

Fakty i mity

W dyskusjach o PPP w Polsce pokutuje parę szkodliwych stereotypów. Sztandarowy przykład to powtarzane wielokrotnie marnej jakości dowcipy o czwartym P, które na tyle mocno zakorzeniły się w świadomości opinii publicznej, że stały się najpoważniejszą chyba barierą powstrzymującą decydentów przed rozważeniem tej formuły realizacji zadań publicznych. Pora zatem rozprawić się z tymi mitami...

MIT o PPP jako droższej opcji realizacji projektu

Zgodnie z nim tradycyjna forma realizacji inwestycji jest tańsza.

FAKT: Rzeczywiście, ze względu na wyższą cenę pozyskania kapitału przez podmiot prywatny i konieczność zapewnienia dla niego odpowiedniej marży, koszty finansowe projektu PPP będą wyższe. Natomiast badania prowadzone w krajach mających duże doświadczenia we współpracy z partnerami prywatnymi wskazują, że koszty rozważane w całym cyklu życia projektu są niższe dla formuły PPP o około 13–17%. Powody, dla których tak się dzieje, omówiliśmy wcześniej w niniejszym rozdziale.

Dodatkowo w powszechnym przekonaniu łatwo porównać koszty realizacji inwestycji metodą tradycyjną i metodą PPP. Tymczasem praktyka wskazuje, że te koszty nie są porównywalne wprost. Co prawda nominalny koszt budowy w PPP może być wyższy niż w modelu tradycyjnym, ale partner prywatny, przy

dobrze skonstruowanej umowie, przejmuje na siebie większe obowiązki i koszty, co ma związek z podziałem ryzyka pomiędzy strony. W modelu tradycyjnym zaś wykonawca zamówienia zwykle odpowiada tylko za prawidłowy przebieg fazy budowy, a koszty pozostałych rodzajów ryzyka obciążają sektor publiczny. Ponadto, pełne koszty ponoszone w tradycyjnym zamówieniu publicznym są trudne do oszacowania – według badań brytyjskiej Krajowej Izby Audytów tylko 30% inwestycji realizowanych tradycyjnie udaje się ukończyć na czas, a 27% – zgodnie z przyjętym budżetem. Dodatkowe koszty związane z opóźnieniami nie zawsze są ewidencjonowane i wykazywane.

MIT o zbyt długiej fazie przygotowawczej i skomplikowanym postępowaniu przetargowym w PPP

Zgodnie z tym stereotypem długa faza przygotowawcza i postępowanie przetargowe w PPP powodują, że wydłuża się nadmiernie czas realizacji inwestycji.

FAKT: Istotnie, odpowiednie przygotowanie projektu PPP (analizy przedrealizacyjne) oraz negocjacje z partnerem prywatnym wymagają czasu. Jednak wysiłek włożony w dobre zaplanowanie projektu owocuje sprawniejszą i bardziej efektywną realizacją inwestycji, pozwala więc na minimalizację ryzyka błędów. Wraz ze wzrostem liczby projektów niektóre etapy przygotowań będą łatwiejsze (np. dzięki wypracowaniu dokumentacji wzorcowej, analizie dobrych praktyk), zwłaszcza jeśli

podmioty publiczne będą korzystać ze szkoleń i wsparcia oferowanego przez instytucje powołane do wspierania PPP (np. Ministerstwo Rozwoju i prowadzona przez nie Platforma PPP).

MIT o tym, że PPP to najlepszy sposób na budowanie infrastruktury publicznej bez pieniędzy

Zwolennicy takiego poglądu twierdzą, że dzięki wykorzystaniu PPP można budować infrastrukturę publiczną nie wykorzystując środków publicznych.

FAKT: W istocie PPP jest modelem opartym na koncepcji odroczonej płatności (czyli „kupuj dziś, płać w ratach rozłożonych w czasie”). Mimo to **koszty inwestycji ostatecznie obciążają podmiot publiczny**. Nawet w przypadku koncesji, gdy to koncesjonariusz samodzielnie i na własne ryzyko prowadzi proces inwestycyjny, a jego przychodem są płatności od użytkowników końcowych – występują płatności pokrywające koszty inwestycji, tyle że uiszczane przez korzystających z danej usługi publicznej. Zwykle jednak podmiot publiczny, chcąc zapewnić dostępność do usług publicznych, nie może z przyczyn społecznych przerzucić całości kosztów realizacji inwestycji na użytkowników końcowych – prowadziłoby to do wykluczenia uboższych grup ludności z możliwości korzystania z tych usług. Dlatego też w wielu przypadkach koszty budowy i eksploatacji infrastruktury wytworzonej w ramach PPP będą obciążać sektor publiczny przez cały okres trwania umowy o PPP.

MIT o czwartym P

Pod czwartą literą P ma się kryć słowo „prokurator”. Stereotyp głosi, że w projektach PPP częściej niż w tradycyjnych zamówieniach publicznych występuje ryzyko korupcji.

FAKT: Nawet raport NIK przeczy tej obiegowej opinii. **Zgodnie z wynikami kontroli NIK ryzyko korupcji nie jest częstsze w projektach PPP niż w jakichkolwiek innych.** W projektach inwestycyjnych, ze względu na presję czasu lub błędy, zdarzają się mniejsze lub większe nieprawidłowości, ale projekty PPP nie są na nie narażone bardziej niż inne.

MIT o braku przejrzystości w postępowaniach PPP

Przekonanie bliskie poprzedniemu mitowi: postępowanie na wybór partnera prywatnego jest mało przejrzyste.

FAKT: Wybór partnera prywatnego odbywa się w ramach konkurencyjnych procedur, precyzyjnie opisanych w prawodawstwie. Z tego względu PPP jest równie przejrzyste jak każde inne zamówienie publiczne. Dodatkowo zwróćmy uwagę, że zwykle w PPP zaangażowany jest jeszcze bank zapewniający finansowanie. Wspieranie projektów ze względu na wątpliwe przesłanki nie jest w jego interesie, najważniejsze jest, by inwestycja była opłacalna. Z tego powodu bank staje się dodatkowym „strażnikiem” transparentności – a PPP zapewnia nawet większą przejrzystość (to jest właściwe „czwarte P”) niż „typowe” zamówienie publiczne.

MIT o nadmiernych zyskach/korzyściach sektora prywatnego

Według tego twierdzenia w PPP partner prywatny bogaci się kosztem podmiotu publicznego i społeczeństwa.

FAKT: Oczywiście jest, że strony umowy o PPP mają inne, zasadniczo rozbieżne cele (sektor publiczny – realizacja zadań publicznych po możliwie niskim koszcie, na czas, ale z zachowaniem odpowiedniej jakości, sektor prywatny – maksymalizacja zysków), nie jest jednak tak, że realizacja projektu PPP odbywa się kosztem któregoś z partnerów. Esencją dobrze skonstruowanego partnerstwa jest bowiem taka umowa, która sprzyja osiągnięciu wspólnego celu partnerów, jakim jest sprawne dostarczanie usług publicznych, czyli efektywna realizacja projektu. Pamiętajmy także, że korzyści stron, **przy dobrze wynegocjowanej umowie**, są powiązane z zakresem odpowiedzialności i liczbą zadań przejmowanych przez partnera prywatnego. Inaczej niż przy tradycyjnym zamówieniu publicznym, partner prywatny przejmuje odpowiedzialność za eksploatację wytworzonego składnika majątkowego i ryzyko z tym związane. Poziom wynagrodzenia partnera musi odzwierciedlać koszt przejęcia ryzyka przez sektor prywatny, co zaleca także Komisja Europejska, która podkreśla, że w PPP partnerzy powinni czerpać korzyści odpowiednie do stopnia realizowania przez nich określonych zadań.

MIT o wpływie PPP na dług publiczny

Niebezpieczny, bo w wielu przypadkach decyzja o stosowaniu PPP jest podjęta wyłącznie po to, aby projekt nie powiększał długu publicznego.

FAKT: PPP nie jest cudowną receptą na pozabudżetową realizację zadań, dlatego też to logika projektu i właściwy podział ryzyka powinny decydować o wyborze PPP do realizacji projektu.

Druga wersja tego mitu głosi, że projekt PPP, w którym wynagrodzenie partnera prywatnego pochodzi od podmiotu publicznego, zawsze powiększa zadłużenie jednostki publicznej.

FAKT: O charakterze wydatków jednostki publicznej, związanych z realizacją umowy o PPP, decyduje ich przeznaczenie. Zgodnie z ustawą o PPP w umowie o PPP można wyodrębnić część wynagrodzenia partnera prywatnego przeznaczoną na finansowanie budowy składnika majątkowego i będzie ona traktowana jako wydatek majątkowy, który nie wpływa na wskaźniki zadłużenia podmiotu publicznego.