

DFSD/064/ 241 /2010/TS

Warszawa, dnia 29 października 2010 r.

Sz. P.

**Jan Wyrowiński**

**Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej**

**Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

**Dot.: Uwagi w zakresie funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce**

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dn. 12 października 2010 r. nr BPS/KGN-042/59/10, przesyłam w imieniu Banku Gospodarstwa Krajowego uwagi dotyczące funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

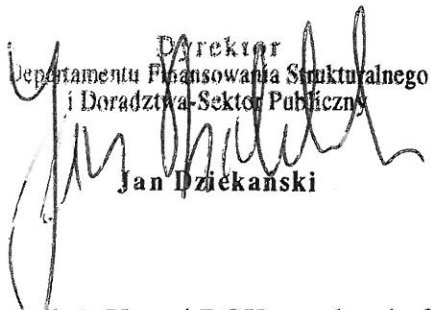
Bank Gospodarstwa Krajowego wykazuje silnie zaangażowane w rozwój rynku PPP w Polsce. W Banku stworzono zespół ds. finansowania strukturalnego, w tym projektów PPP, skupiający fachową wiedzę w zakresie PPP i finansowania projektów inwestycyjnych (*project finance*), zdobytą przez pracowników w instytucjach finansowych i firmach doradczych w kraju i zagranicą. Dzięki udziałowi w rozmowach nt. finansowania polskich projektów PPP, Bank Gospodarstwa Krajowego ma możliwość obserwowania rozwoju rynku PPP od wewnątrz, z pozycji instytucji finansującej.

Na podstawie zdobytych doświadczeń zdołaliśmy wypracować własną opinię dotyczącą stanu funkcjonowania PPP w Polsce oraz przygotować rozwiązania mające na celu poprawę istniejącego stanu rzeczy. W opinii BGK wiele z obecnie przygotowywanych projektów PPP ma nieznaczne szanse na zakończenie sukcesem. W istniejącym otoczeniu prawno-instytucjonalnym partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce brak jest elementu integrującego system, uzupełniającego kompetencje dostępne na rynku oraz brakujące wśród sektora publicznego. Konieczne jest powołanie publicznego ośrodka kompetencji PPP, pełniącego trzy podstawowe funkcje – jednostki certyfikującej projekty PPP, podmiotu pełniącego funkcję menedżera projektu, oraz banku wiedzy, gromadzącego praktyczną transakcyjną wiedzę sektora publicznego o PPP w jednym miejscu.

Proponowane rozwiązania pozwalam sobie przybliżyć w załącznikach do niniejszego pisma, które dokładniej opisują koncepcję rozwoju rynku PPP, powstającą w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Mam nadzieję, że przedstawione uwagi i sugerowana koncepcja stworzenia Publicznego Ośrodka Kompetencji PPP, powiązanego z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, pozwolą członkom Komisji na szersze spojrzenie na funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Z poważaniem,

Dyrektor  
Departamentu Finansowania Strukturalnego  
i Doradztwa-Sektor Publiczny  
  
Jan Dziekański

Załącznik 1. Uwagi BGK w zakresie funkcjonowanie PPP w Polsce

Załącznik 2. Proponowane umiejscowienie publicznego ośrodka kompetencji w otoczeniu instytucjonalnym procesu PPP w Polsce

Załącznik 3. Artykuł „Publiczny ośrodek kompetencji PPP: brakujący element systemu”, autorzy: Jan Dziekański (BGK), Tomasz Sawicki (BGK), Harvard Business Review Polska, nr 9 (91), wrzesień 2010, s. 108-114.

## **Załącznik 1. Uwagi BGK w zakresie funkcjonowania PPP w Polsce**

### **I. Ułomności polskiego PPP**

Doświadczenia Banku Gospodarstwa Krajowego zdobyte podczas prac nad projektami finansowania przedsięwzięć proponowanych do realizacji w formule PPP w Polsce pozwala na sformułowanie następujących wniosków wskazujących na ułomność polskiego PPP:

