

# NOTATKA

## z posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej

**Data posiedzenia: 8 grudnia 2010**

**Nr posiedzenia: 276**

---

Posiedzeniu przewodniczył: senator Jan Wyrowiński – przewodniczący komisji

**Porządek posiedzenia:** 1. Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

- W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie komisji: Grzegorz Banaś, Jan Dobrzyński, Tadeusz Gruszka, Stanisław Iwan, Stanisław Jurcewicz, Kazimierz Kleina, Stanisław Kogut, Krzysztof Majkowski, Władysław Ortyl, Andrzej Owczarek, Eryk Smulewicz, Jacek Swakoń, Marek Trzciński, Jan Wyrowiński
- zaproszeni goście:
    - Ministerstwo Gospodarki:
      - podsekretarz stanu Grażyna Henclewska,
      - dyrektor Departamentu Instrumentów Wsparcia Agnieszka Buła-Kopania,
      - naczelnik wydziału w Departamencie Regulacji Gospodarczych Sebastian Madej,
      - naczelnik wydziału w Departamencie Instrumentów Wsparcia Dorota Wtulich,
    - Ministerstwo Finansów:
      - gł. specjalista w Departamencie Gwarancji i Poręczeń Krzysztof Link,
      - gł. specjalista w Departamencie Gwarancji i Poręczeń Piotr Olesiński,
    - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego:
      - dyrektor Departamentu Przygotowania Projektów Indywidualnych Krzysztof Siwek,
    - Bank Gospodarstwa Krajowego:
      - prezes Tomasz Mironczuk,
      - dyrektor Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa-Sektor Publiczny Jan Dziekański,
    - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości:
      - zastępca prezesa Aneta Wilmańska,
      - dyrektor Zespołu Rozwoju Zasobów Ludzkich Anna Świebocka,
    - Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA:
      - doradca prezesa Robert Kwiatkowski,
    - Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego:
      - prezes Irena Herbst,
      - wiceprezes Przemysław Zaremba,
      - prawnik Tomasz Korczyński,
      - gł. specjalista ds. PPP Bartosz Mysiorski,
    - Związek Województw RP:
      - dyrektor Biura Zarządu Bogdan Ciepielewski,

- Brytyjsko-Polska Izba Handlowa:
  - Head of policy Michael Dembinski,
- Ernst&Young Corporate Finance Sp z o.o.:
  - ekspert Marta Gajęcka,
- Pracodawcy RP:
  - ekspert Rafał Kalisz,
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”:
  - ekspert Grzegorz Lang.

## **Przebieg posiedzenia:**

**Ad. 1** Informacje na tema partnerstwa publiczno- prywatnego jako formy świadczenia usług publicznych i stopnia upowszechnienia go w Polsce przedstawiła prezes zarządu Fundacji Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Irena Herbst.

Partnerstwo publiczno- prywatne (PPP) jest stosunkowo nową formą realizacji zadań publicznych. Jego stosowanie w Europie liczy sobie niespełna 15 lat. PPP pozwala, przy silnym ograniczeniu wielkości funduszy publicznych, zaspokoić stale rosnące oczekiwania społeczne w zakresie ilości i standardu świadczenia usług publicznych. W latach 1994 – 2007 na świecie zostało zrealizowanych prawie 1200 umów PPP, opiewających na łączną kwotę ok. 290 mld EURO.

Polska, mimo względnie uporządkowanych od 2005 roku i przyjaznych regulacji prawnych (m.in. ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym z 19 grudnia 2008 oraz koncesje na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009), znajduje się nadal na bardzo początkowym etapie posiłkowania się tym instrumentem. Wyprzedzają nas obecnie nie tylko takie kraje europejskie jak: Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania czy Francja i Irlandia ale Czechy, Węgry, Słowacja czy nawet Rumunia i Bułgaria. Byliśmy pionierem na etapie tworzenia prawa, a mimo to jesteśmy outsiderem na etapie jego wykorzystania.

Warunkami koniecznymi do funkcjonowania PPP w Polsce są:

- Silne poparcie polityczne dla idei PPP,
- Właściwe i stabilne otoczenie prawne oraz makroekonomiczne,
- Chęć sektora publicznego do uczestnictwa w przedsięwzięciach typu PPP,
- Strategia rozwoju PPP (jednostki promujące i koordynujące realizację projektów PPP),
- Odpowiednie projekty (sektor i wielkość projektu),
- Solidny partner prywatny.

W Polsce w 2009 roku ukazało się 41 ogłoszeń o koncesji i partnerstwie publiczno- prywatnym, natomiast w pierwszej połowie 2010 roku (styczeń – czerwiec) 38 ogłoszeń. Pozytywnym sygnałem płynącym z samorządów jest fakt, że większość z nich chce stosować PPP. Według szacunków Centrum PPP – liczba projektów, które są rozważane do realizacji w formule PPP/koncesji na roboty budowlane lub usługi wynosi około 220.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki Grażyna Henclewska poinformowała o działaniach resortu, określonych art. 3 ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym z 2009r., w zakresie upowszechniania i promowania partnerstwa publiczno- prywatnego. Były to m.in: dofinansowanie analizy przedrealizacyjnej, organizowanie konferencji regionalnych nt. PPP, szkolenia dla przedstawicieli organów kontrolnych oraz organów ścigania, zlecenie przygotowania dwóch programów telewizyjnych promujących PPP, utworzenie bazy projektów PPP oraz powołanie zespołu ds. PPP. Minister Henclewska podkreśliła, iż przedsięwzięcia w ramach PPP często wymagają dużego nakładu czynności przygotowawczych.

Rolę Banku Gospodarstwa Krajowego na rynku partnerstwa publiczno- prywatnego w Polsce przedstawił dyrektor Departamentu Finansowania Strukturalnego i Doradztwa – Sektor Publiczny w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) Jan Dziekański.

BGK w swojej strategii dotyczącej wspierania projektów PPP, utworzył wyspecjalizowaną jednostkę wspierającą rozwój tej formuły na poziomie transakcyjnym, jak również oferuje finansowanie projektów. Dzięki aktywnemu udziałowi w już prowadzonych postępowaniach zmierzających do zawarcia umowy o PPP, jako strony finansującej potencjalnego partnera prywatnego, bank posiada praktyczne doświadczenie z wdrażaniem PPP w kraju.

Dyrektor Dziekański wskazał kilka istotnych braków w zakresie funkcjonowania PPP w Polsce. Są to m.in.:

- brak wyraźnego wskazania jednostki odpowiedzialnej za politykę państwa wobec PPP (kierunki rozwoju PPP, programy sektorowe, inicjowanie programów pilotażowych),
- brak instytucji publicznej wspierającej sektor publiczny we wstępnej identyfikacji i przygotowaniu projektów PPP,
- brak rozwiązań regulacyjnych lub instytucjonalnych, które dawałyby komfort stronie publicznej, odnośnie zasadności decyzji przystąpienia do PPP.

Zidentyfikowane przez BGK główne problemy rozwoju rynku PPP w Polsce to:

- brak wiedzy i zrozumienia istoty PPP przez stronę publiczną, poczynając od procesu przygotowania przedsięwzięć po stronie publicznej do potwierdzenia efektywności i przewagi korzyści po stronie publicznej,
- brak doświadczenia przy zarządzaniu kompleksowymi projektami obejmującymi fazę przygotowawczą, realizacyjną i monitoring,
- brak projektów pilotażowych wspieranych przez instytucje rządowe,
- brak odpowiedniego wsparcia doradczego strony publicznej (podczas gdy strona prywatna zawsze korzysta z doświadczonych doradców finansowych, prawnych i technicznych),
- częste próby przerzucenia całości ryzyka, w tym ryzyka administracyjnego, na stronę prywatną co skutkuje brakiem zainteresowania inwestorów prywatnych,
- niejasno zdefiniowane w ustawie kryteria wyboru partnera prywatnego, trudności w sprawnym przeprowadzeniu przetargu;
- brak zainteresowania instytucji finansujących proponowaną strukturą ryzyk projektu co skutkuje brakiem możliwości pozyskania finansowania przez inwestorów.

Dyrektor Biura Zarządu w Związku Województw RP Bogdan Ciepielewski zauważył, że definicja PPP nie wyraża istoty instytucji pożytku publicznego jaka może wynikać z partnerstwa, a ustawa jest zamknięta na oficjalne inicjowanie współpracy przez partnera prywatnego.

Head of Policy w Brytyjsko-Polskiej Izbie Handlowej Michael Dembinski podkreślił, że Polska w zakresie PPP mogłaby wiele nauczyć się czerpiąc wiedzę z bogatych doświadczeń brytyjskich. Wyraźnie widać, że w Polsce brak po stronie publicznej organizacji, która będzie wspierała PPP.

W trakcie dyskusji senatorowie poruszyli kwestie związane z finansowaniem budownictwa komunalnego w ramach PPP oraz współfinansowania projektów PPP ze środków unijnych. Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego Tomasz Mironczuk postulował, aby wprowadzić ogólnie obowiązujący poddanie ocenie każdej inicjatywy, która jest inwestycją bądź usługą finansowaną ze środków publicznych, pod kątem tego czy lepiej realizować ją w modelu tradycyjnym czy w ramach PPP.

Podsumowując obrady, senator Jan Wyrowiński poinformował, że Komisja Gospodarki Narodowej przygotowuje opinię nt. funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Zadeklarował też zorganizowanie na początku przyszłego roku posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej poświęconego m.in. możliwościom finansowania budownictwa komunalnego w ramach PPP.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.