ich jakości. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż oszczędności te występują pomimo wyższego kosztu pozyskania kapitału dla partnera prywatnego niż dla podmiotu publicznego. Doświadczenia strony brytyjskiej sugerują, iż ów oszczędności osiągają poziom kilkunastu procent wartości inwestycji. W latach 1998-2002 umowy na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego stanowiły tam 11% wszystkich inwestycji sektora publicznego.<sup>1</sup>

W tej części artykułu omówiona zostanie współpraca pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu świadczenia usług komunalnych. Aby rozpocząć rozważania nad zaletami czy wadami tego modelu współpracy, należy rozpocząć od jasnego zdefiniowania usług komunalnych.

W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej<sup>2</sup> zawarto definicję gospodarki komunalnej, która mówi iż gospodarka

<sup>1</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005

<sup>2</sup> Dz. U. 1997 nr.9 poz.43

komunalna jest polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zatem usługami komunalnymi nazywać będziemy usługi świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, dostęp do tych usług jest powszechnie dostępny. Są to usługi związane z wykonywaniem zadań jakie ustawodawca stawia przed gminami, powiatami czy województwami. Kiedy wspominamy o partnerstwie publiczno prywatnym w zakresie usług komunalnych mamy na myśli przede wszystkim inwestycje związane z wodociągami i kanalizacjami, drogami, ciepłownictwem, gospodarką odpadami a także budową szkół, urzędów miejskich czy parkingów.

### **Dlaczego ten rodzaj współpracy?**

Głównym celem przedsięwzięć typu PPP jest optymalizacja wykonania danego zadania. Podmiot publiczny, który samodzielnie świadczy usługi komunalne pozbawiony jest konkurencji. Powoduje to swego rodzaju brak motywacji do podwyższania jakości usług, czy efektywnych działań. Ponadto teraz w momencie wzmożonych inwestycji ze strony sektora publicznego, jednostki samorządu terytorialnego często zmuszone są wybierać na co wydać środki. Ograniczona ich ilość znacznie hamuje rozwój. Niedostatek własnych środków oraz „lenistwo” podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usług

komunalnych styka się z rosnącymi potrzebami społeczeństwa.

Jednym z rozwiązań jakie można zastosować w takiej sytuacji jest sięgnięcie do doświadczeń i funduszy prywatnych. Sektor prywatny udostępnia wiedzę jaką posiada, korzysta z doświadczenia i zapewnia finansowanie (całościowe lub częściowe) działania. Jest również zobligowany do efektywnego działania, gdyż kieruje się chęcią jak największego zysku. Przed rozpoczęciem współpracy na zasadzie PPP zobligowany jest do przystąpienia do przetargu co dodatkowo zmusza go do konkurowania z innymi podmiotami.

### **Korzyści wynikające z zastosowania współpracy na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego.**

Jak już wspomniano, PPP jest zasadne w momencie kiedy oba podmioty potrafią dać „coś od siebie”. Współpraca polega na połączeniu najlepszych cech obu partnerów. W ten sposób możemy wymienić wiele zalet i wad jakie niesie za sobą stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę punkt widzenia podmiotu publicznego wymienić należy przede wszystkim znaczne zmniejszenie nakładów inwestycyjnych. W zależności od wyboru sposobu współpracy podmiot publiczny finansuje część bądź w ogóle nie finansuje inwestycji. Takie rozwiązanie znacznie zwiększa możliwości podejmowania inwestycji w tym samym czasie przez podmiot publiczny, bądź też przyczynia się do oszczędności budżetowych. Pomimo wielkich inwestycji jednostka nie ma problemów z przestrzeganiem

ustawowych norm w stosunku do zadłużenia.

Korzystanie z PPP znacznie przyspiesza postępy w czynionych inwestycjach. Obiekty budowane, czy też modernizowane w ten sposób mogą szybciej przejść w stan użyteczności. Jest to spowodowane szybszym przepływem kapitału, mniejszą biurokracją oraz wykorzystywaniem doświadczenia jakie posiada partner prywatny w danej dziedzinie. Nie bez znaczenia jest również wykorzystywanie nowych, często efektywniejszych technologii w procesach podejmowanych przez przedsiębiorstwa. W ten sposób usługi dostarczane przy współpracy podmiotu publicznego i prywatnego są często wyższej jakości. Podmiot prywatny musi się starać aby nie stracić klienta. Poza tym w umowach często uwzględniane są normy jakościowe, których przekroczenie skutkuje nałożeniem kar na rzecz partnera publicznego. Kolejnym wymiernym efektem stosowania PPP, jest wzrost wpływów budżetowych z tytułu podatków i opłat, w szczególności lokalnych.

Poza typowo wymiernymi korzyściami należy również wspomnieć o mniej istotnych takich jak dywersyfikacja źródeł finansowania przedsięwzięć publicznych czy zwiększenie przejrzystości podejmowanych inwestycji.

Pamiętać trzeba o tym, iż korzystanie ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie ma samych zalet. Gdyby tak było bylibyśmy dziś świadkami wielkiego placu budowy, który należałby do zadowolonych przedsiębiorców i samorządowców. Tak jednak nie jest. Współpraca w ten sposób niesie za sobą również niedogodności. Przede wszystkim częstym zjawiskiem jest zwiększenie opłat za usługi. Spowodowane jest to „uwolnorynkowaniem” danych usług, których

wykonywania podejmuje się sektor prywatny oraz wyższą jakością. Wzrastają również koszty transakcyjne, związane z korzystaniem z usług doradców w zakresie prawa, wymogów technicznych czy finansowych. Najznaczniejszym utrudnieniem wydaje się być jednak spadek pozycji podmiotu publicznego. W porównaniu do modelu tradycyjnego, gdzie całą władzę sprawuje np. jednostka samorządu terytorialnego, teraz zarządzanie jest utrudnione. Podejmowanie decyzji, które wykraczają poza ustalone normy wymaga konsensusu obu podmiotów. Podmiot publiczny podejmuje również znaczne ryzyko. W razie kiedy przychody z opłat dla partnera prywatnego są mniejsze od prognozowanych minimalnych wielkości, podmiot publiczny zobligowany jest wyrównać ewentualne straty.

Przed przystąpieniem do jakiegokolwiek umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym obie strony zmuszone są do rozpatrzenia wszelkich plusów i minusów, analizy ryzyka oraz kosztów podejmowanego przedsięwzięcia.

### **Przykłady PPP w usługach komunalnych.**

#### **Saur Neptun Gdańsk SA**

Przykład tej spółki jako partnerstwa publiczno-prywatnego jest bardzo popularny i często spotykany w literaturze. Jest to umowa pomiędzy grupą Saur a miastem Gdańsk. Na podstawie tej umowy powstała spółka Saur Neptun Gdańsk SA, której 51% udziałów należy do grupy Saur i 49% do miasta Gdańsk. Projekt ten jest najstarszym i zarazem największym przykładem współpracy podmiotu prywatnego i publicznego w celu

świadczenia usług komunalnych w Polsce. Grupa Saur wywodzi się z Francji i jest jednym ze światowych liderów prywatnego zarządzania usługami komunalnymi. Specjalizuje się w dziedzinach związanych z produkcją i dystrybucją wody pitnej, odbioru i oczyszczania ścieków i zarządzania usługami wodociągowo-kanalizacyjnymi, a także gospodarką odpadami. We Francji firma to poszczycić się może ogromnym udziałem w świadczeniu usług komunalnych. Z usług tych korzysta aż ok. 5,5 mln mieszkańców tego kraju<sup>3</sup>. Poza Francją firma funkcjonuje jeszcze w 10 innych krajach gdzie wspólnie zatrudnia 12 400 pracowników. W 2005 roku osiągnęła obroty rzędu 1,4 mld Euro.<sup>4</sup>

Od 1 lipca 1992 roku firma Saur Neptun Gdańsk SA eksploatuje infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną Gdańska i Sopotu, na którą składa się:

- sieć wodociągowa o długości 1310km
- sieć kanalizacyjna o długości 1125km
- 6 przepompowni wody, 74 przepompownie ścieków,
- 23 hydrofornie, 2 oczyszczalnie oraz 25 różnych ujęć wody.

