

Polskie PPP potrzebuje realnego wsparcia państwa

Konferencja „PPP - rzeczywistość czy fikcja?”, 29 listopada 2012 roku

29 listopada 2012 roku w siedzibie Władz Miasta Krakowa, dawnym Pałacu rodziny Wielopolskich w Krakowie odbyła się międzynarodowa konferencja pod prowokującym tytułem: „PPP – rzeczywistość czy fikcja?”. Konferencja stanowiła podsumowanie projektu „PPP nowe perspektywy” realizowanego przez miejską jednostkę samorządową – Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie. Projekt skorzystał ze współfinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013. Ponad stu delegatów z całego kraju oraz z zagranicy zjechało do Krakowa, aby wziąć udział w prezentacjach i debacie, które wypełniły cały dzień. Dla podkreślenia szczególnego charakteru konferencji wybrano prestiżową, stosowną do rangi wydarzenia oprawę - Salę obrad Rady Miasta Krakowa.

Konferencję otworzył Pan Tadeusz Trzmiel, Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Infrastruktury i Inwestycji, witając organizatorów konferencji: Zarząd Infrastruktury Sportowej w Krakowie, Francuską Izbę Przemysłowo-Handlową w Polsce i Brytyjsko-Polską Izbę Handlową z siedzibą w Londynie oraz gości z Francji, Wielkiej Brytanii i Luksemburga.

Zagranicznych gości reprezentowali, Wicekonsul Republiki Francji w Krakowie Pan Alain Schneider, Dyrektor Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej w Małopolsce Pani Agnieszka Libura (także w imieniu Konsulatu Honorowego Wielkiej Brytanii w Krakowie) oraz Wicedyrektor Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce Pani Joanna Jaroch. Wiceprezydent powitał gości, wśród których znaleźli się pracownicy samorządów, pracownicy administracji rządowej, organizacji pozarządowych, inwestorzy i doradcy.

Prezydent zaznaczył, że celem projektu było zorganizowanie i wdrożenie krajowego i międzynarodowego wsparcia dla projektów partnerstwa publiczno-prywatnego organizowanych przez Miasto Kraków. Dzięki wsparciu udzielonego przez Małopolski Regionalny Program Operacyjny zrealizowano główny cel projektu, który Wiceprezydent przedstawił jako poprawę atrakcyjności inwestycyjnej i konkurencyjności Małopolski i Krakowa w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego. Poprzez utworzenie międzynarodowej sieci współpracy, służącej wymianie dobrych praktyk i doświadczeń, Miasto Kraków i samorzady Małopolski otrzymały nowe możliwości realizacji zadań własnych we współpracy z przedsiębiorcami.

Tadeusz Trzmiel podkreślił wielowiekowe tradycje krzewienia wiedzy i wspierania kultury jakimi może poszczycić się Kraków, Królewska Stolica Polski oraz odniósł się do obecnego potencjału Miasta liczącego 200 tysięcy studentów i 23 wyższe uczelnie. Idee i nowoczesne instrumenty rozwoju gospodarczego trafiły na odpowiedni grunt, czego dowodem są liczne projekty w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane przez Miasto. Prezydent wymienił najważniejsze zrealizowane oraz będące w trakcie realizacji projekty i życząc uczestnikom konferencji wymiany cennych doświadczeń udzielił głosu moderatorowi.

Moderator konferencji, Pan Bartosz Korbus – Przedstawiciel Instytutu PPP podziękował Panu Prezydentowi za odwagę, konsekwencję i determinację w działaniu. W swojej wypowiedzi podkreślił doniosłą rolę Krakowa w rozwoju PPP w Polsce oraz zaangażowanie urzędników GMK w przygotowywanie i realizację projektów w Krakowie.

Następnie w imieniu Lidera projektu głos zabrała Pani Urszula Filipowicz, Z-ca Dyrektora ds. Infrastruktury i Imprez Sportowych w Zarządzie Infrastruktury Sportowej w Krakowie (ZIS), która pokrótce przedstawiła historię projektu. Podkreśliła znaczenie stworzenia międzynarodowej sieci, w ramach której nastąpił transfer wiedzy, co w okresie 2 lat trwania projektu pozwoliło pracownikom Gminy Miejskiej Kraków zyskać znaczne kompetencje. Pani Filipowicz zadała kilka istotnych pytań odnoszących się do stanu PPP w Polsce, które sprowokowały odbywającą się później debatę do podjęcia oceny, czy PPP w Polsce to rzeczywistość, czy fikcja.

Informacje na temat projektu uzupełnił Pan Przemysław Chwał, Kierownik Działu Pozyskiwania Funduszy ZIS, odpowiedzialnego za realizację projektu. W swej prezentacji opisał role partnerów zagranicznych oraz wymienił najważniejsze komponenty projektu: edukacyjny, promocyjny oraz analityczno-konsultacyjny. W jego ocenie projekt przyczynił się do stworzenia platformy współpracy oraz portalu dla inwestorów (ppp4krakow.pl), gdzie umieszczane są aktualne zagadnienia dotyczące PPP i zadań inwestycyjnych Krakowa. Podkreślił, że jest to pierwszy w Polsce samorządowy serwis internetowy, poświęcony w całości tematyce PPP. Dzięki projektowi powstały także analizy wstępne wykonalności inwestycji sportowych planowanych przez ZIS do realizacji w trybie PPP oraz pojawiły się publikacje oraz materiały promocyjne na temat inwestycji w Małopolsce.

W swoich krótkich wystąpieniach o związkach z Polską, z Krakowem i o swojej pracy w ramach projektu powiedziały kolejno Pani Joanna Jaroch, Wicedyrektor Francuskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Polsce oraz Pani Agnieszka Libura, Dyrektor Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej w Małopolsce.

Po krótkim wprowadzeniu moderatora głos zabrała Pani Janina Pokrywa, Z-ca Dyrektora Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Krakowa. W swojej prezentacji wskazała jak trudno jest realizować takie projekty po raz pierwszy, jak istotna jest praca w zespole i jaka jest rola lidera zespołu, który zakończył już postępowania i prowadzi obecnie kilka projektów. Prelegentka wymieniła i szczegółowo opisała i wybrane inwestycje Gminy Miejskiej Kraków zrealizowane w zakresie umów koncesji i w formule PPP. Rozpoczęła od omówienia najważniejszego obecnie projektu realizowanego w formule PPP w Krakowie, a mianowicie budowy domów komunalnych, gdzie przewiduje się powstanie 300 nowych lokali mieszkalnych. Projekt rozpoczął się ponad 2 lata temu i jest w fazie zaawansowanych negocjacji z przedsiębiorcami. Zdaniem Pani Pokrywy jest to najtrudniejsze z obecnie realizowanych przedsięwzięć, które stanowi wprowadzenie w czyn wiedzy pozyskanej w trakcie realizacji projektów koncesyjnych, które dały szansę na wdrożenie projektu w trudniejszej od koncesji formule PPP. Kraków zamierza również wybudować budynek użyteczności publicznej o funkcji biurowej z dwukondygnacyjnym garażem podziemnym i jedną kondygnacją magazynu podziemnego, z wjazdami z ul. Centralnej i ul. Kamionka oraz infrastrukturą techniczną, tzw. Centrum Obsługi Inwestora. W planach Miasta są także inne projekty takie jak

