

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 34)
z dnia 28 kwietnia 2016 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 34)

28 kwietnia 2016 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz15)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację na temat zasad realizacji projektów samorządowych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego,
- propozycje tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Paweł Szaciłło** dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Privatnego Ministerstwa Rozwoju, **Marek Wiewióra** radca ministra w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów wraz ze współpracownikami, **Bożena Nowaszczyk** doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, **Agata Kozłowska** ekspert Instytutu Sobieskiego, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich, **Jarosław Komża** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Dorota Miładowska** asystent przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasińska**, **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów. Witam zaproszonych gości – przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju, Najwyższej Izby Kontroli oraz organizacji samorządowych.

Porządek dzienny przewiduje w punkcie pierwszym informację na temat zasad realizacji projektów samorządowych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego. Tę część poprowadzi pani Agata Kozłowska – ekspert Instytutu Sobieskiego. Drugi punkt porządku przewiduje rozpatrzenie propozycji tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam jego przyjęcie.

Przystępujemy do jego realizacji. Punkt pierwszy. Partnerstwo publiczno-privatne będzie jednym z tematów naszego wyjazdowego posiedzenia. Z tego powodu pozwoliłem sobie poprosić panią Agatę Kozłowską o to, aby przygotowała nas merytorycznie, konkretnie, przez cykl dwóch lub trzech spotkań, abyśmy na to posiedzenie pojechali uzbrojeni w konkretną wiedzę merytoryczną. Powtórzę jeszcze raz, że po roku 2020, gdy skończą się środki unijne, partnerstwo publiczno-privatne może być alternatywą dla kroplówki finansowania z UE.

Oddaję głos pani Agacie Kozłowskiej. Proszę bardzo.

Ekspert Instytutu Sobieskiego Agata Kozłowska:

Bardzo dziękuję za zaproszenie i możliwość uczestniczenia w dzisiejszym posiedzeniu Komisji. Nazywam się Agata Kozłowska i jestem ekspertem Instytutu Sobieskiego oraz

członkiem Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych. Od ponad 15 lat zajmuję się tematyką partnerstwa publiczno-prywatnego. Z pewnością wiedzą państwo, że wówczas jeszcze nie było to uregulowane w polskim systemie prawnym, bo pierwsza ustawa została przyjęta w 2005 roku. Mam przyjemność w dniu dzisiejszym przedstawić państwu wprowadzenie do PPP, czyli najważniejsze pojęcia. Trochę powiem na temat tego, kiedy partnerstwo publiczno-prywatne powinno być realizowane. Tak jak powiedział pan przewodniczący, będziemy mieli przyjemność spotkać się kilka razy. Wtedy omówimy w sposób bardziej szczegółowy kwestie dotyczące finansowania w projektach PPP oraz dotyczące prawnych aspektów procedury i umowy o partnerstwo publiczno-prywatne, aby byli państwo przygotowani pod każdym względem w zakresie PPP na posiedzenie wyjazdowe.

Prezentacja przygotowana jest w ten sposób, że na początku zobaczą państwo jak PPP działa w Polsce. Powiem kilka słów na temat tego, ile projektów jest przygotowywanych, ile zawarto umów. Następnie postaram się, w jak najbardziej przystępny sposób przedstawić podstawowe definicje dotyczące PPP. Na zakończenie, podsumowując, powiem trochę od kuchni, jak powinno i nie powinno wyglądać przygotowywanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, co dzieje się z przygotowywanymi projektami, jak podejmowane są decyzje na temat PPP.

Jeszcze jedna uwaga techniczna – będę wdzięczna za pytania, jeśli będą się państwu nasuwały, oraz spostrzeżenia, które będziemy mogli przedyskutować.

Na wyświetlonym slajdzie starałam się podsumować w bardzo dużym skrócie to, co obecnie dzieje się z PPP w Polsce. Na dzień dzisiejszy przygotowywanych jest kilkadziesiąt projektów w różnorodnej formule. Kilkanaście z nich jest na etapie procedury wyboru partnera prywatnego. Od 2009 roku zawarto ponad 100 umów o partnerstwo publiczno-prywatne albo umów koncesyjnych. Patrzymy na to łącznie. Za chwilę powiem, czym się różni PPP od koncesji i jak traktować te dwie formy realizacji zadań publicznych. Zawarte umowy dotyczą zarówno bardzo małych projektów inwestycyjnych. Jak państwo mogą zobaczyć, podana na slajdzie wartość to 300 tys. zł. Największy, najbardziej spektakularny projekt, który pozwolił połączyć partnerstwo publiczno-prywatne oraz środki unijne, dotyczył spalarni w Poznaniu i jest obecnie realizowany.

