

Debata o PPP

Rynek PPP w Polsce. 5 lat funkcjonowania ustawy o PPP

18 czerwca 2014 r.

Udział wzięli: Ilona Antoniszyn-Klik – podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki, Irena Wóycicka – sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Krzysztof Kwiatkowski – prezes Najwyższej Izby Kontroli, Danuta Kamińska – skarbnik Katowic, Robert Kasprzak – dyrektor zarządzający Banku Gospodarstwa Krajowego, Andrzej Ziolo – kierownik ds. projektów SITA Polska sp. z o.o., Irena Herbst – prezes zarządu Fundacji Centrum PPP.

Moderator: Małgorzata Krzysztoszek – Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan

Małgorzata Krzysztoszek: Właśnie mija 5,5 roku funkcjonowania ustawy o PPP. Co nam się udało osiągnąć? Prośba do Ireny Herbst o syntetyczny opis polskiego rynku PPP.

Irena Herbst: Prowadzony przez Centrum PPP monitoring pozwala na następujące konstatacje:

✓ z roku na rok zwiększa się liczba decyzji o realizacji projektów PPP, ale nadal jesteśmy na początku drogi. Dane dotyczące działania rynku PPP – mierzone liczbą ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego oraz liczbą umów – nie pozwalają na optymistyczną konstatację o istotnym wzroście popularności i skuteczności stosowania PPP; świadczą raczej o sukcesywnej kontynuacji powolnego trendu wzrostu wykorzystywania tej formuły oraz umiejętności w tym przedmiocie;

✓ wszczęte postępowania o wyborze partnera prywatnego tylko w 25% kończą się sukcesem. Niska skuteczność wszczętych postępowań jest wypadkową braku wiedzy o PPP, braku umiejętności i standardów przygotowywania takich projektów, skłonności do minimalizowania kosztów ich przygotowywania i związanej z tym rezygnacji do przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych i korzystania z fachowego doradztwa. Nadal to przede wszystkim nieufność, a nie poszukiwanie rzeczywistego partnerstwa decydują o przebiegu i treści uzgodnień negocjacyjnych;

✓ znakomita większość przygotowywanych i realizowanych przedsięwzięć PPP to projekty JST. Tylko 1 projekt przygotowywany jest przez władzę publiczną szczebla krajowego (budynek sądu w Nowym Sączu). Istotnie wpływa to najczęściej na niską wartość projektów;

✓ mamy diametralnie odmienną od światowej strukturę sektorową. Najczęściej realizowane na świecie projekty to projekty edukacyjne, transportowe, szpitalnictwo. W Polsce to sport i rekreacja oraz parkingi. Jednak od 2013 widoczne są istotne zmiany;

✓ podstawowym motywem decyzji o PPP jest pozyskanie kapitału i to bez konieczności powiększania długu publicznego (odpowiedni podział ryzyk to umożliwia). W konsekwencji mamy do czynienia z niskim udziałem projektów charakteryzujących się płatnością za dostępność oraz przewagą umów koncesyjnych;

✓ wartość niezbędnych inwestycji w sektorze usług publicznych znacznie przewyższa dostępne (łącznie z funduszami unijnymi) środki publiczne na ten cel. Gdyby ta luka finansowa miała być w całości finansowana projektami PPP, oznaczałoby to (wg prof. Witolda Orłowskiego) konieczność poniesienia, w latach 2011-22, przez kapitał prywatny nakładów rzędu 4-7 mld zł rocznie. Jest to zarazem znaczący potencjał, rocznej wartości rynku PPP w Polsce;

✓ musiałoby zatem nastąpić zwiększenie udziału PPP w finansowaniu sektora usług publicznych z poziomu ok. 0,4% do poziomu 17%. Dla porównania – w Wielkiej Brytanii wynosi on 23%, w Portugalii 19%;

✓ głównymi czynnikami, które mogą doprowadzić do zwiększenia stosowania formuły PPP są zmiany prawnoinstytucjonalne, w tym opracowanie wzorców i standardów postępowania;

✓ MG jest w trakcie przygotowania oczekiwanej przez rynek nowelizacji ustawy o PPP. W szczególności jedna z nich, dotycząca prawa do zaliczania części wynagrodzenia wypłacanego partnerowi prywatnemu do wydatków majątkowych, może mieć znaczący wpływ dla rozwoju PPP;

✓ nowym zjawiskiem, niezwykle ważnym i pozytywnym, wydaje się być przyjazny stosunek NIK do kwestii rozwoju PPP. Świadczą o tym Raport z kontroli rynku PPP przeprowadzonej w 2012 r., wystąpienia pokontrolne oraz aktywna promocja przez NIK samej formuły PPP. Ich znaczenie dla rozwoju PPP powinno być statystycznie zauważalne już w 2014 r.

M.K.: Diagnoza wydaje się dobrze opisywać rzeczywistość. Chciałabym jednak jeszcze chwilę porozmawiać na temat przyczyn tak powolnego przebiegu upowszechnienia PPP w Polsce. Panie Prezesie?

