

Jeszcze w styczniu 2020 roku podawano w raportach branżowych a za nimi w prasie, że inwestycje sektora samorządowego w roku 2020 pozostaną na zbliżonym poziomie do roku poprzedniego. Niemniej jednak, możemy już dziś stwierdzić, że dynamicznie pogarszająca się sytuacja gospodarcza, wynikająca z pojawienia pandemii wirusa SARS-CoV-2 i kryzys gospodarczy, który za nią postępuje, będzie skutkowałą zatrzymaniem wielu inwestycji publicznych, realizowanych w formule tradycyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, kiedy kolejne odczyty wskaźników sytuacji gospodarczej potwierdzą postępowanie kryzysu i jego skalę.

Już w lutym okazało się, że rzeczywistość może być odmienna niż pokazywały prognozy. Sektor JST na skutek podjętych wcześniej decyzji rządowych miał uszczuplone środki, co pokazały pierwsze wpływy do kas samorządowych w 2020 roku, a pojawienie się pandemii, tylko pogłębia problemy finansowe JST. Perspektywy dla inwestycji samorządowych nie są różowe.

Utrzymywanie się restrykcji w związku z pandemią, w zakresie samoizolacji, lockdown, będzie powodowało zwijanie się przedsiębiorstw, wzrost bezrobocia, a w konsekwencji dalszy ubytek we wpływach do kas samorządowych. Dodatkowo, pojawia się niepewność co do przyszłości finansów samorządów w kolejnych latach. Niewykluczone, że w najbliższych miesiącach, wiele z nierozpoczętych pod względem inwestycyjnym projektów – nawet tych z przyznanym dofinansowaniem, będzie wstrzymanych, z uwagi na przewidywany brak środków w najbliższej przyszłości, głównie ze względu na to, iż szukając oszczędności, niewątpliwie potrzebnych dla zachowania świadczenia usług publicznych – najprościej jest ciąć inwestycje.

Tutaj pojawia się druga strona medalu – co z przedsiębiorstwami, które dostarczają lub realizują infrastrukturę na rzecz samorządów, zwłaszcza taką, której czas realizacji to co najmniej 2 – 3 lata, a także tymi, które zajmują się modernizacją skutkującą obniżeniem kosztów bieżących istniejącej infrastruktury. Wiele z nich, na skutek perturbacji na rynku oraz zaciągniętego swoistego hamulca ręcznego w inwestycjach samorządowych, może znacząco ograniczyć działalność lub w ogóle zniknąć z rynku.

Nie jest jednak też tak, że zbliżający się kryzys będzie trwał wiecznie. Samorządy powinny się na niego przygotować i mogą to zrobić, nie rezygnując całkowicie z niektórych inwestycji, tylko je redefiniować i zrealizować w innej formule.

PPP jako koło ratunkowe z perspektywy publicznej

Z opisanej wyżej perspektywy, narzędziem które może pozwolić zachować część inwestycji lub wykonać inwestycje, obniżające wydatki bieżące samorządów, może być partnerstwo publiczno-prywatne.

Pod względem rozwoju PPP w Polsce, rok 2020 zapowiadano jako przełomowy, wskazując na znaczący przyrost wartości nowych projektów i liczby inwestycji. Stanowisko Instytutu Sobieskiego było odmienne, wskazywaliśmy na kontynuację trendów i umiarkowane zainteresowanie ze strony samorządów, a także umiarkowany wzrost liczby nowych ogłoszeń oraz zawartych umów. Wybuch pandemii SARS-CoV 2 i kroczący za nią kryzys gospodarczy zmieniły zasady gry, choć nie zmieniły się potrzeby infrastrukturalne, a wręcz przeciwnie. Można stwierdzić iż będzie ich jeszcze więcej, m.in. wzrosła presja na optymalizację wydatków bieżących, na inne rozłożenie ich w czasie, wydatków majątkowych na nowe projekty. Mogą pojawić się też nowe potrzeby np. w obszarze zapewnienia zdalnej opieki i monitoringu nad klientami pomocy społecznej, w szczególności osobami znajdującymi się w grupie ryzyka z punktu widzenia pandemii SARS-CoV 2 – seniorami, ale nie tylko w tym obszarze.