Spółka obsługuje razem ok. 508 tysięcy mieszkańców Sopotu i Gdańska. Przychody wynoszą ok. 140 mln PLN rocznie. Dodatkowo zatrudnienie znalazło tam ok. 700 osób.

Wątpliwości budzi zasadność współpracy opartej o PPP w świadczeniu usług komunalnych w momencie gdy obowiązek ten spoczywa na jednostce samorządu terytorialnego. Otóż współpraca pomiędzy podmiotem

<sup>3</sup> <http://sng.com.pl>

<sup>4</sup> <http://gdansk.pl>

zobligowanym do wykonywania danych zadań i sektorem prywatnym różni się przede wszystkim podziałem odpowiedzialności. Mimo iż ustawowo sektor publiczny nie jest zwolniony z odpowiedzialności za wykonanie zadania to dzięki odpowiednio skonstruowanym umowom handlowym może przerzucić część odpowiedzialności na daną spółkę. W omawianym przypadku jasno określono zakres odpowiedzialności, jakość usług, system kontroli oraz sankcje jakie mogą spotkać spółkę w razie nie wywiązywania się z umowy. Jest to znakomite zabezpieczenie dla miasta jako podmiotu publicznego. Inną zaletą jest odpolitycznienie zarządzania infrastrukturą, którą miasto przekazuje w dzierżawę spółce. Firma SNG SA wykorzystuje swoje doświadczenie oraz „know-how” w celu jak najsprawniejszego zarządzania siecią. W tej współpracy spółka dostarcza usługę o jak najwyższej jakości a miasto pełni rolę kontrolera. Polega ona przede wszystkim na tym aby opłaty nie były zbyt wysokie. Taryfy opłat są ustalane przez partnerów corocznie i uwzględniają zarówno potrzeby miasta jak i firmy.

Wymiernych korzyści współpracy za pomocą modelu PPP w tym przypadku jest wiele. Ciągły wzrost kompetencji pracowników w wyniku licznych szkoleń. Zwiększenie wydajności pracy – liczba km sieci przypadająca na jednego pracownika w 1992 wynosiła 1,7km, a w 2006 roku już 3,6km. Zmniejszono zatrudnienie o 33%, bez zwolnień z przyczyn ekonomicznych. Skrócono cykl płatności o 71% do 27 dni. Do minimum ograniczono liczbę reklamacji. Oraz przede wszystkim wzrósł poziom jakości usług. W 1992 roku zaledwie 8% wynosił udział wody spełniającej normy UE, by w roku 2006 wyniósł 86%. (warto wspomnieć, że w wodzie podawanej do

wodociągu centralnego wynosi on 100%). Straty wody w sieci w roku 1992 wynosiły 25%, w roku 2006 14%. Do tego w przeciągu tych 15 lat ograniczono liczbę awarii nieliniowych o 49%.

Jak widać na przykładzie spółki SNG SA umiejętne korzystanie z partnerstwa publiczno-prywatnego może nieść za sobą wiele korzyści dla każdej ze stron. Miasto Gdańsk po owocnej współpracy z grupą Saur planuje szersze wykorzystanie tego modelu współpracy do świadczenia usług komunalnych.

