

POZA BILANSEM

Niebezpieczeństwa związane z projektami partnerstwa publiczno-
prywatnego w Europie Środkowo-Wschodniej



Listopad 2008

Poniżej przedstawiamy streszczenie raportu Never mind the balance sheet: The dangers posed by public-private partnerships in central and eastern Europe. Pełna wersja raportu (w języku angielskim) dostępna na:
www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf

Analizy i opracowanie raportu

Fidanka Bacheva-McGrath, CEE Bankwatch Network
Eliska Cisarova, Transparency International – Republika Czeska
Akos Eger, National Society of Conservationists Węgry/CEE Bankwatch Network
Pippa Gallop, CEE Bankwatch Network
Zvezdan Kalmar, CEKOR, Serbia
Vera Ponomareva, Save Yuntolovo Public Environmental Movement, Rosja

Podziękowania za wkład do raportu

Alda Ozola, Latvian Green Movement/CEE Bankwatch Network
Andrzej Guła, CEE Bankwatch Network
Anelia Stefanova, CEE Bankwatch Network
Anna Roggenbuck, CEE Bankwatch Network
David Hall, Public Services International Research Unit, Wielka Brytania
Ivaylo Hlebarov, Za Zemiata/CEE Bankwatch Network
Klara Sikorova, CEE Bankwatch Network
David Price, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh
Roman Havlicek, Friends of the Earth – CEPA, Słowacja/CEE Bankwatch Network

Redakcja

Greig Aitken

Tłumaczenie

Anna Dworakowska

Projekt graficzny

Andrea Hrušková, www.adisha.eu

Druk

Grafokon, s.r.o. www.grafokon.cz

Zdjęcie na okładce:

Jan Prenosił, www.fixca.info

Attribution-NonCommercial-NoDerivs, www.creativecommons.org



CEE Bankwatch Network jest wdzięczny za pomoc finansową udzieloną przez Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki i Komisję Europejską (Dyrekcję Generalną ds. Środowiska). Całkowita odpowiedzialność za zawartość tej publikacji spoczywa na jej autorach. Sponsorzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sposób, w jaki zostaną wykorzystane informacje zawarte w niniejszej publikacji.

Wstęp

Partnerstwo publiczno–prywatne (PPP) jest w ostatnich latach promowane jako dobre rozwiązanie dla wdrażania dużych projektów inwestycyjnych w Europie Środkowo–Wschodniej. Jednakże, pomimo wielu konferencji i warsztatów dotyczących PPP, jak również licznych publikacji na ten temat, jedynie nielicznym krajom Europy Środkowo–Wschodniej udało się wdrożyć więcej niż dwa czy trzy projekty tego typu. Co więcej, duża część z nich okazuje się być dość kontrowersyjna.

Dyskusja na temat PPP jaka toczy się od paru lat w państwach Europy Środkowo–Wschodniej koncentruje się na pytaniu w jaki sposób najlepiej wdrażać PPP, a nie czy w ogóle je wdrażać. Jednocześnie, PPP jest poddawane ostrej krytyce w kraju jego narodzin, a więc w Wielkiej Brytanii. Nasuwa to pytanie, czy kraje Europy Środkowo–Wschodniej ulegną naciskom promocyjnym i zgodzą się na zdyskredytowany gdzie indziej model inwestycyjny.

Prezentowany tu raport analizuje zagadnienia dotyczące PPP na podstawie przykładów z Wielkiej Brytanii i Europy Środkowo–Wschodniej. Autorzy uważają, że władze administracyjne powinny podchodzić do tego rozwiązania z ostrożnością, poddając wcześniej krytycznej analizie dowody świadczące o niebezpieczeństwach wiążących się z PPP. Jeśli zapadną pozytywne decyzje co do kolejnych projektów PPP, należy zadbać aby:

- udział środków publicznych był ograniczony do koniecznego minimum,
- wybór procedury przetargowej był rzeczywisty i sprawiedliwy,
- sektor prywatny nie czerpał nieuzasadnionych korzyści kosztem sektora publicznego.

Przykłady przedstawione w raporcie wskazują również, że w przypadku zaangażowania w mechanizmy PPP międzynarodowych instytucji finansowych, powinny one podejmować znacznie bardziej aktywną rolę w celu zapewnienia odpowiedniego stosunku ceny do jakości usług świadczonych na rzecz sektora publicznego.

Co to jest PPP?

Podstawą partnerstwa publiczno–prywatnego jest umowa zawarta pomiędzy władzą publiczną (na szczeblu krajowym lub lokalnym), a prywatnym przedsiębiorstwem, obejmująca projekt, budowę, finansowanie i eksploatację infrastruktury publicznej i usług z nią związanych, które zwykle dostarczane są przez sektor prywatny, w takich obszarach jak transport, opieka zdrowotna, zaopatrzenie w wodę czy szkolnictwo. PPP może być realizowane poprzez zawarcie umowy pomiędzy władzą publiczną, a firmą prywatną lub też poprzez powołanie przedsiębiorstwa dla realizacji celów danego projektu, którego właścicielem jest zarówno sektor prywatny jak i publiczny.¹

Część środków finansowych w ramach PPP pochodzi z sektora prywatnego. Jednakże, sektor publiczny i/bądź użytkownicy ponoszą opłaty za korzystanie z danych usług/infrastruktury na przestrzeni 25 – 30 lat lub dłużej. Wkład sektora publicznego może być pokryty z dochodów budżetowych – na przykład w projektach budowy szpitali – lub z opłat uiszczanych przez użytkowników, np. opłaty za autostrady, bądź z obu tych źródeł. Innym przykładem są opłaty ponoszone przez władze publiczne, ale w oparciu o rzeczywiste zapotrzebowanie na daną usługę – przykład stanowią tutaj opłaty dualne (ang.: shadow tolls) za korzystanie z autostrad, gdzie płatności uiszczane przez władze wyliczane są w oparciu o liczbę samochodów korzystających z infrastruktury.

Pomimo, iż koncesje na tego typu duże projekty w dziedzinie infrastruktury i usług wydawane są od wielu już lat, to PPP, w formie przedstawionej powyżej, rozpoczęło się na dużą skalę wraz z utworzeniem Prywatnej Inicjatywy Finansowej (PIF, *Private Finance Initiative*) w Wielkiej Brytanii, w 1992. Inicjatywa ta miała na celu umożliwienie inwestowania kapitału prywatnego w projekty infrastruktury komunalnej. Do marca 2008, w ramach PIF wydano koncesje dla 625 projektów, o całkowitej wartości 58,7 miliarda funtów.² Od tego czasu wiele państw zaczęło wdrażać PPP, choć forma i skala tego mechanizmu różni się dla poszczególnych krajów.



Węgierska Autostrada M5 to jeden z najwcześniejszych projektów PPP w Europie Środkowo-Wschodniej. Kiedy ruch samochodowy nie osiągnął spodziewanego poziomu, państwo musiało wykupić część projektu i zagwarantować koncesjonariuszowi minimalny poziom przychodów. Zdjęcie: CEE Bankwatch Network

Przegląd PPP w Europie Środkowo-Wschodniej

Pomimo, iż pierwsze PPP pojawiły się w Europie Środkowo-Wschodniej na początku lat 1990, to w większości państw tego regionu ich zastosowanie jest ciągle na dość wczesnym etapie. Jak do tej pory, mechanizm ten stosowany jest na największą skalę przez Węgry, między innymi ze względu na przedłużający się wysoki deficyt budżetowy w tym państwie. Mechanizmy PPP objęły na Węgrzech inwestycje w akademiki studenckie, obiekty sportowe, drogi, koleje, więzienia, infrastrukturę gospodarki odpadami, infrastrukturę gospodarki wodnościekowej oraz projekty rozwoju przestrzeni miejskiej.

