

# Propozycje rozwiązań systemowych w zakresie upowszechniania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne jest skuteczną i efektywną metodą zwiększania wolumenu i jakości usług publicznych. Doświadczenia znakomitej większości krajów europejskich są tego dobrą egzemplifikacją.

I nie przemawia za tym wyłącznie przykład Wielkiej Brytanii, niekwestionowanego lidera PPP na świecie.

**IRENA HERBST**  
**PRZEMYSŁAW ZAREMBA**

**B**ardzo dobrym przykładem są w tym zakresie także Niemcy, które stosunkowo późno, bo w 2004 roku, rozpoczęły świadome promowanie PPP i w ciągu czterech lat osiągnęły zna-

komite rezultaty w jego upowszechnianiu – liczne szkoły, siedziby władz publicznych, szpitale, rewitalizacja. Polska, mimo względnie uporządkowanych od 2005 roku i przyjaznych regulacji prawnych (2009 r.) znajduje się nadal na wstępnym etapie posilkowania się tym instrumentem.



**IRENA HERBST**  
Prezes Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.  
Doktor nauk ekonomicznych, specjalizuje się w finansowaniu inwestycji i ekonomice budownictwa.



**PRZEMYSŁAW ZAREMBA**  
Wiceprezes i dyrektor generalny Fundacji Centrum PPP. Absolwent Politechniki Zielonogórskiej oraz podyplomowych studiów menadżerskich na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Obecnie wyprzedzają nas nie tylko takie kraje europejskie, jak Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania, Francja i Irlandia, ale także Czechy, Węgry, Słowacja czy nawet Rumunia i Bułgaria. Byliśmy pionierem na etapie tworzenia prawa, jesteśmy outsiderem na etapie jego wykorzystania.

**Szerokie wykorzystywanie PPP jest istotną determinantą poprawy poziomu i jakości świadczenia usług publicznych i względnie szybkiego nadgonienia odziedziczonych po ubiegłych dziesięcioleciach ogromnych zaniedbań w tym przedmiocie.**

Ostre uwarunkowania budżetowe, związane z koniecznością ograniczania deficytu budżetowego – kryteria z Maastricht, kryzys gospodarczy, wymóg rezerwacji środków publicznych dla projektów finansowanych z funduszy unijnych – dodatkowo, niezależnie od wyższej efektywności PPP w porównaniu z metodami tradycyjnymi polegającymi na finansowaniu z budżetu publicznego, skłaniają do aktywnej promocji jego stosowania. Nie bez znaczenia jest też polityczno-społeczny wymiar zwiększenia dostępu do usług publicznych i wzrost standardu ich świadczenia. Poprawa sytuacji w istotny sposób wpływać może na poziom przyzwolenia społecznego na niezbędne reformy, w tym reformę finansów publicznych i tym samym dostarczyć pozytywnych uwarunkowań stabilnego wzrostu gospodarczego.

**Jak uczyć doświadczenia innych krajów, skuteczna implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga świadomych, planowych działań władzy publicznej. I tak, skuteczna implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego jest, jak się wydaje, determinowana spełnieniem dwóch zbiorów warunków: koniecznych i dostatecznych.**

Do zbioru warunków koniecznych należałoby zaliczyć przede wszystkim wolę polityczną – silne, aktywne poparcie polityczne struktur władzy wykonawczej dla idei PPP jako formy realizacji infrastruktury niezbędnej do poprawy świadczenia usług publicznych, stabilne, przyjazne regulacje prawne umożliwiające realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych, przewidywalną sytuację makroekonomiczną, a także gotowość i dojrzałość organizacyjno-kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa oraz wiarygodnych i solidnych partnerów sektora prywatnego.

W zbiorze warunków dostatecznych powinno znaleźć się opracowanie krajowej – lokalnej, regionalnej – polityki wykorzystania formy PPP, w tym:

- określenie preferowanych pól jego stosowania (przedmiotu PPP);
- system organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzystności realizowanych projek-

tów PPP wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje;

- system upowszechniania i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym i adekwatnych dla tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań;
- opracowanie programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkoleń, studiów podyplomowych, warsztatów, uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji – weryfikujących korzystność wyboru formuły PPP, programowo koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP.

W krajach, w których PPP jest szeroko stosowaną formą realizacji procesów świadczenia usług publicznych, warunki obu wymienionych wyżej zbiorów są dotrzymane. Różnie ustalone są preferencje w zakresie przedmiotu PPP, np. w Hiszpanii – infrastruktura transportowa i ostatnio szpitale, a w Niemczech – szkoły czy szpitale, ale we wszystkich istnieje spójna, świadoma strategia wyznaczająca władzom publicznym każdego szczebla preferowany kierunek działania. We wszystkich krajach istnieją też specjalne instytucje programujące i koordynujące rozproszone działania władz publicznych w tym przedmiocie i promujące, w szerokim rozumieniu, wybór tej właśnie formy działania. W Polsce – daleko nie do końca.