Krzysztof Kwiatkowski: Mogę odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nadal jest źle, a pani minister odpowie, dlaczego będzie za chwilę dobrze.

M.K.: Ale przecież już pierwsze zdanie raportu NIK-u mówi wyraźnie, że jest nieźle, a później odnosi się

wielowarunkowo i wielowarstwowo do tego, co było przedmiotem raportu. Czy mogłabym zatem poprosić o podsumowanie tego, co wynika z raportu i wskazanie przyczyn słabości i rekomendacji na przyszłość?

K.K.: Raport NIK-u zaczyna się zdaniem, które brzmi: NIK pozytywnie oceniła podejmowanie przez podmioty publiczne przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak jednym z głównych wniosków z raportu jest oczywiście nieduża skala realizowanych przedsięwzięć, czyli to, o czym mówimy cały czas.

W rozmowach z kontrolerami, którzy prowadzili tę kontrolę, próbowaliśmy zdefiniować przyczyny relatywnie niedużej skali PPP w Polsce. Zidentyfikowaliśmy trzy główne obszary:

Po pierwsze, wielość konkurencyjnych źródeł finansowania przez samorządy terytorialne realizowanych przedsięwzięć. Przede wszystkim chodzi tu o środki unijne. Są w oczywisty sposób tańsze niż kredyt i co więcej, ich pozyskanie nie obciąża budżetu. Daje to poczucie bycia, bardzo ważne dla samorządu, pełnym dysponentem realizowanego projektu; nie wymaga trudnego zawsze dialogu z partnerem prywatnym. Tak więc, w ocenie NIK-u – szerszy zakres realizacji projektów PPP nastąpi dopiero po zakończeniu zaczynającej się obecnie perspektywy budżetowej Unii Europejskiej. W kolejnej perspektywie środków dotacyjnych będzie zdecydowanie mniej i na mniej korzystnych warunkach, co w sposób instytucjonalny skłoni samorządy do szukania innych źródeł finansowych. Czyli po pierwsze konkurencja.

Po drugie, brak wiedzy, o czym już Irena Herbst mówiła. My w swoim raporcie bardzo wyraźnie mówimy, że tam gdzie nie ma wiedzy, rodzą się też obawy. Dlatego tak ważny jest, z punktu widzenia samorządu terytorialnego, wybór fachowego doradcy. Łatwiej podjąć taką decyzję, jeśli dysponuje się wiarygodnymi, merytorycznymi przesłankami. W raporcie bardzo wyraźnie nawiązujemy do wzorców dobrych praktyk. Pokazujemy te samorządy, w których projekt dobrze przygotowano, ale i pokazujemy tych kilka przedsięwzięć, w których to nie zakończyło się sukcesem, wyraźnie też wskazując, gdzie był popełniony błąd.

Uruchomienie publicznego centrum kompetencji oraz instytucji oceniającej korzystność wyboru – czy korzystamy z PPP, czy z formuły tradycyjnej, uważamy za absolutnie kluczowe dla rozwoju PPP w Polsce.

Po trzecie, obawy. One są rzeczywiście bardzo silnie obecne. Często sam fakt rozmowy, niezależnie od tego, czego ona dotyczy, budzi wątpliwości, czy ona w ogóle powinna mieć miejsce. To pewnie wymaga czasu, żeby to zmienić, ale tym bardziej warto mówić, że oczywiście taki dialog zawsze jest potrzebny. To, co my jako NIK możemy zrobić, to mądrze przeprowadzać kontrole. Sprawdzając, czy wszystko odbywało się zgodnie z procedurami, które w tym zakresie obowiązują, ale jednocześnie rozwiewać nieuzasadnione obawy. I dlatego po przeprowadzonej kontroli pozytywnie oceniamy projekty PPP. Uważamy, że dobrze przygotowany projekt to jest świetny pomysł. Oczywiście wyciągamy wnioski z tych nieprawidłowości, które były zrobione przy kilku projektach, gdzie one wystąpiły, ale właśnie po to, żeby takich błędów nie popełniać i żeby mieć większą odwagę w podejmowaniu decyzji o realizacji tego typu inwestycji.

Podsumowując, skuteczne wdrożenie PPP do praktyki realizacji usług publicznych wymaga nie tylko czasu, ale odpowiednich regulacji. Stąd moja ogromna radość z inicjatyw Ministerstwa Gospodarki, zmierzających do nowelizacji ustawy i wypracowania zestandaryzowanych procedur, wzorców dobrych praktyk. Dodałbym do tego także uruchomienie publicznego centrum kompetencji oraz instytucji oceniającej korzystność wyboru – czy korzystamy z PPP, czy z formuły tradycyjnej; istnienie tych instytucji uważamy za absolutnie kluczowe dla rozwoju PPP w Polsce.