archiwum miejskie, czy program budowy parkingów miejskich, z których pierwszy został oddany do eksploatacji w 2009 roku i stanowi pierwszą w skali kraju koncesję na roboty budowlane. Wybudowany pod Placem na Groblach dwukondygnacyjny parking podziemny na 600 miejsc postojowych, zlokalizowano w bezpośrednim sąsiedztwie Wawelu. W ramach przedsięwzięcia parking „przykryto” boiskiem piłkarskim dla Międzyszkolnego Ośrodka Sportowego, co stanowi istotny akcent społeczny tego komercyjnego w swej naturze przedsięwzięcia. Parking zbudowany został w trybie koncesji, gdzie wynagrodzeniem dla wykonawcy jest stosunkowo długi (70 lat) okres eksploatacji, dzięki czemu Miasto nie dopłaca do inwestycji. Projekt zrealizowano w szybkim tempie 1095 dni. Pani Janina Pokrywa wskazała na mapie Krakowa 9 planowanych lokalizacji dla budowy parkingów w ramach omawianego programu. Przedstawiła również bardzo interesujący projekt pod nazwą „Modernizacja przejścia podziemnego przy Dworcu Głównym”, w którym przedsiębiorcy i kupcy krakowscy wspólnymi siłami zorganizowali kapitał i przeprowadzili modernizację przejścia podziemnego, bez udziału finansowego Miasta, w zamian za stworzenie ram prawnych i możliwość korzystania z przestrzeni komercyjnej składającej się z 16 lokali, znajdujących się wewnątrz przejścia po jego bokach. Całe przejście podziemne zostało wyposażone we własne oświetlenie oraz system monitoringu wizyjnego. Obiekt jest w pełni dostosowany dla osób niepełnosprawnych i odpowiada obecnie wymaganym standardom w zakresie likwidowania barier architektonicznych. Umowa na użytkowanie została podpisana na 12 lat.

Kolejna ciekawa krakowska inicjatywa to zbiorczy punkt gromadzenia odpadów, pomyślany jako miejsce składowania odpadów wielkogabarytowych, sprzętu AGD, makulatury i innych niż typowe komunalne. „Lamusownia”, bo tak nazwano przedsięwzięcie, to nowoczesny obiekt gospodarki odpadami. Miejsce, w którym mieszkańcy Krakowa bezpłatnie, a małe przedsiębiorstwa za opłatą zgodną z cennikiem mogą pozbyć się niemal wszystkich posegregowanych odpadów. W obiekcie znajdują się osobne kontenery lub pojemniki dla każdego rodzaju odpadów. Kontenery po napełnieniu wywożone są do recyklingu. Janina Pokrywa określiła przedsięwzięcie jako inwestycję w lepsze życie w czystym Krakowie. W prezentacji przedstawiono również obecnie realizowany projekt budowy cmentarza w Podgórkach Tynieckich z budynkiem ceremonialnym i spopielnia zwłok.

Krakowskie projekty koncesyjne i PPP demonstrują innowacyjny charakter i wykorzystują inicjatywę sektora prywatnego dla potrzeb społeczności miejskiej. Pani Janina Pokrywa zakończyła prezentację apelem współpracy z zespołem miejskim, który jest gotowy do podjęcia nawet najtrudniejszych wyzwań.

Do osiągnięć Gminy Miejskiej Kraków odniósł się krótko Pan Bartosz Korbus – moderator konferencji komentując je jako „doświadczenie zdobywane w boju”. Czy to jest źle, że mamy około 30 umów do tej pory? Pan Korbus wskazał, że wiadomo jakie zmiany w prawie powinny zostać wprowadzone, aby ta liczba znacząco wzrosła. Wskazał, że potrzebna jest wola polityczna na poziomie centralnym, której brak obecnie, następnie podkreślił potrzebę modyfikacji zapisów w ustawie o finansach publicznych. Dyrektor Instytutu PPP jako nagłą wymienił potrzebę zabezpieczenia interesów instytucji finansujących, jak również poinformował zebranych o zaawansowanych pracach w Sejmie RP nad nowelizacją ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Czy polskie PPP rodzi się z biedy, czy możemy zrobić coś za pieniądze, których nie

mamy? Czy to, że wartość polskich projektów PPP wynosi jedynie 1,8% rynku PPP w krajach UE, jest uzasadnione? Te pytania zabrzmiały dobitnie w wystąpieniu Pana Korbusa. Kończąc przemowę odniósł się do doświadczenia francuskiego i brytyjskiego po czym zapowiedział wystąpienie gości francuskich: Pana Pierre Bordeaux Zastępcy Dyrektora Zarządzającego i Pani Elij Koo - Odpowiedzialnej za misję gospodarczą Francji w Polsce, z ramienia Instytutu Zarządzania Delegowanego IGD (Institut de la Gestion Déléguee) oraz Pana Jeana-Yves Gacona z rządowej Misji Wsparcia dla Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MAPPP (Mission d'appui aux partenariats public-privé). Prezentacja francuska składała się z trzech części.

Rozpoczęła się krótkim omówieniem Instytutu jako jednostki wspierającej rząd i zarządzającej projektami w imieniu samorządów. Instytut jest organizacją służby publicznej o charakterze niezależnej jednostki eksperckiej i reprezentuje zarówno interesy podmiotów prywatnych, jak również sektora publicznego. Instytut zajmuje się nad rozwojem prawodawstwa dla sektora PPP i koncesji we Francji zarówno na szczeblu koncepcyjnym jak i wykonawczym z włączeniem zagadnień prawa finansów publicznych. Instytut rozwinął szeroką współpracę z uczelniami kształcącymi służbę cywilną. Aby zrozumieć skalę na jaką gospodarka Francji korzysta z PPP prezydent przytoczył kilka wartych przypomnienia liczb, otóż zamówienia publiczne we Francji stanowią 15% PKB, czyli równowartość 300 miliardów euro, a aż 33% tej kwoty jest przeznaczane na realizację projektów w trybie PPP (głównie inwestycje związane z infrastrukturą).

Daje to wartość średnio 5-6 miliardów euro rocznie w ramach umów o partnerstwie i koncesji, z których znakomita większość jest gwarantowana przez państwo, czyli znajduje się na bilansie sektora finansów publicznych. Francja posiada rozbudowany system prawny, jednakże instytucja PPP została wprowadzona do niego rozporządzeniem w 2004 roku, a następnie znowelizowanym w roku 2008. Podobnie jak w Polsce, również we Francji samorzady realizują znakomitą większość projektów PPP – ponad 70% inwestycji publicznych, co przedstawia wartość 6 miliardów euro. Oprócz projektów samorządowych państwo wydaje prawie kolejne 3 miliardy euro na projekty PPP o skali krajowej. U podstawy obecnie prowadzonych inicjatyw jest plan ożywienia gospodarki z roku 2009, który ma na celu przyspieszenie realizacji projektów związanych z infrastrukturą w kontekście kryzysu finansowego oraz udzielenie gwarancji ze strony państwa, mających ułatwić zebranie funduszy na tego typu projekty. Struktura przedsięwzięć PPP we Francji jest inna niż w naszym kraju i na poziomie samorządowym prym wiodą inwestycje rewitalizacji miast związane z planowaniem miejskim oraz budowa i obsługa placówek edukacyjnych, natomiast na poziomie narodowym są to wielkie inwestycje w szybka kolej i drogi. Mówcy zwrócili uwagę na fakt, że wola polityczna francuskiego rządu i sprzyjanie rozwojowi technologii cyfrowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, a także organizacja Euro 2016 we Francji są bodźcem do realizacji projektów w ramach samorządów w tych sektorach. Jednakże nawet bogata Francja nie jest wolna od problemów, ograniczenia budżetowe zmuszają rząd francuski do przeprowadzenia cięć, aby w latach 2013-14 osiągnąć deficyt budżetowy na poziomie 3%. Europejskie dyrektywy efektywności energetycznej w zakresie dostarczania wody i warunków sanitarnych zobowiązują rząd francuski do niezwłocznego przeprowadzenia wymaganych inwestycji oraz prac renowacyjnych względem odpowiednich sieci infrastruktury. Przy obecnie ograniczonej dostępności finansowania ze strony banków jest to trudne zadanie. Z tego względu rząd przyjął nowe

