

Barbara Sajnaj*

Finansowania inwestycji – doświadczenie Miasta Poznania

Investment financing – the case of Poznań: The aim of this article is to introduce non-budgetary methods of financing public investments. The author bases her insights on professional experience from Poznań City Hall. In the first section the alternative forms of funding and implementation for public services are discussed. Next, the author presents the approach which was adopted by the city of Poznań regarding public-private partnership projects. The examples of municipal investments implemented in Poznań within the public-private partnership formula, such as Thermal Recycling Facility for Municipal Waste are given. The author also discusses legal basis, financial schemes and identifies challenges to such investments.

Słowa kluczowe: *partnerstwo publiczno-prywatne, Polska, pozabudżetowe sposoby finansowania inwestycji, samorząd terytorialny, transfer dotacji do spółki komunalnej, transfer dotacji do partnera prywatnego, ujęcie księgowe realizowanej w formule PPP umowy*

Keywords: *public-private partnership, Poland, non-budgetary methods of investment financing, local government, subsidies transfer to a municipal enterprise, subsidies transfer to a private partner, accounting approach to an agreement performed in the PPP formula*

* Skarbnik Miasta Poznania, biegły rewident;
e-mail: barbara_sajnaj@um.poznan.pl.

Wstęp

W ciągu ponad 20 lat istnienia samorządu terytorialnego poziom wydatków na inwestycje samorządowe zmieniał się w kilkuletnich cyklach, na przemian po latach tłustych następowały chude. Początek lat 90. to okres transformacji, charakteryzujący się m.in. niskim poziomem wydatków na majątek miejski. Po tym okresie przyszedł – trwający od 1993 r. do 1997 r. –

dynamiczny wzrost inwestycji, po którym znów nastąpił kilkuletni czas spadku, związany z ogólną stagnacją gospodarki¹.

Zauważalne zmiany nastąpiły dopiero po roku 2004, co związane było m.in. z nowelizacją ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², ogólnym ożywieniem gospodarczym oraz przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Dodatkowym wyzwaniem dla budżetu Miasta Poznania (dalej Miasta) była organizacja Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, która dała okazję do rozpoczęcia nowych inwestycji nie tylko w stadion miejski, ale również – w infrastrukturę drogową, komunikacyjną, a także – w zdrowie i kulturę.

Od 2008 r. – wskutek spowolnienia gospodarczego i zmian w przepisach prawa (ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) – nastąpił wyraźny spadek dochodów Miasta, wyrazem czego była konieczność korekty wieloletnich planów inwestycyjnych.

Obecnie zmienia się rola większych miast i zakres ich priorytetów. Czy wystarczy politykom determinacji, aby w pierwszej kolejności skupić się na optymalizacji i rekonstrukcji wydatków bieżących, a także dochodów, których pozyskanie zależy w wielu obszarach od woli władz lokalnych, i wreszcie na przedsięwzięciach, które zachęcą inwestorów do lokowania inwestycji w Poznaniu? Czy i na ile ograniczone środki pozwolą na stworzenie warunków podnoszących jakość życia mieszkańców oraz atrakcyjność Miasta?

Pewnym rozwiązaniem może być skupienie się na i zaakceptowanie alternatywnych, pozabudżetowych sposobów finansowania inwestycji publicznych takich, w których udział środków z budżetu Miasta byłby niewielki lub rozłożony w czasie i nie wpływałby istotnie na poziom napiętego w latach 2014–2017 wskaźnika obsługi zadłużenia.

Kiedy rosnące relacje deficytu i długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) nie dają pogodzić się z wymogami stabilnego rozwoju, osłabiają dynamikę gospodarczą i grożą brakiem możliwości wykorzystania pomocy z Unii Europejskiej w latach 2014–2020, a oszczędności, po stronie wydatków, są niewspółmierne do potrzeb, wówczas szczególnej uwagi wymaga strona dochodowa. Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie gwarantuje dużym samorządom dochodów na poziomie, który zrekompensowałby wydatki wynikające choćby z postępujących procesów suburbanizacji i wszystkich ich konsekwencji. Dziś miasta są dostawcami usług nie tylko dla swoich mieszkańców, ale większości

¹ Do 1996 r. inwestycje w mieście finansowane były ze środków własnych miast.

² Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

mieszkańców aglomeracji poznańskiej i to bez żadnej rekompensaty ze strony gmin sąsiednich. Co ważne, w miejsce współpracy pojawia się presja na nowe rozwiązania komunikacyjne ułatwiające dojazd z aglomeracji do pracy, szkoły oraz konkurencja w zakresie stawek podatków i opłat lokalnych.

W poszukiwaniu oszczędności powraca jak bumerang temat, którego nie udało się rozwiązać (a który jest przedmiotem postępowań sądowych), dotyczący braku zgodności pomiędzy wielkością środków finansowych przekazywanych do dyspozycji samorządów a kapitałochłonnością powierzonych im zadań. Miasto Poznań w 2013 r. do zadań zleconych dopłaciło ponad 10 mln zł, inne miasta – więcej.

Alternatywne metody realizacji i finansowania zadań publicznych³

Rozwiązaniem sprawdzonym przez samorządy jest zaspokajanie rosnących potrzeb społeczności lokalnych w drodze przekazania i realizacji zadań publicznych w tym – inwestycji spółkom komunalnym, a w ostatnim czasie – komunalnym spółkom celowym czy spółkom projektowym (SPV). Nowym wyzwaniem będzie wykorzystanie kapitału prywatnego jako sposobu na przyspieszenie realizacji inwestycji komunalnych i dotyczy to nie tylko tych, które mają źródło finansowania w przyszłych przychodach. Przykładem takiego rozwiązania jest budowa Termicznej Instalacji Przekształcania Odpadów Komunalnych w Poznaniu. Miasto zdobyło już doświadczenie w łączeniu dotacji z UE, której było beneficjentem końcowym, z udziałem finansowym jako wkładem własnym do projektu, wniesionym przez miejską spółkę Aquanet Sp. z o.o., której w owym czasie było prawie 100% udziałowcem, by później stać się jej akcjonariuszem. Uzyskanie i połączenie dotacji z UE z kapitałem partnera prywatnego będzie kolejnym krokiem milowym w realizacji zadań publicznych. W inwestycji związanej z budową spalarni w formule PPP dotacja z UE zaplanowana została jako wkład własny Miasta we wspólnym przedsięwzięciu (wniosek o dofinansowanie jest na etapie procesowania w Komisji Europejskiej).

W polskim ustawodawstwie model realizacji inwestycji publicznych we współpracy z partnerem prywatnym pojawił się dopiero w 2005 r. I choć mamy już w Polsce (także w Poznaniu) przykłady realizacji zadań publicznych we współpracy z podmiotami prywatnymi (zanim pojawiły się stosowne

³ M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

regulacje prawne), to rozwiązanie to nadal działa na zasadzie eksperymentu. A brak odpowiednich regulacji w prawie finansowym, podatkowym sprawia, że ciągle – obok zwolenników, których przybywa – ma wielu przeciwników⁴. W obecnej ustawie o PPP na uwagę zasługuje brak legalnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa podejmuje kwestie przedmiotu partnerstwa, natomiast nie poświęca osobnego przepisu samej instytucji partnerstwa⁵.

Mało przejrzyste regulacje prawne, wątpliwości dotyczące kwestii proceduralnych, w tym dotyczące sposobu przygotowania współpracy z partnerem prywatnym, trybu zawierania umów, podziału ryzyka, czy wreszcie niejasne regulacje o wpływie umów PPP na dług publiczny, sprawiły, że samorzady nadal z dużą ostrożnością podchodzą do takiego modelu realizacji zadań. A jak się okazuje, partnerzy prywatni są otwarci na wszelkie dziedziny i rodzaje świadczeń partnera publicznego, oczywiście na tyle, na ile połączone jest to z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, wykorzystywanym do realizacji wspólnego przedsięwzięcia.

Przeszkodą w rozwoju PPP w Polsce było rozporządzenie z 23 grudnia 2010 r. w sprawie kwalifikacji tytułów dłużnych⁶. Zapisy rozporządzenia, które zyskało przydomek „przedwigilijnego”, zaliczyły do długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego umowy o PPP i gdyby rozporządzenie czytać wprost, współpraca w ramach PPP leżałaby w gruzach. Samorzady jednak szybko zareagowały na niespójność uregulowania z decyzją Eurostatu z 11 lutego 2004 r.⁷. Zgodnie z wytycznymi Eurostatu dotyczącymi PPP głównym celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest ukształtowanie stosunków między stronami w sposób umożliwiający ponoszenie ryzyka przez tę z nich, która najlepiej potrafi nim zarządzać. Jeśli większość ryzyka (budowy i popytu lub budowy i dostępności) będzie spoczywać na partnerze prywatnym, to taki projekt zgodnie z tymi wytycznymi nie będzie zaliczany do długu obciążającego stronę publiczną. Oznacza to, że o tym, czy zobowiązanie będzie zaliczane do długu publicznego, czy – nie, zadecyduje podział ryzyka pomiędzy stroną publiczną a przedsiębiorcą.

⁴ Przepisy mówią „nie”, bo taka współpraca wiąże się ze zwiększeniem wydatków. W Polsce brakuje w dalszym ciągu porównywalnych przykładów współpracy z partnerem prywatnym.

⁵ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, ze zm.) oraz E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych*, Gdańsk 2010, s. 13.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692).

⁷ Decyzja Eurostatu nr 18/2004 z 11 lutego 2004 r.

Minister Finansów 18 października 2012 r., ustosunkowując się do art. 16 w propozycji do zmiany ustawy o partnerstwie prywatnym na zapytanie sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, napisał, że celem ustawy nie jest zaliczanie zobowiązań z tytułu umów PPP do długu publicznego w określonych przypadkach, a jedynie – sprecyzowanie rodzajów ryzyka i ich wpływu na zaliczanie bądź nie, określonych zobowiązań do długu. Takie podejście długu czekało na regulację ustawową. Jednocześnie Minister Finansów w swoim piśmie podkreślił, że decyzje Eurostatu nie mają jedynie charakteru instrukcyjnego, ale są interpretacją przepisów rozporządzenia ESA 95⁸.

Temat dokonania stosownej zmiany w powyższym zakresie powracał kilkakrotnie w propozycjach Ministra Gospodarki, ale najważniejsze jest to, że od 1 stycznia 2013 r. ustawodawca wprowadził do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym art. 18a ust. 1, który stanowi, że wynikające z umów PPP zobowiązania nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz na deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników, takich jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania budowy. Przepis ten wszedł w życie na etapie zakończonego postępowania prowadzonego przez Miasto Poznań, dotyczącego wyłonienia partnera prywatnego. Nowelizacja ustawy potwierdziła tezę, że polski ustawodawca posługuje się własnymi definicjami i zasadami dla potrzeb ustalenia długu publicznego i deficytu publicznego, w tym długu jednostek samorządu terytorialnego, deficytu budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje na to art. 18a ust. 2 ustawy o PPP, z którego wynika delegacja dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia – w drodze rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, po zaciągnięciu opinii GUS z zakresu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz uwzględnieniu innych czynników przy ich ocenie, mając na uwadze zapewnienie przejrzystości – poszczególnych rodzajów ryzyka. Rozporządzenie do dziś nie zostało wydane. Projekt poznański przechodzi obecnie ocenę GUS w zakresie ryzyka. Czy ryzyko wskazane w projekcie i przypisane stronom umowy PPP znajdzie potwierdzenie w ocenie GUS? Obecnie trwa wyjaśnianie wątpliwości podnoszonych przez GUS. Przekonanie tej instytucji jest niezwykle trudne. Ci, którzy zdecydują się na podobne projekty, powinni mieć to na uwadze.

⁸ M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.

Decyzja Miasta Poznań w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego

„Wieloletnia prognoza finansowa Miasta Poznania” pokazuje, że w latach 2011–2013 miało miejsce ogromne inwestowanie w infrastrukturę miejską i zadłużanie się Miasta. Po roku 2013 r. istotnym obciążeniem dla budżetu Miasta będzie spłata rat kredytów, wykup obligacji oraz obsługa odsetkowa zadłużenia. W latach 2014–2017 zadłużenie Miasta będzie utrzymywało się na pograniczu ustawowego dopuszczalnego limitu wskaźnika obsługi zadłużenia, co oznacza, że dalsze pożyczanie środków na inwestycje w formie kredytów czy emisji obligacji będzie ograniczone, a nawet niemożliwe. To jednocześnie oznacza, że głównym źródłem finansowania inwestycji do roku 2017 będzie nadwyżka operacyjna netto. Czy i w jakiej wysokości uda się w kolejnych latach wypracować nadwyżkę operacyjną zależeć będzie od wielu czynników, w tym zewnętrznych.

Spadek dochodów po 2008 r. sprawił, że wcześniejsze plany inwestycyjne zostały mocno okrojone i odłożone na lata późniejsze. Dziś nie wiadomo jeszcze, czy i jakie środki Miasto otrzyma z budżetu UE w nowej perspektywie budżetowej 2014–2020. Dlatego działania Miasta i część nadwyżki wolna od obciążeń będą nakierowane na prace projektowe w zakresie tych inwestycji, które będą miały szanse na zewnętrzne dofinansowanie we wspomnianym okresie programowania. Spadek środków na wydatki inwestycyjne (brak wiedzy na temat rozwiązań i finansowania projektów infrastrukturalnych w kolejnej perspektywie finansowej UE 2014–2020) zmuszają do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania zadań majątkowych. Sprawdzone rozwiązanie jest realizacja zadań przez spółki prawa handlowego oraz w trybie koncesji.

Pozabudżetowe metody finansowania inwestycji

Nie jest niczym nowym wykorzystywanie spółek komunalnych jako sposobu realizacji zadań publicznych, w tym inwestycji komunalnych. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej: *jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek*⁹.

Spółki komunalne z powodzeniem funkcjonują i inwestują w takich dziedzinach działalności jak: gospodarka wodno-ściekowa, komunikacja,

⁹ Art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236, ze zm.), w szczególności dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej.

Tabela 1. Wydatki majątkowe Miasta Poznania w latach 2006–2018* w zestawieniu z zadłużeniem jako źródłem ich finansowania

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wydatki majątkowe (w mln zł)	532,5	614,2	684,4	769,0	872,6	945,4	594,6	499,7	654,7	585,6	378,8	194,9	191,6
Planowane kredyty, pożyczki, sprzedaż papierów wartościowych (w mln zł)	163,4	147,3	29,3	375,6	545,6	778,4	247,9	325,1	68,6	35,7	44,0	0,0	0,0
Kwota długu	637,3	603,9	504,2	780,0	1 097,4	1 437,4	1 543,8	1 517,0	1 778,9	1 687,5	1 593,8	1 412,8	1 201,3
Różnica do wartości maksymalnej wskaźnika zadłużenia	23,50	33,00	38,80	27,10	15,10	1,80	3,94	3,07	-	-	-	-	-

* W latach 2006–2013 podano wykonanie, w latach 2014–2018 kwoty planowane w „Wieloletniej prognozie finansowej Miasta Poznania”.

mieszkalnictwo, zagospodarowanie odpadów. Źródłem finansowania inwestycji realizowanych przez te podmioty, obok kapitału własnego dopłat właściciela, są również dotacje UE i coraz częściej również kredyty zaciągane w bankach komercyjnych.

Kolejnym przykładem realizacji inwestycji poza budżetem było zorganizowanie płatnego wielopoziomowego parkingu na placu Wolności w strefie płatnego parkowania – co należy do zadań własnych gminy. Zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ta inwestycja parkingowa miała na celu przywrócenie ciągom komunikacyjnym funkcji ciągów pieszych, uspokoić ruch w mieście oraz zachęcić do korzystania z komunikacji publicznej.

Podstawowymi przesłankami branymi pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu budowy parkingu podziemnego na placu Wolności w Poznaniu były:

- konieczność uporządkowania ruchu samochodowego i parkowania w centrum Miasta,
- brak środków w budżecie na sfinansowanie tego typu przedsięwzięcia,
- pozyskanie partnera zewnętrznego, który zrealizuje przedsięwzięcie w formule „buduj – eksploatuj – przekaz”.

Przedsięwzięcie realizowane w trybie przepisów Kodeksu cywilnego było odpowiedzią na pilną potrzebę budowy parkingu w samym sercu Miasta. Wybrano alternatywny w stosunku do środków publicznych model finansowania przedsięwzięcia – zaangażowanie kapitału prywatnego. Czas od podjęcia decyzji na realizację parkingu w tej lokalizacji do momentu wyboru wykonawcy to okres od 2000 r. do października 2002 r.

Na mocy podpisanej umowy cywilnoprawnej wybrany wykonawca zobowiązał się do wybudowania pod placem Wolności w Poznaniu z własnych środków finansowych 3-kondygnacyjnego parkingu podziemnego na 540 miejsc postojowych wraz ze stacją trakcyjną oraz że dokona również ze środków własnych rewitalizacji płyty placu, zgodnie z wytycznymi określonymi przez Miejskiego Konserwatora Zabytków, a po okresie użytkowania przekaze parking Miastu. Parking został oddany do użytku po 19 miesiącach od podpisania umowy. Po podpisaniu protokołu odbioru prac Miasto ustanowiło na rzecz Auto Park Poznań 39-letnią dzierżawę. Rozliczenie inwestycji nastąpiło w sposób bezgotówkowy. Miasto na podstawie faktury wystawionej przez wykonawcę uzyskało majątek o wartości netto

43,2 mln zł, równocześnie Miasto określiło czynsz dzierżawny w kwocie netto, odpowiadającej równowartości uzyskanego majątku¹⁰.

Taki model rozliczeń spowodował, że podatek VAT (wtedy 22%), jaki pojawił się we wzajemnych transakcjach, stał się neutralny dla stron umowy, co miało istotne znaczenie przede wszystkim dla budżetu Miasta. Miasto jako dzierżawca i właściciel prawny majątku nalicza amortyzację oraz rozlicza przychody z dzierżawy, stosownie do upływu okresu wynikającego z umowy z operatorem na dzierżawę parkingu. Wynagrodzeniem za zrealizowanie parkingu jest prawo do eksploatacji parkingu podziemnego i pobieranie korzyści z tytułu jego eksploatacji przez 39 lat. Kwota wyjściowa za godzinę postoju została określona w umowie i może być podwyższana nie częściej niż raz w roku o wskaźnik inflacji ogłaszany przez GUS. Równocześnie Miasto, aby zapewnić operatorowi Auto Park Poznań strumień przychodów i zaplanowany zysk, w tym pokrywający koszty budowy, koszty finansowe oraz wynikające z bieżącej działalności, zlikwidowało 450 miejsc parkingowych na okolicznych ulicach włączonych wcześniej w Strefę Płatnego Parkowania.

