

PPP



TEKST | RAFAŁ CIEŚLAK | ZBIGNIEW WOJCIECHOWSKI
KANCELARIA DORADZTWA GOSPODARCZEGO CIEŚLAK & KORDASIEWICZ

Polska jest wciąż krajem o stosunkowo niskiej kulturze spędzania czasu wolnego. Aktywność ruchowa wypełnia czas przeciętnego Polaka w niewielkim stopniu. Krótko mówiąc – zamiast pójść na basen, wolimy iść na piwo

Wynika to zarówno z braku nawyku uprawiania sportu na co dzień, jak i z ograniczonej dostępności infrastruktury sportowej na przyzwoitym poziomie. Rosnące potrzeby mieszkańców w zakresie rekreacji, jak też ambicje władz samorządowych, które potrzeby te pragną zaspokoić, napotykają tu oczywistą barierę w postaci braku wystarczających środków finansowych. A przecież zbudowanie na terenie gminy krytej pływalni lub nawet całego kompleksu basenów, to dziś marzenie prawie każdego wójta i burmistrza, który takiego obiektu nie posiada...

Komu opłaca się basen?

Każdy poważnie myślący inwestor powinien pozbyć się złudzeń co do opłacalności finansowej tego typu przedsięwzięć. W zdecydowanej większości przypadków baseny nie generują dochodów lub generują je na niewielkim poziomie. Z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi to oczywiście powodu wykluczającego przeprowadzenie inwestycji. Wręcz przeciwnie – korzyści dla mieszkańców i samej gminy rekompensują zwykle poniesione nakłady finansowe. Niniejszy artykuł dotyczy jednak szczególnego sposobu na sfinansowanie budowy pływalni, który polega na pozyskaniu środków finansowych od inwestora prywatnego. Taki inwestor traktuje budowę basenu nie jako misję czy zadanie użyteczne społecznie, lecz przede wszystkim jako lokatę kapitału.

Jeżeli zatem perspektywa uzyskania godziwego zarobku nie będzie obiecująca, inwestor poszuka bardziej atrakcyjnego miejsca na ulokowanie posiadanych pieniędzy. Można zatem powiedzieć, że basen i tak zawsze opłaca się mieszkańcom, a więc również i gminie. Ale jeżeli nie będzie opłacać się zewnętrznemu inwestorowi, ucierpią na tym wszyscy – inwestor, gmina i w efekcie mieszkańcy.

Klasyczna metoda finansowania budowy pływalni

Obecnie pływalnie budowane są przez gminy samodzielnie, przy ewentualnym wsparciu środków zewnętrznych, takich jak dotacje UE przyznawane w ramach regionalnych programów operacyjnych, czy pieniądze z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Środki własne pochodzą zazwyczaj z zaciągniętych kredytów, względnie – innych źródeł (np. leasing, emisja obligacji komunalnych). Jednak ten powszechny model budowy basenów zaczyna tracić na atrakcyjności. Składa się na to kilka przyczyn. Po pierwsze – nakłady, jakie obecnie przeznaczane są na inwestycje (w tym również te współfinansowane

