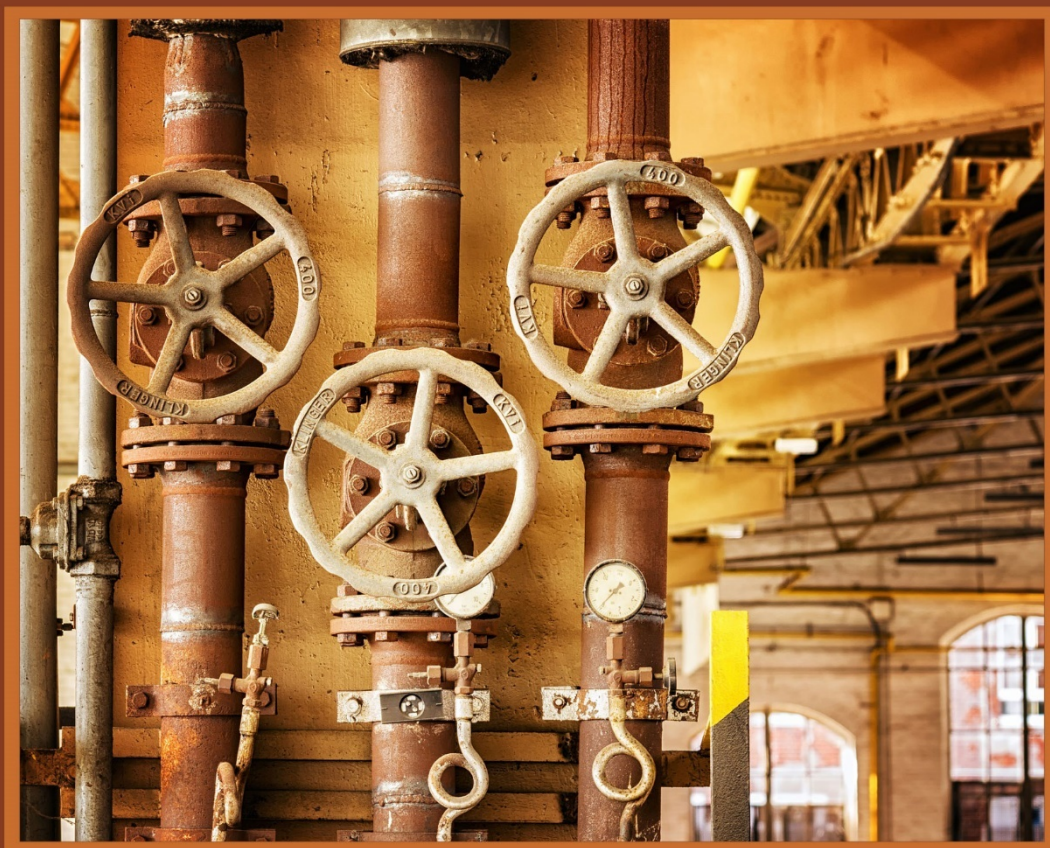




Tomasz Domański



PRYWATNO-PUBLICZNE PARTNERSTWO W SEKTORZE USŁUG KOMUNALNYCH

Osiąganie poprawy jakości życia lokalnych samorządowych wspólnot uzależnione jest w znacznym stopniu od stanu oraz sprawności zarządzania systemami komunalnej infrastruktury technicznej. Ich funkcjonowanie wpływa bezpośrednio na zakres i jakość zaspokojenia podstawowych potrzeb o charakterze socjalnym, a także określa możliwości rozwijania przedsiębiorczości gospodarczej w gminie. Konieczność restrukturyzowania gospodarki komunalnej jest dziś jednym z głównych wyzwań stojących przed samorządowymi władzami na drodze do osiągnięcia standardu życia porównywalnego z krajami Unii Europejskiej.

Doniosłość tej problematyki znalazła swój wyraz między innymi w projekcie budżetu państwa na rok 2000, który przewiduje znaczny wzrost realnych wydatków na infrastrukturę (13,4%). Według ocen ekspertów Banku Światowego, usunięcie wieloletnich zaniedbań nie będzie możliwe bez odpowiedzialnego partnerstwa instytucji publicznych i prywatnych. Partnerstwo takie, wzorem innych państw, jest sprawdzonym sposobem osiągania wysokiej jakości i efektywności świadczenia usług komunalnych, a tym samym – skutecznym sposobem podnoszenia na wyższy poziom jakości życia mieszkańców lokalnych wspólnot.

Warszawa, 1999

SPIS TREŚCI

ISTOTA PUBLICZNO-PRYWATNEGO PARTNERSTWA W SEKTORZE USŁUG KOMUNALNYCH	4
UMOWY O ŚWIADCZENIE USŁUG.....	4
KONTRAKTY MENEDŻERSKIE	5
LEASING	5
KONCESJE.....	5
UMOWY TYPU BOT	6
PRZENIESIENIE PRAWA WŁASNOŚCI MIENIA KOMUNALNEGO	6
PUBLICZNO-PRYWATNE SPÓŁKI TYPU JOINT VENTURE	6
WPROWADZANIE ZMIAN	7

ISTOTA PUBLICZNO-PRYWATNEGO PARTNERSTWA W SEKTORZE USŁUG KOMUNALNYCH

Prywatno-publiczne partnerstwo, określane skrótem PPP (*Public-Private Partnership*), jest pojęciem ogólnym mogącym oznaczać co najmniej kilka form powierzania podmiotom prywatnym obowiązku świadczenia usług publicznych. Formy takiego partnerstwa różnią się między sobą stopniem ponoszonego ryzyka gospodarczego, podziałem odpowiedzialności za jakość świadczeń, okresem świadczeń oraz charakterem własności majątku służącego do świadczenia usług. Główne cechy najpopularniejszych form publiczno-prywatnego partnerstwa prezentuje tabela. W praktyce stosowane są rozmaite hybrydy opisanych poniżej rozwiązań organizacyjno-prawnych.

Podstawowe formy publiczno-prywatnego partnerstwa w sektorze usług komunalnych

FORMA PPP	WŁASNOŚĆ MAJĄTKU	BIEŻĄCA DZIAŁALNOŚĆ I KOSZTY UTRZYMANIA	INWESTYCJE	RYZIKO GOSPODARCZE	OKRES ŚWIADCZENIA
UMOWA O ŚWIADCZENIE USŁUG	publiczna	jedn. publiczne	sektor publiczny	sektor publiczny	6 miesięcy-2 lata
KONTRAKT MENEDŻERSKI	publiczna	jedn. publiczne	sektor publiczny	sektor publiczny	3-5 lat
LEASING	publiczna	jednostki prywatne	sektor publiczny	współdział	8-15 lat
KONCESJA	publiczna	jednostki prywatne	sektor prywatny	sektor prywatny	25-30 lat
UMOWA TYPU BOT	prywatna	jednostki prywatne	sektor prywatny	sektor prywatny	20-30 lat
WŁASNOŚCI MIENIA	prywatna	jednostki prywatne	sektor prywatny	sektor prywatny	nieokreślony

źródło: CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH, Salzgitter

Istotą prywatyzowania usług komunalnych jest wybór rozwiązania najlepiej dostosowanego do lokalnych potrzeb i możliwości. W przypadku, gdy główną troską lokalnych władz jest poprawa gospodarczej efektywności świadczenia usług, wskazany będzie wybór pomiędzy **kontraktem menedżerskim** a **leasingiem**. Forma leasingu może przynieść lepsze rezultaty niż kontrakt menedżerski, ponieważ tego typu umowa obliuguje prywatny podmiot do podjęcia ryzyka gospodarczego, a tym samym do stymulowania wzrostu sprzedaży i obniżania kosztów. Leasing będzie miał rację bytu wtedy, gdy lokalne władze zagwarantują stabilność taryf usługowych na poziomie zapewniającym leasingobiorcy opłacalny zysk.

W przypadku, gdy podniesienie jakości świadczenia usług publicznych wymaga rozbudowy systemów komunalnej infrastruktury technicznej, logicznym wyborem będą **koncesje** lub **umowy typu BOT**, a w wyjątkowych przypadkach **przeniesienie prawa własności mienia komunalnego**. Te zaawansowane formy PPP mogą stać się atrakcyjne dopiero wtedy, gdy uchwalone zostaną rzetelne i stabilne unormowania zapewniające równowagę pomiędzy interesami prywatnych podmiotów gospodarczych a interesami ich klientów (mieszkańców gminy).

UMOWY O ŚWIADCZENIE USŁUG

Umowy o świadczenie usług to umowy zlecenia. Zapewniają one operacyjne wsparcie ze strony prywatnych podmiotów gospodarczych przy wykonywaniu codziennych zadań, takich jak instalowanie lub odczytywanie liczników, monitorowanie rozmaitych wielkości fizycznych, konserwacje i naprawy, bądź rozliczanie faktur i rachunków. Są to umowy krótkoterminowe zawierane na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat. Ich główną zaletą jest to, że wykorzystują doświadczenie wyspecjalizowanych osób lub firm oraz wprowadzają do sektora gospodarki komunalnej niewielką wolnorynkową konkurencję. Odpowiedzialność za jakość wykonywania zleconych zadań pozostaje po stronie jednostek komunalnych. Jakkolwiek formuła umów o świadczenie usług jest względnie prosta, to jej skuteczność uzależniona jest od precyzji umownych porozumień oraz konsekwentnego ich

egzekwowania. Umowy o świadczenie usług są oszczędnym sposobem wykonywania niewielkich zadań o charakterze technicznym.