### **Autostrada A-2**

Budowa autostrady A2 jest największym przedsięwzięciem inwestycyjnym w Polsce realizowanym w systemie koncesyjnym. Jest też pierwszą płatną drogą w Polsce realizowaną przez prywatny kapitał. Mimo iż, autostrada zarządzana jest na poziomie centralnym co powoduje sprzeczność z definicją usług komunalnych, jest dobrem publicznym dlatego ten przypadek rozpatrzony zostanie w tym rozdziale. Przedsięwzięcie rozpoczęło się już w 1994 roku kiedy to swoją działalność rozpoczęła Autostrada Wielkopolska SA<sup>5</sup>. Działalność ta miała na celu sfinansowanie i eksploatację autostrady płatnej A2. W 1995 roku, spółka ta wzięła udział w dwustopniowym międzynarodowym przetargu na budowę i eksploatację odcinka od Świecka do Strykowa. Złożona oferta została zaakceptowana i skutkowało podpisaniem umowy koncesyjnej (typu BOT) w 1997 roku. Przez następne 2 lata umowa koncesyjna nie była egzekwowana co zmusiło do

---

<sup>5</sup> <http://autostrada-a2.pl>



podpisania nowej, obecnie obowiązującej umowy, w roku 1999.

W imieniu Rządu RP stroną tej umowy jest minister infrastruktury, a instytucją odpowiedzialną za realizację jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Koncesjonariuszem jest Autostrada Wielkopolska SA, która jest spółką celową i której akcje należą do akcjonariuszy polskich i zagranicznych. Celem realizacji przedsięwzięcia koncesjonariusz powołał spółkę realizacyjną – A2 Bau Development GmbH. Jest to austriacka spółka typu joint-venture, która po połowie należy do Strabag AG, NCC International AG. Spółka ta jest odpowiedzialna za projektowanie i budowę autostrady A2. Natomiast do eksploatacji powołano spółkę Autostrada Eksploatacja SA, której udziałowcami są w 45% Kulczyk Holding SA oraz Transroute International SA, w 10% Strabag SA. Jest to spółka celowa. W celu zapewnienia współpracy zgodnie z prawem i zapisami umów wszystkie strony współpracy wybrały niezależnego inżyniera – firmę WS Atkins z Wielkiej Brytanii. Jej celem jest nadzorowanie, projektowanie, budowy oraz eksploatacji autostrady oraz dbałość o prawidłowość i jakość robót drogowych.



Źródło: <http://autostrada-a2.pl>

Zgodnie z umową koncesyjną opłaty mogą być pobierane bezpośrednio w trzech punktach poboru opłat. Taryfa opłat jest zróżnicowana w zależności od rodzaju pojazdu na 4 kategorie i pojazdy nienormatywne. Cały projekt obejmuje budowę, finansowanie, zarządzanie, utrzymanie i eksploatację odcinka o długości 242 kilometrów od Świecka do Konina. Budowa ma się zakończyć w roku 2009. Planowana budowa podzielona została na odcinki, które wykonywane są na podstawie oddzielnych umów koncesyjnych z odrębnymi systemami finansowania. Całkowity koszt inwestycji oszacowano na 5200 mln PLN. Tak zwani sponsorzy wnieśli do projektu 115 mln euro w postaci środków kapitałowych i zapewnili dług podporządkowany w wysokości 123 mln euro. Do tej grupy należą: Polskie Sieci Energetyczne SA, Kulczyk Holding SA, Bank Zachodni WBK SA, Orbis SA, TUiR Warta, Kulczyk Investment GmbH, Strabag AG, NCC International AB, EGIS Projects

SA. 275 mln euro pochodzi z tytułu pożyczki z Europejskiego banku Inwestycyjnego. Natomiast kredyty konsorcjalne zorganizowane przez Credit Lyonnais SA i Commerzbank AG opiewają na łączną kwotę 235mln euro. Wszystkie kredyty i pożyczki zostaną spłacone do 2018 roku. Pożyczka od EBI w jednej całej racie, a kredyty odpowiednio w ratach z odsetkami.

Udział w tym przedsięwzięciu Skarbu Państwa ograniczył się do wykupu gruntów pod autostradę. Przez czas trwania umowy SP będzie uzyskiwał środki z tytułu dzierżawy tych gruntów od Autostrady Wielkopolskiej SA. Po zakończeniu umowy koncesyjnej AWSA przekaże nieodpłatnie Skarbowi Państwa autostradę. W czasie trwania koncesji AWSA ma prawo własności do wybudowanej autostrady.