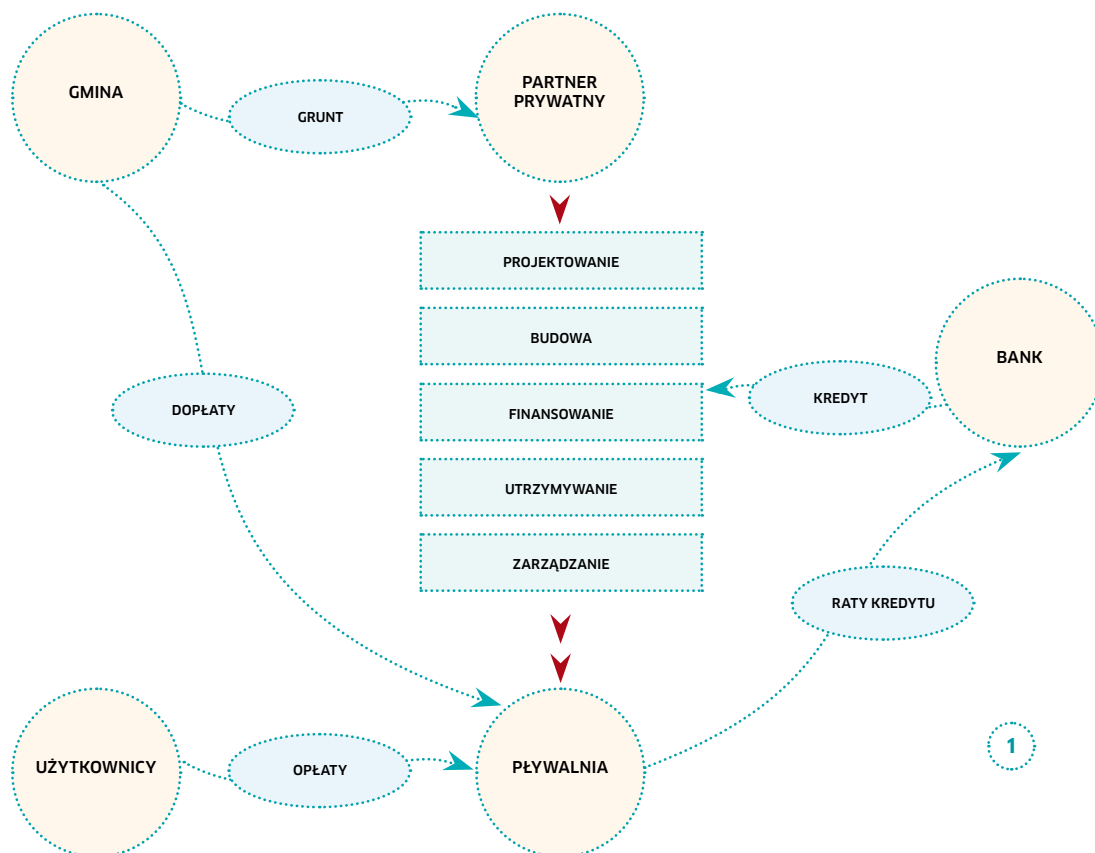
Pływalnie za Prywatne Pieniądze

ze środków europejskich), znacząco zwiększyły w ostatnim czasie poziom zadłużenia wielu jednostek samorządu terytorialnego. Należy przy tym pamiętać, że budowa średniej pływalni to koszt co najmniej kilkunastu milionów złotych, a jej utrzymanie pochłania kolejne kilkaset tysięcy rocznie. Dla większości samorządów może się okazać kwotą zbyt dużą, żeby samodzielnie sfinansować inwestycję i pokrywać koszty eksploatacyjne. Po drugie – fundusze unijne, które obecnie stanowią istotne źródło współfinansowania infrastruktury, w tym obiektów sportowo-rekreacyjnych, ustawicznie się wyczerpują. Duża konkurencja wśród wnioskodawców powoduje, że ich uzyskanie z każdym miesiącem staje się coraz trudniejsze. Z drugiej strony, koniunktura na inwestycje sportowe napędzana jest zarówno przez EURO 2012, jak i ogólną modę na budowanie basenów nawet w małych gminach. Receptą na wskazane powyżej problemy może stać się współpraca z inwestorem zewnętrznym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Poza oczywistą zaletą, jaką jest brak konieczności zaciągania kredytu i jednorazowego zwiększenia zadłużenia, współpraca taka może w znaczny sposób zwiększyć efektywność ekonomiczną przedsięwzięcia. Pozyskany partner wniesie bowiem do projektu nie tylko kapitał, ale także może zapewnić profesjonalne zarządzanie pływalnią. Co więcej, ponieważ jego przychody pochodzą będą w części z eksploatacji wybudowanego obiektu, partner prywatny dbać będzie o jakość zarówno infrastruktury, jak i świadczonych usług. Warto więc bliżej przyjrzeć się możliwościom, jakie dają przepisy dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego, obowiązujące zaledwie od roku.

PPP i koncesja – ocena nowych możliwości

Partnerstwo może być stosowane na podstawie różnych przepisów, w tym przede wszystkim ustawy z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100) oraz ustawy z 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty

budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 101 z późn. zm.). Nowa ustawa o PPP bardzo szeroko określa zakres przedsięwzięć, które mogą być realizowane na jej podstawie. Warunkiem uznania współpracy za partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu ustawy jest zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji partnerstwa, względnie – jego utrzymywanie. W przypadku budowy obiektów basenowych, warunek ten będzie z pewnością spełniony. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym przepisy ustawy są znacznie bardziej odformalizowane, a przez to przyjazne samorządom. Co istotne w niniejszym przypadku, ustawa przewiduje możliwość dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego, nie wskazując przy tym ich górnego limitu. Niewątpliwą zaletą ustawy jest także elastyczność przy kształtowaniu modelu współpracy. Może ona przybierać różne formy, w zależności od podziału zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym. W modelu, który nazwać możemy pełnym, partner prywatny przejmie na siebie niemal całe ryzyko inwestycyjne i finansowe, a podmiot publiczny wnosi do projektu jedynie grunt oraz ewentualne dopłaty na rzecz partnera (schemat nr 1). Partnerstwo może ograniczyć się także do wariantu operatorskiego. Z kolei istotą koncesji na roboty budowlane, zwanej też „małym PPP”, jest wykonanie przedmiotu koncesji (np. pływalni), w zamian za wyłączne prawo do korzystania z obiektu lub takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy (podmiotu publicznego). W ustawie wyraźnie zastrzeżono, iż płatność koncesjodawcy na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości nakładów poniesionych przez podmiot prywatny, a także, że ponosi on w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji. Dotychczas nie ukształtowała się jednolita interpretacja pojęcia „zasadniczej części ryzyka ekonomicznego”, ale można uznać, iż oznacza to konieczność poniesienia ryzyka związanego z niepewnością w odniesieniu do poziomu przychodów z inwestycji.



1

Mając na względzie wspomniane wymagania ustawy, wybudowanie pływalni w formule koncesji na roboty budowlane może okazać się trudne. Co prawda ustawa przewiduje możliwość dopłat na rzecz partnera prywatnego, jednakże ich poziom połączony np. z zapewnieniem finansowania zajęć przez lokalne szkoły, może rodzić pytanie, czy partner prywatny ponosi „zasadniczą część ryzyka ekonomicznego przedsięwzięcia”. W związku z tym budowanie pływalni w formule koncesji na roboty budowlane w większości przypadków stanowić będzie źródło ryzyka prawnego i ten model PPP polecać można głównie w przypadku kompleksowych projektów inwestycyjnych, obejmujących budowę dużych obiektów basenowych, z dodatkową infrastrukturą noclegową, gastronomiczną, rekreacyjną lub inną.

Pod uwagę można wziąć również wariant operatorski, w przypadku którego ryzyko finansowe pozostaje w dużej mierze po stronie podmiotu publicznego, zaś partner prywatny zajmuje się jedynie zarządzaniem obiektem i z tego tytułu czerpie dochody (oraz wpłaca na rzecz samorządu określoną kwotę lub gdy zarządzanie jest nadal mało opłacalne – uzyskuje dodatkowe dopłaty do podmiotu publicznego) (schemat nr 2).

