

Samorządowa droga z PPP?

Utworzono: wtorek, 18, styczeń 2011 08:17 Agnieszka Serbeńska



Dotychczas w krajowej praktyce drogowej z PPP mamy do czynienia w budowie autostrad. A czy w partnerstwie publiczno-prywatnym można zrealizować samorządowe przedsięwzięcie drogowe? Na pewno nie jest możliwa budowa drogi gminnej czy powiatowej w modelu koncesji. Jednak możliwość zawarcia partnerstwa podmiotu publicznego i prywatnego istnieje w samorządowym drogownictwie, choć dotąd nie została wykorzystana, pozostając nadal w sferze rozważań władz lokalnych. W powiązaniu do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym ustawa o drogach publicznych w art. 19 ust. 7 wskazuje zadania zarządcy drogi, jakie może wykonywać partner prywatny w modelu PPP.

Realizacja przedsięwzięcia w modelu PPP przede wszystkim opiera się na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Trzy zasadnicze ryzyka to: budowy, dostępności i popytu. W formule PPP partner prywatny przejmuje projektowanie, budowę i finansowanie zadania. I co ważne – nierozdzielalnym elementem modelu PPP jest zarządzanie (eksploatacja) wybudowanym składnikiem majątkowym. Natomiast określenie wynagrodzenia uzależnione jest od tego, jak się rozkładają i po czyjej stronie będą leżały ryzyka dostępności i popytu.

W PPP wynagrodzenie strony prywatnej może pochodzić od podmiotu publicznego, który tym samym bierze na siebie ryzyko popytu. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje instytucję „wkładu własnego”, którym może być przeniesienie składnika majątkowego, bądź może on mieć formę gotówkową.

Źródło wynagrodzenia partnera prywatnego może być również powiązane z opłatą za dostępność, która pokrywa koszty eksploatacji oraz zakłada pewien zysk. W tym przypadku partner prywatny przyjmuje ryzyko dostępności. Oznacza to na przykład

Samorządowa droga z PPP?

Utworzono: wtorek, 18, styczeń 2011 08:17 Agnieszka Serbeńska

obniżanie opłat w chwili, kiedy eksploatowana i zarządzana droga przechodzi remont.

Wynagrodzenie strony prywatnej przedsięwzięcia można też ująć w mechanizm tzw. shadow tols. Wypłaca je partner publiczny, a jego wysokość jest uzależniona od rzeczywistej liczby użytkowników drogi (mostu lub tunelu). Ponadto w zależności od ustaleń i wynegocjowanej umowy źródłami wynagrodzenia strony prywatnej mogą być działalność gospodarcza w pasie drogowym, pobór opłat za parkowanie czy opłat za przejazdy tunelem lub przez most.

W modelu PPP dotąd największą zaletą było nie wliczanie zobowiązań takiej umowy do długu publicznego. W tej chwili samorządy podejmujące próby podejścia to modelu PPP muszą brać pod uwagę zmiany jakie nastąpią przepisach o finansach publicznych i kalkulować, jak wpłynie to na ich zadłużenie.

Nowe przepisy o finansach publicznych wejdą w życie od 2014 roku. Dla każdego samorządu maksymalny poziom zadłużenia będzie ustalany indywidualnie, a w określaniu poziomu długu jednostek samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy brane będą pod uwagę trzy wcześniejsze lata. Czyli już od 2011 roku wszelkie zaciągane przez samorządy zobowiązania będą miały wpływ na ich indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia. Na wysokość tego limitu będą miały wpływ kwoty wydatków bieżących. – Dlatego w przypadku umowy PPP należy zastanowić się, z którym rodzajem wydatków mamy do czynienia – z bieżącymi czy majątkowymi. Wydatki na inwestycje są majątkowymi, zatem nie tworzą problemów w określaniu poziomu długu publicznego. Jeżeli jednak w ramach umowy PPP podmiot publiczny ponosi opłaty za dostępność, to pojawia się pytanie, czy Regionalna Izba Obrachunkowa nie uzna tego za wydatek bieżący. Jednak trzeba zwrócić uwagę, że opłata za dostępność składa się z kilku elementów, jak zwrot wydatków inwestycyjnych i eksploatacyjnych, czy czynszów najmu, co też w takich umowach bywa zawierane. Zatem taką opłatę należałoby wyraźnie podzielić, wyodrębniając kwoty zwrotu nakładów inwestycyjnych, które moim zdaniem należy traktować jako wydatki majątkowe. Trzeba więc umowę PPP tak konstruować, by wyraźnie pokazać tę część opłaty za dostępność, która stanowi zwrot wydatków inwestycyjnych. Ustawa o finansach publicznych powinna zostać zmieniona w taki sposób aby rozwiązać problem wpływu zobowiązań umów PPP na dług publiczny – mówi Agnieszka Ferek, radca prawny z Hogan and Lovells.

W świetle planowanych zmian w przepisach o finansach publicznych po 2014 r. rozwiązaniem mogłoby być utworzenie spółki projektowej, która będzie stroną umowy PPP jako podmiot publiczny. Zgodnie bowiem z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym stroną publiczną jest jednostka sektora finansów publicznych oraz „inna osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, kontrolowana przez jednostki sektora finansów publicznych” (np. spółki komunalne). Agnieszka Ferek zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, istotny jest cel powołania spółki, a nie jej forma jako spółki prawa handlowego.

Samorządowa droga z PPP?

Utworzono: wtorek, 18, styczeń 2011 08:17 Agnieszka Serbeńska

Agnieszka Serbeńska