Okres, na jaki zawierane są umowy, to od 12 miesięcy do 40 lat. Są to w dużej mierze umowy zawierane na okres kilkudziesięciu lat. Sektory, w jakich PPP jest przygotowywane i wdrażane, obejmują bardzo wiele dziedzin i obszarów zadań publicznych, które realizują podmioty publiczne. Głównie jest to samorząd terytorialny szczebla gminnego – gminy i miasta oraz województwa, czyli administracja samorządowa. Przede wszystkim są to sektory infrastruktury użyteczności publicznej, czyli budynki użyteczności publicznej, infrastruktura transportowa – budowa dróg i obiektów oświadczeniowych, takich jak parkingi, obsługujące ruch drogowy, oferujących świadczenia transportowe w gminach. Są to również projekty sportowe i rekreacyjne, sieci szerokopasmowe, szpitale, przedsięwzięcia rewitalizacyjne, polegające na budowie i modernizowaniu obiektów, a także na działaniach mających na celu ożywienie gospodarki, dzielnic i obszarów. Są to także projekty dotyczące zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, projekty energetyczne z zakresu gospodarowania odpadami, projekty koncesyjne dotyczące świadczenia usług.

Ciekawostką jest zawarcie umowy koncesji przez Ministerstwo Finansów w 2011 roku. Zleciło ono wydawanie biuletynu finansów publicznych, dano koncesje Mariuszowi, partnerowi prywatnemu, który miał zadbać o realizację tej usługi od samego początku. Chodziło o wydawanie biuletynu, składanie druku, dostarczanie i zarabianie we własnym zakresie. Przychody otrzymywał z opłat za wydawanie biuletynu. Taka umowa została podpisana przez administrację rządową. Zakończyła się w 2013 roku, gdyż zawarta została na okres 2 lat.

Omawiając to, co dzieje się w praktyce w zakresie PPP w Polsce, dotknęłam cech charakterystycznych dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Powoli będziemy przechodzili do omawiania tego tematu, aby zobaczyć, w jaki sposób partnerstwo publiczno-prywatne odróżnia się od tradycyjnych zamówień publicznych. Jest szczególną formą zamówień. W Polsce uregulowano to w dwóch ustawach: o partnerstwie publiczno-prywatnym – o koncesji na roboty budowlane lub usługi, oraz w ustawie – Prawo zamówień publicz-

nych. Aby wybrać partnera prywatnego trzeba odnieść się od jednej z tych dwóch ustaw – albo partner prywatny jest wybierany na podstawie procedury opisanej w ustawie – Prawo zamówień publicznych, albo na podstawie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Można powiedzieć, że te trzy ustawy dotyczą partnerstwa publiczno-prywatnego.

Jeśli chodzi o podział na formuły PPP, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym dzieli je na instytucjonalne i kontraktualne. Może dziwnie zabrzmiały te określenia, ale instytucjonalne dotyczy tworzenia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nowej instytucji, czyli spółki pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, która będzie realizowała zadania. Możliwość powołania tej spółki określona jest w art. 14 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Kontraktualne PPP to nic innego, jak oparte na kontrakcie. Są one związane z realizacją partnerstwa na podstawie umowy zawartej pomiędzy gminą lub miastem, a partnerem prywatnym.

Na szczęście unijnym – z tą formą realizacji inwestycji mamy do czynienia również na poziomie Unii Europejskiej – partnerstwo publiczno-prywatne nie jest w żaden sposób uregulowane. Ze względu na to, że uważane jest za jedną z form zamówienia publicznego, partnerstwo publiczno-prywatne w krajach UE nie ma swojej ustawy, nie jest uregulowane rozporządzeniem, ale jest realizowane poprzez odniesienie się do dyrektyw, m. in. obecnie implementowanej w naszej nowej ustawie – Prawo zamówień publicznych, nad którą trwają prace. To dyrektywa dotycząca zamówień publicznych, a także dyrektywa koncesyjna. Sposób realizacji i rozwój PPP w Europie opiera się na wytycznych, księgach, które są przygotowywane na podstawie doświadczeń z realizacji projektów Komisji Europejskiej, które są udostępniane na platformie prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju – ppp.gov.pl. Tam ze wszystkimi dokumentami można się zapoznać. Są tłumaczone na język polski i udostępniane.

Jeśli chodzi o główne, charakterystyczne cechy partnerstwa publiczno-prywatnego, trochę już o tym wspomniałam. Przede wszystkim jest to długoletnia umowa oparta na współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która charakteryzuje się podziałem zadań i ryzyk pomiędzy stronami. Dlaczego są to cechy charakterystyczne? Przede wszystkim długoletnia, stała współpraca odróżnia partnerstwo publiczno-prywatne od tradycyjnych zamówień publicznych, gdzie mamy do czynienia ze zleceniem określonego zadania i z wykonaniem robót budowlanych, dostaw bądź usług przez wykonawcę, rozliczeniem wykonania tego zadania i na tym kończy się współpraca. W przypadku PPP, ponieważ mamy do czynienia z podziałem zadań i ryzyk pomiędzy stronami, strona publiczna współpracuje z partnerem prywatnym w realizacji określonego projektu. Głównym wyrazem tej współpracy jest wniesienie wkładu własnego – za chwilę powiem, co to znaczy – udziału finansowego bądź merytorycznego na jakimś etapie realizacji przedsięwzięcia. Kolejną różnicą jest podział ryzyka pomiędzy stronami. Oznacza to, że za dane ryzyko w procesie inwestycyjnym i realizacji zadania odpowiada ta strona, która jest w stanie sobie z nim poradzić, która jest na tyle kompetentna, że będzie mogła poradzić sobie z ewentualnymi negatywnymi skutkami wystąpienia danego ryzyka. Inaczej rzecz ujmując – chodzi o to, czy będzie potrafiła zarządzić danym ryzykiem.

Ta wieloletnia współpraca, podział zadań i ryzyk ma swoje odzwierciedlenie w wynagrodzeniu partnera prywatnego. W PPP mamy do czynienia z inną formułą wynagrodzenia partnera prywatnego, niż w przypadku zamówienia publicznego. W ramach zamówienia publicznego wykonana jest usługa, roboty budowlane, opłacane z budżetu podmiotu publicznego. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego takie wynagrodzenie częściowo może również być wypłacane z budżetu podmiotu publicznego, ale celem jest osiągnięcie jak największej korzyści dla interesu publicznego, aby partner prywatny za ryzyka, za które odpowiada, otrzymał wynagrodzenie pozwalające na ich rekompensatę oraz na realizację kolejnych elementów przedsięwzięcia, za które partner prywatny odpowiada, bądź w które jest włączony.

Podsumowaniem cech odróżniających PPP od zadania publicznego jest definicja przedsięwzięcia. W przypadku PPP nie realizujemy konkretnej roboty budowlanej czy usługi, jak w przypadku zamówienia publicznego. Mamy do czynienia z przedsięwzięciem. Czym jest przedsięwzięcie? To pewne zadanie inwestycyjne związane z tym, aby cel

został osiągnięty poprzez realizację kolejnych etapów. Do podmiotu publicznego należy decyzja w jakie etapy włączyć partnera prywatnego. Mówiąc w skrócie, w przypadku, jeśli w zamówieniu publicznym przewidujemy zaprojektowanie i wybudowanie określonego obiektu, zamówienie na roboty budowlane, w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, partner będzie włączony najczęściej w szerszym zakresie – w zaprojektowanie, wybudowanie, a następnie zarządzanie i eksploatację obiektem. Jest korzystniejsze dla interesu publicznego, na podstawie *know-how*, doświadczenia, które wnosi w realizację przedsięwzięcia partner prywatny. Partner prywatny pozyskuje w ten sposób wynagrodzenie, aby podmiot publiczny, np. gmina, nie musiał tego wynagrodzenia pokrywać z budżetu. Poprzez skuteczniejsze zarządzanie, opłaty od użytkowników, oszczędności poczynione przy realizacji projektu, partner prywatny będzie mógł pozyskać dla siebie większe środki i w ten sposób odciążyć sektor publiczny.

Na razie kwestii wynagrodzenia dotykamy bardzo ogólnie. W zależności od tego, jaki projekt jest realizowany i jakie są jego specyficzne cechy, wynagrodzenie partnera prywatnego ma bardzo różną postać. Zależy od źródeł, z jakich pochodzi, czy są użytkownicy danej infrastruktury, którzy takie wynagrodzenie będą płacili. Warto pamiętać o tym, że definicja partnerstwa w samej ustawie odpowiada temu skomplikowanemu, wieloetapowemu przedsięwzięciu, które jest przedmiotem współpracy, w które, w zależności od decyzji podmiotu publicznego, ma być zaangażowany partner prywatny. Każdy z elementów, które mogą państwo zobaczyć na slajdzie, ma być połączony z utrzymaniem lub zarządzaniem tym składnikiem majątkowym, czyli drugim etapem eksploatacji. Mamy do czynienia nie tylko z budową, realizacją określonego zamówienia, ale także z eksploatacją i zarządzaniem efektem partnerstwa publiczno-prywatnego. Na tym drugim etapie pojawia się lub nie, korzystność tego rozwiązania w stosunku do innych formuł realizacji zadania publicznego.

Chciałabym podkreślić, że pracując wiele lat nad projektami PPP, miałam sytuację, gdy rekomendowałam realizację danego zadania w tej formule lub to odradzałam. Myślę, że PPP coraz częściej są traktowane, ze względu na praktykę, jako jedno z narzędzi realizacji inwestycji publicznych. Powinno być wdrażane w życie wówczas, gdy umożliwiałoby realizację zadania w sposób korzystniejszy dla interesu publicznego, niż w przypadku tradycyjnego zamówienia publicznego, gdy jest bardziej korzystne i efektywne.

