

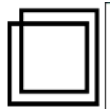


PHARE PL0101.07
Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych

**Polskie doświadczenia w
prywatyzacji sektora wodno-
kanalizacyjnego**

Jarosław Zysnarski

Warszawa, 12 marca 2004 r.



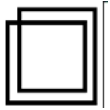
**MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA**





Szef kuchni poleca, czyli menu na dziś

- Cztery 'szybkie' slajdy porządkujące pojęcia, czyli o formach partnerstwa publiczno-prywatnego
- Konkretnie doświadczenia w sektorze wod-kan:
 - przekształcamy zakład budżetowego w spółkę
 - tworzymy model koncesji
- Inwentaryzacja polskich doświadczeń prywatyzacyjnych
- Kilka wniosków i prognoz na przyszłość: co dalej w sektorze?



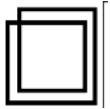
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Szef kuchni poleca, czyli menu na dziś

- Cztery 'szybkie' slajdy porządkujące pojęcia, czyli o formach partnerstwa publiczno-prywatnego
 - Konkretnie doświadczenia w sektorze wod-kan:
 - przekształcamy zakład budżetowego w spółkę
 - tworzymy model koncesji
 - Inwentaryzacja polskich doświadczeń prywatyzacyjnych
 - Kilka wniosków i prognoz na przyszłość: co dalej w sektorze?



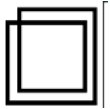
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Komercjalizacja i korporatyzacja: wstęp do dalszych przekształceń

- **Komercjalizacja** to przyznanie budżetu i autonomii finansowej (zakład budżetowy). Menedżer jest odpowiedzialny za wykorzystanie zasobów
 - niepełne informacje ekonomiczne (amortyzacja!)
 - inwestycje nadal w rękach gminy
 - podatność na naciski
- Kolejny krok: **korporatyzacja** - utworzenie podmiotu prawa handlowego. Zwiększona autonomia finansowa i w zarządzaniu
 - motywacja do poszukiwania dodatkowych możliwości na rynku
 - relacje z podmiotem reguluje kodeks handlowy



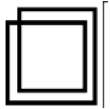
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Kontraktowanie usług i kontrakty menedżerskie

- **Kontraktowanie usług:** wybrane usługi zlecane są podmiotom prywatnym (z reguły na podstawie przetargów, okres kilkuletni)
 - dotyczy to na ogół usług mniej kapitałochłonnych: odbioru odpadów, oczyszczania miast, utrzymania dróg
 - w branży wod-kan dotyczy to niektórych czynności (remonty, transport, zbieranie opłat taryfowych itp.) - dla minimalizacji kosztów
- **Kontrakt menedżerski:** podmiot prywatny przejmuje odpowiedzialność za zarządzanie, z reguły na 3-5 lat
 - własność majątku pozostaje w gminie
 - dość popularne 'rozwiązanie tymczasowe' w gospodarce wodno-ściekowej we Francji



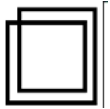
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Prywatyzacja zarządzania, czyli model francuski

- **Dzierżawa:** publiczna własność, prywatne ryzyko
 - inwestowanie pozostaje w gestii właściciela / gminy
 - dzierżawca płaci stały czynsz; pobiera przychody z taryf i ewentualnych oszczędności
 - dzierżawca zapewnia kapitał obrotowy i środki na drobne inwestycje
 - umowa (zwykle na 6-10 lat) precyzuje standardy utrzymania obiektów i parametry wyników działania
- **Koncesja:** odpowiedzialność operatora większa niż przy dzierżawie
 - przy umowie koncesji operator finansuje także inwestycje (dlatego obejmują one zwykle 15-30 lat)
 - plany inwestycyjne są zatwierdzane przez gminę - właściciela



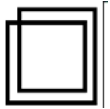
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Wreszcie - 'prawdziwa' prywatna własność

- Przybiera ona w gospodarce wodno-ściekowej różne formy:
 - spółki z kapitałem mieszanym; prywatny udział może być mniejszościowy lub dominujący
 - sprzedaż udziałów / majątku podmiotów komunalnych (model brytyjski)
- Gmina przestaje być (co najmniej wyłącznym) właścicielem majątku
- Model jest relatywnie przejrzysty: właściciel inwestuje i prowadzi eksploatację
- Uwaga: prywatny monopol jest groźniejszy od publicznego; musi istnieć narzędzie regulacji



MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA



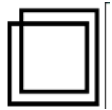


Szef kuchni poleca, czyli menu na dziś

- o Cztery 'szybkie' slajdy porządkujące pojęcia, czyli o formach partnerstwa publiczno-prywatnego

- **Konkretne doświadczenia w sektorze wod-kan:**
 - przekształcamy zakład budżetowego w spółkę
 - tworzymy model koncesji

- o Inwentaryzacja polskich doświadczeń prywatyzacyjnych
- o Kilka wniosków i prognoz na przyszłość: co dalej w sektorze?



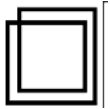
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Korporatyzacja w praktyce: przekształcenie zakładu budżetowego

- Punkt wyjścia: konkretna koncepcja rozwoju gminy (odpowiedź na pytanie - po co przekształcenie?)
 - strategia zakładała wzrost znaczenia turystyki oraz ochrony środowiska, stąd waga dostępności i jakości usług wodno-kanalizacyjnych
 - ważne także konsekwencje finansowe dla budżetu miasta oraz mieszkańców
- Rozpoczęto od precyzyjnego określenia celów
 - poprawa funkcjonowania usług wodno-kanalizacyjnych
 - konieczne - przeznaczenie sporych nakładów na inwestycje, przy możliwie niskich wydatkach budżetu
 - pożądaný wzrost sprawności zakładu jako instytucji, stworzenie jasnych ram finansowych jego funkcjonowania i pełna zgodność z przepisami prawa (inwestycje, działalność pomocnicza)



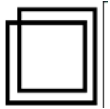
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Co trzeba było zrobić?

- Współtworzenie harmonogramu
- Udział w tworzeniu i realizacji polityki informacyjnej:
 - dyskusje z Zespołem nt. strategii informowania
 - spotkania z radnymi, przygotowanie prezentacji i materiałów informacyjnych – bardzo ważne!
 - materiały prasowe
- Doradztwo prawne - przykłady rozwiązań, umów, opinie (np. opinia na temat amortyzacji)
- Biznes plan - klucz do oceny proponowanych rozwiązań:
 - koncepcja - jaką ścieżką pójść
 - model finansowy: ocena skutków przekształcenia w porównaniu z dotychczasową formułą
 - analiza wrażliwości, kolejne scenariusze



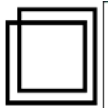
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Podstawowe założenia dotyczące przekształcenia

- Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę z o.o, 100% udziałów w rękach gminy
- Przejęcie prawie całego zespołu pracowników w trybie art. 23' kodeksu pracy
- Podstawa przekształcenia: ustawa o finansach publicznych, z uwagi na wydzielenie części majątku (alternatywa - ustawa o gospodarce komunalnej)
- Konieczne dwie uchwały Rady Miejskiej: o likwidacji zakładu budżetowego i utworzeniu spółki
- Najpierw utworzenie i rejestracja małej spółki (4.000 zł), potem wniesienie aportu rzeczowego, w tym prawa własności nieruchomości
- Wycena aportu - zgodnie z wartością księgową



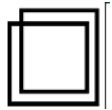
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Ocena przebiegu projektu

- Przekształcenie zakończyło się zgodnie z planem; prawie wszystkie rekomendacje konsultantów uwzględniono
- Pod koniec projektu radni zaczęli dopuszczać możliwość sprzedaży pakietu udziałów (na razie mniejszościowego)
- Utrudnienia:
 - konflikty interesów wewnątrz gminy (koalicja / opozycja, miasto / wieś), ale jest to do przezwyciężenia
 - niewiadome dotyczące otoczenia zakładu: popyt, zużycie wody, zasobność mieszkańców
 - nie doszacowano czasu niezbędnego na kwestie formalne (zarząd - komisje Rady - Rada Miejska)
- Czynniki sukcesu? Na osobnym slajdzie...



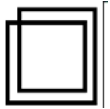
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Co zdecydowało o sukcesie projektu?

- Podłoże decyzji było racjonalne, a nie np. polityczne
- Otwarta polityka informacyjna, praca z radnymi. Skutek: nawet opozycja głosowała za przekształceniem
- Ukazywanie plusów, ale i zagrożeń
- Rola i aktywność miejscowego Zespołu ds. Restrukturyzacji (tylko wsparcie ze strony Doradcy / ekspertów), przy zaangażowaniu zarządu gminy
- Dobre zaplanowanie i rozdział zadań
- Wszechstronne przebadanie możliwych scenariuszy i skutków działań, w tym analiza finansowa
- Podjęcie decyzji o możliwym przekształceniu w odpowiednim momencie, nie pod przymusem
- Włączenie amortyzacji do taryfy przed przekształceniem, a nie w jego trakcie



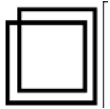
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Umowa koncesji w praktyce. Punkt wyjścia

- Duże miasto (kilkaset tysięcy mieszkańców) z zaniedbaną gospodarką ściekową
- Priorytet: potrzeby inwestycyjne
- Silne związki zawodowe w gospodarce komunalnej
- Spore zainteresowanie ze strony potencjalnych operatorów / inwestorów
- Zakres prac
 - I faza – analiza i budowa modelu, zakończona przyjęciem przez Radę Miasta uchwały o prywatyzacji
 - II faza – stworzenie i wdrożenie procedury prywatyzacyjnej



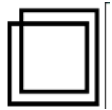
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Zakres prac analitycznych był szeroki

- Analiza instytucjonalna: ocena 'kluczowych graczy' w procesie prywatyzacji
- Analiza rynkowa - przede wszystkim podstawa dla projekcji finansowych
- Analiza prawna: przede wszystkim ocena statusu nieruchomości, ale też umów, spraw sądowych...
- Analiza organizacji i zarządzania
- Analiza uwarunkowań technicznych, ekologiczna oraz niezbędnych inwestycji: kluczowe założenia
- Analiza finansowa z projekcjami na przyszłość, analiza wariantowa (dla różnych modeli prywatyzacji) z wyceną
- Rekomendacje dotyczące modelu prywatyzacji



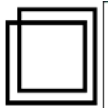
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Problemy, które trzeba było rozstrzygnąć: model prywatyzacji i okres umowy

- Prywatyzować własność czy zarządzanie?
 - model francuski: nadal własność miasta, łatwiejszy do akceptacji przez opinię publiczną, umowa możliwa do rozwiązania, operator jest pozytywnie motywowany - ale trudny do rozwiązania problem inwestycji
 - model brytyjski: forma stabilniejsza, jasny podział ról, lepsze bodźce do inwestowania (ale przekształcenie jest nieodwracalne)
- Okres umowy (dla koncesji 15-30 lat):
 - krótki sprzyja działaniom krótkookresowym, ale działa mobilizująco. Konieczna ścisła kontrola działań
 - długi daje stabilne podstawy działania, ale zmienia się często w 'umowę wieczystą'
 - im większe oczekiwania inwestycyjne, tym bardziej naturalny jest długo okres umowy



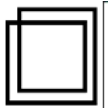
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Problemy, które trzeba było rozstrzygnąć: opłaty koncesyjne i taryfy

- Opłata koncesyjna: część wstępna i opłaty roczne (zdefiniowane jako opłata stała lub procent od obrotów)
- Opłaty muszą uwzględniać zobowiązania inwestora: im są wyższe, tym mniej środków pozostaje na inwestycje i pakiet socjalny
- Strategia zależy od priorytetu dla inwestycji, albo dla dochodów budżetowych
- Operator czerpie korzyści z taryfy, ale amortyzacja środków trwałych miasta nie stanowi dla niego kosztu uzyskania przychodu
- Miasto nie może stracić kontroli nad taryfami (ale inwestor też nie zaakceptuje stanu niepewności)



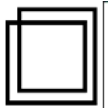
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Kolejne problemy: odpowiedzialność za inwestycje

- Korzystny dla miasta - klasyczny model koncesji:
 - operator inwestuje, dysponuje środkami trwałymi i je amortyzuje
 - środki trwałe stanowią od początku własność miasta
- Inwestor woli zwykłą dzierżawę, bez odpowiedzialności za inwestycje
- Występowały problemy z amortyzowaniem środków trwałych nie należących do operatora
- Pożądane rozliczenie niezamortyzowanych środków na koniec okresu koncesji
- Szczegółowe zadania inwestycyjne muszą być wpisane do umowy (z harmonogramem)
- Wszelkie plany inwestycyjne powinno zatwierdzać miasto



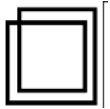
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Umowa koncesji - inne zagadnienia

- Miejsce dotychczasowej firmy wod-kan w przyszłym układzie (funkcje eksploatacyjne, pracownicy)
- Profil pożądanego inwestora
 - konieczne doświadczenie w podobnych kontraktach
 - wiarygodność partnera ważniejsza od deklaracji finansowych
- Zmiana funkcji miasta:
 - przejście od świadczenia usług do kształtowania strategii inwestycyjnej oraz polityki taryfowej, funkcji regulacyjnych i kontrolno-nadzorczych
- Bardzo duża waga zapisów umowy:
 - zasady kształtowania taryf, zadania inwestycyjne i ich harmonogram (oraz zasady rozliczania), parametry usług, które mają być świadczone, itp.



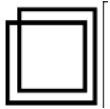
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Czemu nie udało się wdrożyć przyjętego modelu?

- Ubieganie się o środki z UE – prywatyzację gospodarki wodno-ściekowej postrzegano jako utrudnienie dla aplikacji
- 'Polityczny opór materii'; zmiany w Zarządzie i Radzie
- Obawa przed związkami zawodowymi i odbiorem przekształcenia przez mieszkańców
- Zabrakło otwartej polityki informacyjnej (pomimo rekomendacji konsultantów)
- Model postrzegano jako skomplikowany, a przez to ryzykowny (nie do końca jasne umocowanie w przepisach)
- Nie do końca realistyczne oczekiwania w stosunku do inwestora



MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Szef kuchni poleca, czyli menu na dziś

- Cztery 'szybkie' slajdy porządkujące pojęcia, czyli o formach partnerstwa publiczno-prywatnego
- Konkretnie doświadczenia w sektorze wod-kan:
 - przekształcamy zakład budżetowego w spółkę
 - tworzymy model koncesji

- **Inwentaryzacja polskich doświadczeń prywatyzacyjnych**

- Kilka wniosków i prognoz na przyszłość: co dalej w sektorze?



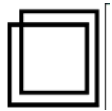
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Palma pierwszeństwa – SNG Gdańsk

- Pionier modelu francuskiego w Polsce – początek lat 90.
- Partnerem jest firma Saur, należąca do koncernu Bouygues
- Umowa dzierżawy na 30 lat
 - Miasto Gdańsk odpowiada za inwestycje
 - SNG jest operatorem i koordynuje inwestycje
- Wzrost opłat za wodę i ścieki – poniżej inflacji
- Zdecydowana poprawa jakości usług (wejście operatora w bardzo trudnym okresie)
- Diametralna zmiana odbioru działań spółki w ciągu 10 lat – od wrogości do uznania za sukces



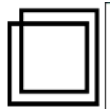
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Aqua Bielsko-Biała: model brytyjski

- Aqua była pierwszą firmą wodociągową w Polsce przekształconą w spółkę akcyjną
- Akcje spółki Aqua w 1999 kupione przez International Water Limited (transakcja pakietowa na CeTO). IWL należy do grupy United Utilities
- Spółka Doradca brała udział w tzw. due diligence z ramienia inwestora
- Nastąpiły zmiany w zarządzaniu spółką (m.in. wdrożenie informatycznych narzędzi zarządzania) oraz rozszerzenie zakresu działalności – ekspansja terytorialna; otwarto nowoczesną oczyszczalnię ścieków
- Ostatnio akcje należące do IWL miał przejąć EBOiR



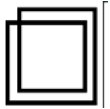
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Kilka dalszych 'sztandarowych' przykładów prywatyzacji

- PWiK Tarnowskie Góry – udziały kupiła grupa Vivendi (obecnie Veolia); początkowo 34%, a po podniesieniu kapitału – pakiet większościowy. Veolia nie planuje jednak udziału w dalszych prywatyzacjach kapitałowych w Polsce
- Dąbrowa Górnicza: pakiet mniejszościowy – też 34% - dla RWE Aqua (obecnie trzeci gracz w tym sektorze); 'trudne partnerstwo'
- Głogów: 46% udziałów dla Gelsenwasser (grupa E.ON) – w roku 2002; 3% posiada WFOŚiGW; również 'trudne partnerstwo' i traktowanie spółki jako źródła dochodów



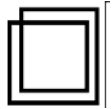
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





...i kilka mniej znanych lub planowanych

- Południowy Koncern Energetyczny: zakup udziałów w MPWiK w Jaworznie (4%, 2002); planowane nabycie kolejnych pakietów. Plan: ewolucja w 'multi-utility'
- Berlinwasser International (grupa RWE) posiada 49% udziałów w Spółce Wodno-Ściekowej sp. z o.o. w Szprotawie
- Wodkan Ostrów Wlkp., obecny na CeTO (rynek publiczny)
- PWiK Gorzów – nieformalna 'prywatyzacja pracownicza'; miasto odzyskało kontrolę dzięki podniesieniu kapitału i wygraniu procesu sądowego
- MPWiK Wrocław: plany stworzenia regionalnego holdingu firm wodociągowych; o planach inwestycyjnych w tym sektorze oznajmiała też giełdowa Kogeneracja SA z Wrocławia



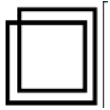
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





W prywatne ręce trafiają bardzo małe systemy wodno-ściekowe

- Jest to forma partnerstwa publiczno-prywatnego mało widoczna np. w mediach
- Eksploatatorami systemów w małych gminach są małe rodzime firmy lub wręcz osoby fizyczne
- Kilka przykładów takich gmin: Cekcyn i Lubiewo (spółka Tuchwod), Piaseczno (firma Aquarius), Kobylnica (spółka Virax), Choceń, Lubicz... jest ich znacznie więcej
- Działania te następują samorzutnie; operatorzy nie rozszerzają z reguły skali działania



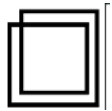
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Szef kuchni poleca, czyli menu na dziś

- Cztery 'szybkie' slajdy porządkujące pojęcia, czyli o formach partnerstwa publiczno-prywatnego
 - Konkretnie doświadczenia w sektorze wod-kan:
 - przekształcamy zakład budżetowego w spółkę
 - tworzymy model koncesji
 - Inwentaryzacja polskich doświadczeń prywatyzacyjnych
- Kilka wniosków i prognoz na przyszłość: co dalej w sektorze?



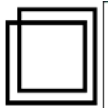
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Co dalej z prywatyzacją w sektorze?

- Nadal – w przeciwieństwie np. do ciepłownictwa – przekształcenia nie osiągnęły 'masy krytycznej'
- Pod względem zaawansowania przekształceń wyprzedziły nas inne kraje regionu
- Inwestorzy zagraniczni wręcz wycofują się z rynku polskiego, albo ograniczają formy współpracy
- Prywatyzacja kapitałowa staje się coraz mniej prawdopodobnym scenariuszem (sprzeczność między deklaracjami gmin i oczekiwaniami inwestorów)
- Wodociągi to rynek wysokiego ryzyka; gminy są bardzo trudnym partnerem (niestabilność, niejasne procedury decyzyjne, ale też złe przygotowanie procedur)



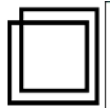
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Czy ustawa o PPP rozwiąże problem?

- 'Infrastruktura prawna' na pewno była barierą (zamówienia publiczne, okres obowiązywania umów, przepisy podatkowe – amortyzacja)
- Łatwiej będzie skonstruować model współpracy z prywatnym operatorem; mogą się pojawić pierwsze udane projekty typu BOT
- Jednak czy przełoży się to na 'wolę polityczną' samorządów? Można wątpić... to tylko jeden z czynników
- Bez odwagi liderów lokalnych i propagowania dobrych wzorców większe projekty będziemy nadal liczyć na palcach
- Z drugiej strony, pogarszająca się sytuacja podmiotów komunalnych w ciągu kilku lat każe wrócić do tematu PPP
- ...i może się uda 'zdemitologizować' temat wody...



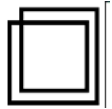
MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA





Kilka uwag końcowych – jak zrobić to dobrze?

- Prywatyzacja to przedsięwzięcie złożone i czasochłonne - pośpiech nie jest wskazany
- Konieczna wszechstronna, głęboka analiza sytuacji
- Klucz powodzenia: otwarta polityka informacyjna
- Przekształcenia nie są celem samym w sobie, muszą służyć strategii rozwoju gminy
- Podstawą podjęcia decyzji są skutki finansowe, rzadko czynniki jakościowe
- Konieczna jest zmiana podejścia gmin do zarządzania podmiotami wod-kan (i ich funkcji)
- Zapisy umowy mają olbrzymie znaczenie: błędy mogą być bardzo kosztowne
- Większe projekty zawsze będą 'szyte na miarę'



MINISTERSTWO
SKARBU
PAŃSTWA