rozwiązania takie, jak: dzielenie się projektami, powrót do finansowania projektów za pomocą obligacji, a także renegocjacja niektórych umów oraz powrót do wykonywania niektórych usług przez służby publiczne (zwłaszcza dostawy wody oraz transport).

W ramach drugiej części prezentacji objaśniona została struktura administracji państwowej i samorządowej wraz z obowiązkami i zadaniami. Istotna jest rola państwa w regulowaniu jakości usług publicznych, z tego względu istnieje definicja odpowiedniego wykonania usług publicznych, czyli ich realizacji i mierzenia za pomocą efektywności ekonomicznej, jakości usług lub skuteczności w zarządzaniu. Od kilku lat zarządzanie wydajnością, które jest uważane za niezbędny element dobrego zarządzania i odgrywa coraz większą rolę przy tworzeniu planów rozwoju lokalnych usług publicznych. W tym celu umowy zawierane z podmiotami, którym powierza się wykonanie określonych usług sektora publicznego doprowadziły do powstania środków kontroli prawnej: sprawozdań z działalności oraz rocznych sprawozdań finansowych wdrażanych przez wspólne komisje użytkowników i stowarzyszeń. Wskaźniki wydajności, rozwój metodologii, doradztwo i ocena projektów to tylko niektóre z form działalności Instytutu, wspierających rozwój PPP we Francji. W odróżnieniu od państwa polskiego, które wspiera PPP tylko w deklaracjach, państwo francuskie jest także finansowo zaangażowane w gwarantowanie, współfinansowanie i promowanie PPP na wszystkich szczeblach udzielając gwarancji do 80% wartości poszczególnych projektów.

W drugiej części prezentacji prelegenci omówili ponadto sposoby i rodzaje współpracy w relacji państwo i samorządy dla rozwoju projektów PPP poświęcając wiele uwagi instrumentom, które byłyby niesłychanie przydatne dla polskich samorządów, jak np. mechanizm określany jako fundusz kompensacyjny VAT (fr. FCTVA), umożliwiający samorządom lokalnym na odzyskanie większej części podatku VAT zapłaconego na rzecz państwa z tytułu dokonanych inwestycji, które stają się częścią „dziedzictwa wspólnoty”. W ramach umowy o kompensacji VAT określona kwota VAT podlega kompensacji w taki sam sposób, jak gdyby koszty na inwestycję zostały poniesione bezpośrednio przez samorząd.

Trzecia część prezentacji została poświęcona omówieniu nowych projektów PPP realizowanych we Francji, wśród których należy wspomnieć umowy na budowę dróg, gdzie kilka samorządów wspólnie występuje w roli podmiotu publicznego oraz wielki projekt oszczędności energii w obiektach publicznych prowadzony w Paryżu, którego celem jest redukcja zużycia energii o 75% do roku 2050 w porównaniu z rokiem 2004 na terytorium miasta, jak i w całym regionie Ile-De-France. Miasto Paryż wyznaczyło sobie cel: zaoszczędzić 30% energii i zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do 2020 roku poprzez przeprowadzenie remontu izolacji cieplnej w 600 szkołach. Na pytania uczestników konferencji odpowiadał Jean-Yves Gacon, Dyrektor ds. Projektów MAPPP. Prezentacja zawierała bardzo istotną myśl przewodnią: nie ma rozwoju PPP bez realnego wsparcia ze strony państwa.

Kolejnym mówcą był Michael Dembinski, reprezentujący Brytyjsko-Polską Izbę Handlową – BPCC. Pan Dembiński zaprezentował doświadczenia brytyjskie w realizacji projektów PPP. Swoje wystąpienie rozpoczął się krótkim rysem historycznym PPP w Wielkiej Brytanii, które funkcjonuje na rynku brytyjskim od 1992 r. Zrealizowano tam dotychczas 980 projektów w tej formule i zdecydowana większość z nich odniosła sukces. Obecnie około 11% projektów sektora usług

publicznych jest finansowanych przy wykorzystaniu PPP. Mówca wskazał kilka istotnych zagadnień, które odnoszą się bezpośrednio także do sceny PPP w Polsce, a mianowicie:

- wysoki koszt kapitału prywatnego;
- wpływ projektów PPP na zadłużenie sektora finansów publicznych z ważnym pytaniem o sens tworzenia projektów PPP, które są na bilansie sektora finansów publicznych (tutaj zarysowała się różnica w podejściu brytyjskim w stosunku do francuskiego).

Pan Dembiński wskazał, że zadłużenie Wielkiej Brytanii stanowi 67,9% PKB, a jeżeli uwzględnić dodatkowo zobowiązania wszystkich projektów PFI do 2049 r. to dodatkowo dług ten wzrośnie o 242 miliardów funtów, a więc całkowite zadłużenie kraju stanowić będzie 88,8% PKB. Wniosek, jaki wyciągnął mówca był jednoznaczny: silna gospodarka nie powinna obawiać się zadłużenia, ponieważ tylko w taki sposób można sfinansować aspiracje wyborców. Jednakże osiągnięciu tego celu musi towarzyszyć korzyść kosztowa (ang. *value for money*). Aby ją osiągnąć warto zainwestować więcej w wysoką jakość projektowanego obiektu, gdyż większa inwestycja w tzw. design oznacza często tańszy proces budowlany. Podobnie większe wydatki na projektowanie i budowę (materiały i technologię) owocują oszczędnością kosztów eksploatacji. Te istotne dla PPP uwarunkowania dotyczą projektów we wszystkich sektorach gospodarki, których przegląd nastąpił w trakcie prezentacji. Warto podkreślić, że głównymi dziedzinami, gdzie stosowane jest PPP w Wielkiej Brytanii są: na pierwszym miejscu ochrona zdrowia: 279 projektów (28%), następnie edukacja 230 projektów (23%) oraz z podobnym wynikiem budynki użyteczności publicznej 229 projektów (23%), a potem infrastruktura transportowa 68 projektów (7%), następnie mała liczbowo, ale znaczna w wartości grupa projektów drogowych i autostradowych w liczbie 29 projektów, a w końcu oświetlenie uliczne 20 projektów, infrastruktura kolejowa i pozostała szynowa 16 projektów, ochrona środowiska 58 projektów (6%) oraz na ostatnim miejscu sport i rekreacja: 13 projektów (1%), co stanowi jaskrawy kontrast w stosunku do struktury projektów w Polsce, gdzie sport i rekreacja są na miejscu pierwszym, a ochrona zdrowia na ostatnim. Następnie mówca poświęcił wiele uwagi przykładom konkretnych projektów koncesji i PPP, zrealizowanych na terenie Wielkiej Brytanii. W swoich analizach uwzględnił projekty z wielu różnych dziedzin nie pomijając projektów sektora penitencjarnego, autostradowych, opieki zdrowotnej, szkolnictwa i wielu innych. Nie ograniczył się wyłącznie do zilustrowania sukcesów na polu PPP, ale poświęcił także czas na pokazanie przykładów nieudanych PPP jak metro londyńskie, czy most na wyspie Skye. Michael Dembiński nie pominął zagadnień instytucjonalnych, podkreślając kluczową rolę brytyjskiej organizacji Local Partnerships, będącej wspólną inicjatywą rządową Infrastructure UK (HM Treasury) oraz związku samorządów (Local Government Association), które wszechstronnie wspiera sektor publiczny we wdrażaniu PPP poprzez udostępnianie standardowych umów, doradztwo samorządom i inne działania popularyzujące. Zdaniem mówcy powołanie podobnej instytucji, przyspieszyłoby rozwój PPP w Polsce.