Koncesjonariusz otrzymuje wpływy za usługi a więc z tytułu opłat za przejazd. Stawka opłat nie jest jednak dowolnie ustalana przez spółkę zarządzającą. Wysokość opłat jest regulowana Rozporządzeniem Rady Ministrów, zgodnie z którym AWSA ma prawo ich zmiany ale tylko i wyłącznie po uprzednim uzgodnieniu z GDDKiA. Zmiana taka nie może następować częściej niż co 6 miesięcy.

Ryzyko budowy jest rozłożone na oba podmioty w określonym zakresie. Spowodowane jest to tym iż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zobowiązała się do wybudowania części obwodnicy Poznania, która będzie integralnym elementem autostrady, przez co partycypuje w kosztach budowy. Ryzyko z tytułu zmian w przepisach zostało rozłożone na podmiot prywatny jak i na Skarb Państwa. Skarb Państwa ponosi ryzyko z tytułu konsekwencji wprowadzenia przepisów dyskryminujących AWSA oraz

ryzyko związane z wywłaszczeniem gruntów.

System koncesyjny w jakim budowana jest autostrada A2 znacznie różni się od modelu tradycyjnego. Po pierwsze koszt realizacji w modelu PPP (koncesji) jest ceną ryczałtową co gwarantuje, że stałe są koszty realizacji. Wycena dokonywana jest na podstawie projektu wstępnego bez szczegółowej wiedzy odnośnie ilości i technologii robót. W cenę wliczane są ryzyka techniczne (takie jak np. konieczność zastosowania innych, droższych technologii) oraz ilościowe (jak konieczność wykonania większego zakresu prac). W ten inwestycji ryzyka te oszacowano na 25%.

System tradycyjny, a więc zwyczajowo realizowany przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad podaje się cenę kontraktową. Obejmuje ona koszt robót budowlanych uzgodnionych z wykonawcą wyłonionym w drodze przetargu. Cena ta nie zawiera przygotowania dokumentacji przetargowej, zarządzania i nadzoru nad projektami. Mimo tego, iż wymagania wobec procedury przetargowej są dość restrykcyjne i dokumentacja sporządzana jest szczegółowo zazwyczaj występują dodatkowe koszty rzędu 25%-30% wartości projektu.

Ponadto współpraca w systemie koncesyjnym w cenę wlicza koszty projektu budowlanego oraz koszty pozwoleń. W metodzie tradycyjnej koszty te nie są uwzględniane. Dodatkowo koszty zarządzania inwestycją w koncesji są wliczane, podczas gdy w modelu tradycyjnym obciążany jest nimi budżet państwa.

W modelu tradycyjnym nie wlicza się całego wyposażenia autostrady do kosztów. Mowa tutaj między innymi o miejscach obsługi podróżnych,

obwodach utrzymania autostrady, komisariatach policji autostradowej, systemie łączności autostradowej czy systemie poboru opłat. W praktyce ogłaszane są kolejne przetargi na wykonawców tych zadań co generuje dodatkowe koszty niekalkulowane wcześniej. W systemie koncesyjnym te pozycje są uwzględniane.

Koszt wykonania odcinka A2 na trasie Nowy Tomyśl – Konin wyniósł 637,525mln Euro co daje cenę na kilometr rzędu 4,7 mln Euro.

Przy takich kwotach praktycznie niemożliwe byłoby całkowite finansowanie budowy wg metody tradycyjnej. Skarb Państwa nie byłby w stanie pokryć całości inwestycji, przez co zmuszony zostałby do zaciągania kredytów i pożyczek. Takie rozwiązanie jednak zahamowałoby rozwój innych regionów z powodu braku środków na inne inwestycje. Na dzień dzisiejszy ten sposób współpracy w zakresie budowy autostrady A2 wydaje się być zjawiskiem pozytywnym, choć na efekty należy jeszcze poczekać.