Z praktyki w kraju można wywnioskować, że szczególnie często sięga się po partnerstwo publiczno-prywatne, gdy brak jest środków finansowych na realizację inwestycji, a ze względu na potrzeby społeczności w danej gminie, samorządzie, ta inwestycja musi być zrealizowana. Nie jest to nic złego. Brak środków na realizację inwestycji w przypadku PPP powoduje, że płatności sektora publicznego są albo mniejsze, albo rozłożone w czasie. Brak środków nie wstrzymuje realizacji inwestycji, ale powoduje, że jest ona realizowana w sposób efektywniejszy, z wykorzystaniem *know-how*, jak też nie obciąża budżetu podmiotu publicznego jednorazowym dużym wydatkiem. Powiem o tym przedstawiając podsumowanie. Bardzo często bywa tak, że brak jest środków na realizację inwestycji, brak jest możliwości zrealizowania jej bez naruszania budżetu i planów inwestycyjnych, a potrzeba jest szczególna. Wtedy jest to podstawowa przesłanka do sięgnięcia po partnerstwo publiczno-prywatne.

Mamy do czynienia z długofalową współpracą stron, podziałem zadań i ryzyk, i to nie wiedząc, za które powinien odpowiadać podmiot publiczny, a za które podmiot prywatny. Projekty realizowane w PPP są finansowane także przez montaż finansowy uwzględniający nie tylko środki publiczne i prywatne, ale czasem też inne instrumenty finansowe. Korzysta się z pożyczek, kredytów, obligacji, dofinansowania ze środków Unii Europejskiej i różnych funduszy. Mamy do czynienia z pewnymi kluczowymi elementami PPP – są wyświetlone na slajdzie – które należy wziąć pod uwagę podejmując decyzję o partnerstwie publiczno-prywatnym. Skupienie się na tych kluczowych elementach jest główną przesłanką do późniejszej oceny, czy w danej formule dane przedsięwzięcie jest realizowane prawidłowo, czy nie.

Pierwszy element to wybór modelu, który ma być zastosowany do realizacji projektów w formule PPP. Modeli partnerstwa publiczno-prywatnego jest niezliczenie wiele, główny wpływ ma to, jakie cechy charakterystyczne ma przedsięwzięcie realizowane

w tej formule. Zarówno z polskich, jak i z zagranicznych doświadczeń wynika, że powtarzają się pewne schematy i możemy korzystać ze sprawdzonych wzorców. W przypadku każdej inwestycji należy wypracować model, w którym, jeżeli miałyby być zastosowane partnerstwo publiczno-prywatne, będzie ono korzystniejsze niż zwykle, tradycyjne przeprowadzenie inwestycji w trybie zamówień publicznych i da się to wykazać. Jest to poparte analizami, badaniami rynku, weryfikacją realiów prawnych, ekonomicznych, finansowych, które wyliczają wskaźniki pokazujące, że PPP jest korzystniejsze. Tylko wówczas można stosować partnerstwo publiczno-prywatne, gdy jest ono korzystniejsze niż realizacja inwestycji w drodze zamówień publicznych w całości. Chodzi o model i wykazanie jego korzyści.

Istotna jest również możliwość i sposób rozliczania wkładów własnych stron – co która strona: gmina, miasto, inna jednostka publiczna i partner prywatny, może wnieść do przedsięwzięcia. W pierwszej kolejności do głowy przychodzi nam nieruchomości – jeśli chodzi o stronę publiczną – na której budowany będzie obiekt, np. droga. Po stronie partnera prywatnego są środki finansowe, *know-how*, nowe technologie i wiedza, jak zarządzać tym przedsięwzięciem. W zależności od rodzaju projektu wkłady własne mogą być różne. Od strony publicznej może pochodzić część środków finansowych na realizację przedsięwzięcia. Od strony partnera prywatnego może pochodzić część infrastruktury, jeśli jest ona niezbędna lub powiązana z przedsięwzięciem. Po stronie publicznej może być to przedsiębiorstwo, które nie funkcjonuje, a ma być rozbudowane. Partner prywatny ma nim następnie zarządzać i świadczyć usługi.

Kolejna kluczowa kwestia, to „bankowalność” i sposób finansowania realizacji przedsięwzięcia. Co znaczy słowo „bankowalność”? Pojawia się ono tylko, ale bardzo często, przy okazji omawiania projektów PPP. Chodzi o to, aby nie tylko znaleźć i zidentyfikować źródła finansowania określonego projektu, przygotować strukturę, która pokaże podmiotowi publicznemu sposoby pozyskania finansowania, w tym z Unii Europejskiej, ale żeby zamknąć projekt finansowo, bez obciążania podmiotu publicznego. Taka struktura musi być „bankowalna”. Oznacza to, że w pewnym momencie nad tym projektem pochylił się bank, inwestorzy prywatni, którzy mają wyłożyć własne środki na jego realizację, czy współfinansowanie. Muszą ocenić, czy struktura wymyślona przez podmioty publiczne, doradców, czy zainteresowane realizacją projektu podmioty, sprawdza się w praktyce. Czy można na takich warunkach pozyskać odpowiedni kredyt, czy można pozyskać dofinansowanie. Partner prywatny, rzeczywiście, wyłoży wtedy środki na ten projekt. Jeśli tak będzie i założona struktura finansowania okaże się możliwa do złożenia, to wówczas mówimy o tym, że projekt jest „bankowalny”.

