



Publiczny ośrodek kompetencji PPP: brakujący element systemu

JAN DZIEKAŃSKI, TOMASZ SAWICKI

Popularyzacja partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga przełamania pewnych przyzwyczajeń i stereotypów. Powołanie publicznego ośrodka kompetencji w tym zakresie powinno odblokować wdrożenie PPP w Polsce.

PARTNERSTWO publiczno-prywatne (PPP) jako forma realizacji zadań publicznych z powodzeniem stosowane jest na niemal całym świecie, przyczyniając się do świadczenia tego rodzaju usług na wysokim poziomie. Niestety, włączenie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego do polskiego systemu prawnego-gospodarczego okazuje się być zadaniem niezwykle trudnym. Częstokroć atakowano ten pomysł na polityczne zamówienie, strasząc czwartym i piątym „P” (dla niewtajemniczonych – pułdo i prokurator), otaczano aurą „wiedzy tajemnej znanej tylko nielicznym” i niezrozumiałych (więc

podejrzanym) relacji pomiędzy interesariuszami projektu. Wprowadzona w 2005 roku ustawa o PPP nie tylko nie przyspieszyła rozwoju współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, lecz – wręcz przeciwnie – ze względu na ograniczony katalog przedsięwzięć, które mogły być realizowane w tej formule, a także zbyt sformalizowanie procesu strukturyzacji partnerstwa publiczno-prywatnego, doprowadziła do niemal całkowitego zahamowania projektów.

Rząd, widząc w PPP instrument przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego, doprowadził do uchwalenia

Sekcja Specjalna jest współfinansowana i współtworzona przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

pod koniec 2008 roku nowej ustawy, w której ustanowiono elastyczniejsze ramy współpracy sektora publicznego z partnerami prywatnymi. O skuteczności tej ustawy trudno jednak przesądzać, gdyż nie została ona jeszcze zweryfikowana konkretnymi projektami. Po części uzasadniają to kompleksowe charakterystyki umów PPP oraz długotrwałość i niedoskonałość procesu wyboru partnera prywatnego. Widać już pewne sygnały optymistyczne, jak choćby te związane z rosnącą liczbą zgłoszonych projektów (ponad 30 w 2009 roku). Widać też, niestety, sygnały mocno niepokojące, o których w dalszej części artykułu.

Popularyzacja PPP w Polsce to nie tylko kwestia zmian prawnych, ale także lub przede wszystkim przełamanie przyzwyczajzeń i stereotypów. Wymaga to stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych i mechanizmów wsparcia, ułatwiających sektorowi publicznemu wybór PPP do realizacji zadań publicznych i dających komfort podejmowania takich decyzji. Jakże zatem mechanizmy należałoby rozważyć, aby przełamać istniejący „opór materii”? Jakże rozwiązania zastosowano w innych krajach? Czy istnieje potrzeba silniejszego wsparcia jednostek sektora publicznego w realizacji zadań w formule PPP? Czy takim wsparciem mógłby być publiczny ośrodek kompetencji PPP i certyfikacja takich projektów?

Podejście do PPP na różnych szczeblach administracji

W większości krajów rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego rozpoczął się od realizacji projektów na szczeblu rządowym, które stanowiły impuls do stosowania tej formy działania również na niższych szczeblach administracji. Był też sygnałem woli politycznej i przejścia od słów do czynów. Z tego też względu jednym z koniecznych pierwszych posunięć są centralne

W większości krajów rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego rozpoczął się od realizacji projektów na szczeblu rządowym, stanowiących impuls dla tej formy działalności na niższych szczeblach administracji.

projekty partnerstwa, inicjowane na przykład przez konkretne ministerstwa, które w Polsce bez wątpienia byłyby dobrym impulsem do rozwoju PPP, a zarazem przyczyniłyby się do stworzenia praktycznych wzorców postępowania przy organizacji projektów w tej formule.

Samorządowcy stosują często skrajne podejście do skrótu PPP. Od postawy Pieniądże Pilnie Potrzebne (najlepiej bez konieczności zaliczania zobowiązań do ustawowych wskaźników zadłużenia) do Problemy Przekazujemy Partnerowi Prywatnemu (żadnego ryzyka po stronie publicznej). Z powodu takiego podejścia wiele z już ogłoszonych przetargów nie ma szans powodzenia. Niemniej to właśnie samorządy kreują nowe potencjalne projekty przy bierności na szczeblu centralnym.