Dynamiczna sytuacja wymusza konieczność szybkiej zmiany podejścia – nastawienia na optymalizację wydatków, na osiągnięcie korzyści mierzonych niższymi wydatkami bieżącymi. Zważywszy jaka jest budowa indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST po nowelizacji ustawy o finansach publicznych, konieczność przededefiniowania formuły realizacji inwestycji staje się bardziej niż pilna – możemy mierzyć ją nawet nie miesiącami a tygodniami. W innym przypadku zabraknąć może czasu na wprowadzenie zmian, przygotowanie projektów do wdrożenia w formule PPP i zachowanie realizacji projektów w ogóle.

Warto przy tym zwrócić uwagę na trzy aspekty, które nabierają obecnie fundamentalnego znaczenia. Pierwszy jest znany JST w Polsce, choć ciągle stosowany w niewystarczającym stopniu, czyli przedsięwzięcia, w których zaangażowanie partnera prywatnego prowadzi do uzyskania znaczących oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Drugi, to konieczność zoptymalizowania wydatków majątkowych, innego ich rozłożenia w czasie w powiązaniu ze zoptymalizowaniem wydatków bieżących, które będą z tych inwestycji w okresie ich eksploatacji wynikać. Trzeci, to istotne zwiększenie skali projektów realizowanych w obszarze smart cities i nowych technologii także, jak te pierwsze, podyktowanych m.in. optymalizacją wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o pierwszy obszar inwestycji, będą to przede wszystkim projekty polegające na

osiągnięciu efektywności energetycznej, modernizacji oświetlenia ulicznego, ale również takie, w których do tej pory brak było efektywnego zarządzania i oszczędności publicznych pieniędzy, a których zaangażowanie partnera prywatnego może to zmienić i dzięki jego kompetencjom umożliwić optymalne zarządzanie infrastrukturą, prowadzące do obniżenia wydatków bieżących.

Ten rodzaj przedsięwzięć obejmuje bardzo szeroki zakres możliwych do wspólnej realizacji inwestycji: począwszy od modernizacji oświetlenia ulicznego na energooszczędne lampy LED, poprawy efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej, poprzez projekty pełniące niezbędne funkcje miejskie, które mogą być realizowane bez jakiegokolwiek wynagrodzenia ze strony podmiotu publicznego jak np. parkingi (niektóre z nich, jak pokazał przykład warszawski mogą być zrealizowane w takiej formule), aż po koncesje na usługi, projekty rewitalizacji miast (albo ich części) i wygenerowanie działalności komercyjnej, inwestycji synergiczne (połączenie funkcji publicznych oraz komercyjnych). Przy czym należy pamiętać, iż w obecnej sytuacji pozycja negocjacyjna strony publicznej będzie osłabiona z powodu ryzyka, związanego z komercjalizacją przestrzeni przez partnera prywatnego w najbliższym czasie.

W przypadku drugiego rodzaju przedsięwzięć możemy mówić o tych, które muszą być zrealizowane, ale pierwotnie planowane do realizacji w formule tradycyjnej, z uwagi na pandemię, nie będą mogły być sfinansowane przez JST w najbliższych 3 latach, a można zapłatę za nakłady inwestycyjne rozłożyć w czasie w formule opłaty za dostępność, po oddaniu tych inwestycji do użytku. PPP w tym przypadku może być alternatywą właśnie dzięki innemu ukształtowaniu wydatków majątkowych, przy czym korzyść dla budżetu będzie dotyczyć przede wszystkim planowanych, a jeszcze nie rozpoczętych inwestycji, a w przypadku zupełnie nowych projektów, nie ujętych w prognozie, korzyści mogą pojawić się przy przedefiniowaniu istniejących projektów i włączeniu do realizacji w tej formule nowych. Możemy mówić w tym przypadku nie tylko o inwestycjach samorządowych, ale także rządowych, projektach drogowych (obecnie przygotowanych przez GDDKiA), projektach obejmujących budowę szkół, przedszkoli, dróg gminnych czy każdej innej planowanej i niezbędnej infrastruktury.

Jeśli zaś mowa o trzecim rodzaju przedsięwzięć, w naszej opinii, ten segment będzie się coraz bardziej profesjonalizował i przekładał na kolejne rodzaje usług, dostarczanych obecnie przez sektor publiczny. W tym zakresie udział partnera prywatnego będzie coraz bardziej niezbędny ze względu na podstawową wartość dodaną, która będzie wynikała z partnerstwa: wniesienie know-how, zapewnienia nowych technologii, utrzymanie i serwis infrastruktury technicznej, wymagającej bieżącego dostępu do wysokokwalifikowanej kadry technicznej. W tym obszarze możemy mówić o wielu elementach definiowanych dziś w

sferze smart cities, niemniej kluczowym wyzwaniem jest właściwe zdefiniowanie potrzeb przez JST, które mają być zapewnione w połączeniu ze świadomością konieczności optymalizacji wydatków bieżących, w przeciwnym razie pojawi się silne dążenie do stosowania formuły tradycyjnej i rozrostu struktur administracji lub spółek komunalnych.

W każdym ze wspomnianych wyżej rodzajów PPP, istotnym czynnikiem dla JST będzie czas uruchomienia projektu. Zwyczajowo w PPP stosujemy do wyboru partnera prywatnego lub koncesjonariusza procedury negocjacyjne: dialog konkurencyjny lub negocjacje. Niemniej, doświadczenia z kilku projektów PPP (Piaśtów, Mława, Olsztyn) dowiodły, że można tę ścieżkę skrócić: do dialogu technicznego oraz przetargu nieograniczonego, oczywiście, zależnie od złożoności zagadnienia i odpowiednich doświadczeń rynkowych. W tym zakresie bardzo pomocne mogą okazać się wytyczne Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz poszczególne biuletyny, wydawane jeszcze przez PARP, prezentujące doświadczenia ze zrealizowanych projektów PPP. Oczywiście, dialog czy negocjacje pozwalają lepiej z punktu widzenia strategii win-win, ułożyć relacje pomiędzy stronami, niemniej, dobrze przeprowadzony dialog techniczny, odpowiedni czas na złożenie ofert i możliwość zadawania pytań daje szansę na osiągnięcie podobnych efektów.

PPP jako koło ratunkowe z perspektywy prywatnej

Zarysowana perspektywa wyhamowania inwestycji to dla wielu firm prywatnych współpracujących z samorządem jeden z najczarniejszych koszmarów. PPP może być tutaj pomocne, chociaż oczywiście nie dla wszystkich firm.

To, czego będzie brakowało samorządom w najbliższym czasie, to dostosowanie strony wydatkowej w krótkim okresie przy zachowaniu możliwości realizacji inwestycji, z których prywatne firmy mają biznes. W tym zakresie, zapewnienie finansowania realizacji inwestycji przez firmy prywatne, co stanowi podstawowy obowiązek partnera prywatnego w PPP, jest kluczem do sukcesu. Firmy, które będą w stanie zapewnić zaprojektowanie, wybudowanie, a przede wszystkim sfinansowanie (ze środków własnych - niewielkich projektów lub głównie w oparciu o zaciągnięty dług - projektów dużych, z uwagi na praktyczne wykluczenie cesji wiarygodności) a następnie utrzymanie, będą realnymi partnerami sektora publicznego w tych trudnych czasach, które, jak wszystko na to wskazuje, nas czekają.

Już dzisiaj widać zwiększone zainteresowanie firm prywatnych, poszukujących możliwości wejścia w przedsięwzięcia o potencjale długofalowej i stabilnej współpracy. Umożliwi to realizację projektów niezbędnych, z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb mieszkańców poszczególnych szczebli samorządu, takich jak: budownictwo komunalne, które nie finansują się samodzielnie i opierają się na rozłożonym w czasie wynagrodzeniu, płaconym przez

podmiot publiczny (w formie opłaty za dostępność) czy projekty modernizacji oświetlenia ulicznego, przynoszące realne oszczędności.

W dobie recesji, możemy spodziewać się zwiększonego zainteresowania tego rodzaju przedsięwzięciami i stosunkowo większej elastyczności obydwu stron (publicznej i prywatnej) w trakcie prowadzonych negocjacji, o ile sektor JST jaki i przedsiębiorcy prywatni współpracujący z JST, zdadzą sobie sprawę, że PPP daje im możliwość działania. Elastyczność będzie niezbędna także przy podziale ryzyka.

Relacja między stronami - umowy o PPP, podział zadań i ryzyka.

Trudno znaleźć w istniejących umowach o PPP zapisy na wypadek pandemii i jej skutków, nie wszystkie zapisy w umowach o sile wyższej mogą taki stan obejmować, co może wydawać się dziwne. Niemniej niewielu brało na poważnie prognozy o ewentualnej pandemii wywołanej wirusem, bakterią „X”. Najlepszym przykładem jest tu zapobiegliwość Wimbledonu, który od kilkunastu lat ubezpieczał się na wypadek pandemii. Wielu pukało się w czoło, dlaczego w tym zakresie się ubezpieczają, okazało się, że mieli rację.