Jeżeli my dzisiaj nie odrobimy swojej pracy domowej i nie przyjmujemy tych wszystkich regulacji, to nie zmniejszymy braku zaufania do tej formuły i nie skorzystamy z jej zalet. Ja ze swojej strony deklaruje, że moja instytucja w odrobieniu tej pracy domowej chętnie się włączy.

M.K.: Bardzo dziękuję i muszę powiedzieć, że po przeczytaniu raportu pomyślałam sobie, że bez NIK-u nie uda nam się osiągnąć celu. Nawiązując do czwartego „P” i po to, żeby odczarować ten sposób myślenia, to szerokie informowanie przez NIK o tym, że wyniki kontroli są naprawdę bardzo obiecujące, może być bardzo pomocne. Pracownicy administracji publicznej, gdy usłyszą, że NIK przeprowadził kontrolę, a jej wyniki były dobre, to otworzą się zdecydowanie bardziej. Mamy bowiem do czynienia nie tylko z kwestią braku pewnych zmian obowiązujących regulacji czy instytucji, ale jest to też kwestia mentalna.

Ilona Antoniszyn-Klik: Przychyliam się do tego, co powiedział pan prezes. Odpowiednie regulacje są bardzo istotne, ale na powolny rozwój PPP oddziałują w znacznej mierze łatwość dostępu do środków unijnych. Myślę, że większe zainteresowanie PPP nastąpi jednak



wcześniej, niż prognozuje to pan prezes, a więc przed końcem obecnej perspektywy finansowej, już po uruchomieniu pierwszych transz. Być może już w przyszłym roku będziemy wiedzieli, co nie będzie mogło być zrealizowane z unijnych pieniędzy, jak duże będzie z tego tytułu zadłużenie gmin, jakie mają pola manewru do działań inwestycyjnych. Oczywiście, nie oznacza to, że nowelizacja ustawy o PPP nie jest potrzebna. MG prowadzi obecnie prace nad zmianą jej dotychczasowych przepisów, co może dać nowy impuls dla inwestycji PPP. Proponowane przez nas zmiany dotyczą:

✓ wprowadzenia możliwości utworzenia przez wybranego wykonawcę spółki zależnej odpowiedzialnej za realizację przedmiotu postępowania, po wyborze jego oferty, jako najkorzystniejszej;

✓ ułatwienia zawierania z wybranym wykonawcą umowy na okres dłuższy niż 4 lata (art. 142 ust. 3 ustawy PZP);

✓ zniesienia limitów wysokości zabezpieczenia (art. 150 ust. 2 ustawy PZP);

✓ rozszerzenia zapisów w umowie PPP o możliwość i zasady jej wcześniejszego rozwiązania;

✓ wprowadzenia przepisów dających jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia do udzielania wykonawcy dotacji celowych na realizację inwestycji i związane z wykonaniem umowy PPP usługi;

✓ wprowadzenia regulacji stanowiącej, że wydatki JST ponoszone na podstawie umowy PPP w części, w jakiej przeznaczone są na: finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych, nabycia wartości niematerialnych i prawnych lub partycypację w kosztach wytworzenia środków trwałych są wydatkami majątkowymi.

Równolegle prowadzone są prace nad projektem rozporządzenia w sprawie rodzajów ryzyka w projektach PPP oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Celem tej regulacji jest usprawnienie procesu dokonywania analiz ryzyka w projektach PPP w kontekście wpływu umów PPP na dług publiczny. Dokument znajduje się obecnie w fazie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Przygotujemy również, we współpracy z ekspertami ds. PPP, podręcznik wyjaśniający krok po kroku kluczowe etapy przygotowania projektu planowanego do realizacji w formule PPP (od pomysłu do wyboru partnera prywatnego). Dokument ma wskazać istotne punkty tego procesu oraz najlepsze praktyki w tym zakresie. Rozpoczęliśmy także działania mające na celu przygotowanie dokumentu określającego kierunki działań Rządu na rzecz stosowania i upowszechniania partnerstwa publiczno-prywatnego w latach 2014-2020. Tego typu dokument strategiczny może mieć bardzo istotne znaczenie dla stymulacji decyzji o PPP nie tylko gmin, ale i władzy publicznej szczebla krajowego.

W dalszym ciągu będziemy promować PPP poprzez m.in. rozwój portalu internetowego pn. „Baza Projektów Partnerstwa Publiczno Prywatnego” (www.bazapp.gov.pl), a także kontynuację dotychczasowych działań takich jak np. organizacja konferencji, warsztatów czy szkoleń, promocję na podstronie internetowej Ministerstwa.

M.K.: Pani Minister, od pewnego czasu daje się zauważyć aktywność Kancelarii Prezydenta w promocji PPP. To nie tylko wzmianki w oficjalnych dokumentach programowych. Zorganizowała Pani seminarium pt. „Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji rodzinnej polityki mieszkaniowej”.

Irena Wóycicka: Dotarliśmy do tego w trakcie prac kancelarii nad problematyką polityki rodzinnej i stworzeniem takiego programu prezydenta, który stworzy przesłanki do stałego wzrostu dzietności czy też zmniejszy dynamikę negatywnych procesów demograficznych, przed

którymi stoimy. I całe to myślenie oparte jest na takim zdefiniowaniu luki pomiędzy liczbą faktyczną urodzonych dzieci, a liczbą preferowaną dzieci przy założeniu, że część tej luki można zmniejszyć poprzez uruchomienie odpowiednich polityk publicznych. Zdefiniowaliśmy bariery związane z podejmowaniem decyzji o dzietności. Jedną z barier okazało się posiadanie mieszkania. Z badań, które były przeprowadzone, wynika, że o ile pierwsze dziecko obecnie prace nad zmianą jej dotychczasowych przepisów, co może dać nowy impuls dla inwestycji PPP. Proponowane przez nas zmiany dotyczą:

Jedną ze ścieżek jest tworzenie takich mieszkań w oparciu o formułę PPP – nie jako wyłączonej drogi, ale jako jedną z istotnych ścieżek. Fundusze unijne nie finansują budownictwa mieszkaniowego, poza tą częścią, która dotyczy rewitalizacji. Środki budżetowe są ograniczone. PPP pozwala natomiast na wykorzystanie w tym celu kapitału prywatnego.

Jak się wydaje, zainteresowanie tą ideą samorządów jest potencjalnie duże. Przy realizacji naszego programu rodzinnego bardzo intensywnie pracujemy z samorządami różnego szczebla, zwłaszcza jeśli chodzi o usługi żłobkowe i przedszkolne, popularyzując karty dużych rodzin i tak dalej. Mamy bardzo dobre doświadczenia z tej współpracy. Znam wiele samorządów, które – i to na poziomie nie tylko lokalnym – artykułują świadomie potrzebę wprowadzenia polityki rodzinnej z punktu widzenia pewnej konkurencyjności ich miejscowości, czyli zatrzymania, ściągnięcia młodych ludzi, którzy będą pracować, płacić podatki. Warunkiem ściągnięcia lub zatrzymania jest stworzenie dobrych warunków funkcjonowania rodzin. Spotkałam się z co najmniej kilkoma samorządami, które artykułowały, że jednym z głównych problemów był brak środków na budowę mieszkań o funkcji komunalnej. Właśnie o takim czynniku dostępnym dla mieszkańców. Bardzo się cieszę, że udało się nam w Kancelarii dogadać z Ministerstwem Finansów co do rozwiązań, które jak rozumiem, pani minister ma już w swoim projekcie nowelizacji. I deklaruje dalszą współpracę.

I.A.-K.: Z radością.

I.W.: Na zorganizowanym przez nas seminarium byli obecni przedstawiciele samorządów, np. pani prezydent Siedlec, która budowała parę budynków komunalnych w oparciu o takie połowiczne PPP. Powiedziała, że gdyby te rozwiązania miała wtedy, kiedy wprowadzała swój pomysł, to byłoby jej znacznie lżej i byłaby znacznie bardziej odważna. Wiem też, że np. władze miasta Krakowa zrezygnowały z przeprowadzenia takiego projektu; anulowały rozpoczęty już przetarg, a jedną z przyczyn była właśnie niejasność co do możliwości zaliczenia wypałat wynagrodzenia do wydatków majątkowych.

Wykorzystanie PPP do budowy mieszkań na wynajem to nie tylko potrzeba polityki prorodzinnej. To także kwestia odblokowania mobilności ludności, wzmocnienia procesów dostosowawczych na rynku pracy. Tak więc bardzo się cieszę, pani minister, że to w dobrych rękach jest ta ustawa i bardzo liczę, że szybko będziemy mogli pochwalić się sukcesem.

M.K.: Dużo mówiono tu o potrzebach i możliwościach samorządów terytorialnych. Oddajmy zatem głos pani skarbnik Katowic. Jakie są doświadczenia Katowic w wykorzystywaniu PPP?

Danuta Kamińska: Ja jednak największą barierę upatruję w niestabilności przepisów prawa, wadliwości umów, niejednorodności interpretacji przepisów prawa i braku konsensusu wszystkich instytucji, od których powinniśmy oczekiwać wsparcia, między innymi urzędów skarbowych, RIO, ministerstw – finansów, infrastruktury czy gospodarki. Zdajecie sobie państwo sprawę, że nawet na szczeblu ministerialnym nie ma jednolitości co do niektórych pojęć – chociażby np. tego, czy umowa koncesji jest także umową o PPP. Nie ma w tym względzie jednolitego sformułowania. Najwięcej problemów interpretacyjnych budzi zagadnienie kwalifikowania (lub nie) umów PPP czy koncesji do długu. Eurostat jednoznacznie precyzuje, że powinniśmy analizować konkretne ryzyka. Eurostat mówi także o aktywach. Jeżeli aktywa PPP czy koncesji są w bilansie podmiotu publicznego, to jest to dług, a jeżeli nie, to jest to poza bilansem. W praktyce to nie jest takie proste. Interpretacje prawne konkretnych rozwiązań (choćby w zakresie VAT-u) są nie tylko odmienne, ale i sprzeczne. Inne z urzędów skarbowych, inne z RIO. Brak jest adekwatnych dla formuły PPP standardów w rachunkowości. Bardzo nam to utrudnia realizację umów.