Zrozumiały jest brak doświadczenia przedstawicieli podmiotów publicznych planujących realizację projektów PPP w prowadzeniu długoterminowych przedsięwzięć. Projekty realizowane metodą tradycyjną, tj. w formule zamówień publicznych, zazwyczaj skupiają się tylko na fazie projektowania i fazie budowlanej projektu, abstrahując natomiast od późniejszej fazy operacyjnej projektu – stąd między innymi ich pozorna „taniaść”. Wśród podmiotów publicznych pokutuje również ogromne przywiązanie do prawa zamówień publicznych (PZP), które w przypadku PPP jest stosowane w ograniczonym zakresie.

Stabilny system prawny. Stabilny i zrozumiały system prawny dotyczący

PPP jest kluczowym wymogiem pozyskania inwestorów i instytucji finansujących projekty. Sygnały, które dostaje inwestor, sprawiają często wrażenie tańca z maskami i skoków przez ogień, a nie spójnego przekazu mówiącego „mamy dobre regulacje PPP”. Pamiętajmy przy tym, że nie tyle istotne jest, czy niepożądane zmiany mają faktycznie miejsce, co raczej czy potencjalni inwestorzy tak uważają. Wykonawcy i inicjatorzy projektów PPP konfrontowani są z nieczytelnymi sygnałami, jak ten o zakusach Urzędu Zamówień Publicznych do nadmiernego rozszerzenia przypadków, w których stosowanie PZP byłoby obligatoryjne również przy wyborze podwykonawców. Niejasne jest również ostatnie rozszerzenie stosowania przepisów PZP i ustawy o koncesji nie tylko do wyboru partnera prywatnego, ale również do umów PPP (zmiana wprowadzona niejako tylnymi drzwiami Ustawą o... wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych!). Zostawmy prawnikom interpretacje, czy w ten sposób na mocy art. 141 PZP narzucono konsorcjantom składającym wspólną ofertę na projekt PPP solidarną odpowiedzialność za wykonanie całości nieraz 30-letniej umowy (w trakcie trwających przetargów!) – podczas gdy główny atut partnerstwa to dowolność podziału czynników ryzyka i maksymalizacja efektywności. Takie majsterkowanie przy PPP jest wysoce niebezpieczne, uniemożliwia partnerowi prywatnemu zwiększanie efektywności i stwarza niestabilne środowisko prawne. W naszej opinii wysyłanie

takich nieczytelnych sygnałów może być gwoździem do trumny dla polskich projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Inna rzecz, że trumna może okazać się pusta, gdyż dotychczas transakcje w tej formule zawarte w Polsce miały miejsce przed wprowadzeniem pierwszej ustawy o PPP. Wydaje się, że zanurzymy się w opary absurdu, jeżeli okaże się, że były to transakcje ostatnie...

Projekty PPP wymagają wsparcia na poziomie decyzji o wyborze metody realizacji zamierzeń. Brak doświadczenia w realizacji przedsięwzięć i nieczytelne sygnały „z systemu” to nie jedyne problemy, z jakimi boryka się sektor publiczny przy próbach realizacji projektów PPP. Kolejne kłopoty pojawiają się często w związku z niechęcią do zatrudniania doradców prawnych i finansowych oraz brakiem wypracowanego kanonu współpracy z zewnętrznymi konsultantami.

Sektor publiczny, będący ze swojej natury bardzo zachowawczy, potrzebuje

mocnej podstawy do podjęcia decyzji. Każdej. Również tej o wyborze PPP jako metody realizacji projektu. Pojawia się zatem pytanie, skąd wiadomo, czy realizacja projektu taką metodą jest faktycznie korzystniejsza aniżeli tradycyjny sposób. Obecne przepisy nie wskazują sektorowi publicznemu narzędzi do takiej oceny, skazując go na niepewność co do zasadności podejmowanych decyzji – niepewność (choćby z powodów późniejszych kontroli) tak niemiłe widzianą w tym właśnie sektorze. To wyraźnie wskazuje, że narzędzia takie trzeba po prostu sektorowi publicznemu „podać” opakowane w papier

Powstanie centralnej jednostki wyspecjalizowanej w projektach PPP zwiększy wiarygodność sektora publicznego w negocjacjach z biznesem.

z logo i pieczęcią instytucji finansowej związanej z samorządami swoją misją i powiązaną pośrednio lub bezpośrednio ze Skarbem Państwa.