KONTRAKTY MENEDŻERSKIE

Kontrakty menedżerskie polegają na powierzaniu funkcji kierowania służbami publicznymi i odpowiedzialności za ich wyniki, osobom lub organizacjom prywatnym. Celem jest podnoszenie sprawności i efektywności tych służb przez poniesienie na wyższy poziom jakości zarządzania. Zatrudnienie profesjonalnego menedżera na kontrakcie pozwala uniezależnić funkcjonowanie komunalnych jednostek od lokalnych wpływów politycznych, często krępujących ich politykę kadrową.

Kontrakty zawierane są zazwyczaj na okres od trzech do pięciu lat. Najprostsze umowy polegają na ustaleniu stałej kwoty wynagrodzenia menedżera za codzienne wykonywanie czynności zwykłego zarządu. Umowy bardziej zaawansowane ustalają bodźce motywacyjne polegające na częściowym uzależnieniu wysokości jego wynagrodzenia od stopnia realizacji wyznaczonych celów.

LEASING

Leasing polega na tym, że firma prywatna wynajmuje od gminy pewien majątek, który wykorzystuje następnie do świadczenia usług o charakterze publicznym, przyjmując zarazem odpowiedzialność za jego eksploatację i konserwację. Leasingobiorca (najemca) nabywa prawa do czerpania zysków pochodzących z użytkowania publicznego mienia, ponosząc jednocześnie znaczną część ryzyka gospodarczego związanego z jego eksploataowaniem. Dochód leasingobiorcy zależy od tego, w jakim stopniu będzie on w stanie zredukować koszty eksploatacji leasingowanych urządzeń przy jednoczesnym utrzymaniu określonych w umowie jakościowych standardów usług.

Forma leasingu jest najwłaściwsza tam, gdzie istnieją potencjalnie duże możliwości wzrostu efektywności działania służb komunalnych i jednocześnie nie występują istotne potrzeby inwestycyjne. Leasing w czystej formie należy do rzadkości. Większość tego typu umów przenosi bowiem odpowiedzialność za inwestycję na partnera prywatnego, choćby tylko w zakresie utrzymania i odtwarzania wynajętych od gminy urządzeń.

KONCESJE

Udzielenie koncesji polega na przekazaniu prywatnemu partnerowi pełnej odpowiedzialności nie tylko za eksploatację i konserwację komunalnego mienia, ale również za komunalne inwestycje. Istotą koncesji jest przekazanie pełnego prawa do korzystania z komunalnych urządzeń, których własność pozostaje po stronie gminy. Własnością gminy staje się również mienie wytworzone przez koncesjonariusza w związku z wykonywaniem postanowień koncesyjnej umowy.

Umowy koncesyjne są długoterminowe – zawierane na 25-30 lat. Określają: zakres i jakość świadczeń, standardy wykonywania usług, plany inwestycyjne, mechanizmy decydujące o wysokości taryf oraz zasady rozstrzygania ewentualnych sporów. Główną zaletą koncesji jest przeniesienie ciężaru świadczenia komunalnych usług, w tym związanych z nimi inwestycji, na podmiot prywatny. Koncesja może być atrakcyjnym rozwiązaniem tam, gdzie istnieje potrzeba doinwestowania poszczególnych sektorów gospodarki komunalnej.

Koncesjonowanie usług publicznych jest skomplikowanym i ryzykownym przedsięwzięciem gospodarczym, stawiającym lokalnym władzom wysokie wymagania. Udzielenie koncesji wiąże się z koniecznością starannego wyważenia decyzji oraz szczegółowego opisanie warunków umowy, ponieważ tworzy długotrwały monopol po stronie prywatnego koncesjonariusza, ograniczając jednocześnie możliwość szybkiej interwencji gminy w przypadku pojawienia się nieprawidłowości.

UMOWY TYPU BOT

Umowy typu BOT (*Build Operate Transfer*) polegają na tym, że podmiot prywatny podejmuje się wybudowania komunalnej infrastruktury, następnie z niej korzysta czerpiąc zyski, natomiast po upływie umówionego okresu przekazuje wszystkie prawa do infrastruktury gminie. Przypominają umowę koncesyjną, ale różnią się tym, że gmina (lub Skarb Państwa) przejmuje zarząd i własność mienia dopiero po upływie terminu umowy. Umowy BOT dotyczą głównie dużych projektów inwestycyjnych, takich jak budowa zakładów wodociągowych, oczyszczalni ścieków, spalarni śmieci albo autostrady.

