

Rok Od Uchwalenia Nowej Ustawy O PPP

RAFAŁ CIEŚLAK

Ustawa z 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym okazała się nieefektywna. Ze względu na liczne mankamenty merytoryczne i proceduralne na podstawie jej przepisów nie zrealizowano ani jednego projektu PPP. Tymczasem oba sektory, zarówno publiczny, jak i prywatny, wyrażały coraz większą chęć podjęcia wspólnych wyzwań.

Z jednej strony zasoby środków europejskich przeznaczonych na realizację polityki spójności UE na lata 2007-2013 systematycznie topnieją, co skłania samorządy do poszukiwania nowych źródeł finansowania inwestycji komunalnych, z drugiej zaś – kryzys gospodarczy i konkurencja na rynku usług budowlanych powodują, że firmy wykonawcze, deweloperzy i inni inwestorzy upatrują we współpracy z sektorem publicznym szansę na bezpieczną lokatę kapitału.

To właśnie m.in. powyższe powody oraz narastające napięcie wokół poprzedniej ustawy o PPP sprawiły, że ustawodawca zdecydował się na uchwalenie nowych przepisów, zamiast nowelizować obowiązujące. Rok temu weszły w życie dwa akty prawne: ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, dalej: u.p.p.p.) oraz ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101, dalej: u.k.r.b.u.). Ustawy te, traktowane jako nowe prawo o PPP, mają za zadanie otworzyć wreszcie możliwości realizacji projektów sektora publicznego we współpracy z podmiotami prywatnymi. Po roku obowiązywania u.p.p.p. i

u.k.r.b.u. warto przeprowadzić wstępną analizę ich funkcjonowania.

POSTRZEGANIE PPP

Badania przeprowadzone jeszcze w 2009 r. wśród urzędników administracji publicznej i pracowników samorządowych (Instytut Badania Opinii GfK Polonia na zlecenie Kancelarii Radców Prawnych Wojciechowska & Kotarba, czerwiec 2009 r.) wykazały, że ponad połowa ankietowanych była zainteresowana zastosowaniem w praktyce nowych przepisów. Co istotne, **jako potencjalny obszar współpracy z partnerem prywatnym wskazywano najczęściej infrastrukturę sportową i turystyczną**. Bardzo wysoki odsetek (aż 44 proc.) stanowiły osoby niemające żadnej wiedzy na temat PPP, natomiast ok. 25 proc. badanych przyznało, że nie przewiduje wykorzystania mechanizmu PPP. Jako największą korzyść z zastosowania PPP respondenci wskazali obniżenie kosztów związanych z realizacją projektów (68 proc.). Niewielki procent badanych (poniżej 10 proc.) dostrzegł w PPP zagrożenia natury korupcyjnej, wysokie koszty przygotowania postępowania oraz skomplikowane procedury wyłonienia inwestora prywatnego. Z praktyki Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz wynika, że rezultaty tych badań w dużym stopniu odzwierciedlają sytuację panującą w polskich samorządach i innych instytucjach publicznych. Należy zaznaczyć, że to właśnie jednostki samorządu terytorialnego są głównym odbiorcą u.p.p.p. i u.k.r.b.u. i to z ich inicjatywy realizowane są pierwsze projekty PPP. W trakcie rozmów i szkoleń dotyczących PPP coraz rzadziej słyszy się również o korupcji, choć tzw. „czwarte P” (prokurator) wciąż funkcjonuje

w świadomości niektórych samorządowców. Z całą pewnością nie mają oni wystarczającej wiedzy w zakresie metod realizacji przedsięwzięć w partnerstwie z inwestorami prywatnymi, dlatego też w zdecydowanej większości postępowań udział biorą zewnętrzni doradcy (kancelarie prawne, firmy konsultingowe, biura architektoniczne i inżynierskie, firmy PR i inne). Można powiedzieć, że obecnie nastawienie do PPP jest pozytywne. **Wielu bardziej świadomych pracowników samorządowych zdaje sobie też sprawę z konieczności wdrażania w Polsce zasad PPP ze względu na wyczerpujące się zasoby środków europejskich i wysokie obciążenia budżetowe.**