W części prezentacji zatytułowanej „wnioski dla Polski”, Pan Dembinski stwierdził, że projekty w trybie PFI powinny być stosowane wyłącznie dla finansowania tych transakcji, wobec których dowiedziono, że ich wykorzystanie doprowadzi do uzyskania wyraźnie lepszych wartości za opłacaną cenę niż w przypadku jakichkolwiek innych form wdrożenia. W końcu mówca wskazał na

pożyteczne linki internetowe, jakie są obecnie dostępne dla osób zainteresowanych oraz zamykając wystąpienie powiedział kilka słów na temat roli Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej.

Prezentacja Michaela Dembińskiego nie wyczerpała tematu instrumentów wsparcia rządowego dla projektów PPP w Wielkiej Brytanii, które omówił Pan Owain Ellis, reprezentujący Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii (HM Treasury). W bardzo profesjonalny sposób opisał rolę instytucji centralnej w kształtowaniu i finansowaniu rynku PPP, co byłoby bardzo pouczające dla urzędników polskiego Ministerstwa Finansów, gdyby ta instytucja była reprezentowana na konferencji.

Pan Ellis określił główne cechy charakterystyczne dla PPP z naciskiem na czynnik ludzki oraz rolę przedsiębiorcy w tworzeniu wartości dodanej projektu. Jego zdaniem motywacja, aby zrealizować i dostarczyć projekt na czas i zgodnie z budżetem przy zapewnieniu, że całkowite koszty nie zostaną przekroczone i inwestycja zostanie zrealizowana w całości oraz że jej spłata jest zaprogramowana, a warunki płatności są zgodne z oczekiwaniami – to główne czynniki przewagi PPP nad klasycznym zamówieniem publicznym. Koszt uzależniony od wyniku, a nie zdeterminowany nakładami finansowymi, mówca określił jako „kapitał ryzyka”, który posiada „stałą cenę”. Bardzo interesującą częścią prezentacji było nawiązanie do sytuacji, w jakiej w Wielkiej Brytanii rozwinęło się PPP, co miało bezpośrednie odniesienie do sytuacji w Polsce. Stan infrastruktury Wielkiej Brytanii w latach 1990-tych był rezultatem niedofinansowania i poważnych zaległości w remontach. Tylko w sektorze oświaty zaległości w 1997 roku oszacowano na 7 miliardów GBP, a w służbie zdrowia ponad 3 miliardy GBP. Ta sytuacja przypomina rodzimą. W oparciu o raport Komisji Europejskiej o PPP Wielka Brytania do obecnej chwili kieruje się wskazaniem, że: „Głównym zadaniem PPP powinno być zwiększenie skuteczności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Partnerstwa te mogą jednak również przyjść z pomocą finansom publicznym, stanowiąc dodatkowe źródło kapitału”. Pan Ellis wskazał na niektóre inwestycje dokonane jako zamówienia publiczne ilustrując różnice pomiędzy zakładanym budżetem, a aktualnym kosztem. Przekroczenie kosztów bywało nawet 3-krotne – jak na przykład w wypadku szpitala Guy’s Hospital gdzie budżet wynosił 36 mln GBP, a aktualny koszt wyniósł 124 mln GBP. Rekordzistą w tej dziedzinie jest Parlament Szkocji, gdzie budżet został ustanowiony na poziomie 40 mln GBP, a wydano 431 mln GBP. Z przedstawionego przez Pana Ellisa wykresu można wywnioskować, że w latach obejmujących początki PPP w Wielkiej Brytanii zrealizowano o wiele mniej projektów niż w Polsce. Przykładowo w latach 1987-94 podpisano zaledwie 13 umów PPP/PFI, czyli w okresie 8 lat, podczas gdy w Polsce mamy podpisanych 27 umów w okresie 2009-2011, a więc 3 lat. W trakcie prezentacji zaprezentowane zostało interesujące porównanie zamówień w trybie PPP z konwencjonalnymi zamówieniami publicznymi wykonane przez Krajowe Biuro Audytu, z którego wynika, że realizacja zgodnie z harmonogramem i planowanym kosztem dotyczyła aż 85% projektów PPP, a w przypadku zamówień publicznych tylko 30% zostało zakończonych na czas, a zaledwie 45% zmieściło się w budżecie.

W swojej prezentacji Pan Ellis skonkludował, że determinantą sukcesu PPP jest przede wszystkim zaangażowanie polityczne rządu, następnie przejrzyste ramy prawne i jasna polityka rachunkowości z efektywnym wsparciem instytucjonalnym. Takie otoczenie kreuje potencjał zarówno dla sektora publicznego jak i przedsiębiorców. Na zakończenie prezentacji Pan Ellis opowiedział o reformie

PPP w Wielkiej Brytanii oraz o działaniach decentralizacyjnych odpowiadających potrzebom regionów.

