

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 37)
z dnia 12 maja 2016 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 37)

12 maja 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-prywatnego – kontynuacja.

W posiedzeniu udział wzięła **Agata Kozłowska** ekspert ds. infrastruktury w Instytucie Sobieskiego.

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

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Witam wszystkich. Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Porządek dzienny przewiduje przedstawienie informacji na temat zasad realizacji projektów samorządowych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, którą przedstawi pani Agata Kozłowska. To jest druga część naszego spotkania. Dzisiaj będziemy skupiać się na kwestiach bardziej zaawansowanych, czyli finansowych. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Nie słyszę sprzeciwu.

Proszę panią Agatę Kozłowską o zabranie głosu i przedstawienie informacji.

Ekspert ds. infrastruktury w Instytucie Sobieskiego Agata Kozłowska:

Panie przewodniczący, cieszę się, że mogę po raz drugi spotkać się z państwem. Nazywam się Agata Kozłowska, od 15 lat reprezentuję projekty PPP i postaram się na trzech, a nawet czterech krótkich spotkaniach przedstawić państwu kwestie praktyczne. Na pierwszym spotkaniu mieliśmy okrojony czas i przedstawiałam podstawowe zasady, czyli kto, na podstawie jakich ustaw, może realizować projekty PPP. Postarałam się wskazać najbardziej charakterystyczne kwestie, które powtórzymy w ramach wstępu. Dzisiaj będziemy mówić o sprawach praktyczno-biznesowych związanych z finansowaniem przygotowania projektów. Partnerstwo publiczno-prywatne dla strony prywatnej zawsze jest biznesem. Partner prywatny zaangażuje się w przedsięwzięcie tylko, jeżeli będzie widział korzyść dla siebie. Trzecie spotkanie będzie dotyczyło kwestii prawnych, czyli postępowań o wybór partnera prywatnego i umów, które towarzyszą projektom PPP.

Odnosnie do podsumowania, jakie są kluczowe kwestie w modelach PPP? Realizowane są one na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Przede wszystkim, jest to wybór – określenie modelu, w jaki sposób przedsięwzięcie ma być realizowane. Czy partner prywatny ma być zaangażowany? W jakim zakresie, tzn. w jakie etapy realizacji projektu inwestycyjnego ma być on zaangażowany – projektowanie, wykonanie, zarządzanie lub inne? Podstawową różnicą w projektach PPP jest strategiczne podejście do kwestii, jaka infrastruktura powinna być realizowana w tej formule. Wynagrodzenie w tego typu projektach, inaczej niż w zamówieniach publicznych, w których pochodzi ono w całości z sektora publicznego i za wykonane roboty budowlane płacone jest w 100% z budżetu, oznacza, że partner prywatny ma co najmniej w części zapewniać sobie wynagrodzenie z przychodów, pochodzących z infrastruktury, w którą

się zaangażował. Infrastruktura jest różnorodna. W wielu krajach europejskich projekty są realizowane na poziomie samorządowym i administracji rządowej.

Najwięcej realizacji związanych z PPP to ogromne obiekty sportowe. Wszystkie wybudowane stadiony w Europie, w ostatnich kilkudziesięciu latach, były inwestycją w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, ale także więzienia, drogi, koleje, szpitale i zarządzanie tymi placówkami. Głównie w Wielkiej Brytanii, która jest prekursorem partnerstwa publiczno-prywatnego. Na wyjazdowym posiedzeniu Komisji będziemy mieć okazję poznać od strony praktycznej projekt szpitala zrealizowany w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Mragowie. Oczywiście, mamy podobne projekty, właściwe dla szczebla samorządowego, czyli obiekty pierwszej infrastruktury sieciowej, drogi, kanalizacje, parkingi, obiekty sportowe i instytucje użyteczności publicznej, np. sądy. Rewitalizacja dworca PKP w Sopocie realizowana jest w partnerstwie publiczno-prywatnym z pozyskaniem środków unijnych. Było to oceniane przez Ministerstwo Rozwoju. Na końcowym slajdzie będę pokazywała przykłady projektów hybrydowych.

Rozpoczynając projekt PPP, po opracowaniu modelu organizacyjno-prawnego, strona publiczna musi wykazać, iż formuła PPP jest korzystniejsza dla wykonania określonego zadania publicznego, niż realizowanie go w sposób tradycyjny. Mam na myśli zamówienia publiczne. Trzeba nie tylko wykazać, że projekt PPP jest tańszy, bo bardzo często będzie on droższy, ze względu na długofalowe finansowanie. Będziemy też mieć do czynienia ze wzrastającym kosztem pieniądza w tym czasie.

W innych projektach inwestycyjnych, do których samorządy są przyzwyczajone, np. w zwykłych zamówieniach publicznych, realizowanych tylko ze środków unijnych, korzyści są wykazywane na poziomie finansowym. Okazuje się, że istnieje oszczędność finansowa, dofinansowanie ze środków unijnych i na poziomie ekonomiczno-społecznym jest to korzystniejsze, nie tylko dla użytkowników infrastruktury, ale również dla mieszkańców zamieszkujących w danej gminie, powiecie lub województwie. Musimy wykazać korzyść dla interesu publicznego poprzez wskaźnik *value of money*, czyli pokazać, iż nawet jeżeli projekt realizowany w PPP jest droższy poprzez długofalowe finansowanie, mamy inne, dodatkowe korzyści, mogące wystąpić tylko w przypadku zaangażowania partnera prywatnego. Jest to przede wszystkim wyższa jakość realizacji, lepsze zarządzanie i eksploatacja przedsięwzięcia, w stosunku do sytuacji, gdyby prace realizował podmiot publiczny, który nie ma określonego doświadczenia, *know how* lub odpowiednich osób. Wówczas uwzględnia się koszt nabycia doświadczeń po stronie podmiotu publicznego, które partner prywatny już posiada.

Istnieje również większa możliwość dofinansowania ze środków unijnych. Na ostatnim spotkaniu mówiłam, że obecnie mamy do czynienia z planowaniem projektów hybrydowych, czyli łączących finansowanie: publiczne, poprzez partnera prywatnego i ze środków unijnych. Na początku wybierany jest model, później musi być sprawdzana jego korzystność. Stąd mamy do czynienia z analizami, które są przygotowywane. Zazwyczaj podczas przedstawiania projektu, pokazuje się, jaka była ścieżka dojścia do jego realizacji. W żadnej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawie o koncesji, nie ma mowy o obowiązku sporządzania analiz, studiów wykonalności do projektów PPP. W praktyce zostały wypracowane ścieżki dojścia, pokazujące, jakie analizy powinny być wykonane w zależności od branży, w której projekt jest realizowany. Dodatkowo, w ustawach mamy możliwość rozliczenia wkładów własnych, czyli majątku publicznego, wnoszonego do projektu, podziału zadań, ryzyka i wynagrodzenia partnera prywatnego, które powinno uzasadniać realizację projektu, być korzystne dla interesu publicznego i stanowić zachętę dla partnera prywatnego, żeby chciał zaangażować się w dłuższą realizację inwestycyjną z podmiotem publicznym. Poprzez wykonanie analiz prawnych, finansowych, podatkowych, technicznych i branżowych, właściwych dla danego obszaru, w jakim znajduje się przedsięwzięcie, w żaden inny sposób nie można uzasadnić, że projekt realizowany w PPP jest korzystniejszy, niż realizowany w inny sposób.

Miałam okazję szkolić przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli i innych organów kontrolujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo dużo projektów było kontrolowanych, na podstawie różnych, przeprowadzanych analiz. Jedne lepiej, inne gorzej wykazywały korzystność dla interesu publicznego, z punktu widzenia

PPP. Zachęcam do zapoznania się z raportem NIK, który jest dostępny na ich stronie internetowej. Decyzja musi być po stronie podmiotu publicznego, gdyż partner prywatny angażuje się w zależności od tego, czy projekt jest opłacalny finansowo czy nie. Podmiot publiczny, samorząd, musi wykazać, że zrealizował określone zadania w sposób najbardziej efektywny. Pozostałe kwestie, które mają wpływ na kształt biznesowy, jednocześnie są cechą charakterystyczną PPP, to współpraca, współpraca i jeszcze raz współpraca podmiotu. Jeżeli samorząd jest nastawiony na zakreszenie bardzo ścisłych warunków, jak w przypadku przetargu na zaprojektowanie i budowę określonego obiektu, a koncesjonariusz wymaga, żeby było zaprojektowane w określony sposób, w przypadku PPP podstawą do wybrania partnera prywatnego jest procedura negocjacyjna. Wszystkie kwestie związane z realizacją przedsięwzięcia należy wynegocjować.

Podsumowując, ze względu na wszystkie charakterystyczne cechy, jednocześnie bardzo specyficzne dla partnerstwa publiczno-prywatnego, warto zapamiętać, że współpraca i negocjacje podmiotu publicznego z partnerem prywatnym zaczynają się w trakcie procedury wyboru, a nawet jeszcze wcześniej. Jak mówiliśmy na ostatnim naszym spotkaniu, modele, które podmiot publiczny wybierze, opisie i uzasadni korzystność realizacji określonego zadania PPP dla interesu publicznego, muszą być jeszcze „bankowalne”. Szczególnie dla bardzo dużych inwestycji musi istnieć bank lub kilka różnych instytucji finansowych, które pokryją koszty określonego przedsięwzięcia. Nie jest prawdą, że partner prywatny, odpowiednio bogaty, z doświadczeniem i portfelem usług, wyłoży na realizację inwestycji własne środki, ponieważ wzięcie kredytu jest dla niego tańsze i efektywniejsze. Często obydwie strony występują o dofinansowanie. Projekt musi bronić się finansowo, aby mógł zostać zrealizowany w formie PPP.

Należy pamiętać, iż podmiot publiczny zarabia inaczej niż partner prywatny. Musi zrealizować określone zadania, które nałożone są na niego ustawą. W związku z tym, w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, na podmiot publiczny nałożone są obowiązki związane z kontrolą realizacji przedsięwzięcia PPP w całym okresie jego trwania.