Bardzo wielu projektów nie udało się wprowadzić w życie, bo nie złożono w procedurze wyboru partnera prywatnego ostatecznej oferty, albo negocjacje nie zakończyły się pomyślnie z tego powodu, że podmioty publiczne nie brały pod uwagę możliwości finansowych i nie zweryfikowały na rynku tego, czy dana struktura będzie możliwa do sfinansowania i na jakich zasadach. Zwykle zbyt późno zaczęto konsultacje z bankami, które powinny o finansowaniu takiego projektu wypowiedzieć się na samym początku, podczas tworzenia wstępnej struktury. Bardzo wiele takich projektów zakończyło się przedwcześnie, bez zawarcia umów PPP. Bardzo wiele nie weszło w fazę realizacji, bo już na etapie analitycznym wskazano, że będzie to nieopłacalne dla sektora publicznego, gdyż będzie on musiał wyłożyć niewspółmierne środki na zabezpieczenie ryzyka związanego z finansowaniem, bo przedsięwzięcie będzie zbyt drogie dla partnera prywatnego.

Jak rozkłada się podział ryzyka, jakie ma być wynagrodzenie partnera prywatnego i na zakończenie – te wszystkie elementy mają na to wpływ – w jakiej procedurze będziemy wybierali partnera prywatnego? Chciałam zwrócić uwagę na pewną nowość w myśleniu o PPP, którą być może państwo już wyczuwają, gdy przedstawiam pewne jego elementy, o której należy wspomnieć. Od samego początku podmiot publiczny, czy to wdrażający PPP, czy też kontrolujący prawidłowość wdrażanego PPP, musi mieć to na względzie. Od rozpoczęcia przedsięwzięcia realizowanego z inicjatywy i środków podmiotu publicznego, przynajmniej w części, należy patrzeć na niego również z punktu widzenia partnera prywatnego. To największa nowość i bariera, z jaką miałam do czynienia pracując przy pierwszych projektach PPP. Gminy mówiły – „Co nas obchodzi, czy

ten partner prywatny zarobi na tym przedsięwzięciu czy nie, zrobmy studium wykonalności i zobaczymy, jakie będziemy mieli efekty, ile to będzie kosztowało”. Bardzo podobnie myślę o środkach pozyskiwanych na dofinansowanie projektów inwestycyjnych z funduszy europejskich. Przygotowuje się studium wykonalności i pokazuje jedynie stronę publiczną.

W przypadku PPP, jeśli podmiot publiczny nie weźmie pod uwagę oczekiwanych zasad współpracy ze strony partnera prywatnego, stopy zwrotu zaangażowanych w realizację inwestycji środków, modeli biznesowych, jakie funkcjonują na rynku w tego typu działalności i będzie próbował przygotowywać przedsięwzięcie w oderwaniu od rzeczywistości, PPP nie wyjdzie, mówiąc brutalnie. Nikt nie umówi się z partnerem publicznym, że w razie czego dołoży środków na realizację inwestycji. Podmiot publiczny ma zrealizować zadania publiczne w sposób jak najbardziej korzystny i efektywny, a głównym celem partnera prywatnego jest zysk. Tylko wyważenie tych dwóch celów, podzielenie zadań i ryzyk w ramach współpracy, oparte na rzetelnych przesłankach i przeprowadzonych wcześniej analizach, umożliwi pogodzenie tych, wydawałoby się sprzecznych, interesów na samym początku i osiągnięcie sytuacji *win-win*, czyli wygrany-wygrany. Strona publiczna ma wtedy zrealizowane zadanie, do którego jest zobowiązana z mocy ustaw, a partner prywatny realizuje to zadanie w sposób dla niej korzystniejszy, niż udałoby się to zrobić z wykorzystaniem środków publicznych. Partner prywatny musi mieć możliwość zarobienia na realizacji przedsięwzięcia. To nic nowego, tak samo jest w przypadku zamówień publicznych.

Jeśli chodzi o zasadę podziału ryzyk w PPP, to chciałabym wspomnieć bardzo krótko o tej kwestii. Podział ryzyk i zadań, za co która strona jest odpowiedzialna, ma wpływ na to, czy zobowiązania finansowe podmiotu publicznego, które ponosi angażując się w przedsięwzięcie PPP, będą wliczane do wskaźników jego zadłużenia, czy nie. Temu mają służyć analizy, które w całym cyklu życia projektu będą pokazywały, w jaki sposób to ryzyko się rozkłada.