Podsumowując, doświadczenia Francji i Wielkiej Brytanii można śmiało stwierdzić, że Polski rynek PPP jest pozbawiony wsparcia politycznego poza deklaratywnym, cierpi na niskiej jakości prawo i posiada wiele innych barier hamujących rozwój, co zostało dobitnie przekazane w dynamicznej prezentacji Pana Kacpra Kozłowskiego – z firmy Investment Support. Swe wystąpienie rozpoczął od własnej definicji pojęć PPP i koncesji oraz opisał oczekiwania i cechy dobrego projektu PPP. Nie zawahał się przed użyciem radykalnych sformułowań „PPP nie jest dla biednych ani bankrutów.” Wyjaśnił, że PPP nie jest tanie, ani „tańsze” natomiast musi być efektywniejsze. W czasach rynkowego kryzysu każdy kiepski biznes – zawali się dużo szybciej niż dobry biznes - skonkludował. Wśród oczekiwań stawianych dobrej transakcji PPP Pan Kozłowski wymienił, między innymi: efektywność kosztową, wysoką korzyść kosztową (*value for money*), dążenie do przejrzystej i prostej struktury, optymalizację programu inwestycyjnego podmiotu publicznego, wynagrodzenie umożliwiające partnerowi prywatnemu osiągnięcie zysku, możliwość budowy kapitału społecznego oraz szansę wzmocnienia, w długim horyzoncie czasowym, kompetencji zarządczych podmiotu publicznego. W kolejnych slajdach mówca przedstawił powody dla jakich w Polsce sięga się po PPP, takie, jak: trudności z pozyskaniem finansowania po stronie publicznej; ograniczone możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych; sytuacja polityczna i cykl wyborczy; wykorzystanie PPP jako „ostatniej deski ratunku”; swoista „moda na PPP”, czy zlecenie projektu przedsiębiorcy z powodu braku kompetencji w zakresie zarządzania dużymi projektami po stronie publicznej. Mówca użył interesujących sformułowań jak: „oddłużenie długu” czyli użycie PPP jako panaceum na obniżenie deficytu poprzez wypchnięcie długu w sposób administracyjny poza bilans. Dla kontrastu omówił następnie powody, dla których powinno się w kraju sięgać po rozwiązania PPP i wśród tych powodów wyliczył następujące: konieczność podniesienia efektywności w zarządzaniu własnymi aktywami, efektywność rozwiązań PPP i koncesji, lepszy współczynnik efektywności kosztowej, optymalizacja realizacji programu inwestycyjnego, uzupełnienie brakującego know-how po stronie publicznej, możliwość pozyskania dodatkowych środków, złożoność projektu, czy wreszcie powtarzalność projektu po stronie prywatnej i jej brak po stronie publicznej oraz troska o limitowanie zadłużenia w kontekście powyższych czynników. Wśród barier, ograniczających swobodę wykorzystywania rozwiązań PPP, Pan Kozłowski wymienił trzy obszary – nastawienie społeczne do inwestycji PPP postrzeganych w wielu środowiskach jako prywatyzacja; zachowawcze postawy wynikające ze słabego rozumienia koncepcji PPP; postrzeganie przedsiębiorców i firm jako „drobnych złodziejasków”; dopatrywanie się wyłącznie złych intencji przez opozycję polityczną; brak postrzegania przedsięwzięć jako strategicznych i rozpatrywanie ich tylko w kontekście bieżącej gry politycznej; wreszcie obawa przed NIK i prokuratorem a następnie nieadekwatne regulacje w obszarze finansów publicznych, gdzie brak jednoznacznych regulacji dotyczących zagadnień związanych z długiem publicznym; zamieszanie wywołane źle przygotowanymi rozporządzeniami Ministerstwa Finansów, określającymi sposób klasyfikacji instrumentów dłużnych i niejasne traktowanie zobowiązań z tytułu PPP. Data konferencji i prezentacji Pana Kozłowskiego zbiegła się przypadkowo ze zmianą ustawy o PPP dotyczącą zasad klasyfikacji projektów PPP. Otóż 30 listopada 2012 r. opublikowano Ustawę z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce, która ma na celu

poprawę warunków wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Zmienia ona m.in. Ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym. Zmiany dotyczą ujęcia w art. 18 ustawy o PPP decyzji Eurostatu nr 18/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. oraz zasad wynikających z „Podręcznika deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Implementacja ESA95” wydanego w marcu 2012 r. przez EUROSTAT (ang. „ESA95 Manual Deficit and Debt 2012 edition”). Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz. U. poz. 1342) wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. W ten sposób jeden z postulatów zgłoszonych przez Pana Kozłowskiego i nie tylko przez niego został wdrożony już nazajutrz po konferencji. Jednakże zdaniem mówcy wiele pozostaje do zrobienia, ponieważ analiza przepisów dotyczących zagadnień związanych z długiem publicznym nie pozwala w sposób pewny i niezawodny na przyjęcie konkretnych rozwiązań, które przełożyłyby się na budżet danej jednostki samorządu terytorialnego, co za tym idzie nie daje prostych, jednoznacznych i niekwestionowalnych rozwiązań, co do których inicjujący dany projekt organ jednostki samorządu terytorialnego miałby pewność, że nie zostaną w przyszłości podważone przez właściwe organy nadzoru – w zakresie sprawozdawczości statystycznej – GUS oraz Eurostat, a w zakresie rachunkowości finansowej – RIO oraz Ministerstwo Finansów”. Mówca wskazał kilka powodów, które komplikują stosowanie PPP w Polsce, oraz szczegółowo odniósł się do kwestii naliczania długu publicznego. Z punktu widzenia transakcji PPP szczególnie istotnego znaczenia od 2014 r. nabierze kategoria nadwyżki operacyjnej. Im mniejsza będzie taka nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach poprzedzających rok budżetowy, tym mniejszy będzie limit długu jednostki samorządu terytorialnego, a to z kolei negatywnie wpłynie na możliwości inwestowania. Z tego powodu o wpływie wydatków wynikających z umowy o PPP na limit zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego decydować będzie charakter. W związku z powyższym wydatki majątkowe wynikające z umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym będą dla limitu zadłużenia neutralne (np. inwestycje i zakup na inwestycje, zakup i objęcie akcji lub udziałów w spółce, wniesienie wkładu do spółek), natomiast wydatki bieżące wynikające z umowy o partnerstwie publiczno–prywatnym wpływać będą na limit zadłużenia (np. wynagrodzenie partnera prywatnego, również kiedy będzie on w formie opłaty za dostępność). Wśród innych przeszkód zidentyfikowanych przez prelegenta, można wymienić: brak dobrej znajomości przepisów dotyczących zamówień publicznych; brak zrozumienia faktu, że partner prywatny nie jest filantropem i musi wykazać zysk z przedsięwzięcia; brak zrozumienia idei projektów z opłatą za dostępność, wynikający z niezrozumienia sposobu kalkulowania korzyści kosztowej; brak wyliczania kosztów w całym cyklu życia projektu (np. drogi - liczy się tanie wybudowanie, ale już nikt nie szacuje kosztów utrzymania i napraw, jeśli ta droga powstaje w zamówieniu publicznym); nadmierne oczekiwania wobec partnerów prywatnych podyktowane oczekiwaniem pozyskania do przedsięwzięcia dużego, silnego podmiotu, aby obniżyć ryzyko bankructwa partnera prywatnego; brak poszukiwania i sięgania po dobre praktyki; niskie standardy zarządzania; brak kompetencji w tym obszarze; zbędnie zawiłe procedury wewnętrzne instytucji publicznych. W kontekście zidentyfikowanych barier Pan Kozłowski wymienił kilka istotnych oczekiwań podmiotów publicznych, wśród których znalazły się: dostarczenie gotowych rozwiązań, które można wdrażać na zasadzie „copy & paste”; ograniczenie konieczności sięgania po wykwalifikowany personel zewnętrzny i doradców; ograniczenie konieczności rzetelnego analizowania i porównania wielu opcji wdrożenia projektu przed ogłoszeniem postępowania; dostarczenie rozwiązań, które można implementować bez konieczności tłumaczenia się przed RIO

i NIK; gwarancja, że przyjęte rozwiązania i zawarte umowy o PPP, nie będą w przyszłości zaliczone na bilansie sektora finansów publicznych przez Eurostat; dostarczenie „certyfikatu poprawności” wykonanych prac i przyjętych rozwiązań. Prezentacja została zakończona wskazaniem pożytecznych źródeł informacji, portali i publikacji.

