

gazeta samorządu i administracji

www.gsia.infor.pl

PRAWO FINANSE GOSPODARKA



Nowe obszary metropolitalne

ISSN 1428-8257



9 771428 825603

42


**PRENUMERATA
2017**

Opłać prenumeratę na 2017 rok
i odbierz PREZENTY

Więcej w środku czasopisma

Problemy z projektami realizowanymi w partnerstwie publiczno-prywatnym – doświadczenia brytyjskie

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się coraz bardziej popularną formą realizacji inwestycji publicznych, a zwłaszcza samorządowych. Do tej formuły zachęcają także kolejne rządy. Jednak przygotowując i realizując przedsięwzięcia we współpracy z partnerami komercyjnymi, warto zapoznać się z problemami, jakie generują takie projekty w Wielkiej Brytanii – kraju, który jest pionierem PPP.

Prekursor partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), czyli Inicjatywa Prywatnych Finansów (ang. Private Finance Initiative – PFI), została wdrożona w 1992 roku w Wielkiej Brytanii jako część zaproponowanego programu prywatyzacji. Zasadniczy pomysł był nieskomplikowany i jednocześnie niezwykle przekonujący. Zakładał użycie wiedzy i umiejętności oraz zaplecza finansowego sektora prywatnego w taki sposób, aby zapewnić świadczenie usług społecznych przez pewien okres, po upływie którego dane środki gospodarcze zostaną zwrócone do sektora publicznego. Teoretycznie ta koncepcja brzmi prosto i rzetelnie, niemniej jednak rzeczywistość okazała się bardziej skomplikowana.

W 1997 roku zmieniono nazwę i rozwinęto tę ideę, przepoczwarczając ją w partnerstwo prywatno-publiczne (ang. Public Private Partnership – PPP). Nowy rząd wykorzystał ją jako narzędzie do przeprowadzenia własnego programu modernizacji i odnowy jakości świadczenia usług publicznych. I w tej podstawowej formule funkcjonuje do dziś.

Biorąc pod uwagę ideologiczny kontekst PPP, nie należy się dziwić, że zawsze był on postrzegany jako kontrowersyjny. **Narodowe Biuro Audytowe** (ang. National Audit Office – NAO), odpowiedzialne za audyt urzędów administracji rządowej oraz agencji rządowych w Wielkiej Brytanii, wydało wiele opinii przekonujących, że generalnie PPP przynosi zakładane efekty w stosunku do poniesionych wydatków, jednak równocześnie funkcjonuje wiele projektów nieprzynoszących dostatecznych korzyści dla sektora publicznego w stosunku do poniesionych

nakładów. Niemniej jednak na wszystkich szczeblach brytyjskiej administracji rządowej i samorządowej wciąż utrzymuje się przekonanie, że to jedynie dzięki PPP część projektów może zostać wdrożona, a co nie byłoby możliwe bez tej formy finansowania.

NA TEN TEMAT PISZEMY...

O nowej ustawie o koncesjach na roboty i usługi piszemy na s. 15.

Z drugiej strony, pomimo oczywistych korzyści PPP, ta forma realizacji inwestycji publicznych może dawać nieoczekiwane rezultaty, wynikające m.in. z tego, że bezkrytyczne korzystanie z PPP może przyczyniać się do pomijania dla danego projektu innych, bardziej korzystnych form realizacji inwestycji. Nawet wtedy, kiedy takie inne formy byłyby w efekcie bardziej racjonalne. Dlatego też, aby zapobiec omijaniu limitów zadłużenia, które także obowiązują władzę publiczną wszystkich szczebli w Wielkiej Brytanii, **Parlamentarna Komisja do spraw Skarbu Państwa** (ang. Parliamentary Treasury Select Committee) zaopiniowała włączenie projektów PPP do bilansów.

Efektywne zarządzanie powstała w PPP infrastrukturą

Podstawową zaletą PPP jest użycie prywatnych źródeł finansowania oraz zmniejszenie potrzeby zaciągania kredytów na wydatki publiczne w krótkiej perspektywie. Pozwala to na realizację potrzebnych projektów, które przy obecnych limitach budżetowych nie miałyby szans

na rozpoczęcie. Jednak nawet jeśli zignorujemy problemy związane z długofalowymi kosztami projektów, przytoczone argumenty przesłaniają jedną istotną kwestię. Sektor publiczny na każdym poziomie administracyjnym jest w stanie zaciągać tańsze pożyczki niż sektor prywatny. To zaś sugeruje, że cała koncepcja jest błędna i PPP jest od samego początku zbyt kosztowny. Oczywiście, zaprezentowane są tu dwa odrębne podejścia. Z jednej strony, nawet jeśli projekt jest bardziej kosztowny, to i tak wydatki finansowe nie mają większego znaczenia – przecież to jest koszt poniesiony przez partnera prywatnego, a nie administrację. Z drugiej strony, takie myślenie jest dość naiwne, ponieważ te koszty w końcu zostaną przerzucone na partnera publicznego.

Po części zakłada się tu, że właściciel projektu (administracja) może dominować w negocjacjach z partnerem prywatnym. Szersza perspektywa pokazuje jednak, że finansowanie jest tylko jedną ze składowych kosztów całkowitych projektu, które będą rozłożone na 25–30 lat. Efektywne zarządzanie budową oraz obsługą projektu może pozwolić odzyskać te dodatkowe koszty, tym bardziej że klasyczne teorie zarządzania nieruchomościami komercyjnymi głoszą, iż obsługa projektu generuje ok. 90% całkowitego kosztu przedsięwzięcia. Jednak pomimo dużej liczby projektów, brakuje dowodów, aby udowodnić lub obalić tezę o długofalowych oszczędnościach. To w pewnym stopniu jest spowodowane niejawną naturą kontraktów PPP oraz finansów prywatnych firm. Równie trudno jest obiektywnie ocenić 30-letni projekt bez porównywalnego punktu odniesienia.


Zarządzanie i finansowanie projektu

PPP opiera się na założeniu, że oszczędności są czynione dzięki lepszemu zarządzaniu finansami – sektor prywatny lepiej zna wartość pieniądza i wie, jak go użyć. Ma również umiejętności docenione w środowisku konkurencji rynkowej, co zagwarantuje, że realizacja projektu w PPP będzie tańsza. Możliwe nawet, że te zaoszczędzone środki zasilą następnie, dzięki niższym opłatom, stronę publiczną. Ale tak samo prawdopodobne jest to, że oszczędności te zostaną potraktowane jako zysk, być może nadmierny, strony prywatnej.

Oczywiście, nie zawsze tak się dzieje. Jest to jednak problem drażliwy i w związku z realizacją PPP należy być przygotowanym na większe zainteresowanie mediów. Zdecydowana większość odnoszących się do PPP publikacji w Wielkiej Brytanii dotyczy spekulacji prywatnych firm,

choć nie jest to reprezentatywny obraz. Po prostu te historie lepiej się sprzedają w mediach. Przy czym, jak już wspomniano, brak obiektywnych punktów odniesienia sprawia, że trudno ocenić, co stanowi nadmierny zysk strony prywatnej. Niemniej jednak ten PR-owy aspekt całego przedsięwzięcia powinien być wzięty pod uwagę.

Finansowanie PPP zależy również od podziału ryzyka. Minimalizowanie ryzyka po stronie publicznej jest jedną z największych zalet PPP. W Wielkiej Brytanii ten aspekt okazał się jednak szczególnie problematyczny. Jest wiele przykładów słynnych projektów PPP, które zakończyły się katastrofą. Najbardziej znanym jest **Londyńskie Metro**, gdzie partnerzy po prostu odeszli od niedokończonego projektu, zostawiając sektor publiczny, aby radził sobie z pozostawionym bałaganem. Istnieje wiele podobnych przykładów, może nie tak medialnych, ale przez samą mnogość niewątpliwie niepokojących. Takie „rozgrzebane” projekty potrzebują zarówno wiedzy i umiejętności, których sektor publiczny, sam ich nieposiadający, oczekiwał od wykonawcy, jak i dodatkowego finansowania. Małe są również szanse na odzyskanie wcześniejszych strat.

 PPP opiera się na założeniu, że oszczędności są czynione dzięki lepszemu zarządzaniu finansami,

Obecnie duże zainteresowanie budzi sprawa **wybudowanych w Edynburgu w PPP 17 szkół**, które trzeba było zamknąć i poprawić. Aż w przypadku dziewięciu z nich wady były tak poważne, że konstrukcja budowlana została uznana za wadliwą i niebezpieczną. Co gorsza, konsorcjum zarządzające tymi szkołami (które wielokrotnie zmieniało właścicieli) nie chciało podjąć się ich naprawy. Skandal ten zrodził wiele pytań, m.in. czy tak ważne publiczne instytucje, jak placówki oświatowe, powinny być realizowane przy współpracy z kapitałem prywatnym, zwłaszcza pochodzącym z zagranicznych czy niepodlegających krajowemu nadzorowi źródeł? Fiasko edynburskiego projektu to, niestety, również znakomity przykład bezradności sektora publicznego w obliczu upadku/bankructwa partnera prywatnego.

Jest oczywiste, że dla sukcesu przedsięwzięcia PPP **kluczowy jest wybór odpowiedniego wykonawcy**. Problemem jest tylko określenie, co to znaczy „odpowiedni” wykonawca PPP. MetroNet, firma odpowiedzialna za zarządzanie i obsługę Londyńskiego Metra, która splajtowała, należała do konsorcjum złożonego z takich gigantów, jak Atkins, Balfour Beatty, Bombardier, EDF Energy i Thames

Water. Każda z nich osiąga znakomite wyniki we własnej dziedzinie. Jednak ich „córka” zostawiła niedokończony projekt, co spowodowało straty w wysokości 400 mln funtów. Te koszty poniósł brytyjski podatnik.

Wiele z problemów dotyczących PPP wynika ze złożoności takich kontraktów. Większość jest planowana na 25–30 lat i wymaga komercyjnych negocjacji oraz musi być dobrze umocowana w obowiązującym systemie prawnym. To rodzi kolejne pytania. Jeśli sektor publiczny nie posiada wiedzy i umiejętności, aby sterować komercyjnym projektem, jak może mieć doświadczenie, by prowadzić z sukcesem negocjacje z prywatnym partnerem?

Nowe i stare ryzyka

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, łatwo stwierdzić, że aby projekt PPP okazał się sukcesem, należy zapewnić transparentny proces wyboru partnera prywatnego oraz silne prawne ramy przedsięwzięcia. Te zaś muszą pasować do projektu, który zapewne będzie trwał dłużej, niż rządy czy funkcjonowanie wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach. Stąd **obie strony PPP powinny się przygotować na wysokie koszty ewentualnych adaptacji projektu do zmieniających się realiów.**

Wyidealizowany obraz PPP obiecuje projekty pozbawione ryzyka, które są prowadzone zgodnie ze standardami efektywności prywatnego sektora. W praktyce nie wygląda to jednak różowo. Możliwość bankructwa wykonawcy nadal pozostaje problemem. Ponadto prywatne firmy może działać bardziej efektywnie, ale to nie znaczy, że świadczą lepsze usługi. **Jakość świadczonej usługi staje się więc kolejnym źródłem ryzyka.** Dla firm komercyjnych najważniejsze są korzyści uzyskane wobec poniesionych kosztów, a to może nie oznaczać świadczenia takiej jakości usługi, jakiej oczekują odbiorcy. Dlatego też **standardy i jakość usługi musi być jasno określona w kontrakcie.** Trzeba być przy tym przygotowanym na wybiegi, jakie stosują wykonawcy. Klasycznym przykładem w Wielkiej Brytanii jest w tym przypadku firma zatrudniająca operatorów telefonu alarmowego 999 (w Polsce ekwiwalentem jest 997, 998, 999), którzy mieli za zadanie odebranie 92% przychodzących rozmów w ciągu 10 sekund (to jasny przykład wskaźnika produktywności). Ponieważ jednak firma nie była w stanie osiągnąć tego wyniku, więc operatorzy sami dzwonili na telefon alarmowy poza godzinami szczytu, żeby współpracownicy mogli osiągnąć założony standard. Mimo że takie przypadki zostały ujawnione, firma

odpowiedzialna za te praktyki, nadal obsługuje ten kontrakt, jak i wiele innych PPP.

W przypadku PPP powszechne jest przekonanie, że wykorzystywana w projekcie infrastruktura wróci do władzy publicznej w nienaruszonym stanie. Tymczasem należy się raczej spodziewać, że będzie ona mocno wyeksploatowana. Dlatego ponownie trzeba się przygotować na dodatkowe wydatki, wynikające m.in. z wysokich kosztów negocjacji dotyczących zwrotu mienia oraz kosztów wynikających z konieczności dochodzenia swoich roszczeń na drodze sądowej.

Przyszłość PPP w Wielkiej Brytanii

PPP przetrwało ekonomiczno-polityczne zmiany w Wielkiej Brytanii. Formuła ta jest popierana przez partie całego spektrum politycznego i nie wydaje się, aby miało się to szybko zmienić. Jednak w porównaniu z końcem XX wieku, zapał w stosunku do PPP znacznie zmalał, choć nikt jeszcze nie zaproponował żadnej rozsądnej alternatywy dla PPP, z wyjątkiem powrotu do całkowitej publicznej własności. Niemniej jednak na poziomie lokalnym jest to mało prawdopodobne. PPP pozostaje więc głównym narzędziem świadczenia usług publicznych. Wiele brytyjskich szkół czy szpitali może świadczyć o zaletach takiego rozwiązania. Tym bardziej że niedawny światowy kryzys finansowy i zapaść kredytowa zmieniły ekonomiczną rzeczywistość tak bardzo, że jakiegokolwiek koszty danego projektu, które mogą być poniesione w przyszłości mają teraz mniejsze znaczenie.

Biorąc pod uwagę brytyjskie doświadczenia, można też z pełnym przekonaniem powiedzieć, że możliwe jest stworzenie opłacalnego dla strony publicznej projektu PPP. Warunkiem jest jednak to, aby sektor publiczny rozsądnie inwestował w zasoby ekonomiczne i wybrał partnera. Ale takie projekty będą miały zupełnie inną formę niż ta, do której brytyjskie społeczeństwo i samorząd lokalny są przyzwyczajone.

dr TIMOTHY ECCLES

wykłada na Nottingham Trent University w Wielkiej Brytanii, jest ekspertem w zarządzaniu komercyjnymi nieruchomościami i ekonomii rynku nieruchomości; autor wielu książek i artykułów akademickich z tej dziedziny



dr MONIKA ECCLES

specjalizuje się w polityce oraz instrumentach finansowych planowania przestrzennego; prowadzi własną firmę w branży nieruchomości