W ogólnym rozrachunku Miasto wprawdzie straciło dotychczasowe dochody bieżące, jakie generowała Strefa Płatnego Parkowania, ale uzyskała uporządkowaną wolną od samochodów strefę miejską, poprawiającą jego ogólny wizerunek. Ubytek tych dochodów częściowo został zrekompensowany wpływami z tytułu podatku od nieruchomości w części dotyczącej powierzchni parkingowej i jest to również – poza wartościami społecznymi – wymierna wartość dodana dla Miasta. Co ważne, po 39 latach operator, zgodnie z umową, jest zobowiązany przekazać Miastu parking w stanie niepogorszonego, wynikającym z bieżącej eksploatacji oraz udzielenia 3-letniej gwarancji na przekazany parking po 39-letnim okresie użytkowania.

Zgodnie z podpisaną umową operator zobowiązany jest do ubezpieczenia parkingu od wszelkiego ryzyka, w szczególności – od odpowiedzialności cywilnej wobec osób trzecich, a odpowiednie polisy ubezpieczeniowe muszą być przedkładane Miastu przed rozpoczęciem kolejnych okresów ubezpieczenia¹¹.

W całym okresie umowy Miastu przysługuje prawo kontroli stanu technicznego parkingu i sposobu jego eksploatacji.

¹⁰ Taki model rozliczenia był konieczny, ponieważ nieruchomością gruntową na czas umowy została przekazana wykonawcy w formie użyczenia. Po zakończeniu inwestycji i wygaśnięciu umowy użyczenia, nieruchomością miała już inny charakter – w sensie prawnym Miasto stało się właścicielem nakładów poczynionych na nieruchomości gruntowej.

¹¹ Umowa Miasta Poznania na realizację przedsięwzięcia z 23 października 2003 r.

Podobną formułę wybudowania parkingu podziemnego zastosowało Miasto Kraków, które procedurę wyboru partnera prywatnego rozpoczęło w 2003 r. i podpisało umowę na realizację w grudniu 2006 r., eksploatacja parkingu rozpoczęła się w 2009 r., czyli 3,5 roku później niż w Poznaniu. Niestety, autorzy licznych publikacji na temat partnerstwa publiczno-prywatnego rozwiązanie krakowskie przedstawiają jako prekursorskie – pomijając całkowicie przykład poznański¹².

Kolejne próby wybudowania parkingów z udziałem partnera prywatnego w ramach uchwalonego programu parkingowego w Poznaniu skończyły się jednak niepowodzeniem. W ramach przedsięwzięcia „Budowa systemu parkingów w Poznaniu”¹³ przygotowano siedem projektów, ogłoszono i unieważniono cztery postępowania o udzielenie koncesji na zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie parkingami. Wyniki analiz ekonomiczno-finansowych wykazywały opłacalność projektów, z uwzględnieniem jako wkładu własnego Miasta gruntu, na którym miały być realizowane przedsięwzięcia. Ogłoszenia o udzielenie koncesji zostały przygotowane i opublikowane, zgodnie z ustawą z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101).

Podane w ogłoszeniach wymogi i warunki formalne, ekonomiczne, finansowe i techniczne w ocenie służb Miasta Poznania dawały gwarancję prawidłowego wykonania przedmiotu inwestycji i zapewniały jego opłacalność oraz atrakcyjność dla potencjalnych wykonawców, jednak w toku negocjacji nie spotkały się z zainteresowaniem koncesjonariuszy i nie zostały zaakceptowane. Potencjalni koncesjonariusze parkingu pod placem Bernardyńskim oczekiwali bezpośredniego zaangażowania kapitałowego Miasta na poziomie 40% kosztów budowy inwestycji, tj. około 14 mln zł. Przyjęcie takich warunków przez Miasto oznaczałoby przyjęcie ryzyka ekonomicznego, co nie mogło zostać zaakceptowane. Na podobnych warunkach Miasto przygotowało i chciało wdrożyć program budowy basenów pływackich. Zainteresowany koncesjonariusz przedstawił warunki finansowe, zakładające roczne dopłaty do przedsięwzięcia na poziomie ponad

¹² I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, *Raport ze studiów przypadku PPP sporządzony na potrzeby Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa 2012.

Por. jednak artykuł M. Słodowej-Helpy, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, zamieszczony w niniejszej publikacji, zwłaszcza s. 46 – uwaga redakcji.

¹³ Rada Miasta Poznania w dniu 10 czerwca 2008 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/409/V/2008 dotyczącą polityki parkingowej Miasta Poznania.

4513 tys. zł przy jednoczesnym skróceniu okresu umowy do 10 lat, podczas gdy doradca wskazał 30-letni okres zwrotu kapitału z inwestycji. Koncesjonariusz ostatecznie wycofał się z postępowania.

Projekty oczekujące na realizację to:

- budowa budynku usługowego bądź usługowo-mieszkalnego wraz z parkingiem wielopoziomym na około 400 miejsc przy ul. Za Branką (realizację tego przedsięwzięcia przekazano Spółce Miejskiej, źródłem jego finansowania mają być środki pochodzące z JESSICA i kredyt zaciągnięty przez spółkę),
- renowacja budynku zabytkowego o funkcji usługowej z jednoczesnym wybudowaniem budynku usługowego w oficynie przy ul. Garbary,
- renowacja kamienicy o funkcji mieszkaniowo-usługowej przy ul. Garbary,
- budowa budynku usługowo-mieszkalnego przy ul. Garbary.

Szacunkowa wartość tych inwestycji wynosi 13,5 mln euro, średni czas realizacji – 18 miesięcy, okres eksploatacji – około 40 lat.

Z prowadzonych rozmów wynika, że partnerzy prywatni oczekują najczęściej przejścia pewnego ryzyka, jakie pojawia się w związku z realizacją i eksploatacją przedsięwzięć, ale również udziału finansowego Miasta, zmniejszającego ryzyko finansowe partnera prywatnego w całym okresie umowy.

I trudno się dziwić, bowiem zgodnie z art. 6 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, kryterium koniecznym jest podział zadań i ryzyka pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym.

Okazuje się, że w praktyce ustalenie i podział ryzyka jest problemem najtrudniejszym, partner publiczny najczęściej zainteresowany jest ograniczeniem ryzyka do wniesienia do przedsięwzięcia nieruchomości gruntowej i oczekuje, że pozostałe ryzyko, związane z realizacją i eksploatacją inwestycji przejmie partner prywatny, posiadający odpowiedni kapitał i zdolny zaangażować go na dłuższy czas, w zamian za prawo pobierania pożytków. W rozliczeniu – jako dodatkowy bonus – partner publiczny często gotowy jest zrezygnować np. z dochodów, jakie uzyskuje z okolicznej strefy płatnego parkowania, niekiedy proponuje rekompensatę kosztów prowadzonej działalności w wysokości wartości podatku od nieruchomości, zapłaconego przez partnera prywatnego w zakresie, w jakim ma on związek ze zrealizowanym przedsięwzięciem w przypadku wystąpienia ryzyka popytu. Trudno jednoznacznie przesądzić, czy uda się pozyskać partnerów prywatnych, gotowych wejść w takie przedsięwzięcia. Jednak takie rozwiązanie z uwagi

na sytuację finansową, budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest najbardziej pożądane i oczekiwane.

„Instalacja Termicznego Przetwarzania Odpadów Komunalnych”

Temat partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiał się i nadal pojawia w licznych deklaracjach politycznych, przywoływany jako narzędzie usprawniania różnych sfer gospodarowania, a przede wszystkim – pozyskiwania środków na rozwój działalności publicznej. W praktyce jest on trudny do realizacji ze względu na rozbieżne interesy partnerów. Partner prywatny zwykle nastawiony jest na zysk, publiczny zwykle charakteryzuje się dużą wstrzeźliwością w wydawaniu pieniędzy, poza tym jest związany przepisami ustaw nakazujących efektywność i gospodarność środkami publicznymi. W Mieście Poznaniu o wyborze formuły partnerstwa prywatnego do realizacji „Instalacji Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych” (ITPOK) przesądziły następujące czynniki:

- obowiązek realizacji zadania publicznego związanego z zagospodarowaniem odpadów komunalnych,
- brak odpowiednich środków na realizację tego przedsięwzięcia w budżecie Miasta,
- możliwość pozyskania przez partnera prywatnego finansowania ze środków NFOŚiGW, co w praktyce obniży koszt inwestycji i wysokość opłaty eksploatacyjnej (niższe odsetki, oszczędności wynikające z zawarcia transakcji zabezpieczających zaciągnięty dług w euro/zł),
- przejęcie przez partnera prywatnego dwóch z trzech istotnych grup ryzyka – ryzyka budowy i dostępności – co wyłącza ryzyko zaliczenia umowy o PPP do długu Miasta,
- możliwość pozyskania dotacji i przekazania jej jako „wkładu własnego” Miasta w finansowanie tego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o PPP, co w ostateczności obniży wartość inwestycji, ponieważ partner prywatny zobowiązany jest zmniejszyć finansowanie w postaci kredytu bankowego; to rozwiązanie przełoży się na ostateczny koszt usługi za zagospodarowanie odpadów świadczonych przez partnera po rozpoczęciu eksploatacji,
- źródłem spłaty inwestycji będzie „opłata za odbiór odpadów”, wnoszona przez mieszkańców Miasta i gmin wchodzących w skład związku międzygminnego pod nazwą „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” (Związek Międzygminny GOAP).

