

INWESTYCJE

Dlaczego PPP przegrywa z zamówieniami publicznymi

Zdecydowana większość zamawiających publicznych nigdy w praktyce nie stosowała przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, dotyczy to zarówno samorządu terytorialnego, jak i administracji centralnej.



DR TOMASZ SROKOSZ
partner, Andersen w Polsce



DOMINIK GUTOWSKI
associate, Andersen w Polsce

oraz środków ochrony prawnej dla III kwartału 2024 r., przez pierwsze dziewięć miesięcy roku 2024 liczba opublikowanych ogłoszeń o zamówieniu (z wyłączeniem dziedziny obronności i bezpieczeństwa) wyniosła 116 324. Różnica skali pomiędzy projektami realizowanymi w ramach PPP a rynku zamówień publicznych jest zatem kolosalna.

Istotne z całą pewnością jest samo nastawienie podmiotów publicznych do powyższych trybów. Zamówienia publiczne są dla nich standardowym i znanym sposobem realizacji projektów publicznych, tzw. trybem podstawowym. To właśnie w tych trybach zamawiający posiadają duże doświadczenie, wzory dokumentów oraz „know-how” zdobyte w ramach swoich uprzednich postępowań. Próby wydatkowania środków publicznych w nowy, mniej „wycwiczony” sposób, może zapewne rodzić po stronie niektórych zamawiających obawy wynikające z braku doświadczenia. Mając na uwadze chociażby wyżej przytoczone statystyki, nie budzi wątpliwości, że zdecydowana większość zamawiających publicznych nigdy w praktyce nie stosowała przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, dotyczy to zarówno samorządu terytorialnego, jak i administracji centralnej.

Bezpośrednio związana z powyższym jest również kwestia doświadczenia w ramach samych projektów PPP. Częstym problemem może okazać się brak wiedzy i kompetencji w zakresie takich właśnie przedsięwzięć. Przygotowanie i realizacja projektów PPP wymaga zaawansowanych kompetencji zarówno w sferze prawnej, finansowej, jak i technicznej. Kompetencje te przede wszystkim muszą być wystarczające, aby uczynić podmiot publiczny równym partnerem biznesowym dla prywatnego biznesu. Fakt dysponowania majątkiem publicznym, a co za tym idzie, mechanizmy kontrolne stanowią dodatkowe obciążenia dla decydentów publicznych, dotychczasowe programy edukacyjne i szkolenia organizowane na poziomie ministerialnym póki co nie zmieniły tego nastawienia.

Długoterminowość projektu

Kolejnym zagadnieniem mogącym wpływać na poszczególne decyzje podmiotów publicznych są uwarunkowania czasowe realizacji

inwestycji zarówno w kontekście długości realizacji, jak i planowania finansowego jednostki. Projekty PPP wymagają szczegółowych analiz (przede wszystkim oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia), negocjacji i uzgodnień. W odczuciu podmiotów publicznych działania te mogą wydłużać proces ich przygotowania w porównaniu z zamówieniami publicznymi. Jednocześnie PPP to częściej wieloletnie projekty, które wymagają długoterminowego zaangażowania finansowego i przewidywania korzyści w dalekiej przyszłości. Dla zamawiających krótkoterminowe planowanie budżetowe może być bardziej praktyczne i przewidywalne. Jednocześnie dodatkową cechą projektów PPP jest fakt, że często pokrywają one czasem realizacji kadencji różnych władz samorządowych. Wymaga to zatem wysokiego poziomu konsensusu oraz zrozumienia w jednostkach sektora finansów publicznych korzyści płynących z realizacji takich inwestycji niezależnie od opcji politycznej podmiotu, który projekt taki zapoczątkował.

Projekty PPP ze względu na swoją długoterminowość

” W 2023 r. łącznie w ramach PPP zawarto 8 umów, zaś do końca III kw. 2024 roku umów takich zawarto 15. Analiza wcześniejszych lat pokazuje tylko, że suma ta w zależności od roku waha się od 2 umów w 2009 roku, do rekordowych 23 umów w roku 2015

podzielić należy na kilka etapów, w ramach których odmiennie kształtuje się zaangażowanie podmiotu publicznego. Jako pierwszy można wyróżnić etap przygotowawczy, w którym następuje przygotowanie całego projektu pod kątem koncepcyjnym. Konieczne jest przeprowadzenie stosownych analiz rynkowych oraz uzgodnień z ewentualnymi partnerami prywatnymi. Powyższe czynności umożliwiają podjęcie decyzji o realizacji projektu w formule PPP, a następnie rozpoczęcie postępowania dotyczącego wyboru partnera prywatnego. Dokonanie wyboru partnera prowadzi już bezpośrednio do zawarcia stosownej umowy o PPP. Kolejno następuje etap inwestycyjny, w ramach którego partner prywatny zgodnie z postanowieniami umowy re-

alizuje jej przedmiot. Długość tego etapu, co oczywiste, w największym stopniu zależy od skomplikowania danego przedsięwzięcia. Co do zasady w okresie realizacji inwestycji partner prywatny nie otrzymuje wynagrodzenia. Rola podmiotu publicznego ogranicza się do współdziałania z partnerem prywatnym w określonym w umowie zakresie, jak również kontrola jej wykonywania. Następnie po zrealizowaniu przedmiotu umowy przez partnera prywatnego przedsięwzięcie wkracza w etap operacyjny. W ramach tego etapu partner prywatny przede wszystkim utrzymuje przedmiot umowy lub nim zarządza, otrzymując określone w umowie wynagrodzenie od podmiotu publicznego, użytkowników lub podmiotów trzecich.

Dlaczego lepsze PPP?

Niezależnie od zdiagnozowania wszystkich przyczyn wpływających na małą popularność projektów PPP względem zamówień publicznych, bez wątpienia można stwierdzić nadal występujące na rynku niezrozumienie wielu zalet oraz specyfiki PPP. W pierwszej kolejności trzeba wskazać na najważniejszą przewagę PPP nad zamówieniami publicznymi, mianowicie możliwość wykorzystania doświadczenia partnera prywatnego przy realizacji określonego przedsięwzięcia. Podmiot publiczny, pomimo określenia ogólnego zarysu przyszłego projektu oraz zidentyfikowania swoich potrzeb, może nie być w stanie prawidłowo przeprowadzić całego procesu właśnie bez tego czynnika, jakim jest doświadczenie w danej branży lub przy podobnych projektach. To dopiero partner prywatny może nadać właściwy kształt inwestycji oraz uszczegółowić ją w taki sposób, aby z punktu widzenia ekonomicznego oraz funkcjonalnego najlepiej zaspokoić potrzeby i cele podmiotu publicznego.

Nie można również zapomnieć o kwestii ekonomicznej związanej z wartością, jaką wnosić może do projektu partner prywatny w postaci wkładu własnego. Rozłożenie ryzyka finansowego pomiędzy strony oraz odciążenie w ten sposób podmiotu publicznego to zdecydowanie jeden z największych atutów tego rozwiązania. Jednocześnie zaleta ta stanowić może remedium na obawy podmiotów publicznych związane z planowaniem finansowym (również długo-

terminowym). W zamówieniach publicznych kwestia finansowania najczęściej sprowadza się bowiem do jednorazowej zapłaty należnego wykonawcy wynagrodzenia po zakończeniu realizacji przedmiotu umowy. Środki na takie wynagrodzenie mogą pochodzić z własnego budżetu jednostki lub ewentualnie z finansowania zewnętrznego (najczęściej dofinansowania ze środków UE).

W przypadku PPP jednak podmioty publiczne dysponują o wiele większą elastycznością. Wkład finansowy podmiotu publicznego może pochodzić ze środków własnych (budżetowy), jednak możliwe jest również dogodne dla podmiotu publicznego finansowanie zewnętrzne, dopasowane wysokości wkładu własnego partnera prywatnego oraz model wynagrodzenia koncesyjnego (pobierania przez partnera pożytków z przedmiotu PPP). Podmiot publiczny nie musi zatem, w odróżnieniu od zamówień publicznych, dysponować środkami pokrywającymi pełne wynagrodzenie wykonawcy.

Podziału ryzyka nie można również ograniczać do samej kwestii finansowania przedsięwzięcia. Umowa w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego w sposób ogólny powinna regulować podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W zależności od potrzeb zatem podmiot publiczny może przyjąć rolę aktywną lub bardziej pasywną w ramach danej inwestycji.

Mając na uwadze powyższe zalety oraz w większości nieuzasadnione obawy przed realizacją poszczególnych projektów w ramach PPP, jak również możliwość wyboru partnera prywatnego na podstawie przepisów PZP (zatem instytucji podmiotom lepiej znanej), liczyć należy na regularny wzrost realizacji inwestycji w tej właśnie formule. PPP stanowi przede wszystkim lepsze narzędzie do realizacji projektów innowacyjnych, podczas których występuje zwiększone ryzyko finansowe, które może zostać rozłożone pomiędzy strony bez całkowitego obciążenia podmiotu publicznego. Jednocześnie partner prywatny stanowi nieocenione źródło wiedzy w określonej branży, pomagając w ten sposób osiągnąć podmiotowi publicznemu cel danej inwestycji oraz uniknąć błędów mogących negatywnie wpływać na jej opłacalność. / ©



Teksty z dodatku dostępne
w wersji elektronicznej na: **PRO.RP.PL.**