Projekty PPP w innych krajach środkowoeuropejskich obejmują:

Kraje Nadbałtyckie: niewiele projektów jest wdrażanych przy zastosowaniu PPP, jednakże Południowy Most w Rydze, na Łotwie, już teraz budzi wiele kontrowersji ze względu na ciągle zwiększające się koszty.

Bułgaria: choć PPP jest przewidziane do wdrażania w różnych sektorach, obecnie nieliczne projekty są realizowane przy pomocy tego mechanizmu. Są to głównie projekty infrastruktury transportowej. Wydane już koncesje na obsługę systemu zaopatrywania w wodę oraz odbioru odpadów są krytykowane ze względu na uchybienia w ich wdrażaniu.

Chorwacja: mechanizm PPP został zastosowany do budowy autostrad oraz oczyszczalni ścieków w Zagrzebiu. Obecnie wdrażanych jest jedynie parę projektów PPP.

Czechy: mechanizm PPP stosowany jest przy wdrażaniu paru projektów z różnych sektorów, choć najbardziej popularny jest w sektorze drogowym. Próba wybudowania autostrady D47 jako przedsięwzięcia PPP nie powiodła się.

Polska: część autostrady A2 oraz odcinek między Gdańskiem i Toruniem autostrady A1 zostały wybudowane jako PPP. Obecnie wdrażanych jest również parę innych projektów PPP w sektorze drogowym i kolejowym.

Rumunia: koncesja w ramach PPP została wydana na budowę stacji uzdatniania wody oraz oczyszczalni ścieków w Bukareszcie. Większość pozostałych projektów – głównie drogi oraz parę projektów z zakresu ochrony zdrowia – jest na etapie przetargowym.

Serbia: próby zastosowania PPP do budowy autostrady Horgos – Pozega skończyły się zerwaniem kontraktu. Opracowywane są PPP dla usług w zakresie gospodarki wodnościekowej oraz odpadami dla Belgradu.

Słowacja: autostrada D1 jest budowana w ramach projektu PPP. Rząd słowacki spotkał się z ostrą krytyką za wyłączenie paru odcinków autostrad planowanych jako PPP z „ekspertskiej oceny państwowej”, co pomogłoby zapewnić odpowiednią efektywność kosztową przedsięwzięć.

W innych krajach środkowoeuropejskich PPP znajduje się na wczesnym etapie rozwoju. Modernizacja lotniska w Tiranie, w Albanii, to jeden z nielicznych przykładów PPP na Zachodnich Bałkanach. Na Ukrainie PPP zyska zapewne na popularności w kontekście przygotowań do Euro 2012, co rodzi obawy, że projekty będą przygotowywane pośpiesznie, bez odpowiednich analiz i zabezpieczeń. Pierwszy drogowy projekt PPP w Rosji, Zachodnia Obwodnica Sankt Petersburga, również budzi wiele zastrzeżeń ze względu na szybko rosnące koszty.

Podsumowując można stwierdzić, że rezultaty projektów PPP wdrożonych dotychczas w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie stanowią powodu do dumy. Ciężko jest powiedzieć czy okażą się one bardziej korzystne niż zastosowanie zamówień publicznych dla tych projektów.

Należy zadać pytanie:

czy potencjalny sukces PPP w krajach Europy Środkowo-Wschodniej to kwestia nabycia doświadczenia w stosowaniu tego mechanizmu – co wskazywałoby na potrzebę zwiększenia wsparcia dla rozwoju instytucjonalnego, czy też PPP zawiera, jako mechanizm, tak wiele potencjalnych pułapek, że należy je stosować rzadko, jeśli w ogóle?

Zaangażowanie międzynarodowych instytucji finansowych w PPP

Międzynarodowe instytucje finansowe promują PPP nie tylko przez bezpośrednie udzielanie pożyczek projektom PPP, ale również poprzez włączanie sektora prywatnego do projektów publicznych oraz wykorzystywanie swoich funkcji doradczych do promowania udziału sektora prywatnego w dużych projektach inwestycyjnych.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

EBOR stosuje mechanizm PPP w sektorze transportu od roku 1993, a w sektorze infrastruktury komunalnej i ochrony środowiska od 1996.

Bank sam przyznaje, że: „z krajów gdzie działa EBOR jedynie nieliczne zdołały spełnić powyższe warunki [warunki dla finansowania w ramach PPP], a mimo to Bank finansował projekty PPP w 15 krajach.”³ W przeciągu ostatnich dziesięciu lat, jednostka ds. oceny powołana w ramach EBOR oceniła rezultaty 14 projektów PPP finansowanych przez bank w sektorze energetycznym, infrastruktury komunalnej oraz transportu. Wnioski płynące z tej oceny wskazują, że nie wszystkie projekty można uznać za udane.⁴

Pomimo to, EBOR w sposób jednoznaczny popiera obecnie projekty PPP w takich krajach jak Albania, Gruzja czy Kazachstan. Bank podjął niedawno trud wdrożenia na szerszą skalę PPP w Rosji, z Zachodnią Obwodnicą Sankt Petersburga jako projektem wiodącym.



EBOR, EBI i Bank Światowy są zainteresowane finansowaniem wartej 6.9 miliardów Euro Zachodniej Obwodnicy Sankt Petersburga jako PPP. Zdjęcie: Save Yuntolovo Public Environmental Movement

Europejski Bank Inwestycyjny

Do 2002 roku mechanizm PPP w projektach współfinansowanych z EBI stosowany był praktycznie jedynie do projektów transportowych. Jednakże, w następnych latach liczba tego typu projektów w sektorze ochrony zdrowia i edukacji znacznie wzrosła, sięgając około 50% inwestycji w 2004.⁵

Prawie wszystkie projekty PPP wspierane ze środków EBI były wdrażane w krajach Unii Europejskiej, a jedynie trzy spośród nich w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – autostrada A2 w Polsce oraz dwa odcinki autostrady M6 na Węgrzech.

W przeciwieństwie do Banku Światowego czy EBOR, EBI twierdzi, że zajmuje pozycję neutralną jeśli chodzi o stosowanie mechanizmu PPP.⁶ Stanowisko to wynika z prawa Unii Europejskiej.⁷ Jednakże, szczególnie w przypadku Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T), zarówno Komisja Europejska jak i EBI aktywnie zachęcają do stosowania PPP,⁸ na przykład poprzez mechanizm gwarancji bankowych dla projektów PPP w zakresie TEN-T czy nowo powołane Europejskie Centrum Ekspertyzy w zakresie PPP (European PPP Expertise Centre) ustanowione we wrześniu 2008 i znajdujące się w siedzibie EBI w Luksemburgu.



Próba wybudowania czeskiej Autostrady D47 jako PPP zakończyła się fiaskiem ze względu na brak przeprowadzenia konkurencyjnego przetargu. Zdjęcie: Mirek Patrik, Děti Země

Obawy związane z PPP

Przedsięwzięcia infrastrukturalne w Europie Środkowo-Wschodniej – bez względu na to czy wchodzi w grę PPP czy też nie – często padają ofiarą problemów związanych z niską kulturą rządzenia – spadkiem po erze komunizmu. Niektóre z tych problemów wynikają z tendencji do wskrzeszania planów ustalonych parę dekad wstecz, kiedy nikt nie myślał o stosunku ceny do jakości czy ochronie przyrody. Pomimo, iż wiele w tej sferze zmieniło się na lepsze, nawet nowe projekty często nie są wynikiem dokładnej i systematycznej analizy, ale połączeniem niezdarnej i pozbawionej wyobraźni planowania, lobbyingu i prywatnych interesów. Region ten ciągle zmaga się z korupcją, a przetargi nie zawsze pozwalają na uczciwą konkurencję.

Urzednicy państwowi często nie posiadają doświadczenia w równoważeniu interesów sektora prywatnego oraz interesów podatników, a koszty projektów niepotrzebnie rosną. Wiele urzędników niewystarczająco dba o przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych czy rozpatrzenie wszystkich możliwych alternatyw. Konsultacje bardzo często traktowane są jako wymóg formalny, przez co przeprowadzane są zbyt późno i bez prawdziwych intencji wzięcia pod uwagę głosu społeczeństwa.

Dostęp do informacji publicznej w przypadku tego typu projektów jest często ograniczony. Pomimo, że od czasu do czasu do mediów przeciekają informacje na temat skandalicznie wysokich zysków, jakie sektor prywatny czerpie z projektów PPP, dane finansowe są zazwyczaj klasyfikowane jako „tajemnica handlowa”. Opinia publiczna nie jest w stanie dowiedzieć się ile taki sam projekt kosztowałby gdyby był realizowany w ramach zamówień publicznych, ani ile dany program PPP będzie kosztował w trakcie całego zakontraktowanego okresu eksploatacji, to znaczy przez następne około trzydzieści lat.

Ze względu na możliwość odmowy ujawnienia informacji publicznych, powołując się na „tajemnicę handlową”, nadzór publiczny podczas przygotowywania projektów PPP jest znacząco ograniczony. Tam gdzie udało się zablokować złe kontakty, np. Autostrada Tracja w Bułgarii czy Autostrada Horgos-Pozego w Serbii, działa się to zazwyczaj po ich podpisaniu, przez co wszystkie strony straciły zarówno czas jak i pieniądze.

Buduj teraz, zapłacisz później, i to słono

Mechanizm PPP w oczach władz publicznych wydaje się być atrakcyjny, gdyż czasem umożliwia on wyłączenie danego projektu z budżetu jakim zarządza dana jednostka administracyjna. Zamiast płatnych z góry inwestycji kapitałowych, w PPP infrastruktura finansowana jest w rocznych ratach spłacanych z budżetu publicznego, co pozwala władzom uniknąć zaciągania pożyczek. Jednakże, strona publiczna często musi udzielać gwarancji na pożyczki zaciągane przez sektor prywatny, co z kolei może zwiększyć zadłużenie danej jednostki administracyjnej.

Koncepcja, do której często odwołują się zwolennicy PPP, że mechanizm ten pozwala na zaangażowanie dodatkowych środków finansowych w celu wdrożenia projektów, które w innym przypadku musiałyby czekać parę lat na realizację, mija się z rzeczywistością. W praktyce, PPP nie zapewnia dodatkowych funduszy, pieniądze te są po prostu spłacane z publicznych budżetów przez kolejne trzydzieści lat. To mylne przeświadczenie, często zbyt pochopnie przyjmowane przez urzędników państwowych, zachęca do wdrażania projektów, które mogą być zbyt drogie i na które sektora publicznego po prostu nie stać.

Ponadto, nowe międzynarodowe reguły dotyczące księgowości mają przywrócić projekty typu PPP, i koszty z nimi związane, z powrotem do budżetów jednostek administracyjnych, o ile dany kraj zdecyduje się dostosować do tych reguł. Tak więc największa zaleta PPP już niedługo przestanie istnieć z powodów prawnych.⁹

Jak do tej pory, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie odbyła się szersza dyskusja na temat obciążeń budżetowych z tytułu przyszłych PPP. Według autorów najnowszego raportu Banku Światowego dotyczącego PPP w krajach Europy Środkowo-Wschodniej:

„Państwa UE-8 ... posiadają jedynie ograniczone informacje na temat ryzyka związanego z PPP, jak również ograniczone zrozumienie długoterminowych kosztów finansowych PPP. Ponadto, kraje te ujawniają niewielką część tego typu informacji do wiadomości publicznej. Umowy PPP i ich zawartość uznawane są za informacje poufne. W związku z tym, nie jest możliwe ocenienie długoterminowych kosztów finansowych PPP, a opinia publiczna nie jest w stanie zmusić urzędników do zachowania rozwagi.”¹⁰

Problemy związane z nadmiernymi wydatkami wynikającymi z PPP pojawiły się już w sektorze ochrony zdrowia w Wielkiej Brytanii, gdzie środki jakie szpitale otrzymują od rządu są niewystarczające aby pokryć niezbędne nakłady inwestycyjne wynikające z kontaktów PPP. W rezultacie, opłaty związane z PPP są pokrywane poprzez zmniejszenie zakresu usług.¹¹

Jeśli chodzi o państwa Europy Środkowo-Wschodniej problem nadmiernych wydatków został już zidentyfikowany na Węgrzech i w Chorwacji. Oba kraje zostały skrytykowane za przyjęcie zbyt ambitnych planów rozwoju sieci dróg i autostrad, które mogą pozostawić przyszłe rządy z nadmiernymi zobowiązaniami.¹²

Dobra jakość za dobrą cenę?

Większość osób posiadających praktykę we wdrażaniu projektów infrastrukturalnych podziela opinię, że podstawą zastosowania mechanizmu PPP powinien być stosunek ceny do jakości. Jednakże, sytuacja gdzie sektor prywatny wybuduje i będzie obsługiwać daną infrastrukturę po kosztach tańszych niż sektor publiczny jest dość nieprawdopodobna, ze względu na poniższe aspekty:



Oczyszczalnia ścieków w Zagrzebiu jest krytykowana za niski stosunek ceny do jakości. Zdjęcie: UZOR

- 1) **Finansowanie ze źródeł prywatnych jest znacznie droższe niż zaciąganie długu przez sektor publiczny.** Przykładowo, całkowite koszty pozyskania kapitału dla szkockich szkół wybudowanych przy pomocy mechanizmu PPP w latach 1998 – 2001 wyniosły 7 – 13% rocznie¹³ podczas gdy oprocentowanie pożyczki zaciągniętej przez jednostki sektora publicznego wynosiło 4,2 – 5,9%.¹⁴
- 2) **W przeciwieństwie do władz publicznych, firmy prywatne spodziewają się osiągnąć znaczny zysk ze swoich inwestycji.**¹⁵
- 3) **Proces przygotowywania PPP jest długotrwały i kosztowny.**¹⁶

Ważnym narzędziem pozwalającym na ocenę efektywności kosztowej PPP jest przeprowadzenie analizy porównawczej z sektorem publicznym (*PSC – ang. Public Sector Comparator*), zestawiającej koszt wdrożenia danego projektu przy zastosowaniu PPP z zastosowaniem zamówień publicznych. Pomimo, iż metodologii obliczania tego wskaźnika stosowanej obecnie w Wielkiej Brytanii zarzuca się brak obiektywizmu na korzyść PPP,¹⁷ to wskaźnik ten powinien być zawsze wyliczany przed podjęciem decyzji o PPP, a metodologia jego obliczania dostępna publicznie, co umożliwi jej kontrolę oraz wniesienie do niej poprawek.

W wielu PPP wdrożonych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej brak dowodów na to, że w ogóle oceniano efektywność kosztową tych przedsięwzięć, a tam, gdzie analizy tego typu zostały przeprowadzone, metodologia nie jest publicznie dostępna.

Tego typu podejście jest często usprawiedliwiane twierdzeniem, że i tak fundusze publiczne nie są dostępne na daną inwestycję, tak więc wybór nie jest między PPP, a projektem publicznym, ale raczej między PPP, a zaniechaniem projektu. Jednakże, tego typu stwierdzenia należy traktować z wielką ostrożnością, gdyż **mało prawdopodobne jest aby dana jednostka administracyjna mogła sobie pozwolić na PPP w sytuacji gdy nie stać jej na wdrożenie danego projektu w systemie zamówień publicznych.**

Analiza PSC ma sens jedynie wtedy gdy porównywane opcje są podobne. Jednakże, **zdarza się, że planowane projekty PPP są większe niż rzeczywiste potrzeby, tak aby były one bardziej atrakcyjne dla sektora prywatnego.** Przykład stanowić może oczyszczalnia ścieków w Zagrzebiu czy Szpital Walsgrave w Coventry, w Wielkiej Brytanii.¹⁸

Większa konkurencyjność?

Jednym z głównych argumentów przytaczanych przez zwolenników PPP, pomimo wyższych kosztów pozyskania kapitału dla takiego rozwiązania, jest osiągnięcie większej wydajności dzięki przeprowadzeniu konkurencyjnych przetargów oraz dzięki temu, że sektor prywatny sam w sobie działa w sposób bardziej wydajny niż publiczny. Jednakże, rzeczywistość wskazuje na coś zupełnie innego – jednym z głównych problemów projektów PPP jest brak konkurencyjności, co skutkuje wyższymi kosztami, a to z kolei przeczy argumentowi większej efektywności kosztowej PPP.

W niektórych PPP wdrożonych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nie zorganizowano przetargu, który umożliwiłby konkurencję, np. przy projektach drogowych D47 w Czechach, Bina-Istria oraz Zagrzeb-Macelj w Chorwacji czy Autostradzie Tracja w Bułgarii.

Chorwackie autostrady: Bina-Istria oraz Zagrzeb-Macelj

Autostrada Bina-Istria (na półwyspie Istria) oraz Zagrzeb-Macelj (prowadząca do granicy ze Słowenią) to do tej pory jedyne autostrady w Chorwacji wybudowane za pomocą mechanizmu PPP – przy czym autostrada między Zagrzebiem, a Rijeką została wybudowana przez koncesjonariusza, którego jedynym udziałowcem jest rząd chorwacki. Dwie umowy koncesyjne PPP zostały zawarte z jedynymi oferentami, przez co „*przedłożone oferty najprawdopodobniej nie zawierały najkorzystniejszych cen, choć ciężko jest to stwierdzić ze względu na brak czasu i danych do przeprowadzenia bardziej dokładnej analizy wartości referencyjnych.*”¹⁹

W swoim raporcie, konsultanci firmy Atkins stwierdzają, że umowy nie zawierają odpowiedniego systemu gwarancji jakości, co z kolei ma niekorzystny wpływ na stosunek ceny do jakości oraz ogranicza korzyści dla użytkowników infrastruktury. W obu przypadkach rząd Chorwacki (czy raczej HAC, przedsiębiorstwo drogowe w całości stanowiące własność rządu) posiada 49% udziałów w firmie wdrażającej projekt. Rząd zobowiązany jest do udzielenia wsparcia w przypadku gdyby przewidywana liczba samochodów spadła poniżej pewnej wartości. Ponadto, zawarte porozumienia finansowe w dużej mierze polegają na wsparciu ze strony rządu chorwackiego, który gwarantuje obsługę zadłużenia przez dłużników. W związku tym pojawia się pytanie o to jaką część ryzyka tak na prawdę poniósł sektor prywatny.

Udział rządu w firmach koncesjonariuszach oznacza również, że w tym wypadku PPP nie wyeliminowało zapożyczania się przez jednostki publiczne, przyczyniając się do zwiększenia długu publicznego.²⁰

Choć międzynarodowe instytucje finansowe zazwyczaj nie udzielają wsparcia projektom, gdzie nie przeprowadzono przetargu umożliwiającego konkurencję, w przypadku PPP konkurencyjność jest często dość ograniczona.²¹ Jak wskazuje przykład Zachodniej Obwodnicy Sankt Petersburga, pomimo, iż do przetargu stanęła jedna firma, co dało jej bardzo silną pozycję negocjacyjną, wsparcie z międzynarodowych instytucji finansowych dla tego projektu nie jest wykluczone.

Nawet jeśli do przetargu staje parę firm, to **na etapie negocjacji z wybranym oferentem**, których celem jest domknięcie szczegółów kontraktu, **ceny często ulegają zwiększeniu, a specyfikacja działań rozszerzeniu**. Porównanie wydatków kapitałowych (z ang. capital costs) 15 angielskich szpitali wybudowanych w ramach PIF wskazuje, iż na etapie wdrażania kontraktu wydatki te okazują się wyższe średnio o 114,6% niż na etapie planowania przedsięwzięcia.²²

Dbłość o terminy?

Kolejnym argumentem podnoszonym przez entuzjastów PPP jest twierdzenie, że sektor prywatny jest bardziej wydajny w prowadzeniu prac budowlanych i świadczeniu usług. Jednakże, coraz więcej dowodów wskazuje, że założenie to opiera się na fałszywych przesłankach i w praktyce odbiega od rzeczywistości.

Statystyki dotyczące projektów PFI wskazują, że 88% tego typu projektów zostało ukończonych na czas,²³ podczas gdy 70% projektów nie wdrażanych w ramach tej inicjatywy miało opóźnienia, a 73% przekroczyło budżet.²⁴ Jednakże, ostatnie analizy dowodzą, że statystyki te mijają się z prawdą.²⁵

Ocena dokonana przez EBI zaangażowania tego banku w projekty PPP wskazuje, że projekty te zostały ukończone zgodnie z harmonogramem i w ramach założonego budżetu dzięki umowom budowlanym zawierającym na określone koszty i termin oddania gotowej infrastruktury do użytku. Rozwiązanie to równie dobrze mogłyby być zastosowane w przypadku zamówień publicznych.²⁶

Usługi użyteczności publicznej: obniżanie kosztów czy jakości?

Dość mało uwagi poświęca się pytaniu, czy przeniesienie funkcji dotychczas spełnianych przez sektor publiczny do sektora prywatnego będzie korzystne dla jakości świadczonych usług. Według Armina Riessa z EBI „czasem spotykamy się z bezkrytycznym, jeśli wręcz nie ideologicznym, przeświadczeniem, że udział sektora prywatnego w dostarczaniu usług użyteczności publicznej nie może mieć żadnych złych stron.”²⁷

W przypadku kontraktów PPP obejmujących zarówno projekt, budowę jak i eksploatację danej infrastruktury, przedsiębiorstwo prywatne, realizujące te zadania, ma teoretycznie większy interes w tym, aby zmniejszyć koszty, niż gdyby każdy z etapów był zlecony oddzielnym firmom. Jednakże, jak pokazują przykłady z Wielkiej Brytanii, marże są często tak wysokie,²⁸ że bodźce do obniżania kosztów mogą być dość słabe.

Ponadto, należy pamiętać, że obcinanie kosztów za wszelką cenę nie jest pożądane ze względu na ryzyko, że odbije się to na niższej jakości świadczonych usług. Teoretycznie, dostarczanie danych usług może być regulowane przez zobowiązania określone w kontrakcie oraz sankcje za niewywiązanie się z nich. Jednakże, ciężko jest przewidzieć wszelkie możliwe przypadki i zawrzeć je w kontrakcie. Problem ten odnosi się szczególnie do usług w sektorze szkolnictwa, zdrowia i więziennictwa. Kolej jest również postrzegana jako sektor nieodpowiedni dla PPP, ze względu na wysoki priorytet bezpieczeństwa publicznego, które jest przecież znacznie ważniejsze niż obniżanie kosztów.²⁹

Wdrożone do tej pory projekty PPP z zakresu więziennictwa obejmujące świadczenie podstawowych usług, również okazały się być wysoce kontrowersyjne. Istnieją poważne wątpliwości co do tego czy możliwa jest odpowiednia weryfikacja jakości usług świadczonych w więziennictwie przez sektor prywatny. Wynika to faktu, że firmy te narażone są na kary w przypadku gdy stwierdzone zostaną jakiekolwiek nieprawidłowości, np. napaść na więźnia czy przemycenie narkotyków na teren więzienia. W związku z tym, istnieją dość silne bodźce do zatuszowywania tego typu incydentów. Ponadto, parę z więzień uruchomionych w ramach PPP ma problemy z pozyskaniem i utrzymaniem odpowiedniego personelu.³⁰

Problemy dotyczą również pojemności placówek. Ze względu na fakt, że projekty PPP są drogie, w szpitalach finansowanych w ramach PIF, liczba łóżek jest redukowana średnio o 30%, a liczba pracowników o 20%.³¹

Deficyt wynikający z problemów finansowych w szpitalach PIF ma również wpływ na szpitale publiczne. Ze względu na fakt, że kapitał i usługi w ramach PIF są w dużym stopniu niezmiennie, łatwiej jest dokonać redukcji w szpitalach spoza PIF. Innymi słowy, **problemy finansowe spowodowane przez projekty PIF negatywnie odbijają się na usługach użyteczności publicznej spoza PIF.**³²

Odnotowano również problemy ze sposobem projektowania i budową budynków w ramach PPP. Przykładowo, w Szpitalu im. Księżniczki Małgorzaty w Swindon, w Wielkiej Brytanii, sala pooperacyjna znajduje się 80 metrów od bloku operacyjnego.³³ Brytyjska Komisja Architektury stwierdziła z kolei, że dziewięć z dziesięciu najgorzej zaprojektowanych szkół, to szkoły powstałe w ramach PFI.³⁴

Pomimo tego, podjęte sankcje zaowocowały jedynie niskimi potrąceniami z płatności:³⁵

„...doświadczenie Wielkiej Brytanii wskazuje na potrzebę zwiększenia możliwości skutecznego monitoringu i wpływu na jakość usług świadczonych przez sektor prywatny. W związku z tym, należy opracować i wdrożyć system wiarygodnych sankcji, wskaźników oceny i potrąceń z płatności. Co najważniejsze, zerwanie kontraktu powinno stać się realną groźbą.”³⁶



Umowa na budowę Narodowego Pałacu Sztuki w Budapeszcie jest krytykowana za brak określenia sankcji w przypadku gdy partner prywatny nie wywiąże się ze swoich obowiązków.

Cieężko wyobrazić sobie jak zrealizować powyższe rekomendacje, biorąc pod uwagę, że władzom zależy na tym, żeby dana firma dalej funkcjonowała. Jeśli przedsiębiorstwo wdrażające projekt PPP upadnie, to władze odpowiedzialne za niego muszą albo go upaństwowić albo udzielić wsparcia upadającej firmie, bądź też ponieść koszty związane z ponownym zainicjowaniem PPP.

Jest bardzo prawdopodobne, że problem ten będzie jeszcze poważniejszy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ze względu na bardzo niski potencjał egzekwowania prawa oraz działań monitoringowych. Dotyczy to zarówno korupcji jak i naruszeń prawa, np. w ochronie środowiska i przyrody. W związku z tym oczekiwania, że standardy jakościowe będą w tych krajach ściśle przestrzegane, są po prostu nierealistyczne.

Dlatego też mechanizm PPP nie powinien być stosowany dla szczególnie społecznie lub środowiskowo wrażliwych usług, takich jak ochrona zdrowia, szkolnictwo, więziennictwo czy zaopatrzenie w wodę, gdzie istnieje pokusa do nadmiernej redukcji kosztów, przy jednoczesnym braku mechanizmów, które mogłyby temu zapobiec.

Przeniesienie ryzyka?

Teoretycznie, ryzyko związane z wdrażaniem projektu PPP powinno być przeniesione na stronę, która ma największą kontrolę nad tym ryzykiem i największe możliwości jego ograniczenia. W praktyce, jednakże, jeśli sektor prywatny przyjmuje na siebie ryzyko, to zazwyczaj żąda za to znacznej zapłaty.

To właśnie złe rozmieszczenie ryzyka okazuje się być jednym z największych problemów projektów PPP w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Może prowadzić to do kontraktów gwarantujących dochody kosztem podatników (na przykład Autostrada Tracja w Bułgarii czy oczyszczalnia ścieków w Zagrzebiu), czy do problemów finansowych po stronie koncesjonariusza i prób uzyskania gwarancji przychodów od sektora publicznego.

Autostrada A2, Polska

Autostrada A2, łącząca Warszawę z Poznaniem i niemiecką granicą w Słubicach, to największy projekt w polskim sektorze transportowym z udziałem sektora prywatnego. Jego zapotrzebowanie inwestycyjne wynosi 870 milionów Euro. 150 kilometrowy odcinek pomiędzy Nowym Tomysłem, a Koninem został zrealizowany jako projekt typu Buduj/Eksploatuj/Przełącz, z koncesją na użytkowanie przez 40 lat. Budowa zaczęła się w roku 2001 i została ukończona w 2005, ale niewielu kierowców chce uiścić opłaty za korzystanie z niej. 60 – 80% ciężarówek omija płatny odcinek autostrady.³⁷ Podczas opracowywania raportu, rząd i koncesjonariusz prowadzili negocjacje dotyczące rekompensat.

Najbardziej problematycznymi projektami w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, jeśli chodzi o udział w ryzyku, są płatne autostrady.³⁸ Ustawiczne zawyżanie danych dotyczących ruchu drogowego przez decydentów skutkuje nie tylko późniejszymi problemami z uzyskaniem odpowiedniego przychodu przez koncesjonariusza lub z nadmiernymi wydatkami z budżetu publicznego, ale prowadzi również do prób zwiększenia liczby aut korzystających z autostrad,³⁹ co przeczy środowiskowemu celowi ograniczenia ruchu drogowego.

Niestety, koniec końców to podatnicy zawsze muszą zapłacić rachunek, bądź to w postaci gwarancji dla przychodów koncesjonariusza, bądź przez upaństwowienie projektu.

Refinansowanie – źródło nadmiernych zysków

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych aspektów PPP jest kwestia refinansowania i zysków z tym związanych. Dokonując refinansowania, partner prywatny spłaca swoją oryginalną pożyczkę przez zaciągnięcie nowej, po zakończeniu budowy infrastruktury projektu. Ze względu na fakt, że ryzyko na tym etapie wdrażania projektu jest znacznie niższe, oprocentowanie pożyczki jest również niższe, niż przed budową, co obniża koszt projektu. Jednakże, opłata jaką ponosi sektor publiczny zawiera oryginalną, wyżej oprocentowaną pożyczkę. O ile do umowy PPP nie są wprowadzone odpowiednie zapisy dotyczące zysków dla sektora publicznego z tytułu refinansowania, istnieje ryzyko, że sektor prywatny skorzysta z nadmiernych zysków, kosztem sektora publicznego. Jednym z przykładów może być kontrowersyjny przypadek Szpitala dla Norfolk i Norwich w Wielkiej Brytanii, gdzie konsorcjum Octagon zyskało 82 miliony funtów brytyjskich przez refinansowanie, a stopa zwrotu na inwestycji zwiększyła się z i tak już wysokiej – 19%, do 60%.⁴⁰ Jak do tej pory zagadnienie zysków z refinansowania nie wzbudziło znaczącego zainteresowania wśród decydentów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.



Na odcinku polskiej Autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem, ukończonym w 2005, liczba samochodów jest znacznie niższa od przewidywanej.

Dla czyjego dobra? Rola międzynarodowych instytucji finansowych w PPP

Obecność międzynarodowych instytucji finansowych w projektach PPP powinna zapewnić korzyści dla sektora publicznego, akceptowalne ceny usług, a także sprawiedliwe warunki handlowe zarówno dla strony publicznej jak i prywatnej.

Międzynarodowe instytucje finansowe powinny angażować się na jak najwcześniejszym etapie przygotowywania projektu, aby zapewnić, że wszystkie komponenty projektu i koszty z nimi związane zostały uwzględnione. Dzięki temu koszt projektu nie powinien ulec zwiększeniu na późniejszych etapach jego wdrażania. Za przykład takich podwyżek może służyć oczyszczalnia ścieków w Zagrzebiu czy Most Południowy w Rydze.

Uczestnictwo międzynarodowych instytucji finansowych powinno gwarantować, że PPP jest wybierane jedynie w przypadkach gdy rozwiązanie to jest efektywne kosztowo. Jednakże, EBI przyznaje, że zazwyczaj nie przeprowadza analizy PSC⁴¹ w celu porównania prywatnych i publicznych mechanizmów finansowych – co jest poważnym niedociągnięciem ze strony banku, który powinien prowadzić działalność w interesie sektora publicznego. Również EBOR nie jest przekonany o swoim obowiązku zadbania o efektywność kosztową wspieranych projektów użyteczności publicznej. Bank ten stara się raczej zajmować pozycję neutralną, unikając wciągnięcia w spory.⁴² Tego typu podejście jest nieakceptowalne, gdyż międzynarodowe instytucje finansowe to instytucje publiczne, które powinny dbać o odpowiedni stosunek ceny do jakości w inwestycjach użyteczności publicznej.

Niestety, w przypadku niektórych projektów PPP wdrażanych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, międzynarodowe instytucje finansowe nie tylko nie zagwarantowały, że sektor publiczny otrzyma usługi odpowiedniej jakości, ale



Bank Światowy przyznał, że popełnił błąd nalegając na zaangażowanie zagranicznego operatora systemu dla lwowskiego projektu zaopatrzenia w wodę.

starali się przeforsować uczestnictwo sektora prywatnego, bez jakiegokolwiek realnego uzasadnienia. W niektórych przypadkach działo się to przy oporze ze strony władz publicznych.

Zaopatrzenie w wodę we Lwowie – PPP, czy to się wam podoba, czy nie

W 2001 roku, Bank Światowy zatwierdził 24 miliony USD pożyczki dla przedsiębiorstwa Lwów Vodokanal (LV), w celu poprawy regularności i jakości usług związanych z zaopatrzeniem miasta w wodę, a także w celu instytucjonalnego wzmocnienia LV. Bank nalegał, aby LV zatrudniło zagraniczną firmę prywatną jako operatora systemu, na co przedsiębiorstwo nie chciało przystać. Wymóg ten został później zmieniony na zatrudnienie zagranicznej firmy doradczącej w zakresie zarządzania systemem, ale rozwiązanie to zostało później również uznane za nieskuteczne.⁴³

Ocena Banku Światowego opisuje wnioski z tej inwestycji:

„W przyszłości Bank musi z rozwagą oceniać uzasadnienie wymagań stawianych pożyczkobiorcy, w przypadku gdy istnieje silny opór przed zaakceptowaniem tych wymagań. W przypadku Lwów Vodokanal, było dość oczywiste, że pożyczkobiorca był przeciwny wymogowi zatrudnienia zagranicznej, prywatnej firmy jako operatora systemu. Późniejsza zamiana tego wymogu na zatrudnienie zagranicznej firmy doradczą również nie była dobrym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę niechęć pożyczkobiorcy do wynajęcia zewnętrznej firmy, która miałaby być operatorem systemu.”⁴⁴

Rekomendacje

Biorąc pod uwagę powyższe problemy związane z PPP, ilość i rodzaj projektów, dla których PPP może przynieść rzeczywiste korzyści będą najprawdopodobniej ograniczone. Rządy państw Europy Środkowo-Wschodniej, międzynarodowe instytucje finansowe, jednostki badawcze czy firmy konsultingowe powinny zastanowić się czy promując PPP nie zachęcają do wydawania ponad możliwości, nadmiernie obciążając podatników i z góry wykluczając inne możliwości finansowania.

Poniższe rekomendacje mają na celu zapewnienie, że PPP w regionie Europy Środkowo-Wschodniej będą przynosić prawdziwe korzyści i będą inicjowane jedynie wtedy kiedy dana jednostka administracyjna będzie mogła rzeczywiście sobie na tego typu projekt pozwolić.

Wydatki na miarę możliwości

- Biorąc pod uwagę rzeczywiste niebezpieczeństwo związane z wdrażaniem projektów PPP, które w znaczący sposób obciążają budżety publiczne na przyszłe lata, należy ustanowić maksymalny poziom określający ile pieniędzy publicznych każde ministerstwo czy władza lokalna może przeznaczyć na PPP.
- Koszt wdrożonych już projektów PPP powinien być ujawniony⁴⁵ zanim nowe projekty tego typu zostaną zainicjowane.
- Roczne płatności, które będą w przyszłości przekazywane na rzecz PPP powinny być publikowane w sprawozdaniach rządowych. Należy również jasno określić, z którego budżetu będą pokrywane roczne koszty i jakie będą rzeczywiste wydatki ponoszone przez rząd i obywateli.

Wpływ na usługi użyteczności publicznej

- PPP nie powinno być stosowane w niektórych sektorach ze względu na trudności w weryfikacji jakości świadczonych usług oraz niebezpieczeństwo jej spadku w konsekwencji nadmiernego obniżania kosztów. Chodzi tu między innymi o szpitale, szkoły, więzienia oraz infrastrukturę zaopatrzenia w wodę, a także obsługę sieci kolejowych.

Stosunek ceny do jakości

- Proces decyzyjny determinujący czy przy danym projekcie będzie zastosowane PPP powinien być sprawiedliwy i dawać równe szanse innym opcjom finansowania. Rządy, międzynarodowe instytucje finansowe czy firmy konsultingowe nie powinny sugerować, czy narzucać, PPP jako jedynego możliwego rozwiązania dla konkretnego

projektu. Jeśli np. danej gminy nie stać na projekt przy finansowaniu publicznym, jest bardzo mało prawdopodobne, że będzie mogła sobie pozwolić na PPP. Biorąc powyższe pod uwagę, władze powinny wybrać najważniejsze projekty i do nich ograniczyć działalność inwestycyjną lub zmniejszyć skalę projektów, tak aby dana jednostka administracyjna mogła sobie na nie pozwolić.

- Jeśli chodzi o poziom instytucjonalny, oznacza to, że do przetargów należy podchodzić w sposób zintegrowany, biorąc pod uwagę szereg zarówno prywatnych jak i publicznych sposobów finansowania. Władze administracyjne nie powinny ustanawiać ośrodków doradztwa w zakresie PPP, ale raczej ośrodki doradztwa w zakresie przetargów. Pozwoli to uniknąć krótkowzrocznego skupiania się na promocji PPP, tam gdzie ten mechanizm finansowania niekoniecznie stanowi najlepszą opcję.
- Dla każdego projektu należy przeprowadzić analizę czy daną np. gminę stać na dany projekt.⁴⁶ Wyniki tej analizy powinny być publicznie dostępne, wraz z pełną oceną ryzyka dla użytkowników, podatników, pracowników i władz, również w przypadku fiaska projektu.
- Należy przeprowadzić analizę PSC (*ang. Public Sector Comparator*), a jej rezultaty powinny być publicznie dostępne. Metodologia dla obliczeń również musi być publicznie dostępna i objaśniona. Należy unikać zbyt pojemnych kategorii (tak jak np. „przeniesienie ryzyka” w obliczeniach tego typu stosowanych w Wielkiej Brytanii), gdyż można nimi łatwo manipulować.

Przejrzystość i odpowiedzialność

- Wstępne wersje umów PPP powinny być publikowane, tak aby możliwe było zgłaszanie propozycji zmian w celu uniknięcia ryzyka finansowego zanim kontrakt jest podpisany.
- W celu ograniczenia możliwości korupcyjnych oraz ryzyka drożenia projektów, wszystkie dokumenty przetargowe, oferty i umowy, wraz ze szczegółami finansowymi, powinny być publikowane. Jak do tej pory, tego typu informacje były uważane za tajemnicę handlową, ale jeśli sektor publiczny ma dostawać w ramach PPP odpowiedniej jakości usługi, to ta interpretacja powinna się zmienić.

Procedury przetargowe

- Procedury przetargowe powinny być przeprowadzane zgodnie z unijnymi zasadami zamówień publicznych. W przypadku gdy tylko jedna firma przystępuje do przetargu, procedury powinny zostać wstrzymane, gdyż w takiej sytuacji bardzo ciężko jest o dobry stosunek ceny do jakości. Jeśli nic nie wskazuje na to, że powtórzenie przetargu przyniesie lepsze wyniki, projekt powinien być zmieniony.
- Należy ustalić limity dla maksymalnych zmian w kosztach na etapie negocjacji z firmą wyłonioną w ramach przetargu, bez względu na to, czy zmiany te wynikają z nowych specyfikacji czy nie. Nie należy wprowadzać żadnych „znaczących” zmian do kontraktu, a pojęcie „znaczące” należy jasno zdefiniować na poziomie UE lub krajowym. Ponadto, sektor publiczny powinien mieć opracowaną jasną strategię wycofywania się z negocjacji w przypadku gdy sektor prywatny staje się zbyt wymagający w innych obszarach, takich jak przeniesienie ryzyka lub system sankcji, jak również jasno zdefiniowane punkty odniesienia wskazujące kiedy należy wycofać się z negocjacji. W przypadku wprowadzenia znaczących zmian, należy jeszcze raz przeprowadzić analizę PSC i powtórzyć procedurę przetargową.

Umowy

- Kary za złe wywiązywanie się z obowiązków powinny automatycznie anulować płatność premii za dobre wykonanie prac w innych obszarach.
- Umowy PPP powinny zawsze gwarantować, że przynajmniej 50% zysków z refinansowania będzie zyskiem sektora publicznego. Dodatkowo, korzystnie jest zastosować górny pułap określający zyski sektora prywatnego.
- Umowy powinny zawierać zapis pozwalający na zerwanie kontraktu w interesie publicznym w razie wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności.
- W przypadku PPP w sektorze drogowym, płatności nie powinny opierać się o przewidywany poziom ruchu drogowego, gdyż może to skutkować działaniami, których celem jest zwiększenie tego typu ruchu, co jest niezgodne z unijnymi celami w zakresie ochrony klimatu oraz polityką zrównoważonego rozwoju. Partner prywatny powinien ponosić znaczną część ryzyka związaną z eksploatacją infrastruktury.
- Umowy powinny zobowiązywać do prowadzenia działalności w zgodzie ze standardami środowiskowymi oraz prawa pracy, w tym powinny zakładać możliwość powstania związków.

Egzekwowanie umów

- Władze publiczne, które zdecydowały się na PPP powinny wykazać w jaki sposób zadbać o odpowiednie możliwości, w tym finansowe, egzekwowania umów i standardów jakościowych.
- Jeśli zerwanie umowy ma być realną groźbą, to partner publiczny powinien być świadomy w jakich okolicznościach może to uczynić i musi być przygotowany do użycia tego środka. Procedury zarządzania kontraktem po stronie partnera publicznego powinny zawierać plan awaryjny w razie niewywiązania się z obowiązków przez stronę prywatną, nawet jeśli wydaje się to nieprawdopodobne.⁴⁷
- Władze publiczne powinny dokonywać oceny wszystkich projektów PPP. Oceny te powinny być publicznie dostępne. Powinny one być przeprowadzane dwukrotnie: po ukończeniu inwestycji, gdy rozpoczyna się świadczenie usług i drugi raz po 4 – 6 latach świadczenia usług, w celu zminimalizowania ewentualnych problemów.

Rola międzynarodowych instytucji finansowych

Międzynarodowe instytucje finansowe powinny:

- przyjąć bardziej aktywną postawę w celu zapewnienia, że przeprowadzone zostały analizy weryfikujące czy dana jednostka może pozwolić sobie na wdrożenie danego projektu PPP wspieranego przez te instytucje oraz, że zostały wykonane obliczenia PSC, a także, że opierają się one o wiarygodne założenia. Będąc instytucjami publicznymi powinny starać się zapewnić aby sektor publiczny otrzymał odpowiedniej jakości usługi;
- zapewnić aby długoterminowe skumulowane skutki projektów PPP oraz innych zobowiązań w budżecie publicznym były określone ilościowo, a ich wpływ na przyszłe wydatki publiczne przeanalizowany;
- zapewnić aby władze publiczne udostępniały dokumentację związaną z projektem, np. analizę PSC wraz z metodologią, wstępną i ostateczną wersję umowy oraz informacje na temat wpływu projektu na budżet. Może to oznaczać, że konieczne będą zmiany w kryteriach uzasadniających utajnienie informacji projektowych ze względu na „tajemnicę handlową”;
- zapewnić aby władze publiczne były w stanie wykazać swoją gotowość do monitorowania i egzekwowania zapisów umowy oraz standardów jakościowych. Jeśli władze nie mają wystarczających możliwości w tym zakresie, międzynarodowe instytucje finansowe nie powinny wspierać tego typu projektów;
- rozważyć udzielenie pożyczki władzom publicznym, a nie prywatnej firmie, w celu zmniejszenia kosztów pozyskania kapitału. Dzięki temu decyzja o udziale sektora prywatnego nie będzie miała podstaw w założeniu, że koszty związane z danym projektem będą mogły być usunięte z bilansu danej jednostki administracyjnej;
- udzielać pożyczek jedynie tym projektom, gdzie inne źródła finansowania nie są dostępne na akceptowalnych warunkach;
- zapewnić aby projekt i umowa zawierały wszystkie komponenty projektu, w celu uniknięcia zwwyżki kosztów na późniejszym etapie;
- ustanowić wyraźne granice dla zwwyżki kosztów i zmian w specyfikacji, które są w stanie zaakceptować podczas etapu negocjacji z wybranym oferentem i być gotowym do wycofywania wsparcia dla projektu, jeśli sektor publiczny nie będzie otrzymywał usług odpowiedniej jakości;
- przeprowadzić publicznie dostępną ocenę dla wszystkich projektów PPP i rozważyć przeprowadzenie oceny dwuetapowej, w celu zminimalizowania problemów pojawiających się w trakcie realizacji projektu. Czas przeprowadzenia ocen może być taki sam jak przy wspomnianych powyżej ocenach dokonywanych przez władze publiczne. Należy dołożyć starań aby w ocenie uczestniczyły różne zainteresowane strony, tak aby analizy były obiektywne i odnosiły się również do mniej korzystnych informacji;
- rozważyć udzielanie pożyczek dla partnerstwa publiczno publicznego w sektorach takich jak zaopatrzenie w wodę, gdzie potrzebne jest podwyższenie standardów zarządzania. Przykładowo, dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwa gminne mogłyby współpracować z innymi przedsiębiorstwami gminnymi, które potrzebują pomocy instytucjonalnej w danym zakresie;
- skierować pomoc na bardziej zrównoważone rozwiązania w sektorze transportu, energetycznym czy gospodarki odpadami.

Przypisy

- 1 Komisja Europejska: Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM(2004) 327 końcowy, 30.4.2004
- 2 HM Treasury: Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, marzec 2008, str. 6
- 3 Fredrick Korfer i Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25.04.2008, str. 4
- 4 Ibidem, str. 6
- 5 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, marzec 2005, str. 15
- 6 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, marzec 2005, str. 15
- 7 Komisja Europejska: Zielona Księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM/2004/0327 końcowy, 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0327:EN:HTML>
- 8 Patrz na przykład: http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_en.htm
- 9 Deloitte: iGAAP alert: IFRIC 12, Service Concession Agreements, luty 2007 [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07(2).pdf)
- 10 Nina Budina, Hana Polackova Brixi, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper Nr 114, czerwiec 2007, str.16
- 11 Mark Hellowell i Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12.09.2007
- 12 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, i Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, tom 10, Nr 2, 2005 str. 94 i 100.
- 13 "overall blended cost of capital"
- 14 Audit Scotland: Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools, Audit Commission, 06.2002, p. 58-59.
- 15 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 16 Prezentacja Davida Price, Centre for International Public Health Policy, Uniwersytet w Edynburgu, 16.04. 2008.
- 17 Nicholas Timmins: "Warning of 'spurious' figures on value of PFI", Financial Times, 05.06.2002
- 18 George Monbiot: Private Affluence, Public Rip-Off, The Spectator, 10 March 2002
- 19 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, listopad 2005, str. 58
- 20 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, listopad 2005, str. 57-59
- 21 House of Commons Committee of Public Accounts: HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI, Sixty-third Report of Session 2006-2007, 10.10.2007, str.7
- 22 Prezentacja Davida Price, Centre for International Public Health Policy, Uniwersytet w Edynburgu, 16.04. 2008.
- 23 HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge, HM Treasury, 2003, str.46
- 24 UK National Audit Office: PFI: Construction Performance, London: The Stationery Office, 5.02.2003, str. 3
- 25 Allyson M. Pollock, David Price i Stewart Player: An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal, Public Money and Management, kwiecień 2007.
- 26 EIB Operations Evaluation Department: Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, marzec 2005, str. 4
- 27 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, tom 10, Nr 2, 2005, str. 11
- 28 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 29 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, tom 10, Nr 2, 2005, str. 25
- 30 BBC1: Prison Undercover: The Real Story, 9.03.2005, http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real_story/4319627.stm, cytowane w: Public Services International Research Unit: Prison Privatisation Report International, Nr 67, marzec 2005, <http://www.psiu.org/justice/ppri67.htm#UK>
- 31 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? British Medical Journal 324, 18.05.2002, str. 1205
- 32 South London i Maudsley Strategic Health Authority: Acute Sector deficits in SE London, 2007, cytowane w: Mark Hellowell i Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12.09.2007, str.24

- 33 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and “value for money” in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? *British Medical Journal* 324, 18.05.2002, str. 1209
- 34 Commission for Architecture and the Built Environment briefing: Assessing secondary school design quality, CAGE, 3.06.2006
- 35 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, *EIB Papers*, tom 10, Nr 2, 2005, str. 68
- 36 Andrea Renda i Lorna Schrefler: Public-Private Partnerships - National experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Bruksela, 22.02.2006, str. 5
- 37 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich i Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, *EIB Papers*, tom 10, Nr 2, 2005 str. 96
- 38 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich i Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, *EIB Papers*, tom 10, Nr 2, 2005 str. 103
- 39 Przykładowo, decyzja rządu chorwackiego z grudnia 2005 wprowadzająca opłatę za korzystanie z autostrad w zimie wynikała z niższej niż oczekiwano liczby samochodów korzystających z autostrad.
- 40 House of Commons Committee of Public Accounts: The refinancing of the Norfolk and Norwich PFI Hospital, 27.03.2006
- 41 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, marzec 2005, str. 21
- 42 Fredrick Korfker i Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD’s Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25.04.2008, str. 4
- 43 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, czerwiec 23, 2008, str. 12
- 44 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, czerwiec 23, 2008, str. 15
- 45 Nina Budina, Hana Polackova Brixi, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper Nr 114, czerwiec 2007, str.21
- 46 ibidem
- 47 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, *EIB Papers*, tom 10, Nr 2, 2005, str. 69

„Dyskusja na temat PPP jaka toczy się od paru lat w państwach Europy Środkowo-Wschodniej koncentruje się na pytaniu w jaki sposób najlepiej wdrażać PPP, a nie czy w ogóle je wdrażać. Jednocześnie, mechanizmy te są poddawane ostrej krytyce w kraju narodzin PPP, a więc w Wielkiej Brytanii. Nasuwa to pytanie, czy kraje Europy Środkowo-Wschodniej ulegną naciskom promocyjnym i zgodzą się na zdyskredytowany gdzie indziej model inwestycyjny.”



Instytut Ekonomii Środowiska



CEE Bankwatch Network
www.bankwatch.org