Pandemia, z którą mamy do czynienia oddziałuje na obecne kontrakty, będące w fazie utrzymania lub eksploatacji, poprzez brak możliwości świadczenia usług (na szczęście nie w każdym projekcie) jak i wpływa na wyobraźnię tych, którzy myślą o nowych projektach.

Dla nowych kontraktów oczywiste jest, iż niezbędne będzie wprowadzenie mechanizmów związanych z tego rodzaju zagrożeniem i podziałem ryzyka, tym bardziej, iż zarówno sektor prywatny jak i sektor publiczny ponoszą namacalne koszty takiej sytuacji, z uwzględnieniem czasu występowania takiego czynnika oraz skali kontraktu (rzutuje na wielkość przedsiębiorstw zaangażowanych w dane PPP i tym samym możliwości zachowania przez nich płynności finansowej).

Warto tutaj dodać, iż zależnie od charakteru projektu, jego skali, lockdownu zaordynowany pandemią, wywoływać będzie inne skutki przy miesięcznym okresie obowiązywania a inne przy 3 lub 6 miesięcznym, nie zawsze będzie to zdarzenie, prowadzące przeterminowanego zakończenia umowy lub zmiany umowy, niemniej do tych kwestii będzie trzeba przyłożyć szczególną wagę

Poza kwestiami związanymi z siłą wyższą trudno jest też znaleźć w analizach ryzyka przygotowywanych projektów, uwzględniania takiego czynnika, z tym samym względów co w przypadku siły wyższej, okazało się jednak, że to co było rzeczywistością krajów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej: Chin, Tajwanu, Korei, Japonii, Wietnamu i Hong-

Kongu - SARS, ptasia grypa, świńska grypa, stało się rzeczywistością nad Wisłą, a prognozy wskazują, iż takie sytuacje będą się powtarzać.

Przyłożenie większej uwagi do kwestii ryzyka i jego podziału będzie teraz nie tylko istotne dla umów o PPP ale także do umów o zamówienie publiczne, choć na pierwszy rzut oka wydaje się to kuriozalne. Jednak bez odpowiednich zapisów, umożliwiających zawieszenie rozpoczęcia prac, zawieszenie wykonywanych prac na czas lockdownu, z uwzględnieniem waloryzacji umów o taki okres (trzymanie zasobów w gotowości) po prostu część zamówień padnie.

Co z Polską - czy PPP tylko kołem dla samorządów?

PPP to nie tylko narzędzie dla samorządów, to także narzędzie do realizacji inwestycji rządowych. To tutaj drzemie największy potencjał pod względem wartości projektów PPP. W Polsce jest to ciągle niewykorzystana szansa, a doświadczenia z przeszłości, także z odległych kulturowo Polsce krajów, mogą być bardzo cenne i przemodelować myślenie o PPP, jakie mamy tradycyjnie w Europie. Zarazem taka zmiana w podejściu do PPP może okazać się niezbędna w dobie pandemii.

Pandemia i kroczący za nią - jak wszystko na to wskazuje kryzys, może doprowadzić do istotnych zmian w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego, procesów globalizacji i przywództwa światowego, co nie pozostanie bez wpływu dla kontraktów wieloletnich, w szczególności o dużej wartości. Zachwiana może być stabilność świata jaki znamy, opartego dotąd o gwarancje jak wskazują geostratedzy, Pax Americana. Wielobiegunowość, która czeka za rogiem może mieć niebagatelne poprzez konieczność zapewnienia twardych gwarancji rządowych, bez których nie będzie można ściągnąć zagranicznych dużych partnerów prywatnych do realizacji istotnych inwestycji. To z kolei będzie przekładać się z jednej strony, na ograniczenia związane z długiem Państwa, ze wskaźnikami zadłużenia dużych samorządów, które będą beneficjentami takich projektów, a z drugiej strony, jeśli ze względów technologicznych nie będzie niezbędne ściąganie takich partnerów, będzie to szansa do budowania w oparciu o kontrakty PPP potencjału firm działających już w Polsce. Innym obszarem, który prawdopodobnie będzie miał duże znaczenie dla projektów PPP w zakresie finansowania w najbliższym czasie, będzie zwiększanie luzowania ilościowego i zastosowanych rozwiązań w tym zakresie, jak ich skutków.

Niemniej jednak, sytuacja geopolityczna, makroekonomiczna i scenariusze ich rozwoju, to już materiał na rozważania w odrębnym artykule.