Umowy typu BOT sprawdzają się wówczas, gdy zachodzi konieczność doinwestowania komunalnej infrastruktury. Gmina (lub właściwy organ państwa) ustala ramowe zasady korzystania przez podmiot prywatny z inwestycji w okresie obowiązywania umowy w taki sposób, aby zapewnić mu możliwość uzyskania opłacalnego zysku. Podobnie jak przy koncesjonowaniu, zawieranie umów BOT wymaga wysokiego poziomu kompetencji oraz kwalifikacji etycznych po stronie władzy i administracji. Konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy ich zawieraniu, a także ustalenie mechanizmów gwarantujących możliwość skutecznej kontroli jakości oraz poziomu kosztów świadczenia usług. Ustanowienie wieloletniego prywatnego monopolu w sektorze publicznym rodzi poważne ryzyko nieuzasadnionego wzrostu cen usług oraz nieuzasadnionego minimalizowania kosztów utrzymania infrastruktury technicznej, prowadzącego do jej dewastacji (powodowanych chęcią maksymalizacji zysku przedsiębiorstwa).

PRZENIESIENIE PRAWA WŁASNOŚCI MIENIA KOMUNALNEGO

Przeniesienie prawa własności dotyczy najczęściej systemów wodociągowych i kanalizacyjnych. Następuje ono w trybie sprzedaży odpowiednich części mienia komunalnego lub udziałów w komunalnych spółkach. Przeniesienie własności jest równoznaczne z przeniesieniem na podmiot prywatny pełnej odpowiedzialności za eksploatację, konserwację oraz rozbudowę urządzeń gminnej infrastruktury technicznej – podobnie jak w przypadku koncesji lub umowy typu BOT. Różnica polega na tym, że sprzedaż mienia komunalnego jest czynnością bezterminową. Sprzedaż znacznie ogranicza możliwości sprawowania dalszego gminnego nadzoru nad publicznymi usługami, pozostawiając po stronie lokalnych władz jedynie możliwość ochrony interesów mieszkańców gminy na drodze postępowań prawnych.

Zbycie własności mienia komunalnego jest niezwykle ryzykowne, ponieważ grozi nieuzasadnionym wzrostem cen usług, a nawet całkowitym odcięciem mieszkańców od dostaw wody lub możliwości zaspokojenia innych ważnych potrzeb. W przypadku zbycia komunalnego mienia nie można mówić o prywatno-publicznym partnerstwie. Taka forma prywatyzowania usług komunalnych praktykowana jest tylko w Anglii i Walii. Zagraniczne firmy interesują się również nabywaniem komunalnej infrastruktury w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

PUBLICZNO-PRYWATNE SPÓŁKI TYPU JOINT VENTURE

W niektórych krajach (np. w Hiszpanii), powszechną praktyką władz centralnych, regionalnych i lokalnych stało się tworzenie komunalnych spółek typu *joint venture* ze znacznym udziałem kapitału prywatnego. W typowej spółce tego rodzaju gmina posiada co najmniej 51% udziałów, zaś prywatny operator (lub prywatny inwestor finansowy) pozostałe udziały. Forma działalności takich spółek polega zazwyczaj na świadczeniu usług komunalnych na podstawie umów leasingowych lub koncesyjnych. Tego typu publiczno-prywatne związki przynoszą korzyści polegające na ograniczeniu politycznego wpływu na decyzje spółki, co istotnie redukuje gospodarcze ryzyko prowadzonej przez nie działalności.

WPROWADZANIE ZMIAN

W procesie angażowania prywatnych podmiotów do świadczenia usług komunalnych można wyróżnić dwie fazy: pierwsza to wybór optymalnej formy publiczno-prywatnego partnerstwa; druga to zawarcie umowy z odpowiednim partnerem i wdrożenie wybranego modelu współpracy. Powodzenie prywatyzacyjnych przedsięwzięć jest także uzależnione od dwóch ważnych czynników. Wybrany prywatyzacyjny wariant musi być dostosowany do miejscowych warunków, a rozwiązania organizacyjno-prawne muszą być wdrażane w sposób budzący zaufanie lokalnej społeczności.

Wraz z nadzieją na osiągnięcie korzyści z prywatyzacji usług publicznych mogą pojawić się obawy o utratę kontroli nad tym strategicznie i politycznie wrażliwym sektorem. Obawy te mogą dotyczyć zarówno negatywnego wpływu procesu prywatyzacji na pracowników istniejących przedsiębiorstw, jak i pogorszenia sytuacji osób mniej zamożnych spowodowanej wzrostem cen usług. Jakkolwiek obawy takie są uzasadnione, to ryzyko wystąpienia negatywnych skutków można niwelować starannie planując proces prywatyzacji, właściwie kształtując postanowienia umów oraz systematycznie kontrolując działania prywatnych firm. Skutecznym sposobem obniżania ryzyka niepowodzeń przy korzystaniu z publiczno-prywatnego partnerstwa jest także angażowanie przedstawicieli mieszkańców, organizacji społecznych, pracowników przedsiębiorstw komunalnych oraz przedstawicieli lokalnych władz w układanie takich relacji.