



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

Autor: Wenanta – Anna Rolka

Budownictwo komunalne w ramach Partnerstwa Publiczno – Prywatnego

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U.01.142.1591) w art. 7 ust. 1, pkt. 7 zalicza do jego zadań gminne budownictwo mieszkaniowe. W wielu przypadkach gminy w Polsce nie dysponują odpowiednimi środkami pozwalającymi na rozwiązanie kwestii mieszkaniowej szczególnie w odniesieniu do osób, których dochód nie pozwala na nabycie mieszkania na własność. Władze lokalne są nie tylko odpowiedzialne za utrzymanie zasobów mieszkaniowych gminy ale również za rozwój mieszkalnictwa w regionie.

Tabela 1 Zestawienie mieszkań oddanych do użytkowania według form budownictwa w I – III kwartale 2006 roku [źródło: dane GUS]

RODZAJ BUDOWNICTWA	MIESZKANIA	BUDYNKI
Ogółem	75164	36513
Spółeczne czynszowe	4227	86
Komunalne	2308	74

Tabela 2 Zestawienie mieszkań w ramach budownictwa komunalnego i społecznego czynszowego według województw w I – III kwartale 2006 roku [źródło: dane GUS]

WOJEWÓDZTWO	MIESZKANIA W BUDOWNICTWIE KOMUNALNYM	MIESZKANIA W BUDOWNICTWIE SPOŁECZNYM CZYNSZOWYM
Dolnośląskie	294	552
Kujawsko - Pomorskie	379	503
Lubelskie	124	88
Lubuskie	9	52
Łódzkie	76	337
Małopolskie	114	825
Mazowieckie	314	405
Opolskie	46	68
Podkarpackie	55	0
Podlaskie	6	162
Pomorskie	143	208
Śląskie	377	186
Świętokrzyskie	54	0
Warmińsko-Mazurskie	47	179
Wielkopolskie	198	296
Zachodniopomorskie	72	366



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy



Problemy związane z prowadzeniem właściwej gospodarki mieszkaniowej często utrudniają gminom zapewnienie warunków mieszkaniowych odpowiadających faktycznym potrzebom mieszkańców danego regionu. Strategia rozwoju gospodarki mieszkaniowej jest jednym z kluczowych dokumentów, które gminy muszą uchwalić zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. 01.71.733). Dzięki opracowaniu wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym danej gminy można zidentyfikować pojawiające się problemy na lokalnym rynku mieszkaniowym, określić priorytety oraz opracować procedury mające na celu wdrożenie strategii gospodarki mieszkaniowej.

Stosując PPP samorządy mogą urzeczywistnić plany i założenia wynikające ze strategii, planów rozwoju, czy programów rewitalizacji. Rozważając realizację inwestycji w ramach PPP podmiot publiczny stoi przed koniecznością przeprowadzenia wnikliwej analizy pozwalającej na określenie efektywności projektu oraz zagrożeń z nim związanych.

Generalną zasadą partnerstwa publiczno – prywatnego jest pozostawienie po stronie podmiotu publicznego odpowiedzialności za zabezpieczenie właściwej infrastruktury, świadczenie danego rodzaju usług, jak również współpracę z sektorem prywatnym mającą na celu realizację danego przedsięwzięcia. W ramach PPP zarówno sektor publiczny jak i prywatny zachowują własną hierarchię celów i zakres obowiązków, a współpraca odbywa się na podstawie ostro zdefiniowanego zakresu podziału ryzyk oraz zobowiązań.

Biorąc pod uwagę specyfikę mieszkaniowej gospodarki komunalnej wysoce zasadne wydaje się być zastosowanie systemu BOT (Built – Operate – Transfer) w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego. Charakteryzuje się on tym, że udział inwestora ogranicza się do budowy i eksploatacji obiektu przez czas określony w umowie. Po upływie tego terminu jest on przekazywany ze wszystkimi prawami podmiotowi publicznemu, który przez cały czas pozostawał prawnym właścicielem inwestycji. Natomiast podmiot publiczny jest odpowiedzialny za lokalizację inwestycji, koszty uzbrojenia terenu, warunki wykonania sieci i przyłączy.



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

W trakcie realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP można wyodrębnić fazę przygotowania oraz realizacji.