Model finansowy w umowie z partnerem prywatnym o budowę spalarni zakładał finansowanie „z” udziałem i „bez” udziału dotacji z budżetu UE. Ważne jest, że partner prywatny dodatkowo na mocy podpisanej umowy ma obowiązek pozyskania pożyczki z NOŚiGW. Model finansowy łącznie z dotacją UE, która ma dla Miasta pierwszorzędne znaczenie jako wkład własny Miasta do projektu, przesądzał o ostatecznym koszcie tej inwestycji i wysokości opłaty za odbiór odpadów. Niestety pojawiła się kolejna niespodzianka – NFOŚiGW w odpowiedzi na pismo partnera prywatnego wycofał się z finansowania tego projektu pożyczką. Miasto otrzymało wyjaśnienie, że ponieważ projekt ma zapewnione finansowanie komercyjne, to środki pożyczki mogłyby zaburzyć model finansowy. Taki punkt widzenia jest nie do zaakceptowania. Tym bardziej że umowa z partnerem prywatnym przewiduje pożyczkę oraz obowiązek aktualizacji modelu finansowego w momencie jej otrzymania. Projekt poznański powinien korzystać w pełni ze źródeł postawionych do dyspozycji spółkom komunalnym, realizującym podobne inwestycje, po to aby zapewnić ich porównywalność z punktu widzenia efektywności i obciążenia mieszkańców. Jednocześnie jego realizacja może odpowiedzieć na pytanie, czy i na ile należy korzystać z formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w przyszłości.

Procedura wyłonienia partnera prywatnego do realizacji inwestycji „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania” realizowana była na podstawie ustawy o PPP. Wybór partnera prywatnego odbył się na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych – w trybie dialogu konkurencyjnego.

Po ogłoszeniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej o zamiarze prowadzenia postępowania w sprawie realizacji inwestycji związanej z budową spalarni Miasto prowadziło z wybranymi pięcioma podmiotami prywatnymi dialog¹⁴. Odbyło się pięć tur negocjacyjnych w terminie od 3 listopada 2011 r. do 27 lipca 2012 r. Bezpośrednim celem spotkań było porównanie składanych przez podmioty propozycji. Miasto prowadziło dialog do momentu, gdy stało się pewne oczekiwane rozwiązanie, spełniającego potrzeby. Prowadzenie dialogu z każdym z uczestników odbywało się zgodnie ze sporządzonym programem funkcjonalnym, mającym na celu określenie środków technicznych oraz schematu prawnego i finansowego, najlepiej odpowiadającego potrzebom Miasta. Każdy z kandydatów uczestniczył w dialogu zgodnie z zasadą równości. Przyjęty program funkcjonalny miał wykluczyć przekazywanie informacji, w tym

¹⁴ Rozporządzenie Komisji WE nr 1564/2005 z 7 września 2005 r. ustalającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w ramach udzielania zamówień publicznych zgodnie z dyrektywami 2004//17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

poufnych, uzyskanych w toku negocjacji, które spowodowałyby uprzywilejowanie jednego kandydata w stosunku do pozostałych bez jego zgody.

Po pozytywnie zakończonym dialogu w dniu 31 lipca 2012 r. wysłano do partnerów prywatnych – uczestników dialogu konkurencyjnego – zaproszenie do złożenia oferty definitywnej, na podstawie rozwiązania lub rozwiązań zaprezentowanych i opisanych szczegółowo podczas dialogu, z terminem otwarcia na dzień 25 października 2012 r. Termin ten następnie, z względu na liczne zapytania, został przedłużony do 15 listopada 2012 r. Ostatecznie oferty złożyło trzech partnerów z Francji, Niemiec i Stanów Zjednoczonych Ameryki. W trakcie trudnych ze względu na wartość i skomplikowany charakter projektu negocjacji Miasto wspomagane było przez wyspecjalizowanych doradców (biegłych inżynierów, prawników, ekonomistów udzielających bezpośredniej pomocy na tym etapie postępowania). Z uwagi na innowacyjność tego projektu – prekursorski w skali Polski – doradcy do tego projektu zostali wybrani przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i wynagradzani z jego środków. Do zadań zespołu eksperckiego należała pomoc w przygotowaniu, negocjacji i sporządzeniu umów o PPP, która przyjęła następujące formy:

- wydawanie ekspertyz dotyczących ogólnego ekonomicznego charakteru projektów umów,
- asystowanie pracownikom Miasta w pracach związanych z przygotowaniem prawem wymaganych umów.

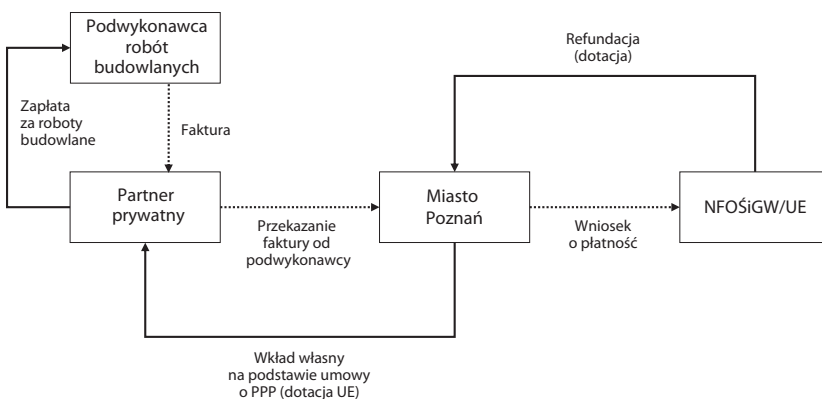
Z własnych środków Miasto finansowało zespół ekspertów wspierających w ocenie złożonych ofert i wyborze najkorzystniejszej ekonomicznie. Oferty poddane zostały ocenie na podstawie kryteriów określonych w regulaminie dialogu przy uwzględnieniu wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz projektu. Eksperci z dziedziny prawa i finansów nadal wspomagają Miasto w kolejnych etapach współpracy z partnerem prywatnym projektu.

Następnym etapem realizowanym w lutym i marcu br. było sporządzenie przez partnera prywatnego i zatwierdzenie przez Miasto procedury zawarcia transakcji zabezpieczających przed zmiennością stopy procentowej WIBOR w okresie budowy i eksploatacji oraz w zakresie kursu wymiany walut euro/zł, tzw. *fx forward* w okresie budowy. Celem tej procedury jest udokumentowanie procesu zawierania transakcji zabezpieczających w okresie budowy i eksploatacji oraz ich wpływu na model finansowy, tj. ostateczny koszt projektu i wielkość bieżącej opłaty eksploatacyjnej. W przypadku Miasta Poznania zawarcie tych transakcji na warunkach zapisanych w procedurach spowodowało obniżenie kosztów związanych z wykonaniem in-

westycji oraz konieczność aktualizacji modelu finansowego. Ustanowienie tej procedury bez udziału prawnika, finansistów czy benchmarkera wybranego przez Miasto byłoby niezwykle trudne i niekorzystne finansowo dla Miasta. Wszystkim samorządom, które zdecydują się na taki model realizacji i finansowania inwestycji, proponuję zatrudnienie odpowiednich specjalistów, w tym benchmarkera, już na etapie negocjacji umowy, by wyeliminować długotrwałe negocjacje w zakresie procedury ustanawiania warunków zawarcia transakcji zabezpieczających. W opisanym wyżej procesie przedstawicielom Miasta zależało na wyborze banku oferującego najniższe koszty transakcji zabezpieczających – i to się udało.

Przepływy pieniężne w okresie realizacji inwestycji z udziałem dotacji UE w ocenie Miasta Poznań mogą mieć następujący przebieg (poza kosztami transakcji zabezpieczających).

Schemat przepływów w projekcie ITPOK w Poznaniu



Źródło: na podstawie opracowania Hogan Lovells.

Zgodnie z przedstawionym modelem wykonawca robót budowlanych (podwykonawca) wystawi na rzecz partnera prywatnego fakturę VAT i otrzyma od niego zapłatę za odebrany przedmiot umowy. Partner prywatny rejestruje odpowiednio faktury, odlicza podatek VAT na zasadach ogólnych. Kopię faktury od podwykonawcy partner przekazuje do Miasta. Kopia faktury stanowić będzie podstawę sporządzenia przez Miasto wniosku o płatność z dotacji UE w wysokości netto faktury. Po otrzymaniu refundacji Miasto przekazuje otrzymaną dotację partnerowi prywatnemu jako wkład własny do projektu. Kwota przekazanej dotacji do czasu zakończenia

i rozliczenia inwestycji zostanie w księgach Miasta w pozycji „Należności długoterminowe”. Wkład własny w tym rozwiązaniu powinien korzystać ze zwolnienia w podatku od osób prawnych pod warunkiem, że nie zostanie uznany jako zwrot wydatków poniesionych przez partnera. W umowie PPP zamieszczono sformułowanie, że wkład stanowi świadczenie Miasta na rzecz partnera, niebędące zwrotem poniesionych wydatków (kosztów budowy spalarni). Na gruncie przepisów ustawy o finansach publicznych wątpliwości może budzić prawny charakter dopłat dokonywanych przez Miasto na rzecz partnera prywatnego – rozwiązanie będzie wymagało zmian w przepisach prawa.

W ocenie Miasta Poznania na transfer dotacji do partnera prywatnego pozwala art. 403 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232). Ustęp 4 tego artykułu mówi o tym, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych z budżetu gminy lub powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Ostatecznie po otrzymaniu dotacji partner prywatny musi zaktualizować model finansowy i obniżyć koszt inwestycji, co w ostateczności wpłynie na wysokość opłaty za eksploatację.

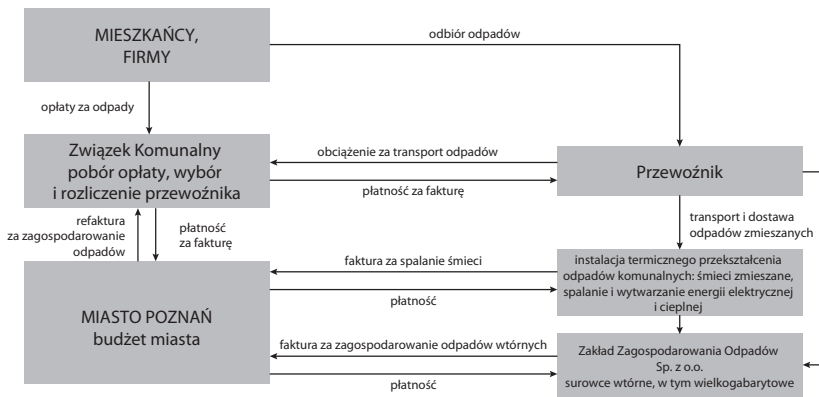
Znowelizowana ustawa o PPP nie reguluje np. kwestii przekazania wkładu własnego również na gruncie przepisów o VAT. Powstaje pytanie, czy dotacja przekazana partnerowi prywatnemu rodzi skutki podatkowe na gruncie tej ustawy? Wyjaśnienie wątpliwości w tym zakresie będzie wymagało uzyskania interpretacji Ministra Finansów. Interpretacje indywidualne będą dotyczyły nie tylko podatku VAT na etapie budowy, ale także na etapie eksploatacji spalarni, w tym możliwości rozliczenia podatku przez Miasto. Zapewne partner prywatny będzie musiał zapytać o skutki podatkowe takiego modelu rozliczeń na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Po zrealizowaniu projektu właścicielem ekonomicznym wytworzonej infrastruktury będzie partner prywatny (nieruchomość gruntowa, na której zostanie zbudowana spalarnia, będzie odsprzedana partnerowi prywatnemu na okres umowy po przeniesieniu pozwolenia na budowę, pozwolenie na budowę uzyskało Miasto, oraz zawarciu transakcji zabezpieczającej, o których wspomniano wyżej). Wynagrodzeniem partnera będzie tzw. opłata na bramie za przyjęcie odpadów, płacona przez Związek Międzygminny GOAP, ewentualna „dopłata” do usług zgodnie z umową o PPP obciążą gminę, ale tylko w sytuacji, w której „opłata na bramie” nie pokryje wynagrodzenia określonego w umowie o PPP – partnera publicznego obciąża ryzyko popytu. W nowym systemie gospodarki odpadami najważ-

niejsze dla budżetu Miasta będzie właściwe ustalenie podstawy naliczenia i uchwalenie tzw. opłaty śmieciowej w wysokości nieangażującej udziału budżetu. Ustalenie jej na poziomie za niskim skutkować będzie koniecznością zapewnienia dodatkowych środków w budżecie w formie rezerw – co z uwagi na sytuację finansową Miasta i gmin członków Związku będzie trudne do zaakceptowania.

Przewidywany przepływ środków pieniężnych do partnera prywatnego z tytułu udostępnienia spalarni i zagospodarowania odpadów po wybudowaniu „Instalacji Termicznej Przekształcania Odpadów Komunalnych” przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Schemat przepływu środków pieniężnych po wybudowaniu spalarni odpadów w Poznaniu



Jak ostatecznie będzie wyglądał schemat przepływów pieniężnych w tym projekcie, okaże się w najbliższym czasie. Zakres zadań przyjętych przez Związek Międzygminny GOAP też nie pozostanie bez znaczenia dla przepływów pieniężnych. Dla Miasta Poznania niezwykle istotne jest, aby nowe zadanie, jakim jest gospodarka odpadami od 1 lipca 2013 r., nie obciążała wydatków bieżących Miasta. Jakikolwiek finansowe zaangażowanie budżetu Miasta w ten projekt ponad składkę na Związek Międzygminny ograniczy możliwości inwestycyjne Miasta w dalszej perspektywie.

Istotnego znaczenia na tym etapie nabiera również sposób ujęcia w księgach Miasta umowy PPP i wydatków poniesionych na wybudowanie ITPOK oraz związanych z bieżącą eksploatacją.

Problematyki ujęcia w księgach rachunkowych Miasta umów partnerstwa publiczno-prywatnego nie reguluje ani ustawa o rachunkowości

z 29 września 1994 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.), ani rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych. Na potrzeby tego projektu Miasto wspierane przez doradców ekonomicznych określiło politykę rachunkowości, posiłkując się Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego 32 (MSRSP 32), w tym wzorem umowy na usługi koncesjonowane czy najnowocześniejszymi rozwiązaniami rachunkowymi opierającymi się na zasadzie rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji oraz treści transakcji. MSRSP 32 definiuje istotne pojęcia z perspektywy umowy PPP¹⁵.

Sposób ujęcia w księgach Miasta tego projektu wynika z zapisów umowy. Zgodnie z podpisaną umową partner prywatny zaprojektuje, wybuduje, sfinansuje i będzie utrzymywał oraz eksploatował przez okres 25 lat instalację przetwarzania odpadów komunalnych w Poznaniu. Instalacja ta powstanie na gruncie stanowiącym prawo użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, które po uprawomocnieniu się pozwolenia na budowę zostanie sprzedane partnerowi prywatnemu. Po 25 latach eksploatacji instalacji własność gruntu (prawo) oraz całej instalacji zostanie przekazana Miastu nieodpłatnie przez partnera prywatnego. W okresie rozruchu instalacji oraz w okresie jej eksploatacji partnerowi prywatnemu należne będzie, zgodnie z umową, wynagrodzenie za świadczone usługi.

Wynagrodzenie partnera prywatnego płacone miesięcznie przez Miasto w okresie eksploatacji będzie składało się z miesięcznej opłaty bazowej (pokrywającej koszt budowy oraz koszty odsetek poniesione w okresie budowy instalacji), miesięcznej opłaty zmiennej – zależnej od ilości odpadów kontraktowych, oraz miesięcznej opłaty za elementy przenoszone na Miasto (jak podatek od nieruchomości, opłata za wieczyste użytkowanie itp.). Wynagrodzenie miesięczne zostanie pomniejszone przez partnera prywatnego o miesięczne przychody ze sprzedaży energii cieplnej, elektrycznej, miesięczne przychody z tytułu sprzedaży świadectw pochodzenia energii elektrycznej, przychody z tytułu sprzedaży surowców wtórnych oraz przychody z tytułu braku dostępności instalacji oraz kar. W umowie zapisano, że poszczególne elementy wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu będą podlegały rocznej indeksacji.

Ponadto w umowie przyjęto taki podział ryzyka, aby zobowiązania Miasta z tytułu tej umowy nie były zaliczane do długu publicznego oraz

¹⁵ W opracowaniu wykorzystano założenia z opinii doradców E&Y, dawniej Ernst & Young, Wrocław, 28 czerwca 2013 r.

aby aktywa powstałe w toku inwestycji były zaliczane do aktywów partnera prywatnego. W związku z tym strony uzgodniły, że ryzyko budowy oraz ryzyko dostępności obciążają partnera prywatnego, a ryzyko popytu – Miasto. Umowa zakłada, że część wydatków inwestycyjnych zostanie sfinansowana dotacją unijną – wstępnie założono dofinansowanie w wysokości 350 mln zł – oraz że Miasto przekaże tę dotację partnerowi prywatnemu jako wkład własny w finansowanie instalacji w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o PPP. O wkład własny Miasta partner prywatny będzie zobowiązany zmniejszyć zapotrzebowanie na finansowanie w postaci kredytu, a docelowo – wysokość stałego wynagrodzenia. W księgach Miasta zostaną ujęte następujące transakcje:

- wynagrodzenie płacone na rzecz partnera prywatnego,
- transakcja zbycia przez Miasto prawa wieczystego użytkowania gruntu od Skarbu Państwa na rzecz partnera prywatnego,
- przekazanie dotacji unijnej na rzecz partnera prywatnego w formie wkładu własnego,
- nieodpłatne przejęcie przez Miasto po wygaśnięciu umowy wcześniej zbytego prawa wieczystego użytkowania gruntu wraz z wybudowaną na nim instalacją.

W poznańskim rozwiązaniu ta część wynagrodzenia, która zgodnie z mechanizmem wynagradzania pokrywa koszty eksploatacji instalacji, będzie księgowana jako „Wydatek bieżący”. Natomiast część wynagrodzenia, która pokrywa koszty budowy instalacji plus odsetki do czasu zakończenia budowy, będzie ujmowana w księgach jako „Wydatek majątkowy”. Ze względu na różne kryteria przyjęte dla potrzeb oceny umów partnerstwa publiczno-prywatnego w ujęciu wymaganym do sprawozdawczości budżetowej oraz w ujęciu wymaganym do sprawozdawczości finansowej, przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym, mimo iż płatności na rzecz partnera nie będą zaliczane do długu publicznego, w sprawozdaniu finansowym będą wykazywane jako zobowiązanie finansowe z tego tytułu. Według ekspertów taki sposób ujęcia w księgach Miasta omawianego projektu będzie jednak wymagał zmian w klasyfikacji budżetowej.

Jak już wspomniano, podstawowym problemem jest to, że ani ustawa o rachunkowości, ani też rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości sektora finansów publicznych nie regulują kwestii ujęcia umów partnerstwa publiczno-prywatnego (umowy PPP) w księgach rachunkowych przez jednostki samorządu terytorialnego, dlatego Miasto określiło na potrzeby tego projektu politykę (zasady) rachunkowości w według standardów MSRSP 32 – najnowocześniejsze dostępne rozwiązanie

rachunkowe opierające się na zasadzie rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji oraz treści transakcji.

MSRSP 32 definiuje pojęcia istotne z perspektywy umowy PPP: umowa na usługi koncesjonowane („umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym”, „umowa PPP”) jest wiążącym porozumieniem pomiędzy koncesjonodawcą (podmiot publiczny), a operatorem (partner prywatny), zgodnie z którym:

- partner prywatny użytkuje składnik aktywów przeznaczony do świadczenia usług użyteczności publicznej w imieniu podmiotu publicznego przez wyznaczony okres,
- operator (partner prywatny) jest wynagradzany za świadczone usługi przez okres, na jaki zawarta została umowa na te usługi, tj. umowa PPP.

Koncesjonodawca (podmiot publiczny) to jednostka, która przekazuje operatorowi prawo do użytkowania składnika aktywów przeznaczonego do świadczenia usług koncesjonowanych, tj. usług użyteczności publicznej.

Operator (partner prywatny) to jednostka, która użytkuje kontrolowany przez podmiot publiczny składnik aktywów przeznaczony do świadczenia usług użyteczności publicznej.

Składnik aktywów przeznaczony do świadczenia usług koncesjonowanych (przedmiot umowy PPP) to składnik aktywów używany do świadczenia usług użyteczności publicznej w ramach umowy PPP, który:

- jest dostarczony przez partnera prywatnego, który zbudował, skonstruował lub nabył ten składnik aktywów od strony trzeciej lub posiadał wcześniej ten składnik aktywów,
- jest dostarczony przez podmiot publiczny, który posiadał wcześniej ten składnik aktywów lub jest ulepszeniem istniejącego wcześniej składnika aktywów podmiotu publicznego.

Zgodnie z punktem BC12 podstawy wniosków MSRSP 32 kontrola nad składnikiem aktywów sprawowana przez podmiot publiczny opiera się na kontroli nad korzyściami ekonomicznymi składnika aktywów oraz nad potencjałem świadczonych usług przez ten składnik aktywów.

Umowa PPP, zgodnie z definicjami zawartymi w MSRSP 32, jest umową na usługi koncesjonowane. Miasto jest koncesjonodawcą, partner prywatny jest natomiast operatorem, a instalacja wraz z gruntem są składnikami aktywów przeznaczonymi do świadczenia usług koncesjonowanych.

Przyjmując założenia MSRSP 32, podmiot publiczny powinien rozpoznać w swoich księgach składnik aktywów będący przedmiotem umowy PPP, jeżeli:

- podmiot publiczny kontroluje lub reguluje, jakie usługi podmiot prywatny musi świadczyć z wykorzystaniem tego składnika, na rzecz kogo musi świadczyć te usługi oraz po jakiej cenie,
- podmiot publiczny kontroluje – przez prawo własności, prawo do czerpania korzyści lub w inny sposób – znaczną wartość rezydualną infrastruktury na koniec okresu obowiązywania umowy.

Wytyczne MSRPS 32 mają zastosowanie również do składników aktywów, będących przedmiotem umowy PPP, wykorzystywanych przez cały okres ich użytkowania (pełny okres użytkowania aktywów) na mocy umowy PPP, jeżeli spełnione są warunki określone powyżej.

W przypadku poznańskiej umowy PPP spełniony jest pierwszy warunek, gdyż Miasto określa w umowie, że partner prywatny będzie świadczył usługi przetwarzania odpadów komunalnych z wykorzystaniem instalacji na rzecz Miasta po cenie określonej w umowie, zgodnie z mechanizmem wynagradzania, natomiast ze względu na specyfikę przedmiotu umowy partner prywatny nie będzie miał możliwości wykorzystywania instalacji w celu generowania innych istotnych przychodów niż określone w umowie – niezależnie od Miasta.

Ponadto okres 25 lat eksploatacji instalacji oznacza, że instalacja będzie wykorzystywana przez cały okres jej użytkowania. Nawet gdyby okres użytkowania instalacji był dłuższy niż 25 lat, obowiązek nieodpłatnego przekazania własności całej instalacji oraz gruntu po okresie 25 lat oznacza wypełnienie warunku drugiego, ponieważ umowa zakłada, że Miasto kontroluje całą wartość rezydualną instalacji na koniec okresu obowiązywania umowy.

Ujęcie instalacji w księgach Miasta (aktywa oraz zobowiązania)

Zgodnie z MSRSP 32 ze względu na wypełnienie warunków opisanych powyżej planuje się, że instalacja zbudowana przez partnera prywatnego zostanie ujęta w księgach Miasta jako składnik aktywów w wartości godziwej na dzień oddania do eksploatacji w pozycji „Inne aktywa trwałe” w korespondencji ze „Zobowiązaniem finansowym”. Data ujęcia instalacji w księgach Miasta w momencie oddania jej do eksploatacji, wynika z faktu, że „ryzyko budowy” pozostaje po stronie partnera prywatnego, co oznacza, że do momentu zbudowania instalacji i oddania jej do eksploatacji Miasto nie sprawuje kontroli nad użytkowaniem aktywa (potencjał świadczenia usług przez instalację nastąpi po wybudowaniu instalacji, a nie w trakcie

jej budowy). Kontrola nad jej użytkowaniem rozpoczyna się od momentu rozpoczęcia eksploatacji instalacji, stąd instalacja jako składnik aktywów zostanie ujęta w pozycji „Inne aktywa trwałe” na dzień oddania jej do użytkowania (według harmonogramu budowy najwcześniej w roku 2016).

Taki składnik aktywów spełni definicję aktywa z ustawy o rachunkowości w momencie oddania go do użytkowania, jako kontrolowany zasób majątkowy o wiarygodnie określonej wartości, powstały w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Jest to składnik aktywów związany z czerpaniem korzyści z instalacji. Nie jest to środek trwały, a inny składnik aktywów trwałych¹⁶.

Dla ujęcia aktywów będących przedmiotem umowy PPP, których Miasto nie użytkuje, ale kontroluje korzyści ekonomiczne tego składnika aktywów, Miasto utworzy konto „Inne aktywa trwałe z umów PPP”. Pozostałe istniejące aktywa Miasta (przekazany grunt, budynki na gruncie etc.) wykorzystywane w umowie PPP zostaną przeklasyfikowane i wykazane jako aktywa przeznaczone do świadczenia usług koncesjonowanych również w pozycji „Inne aktywa trwałe”. Nie ujmuje się dodatkowego składnika aktywów ani też związanego z nim zobowiązania. Wszelkie „Inne aktywa trwałe” przekazane przez Miasto partnerowi prywatnemu, które zostaną zlikwidowane (np. wyburzone) w wyniku budowy, będą ujęte w księgach Miasta jako utrata wartości majątku trwałego w momencie stwierdzenia ich braku przydatności. Wartość tych aktywów planuje się umarzać liniowo przez okres oczekiwanego okresu ich użytkowania. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania przez Miasto będzie wykazanie w księgach również „Zobowiązania finansowego” w momencie ujęcia aktywa, w wartości godziwej wybudowanej instalacji skorygowanej o dokonywane płatności pomiędzy Miastem (umniejszone o równowartość przekazanej dotacji – wkład własny) i partnerem prywatnym bądź odwrotnie. Wartość godziwa budowanej instalacji dla celów ujęcia w księgach Miasta jest to koszt wytworzenia tej instalacji przez partnera prywatnego powiększonej o zysk partnera prywatnego na kontrakcie budowlanym, co powinno odpowiadać zdyskontowanej wartości przyszłych przepływów pieniężnych wynagrodzenia płaconego przez Miasto partnerowi prywatnemu (zawierającego zysk partnera prywatnego na kontrakcie budowlanym) z tytułu budowy instalacji zgodnie z modelem, będącym podstawą mechanizmu wynagradzania.

¹⁶ Warto zwrócić uwagę, że pozycja „Inne aktywa trwałe” nie występuje we wzorze bilansu ani też w planie kont będącymi załącznikami do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości z 5 lipca 2010 r. Miasto po raz kolejny wystąpi do Ministra Finansów o odpowiednią zmianę tym zakresie.

Ujęcie wynagrodzenia z tytułu pokrycia kosztów budowy, odsetek od finansowania oraz kosztów eksploatacji

Biorąc pod uwagę przyjęty w umowie mechanizm wynagradzania oraz model, na którym ten mechanizm jest oparty, możliwa jest identyfikacja wynagrodzenia związanego z pokryciem kosztów budowanej instalacji, powiększonego o koszty odsetek powstałe w okresie budowy instalacji oraz wynagrodzenia w okresie eksploatacji instalacji wraz z zyskiem partnera prywatnego z działalności budowlanej i eksploatacyjnej.

Wynagrodzenie to związane jest z pokryciem:

- kosztów eksploatacji instalacji oraz kosztów odsetkowych, które będą ujęte w rachunku zysków i strat Miasta jako koszty okresu,
- kosztów budowy instalacji, które pomniejszają wartość zobowiązania Miasta,
- zysku partnera prywatnego, który to zysk odpowiada marży realizowanej przez partnera prywatnego na kontrakcie budowlanym i stanowi element zobowiązania finansowego Miasta,
- zysku partnera prywatnego na działalności w okresie eksploatacji instalacji, który stanowi koszt okresu.

Koszt odsetek za okres budowy instalacji zostanie, zgodnie z umową, uwzględniony w wycenie instalacji i zobowiązania finansowego z tego tytułu, co oznacza, że comiesięczne płatności wynagrodzenia na rzecz partnera prywatnego będą pomniejszały wartość zobowiązania finansowego.

W umowie zapisano, że wynagrodzenie partnera zostanie umniejszone o miesięczne przychody ze sprzedaży energii cieplnej, miesięczne przychody ze sprzedaży energii elektrycznej, miesięczne przychody z tytułu sprzedaży świadectw pochodzenia energii elektrycznej, miesięczne współdzielone przychody z tytułu sprzedaży surowców wtórnych oraz z tytułu nieosiągniętych standardów jakościowych, z tytułu braku dostępności instalacji oraz kar, które pomniejszą miesięczną opłatę bazową oraz miesięczną opłatę zmienną. Przychody ze sprzedaży, o których mowa wyżej, podlegają ewidencji w księgach partnera prywatnego.

Ujęcie sprzedaży wieczystego użytkowania gruntu

Zgodnie z umową PPP Miasto sprzeda partnerowi prywatnemu w momencie uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę prawo wieczystego użytkowanie gruntu, na którym zostanie zbudowana instalacja.

Zgodnie z zapisem MSRSP 32 przekazane wieczyste użytkowanie gruntu powinno zostać przeklasyfikowane ze środków trwałych do pozycji „Inne aktywa trwałe” w wartości księgowej netto.

Ponieważ wszystkie koszty, którymi obciążony zostanie partner prywatny, zostały ujęte w modelu, który stanowi podstawę wyliczenia wynagrodzenia partnera prywatnego, na podstawie umowy PPP, a własność wieczystego użytkowania gruntu zostanie zwrócona nieodpłatnie po okresie 25 lat – to jednak zgodnie z MSRSP 32 w przypadku, gdy sprzedaż wieczystego użytkowania gruntu nastąpi przed rozpoczęciem budowy instalacji – umowa sprzedaży będzie ujęta jako należność od partnera prywatnego w korespondencji ze zobowiązaniem finansowym. To rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponieważ cena sprzedaży wieczystego użytkowania gruntu spowoduje zwiększenie zobowiązania i zwiększenie przyszłych obciążeń zgodnie z mechanizmem wynagradzania.

Ponadto w umowie zapisano, że partner prywatny przeniesie na Miasto koszty z tytułu płaconego podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie, opłat za służebność przesyłu, opłaty eksploatacyjnej przyłączy w okresie eksploatacji. Przeniesienia te zostaną ujęte jako koszty okresu. W razie różnicy w opłatach marszałkowskich korekta ujęta w wynagrodzeniu stanowić będzie korektę kosztów okresu, gdyż jest to korekta założonej opłaty zmiennej.

Ujęcie przekazania partnerowi prywatnemu dotacji unijnej przez Miasto

Jak wspomniano już wyżej, Miasto czyni starania o pozyskanie dotacji unijnej. Otrzymana dotacja unijna zostanie przekazana partnerowi prywatnemu jako wkład własny pieniężny w rozumieniu art. 2 ustawy o PPP. Biorąc pod uwagę zapis MSRSP 32, kwota przekazanej dotacji powinna pomniejszyć wartość zobowiązania finansowego ustalonego, gdyż wielkość przyszłych obciążeń będzie różna, zgodnie z mechanizmem wynagradzania, w zależności od wielkości przekazanej dotacji. Tak się stanie, gdy dotacja będzie przekazana po ujęciu zobowiązania finansowego, tj. po oddaniu instalacji do eksploatacji.

Jednak w sytuacji, gdy dotacja zostanie przekazana partnerowi prywatnemu przed dniem oddania instalacji do eksploatacji, będzie stanowiła należność od partnera prywatnego i tak będzie ujęta w księgach rachunkowych w okresie do momentu zakończenia budowy instalacji. Należność ta na dzień oddania instalacji do użytkowania zostanie przeniesiona do po-

zycji „Inne aktywa trwałe”. Wówczas rozpoznana później wartość aktywów z tytułu oddania instalacji do eksploatacji zostanie pomniejszona o dotację, zgodnie z modelem mechanizmu wynagradzania. W „Wieloletniej prognozie finansowej Miasta” dotacja została ujęta jako dochód i wydatek majątkowy. Przyjęte rozwiązanie zgodne jest z projektowaną nowelizacją ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, nad którą pracują resorty gospodarki i finansów. Projekt zakłada przyznanie samorządom uprawnień do udzielania dotacji celowych na inwestycje, które będą kwalifikowane jako wydatki majątkowe. Proponowana zmiana rozwiązuje wiele podnoszonych w tym artykule problemów.

Ujęcie nieodpłatnego przekazania instalacji oraz wieczystego użytkowania gruntu przez partnera prywatnego do Miasta po wygaśnięciu umowy z SITA

Przy nieodpłatnym przejściu od partnera prywatnego instalacji (po okresie eksploatacji) oraz prawa wieczystego użytkowania gruntu wartość instalacji przeniesiona zostanie do środków trwałych z pozycji „Innych aktywów trwałych” w wartości księgowej netto. Wartość ta będzie podzielona w odniesieniu do przejętych środków trwałych według wybranego klucza. Ponieważ prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości przysługuje dłużej niż okres trwania umowy PPP, przekazane nieodpłatnie wieczyste użytkowanie gruntu, które było zaewidencjonowane w Mieście jako składnik aktywów koncesjonowanych w pozycji „Inne aktywa trwałe”, nie będzie w pełni umorzone. Wieczyste użytkowanie gruntu zostanie przeniesione do środków trwałych, a jego amortyzacja będzie kontynuowana.

Podobnie wszelkie składniki aktywów koncesjonowanych dotyczących umowy PPP ujęte w pozycji „Inne aktywa trwałe” zostaną przeniesione do pozycji „Środków trwałych”. Wprawdzie Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na zapytanie Miasta potwierdziło przyjętą przez Miasto politykę ujęcia projektu PPP w księgach Miasta, jednak uznało, że zasadne byłoby ujęcie wybudowanej instalacji jako składnika środków trwałych, a nie w pozycji „Inne aktywa trwałe”. Poznań skłania się do stosowania rozwiązania przyjętego w ustalonej na potrzeby tego projektu polityce rachunkowości – do czego będzie przekonywać Ministerstwo Finansów. To oczywiście oznacza konieczność ubiegania się o stosowne zmiany również w druku bilansu stanowiącego załącznik do przytaczanego wcześniej rozporządzenia.

Na dzień zakończenia umowy wszystkie zobowiązania zostaną spłacone lub złożą się z niezapłaconych przez Miasto faktur wystawionych przez partnera prywatnego.

*Koszty budowy na dzień oddania instalacji do eksploatacji –
liczby przykładowe*

Koszty budowy wraz z marżą partnera prywatnego na kontrakcie budowlanym (bez wartości zakupionego od Miasta prawa wieczystego użytkowania gruntu)	700
Odsetki w okresie budowy	90
Koszty ogółem	790
Dotacje unijne	-350
Koszty po odjęciu dotacji	440

*Miesięczna faktura od partnera prywatnego, która zgodnie z modelem
powinna zostać podzielona na:*

Koszty budowy oraz odsetki za okres budowy	5
Koszty eksploatacji	5
Korekta o koszty/przychody uzyskane	-1
Razem koszty eksploatacji	4
Koszty odsetek	2
Przychody	-1
Faktura netto	10
VAT 8%	0,8
Faktura brutto	10,8

Wartość księgową netto naniesień na gruncie objętym prawem wieczystego użytkowania, które zostaną zlikwidowane w wyniku inwestycji, – 1.

Wartość księgową netto prawa wieczystego użytkowania na dzień sprzedaży do partnera prywatnego – 6.

Cena sprzedaży prawa wieczystego użytkowania gruntu – 5.

Poniżej proponowane księgowania w prawdopodobnej kolejności występowania poszczególnych transakcji przy wykorzystaniu wyżej przedstawionych założeń:

Ujęcie przekazania dotacji partnerowi prywatnemu		
Wn	Należności długoterminowe	350
Ma	Środki pieniężne	350

W budżecie założono, że przekazanie dotacji stanowić będzie wydatek majątkowy. To rozwiązanie w świetle MSRSP 32 znajduje uzasadnienie, wymaga jednak odpowiednich zmian w przepisach. Trwa dyskusja, w której ustawie powinna znaleźć się ta zmiana – wymieniane są ustawa o finansach publicznych, ustawa o PPP, ustawa o rachunkowości i inne.

Ujęcie likwidacji naniesień na gruncie objętym prawem wieczystego użytkowania		
Wn	Fundusz jednostki	1
Ma	Środki trwałe	1

Ujęcie sprzedaży prawa wieczystego użytkowania gruntu

Ujęcie wartości księgowej netto prawa wieczystego użytkowania gruntu		
Wn	Inne aktywa trwałe	6
Ma	Środki trwałe	6
Ujęcie sprzedaży prawa wieczystego użytkowania gruntu		
Wn	Należności PP	5
Ma	Zobowiązanie finansowe	5

Powyższe księgowanie będzie księgowaniem dodatkowym, ponieważ zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi dochód budżetu z tytułu sprzedaży majątku. Na potrzeby udokumentowania rozliczeń z partnerem prywatnym należy takie rozwiązanie dopuścić do stosowania w księgach sektora publicznego.

Ujęcie zapłaty z tytułu sprzedaży prawa wieczystego użytkowania gruntu		
Wn	Środki pieniężne	5
Ma	Należności PP	5
Przekazanie instalacji do eksploatacji – rozpoznanie aktywa		
Przeniesienie dotacji		
Wn	Inne aktywa trwałe	350
Ma	Należności długoterminowe	350
Ujęcie pozostałej części aktywa w wartości godziwej		
Wn	Inne aktywa trwałe	440
Ma	Zobowiązania finansowe	440

Ujęcie statystyczne w przypadku zastosowania MSRSP 32

W świetle art. 236 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego stanowią wydatki m.in. na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków UE, pomocy państw EFTA oraz innych bezzwrotnych środków zagranicznych w części związanej z realizacją zadań jednostek samorządu. Ta część opłaty za dostępność, która obejmuje zapłatę za wykonanie robót budowlanych związanych z budową lub przebudową instalacji wraz z marżą partnera prywatnego na kontrakcie budowlanym, jak również zapłatę za koszty odsetek w okresie budowy instalacji, będzie ujmowana jako wydatek majątkowy, natomiast pozostała część opłaty za dostępność, dotycząca kosztów bieżącego utrzymania i eksploatacji instalacji oraz kosztów odsetek po okresie budowy, będzie ujmowana jako wydatek bieżący.

Przeniesione na Miasto koszty zwiększonej opłaty marszałkowskiej z tytułu składowanych popiołów i żużli oraz inne koszty przenoszone przez part-

Przykład naliczenia amortyzacji innych aktywów trwałych

Określenie wartości rezydualnej instalacji na dzień nieodpłatnego otrzymania instalacji po upływie okresu umowy np. 10.

Wartość rezydualna będzie analizowana w okresach kilkuletnich w celu aktualizacji odpisów amortyzacyjnych oraz aby uniknąć odpisu z tytułu utraty wartości instalacji na dzień jej ujęcia w środkach trwałych w momencie nieodpłatnego otrzymania instalacji po upływie okresu umowy.

Ujęcie amortyzacji rocznej ($790 - 10 = 780 : 25 \text{ lat} = 31,2$)		
Wn	Rachunek zysków i strat (amortyzacja)	31,2
Ma	Inne aktywa trwałe	31,2
Kontynuacja amortyzacji wieczystego użytkowania gruntu np. do 2089 r.		
6: (2089 - 2014) = 0,08		
Wn	Rachunek zysków i strat (amortyzacja)	0,08
Ma	Inne aktywa trwałe	0,08
Ujęcie miesięcznych faktur od partnera prywatnego		
Ujęcie miesięcznej faktury od PP		
Wn	Rozliczenie zakupu	10,8
Ma	Zobowiązanie PP	10,8
Rozksięgowanie faktury od PP		
Ma	Rozliczenie zakupu	10,8
Wn	Zobowiązanie finansowe	5
Wn	VAT	0,8
Wn	Koszty operacyjne	4
Wn	Koszty finansowe	2
Ma	Przychody	1

Część faktury dotycząca spłaty zobowiązania jest wydatkiem majątkowym, część faktury dotycząca kosztów eksploatacji oraz kosztów finansowych to wydatki bieżące.

Nieodpłatne przekazanie instalacji oraz prawa wieczystego użytkowania gruntu przez partnera prywatnego na rzecz Miasta po upływie okresu umowy, tj. 25 lat.

Wn	Środki trwałe (instalacja)	10
Ma	Inne aktywa trwałe	10
Wn	Środki trwałe (prawo wieczystego użytkowania)	4
Ma	Inne aktywa trwałe	4 (6 - 25 × 0,08)

Wartość rezydualna 10 dzieli się na poszczególne środki trwałe (według klucza alokacji) i ustala indywidualny okres amortyzacji poszczególnych środków trwałych.

nera prywatnego na Miasto związane z eksploatacją instalacji będą traktowane jako wydatki bieżące. Przekazana przez Miasto dotacja unijna będzie ujęta jako wydatek majątkowy, ze względu na fakt, że dotyczy ona zwrotu części kosztów budowy poniesionych przez partnera prywatnego przez obniżenie zobowiązania z tytułu opłat bazowych w mechanizmie wynagradzania.

Ujęcie środków trwałych i długu z tytułu umowy PPP

Zgodnie z ujęciem statystycznym i w związku z tym, że Miasto przeprowadziło analizę ryzyka w umowie PPP, z której wynika, że ryzyko budowy i ryzyko dostępności ponosi partner prywatny, a ryzyko popytu – Miasto, to Miasto nie ma obowiązku ujęcia środków trwałych związanych z umową PPP ani długu w swoim bilansie.

Ujęcie w księgach operacji przekazania przez Miasto partnerowi prywatnemu dotacji unijnej

Przekazanie dotacji jako wkładu własnego jest wydatkiem i będzie rozliczone podobnie jak inne tego typu wydatki przekazywane przez Miasto, czyli jako koszt jednorazowy w momencie poniesienia wydatku.

Wkład własny uznaje się za wydatek majątkowy ze względu na dofinansowanie inwestycji prowadzonej przez partnera prywatnego, czyli analogicznie do uznania za wydatki majątkowe dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej). Miasto z zadowoleniem przyjęło wiadomość o zmianach proponowanych w ustawie o partnerstwie prywatnym w kontekście uznania dotacji z UE jako dochód i następnie wydatek majątkowy.

Wydatki bieżące

Biorąc pod uwagę mechanizm wynagradzania, Miasto zaliczy do wydatków bieżących:

- opłatę bazową,
- opłatę zmienną,
- przeniesione na Miasto koszty zwiększonej opłaty marszałkowskiej z tytułu składowanych popiołów i żużli,
- inne koszty przenoszone przez partnera prywatnego na Miasto związane z eksploatacją instalacji.

Dochody majątkowe

Dochodem majątkowym w umowie PPP będzie płatność za sprzedaż nieruchomości (prawa wieczystego użytkowania gruntu). Korekta ceny za sprzedaż nieruchomości ujęta w mechanizmie wynagradzania jako element przenoszony na Miasto będzie korygować dochód majątkowy. Ujęcie nieodpłatnego przekazania instalacji oraz wieczystego użytkowania gruntu przez partnera prywatnego Miastu po wygaśnięciu umowy PPP. Miasto wyceni wszystkie przyjęte nieodpłatnie od partnera prywatnego środki trwałe składające się na instalację, według wartości godziwej w korespondencji z funduszem Miasta. Sposób ujęcia transakcji związanych z zawarciem przez Miasto Poznań umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w sprawie zaprojektowania, budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w Poznaniu, w księgach rachunkowych i sporządzanie na tej podstawie sprawozdawczości budżetowej i finansowej nie jest jedynym problemem, z którym musi sobie poradzić Miasto. Do rozstrzygnięcia pozostają jeszcze podatkowe aspekty wynikające z realizacji transakcji objętych umową PPP, w tym przede wszystkim związane z ustawą o podatku od towarów i usług. Niemniej otrzymanie wiążącej odpowiedzi w powyższym zakresie, jeśli nawet nie potwierdzi przyjętego rozwiązania, to może wskazać dalszy tok postępowania. Zaproponowany sposób prezentacji transakcji wynikających z umów PPP ma pozwolić na utrwalenie i zachowanie kontroli nad rozliczeniem 25-letniego kontraktu znacznej wartości, tym bardziej że po tym okresie Miasto przejmuje majątek. Powyższy sposób ujęcia w księgach rachunkowych Miasta projektu realizowanego w formule PPP został wstępnie zaakceptowany przez Ministerstwo Finansów¹⁷. Rozbieżności dotyczą pozycji, w której według Ministerstwa Finansów należy wykazać instalację po okresie budowy.

Wnioski

Najbliższa przyszłość wymagać będzie podjęcia przez niemal wszystkie samorządy działań, które pozwolą osiągnąć w kolejnych latach nadwyżki budżetową i operacyjną netto – jako zasadniczego źródła finansowania inwestycji. W praktyce nie będzie to łatwe i zależeć będzie od wielu czynników, w tym od koniunktury gospodarczej, zmian w przepisach prawa, ale również – od priorytetów władzy publicznej, która nie godząc się np.

¹⁷ Odpowiedź Departamentu Rachunkowości Ministerstwa Finansów z 29 stycznia 2014 r., DR/502/243/DKK/2013/2014 na pismo Miasta Poznania.

na inflacyjne coroczne zwiększanie czy wprowadzanie nowych opłat za dostępność do usług publicznych, może doprowadzić do sytuacji, w której planowane w wieloletnich prognozach finansowych nadwyżki, o ile w ogóle się pojawią, mogą mieć marginalne znaczenie. „Psuciem” dochodów jest cały katalog ulg i zwolnień, wprowadzanych zwłaszcza w okresach przedwyborczych celem zdobycia głosów poparcia.

Brak nadwyżki w wielu wypadkach sprawi, że zabraknie środków na wkład własny do projektów, które mogłyby uzyskać dofinansowanie ze środków UE.

W takich sytuacjach pozyskanie inwestorów prywatnych i przekonanie decydentów do partnerstwa publiczno-prywatnego jako sposobu na realizację i finansowanie inwestycji z udziałem dotacji unijnej, staje się coraz pilniejsze.

Sposób realizacji i finansowania spalarni w Poznaniu jest rozwiązaniem precedensowym w skali Europy oraz tematem licznych konferencji. Dotychczasowa praktyka nie zna przykładu łączenia dotacji uzyskanej przez podmiot publiczny i przekazanej jako wkład własny partnerowi prywatnemu, realizującemu inwestycję publiczną – powodzenie tego projektu będzie milowym krokiem na drodze przyspieszania inwestycji komunalnych oraz czasowo zastąpi brak kapitału własnego przez samorządy.

Bibliografia

- Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A., *Raport ze studiów przypadku PPP sporządzony na potrzeby Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*, PARP, Warszawa 2012.
- Kowalczyk E., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych*, Gdańsk 2010.
- Zioło M., *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19 poz. 101.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, ze zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2012 r. poz. 1232.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

Rozporządzenie Komisji WE nr 1564/2005 z 7 września 2005, zgodnie z dyrektywami 2004//17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

Decyzja Eurostat nr 18/2004 z 11 lutego 2004 r.

Uchwała nr XXXVIII/409/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 10 czerwca 2008, dotycząca polityki parkingowej Miasta Poznania.

Umowa Miasta Poznania na realizację przedsięwzięcia z 23 października 2003 r.

Opinia doradców E&Y, dawniej Ernst & Young, dla Miasta Poznania, Wrocław, 28 czerwca 2013 r.