Mamy już w Polsce projekty realizowane w tej formule, których czas trwania oscyluje pomiędzy 10-15 lat. Nawet parkingi w Krakowie posiadają umowę zawartą na 60 lat. W całym okresie podmiot publiczny jest zobowiązany do kontroli przedsięwzięcia, tzn. sprawdza, czy partner prywatny prawidłowo realizuje zadania i dba nie tylko o dostępność do infrastruktury. Można to zobaczyć na przykładzie szpitala, który będą państwo mieli okazję zwiedzać na wyjazdowym posiedzeniu Komisji. Partner prywatny nie tylko buduje określony obiekt i rozlicza się z etapów budowy, ale w późniejszym okresie eksploatuje go, tzn. jest odpowiedzialny za czystość, działanie klimatyzacji, oświetlenia i realizuje wszystkie usługi, dla których powstała infrastruktura.

Należy pamiętać, że PPP nie jest prywatyzacją, podmiot publiczny nie oddaje w całości partnerowi prywatnemu określonego zadania. Można jednak dokonać prywatyzacji poprzez PPP. Niekiedy są to bardzo skomplikowane organizacyjnie modele, ponieważ wkład własny lub część nieruchomości można sprzedać partnerowi prywatnemu. Nawet, jeżeli sprzeda się nieruchomość do realizacji przedsięwzięcia, podmiot publiczny jest nadal zobowiązany do kontrolowania, czy na terenie nieruchomości partner prywatny realizuje przedsięwzięcie określone w umowie PPP. Bardzo często kwestia pojawia się podczas negocjacji, gdyż partnerzy irytują się, nie rozumiejąc tych przepisów. Starają się przekonać stronę publiczną, że skoro na określonych warunkach, nieruchomość lub infrastruktura stanie się ich własnością w trakcie umowy PPP lub po zakończeniu, to co podmiot publiczny chce kontrolować? Dlaczego chce mieć nadal wpływ?

Jeżeli mamy do czynienia z obiektem infrastruktury użyteczności publicznej, np. mieszkaniami, musi znajdować się część komercyjna, gdyż partner prywatny chce na nich zarabiać. Pyta się on „dlaczego, podmiocie publiczny, mówisz mi, ile ja mam lokali usługowych, czy w nich jest czysto i wszystko działa itd.? Przecież to nie jest twoje zadanie?”. Jednak jest, gdyż przedsięwzięcie stanowi jedną całość. Partner zarabia tylko w części komercyjnej, natomiast w zamówieniach publicznych całość stanowi przedmiot i wartość przedsięwzięcia, nie tylko część prywatna, ale również publiczna. Czasami jest to bardzo ciężki problem do przedyskutowania.

Na etapie przygotowawczym trzeba brać pod uwagę również interes partnera prywatnego – chce on zarobić na tym przedsięwzięciu. W przeciwnym wypadku, nie zaangażuje się. Dodatkowo, chcę zaznaczyć, że biorąc pod uwagę długofalowy okres związany z umową, myśląc o przedsięwzięciu, należy brać również pod uwagę cały cykl życia projektu. Jeżeli projekt w pewnym momencie załamie się, biznes będzie źle funkcjonował, odbije się to nie tylko na partnerze prywatnym, ale również na podmiocie publicznym, gdyż zadania są realizowane w części poprzez projekt PPP.

Podsumowując: PPP musi być efektywniejsze niż tradycyjne rozwiązania. Tylko pod tym warunkiem podmiotowi publicznemu wolno zastosować taką strukturę. Jest ona bardziej skomplikowana i droższa w przygotowaniu. Przygotowanie przed podpisaniem umowy trwa od roku do 3-4 lat, w zależności od stopnia skomplikowania projektu. Jak mówiłam, miałam okazję pracować w Sopocie przy rewitalizacji dworca PKP. Ta infrastruktura, z dofinansowaniem unijnym, już powstaje. Tylko przygotowanie dokumentacji, wraz z wyborem partnera prywatnego i zamknięciem finansowania, trwało ok. 3 lat. Dopiero po tym okresie podpisano umowę na 8 lub 10 lat. Przygotowanie pochłania koszty i czas, ze względu na specyfikę projektu.

Partnerstwo publiczno-prawne musi być korzystniejsze – *value for money*, niż tradycyjne rozwiązania. Czasami mamy skomplikowane mechanizmy, trzy źródła dofinansowania – prywatne, zewnętrzne z instytucji finansowej i unijne. Czasami podmiot publiczny finansuje część prac. Wbrew pozorom PPP musi mieć jak najprostszą strukturę projektową i mechanizm finansowania. Jeżeli coś jest niezrozumiałe, to może być: albo celowe, gdyż inwestorzy dążą, żeby zapisy w umowie były ogólne i w przypadku spornej sytuacji móc na tym skorzystać, albo nie zostały odpowiednio przeanalizowane. Jeżeli nie zostały przeanalizowane, trudno mówić o prawidłowym wyborze PPP.

Partnerstwo publiczno-prawne powinno odzwierciedlać rynkowe modele biznesu. Jeszcze przed oficjalną procedurą wyboru partnera prywatnego, podmioty publiczne negocjują z rynkiem. Opracowane wstępnie modele dają do zaopiniowania bankom, żeby sprawdzić, czy są modelami biznesowymi sprawdzonymi w praktyce. Nie tworzy się modeli do odłożenia na półkę. Muszą być stosowane tu i teraz, aby mogli je zaakceptować partnerzy prywatni i rynek. Często analizy, które były robione 5 lub 10 lat temu i wskazywały modele dla określonych dziedzin gospodarczych lub projektów, obecnie już się nie sprawdzają. Mogły zmienić się zasady, koszt finansowania, podejście partnerów prywatnych, fuzje pomiędzy przedsiębiorstwami i trzeba brać pod uwagę inne rozwiązania. PPP powinno umożliwić wynagrodzenie partnera prywatnego przez podmiot publiczny lub samodzielne osiągnięcie zysków, w zależności od infrastruktury. W Polsce przykładem są projekty drogowe. Praca partnera prywatnego nie będzie umożliwiała pozyskania wynagrodzenia za świadczenie usług, ponieważ nie ma u nas dróg płatnych, oprócz autostrad. W Wielkiej Brytanii istnieje bardzo dużo projektów drogowych realizowanych w PPP, ponieważ wjazdy na mosty i wiele odcinków dróg jest płatne. Opłaty, jak w przypadku autostrad, kierowane są do partnera prywatnego. W Polsce budowa dróg jest możliwa do realizacji w PPP tylko z opłatą za dostępność, czyli z wynagrodzeniem partnera prywatnego. Niezależnie od liczby zrobionych modeli i wykazania korzystności zarobku dla partnera, nie jest to możliwe w przypadku takiego typu projektów. W przypadku innej infrastruktury zależy to od: skali, możliwości realizacji projektu z komponentem komercyjnym, potencjału rynku, czyli popytu, oraz kto będzie użytkownikiem itd.

Partnerstwo publiczno-prywatne powinno sprzyjać optymalizacji programu inwestycyjnego podmiotu publicznego. Jak mówiłam na początku, Ministerstwo Rozwoju przygotowuje się do opracowania strategicznego podejścia do PPP, ponieważ nie wszystkie branże i projekty nadają się do realizacji w tej formule. Czasami unika się finansowania, jeżeli samorządy nie mają środków na realizację projektu i wchodzi w PPP, żeby oddalić lub zmniejszyć koszty. Nie zawsze są to korzystne rozwiązania. Warto podejść do kwestii strategicznie i nie wydawać pieniędzy na analizy, nieudane negocjacje z prywatnym partnerem projektów, które nie nadają się, albo nigdy nie będą korzystną formą realizacji inwestycji. Czasami, w wieloletnim planie inwestycyjnym, wystarczy przesunąć niektóre pozycje i dany projekt będzie można spokojnie zrealizować ze środków publicznych, niekoniecznie w PPP. Bardzo często zdarza mi się odradzać realizację projektów w formule PPP.

W długim okresie czasu partnerstwo publiczno-prywatne powinno dodatnie wpływać na budowę kapitału społecznego, zadowolenie mieszkańców, ponieważ PPP źle się kojarzy. Wydaje się, iż jest to niebezpieczna formuła, która zwiększa możliwość nieprawidłowości w tego typu przedsięwzięciach. Bardzo często mieszkańcy, potencjalni użytkownicy, podchodzą nieufnie do tej formuły, mimo że jest tak samo realizowana w zamówieniach publicznych. Po drugiej stronie mamy przedsiębiorcę, który chce zarobić na projekcie, w związku z tym, analizy i dobre uzasadnienie realizacji projektu powinno uzasadniać i dawać pewność, że jest to najlepsza formuła dla realizacji inwestycji.

Obydwie strony mają ze sobą współpracować. To nie jest powtarzany kolokwializm. Przekłada się to na każdy etap przygotowania projektu. Z punktu widzenia podmiotu publicznego, bardzo trudno jest myśleć o dwóch stronach, które mają zyskać na danym projekcie, a nie myśleć na zasadzie: „muszę coś wybudować, więc zlecę określone roboty budowlane”. Pamiętajmy jednak, że może nie udać się za nie zapłacić. Partnerstwo publiczno-prywatne polega na tym, że rozliczanie jest uzależniane od alokacji elementów ryzyka pomiędzy stronami, na zasadzie, iż jedna z nich odpowiada za określone ryzyko, w zależności od tego, jakie posiada kompetencje. Wiadomo, że w przypadku ryzyka budowlanego, za opóźnienia i prawidłowe wykonanie będzie odpowiadał partner prywatny. Pamiętajmy o kolejnych etapach, jak zarządzanie, eksploatacja i utrzymanie infrastruktury. Partner prywatny będzie również odpowiadał za dostępność, poprawne działania, zgodność z wymogami środowiskowymi, brak zanieczyszczania środowiska, odśnieżanie dróg itd. Należy patrzeć całościowo na projekt.

Dochodzimy do dwóch głównych kwestii. Pierwsza dotyczy wynagrodzenia partnera prywatnego, druga, to pokazanie na schemacie, jak wynagrodzenie krąży, jak możliwe jest dofinansowanie projektów również z innych źródeł. W przypadku PPP wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Mówiąc po polsku, wynagrodzenie jest uzależnione od efektów, tzn. jeżeli partner prywatny nie realizuje określonej usługi nie otrzymuje wynagrodzenia. Zasadą jest, że PPP jest rozliczane w długim horyzoncie czasowym. Jeżeli do realizacji określonych usług potrzebne jest wybudowanie konkretnej infrastruktury, np. szpitala, żeby w późniejszym czasie wyposażyć go w określony sprzęt, a partner prywatny ma dbać o prawidłową jego eksploatację, aby funkcjonował dla użytkowników, podmiot publiczny nie płaci mu za wybudowanie i rozwiązuje umowę albo minimalizuje ryzyko, ale buduje lub wyposaża dla siebie. Musi to zrobić, w jak najbardziej efektywny sposób, żeby później utrzymywać oraz eksploatować infrastrukturę lub wyposażenie w sposób najbardziej efektywny, ponieważ ma otrzymywać wynagrodzenie.

W związku z tym, mamy dwa rodzaje wynagrodzenia w PPP. Pierwsze, uzyskiwane od użytkowników, którzy korzystają z infrastruktury, usług świadczonych przez partnera prywatnego. W ustawie nazwane jest to prawem do pobierania pożytków. Środki należne partnerowi prywatnemu pochodzą z opłat użytkowników, przychodów ze sprzedaży, prawa do nazwy, sprzedaży określonych usług, wynajmu lokali w obiekcie, z biletów oraz sprzedaży innych usług itd. Są to środki zewnętrzne wpływające od użytkowników. Może być również zapłata sumy pieniężnej od podmiotu publicznego, czyli części, szczególnie w przypadku, kiedy powstała infrastruktura nie może generować przychodów. Taka sytuacja będzie w przypadku wyposażenia, sprzętu, z którego korzystają pacjenci bez opłat, a jego eksploatacją zajmuje się partner prywatny. Rozliczanie będzie po stronie publicznej. Część środków będzie pochodziła bezpośrednio ze strony publicznej, również przyznanych kontraktów NFZ. Istotne jest, żeby wynagrodzenie partnera prywatnego zależało od wykorzystania faktycznej dostępności.

Mamy projekty PPP dotyczące powstania infrastruktury, np. dworca PKP w Sopocie, o którym mówiłam. W przypadku, gdy dworzec nie jest dostępny, nie ma możliwości zakupu biletu, przyjscia i skorzystania z poczekalni, ponieważ, np. spadł śnieg i nie odśnieżono, nie są zrobione naprawy, nie udostępniono okienek kasowych, żeby kupić bilet – za wszystkie niedociągnięcia jest potrącanie wynagrodzenie partnera prywatnego. Nie jest ono stałe i zagwarantowane, ale każdorazowo, co miesiąc lub kwartał, w zależności od umowy, sprawdzana jest realizacja przedsięwzięcia.

Dotykamy kwestii kontroli. Kto ma sprawdzać i kontrolować, czy wynagrodzenie należy się partnerowi prywatnemu, czy nie, czy prawidłowo świadczy on swoje usługi? Czyni to podmiot publiczny, który jest zobowiązany ustawowo do zapisania w umowie i zapewnienia sobie obowiązków kontroli. Jest on zobowiązany do kwartalnego składania sprawozdań na podstawie ustawy o finansach publicznych, pokazujących, czy ryzyka przyjęte przez partnera prywatnego są cały czas podtrzymywane, tzn. czy podział ryzyka nie zachwiał się przez to, że partner prywatny przestał realizować swoje zadania w zakresie dostępności infrastruktury i ryzyko dostępności przeniosło się nagle na podmiot publiczny, który powiedział „dobrze partnerze, nie rób już tego, wezmę swoje służby, zajmę się infrastrukturą, aby była dostępna dla użytkowników”. Obowiązkiem jest składanie kwartalnych sprawozdań, aby sprawdzić, czy utrzymany jest podział ryzyka. Dlaczego to jest ważne, powiemy na przyszłym naszym spotkaniu, ponieważ wiąże się to z prawnymi kwestiami i wyborem partnera prywatnego.

Kolejna bardzo ciekawa sprawa, która wyniknęła w związku z przygotowaniem projektów PPP, to standardy. Jeżeli mamy wykazać, że PPP jest korzystniejsze dla określonych usług niż tradycyjna realizacja zamówienia, musimy wymagać od partnera wykonania usług o określonym standardzie. W Polsce nie ma takich standardów. Podmiot publiczny stanął przed zadaniem – mam wymagać od partnera prywatnego, żeby, np. utrzymywał szpital, budynek sądu, obecnie wybudowany w Nowym Sączu, lub spalarnię śmieci w Poznaniu. To ma być korzystniejsze i zapewnić lepsze wykonanie, niż zrobiłby to podmiot publiczny. W związku z tym, muszę wymagać od partnera prywatnego. Pytanie, czego mam od niego wymagać, jeżeli dotychczas, jako podmiot publiczny, angażowałem się, dopóki wystarczało mi środków publicznych? Gdy były pieniądze, robiłem określone rzeczy, naprawy. Jeżeli pieniędzy brakowało, naprawy były przesuwane na kolejny rok. A teraz od partnera prywatnego mamy wymagać, np. corocznych raportów pokazujących, że każda instalacja jest sprawna lub obiekt nie wymaga żadnej naprawy.

Pytanie, czy raporty są dostarczane za często, za rzadko, czy możemy ich wymagać, czy to jest możliwe z punktu widzenia technologicznego? W 90% negocjacji, w których brałam udział, to była kluczowa kwestia do przedyskutowania. Po pierwsze, takich standardów w Polsce jeszcze kilka lat temu w ogóle nie było. Nikt o tym nie myślał, gdyż podmioty publiczne realizowały inwestycje, kiedy miały możliwości i środki finansowe. Po drugie, nie było wiadomo, czego można wymagać od partnera? Z drugiej strony, mamy partnera prywatnego, który negocjuje i nie chce brać na siebie obowiązków ponad konieczne. Zazwyczaj w negocjacjach strony muszą wypracować kompromis. Istnieje obawa, iż podmiot publiczny, samorząd może zostać postawiony pod ścianą, chociaż mógłby wymagać więcej, niż *de facto* zgodził się przyjąć partner prywatny.

Pamiętajmy dodatkowo, że wymagania muszą być możliwe do spełnienia, a projekt „bankowalny”. Bank musi zdecydować, czy inwestycja jest możliwa do spełnienia, żeby można było sfinansować transakcję. Jak problem był rozwiązywany? Jeszcze kilka lat temu sprowadzaliśmy z innych krajów, z Francji i Wielkiej Brytanii, księgi standardów, tłumaczyliśmy je i staraliśmy się wdrożyć, przełożyć wymagania na polskie realia. Inne będą standardy dla utrzymania parkingu, drogi, a inne dla obiektu użyteczności publicznej, szkoły, szpitala lub stadionu. Takie standardy powoli się tworzy. Jest to niezwykle istotna sprawa, ponieważ przesądza o korzystności. Utrzymanie standardów będzie uzasadnieniem, że możemy partnerowi prywatnemu wypłacić wynagrodzenie, czyli opłatę za dostępność. Dlaczego nazywa się to opłatą za dostępność? Dlatego, że wypłacane jest partnerowi tylko wówczas, gdy infrastruktura jest dostępna i są wykonywane nałożone standardy, a partner prywatny je realizuje.

Koncesja jest szczególnym rodzajem partnerstwa publiczno-prywatnego. W przypadku koncesji mamy prawo do eksploatacji obiektu i pobierania pożytków, albo prawo pobierania pożytków wraz z płatnością. Warto zapamiętać jedną kwestię. W przypadku PPP całość wynagrodzenia nigdy nie może pochodzić od podmiotu publicznego i nie może być sytuacji, że zwróci on partnerowi prywatnemu wszystkie nakłady, jakie ten poniósł na realizację przedsięwzięcia. Dlaczego? Dlatego, iż nie będzie żadnego podziału ryzyka. Prawdę mówiąc, w ustawie o PPP nie mamy zdefiniowanego ryzyka ekonomicznego.

nego, ale nie można mówić o ryzyku, jeśli partner ma otrzymać w całości wynagrodzenie od podmiotu publicznego. To jest pierwsza zasada.

Druga zasada jest taka, że wynagrodzenie może pochodzić, albo od użytkowników, albo od podmiotu publicznego w postaci opłaty za dostępność. Podmiot publiczny ponosi najczęściej ryzyko dostępności, ponieważ jest odpowiedzialny za eksploatację lub zarządzanie. Jeżeli chcemy wziąć partnera prywatnego do zaprojektowania i budowy, oznacza to zwykle zamówienie publiczne. PPP pojawia się w sytuacji, gdy mamy kolejny etap świadczenia usług, wskazujących, że infrastruktura powstała w wyższej jakości, usługi są lepiej realizowane, w związku z tym partner prywatny może osiągnąć wynagrodzenie.

Ryzyko ekonomiczne jest pojęciem często pojawiającym się w projektach, w których istnieją użytkownicy, a projekt jest najbardziej efektywny przy realizacji w PPP. Istnieją projekty, do których partnerów trzeba zachęcać. Wiedzą oni, że mogą wnieść swoje *know how*, natomiast nie mają żadnego wpływu na sposób realizacji usług i całe wynagrodzenie będzie pochodziło od podmiotu publicznego. Istnieją projekty opłacalne dla partnerów, którzy wiedzą, iż mogą dostać pieniądze od podmiotu publicznego i będą jedynie pokrywać swoje wynagrodzenie z opłat zewnętrznych. To są projekty najlepiej nadające się do PPP. Wtedy zgłasza się najwięcej partnerów prywatnych i negocjacje są najtrudniejsze, gdyż stosują oni różne chwytły. Są to zwyczajne negocjacje biznesowe. To jest cecha charakterystyczna projektu, ale podmiot publiczny zawsze musi pamiętać, że realizuje interes publiczny. Jeżeli nie ma tego w PPP, projekt jest realizowany nieprawidłowo.

Chcę państwu pokazać przykładowe schematy realizacji projektów. Mówią one o wiele więcej niż opowiadanie o zasadach. W pierwszym mamy umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Widzą państwo schematy prawdziwych, realizowanych przedsięwzięć. To są robocze, wstępne modele, które rozpatruje się w celu ewentualnej realizacji. Partner prywatny najczęściej nie startuje z realizacją całym przedsiębiorstwem, jak duże firmy budowlane. Ze względu na fakt, że potrzebny jest wykonawca budowlany oraz podmiot, który później będzie operował infrastrukturą, wykonawcy zawiązują spółki celowe, składające się z firmy wykonawczej i operatorskiej. Zmienione przepisy ustawy umożliwiają, zarówno w postępowaniu koncesyjnym, jak i opartym na ustawie – Prawo zamówień publicznych, przyjmowanie takich spółek, ponieważ najczęściej są one w organizacji i nie mogą wykazać się wszystkimi wymaganymi dokumentami formalnymi. Można je przyjąć, z takiego punktu widzenia.

Umowa PPP przewiduje realizację przedsięwzięcia, w skład którego wchodzi zaprojektowanie, budowa, finansowanie przez partnera prywatnego oraz zarządzanie. Podmiot publiczny zobowiązuje się do użytkowania przedsięwzięcia, tzn. będzie wynajmował lokale. To może być urząd miasta lub sąd. Taki przykład mamy realizowany. W zeszłym roku została podpisana umowa o PPP i jest projektowany budynek sądu okręgowego w Nowym Sączu. Podmiot publiczny zobowiązuje się, że będzie użytkował i wynajmował lokale, ryzyko popytu bierze w całości na siebie. W związku z tym będzie płacił partnerowi prywatnemu wynagrodzenie w postaci opłaty za dostępność. Partner prywatny będzie zobowiązany do utrzymywania obiektu w określonym standardzie, aby był on dostępny i mogły być świadczone usługi. Będzie on ponosił koszty utrzymania. Mamy inny przykład – bank, któremu spółka-matka, czyli jeden z właścicieli spółki celowej, duża firma operatorska lub budowlana, poręcza finansowanie poprzez zastaw na udziałach w tej spółce. Oprócz banku, finansowanie może pochodzić ze środków unijnych. Ostatnio NIK zrobił raport podsumowujący działanie polskich inwestycji rozwojowych. Pojawił się w nim projekt – akademiki studenckie w Krakowie. Projekt jest realizowany w PPP, który współfinansuje PFR.

Proszę popatrzeć na drugi, bardziej skomplikowany schemat. Trzeba było zastosować więcej narzędzi, aby projekt PPP został zrealizowany. Tutaj mamy umowę o koncesję na roboty budowlane. To jest rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym mamy koncesjodawcę, czyli podmiot publiczny, np. miasto. Nie wiem, czy wystarczająco podkreśliłam, że podmiotem publicznym może być również spółka komunalna, szkoła wyższa, mówiąc w skrócie – jednostka finansów publicznych. Spółki są dodatkiem, ale mogą to być gminy, miasta i inne jednostki sektora finansów publicznych oraz spółki komunalne. Przykładowo, mamy koncesję na roboty budowlane. Pomędzy koncesjo-

dawcą, a koncesjonariuszem są najczęściej spółki budowlane lub firmy operatorskie. Koncesjodawca daje koncesjonariuszowi prawo do eksploatacji – jest to forma wynagrodzenia, czyli do użytkowania infrastruktury i świadczenia usług, za które wykonawca pobiera opłatę i to stanowi jego wynagrodzenie. Mogą być ewentualne płatności, po oddaniu do użytkowania danego obiektu. Mamy podatek od nieruchomości, będący bardzo często omawianą kwestią w negocjacjach. Pokazuję państwu prawdziwe schematy, które były rozrysowane dla określonych projektów.

Jeżeli chodzi o przedmiot koncesji, jest to budowa obiektu, a następnie eksploatacja. Przy koncesji własność zawsze pozostaje po stronie koncesjodawcy. To jest różnica, gdyż w PPP mamy wkład własny. Jak mówiłam, nieruchomość można wnieść na potrzeby realizacji projektu, ale również sprzedać partnerowi prywatnemu w ramach PPP. Przy koncesji to nie występuje. Majątek publiczny zawsze pozostaje po stronie prywatnej. Nie wiem, czy ktoś z państwa pamięta, ale kiedyś koncesja była uregulowana na podstawie Prawa zamówień publicznych. Było to nazwane małym PPP i przed 2009 r. koncesja na roboty budowlane znajdowała się w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Koncesjonariusz ponosi nakłady inwestycyjne, koszty finansowe, operacyjne, w tym podatek od nieruchomości. Rozważano, żeby podatek od nieruchomości ponosił koncesjodawca. Proszę zobaczyć, płatności, pożytki pochodzą od użytkowników infrastruktury. Nie ma opłaty ze strony koncesjodawcy. Daje on tylko prawo do eksploatacji i mówi „koncesjonariuszu, możesz korzystać z usługi, będę cię kontrolował, ale wynagrodzenie pobierasz z rynku, gdyż użytkownicy muszą zapłacić. Jeżeli będziesz źle wykonywał swoją robotę, nie będziesz miał użytkowników i nie uzyskasz wynagrodzenia”. Koncesjonariusz zawiera umowy. Schematy są bardzo podobne w różnych przedsięwzięciach PPP, ponieważ należy pamiętać, iż mamy partnera odpowiedzialnego. Zawiera on umowy z operatorem o wykonawstwo, zaprojektowanie, wykonanie i zarządzanie, a umowę kredytową – z bankiem lub inną instytucją finansową.

To były schematy pokazowe. Teraz chcę krótko powiedzieć, jakie są przeszkody w realizacji projektów PPP, związane z praktycznym, biznesowym podejściem. Przede wszystkim, brak dobrej znajomości przepisów dotyczących PPP. Często dla podmiotów publicznych stanowi to problem, gdyż nie znają praktyki biznesowej. Czasami zdarza się, że w negocjacjach łatwiej jest bronić swojego stanowiska partnerom, niż podmiotom publicznym. Często podmioty publiczne nie rozumieją faktu, iż muszą analizować projekt również pod względem interesu partnera prywatnego. Partner prywatny nie jest filantropem i każdorazowo będzie chciał uzyskać wynagrodzenie, a także zabezpieczenie finansowania. W związku z tym, w swoich analizach należy wziąć pod uwagę, że może mieć to wpływ na podrożenie całego projektu. Nie uderza to bezpośrednio w podmiot publiczny, ale bardzo często zdarza się, iż projekty wykonywane w PPP mają wyższą wartość, niż realizowane w formie tradycyjnej.

Sytuacja nie jest zła, gdyż wskaźnik korzyści bierze pod uwagę *know how*, czyli wartość dodaną, którą wnosi partner prywatny. Należy zwrócić uwagę, że bardzo często pomija się liczenie kosztów przedsięwzięcia w całym cyklu projektu. Bierze się pod uwagę tanie budowanie, ale nikt nie dostrzega, ile będzie kosztowało wynagrodzenie partnera prywatnego w okresie eksploatacji i zarządzania, kiedy zaczyna on spłacać kredyt na swoje finansowanie, który zaciągnął na realizację przedsięwzięcia.

Ze względu na nadmierne oczekiwania partnerów prywatnych, bardzo wiele przedsięwzięć PPP nie dochodzi do skutku. W ciągu 7 lat zostało podpisanych ponad 100 umów o partnerstwie publiczno-prywatnym – ustawa o PPP obowiązuje od 2009 r., natomiast postępowań było 3-4 razy więcej. W niektórych przypadkach partnerzy prywatni w ogóle się nie zgłaszali, gdyż widzieli, iż model PPP jest niewłaściwy, pozbawiony możliwości zysku, nie został zweryfikowany na rynku lub był „niebankowalny”. Z drugiej strony, procedury PPP często kończyły się całkowitym brakiem złożenia ofert, gdyż podmioty publiczne bardzo pilnowały, żeby nie ustąpić ze swojego wyjściowego stanowiska i nie próbowały wynegocjować kompromisu z partnerem prywatnym.

Mamy również bardzo duże projekty hybrydowe, w których udało się połączyć finansowanie PPP ze środkami unijnymi. Na slajdzie widać kilka projektów. Staram się pokazać największe i różnorodne pod względem branży. Kompleks Basenów Mineralnych

w Solcu Zdroju – jeden z pierwszych projektów PPP zrealizowany na zasadzie koncesji, rewitalizacja dworca PKP w Sopocie – projekt obecnie jest realizowany, budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej i zarządzanie infrastrukturą, Małopolska Sieć Szerokopasmowa, Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej w województwie warmińsko-mazurskim, system gospodarki odpadami dla miasta Poznania – spalarnia, o której mówiliśmy, zarządzanie infrastrukturą sportową na stoku „Dębowiec” – bardzo mały projekt, realizowany na podstawie koncesji na usługi, czyli brak komponentu budowy, ale istnieje zarządzanie usługą. Partner prywatny, koncesjonariusz, utrzymuje stok i świadczy określone usługi. I ostatni przykład – zarządzanie Sosnowieckim Parkiem Naukowo-Technologicznym. Jak mówiłam, jest ok. 100 projektów, w różnych modelach i formułach. Modele biznesowe muszą być skorelowane z kwestiami prawnymi. O tym będziemy mówić szczegółowiej na następnym spotkaniu.

Bardzo serdecznie państwu dziękuję. Jeżeli są pytania, zapraszam.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję pani. Czy są pytania od pań i panów posłów? 19 maja będzie trzecia i ostatnia część informacji. Będziemy mówić o kwestiach *stricte* prawnych, dotyczących formułowania umów. Czy są pytania, wątpliwości, dodatkowe wnioski do dzisiejszej części?

Posel Jerzy Wilk (PiS):

Czy po całym szkoleniu, będziemy mogli uzyskać informację w formie elektronicznej?

Ekspert ds. infrastruktury w IS Agata Kozłowska:

Po naszych spotkaniach, na bieżąco, przesyłam przewodniczącemu informacje. Wszystko zależy od decyzji przewodniczącego. Prześlę prezentację, która będzie do państwa dyspozycji w formie elektronicznej.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz15):

Dziękuję. Czy ktoś jeszcze chce zadać pytanie? Nie. Dziękuję. Informuję, że protokół z posiedzenia, z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu, będzie do wglądu w sekretariacie Komisji.

Zamykam dyskusję i posiedzenie Komisji.