1. Zainteresowanie partnerstwem publiczno-privatnym (PPP) jako formą realizacji zadań publicznych jest coraz większe, szczególnie na szczeblu samorządowym. Na szczeblu centralnym, poszczególne ministerstwa i inne instytucje wykazują ograniczone zainteresowanie.
2. Główną przesłanką dla zainteresowania PPP jest brak środków budżetowych i możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań, nie zaś poprawa efektywności w realizacji zadań publicznych. Z kolei przy realizacji projektów bezpośrednio ze środków budżetowych, nie rozważa się możliwości uzyskania większych korzyści przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-privatnego.
3. Brak jest wśród niektórych interesariuszy, tj. podmiotów będących w jakikolwiek sposób powiązanych z projektami (stron umowy o PPP, opinii publicznej, radnych, dziennikarzy) zaufania do PPP oraz przekonania co do słuszności/korzystności wyboru tej formy realizacji zadań publicznych.
4. Podmioty publiczne zainteresowane realizacją projektów w formule PPP nie posiadają odpowiedniego narzędzia do podjęcia decyzji, czy PPP jest bardziej korzystną formą realizacji projektu. Wykazują również obawy o wyniki możliwych w przyszłości prac kontrolnych przez instytucje nadzorcze (RIO, NIK, CBA, ABW, itp.), ze względu na brak jasnych procedur postępowania przy realizacji projektów PPP oraz brak kryteriów przeprowadzania ew. kontroli.
5. Implementacja PPP w Polsce jako wiarygodnego instrumentu finansowania inwestycji wymaga postrzegania PPP jako złożonego procesu przebiegającego na styku dwóch odmiennych „kultur” tj. administracji i biznesu. Dlatego odrzucić należy spontaniczne działania wspierające jedynie elementy tego procesu, na rzecz kompleksowego rozwiązania adresującego potrzeby i oczekiwania wszystkich interesariuszy.
6. Pomimo wzrastającego zainteresowania partnerstwem publiczno-privatnym jako formą realizacji zadań publicznych, duża część z projektów jest skazana na porażkę, ze względu na nieumiejętność stworzenia odpowiedniej struktury transakcji oraz niewłaściwe zarządzanie procesem dojścia do kontraktu PPP.
7. Nieumiejętność odpowiedniego przygotowania projektu jest wynikiem braku doświadczeń poszczególnych podmiotów publicznych, które z oczywistych względów nie uczestniczą w odpowiedniej liczbie przedsięwzięć, pozwalającej na wykształcenie odpowiednio doświadczonej kadry.
8. Wiedza transakcyjna sektora publicznego o PPP jest rozproszona, przez co brak jest jednego kompetentnego podmiotu, który mógłby brać udział w tworzeniu skutecznego otoczenia prawnego dla PPP, poprzez konsultacje, opiniowanie i inicjowanie nowych regulacji prawnych lub zmian w już istniejących.

W opinii BGK, aby PPP w Polsce mogło skutecznie zacząć funkcjonować, konieczne jest współistnienie następujących elementów systemu:

### **1. Szkolenia**

Zapewniane obecnie przez rynek – firmy szkoleniowo-doradcze

### **2. Doradztwo (finansowe, prawe, techniczne)**

Zapewniane obecnie przez rynek – firmy doradcze

### **3. Inicjatywa projektów po stronie publicznej**

W naturalny sposób nie mogą zostać zastąpione przez rynek. Odpowiednie komórki zajmujące się przygotowaniem inwestycji istnieją w większości jednostek samorządu terytorialnego oraz w niektórych instytucjach centralnych.

### **4. Publiczny ośrodek kompetencji**

Ogniwo integrujące powyższe trzy elementy otoczenia partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce – brakujący element systemu.

## **II. Proponowane rozwiązanie**

Odpowiedzią na brak odpowiednich kompetencji i doświadczenia w pojedynczych jednostkach sektora finansów publicznych zastosowaną z powodzeniem w krajach z rozwiniętymi rynkami PPP było powołanie Publicznego Ośrodka Kompetencji PPP (np. Partnerships UK w Wielkiej Brytanii, Partnerschaften Deutschland w Niemczech, Parpublica w Portugalii, Mission d'appui aux PPP we Francji).

Zadaniem ośrodków kompetencji PPP jest gromadzenie wiedzy i doświadczeń w jednym podmiocie, dzięki czemu po stronie publicznej ogniskowane są kompetencje i know-how pozwalające na zawieranie coraz korzystniejszych w punktu widzenia interesu publicznego, a co za tym idzie tańszych dla podatników, umów. Przy braku istnienia centrum kompetencji, tak jak ma to miejsce obecnie w Polsce, zbierane pojedyncze doświadczenia są dla sektora publicznego bezpowrotnie tracone.