**Nie dotrymujemy wszystkich warunków zbioru pierwszego i znakomitej większości zbioru warunków dostatecznych, chociaż w porównaniu do lat 2007–2009 sytuacja jest niewątpliwie lepsza. Co prawda wola polityczna ma charakter bardziej deklaracyjny niż praktyczny, a wiedza władzy publicznej o PPP jest, łagodnie oceniając, niewielka, ale pozostałe warunki konieczne są w zasadzie spełnione.**

Podstawowym zadaniem jest zatem dopełnienie warunku przybliżenia wiedzy na temat PPP oraz opracowanie polityki upowszechniania PPP wraz z całą niezbędną infrastrukturą instytucjonalno-programową pozwalającą na zarządzanie realizacją strategii rozwoju PPP w Polsce.

Przedstawiamy ocenę dotychczasowych działań w tym zakresie oraz propozycję niezbędnych rozwiązań.

## **1. Opracowanie rządowej polityki stosowania PPP, jako formy realizacji usług publicznych**

### **Cel:**

Przełożenie woli politycznej na język świadomych, planowych działań praktycznych – gdzie, kiedy i jak stosować PPP.

### **Co zostało zrobione?**

Niewiele. Pierwsza i jak dotąd jedyna instytucja dedykowana opracowaniu takiej polityki – Zespół ds. PPP – powołana została przez Ministerstwo Gospodarki pod koniec 2010 r.

### **Co należy zrobić?**

Po pierwsze zlecić opracowanie długookresowej polityki stosowania PPP w Polsce (do roku 2030: ten sam horyzont czasowy i dla tych samych celów jak w strategii społecznej Michała Boniego).

Po drugie powołać komórkę organizacyjną w Ministerstwie Gospodarki, odpowiedzialną za współpracę ze zleceniobiorcą opracowania ww. polityki – ważne ze względu na konieczność pozyskiwania aktywnej współpracy w innych resortach wchodzących w skład Zespołu Międzyresortowego.

## **2. Opracowanie i wdrożenie strategii implementacji PPP do polskiej praktyki.**

### **Cel:**

Powołanie struktury organizacyjno-wykonawczej, w tym koordynującej działania podmiotów publicznych, niezbędnej dla urzeczywistnienia polityki stosowania PPP w Polsce oraz opracowywanie średnio-terminowych programów upowszechniania wiedzy i umiejętności stosowania PPP w Polsce.

### **Co zostało zrobione?**

Bardzo niewiele. Nieliczne działania w tym przedmiocie mają charakter wyrywkowy, przypadkowy i incydentalny. Są przy tym bardzo rozproszone i ograniczone do wąsko pojętej promocji typu: szkolenia, konferencje, promocja polskich potrzeb w PPP za granicą. Pewien wyjątek stanowi tu Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale program ich działań jest ściśle zdeterminowany zakresem tematycznym, wy-

nikającym z kompetencji tego ministerstwa oraz możliwościami wykorzystania pomocy technicznej (środki europejskie) na upowszechnianie PPP. Ale nawet w tak ograniczonym zakresie nie sformułowano spójnej strategii działania. W imieniu właściwego w tym przedmiocie Ministerstwa Gospodarki tego typu promocję miała prowadzić Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Po roku od ukazania się ogłoszenia rozstrzygnięty został przetarg dotyczący małego fragmentu problemu – szkoleń. Jak dotąd nie istnieje całościowa „rządowo–parpowska” strategia takiego upowszechniania. Względnie kompleksowy program upowszechniania wiedzy i kompetencji o PPP został opracowany w Centrum PPP, ale jest to organizacja pozarządowa, której potencjał finansowy nie pozwala na uruchomienie niezbędnych działań.

### **Co należy zrobić?**

Powołać pełnomocnika rządu ds. PPP odpowiedzialnego za sformułowanie polityki stosowania i upowszechniania PPP, w tym koordynację działań poszczególnych resortów i samorządów terytorialnych, a także współpracę z podmiotami rynkowymi.

Opracować i skoordynować<sup>1</sup> strategię upowszechniania wiedzy, kompetencji i umiejętności w zakresie wykorzystywania formuły PPP dla świadczenia usług publicznych w Polsce.

Opracować i uruchomić systemowe rozwiązania pozwalające na zmniejszanie poziomu ryzyk ponoszonych przy realizacji projektów w formule PPP.

Włączyć projekty PPP do krajowego systemu sprawozdawczości statystycznej.

## **3. Rozwiązania instytucjonalne**

### **Cel:**

Uruchomienie struktury organizacyjnej, pozwalającej na realizację celów programowych określonych

---

<sup>1</sup> Obecnie poszczególne resorty (MRR – środki unijne, MG, MI – środki unijne, MSWiA – środki unijne, PARP – środki unijne) dysponują środkami finansowymi, które mogą być na ten cel wydatkowane. Nie istnieje jednak żaden ośrodek programowo-koordynujący; w większości przypadków brak wyodrębnionych jednostek wewnętrznych dysponujących programem działania, wiedzą i kwalifikacjami; brak też komunikacji między resortami.

w polityce stosowania PPP i strategii upowszechniania tej formuły realizacji usług publicznych oraz uruchomienie instytucji zmniejszających poziom ryzyk związanych ze stosowaniem formuły PPP.

## Co zostało zrobione?

Jak do tej pory w zasadzie nic na szczeblu centralnym. Jedyne wyjątki stanowią powołanie struktury organizacyjnej – departament oraz platformy współpracy z samorządami terytorialnymi w MRR i przypisanie w innych ministerstwach fragmentarycznych kompetencji w tym przedmiocie pojedynczym urzędnikom w ramach ich podstawowych kompetencji, np. promocja PPP jako kolejny punkt w zestawie przedmiotów promocji.

Pozytywnym przykładem aktywności jest także Ministerstwo Finansów i Bank Gospodarstwa Krajowego, które uruchomiły prace nad odpowiednio – krajowym systemem statystyki oraz jednostką audytującą korzystność wyboru formuły PPP versus rozwiązania tradycyjne.

## Co należy zrobić?

Powołać pełnomocnika ds. PPP w MG (np. w randze podsekretarza stanu).

Utworzyć jednostki organizacyjne ds. PPP w poszczególnych ministerstwach – tych nadzorujących sektory wskazane polityką rządową, jako szczególnie predysponowane do stosowania formuły PPP.

Uruchomić systemowe wsparcie ze środków publicznych dla finansowania części kosztów przygotowania PPP, np. na wzór nadal funkcjonującego Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych – kredyty preferencyjne na koszt przygotowania.

Uruchomić system poręczeń dla kredytów zaciąganych na realizację przedsięwzięć PPP<sup>2</sup>.

Utworzyć instytucję oceniającą korzystność wyboru formuły PPP w porównaniu do formuły tradycyjnej.

## 4. Regulacje prawne

### Cel:

Zachowanie przyjaznych dla stosowania formuły PPP uwarunkowań prawnych.

## Co zostało zrobione?

Podstawowe akty prawne regulujące zasady realizacji przedsięwzięć w formule PPP są względnie przyjazne. Problem stanowią nowe regulacje prawne tworzone dla innych celów, które ingerują bezpośrednio – nowelizacja ustawy o PPP – lub pośrednio w domenę zasad podejmowania decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP, a także zmieniają *ex post* warunki działania, brak jasnej wykładni prawa powodująca stałą konieczność poszukiwania dodatkowych wykładni i interpretacji, brak inkorporacji do prawa polskiego decyzji Eurostatu z 2004 roku regulującej podział ryzyk uprawniający do nieobciążania długu publicznego podjętymi przez stronę publiczną, w ramach projektu PPP, zobowiązaniami publicznymi.

## Co należy zrobić?

Inkorporować do prawa polskiego decyzję Eurostatu – ustawa o finansach publicznych lub ustawa deregulacyjna – obecnie procedowana w sejmie.

Przywrócić pierwotne zapisy ustawy o PPP – nowelizacja obecnie procedowana w sejmie.

Znowelizować ustawę o finansach publicznych w kierunku umożliwiający w projektach PPP na inną niż dotychczas, uniwersalną kwalifikację wydatków z tytułu wypłaty wynagrodzenia partnerowi prywatnemu. Kwalifikacja jako wydatek inwestycyjny pozwala na niezaliczanie zobowiązań finansowych do długu publicznego.

Stale i aktywnie monitorować proponowane zmiany w regulacjach prawnych (sejm, ministerstwa) obowiązek wyżej omawianego pełnomocnika ds. PPP.

---

<sup>2</sup> Jedną z najistotniejszych zalet PPP jest możliwość nie obciążanie długu finansów publicznych finansowymi zobowiązaniami władzy publicznej związana z odpowiednim podziałem ryzyk między partnera publicznego i prywatnego. Jednak przy trudnych uwarunkowaniach rynkowych prawidłowy z tego punktu widzenia podział może jednak nie wystarczyć – ze względu na żądanie przez banki dodatkowych gwarancji strony publicznej, – co ułatwia dostęp do kredytu, ale zmienia podział ryzyk i w wymiarze krajowym, zwiększa poziom długu publicznego. Dlatego wiele krajów stosuje specjalne linie poręczeniowe jak np.: Niemcy, Francja, Brazylia, USA – są one tu elementem aktualnie realizowanego programu antykrzysowego, Indie.

# Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Fundacja CPPP jest niezależną instytucją obywatelską, która stawia sobie za cel zaspokajanie ważnych potrzeb publicznych poprzez znaczące przyspieszanie inwestycji prywatnych w tej części, na którą państwo nie ma pieniędzy.

**Z**adaniem fundacji, którą założyło 41 podmiotów prywatnych i publicznych, jest m.in. upowszechnienie idei i konkretnej wiedzy na temat PPP oraz tworzenie warunków i standardów ułatwiających implementację w Polsce formuły PPP.

**Swoje cele fundacja osiąga dzięki aktywnej popularyzacji idei PPP za pośrednictwem:**

– **konferencji i seminariów** – organizacja ponad 50 konferencji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, w tym przygotowanie 16 konferencji regionalnych promujących nową ustawę o PPP. Uczestnictwo w ponad 60 konferencjach dotyczących PPP w Polsce i Europie.

– **szkoleń i warsztatów** – organizacja wydarzeń konferencyjno-warsztatowych w ramach projektu „Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce” udział w regionalnych szkoleniach pod szyldem programu „Europejski Doradca Samorządowy”, udział w cyklu konferencji pod hasłem „Jak zmniejszyć koszty inwestycji samorządowych – formuła PPP”. Ponadto organizacja szkoleń na indywidualne zamówienia podmiotów publicznych i rynkowych.

– **wzorców dobrych praktyk** – opracowanie sześciu wzorców dobrych praktyk, spośród których dotychczas opublikowano „Kodeks dobrych praktyk doradcy”, „Uniwersalną ścieżkę dojścia podmiotu publicznego do PPP” i „Ścieżkę dojścia do PPP w mieszkalnictwie i szpitalnictwie”. Na koncie fundacji jest także przygotowanie założeń do systemu formułowania i wymiany europejskich wzorców dobrych praktyk PPP w budownictwie, w ramach projektu Leonardo Da Vinci.

– **współpracy z władzą publiczną szczebla centralnego i regionalnego** – przygotowanie założeń bazy danych o projektach PPP, włączenie danych o PPP do systemu sta-

tystyki krajowej, współorganizacja prac nad zastosowaniem PPP w realizacji siedzib sądów i więzień oraz w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego, opracowanie propozycji polityki państwa w zakresie upowszechnienia PPP, wyjście z inicjatywą nowelizacji ustawy o PPP, a także uczestnictwo w pracach Zespołu ds. PPP przy MG oraz Zespołu ds. PPP przy Radzie Ministrów.

– **współpracy europejskiej** – podpisanie porozumienia o współpracy z Kazachstańskim i Ukraińskim Centrum PPP, współpraca z zespołem ekspertów PPP przy UNECE (ONZ), Dublin Institute of Technology, Politechniką Warszawską, ERBIL, Universidade do MINHO i CIOB, European PPP Center oraz International PPP Platform Turkey.

– **badania i analizy** – studia wykonalności zlecane przez podmioty publiczne, analizy sektorowe i związane z praktykami stosowania formuły PPP w Europie – w ramach projektu Leonardo Da Vinci, analiza rynku PPP w Polsce, bieżący monitoring przedsięwzięć planowanych do realizacji w formule PPP/koncesji, analiza instytucji i procedur prawnych w 26 krajach Europy i świata.

– **edukacji w systemie szkolnictwa powszechnego** – współudział w organizacji i praca dydaktyczna pracowników Centrum PPP na studiach podyplomowych z zakresu PPP, organizowanych przez Szkołę Główną Handlową, wykłady w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

– **publikacji, wywiadów w prasie i mediach** – ponad 80 artykułów i publikacji naukowych, kilkanaście wywiadów telewizyjnych i radiowych, współorganizacja z Deloitte śniadania prasowego. Centrum PPP kwartalnie dystrybuje Newsletter PPP.

**Informacje na temat działań prowadzonych aktualnie przez Centrum PPP, znajdują się na stronie: [www.centrum-ppp.pl](http://www.centrum-ppp.pl).**