Dosyć dokładny obraz stanu zaawansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego zawiera raport „Rynek PPP w Polsce 2009”, opublikowany w styczniu 2010 r. przez firmę Investment Support. Zgodnie z nim w ubiegłym roku ogłoszono łącznie 41 postępowań (realnie – z uwagi na unieważnienia – 34) dotyczących wyboru inwestorów prywatnych, z czego $\frac{3}{4}$ dotyczyło koncesji, a $\frac{1}{4}$ partnerstwa publiczno-prywatnego. Jeśli dołączymy jeszcze 2 ogłoszenia z 2010 r., od momentu wejścia w życie u.p.p.p. i u.k.r.b.u. przypadają średnio 3 ogłoszenia na miesiąc. Jest to dość dobry wynik, jak na pierwszy rok obowiązywania nowych przepisów. Niemal połowa ogłoszeń dotyczy sportu i rekreacji, pozostałe związane są z infrastrukturą komunalną, teleinformatyczną, wodno-kanalizacyjną i edukacją oraz ochroną zdrowia. Co ciekawe, aż 16 postępowań zostało unieważnionych, zaś ok. 20 znajduje się w różnych fazach wdrażania. Przeważająca część z nich dotyczy koncesji na roboty budowlane lub koncesji na usługi. Z raportu wynika także, że do ogłoszonych postępowań przystąpiło ogółem

46 inwestorów (w tym wielu zagranicznych), co daje ok. 1,3 potencjalnego partnera na jedno postępowanie. Uwagę zwraca duża rozbieżność szacunkowej wartości projektów – od 1,5 mln do 375 mln zł. Oznacza to, że **szansę na realizację w formule PPP mają zarówno małe projekty, jak i największe inwestycje infrastrukturalne.** Warto dodać, że w dwóch przypadkach zawarto już umowy na realizację projektu PPP.

Nie dziwi też specjalnie fakt, że w ani jednym przypadku strona publiczna nie była reprezentowana przez administrację rządową – postępowania ogłaszały niemal wyłącznie samorządy, względnie publiczne szpitale i spółki komunalne. Autorzy cytowanego raportu zidentyfikowali 4 projekty hybrydowe łączące PPP ze środkami unijnymi. W 2010 r. dodatkowo ogłoszono jeszcze jedno postępowanie PPP, którego realizacja ma być wsparta z funduszy UE.

NAJWIĘKSZE PRZESZKODY

W ramach niniejszego podsumowania należy też wskazać problemy związane z oczekiwaniami inwestorów publicznych w zakresie PPP. Jak wynika z „Raportu z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym” (Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, październik 2009 r.), obejmującego 18 miast na terenie całego kraju, w ciągu najbliższych 2 lat nakłady na inwestycje stanowiąc mają ok. 30 proc. wszystkich wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, co stanowi wynik bezprecedensowy.

Badania przeprowadzone w dużych (a więc i mających większy dostęp do wiedzy) podmiotach wskazały najistotniejsze przeszkody w realizacji projektów PPP. Należą do nich między innymi: brak określonych standardów współpracy z inwestorami prywatnymi, niski poziom wiedzy w zakresie funkcjonowania partnerstw oraz przedsięwzięć opartych na formule „project finance”, ryzyko sporów politycznych dotyczących realizacji PPP, ewentualne podejrzenia o korupcję, nieprzejrzysta procedura wyboru partnera, ryzyko utraty kontroli nad majątkiem publicznym, problem relacji pomiędzy u.p.p.p. i u.k.r.b.u., niejasne zasady rozliczania podatku VAT przez samorządy i wreszcie – brak wsparcia ze strony administracji centralnej. Jako czynniki wspomagające wdrażanie partnerstw wskazano przeprowadzenie projektów pilotażowych oraz standaryzację umów.

Podsumowując wstępnie pierwszy rok obowiązywania nowego prawa o PPP, można stwierdzić, że **najważniejszym zadaniem, które wciąż stoi przed środowiskiem zajmują-**

cym się PPP w Polsce, jest edukacja. Podobnie jak było to w przypadku funduszy unijnych, potencjalni beneficjenci mechanizmów PPP – i to zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego – powinni nieustannie zdobywać i podnosić kompetencje w zakresie realizacji projektów PPP w różnych modelach, sektorach i branżach. PPP, choć kojarzy się w pierwszej kolejności z infrastrukturą, może znaleźć zastosowanie także w branży informatycznej, we wdrażaniu nowych technologii czy projektach innowa-

cyjnych i mieć realny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionów. Wzorem wielu państw powinna powstać również publiczna instytucja świadcząca usługi edukacyjne i konsultacyjne w zakresie PPP.

Niestety, mimo licznych deklaracji strona rządowa nie przejawia wystarczającego zapału do promowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Inicjatywa spoczywa w rękach samorządów, inwestorów prywatnych i środowiska doradców.

Rafał Cieślak

Wspólnik zarządzający w Kancelarii Doradztwa
Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz