

Politycznie podejrzane partnerstwo

JAN OSIECKI

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma już pięć lat. W tym czasie politycy dwukrotnie przymierzali się do jej nowelizacji, choć ostatecznie zmieniono ją tylko raz. Jednak przez pół dekady funkcjonowania przepisów nie powstała żadna inwestycja w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa ma jedną wadę, którą trudno usunąć: sprawę PPP upolityczniono. Stała się elementem kampanii politycznych.

W Europie partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy sektora publicznego i prywatnego rozpowszechniona jest przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, a także Portugalii. Inwestycje oparte o PPP w Zjednoczonym Królestwie stanowią między 10 a 15 proc. wszystkich inwestycji publicznych, co daje łączną kwotę ok. 60 mld euro rocznie. Te inwestycje to ponad 3,5 proc. PKB Wielkiej Brytanii. W Niemczech zrealizowano już ponad 200 projektów zgodnie z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego. W latach 2006–2007 wartość projektów stworzonych w ramach PPP w Republice Federalnej Niemiec tylko na szczeblu gminnym wyniosła prawie miliard euro, natomiast na szczeblu krajów związkowych i federalnym – ponad 1 200 mln euro. Przeciętny koszt inwestycyjny pojedynczych projektów PPP wynosi w gminach niemieckich od 13 do 16 mln euro, natomiast w krajach związkowych i na szczeblu federalnym ok. 70 mln euro.

Partnerstwo publiczno-prywatne odgrywa również dużą rolę w Czechach i na Węgrzech. Nim dotarło do Polski zatem zadomowiło się na dobre również w Europie Środkowo-Wschodniej.

Kiedy nasi południowi sąsiedzi za pieniądze pozyskane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zbudowali drogi, koleje, a także szpitale, w Polsce wciąż toczą się debaty dotyczące sposobu działania PPP. Zamiast klimatu do inwestycji, tworzy się atmosferę podejrzliwości wobec zamiarów potencjalnych chętnych do prowadzenia wspólnych działań z samorządem i państwem. Nad ustawą krąży widmo polityki. Głównym grzechem rządzących jest upolitycznienie sprawy PPP i wykorzystanie jej do własnych celów marketingowych.

Grzech pierwszy: pospiech i niedbałość

Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym weszła w życie 8 października 2005 r. Przygotował ją upadający rząd Marka Belki. A parlament, w którym większość stanowiła lewica, przyjął rzutem na taśmę tuż przed końcem kadencji. Miała być dowodem na reformatorskie chęci ugrupowania.

Jednak o stosunku autorów do pomysłu PPP może świadczyć fakt, że choć ustawa należała do tzw. pakietu Hausnera, to do Sejmu przesłał ją nie kierujący reformami wicepremier Jerzy Hausner, ale jego koleżanka zajmująca się sprawami społecznymi, wicepremier Izabela Jaruga-Nowacka.

Jakość przepisów również pozostawiała wiele do życzenia. Nawet przy pobieżnym przejrzeniu projektu natychmiast rzucały się w oczy jego braki oraz wady. Przepisy przyjęte przez Sejm nakładały na podmioty chcące przygotować inwestycje w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego obowiązek sporządzenia skomplikowanych analiz finansowych i prawnych. Już na etapie planowania, a więc gdy nie było nawet pewności, że dojdzie do współpracy w ramach ustawy, należało dokładnie określić ryzyka związane z planowaną inwestycją, a także uwzględnić ich podział między partnerów. Takie analizy na etapie planowania generowały koszty bez gwarancji, że zwrócą się one w postaci zawarcia umowy i wykonania inwestycji. Nic dziwnego, że nie było wielu chętnych do współpracy.

Nie to jednak było gwoździem do trumny PPP. Najgorszy dla partnerstwa publiczno-prywatnego był klimat polityczny, który nastał niedługo po uchwaleniu tej ustawy – ocenia Irena Herbst, prezes zarządu fundacji Centrum PPP.

Grzech drugi: nieufność i podejrzliwość

O śmierci idei partnerstwa publiczno-prywatnego w pierwszej wersji ostatecznie przesądziły zapisy zawierające potencjalną groźbę oskarżenia strony publicznej o nadużycia. Na to nie mógł pozwolić sobie żaden polityk, a samorządy są bardzo silnie związane z polityką nie tylko lokalną, ale także tą na szczeblu centralnym. Problem był istotny tym bardziej, że w tym czasie koalicja rządząca, realizując wyborcze hasła „walki z układem”, na oślep szukała przykładów korupcji, a oskarżenia sypały się na prawo i lewo. W tym sekundowała władzy duża część mediów, stawiając się w roli śledczych, prokuratorów oraz sędziów. Podzielenie Polski na solidarną i liberalną, a obywateli na biednych i oligarchów – powodowało, że każda współpraca



Fot. www.fotolia.com

z biznesem stawała się z miejsca podejrzana. Przedsiębiorcy zresztą nie palili się do współpracy z opresyjnym państwem. Tym bardziej że prominentny działacz PiS Mariusz Kamiński, jeszcze zanim został szefem CBA, publicznie postraszył biznesmanów, którzy współpracowali z politykami lub wykorzystywali ich wiedzę oraz doświadczenia w działaniach biznesowych: „są w Polsce tzw. wielcy biznesmeni, którzy kolekcjonują w spółkach byłych ministrów, byłych posłów. Chcemy powiedzieć takim panom, jak pan Kulczyk, pan Gudzwat, pan Krauze: jeśli liczą na to, że dzięki temu będą mieli korzyści w biznesie, to są w błędzie”.

W konsekwencji ustawa okazała się martwym przepisem. Przez trzy pierwsze lata funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie powstał żaden projekt w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, które odpowiadało za projekty związane z PPP, była umieszczona następująca informacja: „Minister Gospodarki ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169 poz. 1420) został zobowiązany do monitorowania i promowania przedsięwzięć realizowanych w tej formie. Obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją obowiązującej ustawy w celu uczynienia jej bardziej przyjazną dla jej partnerów. Planowane jest również przeprowadzenie pilotażowych szkoleń w celu przybliżenia przedsiębiorcom i przedstawicielom samorządu terytorialnego tej problematyki.

Jeżeli będziecie Państwo zainteresowani pogłębieniem wiedzy w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wzięciem udziału w szkoleniach z nim związanych, uprzejmie proszę o kontakt na adres e-mail...” Innych działań resort nie podejmował.

W tym samym czasie zaczęła działać związana z Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości instytucja, która miała kontrolować procesy powstawania inwestycji na mocy ustawy o PPP. Na start otrzymała kilkadziesiąt milionów złotych, rok później wniosła o zwiększenie nakładów...

Historia zatoczyła koło. Upadający rząd Jarosława Kaczyńskiego latem 2007 r. złożył nowelizację ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Tym razem Sejm nie miał czasu zająć się przepisami.

Grzech trzeci – PR ponad wszystko

Nowelizacja udała się następcom. Wczesną jesienią 2008 r. rozpoczęły się prace. I znowu wykorzystano ją do walki politycznej i wbicia szpili przeciwnikowi. – Polska była jedynym krajem na świecie, gdzie partnerstwo publiczno-prywatne nie przedstawiało się skrótem trzy razy „p”, lecz skrótem cztery razy „p”. Polskie partnerstwo publiczno-prywatne najczęściej bowiem kojarzyło się z prokuratorem, to było to czwarte „p”. W takiej atmosferze i przy takich przepisach trudno było sobie wyobrazić chętnych do działania w tej formule – podkreślał ówczesny wiceminister gospodarki Adam Szejnfeld, gdy rząd Donalda Tuska złożył projekt nowelizacji przepisów o PPP do Sejmu.

Niezwykle ciekawe było uzasadnienie faktu, że rząd przygotował nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym zamiast starą zastąpić aktami wykonawczymi. Mimo że taki zabieg spowodowałby zdecydowanie szybsze wejście przepisów w życie. „Obecny rząd zdecydował się zachować odrębny akt prawny rangi ustawowej, a nie regulować PPP w inny sposób. Rezygnacja z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym mogłaby bowiem zostać odebrana błędnie jako brak poparcia dla tej formuły. Ta dygresja wyprzedza ewentualne pytanie – bo często ono jest zadawane – dlaczego w ogóle ma być ustawa i czy nie lepiej byłoby realizować formułę PPP w ogóle bez regulacji ustawowej.” – oświadczył z mównicy sejmowej przedstawiciel rządu. To pokazuje PR-owe podejście do problemu.

Przedstawiciele rządu podkreślali przy każdej okazji, że od samego początku w prace nad projektem ustawy zaangażo-



żowani byli zarówno przedsiębiorcy, jak i przedstawiciele administracji publicznej, w tym samorządowcy, czyli główni beneficjenci ustawy. – Proces konsultacji społecznych w odniesieniu do tej ustawy był ciągły, prowadzony na bieżąco na każdym etapie pisania – najpierw założeń, a potem właściwego projektu. W efekcie powstał projekt – mam nadzieję – powszechnie akceptowany. Skutkiem tego z ustawy zniknęły niemal wszystkie krytykowane przepisy przy jednoczesnym unormowaniu wszelkich podstawowych zagadnień – mówił minister Szejnfeld.

W trakcie konsultacji z zainteresowanymi ministerstwami i urzędami centralnymi, organizacjami pracodawców, przedstawicielami samorządu gospodarczego i samorządu terytorialnego z ponad stu poprawek zaledwie jedną trzecią uwzględniono, a jedną trzecią tych poprawek objęto rekomendacją rządu. Efekty ogłoszono w „Dzienniku Ustaw” 5 lutego 2009 r.

Postanowienie poprawy?

Niedługo po przyjęciu nowej ustawy Instytut Badania Opinii GfK Polonia na zlecenie Kancelarii Prawnej Wojciechowska & Kotarba przeprowadził badanie, którego celem była próba odpowiedzenia na pytanie, czy samorządowcy zamierzają korzystać z nowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Niemal wszyscy (94 proc.) badani (samorządowcy – urzędnicy różnych szczebli samorządów w randze kierowników biur, referatów, wydziałów zajmujących się inwestycjami w urzędach miejskich, wojewódzkich, marszałkowskich oraz starostwach powiatowych) przyznali, że nigdy dotąd nie korzystali z mode-

lu współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji samorządowych projektów.

Co im przeszkadza w wykorzystaniu możliwości, jakie daje partnerstwo publiczno-prywatne? Jako bariery w wykorzystywaniu tego modelu realizowania inwestycji najczęściej wskazywali problemy związane z przepisami. Aż 22 proc. z nich uznało, że są skomplikowane i niezrozumiałe. Kolejne 10 proc. badanych twierdzi, że przepisy w tej kwestii są po prostu złe.

Inne aspekty wymieniane jako bariery, to m.in. brak wykwalifikowanych kadr w podmiotach publicznych, własna niewiedza badanych (8 proc.), a także brak zainteresowania ze strony partnerów prywatnych (8 proc.).

Wśród argumentów pojawiła się również kwestia podejrzeń o korupcję, jaką rodzić może tego typu współpraca (8 proc.), a także wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej (8 proc.).

Bardzo wymowny jest fakt, że aż 44 proc. respondentów wstrzymało się od udzielenia odpowiedzi na to pytanie. To sugeruje, że wielu decydom brakuje w tej sprawie podstawowej wiedzy.

Rok po przyjęciu znowelizowanej ustawy trudno mówić o jej efektach. – Samo napisanie projektu trwa około dwóch lat. Zatem czy wprowadzone przepisy są skuteczne, dowiemy się za rok – ocenia Irena Herbst. W tej chwili na różnych etapach planowania jest około 131 projektów wspólnych inwestycji samorządów z prywatnym kapitałem. Bez PPP nie uda nam się dogonić w rozwoju cywilizacyjnym Europy. Ba, nie wywiążemy się nawet z postanowień traktatu akcesyjnego UE. Zgodnie jego z zapisami musimy bowiem zmodernizować m.in. 40 proc. szpitali. Organy założycielskie bez inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nie udźwigną tych wydatków. ■



CENTRUM AMRON

System Analiz i Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomości

PARTNER JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

KORZYŚCI DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WYNIKAJĄCE Z UCZESTNICTWA W SYSTEMIE AMRON:

- ujednoczenie sposobu i zakresu gromadzenia danych w rejestrach, do których prowadzenia zobowiązane są JST
- standaryzacja danych o transakcjach nieruchomościami dla wszystkich samorządów powiatowych
- korzystanie z Systemu AMRON, jako wewnętrznej bazy danych, przez poszczególne JST
- możliwość wzajemnej wymiany danych pomiędzy poszczególnymi JST -
- wykorzystywanie Systemu AMRON, jako kanału dystrybucji danych w strukturach samorządowych
- możliwość prowadzenia analiz własnych zasobów, na tle danych z innych JST oraz danych ogólnopolskich
- generowanie analiz zachowań rynku lokalnego dla gruntów i nieruchomości, którymi dysponuje JST oraz dostęp do danych poszczególnych Użytkowników Systemu AMRON, dający lepszy obraz rynku
- przeprowadzanie analiz prezentujących statystyki oraz aktualne trendy na rynku nieruchomości
- generowanie szeregu raportów sprawozdawczych
- uproszczenie przekazywania danych do GUS i resortu administracji oraz infrastruktury