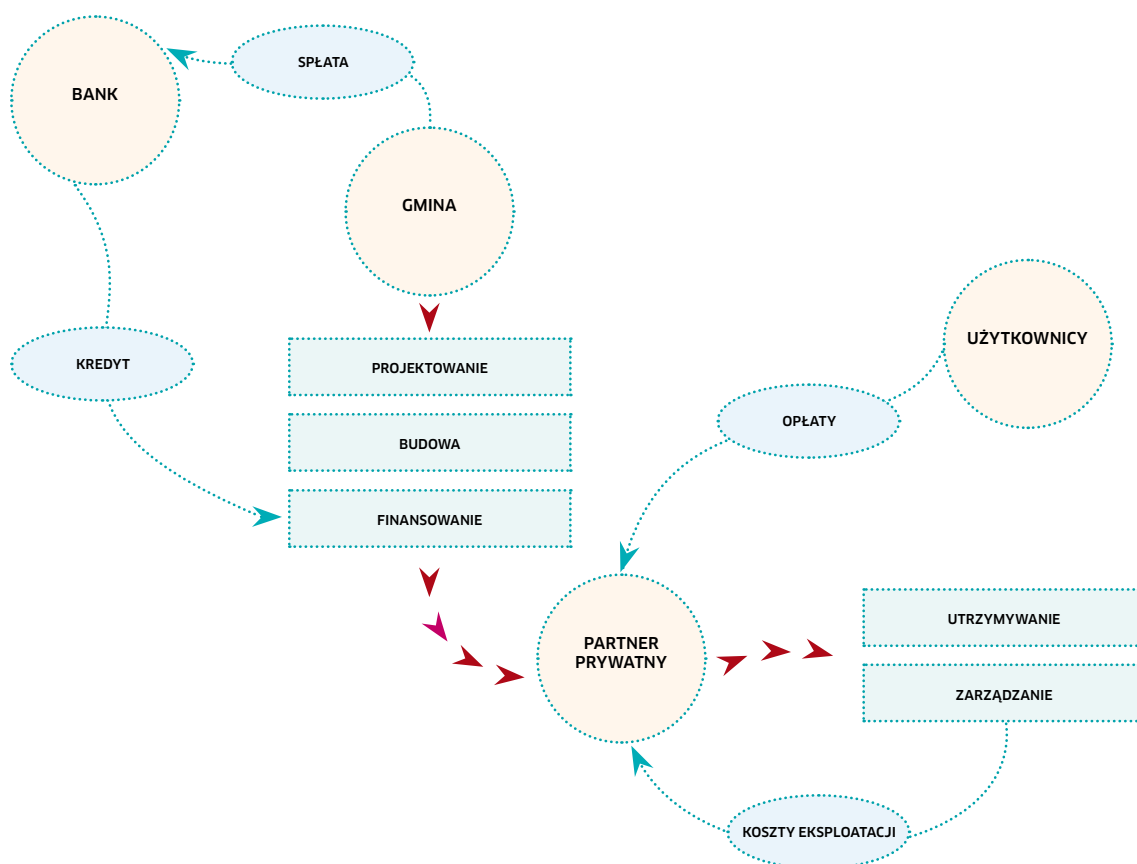
Możliwy jest także szereg wariantów pośrednich. Zależy to od ustaleń pomiędzy partnerami, wyrażonych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Łączenie PPP i funduszy unijnych

Przedsięwzięcia typu PPP, które poza wkładem partnera publicznego i prywatnego przewidują także dofinansowanie inwestycji dotacjami

zewnętrznymi, w szczególności funduszami wspólnotowymi, nazywa się projektami „hybrydowymi”. W praktyce model ten opiera się także o różne warianty – beneficjentem pomocy może być jednostka samorządu terytorialnego, jak i partner prywatny, a nawet utworzona przez oba te podmioty spółka PPP. Szczegółowa ścieżka postępowania zależy każdorazowo od konkretnych uwarunkowań. Ograniczmy się jednak do dwóch modeli, nazwanych wcześniej „klasycznym” i „operatorskim”. W modelu klasycznym współpraca z partnerem prywatnym ma miejsce już na etapie przygotowania budowy pływalni. W zależności od projektu beneficjentem środków UE może być zarówno spółka z udziałem podmiotu publicznego i prywatnego, jak i partner prywatny samodzielnie. Wariant ten powinien być brany pod uwagę zarówno w projektach indykatorywnych, jak też opartych o preselekcyjny tryb wyboru wniosków. Podpisanie umowy przez instytucję zarządzającą następuje tu po wyłonieniu partnera prywatnego, który stanie się beneficjentem funduszy UE. Natomiast wariant operatorski zakłada, że budowa pływalni przeprowadzana jest w sposób tradycyjny, tzn. jednostka samorządu terytorialnego wnioskuje o dofinansowanie ze środków zewnętrznych, a następnie przeprowadza samodzielnie inwestycję. Po ukończeniu obiektu beneficjent dokonuje wyboru operatora (partnera prywatnego), który zapewnia profesjonalne i efektywne ekonomicznie zarządzanie pływalnią.

Z pozoru model hybrydowy prezentuje się niezwykle interesująco, gdyż łączy w sobie korzyści płynące z partnerstwa publiczno-prywatnego oraz funduszy wspólnotowych. Niestety, praktyka pokazuje, że jego powszechne zastosowanie jest trudne. Wpływ na ten stan rzeczy ma przede wszystkim brak jasnych i klarownych



2

kryteriów, które pozwalałyby ocenić, w jakich sytuacjach realizacja projektu hybrydowego jest możliwa. Dotychczas przeprowadzono w Europie tylko kilkanaście przedsięwzięć w modelu hybrydowym, głównie z dziedziny szeroko rozumianego transportu. W Polsce obecnie w trakcie realizacji jest pilotażowy projekt „Termy Warmińskie”, który wpisany został na listę indykatywną projektów kluczowych Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia Mazury 2007-2013. Na początku roku ukazało się też ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane dotyczące budowy kompleksu basenów mineralnych w Solcu-Zdroju z udziałem środków UE.

Jak zwiększyć szanse na udaną współpracę?

Bez względu na preferowany model współpracy z partnerem prywatnym przedsięwzięcie musi zostać starannie przygotowane. Najlepiej, jeśli już na etapie koncepcyjnym zostanie podjęta decyzja o realizacji projektu w formule PPP. W praktyce największe szanse na skuteczną realizację mają przedsięwzięcia złożone, w których wraz z pływanią budowane będą duże kompleksy sportowo-rekreacyjne, hotele itp. czyli infrastruktura o sporym potencjale dochodowym. W pozostałych przypadkach niezbędne będzie wniesienie dopłat na rzecz partnera prywatnego, które zrekomensują mu niski poziom zysków z inwestycji, a w rezultacie zapewnią godziwe wynagrodzenie. Odpowiednie przygotowanie przedsięwzięcia jest szczególnie istotne w przypadku projektów hybrydowych, współfinansowanych przez fundusze wspólnotowe. Przeprowadzone analizy powinny jednoznacznie przesądzać, czy połączenie funduszy oraz PPP jest w ogóle możliwe,

a także czy w danym przypadku jest to rozwiązanie optymalne. Dotychczasowe doświadczenia Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz wskazują, że gminy coraz odważniej analizują możliwości realizacji projektów PPP, a niektóre już rozpoczęły stosowne procedury mające na celu wyłonienie inwestora. Należy dodać, że czynniki takie jak korzystna lokalizacja, potencjał demograficzny, dobra komunikacja z obiektem, czy ograniczona konkurencja, mają istotny wpływ na opłacalność inwestycji w krytą pływanią. Warto pomyśleć także o komercyjnym zagospodarowaniu dodatkowych powierzchni, z przeznaczeniem np. na fitness, siłownię, gastronomię i inne usługi, poprawiające rentowność basenu. Ze względu na „wrażliwość społeczną” współpracy samorządów z sektorem prywatnym, konieczna jest także właściwa akcja informacyjna, skierowana do lokalnej społeczności.

W kolejnym numerze „Pływalni i basenów” autorzy zaprezentują procedury wyboru partnera prywatnego do inwestycji w infrastrukturę basenową.

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz

ul. Chopina 5A lok. 28
00-559 Warszawa
tel.: 22 499 51 80
faks: 22 499 51 81

kdg@kdg.waw.pl | www.kdg.waw.pl