Tabela 3 Etapy fazy przygotowania przedsięwzięcia do realizacji w ramach PPP

ETAP	ZAKRES
Zdefiniowanie usług	<ol style="list-style-type: none">1. określenie potrzeb sektora publicznego,2. ogólne zdefiniowanie zakresu usług w trakcie trwania współpracy,3. stworzenie warunków do wdrożenia innowacyjnych rozwiązań,
Analiza opcji	<ol style="list-style-type: none">1. analiza wykonalności przedsięwzięcia,2. analiza możliwych opcji realizacji przedsięwzięcia,3. oszacowanie konsekwencji finansowych oraz ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia.
Analiza optymalnego wariantu	<ol style="list-style-type: none">1. analiza korzyści wynikających z realizacji wariantu,2. zatwierdzenie przedsięwzięcia do realizacji oraz zapewnienie środków na finansowanie prac
Przygotowanie procesu przetargowego	<ol style="list-style-type: none">1. stworzenie zespołu ds. realizacji przedsięwzięcia,2. opracowanie planu prac przygotowawczych do realizacji przedsięwzięcia,3. weryfikacja kosztów.
Proces przetargowy	<ol style="list-style-type: none">1. przygotowanie dokumentacji przetargowej,2. zaproszenie do składania ofert przez podmioty zainteresowane realizacją przedsięwzięcia,3. ocena ofert,4. rozstrzygnięcie przetargu.
Negocjacje szczegółowych warunków umowy	<ol style="list-style-type: none">1. powołanie zespołu negocjacyjnego,2. szczegółowe określenie warunków realizacji przedsięwzięcia,3. ostateczne określenie struktury kontraktowej przedsięwzięcia leżące po stronie prywatnej,4. ustalenie warunków finansowych.

Określenie ostatecznych warunków finansowych realizacji przedsięwzięcia rozpoczyna fazę realizacji przedsięwzięcia, która trwa do momentu wygaśnięcia umowy PPP.

Podstawową zaletą wynikającą z zastosowania PPP przy realizacji przedsięwzięcia jest możliwość opracowania metod pozwalających na optymalne wykorzystanie potencjałów obu partnerów przy jednoczesnym podziale odpowiedzialności za dane działania i wiążące się z nimi ryzyka. Każdy możliwy do wystąpienia rodzaj ryzyka powinien zostać przeniesiony na stronę, która gwarantuje najlepsze jego zniwelowanie oraz ewentualnie zarządzanie. W ten sposób obniżone mogą zostać łączne koszty przedsięwzięcia przy jednoczesnym zoptymalizowaniu zabezpieczenia przed pojawieniem się niekorzystnych okoliczności. Poniżej została przedstawiona przykładowa alokacja ryzyk w przedsięwzięciu budowlanym realizowanym w ramach PPP.



Contract Consulting

Kumela i Wspólnicy

Tabela 4 Podział ryzyk ze względu na rodzaj podmiotu

RODZAJ RYZYKA	PODMIOT PUBLICZNY	PODMIOT PRYWATNY
Uzyskanie wymaganych pozwoleń		
Utrudnień związanych z koniecznością spełnienia wymagań projektu technicznego		
Wzrostów kosztu budowy		
Opóźnienia prac		
Wzrostu kosztów utrzymania		
Utrudnień spowodowanych wadami ukrytymi obiektu		
Utrudnień wywołanych siłami wyższymi		
Przekroczenia przez rzeczywisty poziom stóp procentowych zakładanego początkowo poziomu		
Protesty społeczne		

Możliwe jest również zastosowanie modelu DBFO (Design – Built – Finance – Operate), który przewiduje iż strona publiczna pokrywa koszty bieżącej eksploatacji inwestycji. Natomiast przez czas obowiązywania umowy właścicielem jest inwestor prywatny. Z dniem wygaśnięcia kontraktu prawo do własności przechodzi na podmiot publiczny. W rozwiązaniu tym to partner prywatny musi pozyskać niezbędne fundusze. Alternatywą jest BOO (Built – Own – Operate), które różni się od DBFO tym, iż przez cały czas trwania umowy właścicielem inwestycji jest podmiot publiczny, a inwestor prywatny pobiera opłaty od użytkowników inwestycji.

Analizując realizację przedsięwzięcia w ramach formuły PPP po stronie korzyści możemy wskazać:

- Wysoką jakość infrastruktury,
- Zmniejszenie obciążeń finansowych podmiotu publicznego w okresie budowy obiektu,
- Ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku środków publicznych,
- Pozyskanie wiedzy i doświadczenia reprezentowanego przez podmiot prywatny,
- Zoptymalizowany podział ryzyk w ramach realizowanego przedsięwzięcia.

Biorąc pod uwagę dokumenty dotyczące wytycznych w ramach nowego okresu finansowania na lata 2007 – 2013 nie można zbagatelizować możliwości pozyskiwania funduszy na realizację przedsięwzięć przy zastosowaniu formuły Partnerstwa Publiczno – Prywatnego.