Teraz, od 2014 roku, mamy już istotne zmiany w liczeniu zadłużenia gmin. Już nie wielkość długu jest elementem kluczowym, tylko zdolność kredytowa, będąca ściśle zależną od wielkości wydatków bieżących i dochodów bieżących. Dlatego też tak istotna dla nas jest proponowana nowelizacja w zakresie zaliczania wynagrodzenia partnera prywatnego do – odpowiednio – wydatków bieżących i majątkowych. Bardzo się z niej cieszymy. Powinno to znakomicie poprawić sytuację i motywować do realizacji projektów z opłatą za dostępność.

Inny problem, z którym się borykamy, i to bardzo istotny: wybór partnera prywatnego. Jesteśmy drugą ustawą już straszeni, że jeżeli wybór dokonamy w innym trybie, niż to faktycznie wynika z podziału ryzyka, odpowiadamy za to w trybie dyscypliny finansów publicznych. Albo kwestia dotacji. Dla dobra projektu konieczne jest jej udzielenie. Ale ustawa o finansach publicznych nam na to nie pozwala. Nasze najlepsze kancelarie, którymi się posługujemy, mają problem z identyfikowaniem problemów, które wychodzą w czasie negocjacji.

I.A.K.: Kwestię dotacji pozytywnie rozwiązuje przygotowywana nowelizacja ustawy o PPP.

D.K.: Bardzo się cieszę. Nie rozumiem jednak np., dlaczego prawo zezwala, by partner w negocjacjach reprezentował spółkę wydmuszkę o wartości 5 tys. kapitału i to ona ma realizować inwestycję rzędu 200 mln zł. Marzy mi się np., żeby jak to jest w innych krajach, gdzie to PPP się rozwija, do stołu negocjacyjnego przychodzili partner prywatny, publiczny, instytucja finansująca i wspólnie podpisywali umowę o PPP. A jeśli to wynika z negocjacji, razem tworzą spółkę i wspólnie realizują przedsięwzięcie. Obecnie nie jest to możliwe. Bo niejednokrotnie partnerowi prywatnemu zależy na tym, żeby ominąć zamówienia publiczne i zrealizować samą inwestycję, a potem już niech się partner publiczny martwi. A realizując jakąś inwestycję w trybie zamówień publicznych, powinna istnieć możliwość, by partner prywatny mógł polegać na zdolności finansowej innej osoby czy innego podmiotu. Gdyby były określone standardy postępowania – tak jak pani prezes wspominała, że praktyki nie miałyby miejsca.

I.A.K.: I znowu muszę wtrącić, że przygotowywana przez MG nowelizacja pozwala na wnioskowane przez panią rozwiązanie.

D.K.: To następna dobra wiadomość. Myślę, że jeszcze trochę czasu minie, zanim wszyscy także mentalnie zrozumieją, co to jest PPP, co to jest koncesja. Bo teraz nie wiem, jakie państwo macie doświadczenia, ale ja mam doświadczenia trochę smutne, że partnerzy prywatni – przepraszam partnera, który jest tutaj obecny, pana z SITA, ale dzielę się swoim doświadczeniem; a ono

pokazuje, że partner prywatny tak na dobrą sprawę nie bardzo chce angażować swój kapitał. Chce przede wszystkim po prostu przyjść, zarobić i jak najszybciej pozbyć się odpowiedzialności.

Andrzej Ziolo: Muszę się odnieść do wypowiedzi pani skarbnik. Przystępując do przetargu, mieliśmy bardzo dobre pojęcie o PPP; doskonale zdawaliśmy sobie sprawę, że to kontrakt na wiele lat i wymagający od nas znaczących nakładów finansowych. Wiedzieliśmy, z czym to się je. Podczas negocjacji cały czas to my, a nie podmiot publiczny podkreślaliśmy słowo: partnerstwo. Z biegiem czasu widać było ewolucję stron. Dopiero ostatnie negocjacje były rzeczywiście negocjacjami partnerskimi. Przy partnerstwie istotna jest kwestia podziału ryzyka. Od początku projekt zakładał, że partner prywatny będzie finansował całą inwestycję, którą następnie będzie zarządzać. Nie było zatem tego problemu, o którym pani mówiła, czyli kwestii związanej z finansowaniem czy gwarancjami, ponieważ ryzyko finansowe inwestycji, było i jest po stronie partnera prywatnego.

Ważną rolę w negocjacjach odegrali doradcy – po jednej i drugiej stronie. Ułatwili nam zrozumienie potrzeb i ograniczeń Miasta, w tym tych wynikających z istniejących regulacji prawnych. Podobną rolę odegrali doradcy Miasta – tłumaczyli obiektywne uwarunkowania partnera prywatnego.

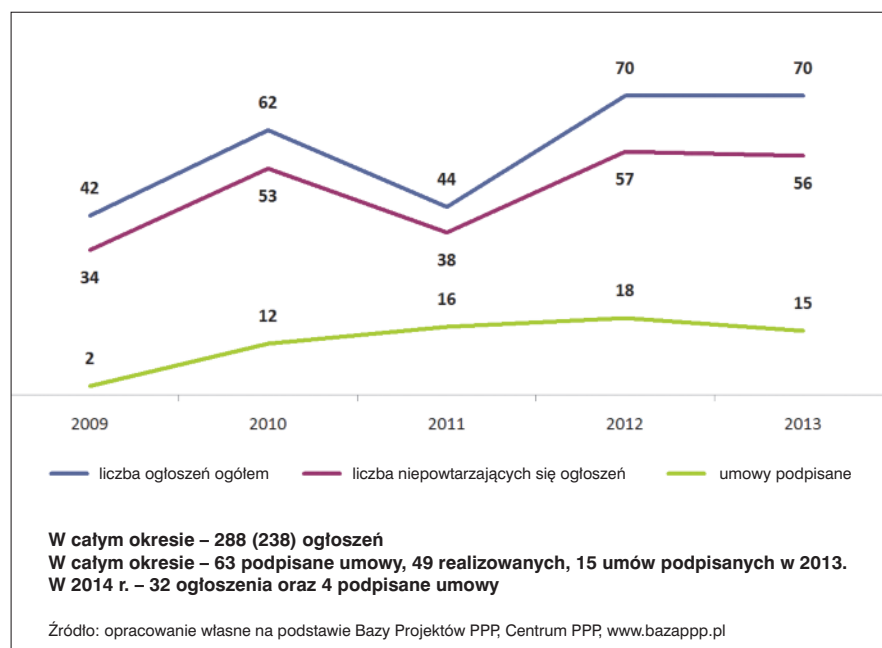
Newralgiczną kwestią przetargu, który wygraliśmy (spalarni w Poznaniu – wartość projektu 725 mln zł), było finansowanie. Na pięciu oferentów zakwalifikowanych tylko dwóch złożyło oferty. Podstawowym warunkiem było złożenie gwarancji finansowych. Okazuje się, że nie jest to takie proste – wszyscy kredytodawcy projektu oczekują tzw. bankowości, czyli zabezpieczenia tego, że pieniądze, które będą wykładali, zostaną zwrócone. W związku z tym opłata za dostępność, która jest gwarancją zwrotu, jest podstawą negocjacji. Jak się okazało, był duży problem ze zrozumieniem tego tematu. Poza tym przy takiej budowie projektu, jaki został zrealizowany w Poznaniu, trudno im było zrozumieć, że my nie próbujemy coś zrobić nie tak, że niczego nie kombinujemy, że po zbudowaniu nie uciekniemy. Nie. My podpisaliśmy umowę PPP, podpisaliśmy umowę z bankami i budujemy to dla siebie. Czyli nie jesteśmy zainteresowani na etapie budowy zrobieniem czegoś, co będzie nam się potem odbijało czkawką przez kolejne 25 lat eksploatacji. I że składamy ofertę, może od strony technologicznej nie najtańszą, natomiast ofertę optymalną w całym okresie życia spalarni. I to jest również kwestia budowania przetargów. Aby cena nie była podstawowym kryterium wyboru. Może być głównym kryterium, ale nie jedynym kryterium wyboru oferty. Dobre przygotowanie przetargu i prawidłowe jego przeprowadzenie dają gwarancję skutecznej jego realizacji.

Jeszcze raz wracam do doradców. Według mnie doradcy w projekcie poznańskim odegrali bardzo istotną rolę. Tym bardziej że niezależnie od trudności związanej ze stosowaniem formuły PPP skalę komplikacji powiększał fakt, iż jest to projekt hybrydowy – korzystający ze środków unijnych. Dużo państwo mówiliście o finansowaniu ze środków Unii Europejskiej. Ze strony partnera prywatnego środki unijne nie są czynnikiem koniecznym do tego, żeby projekt w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mógł być zrealizowany. Oczywiście, od strony partnera publicznego ma to znaczenie, ponieważ zmniejsza to późniejsze koszty jego funkcjonowania, a więc i opłaty obywateli korzystających z jego usług i infrastruktury. I chodzi o to, by znaleźć właśnie ten złoty środek.

M.K.: Wiemy na pewno choćby po kontroli NIK, że można z tych projektów zrobić pewne benchmarki. Powiedzieć: proszę bardzo, to są pewne standardy, które myślimy zweryfikowali. Spotkajmy obie strony, niech opowiedzą o własnych doświadczeniach, poznają swoje uwarunkowania, wypracują wspólny język.

Zatrzymajmy się przy problemie finansowania. Mnie też się wydaje, że jak projekty są dobre i partner wyrigodny, to finansowanie jest zawsze. Więc podejrzewam, że mimo iż przedsięwzięcie w przypadku SITY i Poznania ma olbrzymie pieniądze, to z finansowaniem nie było problemów. Więc jak to jest? BGK jest jednym z kredytodawców tego projektu.

Robert Kasprzak: Projekt, który mamy przyjemność finansować, który jest realizowany przez SITY wspólnie



z miastem Poznań jest dobrym i względnie łatwym do sfinansowania przykładem. Co prawda, był to pierwszy tego typu projekt, wymagał więc wypracowania odpowiednich standardów postępowania. To było duże wyzwanie, dlatego prace nad nim trwały długo; około dwóch lat. Projekt jest duży wartościowo, ciekawy, przynoszący stabilne w długim okresie przychody, dlatego też banki, które uczestniczą w projekcie (są trzy banki), chętnie alokowały duże zasoby sił i czasu. I to jest jeden z kluczowych problemów związanych z pozytywnym finansowaniem – brakiem takich dużych projektów. Procedujemy obecnie ok. 10 projektów, większość z nich jest mała. BGK, z tytułu misji banku państwowego, ma poczucie misji – stąd będziemy angażować się i w mniejsze projekty. Dla znaczących instytucji finansowych jest to jednak mało opłacalne; interesują ich projekty powyżej 100 mln zł. Takich projektów przygotowuje się bardzo mało. Oczywiście, teoretycznie mniejsze banki mogłyby obsługiwać mniejsze projekty, jednak w mniejszych bankach z reguły brak jest wyspecjalizowanych zespołów, które mogłyby się tym profesjonalnie zająć.

Nowe obszary PPP to akademiki i parkingi. Ale to wciąż nie są znaczące projekty. Brak jest dużych projektów, realizowanych przez władzę publiczną szczebla krajowego. Mogłoby być jednym z kół napędowych rozwoju PPP. W Europie Zachodniej, jeżeli mamy do czynienia z dużymi projektami drogowymi, infrastrukturalnymi, to oczywiście więcej jest chętnych do finansowania tego typu przedsięwzięć. To, co wydaje mi się istotnie wpływa na niską skłonność do finansowania projektów PPP w Polsce, to brak akceptowanych przez władzę publiczną standardów postępowania – o czym już kilka razy tu mówiono. Brak jest też standardów umów finansowania PPP. Realizowanych projektów jest niewiele, nie mamy wypracowanych schematów, które mogłyby być powielane, no i to jest na pewno rola instytucji finansowych. My bardzo chętnie w ramach tych prac, które prowadzimy, postaramy się wypracować pewne schematy. Oczywiście schemat, o którym mówimy w przypadku SITY, da się zastosować na pewno do wielu spalarni, pod warunkiem oczywiście, że strona publiczna będzie chciała. Już mamy przykłady, że np. projekt spalarni w Łodzi nie dochodzi do skutku wcale nie z powodu ograniczenia możliwości wyboru sposobu finansowania. Dyskusje trwają długo, a te gotowe wzorce jakoś nie do końca są przyjmowane jako wartość powielania.

M.K.: Przez którą stronę?

R.K.: Przez stronę publiczną. Natomiast my na siebie rzeczywiście bierzemy gotowość opracowania standardów dokumentacji, co może pomóc innym instytucjom finansowym.

Kończąc – padło tutaj wiele diagnoz dotyczących wyboru fachowego doradcy. Oczywiście jest potrzeba organizacji publicznego centrum kompetencji – to jest coś, co byśmy też bardzo chętnie wspierali, uważamy, że to jest bardzo dobre rozwiązanie.

M.K.: Powiedział Pan, że duże projekty są dużo lepsze, gdyż koszty stałe przygotowania są i w małych, i większych projektach bardzo duże; a w związku z tym w relacji do wartości całego projektu opłaca się robić te większe. A jednocześnie pragnę przypomnieć, że w raporcie NIK jest wyraźnie powiedziane, że wszystkie duże projekty są bardzo dobre; natomiast jeśli NIK miał zastrzeżenia, to właśnie do tych małych projektów.

K.K.: Do małych niekorzystających z fachowej pomocy.

M.K.: Ale jak doprowadzić do sytuacji, w której finansowane będą także mniejsze projekty?

I.H.: Można oczywiście płakać nad specyfiką rynku polskiego, nad jego słabymi stronami, ale też można spróbować je wykorzystać. Właśnie jako atut. Rzeczywiście mamy przede wszystkim małe projekty i trudno by było inaczej, jeśli w zasadzie wszystkie realizowane to projekty JST, z natury rzeczy ich domena działania kreuje projekty mniejsze. Przerzamy się aż tak tym martwić i zastanawiamy się, co trzeba zrobić także w sferze finansowania, by tych małych było coraz więcej. Jest oczywiście, że BGK powinno robić to, co robi, a nawet więcej niż do tej pory, ale mamy też dobrze rozwiniętą sieć banków spółdzielczych. Należałoby w moim

przekonaniu zrobić szkolenia tych banków i zachęcić je do finansowania projektów PPP. Tym bardziej że to dla nich naprawdę dobry interes. To są małe projekty po kilka milionów złotych. To jest absolutnie na ich rozmiar. One pozyskują stabilne źródło przychodów, a JST – finansowanie swoich zazwyczaj niewielkich projektów. Jeszcze kilka słów o środkach unijnych. Nie do końca zgadzam się ze stwierdzeniem, że PPP dlatego się w Polsce rozwija bardzo powoli, gdyż dostęp do środków unijnych osłabia motywację do realizacji projektów w tej formule. Zapominamy o tym, że jest wiele dziedzin usług publicznych, które niekwalifikowane do finansowania ze środków unijnych, po prostu nie mają takiej możliwości. O jednej mówiła pani minister Wóycicka, czyli mieszkalnictwo o funkcji komunalnej. Ale mamy szpitale. Ich budowa czy remont nie jest finansowana ze środków unijnych, tylko ich wyposażenie.

Dalej więziennictwo. Za czasów pana ministra zaczęły się prace przygotowawcze do realizacji projektów PPP w sektorze więziennictwa.

K.K.: Rozpoczęto prace koncepcyjne, był nawet pełnomocnik, analizy zostały rozpoczęte, osiągnęliśmy doświadczenia z Wielkiej Brytanii, ale później niestety...

I.H.: Ponoć ponownie wraca się teraz do tego tematu. Płacimy miliony odszkodowań już zasądzonych kar, za niedotrzymanie unijnych norm osadzenia. I jeszcze jedno. Bezpieczeństwo publiczne, strategiczny transport lotniczy (w tym i samoloty dla VIP), zbrojenia, a my ciągle dyskutujemy 1,95%, 2%. To są ogromne kwoty wydatków.

M.K.: 800 mln, tj. 0,5 pkt proc., które zadeklarował pan prezydent.

I.H.: Znaczną liczbą krajów robi to za pomocą PPP, używając do tego kapitału prywatnego.

I.W.: A jak jest z eksploatacją więzień?

I.H.: Prywatny buduje i eksploatuje. Zazwyczaj służba więzienna to pracownicy publiczni, tak zresztą jak i w szpitalach personel medyczny.

K.K.: Ja tylko jednym zdaniem. Jeszcze bym zachęcał organizatorów do rozszerzenia osób uczestniczących w takiej debacie. I mówię konkretnie o partnerze mi bliskim z mojej dziedziny. Bardzo bym chciał, żeby jeszcze w tych rozmowach uczestniczyli przedstawiciele RIO. Bo NIK nie bada działalności samorządu z punktu widzenia celowości i mogłaby się zdarzyć na przykład sytuacja, że Najwyższa Izba Kontroli powie: absolutnie wszystko legalnie, prawidłowo wydane, a kontrolując tę samą inwestycję, RIO by powiedziała hola, hola, ale nie celowe. Mówię to po to, by zapewnić komfort tym, którzy podejmują decyzje. Czyli przedstawicielom jednostek samorządu terytorialnego. Żeby RIO też znały specyfikę, istotę tego zagadnienia i przez to, żeby w związku z tym były bardziej otwarte.

I.H.: Ministerstwo Gospodarki robiło szkolenia dla wszystkich izb, ale trzeba je powtórzyć, bo to było 2 lata temu.

D.K.: Z mojego punktu widzenia bezwzględnie należy ujednolicić pojęcia w partnerstwie publiczno-prywatnym, koncesji, ustawie o finansach publicznych i innych ustawach, które tego dotyczą. Moim zdaniem powinna być zaimplementowana decyzja Eurostatu do krajowego porządku prawnego, żeby nie było wątpliwości w zakresie ryzyka. Dalej uważam, iż niezbędne są standardy w postępowaniu i standardy w rachunkowości. Jeżeli tego nie będziemy odpowiednio do specyfiki PPP księgować, zapisywać aktywa, zobowiązania itd., to będziemy mieli bardzo duże problemy. Potrzebna jest metodologia analizy ryzyka i wyceny – może jako wytyczne do przygotowywanego rozporządzenia, bo z tym mają naprawdę problemy także i partnerzy prywatni. Dalej marzyłoby mi się, żeby były publikowane wskaźniki stopy zwrotu z inwestycji w danej branży. Konieczna jest edukacja pracowników administracji, przede wszystkim RIO-a i urzędów skarbowych. Nie wiem, może sposobem na rozwiązanie tych wszystkich problemów powinien być wprowadzony program rządowy rozwoju PPP. I być może to publiczne centrum kompetencji – bez tego to będziemy się jeszcze długo borykać ze zmianą uwarunkowań i mentalności.