Powyższe bezpośrednio wiąże się z podstawowym pytaniem, czy realizacja projektu przy pomocy partnera prywatnego będzie korzystniejsza niż samodzielne jego wykonanie przez podmiot publiczny. Duża część „wiedzy tajemnej” o PPP to dostrzeżenie owej korzyści, która – upraszczając – ma dwa źródła.

Pierwsze źródło korzyści to konkurencyjność. Zazwyczaj przetarg na wykonanie wprowadza element konkurencji pomiędzy podmiotami prywatnymi, co w dużej mierze owocuje zwalczaniem nieefektywności. Czyli dzięki PPP można wykorzystać tę umiejętność, którą sektor prywatny powinien mieć lepiej opanowaną niż publiczny.

Drugie źródło korzyści to transfer ryzyka. W PPP dużą część ryzyka tradycyjnie ponoszoną przez podmiot publiczny przejmuje partner prywatny, ze wszystkimi tego konsekwencjami finansowymi. Wymaga to ponownego zdefiniowania pojęcia kosztu realizacji projektu. Jeśli Jednostka Samorządu Terytorialnego (JST) samodzielnie realizuje projekt budowy szkoły i na przykład po 5 latach zacznie przeciekać dach, to koszty związane z naprawą ponosić będzie musiała JST. W przypadku PPP natomiast koszty takie ponosi partner prywatny. Wartość ryzyka poniesienia dodatkowych kosztów można wycenić, co wpływa na ekonomiczny koszt realizacji przedsięwzięcia.

Kolejny powód niepowodzeń przy realizacji projektów PPP to nierealistyczne podejście do partnerstwa. Część sektora publicznego traktuje partnerów prywatnych jak hojnych sponsorów, którzy sfinansują infrastrukturę i z przychodów przez nią generowanych uzyskają zwrot z inwestycji. Niestety, infrastruktura służąca realizacji zadań publicznych bardzo rzadko jest w stanie przynieść odpowiednią stopę



zwrotu. Podmioty publiczne powinny więc uwzględnić konieczność przynajmniej częściowego pokrycia kosztów realizacji projektu bądź jednorazowo, bądź w formie płatności przez cały okres trwania umowy. Muszą również ponieść część ryzyka projektu, aby profil ryzyka przedsięwzięcia umożliwił pozyskanie finansowania z instytucji finansowych.

Projekty PPP w Polsce borykają się też z ostrożnym podejściem banków, które pomimo deklaracji o zainteresowaniu zdają się czasami rozumieć PPP jako na Próbę Puśmny Przez komitet (kredytowy) i zobaczymy, co się stanie.

Umowy wsparcia. Samorządowcy niejednokrotnie udowodnili, że są gotowi wspierać swoje projekty, dzieląc ryzyko z partnerem prywatnym, co pokazują liczne umowy wsparcia. Występowanie umów tego typu przy jednoczesnym „odsądzeniu od czci i wiary” umów PPP jest jednym z najbardziej zagadkowych zjawisk o niezrozumiałym dla autorów podłożu. Umowa wsparcia (*support agreement*) jest zazwyczaj zobowiązaniem o wiele mocniejszym niż umowa PPP, która to jest mechanizmem zazwyczaj warunkowym, uzależnionym od wykonania przez stronę prywatną określonego katalogu czynności. Umowa wsparcia zaś, w której podmiot publiczny zazwyczaj nieodwołalnie zobowiązuje się do udzielenia finansowej pomocy projektowi w przypadku wystąpienia problemów ze spłatą kredytu lub wykupu obligacji, jest niezależna od jakości świadczonych usług przez partnera prywatnego. Mamy więc do czynienia z mechanizmem PPP, gdzie samorząd płaci, gdy usługa jest wykonana właściwie – czyli gdy przedsięwzięcie finansowe spełnia swoje założenia. Mamy też umowę wsparcia, gdzie samorząd płaci (w zasadzie bezwarunkowo), gdy projekt ma kłopoty. Z niezrozumiałych względów dotychczas częściej wybierana była przez samorządy umowa wsparcia. Być może jest to znowu

kwestia dostarczenia odpowiednio opakowanego narzędzia, które ułatwi podejmowanie decyzji przedstawicielom sektora publicznego.

Publiczny ośrodek kompetencji PPP

Wsparcie w uzyskaniu wiarygodnych informacji może być zapewnione poprzez powołanie publicznego ośrodka kompetencji PPP, który jeszcze nie powstał, mimo że od uchwalenia pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce upłynęło już pięć lat. Istnieją w Polsce prywatne organizacje zajmujące się PPP, ale działają bez odpowiedniego politycznego wsparcia i umocowania. Mogą wprawdzie skutecznie wypełniać funkcje promocyjne, nie są jednak w stanie stworzyć ośrodka będącego użytecznym źródłem informacji i wytycznych dla wszystkich podmiotów publicznych pragnących realizować projekty PPP.

Jak wskazują doświadczenia zagraniczne, rozwój PPP zależy w znacznej mierze od silnego poparcia rządu. Jednym z głównych wyrazów tego poparcia jest zazwyczaj powołanie podmiotu, który ma oceniać przydatność zastosowania formuły PPP dla danego projektu, a także wspierać poszczególne jednostki sektora publicznego w procesie wyboru partnera prywatnego i monitoringu wykonania umowy. Jednostka taka zazwyczaj ma również wypracowywać metodologię prowadzenia projektów i oceny efektywności zastosowania PPP (sposób konstrukcji komparatora sektora publicznego), opracowywać standardowe wzory umów i gromadzić wiedzę, pozwalającą na osiąganie przez sektor publiczny najlepszych możliwych warunków kontraktów z partnerami prywatnymi. Pozwala to na znaczne ograniczenie kosztów transakcyjnych, obciążających sektor publiczny, związanych ze skomplikowanymi umowami partnerskimi.

Powstanie centralnej jednostki wyspecjalizowanej w projektach PPP zwiększa również wiarygodność sektora publicznego jako partnera w negocjacjach z przedstawicielami sektora prywatnego. Świadczy o zgromadzonych w sektorze publicznym umiejętnościach pozwalających liczyć na skuteczny i rozważny przebieg negocjacji, zakończony osiągnięciem obopólnie korzystnego rozwiązania. Dzięki współpracy z taką jednostką reprezentant JST czy też ministerstwa może mieć po swojej stronie co najmniej jednakowe, jeśli nie większe, doświadczenie niż partner prywatny uczestniczący w negocjacjach.

Wydaje się, że powołanie w Polsce takiego ośrodka kompetencji mogłoby w znacznym stopniu rozwiązać problemy implementacji PPP jako sposobu realizacji zadań publicznych. Szczególnie zaś mogłoby pomóc w profesjonalnym zarządzaniu projektami publicznymi oraz przełamaniu mentalnego oporu społecznego i politycznego wobec PPP. Opinie i oceny wydawane przez taki ośrodek byłyby zatem elementem wsparcia dla sektora publicznego przy podejmowaniu decyzji, odpowiednio opakowanym narzędziem, o którym pisaliśmy wcześniej.

Jak to działa na świecie?

Na świecie istnieją różne modele funkcjonowania powoływanych przez rząd jednostek zajmujących się partnerstwem publiczno-prywatnym. W zasadzie nie istnieją dwie jednakowe, gdyż każda uwzględnia specyfikę obowiązujących w jej kraju przepisów prawa, w tym w szczególności konstrukcję systemu finansów publicznych i ustroj państwa.

OECD w raporcie dotyczącym działalności jednostek PPP¹ w krajach członkowskich wyróżniło sześć podstawowych funkcji, jakie mogą one pełnić:

1. Współtworzenie polityki państwa w zakresie partnerstwa publiczno-

-prywatnego, doradztwo przy zmianach legislacyjnych, wydawanie wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia projektów PPP, standaryzacja procedur, wzorów umów itp.

2. Certyfikacja projektów, wyrażanie zgody niezbędnej do realizacji projektu

3. Wsparcie techniczne dla podmiotów publicznych na różnych etapach życia projektu

4. Budowanie umiejętności i szerzenie wiedzy wśród przedstawicieli sektora publicznego

5. Promocja PPP na arenie krajowej i międzynarodowej

6. Finansowanie projektów PPP.

Pod względem zakresu świadczonych usług jednostki PPP można podzielić na takie, które zajmują się wyłącznie certyfikacją projektów PPP oraz opracowywaniem wytycznych i wskazań do nich (*review bodies*), oraz takie, których zadania są znacznie szersze i obejmują również między innymi prowadzenie działalności doradczej na rzecz podmiotów publicznych (*full service agencies*)². Zakres funkcji pełnionych przez jednostki znajduje swoje odzwierciedlenie w ich umocowaniu, statusie prawnym i sposobie finansowania (szczegółowy opis znajduje się w ramce *Jednostki PPP w Europie*).

Bardzo istotną funkcją jednostek PPP w wielu krajach jest wydawanie zgody na realizację projektu w formule partnerstwa lub opiniowanie projektu, mające wykazać, czy przeprowadzenie go właśnie w tej formule jest najbardziej efektywne. Prawie zawsze procedurze tej poddawane są projekty proponowane przez instytucje centralne, natomiast projekty samorządowe nie muszą być zatwierdzane, co wynika z pewnej autonomii tego podsektora finansów publicznych. Taka konstrukcja funkcjonuje na przykład we Francji, gdzie JST mogą, ale nie muszą, korzystać z pomocy *Mission d'appui aux PPP*.

Jednostki PPP w Europie



Jednostki mające za zadanie wyłącznie formułowanie polityki państwa wobec PPP i wsparcie techniczne zespołów sektora publicznego, a także wyrażanie zgody na realizację danego przedsięwzięcia w formule PPP, są zazwyczaj jednostkami organizacyjnymi utworzonymi w ramach struktur ministerstwa finansów lub gospodarki (*Mission d'appui aux PPP* we Francji, *Central PPP Unit* w Irlandii) i są w całości finansowane z budżetu centralnego. Z kolei jednostki PPP wykonujące poza podstawowymi czynnościami również typowe zadania doradcze zlokalizowane są poza strukturami ministerstw, jako niezależne instytucje (*Partnerschaften Deutschland* w Niemczech i *Partnerships UK* w Wielkiej Brytanii) i finansują się w dużej mierze z opłat ponoszonych przez podmioty publiczne korzystające z ich usług. Należy podkreślić, że mimo iż jednostki te działają najczęściej w formie spółek prawa handlowego, będących niejednokrotnie konstrukcją PPP z udziałem finansowym sektora publicznego i prywatnego, obsługują one i działają wyłącznie na rzecz podmiotów publicznych.

Typ jednostki	Instytucja rewizyjna (<i>Review body</i>)	Agencja full-service (<i>Full-service agency</i>)
Zakres działalności	Formułowanie polityki państwa wobec PPP, opracowywanie wytycznych, wsparcie techniczne, ocena/certyfikacja projektów PPP	Dodatkowo doradztwo przy poszczególnych projektach PPP wyłącznie na rzecz podmiotów publicznych
Status prawny	Jednostka organizacyjna właściwego ministerstwa (np. finansów, gospodarki)	Spółka prawa handlowego (również w formule PPP z udziałem finansowym sektora prywatnego i publicznego)
Źródło finansowania	Budżet danego ministerstwa	Dochody własne spółki z działalności doradczej oraz ew. kontraktów od właściwych ministerstw w zakresie certyfikacji
Przykłady jednostek	<i>Mission d'appui aux PPP</i> we Francji	<i>Partnerships UK</i> , <i>Partnerschaften Deutschland AG</i>

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku jednostek ulokowanych wewnątrz struktur ministerialnych wydawana opinia jest najczęściej równoznaczna z ostateczną decyzją o realizacji projektu lub jego porzuceniu. Z kolei gdy jednostka PPP jest niezależna, jej opinii nie są wiążące, a ostateczną decyzję wydaje właściwe ministerstwo. Takie rozwiązanie przyjęto między innymi w Portugalii, gdzie Parública – Participações Públicas, SGPS, S.A. – spółka ze 100-procentowym udziałem Skarbu Państwa – pełni rolę ekspercką. Formalną zgodę natomiast na realizację projektu, podpisanie umowy PPP lub jej późniejsze aneksowanie wydaje Komitet Projektowy powołany przez ministra odpowiedzialnego za dane przedsięwzięcie. Podobną rolę pełni Partnerships UK, które recenzuje projekty na potrzeby Project Review Group powołanej przy Ministerstwie Finansów Wielkiej Brytanii.

Model optymalny

Jak już wspomnieliśmy, w zasadzie w każdym kraju, w którym rozwinęło się PPP, powstała wyspecjalizowana państwowa lub quasi-państwowa jednostka obsługująca wyłącznie podmioty publiczne planujące realizację PPP. Potrzeba funkcjonowania tego typu jednostek została potwierdzona w praktyce. Z podjętej decyzji o powołaniu takiej jednostki żaden z krajów do tej pory się nie wycofał, a zazwyczaj kompetencje tych ośrodków są z czasem rozszerzane.

W kontekście zidentyfikowanych trudności sektora publicznego należy zastanowić się, w jaki sposób taka jednostka mogłaby funkcjonować w Polsce. Mając na względzie konieczność zatrudnienia osób z wiedzą i doświadczeniem w zakresie PPP wywodzących się z sektora prywatnego oraz złożoność podejmowanych decyzji, jednostka musi być w stanie zaoferować dużą niezależność działania i decyzji. Z tego względu wydaje się, że jednostka PPP powinna

być w Polsce prowadzona w formie spółki prawa handlowego.

Drugą podstawową kwestią są zadania, jakie miałyby wypełniać jednostka. Biorąc pod uwagę zakres wymaganego wsparcia dla sektora publicznego, zasadnym byłoby pełnienie przez nią funkcji szerszych aniżeli tylko współudział w formułowaniu polityki państwa w stosunku do PPP i ocena projektów pod względem ich efektywności.

Jednostka taka powinna wcielać się w rolę menedżera projektu. Do współpracy przy danym przedsięwzięciu byłaby powoływana grupa robocza składająca się z pracowników jednostki posiadających wiedzę i kompetencje w zakresie realizacji inicjatyw w formule PPP oraz pracowników realizującego projekt ministerstwa lub JST, specjalistów w dziedzinie konkretnego przedsięwzięcia. Tak skonstruowany zespół, wraz z doradcami zewnętrznymi, byłby w stanie w sposób profesjonalny przeprowadzić cały proces określenia zakresu przedsięwzięcia, jego struktury, wyboru partnera prywatnego oraz monitoringu projektu. Należy podkreślić, że w założeniu działanie jednostki nie ma zastąpić funkcjonujących na rynku doradców, lecz uzupełniać ich ofertę.

Drugim kluczowym zadaniem jednostki powinna być certyfikacja lub opiniowanie projektów. Prowadzenie certyfikacji czy opiniowania inicjatyw PPP miałyby pomóc w znalezieniu odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy projekt został przygotowany w sposób rzetelny, umożliwiający podmiotowi publicznemu uzyskanie najlepszego możliwego wyniku w prowadzonym postępowaniu?

a. pod względem finansowym?

b. pod względem wyspecyfikowania produktu końcowego (świadczonych usług)?

2. Czy realizacja przedsięwzięcia w formule PPP jest korzystniejsza aniżeli jego realizacja w wariantcie tradycyjnym (z wykorzystaniem PZP)?

Jednostka powinna być umocowana w taki sposób, aby współtworzyć zasady funkcjonowania PPP w Polsce. W szczególności wszelkie zmiany legislacyjne regulujące PPP powinny podlegać jej opiniowaniu. Brak takiego zgłoszenia wiedzy skutkuje bowiem sytuacjami opisanymi we wstępie. Ze względu na ulokowanie jednostki poza ministerstwem wydawane opinie powinny mieć charakter indykatywny, niewiążący. Biorąc pod uwagę ustawową konieczność wyrażenia zgody przez ministra finansów na realizację projektów PPP pokrywanych z budżetu państwa o wartości powyżej 100 milionów złotych, wydaje się, że obligatoryjnie jednostka powinna dokonywać certyfikacji tych projektów na zlecenie Ministra Finansów. Pozostałe projekty mogłyby być zgłaszane do oceny fakultatywnie, aby je uwiarygodnić i potwierdzić trafność wyboru realizacji projektu w formie PPP.

Ostatnim z kluczowych elementów pozostaje sposób finansowania publicznego ośrodka kompetencji PPP. Wydaje się, że w zakresie certyfikacji i współtworzenia polityki działalność powinna być finansowana ze środków budżetowych, natomiast doradztwo podmiotom planującym realizację przedsięwzięcia mogłoby być prowadzone na zasadzie odpłatności.

Dla wątpięcych...

Powołanie publicznego ośrodka kompetencji PPP niesie za sobą również pewne ryzyko. Przede wszystkim istnieje zagrożenie, że działanie takie zostanie uznane za próbę ponownej formalizacji procesu partnerstwa. Po doświadczeniach ustawy z 2005 roku, uznanej za nadmiernie ograniczającą podmioty pragnące realizować projekty PPP, narzucenie lub też chociażby wskazywanie metodologii prowadzenia projektów może być odebrane w sposób negatywny. Należy jednak

podkreślić, że pewien stopień formalizacji procesów PPP jest niezbędny. Krytykowany obowiązek prowadzenia szczegółowych analiz, zawarty w poprzedniej ustawie, został zdjęty z podmiotów publicznych, jednakże analizy w dalszym ciągu powinny być sporządzane, bowiem bez dogłębnego rozważenia dostępnych opcji podmiot publiczny nie byłby w stanie uzasadnić wyboru najlepszej formuły realizacji projektu. A podmiot publiczny potrzebuje uzasadnienia dla każdej swojej decyzji.

Publiczny ośrodek kompetencji PPP mógłby zatem wykształcić kanon postępowania, pozwalający między innymi na określenie, które analizy są faktycznie niezbędne i dla jakich projektów, a które można nieraz pominąć.

Drugą barierą we wdrożeniu jednostki może być opór środowiska firm doradczych i prywatnych instytucji zajmujących się partnerstwem publiczno-prywatnym, które mogą odbierać nową jednostkę jako zagrożenie dla własnej działalności. Nowa jednostka nie powinna być jednak w taki sposób odbierana. Dzięki pełnieniu przez nią funkcji katalizatora rozwoju rynku PPP w Polsce wolumen zleceń dla firm doradczych powinien wzrosnąć dzięki coraz większej liczbie projektów realizowanych w formule PPP. Jak pokazuje przykład brytyjski, gdzie Partnerships UK świadczy szeroko pojęte funkcje doradcze, z rynku nie zostali wyparci prywatni doradcy.

* * *

Przyspieszenie rozwoju rynku PPP w Polsce, a co za tym idzie nadanie tempa rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju, wymaga powołania publicznego ośrodka kompetencji partnerstwa, który będzie skutecznie wspierał podmioty sektora publicznego w realizacji projektów w tej skomplikowanej formule. Ośrodek powinien ułatwiać podejmowanie decyzji przez przedstawicieli

Powołanie ośrodka kompetencyjnego w zakresie PPP wymaga szerokiego porozumienia wszystkich zainteresowanych podmiotów.



sektora publicznego, dając im do ręki zunifikowaną ocenę lub certyfikację projektu PPP.

Powołanie ośrodka kompetencji jest strategicznym elementem wspierania rozwoju PPP w Polsce i wymaga szerokiego porozumienia wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym w szczególności ministerstw odpowiedzialnych za PPP i pozostałych podmiotów publicznych, będących potencjalnymi klientami jednostki. Porozumienie takie jest konieczne przy ustalaniu sposobu i zakresu działalności ośrodka, obligatoryjności części pełnionych przez niego funkcji dla wszystkich lub wybranych projektów PPP oraz ustalaniu źródeł finansowania jednostki. Jej działalność powinna pozwolić nie tylko na zgromadzenie w jednym miejscu kompetencji w zakresie PPP dostępnych dla sektora publicznego, ale przede wszystkim miałaby szansę przełamać istniejące stereotypy i przyzwyczajenia dotyczące zapewniania dostępu do usług publicznych.

Brak publicznego ośrodka kompetencji PPP niesie ryzyko, że ta forma realizacji zadań publicznych może się w Polsce nie rozwinąć w odpowiedni sposób jeszcze przez kolejnych kilka lub kilkanaście lat. ■

Jan Dziekański jest dyrektorem Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa – Sektor Publiczny w Banku Gospodarstwa Krajowego,
Tomasz Sawicki jest specjalistą w tym samym departamencie.

1. OECD (2010) „Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures”, Paryż, marzec 2010
2. Farrugia C., Reynolds T., Orr R. (2008) „Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective”, Working Paper #39, Collaboratory for Research on Global Projects, sierpień 2008