Wspomniany Publiczny ośrodek kompetencji PPP może stanowić platformę łączenia i dyfuzji kompetencji już zgromadzonych w różnych instytucjach centralnych (ministerstwach) oraz regionalnych.

Ze względu na opisane ułomności polskiego PPP, publiczny ośrodek kompetencji powinien pełnić następujące funkcje:

1. Jednostki opiniującej/certyfikującej projekty PPP,
2. *Project Managera* (Zarządzającego Projektem),
3. Banku wiedzy gromadzącego wiedzę i doświadczenia sektora publicznego w zakresie PPP w jednym miejscu.

### **Jednostka opiniująca/certyfikująca projekty PPP**

Często podnoszoną kwestią jest niepewność co do korzystności wyboru formuły PPP w porównaniu z innymi dostępnymi wariantami realizacji projektów (m.in. przy wykorzystaniu zamówień publicznych). Konieczne jest stworzenie jasnej, przejrzystej metodologii pozwalającej na porównanie różnych dostępnych opcji, na podstawie której możliwe byłoby wydanie oceny w zakresie korzystności zastosowania wariantu PPP.

Ośrodek kompetencji PPP mógłby stanowić wsparcie dla Ministerstwa Finansów, które zobowiązane jest opiniować projekty PPP jednostek centralnych o wartości powyżej 100 mln zł. Jednocześnie, opiniowaniu mogłyby poddawać się dobrowolnie inne instytucje, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w celu uwierzytelnienia przygotowanego projektu.

### **Project Manager (Zarządzanie Projektem)**

Ośrodek kompetencji powinien pełnić rolę *Project Managera* w imieniu innych podmiotów publicznych, nieposiadających odpowiednich kompetencji do samodzielnego przygotowaniu dużych projektów PPP. *Project Manager* posiadający umiejętność zarządzania projektami byłby w stanie w odpowiedni sposób skoordynować i co najważniejsze zrozumieć wyniki prac doradców, co doprowadziłoby do poprawy jakości przygotowania projektów PPP.

### **Bank wiedzy**

Gromadzenie wiedzy i doświadczeń całego sektora publicznego w jednym podmiocie powinno prowadzić do pewnej standaryzacji procesu dochodzenia do PPP oraz standaryzacji umów PPP, co przyczyni się do obniżenia kosztów transakcyjnych po stronie podmiotu publicznego oraz uzyskiwania korzystniejszych z punktu widzenia interesu publicznego umów.

Gromadzenie wiedzy pozwoli również na stworzenie odpowiedniej bazy empirycznych danych pozwalających na dokładniejszą ocenę korzystności zastosowania PPP przy poszczególnych projektach.

## **III. Kwestie organizacyjne**

Optymalnym miejscem do ulokowania ośrodka kompetencji w systemie instytucji zajmujących się PPP wydaje się być jego działalność w formie spółki powiązanej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Jako bank państwowy, instytucja posiadająca duże doświadczenie we współpracy z jednostkami sektora finansów publicznych w tym z samorządami, BGK jest wiarygodnym, renomowanym podmiotem, oraz, co w przypadku konieczności ścisłej współpracy pomiędzy ośrodkiem kompetencji a jednostkami sektora publicznego niezmiernie ważne, cieszącym się zaufaniem tychże jednostek.

Umiejscowienie ośrodka kompetencji w otoczeniu instytucjonalnym PPP w Polsce przedstawia Załącznik nr 2.

Przewiduje się dwojaki źródła finansowania działalności spółki. W przypadku usług, korzystanie z których byłoby obligatoryjne (certyfikacja niektórych projektów), zasadnym wydaje się ustalenie stałego rocznego wynagrodzenia spółki z budżetu państwa. Z kolei dla usług fakultatywnych (pełnienie funkcji *Project Managera* oraz certyfikacja pozostałych projektów), zakłada się odpłatność świadczonych usług. Konieczne byłoby jednak wprowadzenie zmian legislacyjnych pozwalających na zlecenie spółce usług z pominięciem przepisów Prawa Zamówień Publicznych.

**Załącznik 2. Proponowane umiejscowienie publicznego ośrodka kompetencji w otoczeniu instytucjonalnym procesu PPP w Polsce.**

