

Wpływ PPP na zadłużenie samorządów

Jedną z najważniejszych barier w stosowaniu PPP jest zaliczanie zobowiązań z tego tytułu do długu samorządów. Problem ten dotyczy zwłaszcza modelu partnerstwa wykorzystującego opłatę za dostępność. Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przygotowano analizę prawną tego zagadnienia.

Jednym z modeli wynagradzania partnera prywatnego w przedsięwzięciach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jest płatność od partnera publicznego, czyli tzw. opłata za dostępność. Strona prywatna otrzymuje w tym modelu okresowe (zazwyczaj miesięczne) płatności w zamian za sfinansowanie i budowę infrastruktury oraz jej utrzymywanie w stanie określonym warunkami umowy o PPP. Opłata ta powinna zapewnić inwestorowi prywatnemu zwrot poniesionych kosztów wraz z rozsądnym zyskiem. Oznacza to, że partner prywatny ponosi tylko ryzyko utrzymania obiektu. Model ten jest przeznaczony przede wszystkim dla projektów o bardzo niskim poziomie rentowności lub takich, które z założenia przynoszą straty (np. drogi lub inne ogólnodostępne obiekty).

Ze względu na obciążenie budżetu samorządowego, samorządowcy rzadko biorą pod uwagę ten model PPP.

– *Długofalowo może on sprawdzić się lepiej niż realizacja projektu metodą tradycyjną. Wpływ na to ma zarówno zapewnienie przez partnera prywatnego kapitału na przeprowadzenie inwestycji, jak i utrzymanie jakości usług publicznych dzięki stosowanym technologiom, know-how oraz efektywnemu zarządzaniu przedsięwzięciem* – uważa **dr Rafał Cieślak** z Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz.

Projekty takie mają także większe szanse na pozyskanie finansowania bankowego, ponieważ z punktu widzenia instytucji finansowych są bezpieczniejsze od innych modeli PPP.

– *Projekty nierentowne, o wysokim stopniu użyteczności społecznej, muszą być zatem realizowane z wykorzystaniem mechanizmu opłaty za dostępność. Wprowadzenie go na szerszą skalę, a nie traktowanie jak ostateczność, będzie świadczyło o dojrzałości rynku PPP w Polsce i rzeczywistym wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywat-*

nego do wykonywania usług publicznych – twierdzi Rafał Cieślak.

W obecnej sytuacji finansów samorządowych najważniejszą sprawą jest jednak wpływ modelu PPP wykorzystującego opłatę za dostępność na dług jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Raport MRR

Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), eksperci Hogan Lovells i Ernst & Young przygotowali **raport na temat klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych** pt. „Opłata za dostępność. Interpretacja prawna i finansowa pojęcia wraz z opinią na temat wybranych zagadnień dotyczących podziału ryzyk, wpływu na dług publiczny oraz klasyfikacji opłaty za dostępność w budżetach podmiotów publicznych” (dalej: raport).

O PPP pisaliśmy w wydaniu specjalnym Poradnika Samorządowca nr 9 z 2011 roku
www.psamorzadowca.infor.pl



Według autorów raportu, w wypadku opłaty za dostępność, **zaliczenie zobowiązań z tytułu projektu PPP do deficytu i długu publicznego** zależeć będzie od tego, czy aktywa zaangażowane w przedsięwzięcie zostaną uznane za majątek publiczny, czy też prywatny. Za aktywa prywatne zostaną uznane wtedy, gdy partner prywatny poniesie:

- 1) ryzyko budowy oraz jednocześnie
- 2) jedno z dwóch ryzyk – dostępności lub popytu.

Jeżeli jedynym ryzykiem ponoszonym przez stronę prywatną jest ryzyko budowy albo ryzyko to ponosi partner publiczny, to aktywa będą traktowane jako publiczne. W konsekwencji „wydatki związane z tworzeniem tych aktywów będą ujemnie wpływać na sytuację finansową sektora publicznego”.

Oznacza to, że w przypadku modelu PPP z opłatą za dostępność, zaliczenie zobowiązań z ich tytułu do długu publicznego zależy od tych samych warunków, jakie muszą być spełnione w pozostałych modelach PPP, co określa **decyzja Eurostatu z 11 lutego 2004 r. nr 18/2004**.

Kolejnym zagadnieniem, którego dotyczy raport, jest **klasyfikacja wydatków JST ponoszonych na opłaty za dostępność**. Czyli jak traktować takie transakcje – czy jako operacyjne, czy majątkowe? Autorzy raportu stwierdzają, że ze względu na indywidualny charakter projektów PPP, trudno stworzyć uniwersalny schemat ujmowania takich transakcji w bilansie. Jednak także w tym przypadku zależy to głównie od podziału ryzyk. Jednocześnie zwracają oni uwagę na to, że „na ujęcie danego aktywa w bilansie JST zgodnie z zaleceniami Eurostatu nie ma wpływu klasyfikacja wydatków związanych z PPP na wydatki bieżące i wydatki majątkowe”.

W raporcie omówiono też problem **wpływu wydatków z tytułu opłaty za dostępność na nadwyżkę operacyjną JST** i ujmowanie umów PPP w księgach rachunkowych. Podsumowując ten problem, stwierdzono jednak, że ujmowanie zobowiązań z tytułu PPP w księgach rachunkowych „nie oznacza automatycznie, iż umowa ma wpływ na dług publiczny, bowiem przy dokonywaniu tej oceny stosowane są odmienne kryteria”.

Wskazówki dla samorządów

Raport, niestety, nie daje odpowiedzi, jak przygotować projekt PPP, by nie zagroził on finansom JST. Wręcz przeciwnie. Według autorów opracowania, obowiązujące przepisy nie pozwalają samorządowcom chcącym realizować PPP „w sposób pewny i niezawodny na przyjęcie konkretnych rozwiązań, które przełożyłyby się na budżet danej JST, a co za tym idzie – nie daje prostych, jednoznacznych i niekwestionowalnych rozwiązań, co do których inicjujący dany projekt organ JST miałby pewność, że nie zostaną w przyszłości podważone przez właściwe organy nadzoru – w zakresie sprawozdawczości statystycznej – będzie to GUS oraz Eurostat, a w zakresie rachunkowości finansowej – RIO oraz MF”. **Nie oznacza to jednak, że należy zrezygnować z PPP.**

Ekspertki przypominają, że w sprawach, które budzą wątpliwości interpretacyjne krajowe urzędy statystyczne powinny zwracać się o opinię do Eurostatu. Dla samo-



Rozwój modelu wykorzystującego opłatę za dostępność świadczy o dojrzałości rynku PPP.

ządów zarówno **opinia Głównego Urzędu Statystycznego, jak i uzyskana za jego pośrednictwem opinia Eurostatu**, będą bardzo ważne przy podejmowaniu decyzji dotyczącej PPP.

Natomiast JST podczas przygotowywania projektu w formule PPP powinny korzystać częściej z możliwości zwracania się z prośbą o **wyjaśnienia dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych i opinie w sprawie projektów uchwał do regionalnych izb obrachunkowych**.

Samorządy nie wykorzystują też możliwości wystąpienia do administracji publicznej (w tym przypadku byłoby to Ministerstwo Finansów) o wydanie **pisemnej interpretacji przepisów** „co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej, przy czym wniosek taki może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych”. Takie prawo przewidziane jest w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a choć samorząd nie jest przedsiębiorcą, to jednak przepisy te dotyczą także JST świadczących usługi o charakterze użyteczności publicznej. Według autorów raportu, „interpretacje te stanowiłyby dla występującej JST swoistą gwarancję, że przyjęte (zgodnie ze stanowiskiem danego organu) rozwiązania nie będą w przyszłości przez te organy zakwestionowane jako niezgodne z prawem”. Ponadto, ich zdaniem, decyzja Eurostatu z 11 lutego 2004 r. powinna być wprost implementowana do polskiego prawa. Co pozwoliłoby uniknąć problemów interpretacyjnych.

Pełną wersję raportu można znaleźć na stronie www.ppp.gov.pl.

Wioletta Kępka