Wystąpienie Pana Roberta Kałuży, Dyrektora Departamentu Projektów Indywidualnych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego pt. „Platforma PPP jako narzędzie rozwoju regionalnego” otworzyły kwestie dotyczące tematyki dostępu do informacji na tematy koncesji i PPP, poczynwszy od misji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. W sferze rozwoju partnerstwa publiczno–prywatnego (zarówno w kraju jak i na poziomie wspólnotowym) misja ta jest przejawem realizacji zadania, którego treść i funkcje wpisują się w obszar prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Jako odpowiedzialny za realizację polityki rozwoju regionalnego w Polsce Minister Rozwoju Regionalnego jest inicjatorem działań, których celem jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju. Poprzez wspieranie PPP MRR przyczynia się do kreowania i stymulowania odpowiednich warunków dla realizacji transakcji sprawiając opiekę kuratorską nad kilkoma strategicznie ważnymi projektami. Pan Kałuża nadmienił, że potrzeba używania instrumentu partnerstwa wynika między innymi z konieczności realizacji celów, postawionych w treści takich dokumentów jak: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. MRR przypadła szczególnie trudna rola, która między innymi polega na upowszechnianiu mechanizmów i form PPP oraz wsparciu przedsięwzięć publiczno-prywatnych dofinansowanych ze środków UE, czyli tzw. projektów hybrydowych. PPP jako jedno z rozwiązań wspierających rozwój regionalny jest szeroko popularyzowane poprzez własny portal MRR utworzony w celu realizacji zadań własnych związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, Portal utworzono 26 stycznia 2011 r. i jest on medialnym narzędziem powołanej w tym samym czasie Platformy PPP, która powstała ona na podstawie Porozumienia, podpisanego przez ministrów, prezydentów miast, przewodniczących organizacji samorządowych oraz Banku Gospodarstwa Krajowego - BGK. W pracach platformy uczestniczy obecnie ponad 60 podmiotów publicznych. W ramach misji Platformy, którą jest wzmocnienie potencjału instytucji publicznych do dostarczania wysokiej jakości, efektywnych kosztowo usług publicznych oraz infrastruktury, Platforma realizuje cel publiczny jakim jest zwiększenie skuteczności i efektywności samorządów w realizacji projektów infrastrukturalnych dzięki partnerstwu publiczno-prywatnemu. Członkowie Platformy to instytucje publiczne. Pan Kałuża podkreślił konkretne działania platformy polegające na finansowaniu pomocy technicznej dla projektów strategicznych wyselekcjonowanych przez MRR, udzielaniu wsparcia organizacyjnego dla projektów, wśród których najważniejszym jest Budowa Spalarni Odpadów Komunalnych dla Miasta Poznania, której wartość szacowana jest na kwotę 1 mld zł, a jej przygotowanie to 3 lata prac, które mają zakończyć się wyborem partnera prywatnego w 2013 roku.

Projekt posiada swoisty certyfikat jakości wydany przez JASPERS tzw. Action Completion Note, na podstawie którego nastąpi pozyskanie decyzji KE. Projekt uzyskał wsparcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które było zaangażowane w pomoc techniczną poprzez ustanowienie zewnętrznego zespołu doradczego dla partnera publicznego w zakresie prawno-finansowo-inżynieryjnym. Mówca przedstawił strukturę Platformy koncentrując się nad instytucjami w Polsce i w Europie, z którymi Platforma współpracuje. Jej prace obejmują łącznie 6 szczegółowych kierunków, takich jak: kwestie

finansowe, opracowywanie propozycji zmian prawnych, szkolenia i promocja rozwiązań PPP, przygotowywanie projektów hybrydowych poprzez łączenie PPP z dofinansowaniem UE, wsparcie techniczne dla projektów pilotażowych, współpraca międzynarodowa, wymiana doświadczeń. Pan Kałuża przedstawił także dorobek publicystyczny Platformy, który składa się z publikacji specjalistycznych takich jak: raport "Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce w latach 2009-2011", „Finansowanie PPP z wykorzystaniem obligacji projektowych”, Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP, interpretacja prawna i finansowa pojęcia „opłata za dostępność”, „Dialog konkurencyjny krok po kroku”, „Projekt PPP od A do Z”, opinia w przedmiocie rozkładu ryzyka i odpowiedzialności za błędy dokumentacji przetargowej w formule „wybuduj” oraz „zaprojektuj i wybuduj”, raport prezentujący opis ścieżki przygotowania i realizacji projektu hybrydowego pn. „Kompleks mineralnych basenów w Solcu –Zdroju”. Wobec bardzo skromnego wsparcia, jakie jest udzielane projektom PPP ze strony władz krajowych, praca MRR wydaje się być jedynym konkretnym zbiorem działań, z których mogą korzystać członkowie Platformy. W ramach realizowanych przez MRR instrumentów wsparcia, mówca wymienił również: doradztwo prawne, finansowe i techniczne przed ogłoszeniem postępowania przetargowego (analiza ryzyka, badanie rynku potencjalnych partnerów), przygotowanie analizy porównawczej – tzw. komparatorowej, przygotowanie memorandum informacyjnego, pomoc w sformułowaniu treści ogłoszenia, wsparcie w trakcie negocjacji z partnerami prywatnymi. Takie formy wsparcia udzielane są zarówno w formie finansowania zewnętrznych usług doradczych lub poprzez bezpośredni udział pracowników MRR w pracach zespołów projektowych. Z bezpośredniego wsparcia projektów skorzystały dotychczas 3 projekty: wspomniana wyżej budowa spalarni odpadów komunalnych w Poznaniu; przebudowa drogi gminnej w Dąbrowie Górniczej oraz budowa Sądu Okręgowego w Nowym Sączu, w dwóch ostatnich projektach uczestniczy Firma Doradcza Collect Consulting S.A. z Katowic. Z przytoczonych projektów warto wspomnieć ostatni, otóż Budowa Sądu w Nowym Sączu jest jedynym w Polsce projektem nie drogowym PPP, który został zainicjowany centralnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Projekt znajduje się na etapie wstępnej analizy i będzie pierwszym postępowaniem PPP na świadczenie usług publicznych dla wymiaru sprawiedliwości. O wadze tego projektu niech świadczy fakt, że Minister Rozwoju Regionalnego włączył się w projekt poprzez udział przedstawicieli MRR w pracach przygotowawczych oraz pełnienie funkcji biegłego przy wyborze doradcy. Mówca wspominał o kolejnych barierach w urzeczywistnianiu projektów PPP, odnosząc się do problemów z jakimi borykają się projekty w obecnej perspektywie finansowej UE. Przede wszystkim chodzi o ograniczenie definicji „Beneficjenta” do podmiotu publicznego, czyli partner prywatny nie może skorzystać bezpośrednio ze wsparcia. Ta reguła ulegnie zmianie w nowej perspektywie 2014-20, dzięki czemu zasady wsparcia będą miały zastosowanie także w projektach PPP, w których przychody nie pojawiają się oraz ponoszone wydatki nie mogły być kwalifikowane ze względu na ograniczony okres kwalifikowania wydatków.

Pan Kałuża przypomniał o posiedzeniu 26 czerwca 2012 r. Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych w ramach częściowego podejścia ogólnego (ang. partial general approach), gdzie przyjęte zostały zapisy dotyczące PPP w formie odrębnego rozdziału w przyszłym - spodziewanym - Rozporządzeniu Ogólnym. Zapisy, jakie zostały przyjęte w ramach bloku dotyczącego projektów generujących dochód zawierają, między innymi, definicję PPP, uwzględniającą szczególną specyfikę PPP poprzez zapewnienie prymatu przepisów specjalnych dla tego trybu nad przepisami o charakterze ogólnym. Dużą innowacją jest przyznanie tytułu beneficjenta projektu PPP

podmiotom prywatnym, zapewnienie możliwości zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących jego trwałości, uznanie kwalifikowalności wydatków w przypadku wpłaty refundacji UE na rachunek powierniczy, jeśli kontrakt PPP przewiduje ponoszenie przez podmiot publiczny opłat za dostępność, rozłożonych w fazie operacyjnej projektu, tj. po zakończeniu okresu kwalifikowalności wydatków. Planowane zmiany zakomunikowane przez Pana Kałużę zostały przyjęte z dużym zainteresowaniem przez uczestników konferencji. Odnosząc się do barier prawnych zidentyfikowanych przez poprzedniego mówcę, reprezentant MRR potwierdził, że takie bariery występują i że jednym z priorytetów Platformy PPP jest identyfikowanie, a następnie niwelowanie barier prawnych utrudniających realizację projektów PPP. Cel ten realizowany jest przy współpracy członków Platformy PPP, samorządów, a także ekspertów zewnętrznych. MRR przygotowało listę potencjalnych zmian w prawie, która obejmuje dopuszczenie możliwości stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych w przypadku, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo pobierania pożytków albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, wprowadzenie możliwości powołania spółki projektowej przez partnera prywatnego po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej oraz wprowadzenia solidarnej odpowiedzialności partnera prywatnego i spółki projektowej, a także co ważne – umożliwienie wstąpienia podmiotów finansujących w miejsce partnera prywatnego (tzw. „Step in right”). Kolejne postulowane zmiany to: zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert, dopuszczenie do zawarcia umowy z partnerem prywatnym, wybranym na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych na okres dłuższy niż 4 lata, uwzględnienie w umowie PPP możliwości wcześniejszego jej rozwiązania i utworzenie zasad rozliczeń między stronami w takich przypadkach, dalsze dostosowanie ustawy PZP do wykorzystywania jej przy zawieraniu transakcji PPP poprzez zniesienie limitów wysokości zabezpieczenia przewidzianego w PZP. Pan Robert Kałuża zakończył swoje wystąpienie formułując wnioski, które jeżeli tylko zostaną wdrożone ułatwią zawieranie partnerstw publiczno-prywatnych w kraju.

Specjalnym gościem konferencji był Pan Kay Parplies, Zastępca Kierownika Jednostki – Koordynacja z EIB Group, EBRD oraz IFI w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej. W jego bardzo oczekiwanym przez uczestników konferencji znalazło się wiele istotnych informacji dotyczących prac nad budżetem UE na lata 2014-20. Pan Parplies rozpoczął swoją prezentację od omówienia wielkości i wartości budżetu oraz jego struktury będącej aktualnie przedmiotem ustaleń na okres siedmiu lat w ramach „Wieloletnich ram finansowych” (ang. skrót MFF). Pan Parplies zaznaczył, że obecnie negocjowane przez Komisję Europejską, kraje członkowskie oraz Parlament Europejski budżety krajowe uwzględniają politykę, która ma odpowiedzieć na największe wyzwanie, jakim jest wspieranie inwestycji na rzecz rozwoju. Dokonanie takiej przebudowy budżetów, aby móc „uzyskać więcej mniejszym nakładem kosztów” wymaga użycia nowych narzędzi, które nazywane są „innovacyjnymi instrumentami finansowymi”. Pan Parplies przedstawił tabelę ilustrującą wydatki na płatności oraz zobowiązania budżetowe. Propozycja Komisji obejmuje przeznaczenie 48% budżetu na „inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost”, a 37% na zrównoważony wzrost – zasoby naturalne. Mówca podkreślił, że realizacja tych celów odbędzie się poprzez użycie nowych „instrumentów finansowych” takich, jak: pożyczki, gwarancje, instrumenty kapitałowe oraz quasi-kapitałowe, następnie instrumenty podziału ryzyka oraz subwencje, które mogą się łączyć z innymi instrumentami. W perspektywie finansowej 2014-20 instrumenty finansowe mają stać się integralną częścią narzędzi budżetowych UE. Pan Parplies wskazał w swojej prezentacji również cele wprowadzenia do budżetu UE takich form finansowania, a są to: stymulowanie ograniczonych

funduszy poprzez współfinansowanie, zwłaszcza przez prywatnych inwestorów (włączając transakcje PPP), pobudzanie prywatnych inwestycji, wypełnianie luki finansowej na rynku, zastosowanie instytucjonalnego know-how. Dzięki wzrostowi wydajności poprzez usprawnienie instrumentów finansowych KE ma zamiar uzyskać więcej mniejszym nakładem środków z wykorzystaniem tzw. „platform” w postaci zasobów finansowych rynku, pośredników i promotorów projektów. W swojej prezentacji Pan Parplies posłużył się przykładami ilustrującymi naturę niektórych instrumentów finansowych. I tak, mechanizm finansowania, który oparty jest na podziale ryzyka (RSFF) stanowi instrument dłużny o olbrzymiej wartości 10 miliardów euro i jego zastosowanie pozwoli na finansowanie inwestycji o podwyższonym ryzyku. Instrument przeznaczony jest dla sektora badań, rozwoju technologicznego, innowacji i projektów nowatorskich o podwyższonym ryzyku. W ramach instrumentu EU i EIB dzielą podwyższone ryzyko związane z tymi inwestycjami poprzez zapewnienie kapitału początkowego, który poddany efektowi pomnożenia jest podwyższony do wartości 10 miliardów poprzez umiejętny podział ryzyka. Projekty korzystające z tego instrumentu będą finansowane bezpośrednio przez EIB lub przez pośredników finansowych.

W swojej prezentacji Pan Parplies nie ograniczył się do przedstawiania modeli, ale wskazał na konkretnie realizowane projekty. Jeden z nich to projekt kolei dużych prędkości pomiędzy Paryżem a Tours, gdzie obecnie istnieje linia dużych prędkości, natomiast za Tours tory są tradycyjne i właśnie ten odcinek będzie modernizowany. Inwestycja zapewni funkcjonowanie 300 km połączenia kolejowego dużych prędkości między Tours i Bordeaux. W finansowaniu inwestycji o wartości 7,8 miliardów euro 3 miliardy euro to tzw. dług uprzywilejowany i 4 miliardy euro to subwencja. Zastosowany instrument LGTT (The Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Project) skutecznie przyciągnął głównych kredytodawców, została dostarczona gwarancja rządowa, która jest bezpieczna i zmniejsza zapotrzebowanie na dodatkowe subwencje. Po raz pierwszy transakcja kolejowa została zamknięta w oparciu o taką innowacyjną strukturę. Korzyść dla pasażerów jest ogromna 500 km trasy pociąg przebędzie w 2 godziny podczas, gdy przykładowo na niespełna 400 km odcinku na trasie Wrocław-Warszawa polski pasażer spędza 5 i pół godziny! Pan Parplies omówił i objaśnił działanie pozostałych instrumentów finansowych zastrzegając, że każdy z krajów członkowskich, w całkowitej puli budżetu, sam wydzieli kwotę na obsługę instrumentów zwrotnych. Według jego wiedzy Polska planuje przeznaczyć na ten cel około 10% puli środków z UE. Na zakończenie mówca zilustrował kalendarz, prowadzący do wdrożenia budżetu na lata 2014-20. W roku 2011 propozycje Komisji zostały wstępnie przyjęte, w roku 2012 następuje omówienie ram prawnych w Radzie i Parlamencie Europejskim skutkujące wydaniem rozporządzenia finansowego, a także podstawowych aktów poszczególnych instrumentów finansowych, w 2012 powinno nastąpić uruchomienie pilotażowej emisji obligacji projektu, w roku 2013 planowane są: przyjęcie podstaw prawnych przez Parlament Europejski i Radę, a następnie odbycie negocjacji z IFI, oraz przygotowania do wprowadzenia obligacji na rynek, wreszcie za dwa lata w 2014 nastąpi emisja obligacji i instrumenty staną się operacyjne.

Ostatnim prelegentem dnia była Pani Ewa Swędrowska, reprezentująca Departament Instrumentów Wsparcia w Ministerstwie Gospodarki RP, która zrelacjonowała instrumenty wspierania projektów PPP w Polsce, realizowane przez Ministerstwo Gospodarki RP. W swojej prezentacji Pani Swędrowska uświadomiła zagranicznym gościom, że zgodnie z zapisem art. 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym „Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie ustawy należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego”. W dalszej

części swojej prezentacji Pani Ewa Swędrowska przedstawiła niektóre misje i działania Ministerstwa, w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w postaci szkoleń dla pracowników administracji publicznej. W latach 2009-2011 w szkoleniach udział wzięły Ministerstwa, Izby Obrachunkowe, NIK, CBA, CBS, Policja i Prokuratura, w sumie 450 pracowników administracji i służb. Zrealizowano też zagraniczne misje szkoleniowe do Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii. Natomiast z misji promocyjnych skorzystały ponadto samorządy Krakowa, Łodzi, Katowic, Jeleniej Góry, Rybnika, Łomży, Płocka, Krosna, Żor i Bytomia. W roku 2010 i 2011 samorządowcy z tych miast odwiedzili chiński Xiamen. Zorganizowano również misje do Portugalii dla samorządów Łodzi, Bytomia, Krakowa i Ornantowic. Kolejną formą upowszechniania PPP, realizowaną przez MG są konferencje. W roku 2009 w 15 dedykowanych konferencjach zorganizowanych w większości miast wojewódzkich wzięło udział ok. 500 osób. Mówczynie podkreśliła rolę Ministerstwa w koordynacji pozostałych działań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez specjalnie powołany zespół do spraw partnerstwa publiczno-prywatnego, który został utworzony zarządzeniem nr 43 Ministra Gospodarki z dnia 26 listopada 2010 r. Do zadań Zespołu należy przygotowywanie rekomendacji związanych z promocją i wprowadzaniem w życie partnerstwa publiczno-prywatnego, a w szczególności w zakresie proponowania rozwiązań dotyczących zmian legislacyjnych, ułatwiających realizację PPP, proponowania działań promujących, upowszechniania dobrych praktyk, w tym narzędzi wypracowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, tworzenia warunków lepszej komunikacji oraz dialogu pomiędzy administracją, biznesem, partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w sprawach dotyczących PPP. Pani Ewa Swędrowska zakończyła swoją prezentację omówieniem portalu Ministerstwa, którego celem jest gromadzenie, udostępnianie i propagowanie wiedzy na temat współpracy przedsiębiorczości prywatnej z sektorem publicznym w formie PPP. Mówczynie sprawnie omówiła zasoby portalu, w tym bazę informacyjną o projektach w kraju, publikacje, bieżące informacje na temat szkoleń i konferencji.

Ostatnim punktem programu konferencji była dyskusja panelowa z udziałem zagranicznych i polskich ekspertów pod hasłem „Przyszłość PPP” do dyskusji zaprosił moderator panelu, Pan Witold Grzybowski, partner i członek Rady Nadzorczej Collect Consulting. W dyskusji udział wzięli Jean-Yves Gacon – Francja, Owain Ellis – Wielka Brytania, Kay Parplies – Komisja Europejska, Ewa Swędrowska – Polska, Kacper Kozłowski – Polska. Paneliści wypowiedzieli się na temat przyszłości polskiego PPP w kategoriach rzeczywistości raczej niż fikcji, a biorąc pod uwagę szybkość i dynamikę rozwoju naszego kraju oceniali polskie osiągnięcia dużo mniej krytycznie niż my sami. Zauważyli jednak trzy istotne główne bariery: 1) niedostateczny udział państwa polskiego i brak zaangażowania finansowego władz centralnych w realizację i finansowanie projektów PPP, 2) niedostatki polskiej legislacji dla potrzeb PPP i 3) używanie PPP nie zawsze zgodnie z przeznaczeniem poprzez ignorowanie korzyści kosztowej w imię pozyskania środków pozabilansowych. Moderator porównał punkt widzenia delegatów Francji i Wielkiej Brytanii, z którego wynikało, że polskie PPP jest obecnie „osierocone” a działania rządu ograniczają się głównie do promocji, nie mówiąc o pasywnej roli Ministerstwa Finansów, które u obu naszych zagranicznych sąsiadów gra wiodącą rolę w rozwoju PPP.

Wśród komentarzy z sali padło między innymi zapytanie o inwestycję w sektorze zdrowia – szpital w Żywcu, którego partnerzy nie mogą uzyskać zamknięcia finansowego. Uczestnicy konferencji

ocenili tę transakcję jako fiasko z powodu braku wsparcia ze strony rządu. W ocenie panelistów żaden z rynków PPP nie jest wolny od swoich kłopotów, a w fazie dynamicznego rozwoju ambicje uczestników rynku nierzadko wybiegają przed to, co jest realnie możliwe do osiągnięcia. Paneliści przyznali, że PPP nie jest w naszym kraju fikcją, ale twardą rzeczywistością, chociaż na skalę nieproporcjonalną do potrzeb i możliwości.

Konferencję podsumował i zamknął Pan Bartosz Korbus w krótkich słowach podziękowania, przekazał swoje uznanie dla gospodarzy, organizatorów, partnerów i gości konferencji za osiągnięcie niezwykle wysokiej jakości współpracy, doskonałą organizację i wysoki poziom merytoryczny wystąpień. Następnie zaprosił na kontynuację dyskusji w kularach, podczas biznes miksera w Sali portretowej, który stanowił ostatni punkt programu konferencji.

Podsumowanie:

Konferencja stworzyła możliwość przedstawienia i zrozumienia istotnych aspektów „organizacyjno-biznesowego” oraz polityczno-gospodarczego kontekstu dla partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej w odniesieniu do inicjatyw podjętych w Polsce. Dla Miasta Krakowa Konferencja stanowi nie tylko ukoronowanie projektu współfinansowanego ze środków pomocowych UE, ale przede wszystkim rozpoczęcie współpracy technicznej z partnerami zagranicznymi oraz spojrzenie na własny dorobek z perspektywy najlepszych praktyk europejskich. Krakowskie wydarzenie stanowi ważny przyczynek do rozwoju PPP w Polsce poprzez wskazanie zarówno pozytywnych aspektów prac nad projektami w kraju, jak również niedostatecznego wsparcia, jakie w porównaniu z krajami UE udzielają PPP władze centralne.

Witold Grzybowski, niezależny ekspert ds. PPP, sprawozdawca konferencji