Ze względu na to, iż czas na przedstawienie państwu informacji o partnerstwie publiczno-prywatnym jest ograniczony, chciałabym przejść do kwestii związanych z przygotowaniem i rozstrzygnięciami, które stoją przed każdym podmiotem publicznym, jeśli chodzi o zadecydowanie, czy realizować dane zadanie w formule PPP czy nie. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę to, o czym powiedzieliśmy, te elementy powinny być zbadane w ramach tzw. ścieżki dojścia, czyli sposobu przygotowania do realizacji projektu PPP. Te ścieżki są opracowane i dostępne w Polsce. Jest to wiedza, z której można korzystać. Przede wszystkim można opierać się na danych z Ministerstwa Rozwoju, ze wspomnianej przeze mnie platformy ppp.gov.pl, Banku Gospodarstwa Krajowego, Fundacji Centrum PPP. Różne firmy opracowały taką ścieżkę dojścia.

Na slajdzie mogą państwo przeczytać, że jest ona związana z dwoma etapami. Na pierwszym etapie, zanim zostanie podjęta decyzja o realizacji przedsięwzięcia PPP, przygotowywane są analizy, które odpowiadają na kluczowe pytania związane z tym – jak, czy i w jakim modelu realizować projekt partnerstwa publiczno-prywatnego. Może należy odstąpić od niego na etapie, gdy jeszcze jest to możliwe, aby nie zabrnąć we współpracę na niekorzystnych zasadach, która będzie trwała przez kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Co jest najważniejsze na tym etapie? Wzięcie pod uwagę oczekiwań nie tylko strony publicznej, ale także partnera prywatnego, konsultacje rynkowe. Chodzi o to, żeby nie przygotowywać projektu w oderwaniu od rzeczywistości, ale wziąć pod uwagę oczekiwania podmiotów finansujących oraz potencjalnych partnerów prywatnych i inwestorów, którzy mogą być zaangażowani w to przedsięwzięcie.

Miałam okazję szkolić instytucje kontrolujące – Najwyższą Izbę Kontroli, organy śledcze – z tematyki partnerstwa publiczno-prywatnego. Zachęcam państwa do zapoznania się z raportem NIK na temat PPP, który udostępniony jest na stronie internetowej. Zwrócono uwagę nie tylko na rzetelność prac przygotowawczych, ale też zweryfikowanie uzyskanych przez podmiot publiczny wyników na rynku. Chodzi o to, aby przekonać się, czy to co zawarto w rekomendacjach, sprawdza się i jest możliwe do zastosowania w ramach zasad rynkowych. Ze względu na to, że procedura wyboru partnera prywatnego jest najczęściej wieloetapowa i ma charakter negocjacyjny, trzeba działać tak, aby

w sposób jak najbardziej szczegółowy i najkorzystniejszy dla interesu publicznego uzyskać odpowiedź od rynku, jaka jest ostateczna, możliwa do sfinansowania koncepcja partnerstwa – czy projekt będzie „bankowalny”.

Jak państwo mogą zobaczyć na slajdzie, analizy nie kończą się tylko na etapie przygotowania wstępnego i podjęcia decyzji o tym, czy PPP ma być realizowane, czy nie. W trakcie analiz, gdy partnerzy przekazują swoje koncepcje, gdy trwa dialog konkurencyjny lub negocjacje ze zgłoszeniem, te koncepcje muszą być weryfikowane. Robi się to na każdym etapie negocjacji. Na samym końcu oferta, jeśli ma być wybrana najkorzystniejsza, jest sprawdzana, czy odpowiada wstępnym założeniom. Analizuje się, czy wybrana koncepcja i partner zapewniają to, o czym myślał podmiot publiczny na samym początku, co było podstawą do podjęcia decyzji o realizacji projektu w formule PPP.

Na zakończenie, podsumowując wstępne pojęcia, wprowadzenie do tematu PPP, pragnę poinformować, iż należy pamiętać, że PPP stanowi jedno z narzędzi służące do zdynamizowania inwestycji. Jeśli nie ma środków na ich realizację a możliwe jest ich przeprowadzenie i uzasadni się, że PPP jest korzystniejsze niż zwykle zamówienie publiczne, wówczas jest to narzędzie, które pozwoli na zwiększenie skali inwestycji. Dzięki temu dana infrastruktura zostanie zrealizowana, a w innym przypadku nie byłoby jej w ogóle. Należy pamiętać o tym, że jest to współpraca. Podmiot publiczny ma obowiązek kontroli efektów, które miały być realizowane w formule PPP.

W Wielkiej Brytanii, która jest kolebką partnerstwa publiczno-prywatnego i może poszczycić się kilkudziesięcioletnim doświadczeniem w realizacji, kontroli oraz w zawieraniu umów PPP, mamy do czynienia z drugim otwarciem. Kilka lat temu przeprowadzono kontrolę zawartych umów PPP i ustalono, które elementy powinny podlegać kontroli i monitorowaniu. Tak jak powiedziałam, faza eksploatacji przez partnera prywatnego przynosi mu dochody, jest jego wynagrodzeniem. Należy kontrolować to, czy zadania na niego nałożone są realizowane prawidłowo, czy są efekty, czy planowany podział ryzyk jest utrzymany. Na nasze podmioty publiczne obowiązek monitoringu i składania sprawozdań nakłada ustawa o finansach publicznych.

Powiem jeszcze o kilku elementach. Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest prywatyzacją. To umowa długoletnia, w której obydwie strony uczestniczą, aż do jej zakończenia. Cechą charakterystyczną jest rozliczenie, które polega na tym, że powstała infrastruktura wraca do podmiotu publicznego. Z wykorzystaniem PPP, jeśli partnerstwo publiczno-prywatne ma mieć to na celu, można próbować stworzyć narzędzia do przeprowadzenia takiej prywatyzacji. Ustawa dopuszcza sprzedaż wkładu własnego, wydzierżawienie go na rzecz partnera prywatnego. Należy pamiętać, że to wszystko dzieje się w ramach umowy o PPP.

Często partnerstwo publiczno-prywatne jest traktowane jako ostateczna deska ratunku, jako pozyskanie finansowania, jako możliwość szybkiego realizowania inwestycji. Bardzo często inwestycje, których dokumentacja zalega na półkach decydentów, nie nadawały się do partnerstwa publiczno-prywatnego. W związku z tym zawsze należy mieć na względzie, że partnerstwo publiczno-prywatne powinno być traktowane jako jedno z narzędzi do realizacji inwestycji – powinno uwzględniać strategiczne podejście do realizacji inwestycji. Podmiot publiczny powinien wiedzieć z góry, w jakim sektorze i branży można PPP zastosować. Nie można tego robić *ad hoc*, nie można ulegać modzie i presji na realizację określonego typu inwestycji. Nie należy starać się forsować partnerstwa publiczno-prywatnego na siłę. Tego nie da się zrobić. Wyjdzie to już na etapie analiz, procedury wyboru partnera prywatnego – albo nikt się nie zgłosi, albo partnerzy postawią zaporowe dla podmiotu publicznego warunki. Okaże się to na etapie podpisania umowy o PPP, do którego nie dojdzie, bo będzie ona zawierała warunki nieakceptowalne dla podmiotu publicznego.

Mam nadzieję, że dzisiejsze spotkanie, a także kolejne i praktyka rynku PPP, który cały czas w Polsce się rozwija, będzie prowadziło do realizacji jedynie najkorzystniejszych umów, które będą pozwalały na rozwój i nowe inwestycje. Potrzeby są ogromne. Mamy nowe narzędzia, które można brać pod uwagę przy realizacji projektów PPP. Wystarczy spojrzeć na możliwości związane z funduszem rozwoju, Planem Junckera. Myślę, że będzie to narzędzie wykorzystywane.

W sposób bardziej szczegółowy o finansowaniu PPP i o modelach finansowania, które będą chciała państwu pokazać w postaci schematów wdrażanych na prawdziwych projektach PPP, będziemy mieli okazję porozmawiać na następnym spotkaniu.

Dziękuję za uwagę. Jeśli są jakieś pytania, które pozwolą państwu lepiej zrozumieć te elementy, jestem do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Tak jak powiedziałem na wstępie i potwierdziła to pani Agata Kozłowska, dzisiejsze spotkanie ma charakter wprowadzający. Czekają nas jeszcze dwa spotkania – o kwestiach finansowych i prawnych. Będziemy podnosić poprzeczkę w dyskusji. Czy posłowie lub zainteresowani goście mają pytania do pani Agaty Kozłowskiej? Nie ukrywam, że kalendarz spotkań w dniu dzisiejszym jest dość napięty. O godzinie 13:30 mamy drugie posiedzenie. Czy ktoś z państwa posłów ma pytania na tym etapie? Dobrze. Umówmy się, że na razie nie ma pytań. Dziękuję za poświęcony nam czas. Zamykam punkt pierwszy.

Przystępujemy do punktu drugiego. Nasza Komisja jest zobligowana do końca kwietnia złożyć propozycje tematów do planu kontroli NIK na rok 2017. Zostały do tej pory zgłoszone dwie propozycje. Pierwszą przedstawił pan poseł Jerzy Wilk. Temat brzmi: kontrola realizacji i odbioru inwestycji pod nazwą „Budowa sieci szerokopasmowej w województwie warmińsko-mazurskim”. Drugi temat zgłosiłem sam – „Kontrola funkcjonowania ustawy z dnia 13 grudnia 2013 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dziennik Ustaw 2014 roku pozycja 40)”. Czy są inne propozycje tematów do kontroli NIK? Pan przewodniczący?

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, chciałbym zaproponować dwa dodatkowe tematy, które wzbudzają emocje wśród obywateli. Pierwszy dotyczy ustawy śmieciowej. Chodzi mi zarówno o jej funkcjonowanie na poziomie obywatel-urząd oraz na poziomie centrów RIPOK. W tym zakresie również należałoby przeprowadzić szerszą kontrolę, która dałaby podgląd na to, co dzieje się w gospodarce śmieciowej pod rządami nowej ustawy. Drugi temat, który wielokrotnie był poruszany przez osoby zgłaszające się do biur, to funkcjonowanie szpitali, zwłaszcza powiatowych, oraz ich styk ze szpitalami wojewódzkimi. Ostatnio sporo przenosi się bardziej dochodowych oddziałów ze szpitali powiatowych do wojewódzkich, a w drugą stronę trafiają mniej dochodowe. Trwa w Polsce taka akcja i warto byłoby ten temat objąć kontrolą.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Rozumiem, że ewentualnie szczegółowe doprecyzowanie...

Sekretarz Komisji Sławomir Jakubczak:

Ten drugi temat rodzi problem – jak sformułować go precyzyjnie? Gdyby pan przewodniczący mógł...

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proponuję, abyśmy przyjęli temat hasłowo, a pan przewodniczący wraz z sekretariatem doprecyzują zapis. Głos ma pani poseł.

Poseł Anna Milczanowska (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Chciałabym przedstawić zgłoszenie. Mamy ustawę z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. Izby są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki podmiotów samorządowych. Najwyższa Izba Kontroli jest w tym przypadku organem nadrzędnym. Czy mogłabym zgłosić taki wniosek? Czy Najwyższa Izba Kontroli mogłaby zająć się RIO w świetle ustawy – jaka jest jakość ich pracy itd.?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Rozumiem, że sytuacja jest podobna jak u pana przewodniczącego, temat trzeba doprecyzować.

Poseł Anna Milczanowska (PiS):

Tak, doprecyzuję go. Czy to jest możliwe?

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Tak. Proszę bardzo, głos ma pani poseł.

Poseł Małgorzata Golińska (PiS):

Mam propozycję przeprowadzenia kontroli NIK w zakresie funkcjonowania szpitali samorządowych jako spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Konkretnie nawiązuje do szpitala w Szczecinku, który nie tylko jest spółką miejsko-powiatową z o.o., ale w jednym budynku, który częściowo jest własnością powiatu, świadczy usługi wraz z trzema innymi podmiotami. Między nimi dochodzi do różnych zależności finansowych. Spory toczą się praktycznie *non stop* i ocierają się o prokuraturę i sądy. Dodatkowo pikanterii sprawie dodaje fakt, że w radzie nadzorczej szpitala do tej pory zasiadał pan, który jednocześnie był prokurentem firmy prywatnej, która teoretycznie była konkurencją dla szpitala – spółki powiatowo-miejskiej. Rada nadzorcza rozpisała konkurs na nowego prezesa szpitala i został nim ten pan prokurent, który jednocześnie zasiadał w radzie nadzorczej w momencie rozpisywania konkursu. Temat mogłabym rozwijać. Zasygnalizowałam na wstępie o co chodzi. Konkretnie proszę o skupienie się na powiecie szczecińskim. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Proszę państwa, mam jedną uwagę. Tematy muszą mieć charakter ogólny. Sprawa poruszona przez panią poseł może śmiało zostać skierowana do delegatury NIK na tym terenie, aby w tym zakresie podjąć kontrolę. Czy jest to zasadne, aby robić to w Komisji? Mam wątpliwości. Proponuję, abysmy ujmowali tematy szersze, w skali kraju, ustaw. Przypadek, który pani wymieniła, proponuję skierować do najbliższej delegatury, aby został przez nią przejęty.

Poseł Anna Milczanowska (PiS):

Oczywiście zrobię tak, jak mówił pan przewodniczący. Na wstępie jednak zaznaczyłam, że chodzi o kontrolę NIK w zakresie funkcjonowania szpitali samorządowych jako spółek ogółem. Mogę na przykładzie mojego Szczecinka dostrzegać konkretne problemy, ale nieco dalej jest Białogard i kolejne problemy, podobnie w Sławnie. Na moim terenie różnych spółek jest wiele. Myślę, że jest to problem w skali kraju.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Jest to zbieżne z tym, o czym mówił pan przewodniczący. Ten temat zostanie skomponowany, jako całość. Mam jeszcze do państwa jedną gorącą prośbę na przyszłość. Pisma z propozycjami tematów było przesłane wcześniej. Mamy teraz problem. Mamy łącznie pięć propozycji. Proszę w przyszłości komponować tematy zgodnie ze wskazanym pismem, aby było to proste i uporządkowane. Tematów jest pięć – dwa wcześniej wspomniane, trzeci dotyczący realizacji ustawy śmieciowej w świetle trzyletnich doświadczeń, przytoczony przez pana przewodniczącego. Czwarty temat dotyczy przekształceń i funkcjonowania szpitali, do dopracowania z sekretariatem. Piąty temat dotyczy systemu działania regionalnych izb obrachunkowych, jako organu kontrolnego i realizacji ustawy o RIO z roku 1992.

Łącznie tematów jest pięć. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu stwierdzę, że Komisja przyjęła wspomniane pięć tematów i zostaną one przekazane Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja te tematy przyjęła.

Informuję, że protokół z posiedzenia wraz z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji.