

*Krystyna Brzozowska**

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

WPROWADZENIE

Określenie „partnerstwo publiczno-prywatne” (PPP) jest coraz częściej stosowane przy określaniu relacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym związanych ze świadczeniem usług publicznych. W krajach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej wypracowano specjalne procedury, określające zakres praw i obowiązków zainteresowanych stron. Koncepcja PPP jest także popularyzowana w krajach mniej rozwiniętych jako panaceum na rozwiązanie problemu niedorozwoju inwestycji i usług infrastrukturalnych bez odpowiedniego rozpoznania zagrożeń, jakie wdrożenie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego przynosi.

1. POJĘCIE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

To pojęcie odnosi się do relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego¹. Zdaniem J. Stefanowicza mianem PPP należy określać wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych². Inne sformułowanie stanowi, że PPP, jako forma zarządzania oparta na prawach rynkowych, jest formą współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi³. Innymi słowy, PPP jest partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu

* Dr hab., profesor w Zakładzie Finansów Akademii Rolniczej w Szczecinie.

¹ J. Szlachta, *Europejski kontekst polityki rozwoju regionalnego Polski*, mps, s. 2.

² J. A. Stefanowicz, *Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne*. [www. freepress.org.pl](http://www.freepress.org.pl).

³ B. P. Korbus, *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita”, 6 X 2003.

przedstawienia projektu lub świadczenia usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny⁴.

Model PPP obejmuje sytuacje, w których sektor prywatny i sektor publiczny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu wysokiej jakości usług⁵. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, posiada istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzielaniu koncesji, zezwoleń i regulacji, a także dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Natomiast sektor prywatny dysponuje większą wiedzą, technologią, środkami finansowymi i wyższą efektywnością działania.

Z prawnego punktu widzenia istotą PPP jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych przy zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie.

Biorąc pod uwagę podane definicje, PPP można rozpatrywać jako:

- wszelkie formy współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego na niwie inwestycji o charakterze publicznym (głównie infrastrukturalnych),
- udziały kapitałowe sektora publicznego i sektora prywatnego.

Pierwsze rozwiązanie ma miejsce w każdym przypadku włączania sektora prywatnego w sferę usług publicznych. Inaczej mówiąc, bez zgody władz publicznych i ich aktywności żaden projekt publicznej użyteczności nie może być realizowany.

Drugie rozwiązanie jest dużo rzadziej spotykane, aczkolwiek budzi zainteresowanie, szczególnie ze strony władz publicznych, z uwagi na niedostateczne zasoby budżetowe do finansowania rosnących potrzeb inwestycyjnych. Wspólne finansowanie wnosi dodatkowe ryzyko do i tak bardzo skomplikowanej struktury powiązań oraz powoduje konieczność wykonania dodatkowej dokumentacji, umów itp. Jednocześnie wniesienie kapitałów przez stronę publiczną może działać demotywująco na podmioty prywatne, dotyczące racjonalności wydatkowania kosztów, ekonomicznej efektywności działania na zasadzie „sektor publiczny i tak będzie zmuszony zapłacić”. Takie wypadki mają czasem miejsce już w przypadku wystawienia przez skarbowość państwa gwarancji czy poręczenia.

2. CELE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Generalnie PPP jest postrzegane jako remedium na rozwiązanie problemów niedoboru infrastruktury. Celem przedsięwzięć w ramach PPP może być:

⁴ Wytoczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego, Komisja Europejska styczeń 2003, s. 17.

⁵ S. Miecznikowski, M. Wołek, Wyzwania dla partnerstwa publiczno-prywatnego w regionalizacji transportu kolejowego, <http://ratusz.ids.pl>.

- przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnych,
- wprowadzenie do usług publicznych innowacyjności technicznej i technologicznej,
- zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na pozycję czynną,
- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług infrastrukturalnych.

Podstawą udanego wdrażania PPP są jasno zdefiniowane role stron, rozłożona odpowiedzialność finansowa za zobowiązania wynikające z realizacji projektu, a także ustalenie dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem, a przede wszystkim dopasowane regulacje prawne umożliwiające przeprowadzenie takich projektów.

Formuła PPP może zapewnić:

- możliwość wykorzystania wiedzy i umiejętności sektora prywatnego dla zwiększenia efektywności i jakości świadczonych usług publicznych,
- zmniejszenie wielkości środków publicznych zaangażowanych w finansowanie projektów,
- możliwości obniżenia kosztów inwestycyjnych,
- przyspieszenie terminów rozruchu obiektów,
- transfer nowoczesnej technologii,
- podział ryzyka inwestycyjnego,
- podniesienie efektywności eksploatacji,
- aktywizację sektora prywatnego,
- zróżnicowanie źródeł finansowania rozwoju publicznego,
- zwiększenie możliwości wprowadzenia konkurencji,
- zapewnienie dostaw usług w długim okresie czasu,
- budowa zaufania publicznego,
- zwiększenie przejrzystości powiązań i dokumentacji.

Przytoczone cechy o charakterze zalet stwarzają szanse zwiększenia wielkości inwestycji i poprawy ich efektywności. Należy jednak mieć na uwadze, że wykorzystanie formuły PPP jest związane z koniecznością poniesienia znacząco wyższych kosztów transakcyjnych, wprowadza ryzyko wystąpienia kosztów agencyjnych na skutek asymetrii informacji, jak również generalnie osłabia pozycję negocjacyjną władz publicznych.

3. ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Od wczesnych lat siedemdziesiątych notuje się coraz częstsze przypadki włączania sektora prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Do tej pory udział sektora prywatnego w tych inwestycjach sprowadzał się

do zadań wykonawczych, ewentualnie eksploatacyjnych, w ramach kontraktów menedżerskich zawartych z władzami publicznymi. Wśród kilku kluczowych powodów angażowania sektora prywatnego w inwestycje infrastrukturalne można podkreślić trzy: rosnące potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury wynikające ze wzrostu gospodarczego i ze zwiększającego się tempa zmian technologicznych, niezadowolenie dotychczasowych użytkowników z pełnienia funkcji inwestora i zarządcy mienia infrastrukturalnego przez państwo i jego agendy, a także zbyt małe zasoby i możliwości finansowe budżetu państwa na pokrywanie kosztów wysoce kapitałochłonnych projektów infrastrukturalnych.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zanotowano boom transakcji *project finance* związanych z prywatnymi projektami infrastrukturalnymi, stało się bowiem modne „urynkowienie” infrastruktury. Była to reakcja na ograniczenia możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych ze środków publicznych, ale także odzwierciedlenie fundamentalnych zmian zachodzących w gospodarce. Sektor prywatny uzyskał możliwości przejęcia infrastruktury na własność. Rozwój telefonów komórkowych oraz internetu stanowi dobitny przykład porównywalny do rozwoju kolei w XIX w. Także w sektorze energetycznym, dotychczas utrzymywanym w rękach państwa w formie monopolu i zarządzanego pionowo, nowe rozwiązania wprowadziły ideę konkurencji, bezpośrednich transakcji i transakcji zabezpieczających przed ryzykiem.

Prekursorem prywatyzacji infrastruktury gospodarczej jest Wielka Brytania. W trakcie rządów M. Thatcher wdrożono wówczas program prywatyzacji, w ramach którego formę własności zmieniło ponad 60 głównych podmiotów. Wraz z rozwojem prywatyzacji prowadzono politykę kontraktowania na zewnątrz lub urynkowania usług publicznych, szczególnie na szczeblu samorządów lokalnych. Wspólne przedsięwzięcia publiczno-prywatne zainicjowano w Wielkiej Brytanii w 1992 r. w ramach koncepcji PFI (*Private Finance Initiative*). Koncepcja ta, w odróżnieniu od prywatyzacji, przenosiła odpowiedzialność za projekt, finansowanie, budowę i utrzymanie z sektora publicznego na sektor prywatny, nadając jednocześnie rządowi tytuł nabywcy usług. Opracowano kilka modeli PFI w różnych dziedzinach, jednak wkrótce pojawiły się trudności w ich wdrażaniu, których władze publiczne nie przewidziały i nie podały sposobów ich przewycięzania. Po kilku latach funkcjonowania PFI nie jest już postrzegane przez rząd jako niekonwencjonalne finansowanie, ale staje się preferowaną metodą zarządzania nowymi aktywami i związanymi z nimi usługami.

Inne kraje europejskie, które prowadziły do niedawna bardziej zachowawczą politykę w zakresie roli sektora publicznego w rozwoju i finansowaniu infrastruktury, coraz aktywniej podejmują działania prywatyzacyjne. Najważniejsze zmiany dotyczą Niemiec, Francji i Włoch.

W Niemczech przeprowadzono promocję koncepcji włączania sektora prywatnego w projektowanie i budowę inwestycji infrastrukturalnych, zgodnie z którą kapitał prywatny finansuje koszty inwestycji, które w ciągu 3 lat po ich zakończeniu są refundowane przez państwo. Państwo lub władze lokalne emitują obligacje w celu pozyskania środków na spłatę kosztów. Bezpośrednia prywatyzacja podstawowych usług publicznych nie jest promowana. W trakcie budowy znajduje się kilka dróg finansowanych przez kapitał prywatny, a pod koniec budowy albo kilka lat po jej zakończeniu koszty inwestycji zostaną zwrócone prywatnym inwestorom. Odpowiedzialność za całość sieci transportowej ponosi rząd federalny, natomiast wszystkie pozostałe wydatki publiczne są pokrywane z budżetów poszczególnych krajów związkowych, które z kolei delegują je na szczebel władz lokalnych.

Francja pod względem zarządzania infrastrukturą jest dobrze zorganizowana, głównie dzięki traktowaniu planowania i rozwoju gospodarki jako jednego z głównych celów polityki państwa. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii i Niemiec, we Francji nie ma jednolitej polityki rządu dotyczącej udziału kapitału prywatnego, ale podobnie jak w innych krajach, prywatne zaangażowanie w infrastrukturę jest coraz większe. Doświadczenia z nieudanymi, głównie pod względem finansowym, dwoma dużymi projektami (Eurotunnel i Orlyval) ujawniły ograniczenia i zagrożenia związane z pełnym udziałem prywatnego kapitału.

We Włoszech w 1996 r. miało miejsce pierwsze znaczne zaangażowanie kapitału prywatnego w infrastrukturę w postaci finansowania kolejowej linii szybkiego ruchu TAV (Trena Alta Velocita). Kolej państwowa FS, przekształcona w spółkę akcyjną, wydała prywatnej firmie koncesję na 70 lat, obejmującą budowę, eksploatację i ulepszanie TAV⁶. Inne przykłady prywatyzacji infrastruktury dotyczą sieci gazowej.

W połowie lat osiemdziesiątych rola sektora prywatnego w infrastrukturze w Stanach Zjednoczonych została ograniczona do kontraktów wykonawczych i niewielu kontraktów menedżerskich na małe systemy wodno-kanalizacyjne, ponieważ przepisy podatkowe pozwalały firmom prywatnym na eksploatację urządzeń tylko na mocy krótkoterminowych umów. Na początku 1997 r. federalne przepisy podatkowe zostały zmienione i umożliwiły zawieranie długoterminowych kontraktów menedżerskich, które obecnie stały się najbardziej atrakcyjną opcją prywatyzacji infrastruktury państwowej. Poza tym systematyczne zmniejszanie dochodów z podatku wliczanego w cenę paliw, które są przeznaczane na finansowanie autostrad, spowodowało większe zainteresowanie udziałem kapitału prywatnego. W wielu stanach dokonano zmian w przepisach prawnych umożliwiających udział sektora prywatnego

⁶ *Infrastructure Yearbook 1997*, ed. J. Wade, Privatisation International Ltd., London 1997, s. 242.

w budowie i eksploatacji płatnych dróg na bazie BOT lub BTO. Jednak mimo tych wysiłków zaangażowanie sektora prywatnego ograniczyło się do realizacji tylko kilku projektów⁷.

Wymienione kraje należą do czołówki gospodarczej świata i reorientacja ich podejścia do prywatyzacji infrastruktury jest związana przede wszystkim z potrzebami w zakresie unowocześnienia i zapewnienia większej wydajności istniejących urządzeń. Największe zmiany obserwuje się w krajach znajdujących się na etapie transformacji ustrojowej oraz w krajach Azji, Afryki i Ameryki Południowej.

W krajach znajdujących się w okresie transformacji, czyli należących jeszcze 10 lat temu do grupy krajów socjalistycznych, tak jak w innych państwach, znajdujących się na porównywalnym etapie rozwoju, potrzeby w zakresie inwestycji infrastruktury gospodarczej są ogromne. Proces prywatyzacji infrastruktury w niektórych krajach jest bardziej zaawansowany, w innych pojawiają się pierwsze oznaki prywatyzacji. W odróżnieniu od krajów Ameryki Południowej i Azji część krajów postkomunistycznych podchodzi do prywatyzacji infrastruktury z rezerwą.

4. ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach rozwój PPP w Polsce nie przebiega dynamicznie, mimo dużego szumu informacyjnego na ten temat. Sprawne realizowanie projektów PPP wymaga pokonania wielu barier prawnych, administracyjnych oraz psychologicznych. Od dłuższego czasu trwają prace nad projektem ustawy o PPP. Prace te uległy spowolnieniu, a przyczyną opóźnień jest między innymi wzajemna nieufność przedstawicieli biznesu i władz publicznych. W samorządach generalnie występuje opór, a czasem wręcz niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą wystąpić po wielu latach, a na pewno po zmianie kolejnej kadencji władz lokalnych. Negatywne oceny wywołują naturalny opór przeciwko angażowaniu się w tego typu rozwiązania.

Innym problemem jest obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek. Kolejnym ważnym problemem jest konieczność przekonania społeczności lokalnej, że dla zapewnienia warunków dalszego rozwoju niezbędna jest realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które najczęściej będą wiązać się z wprowadzeniem odpłatności za świadczone usługi na poziomie rynkowym.

Ważnym powodem niezbyt dynamicznego rozwoju PPP jest brak dołowej strategii rozwoju infrastruktury gospodarczej, w tym udziału kapitału

⁷ *Ibidem*, s. 151–152.

prywatnego oraz niekonsekwentna polityka zarządzania infrastrukturą. Wprawdzie na poziomie eksploatacji istniejącym mieniem infrastrukturalnym obserwuje się coraz liczniejsze przypadki włączania sektora prywatnego w drodze kontraktów na świadczenie usług (np. usługi wywozu śmieci, usługi komunikacyjne), kontraktów menedżerskich (kontrakty na zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną), ale w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych włączanie sektora prywatnego opiera się na działaniach doraźnych z uwagi na brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury, niedopasowanie przepisów prawnych oraz długi proces legislacyjny. Jediną regulacją prawną dotyczącą udziału sektora prywatnego w inwestycjach infrastruktury gospodarczej jest ustawa o autostradach płatnych, która weszła w życie w 1994 r., jednak faktycznie do 1997 r. była przepisem martwym, czego przyczyną było niechętnie podejście ówczesnej koalicji rządowej do procesów prywatyzacji infrastruktury.

Najbardziej poważnym ograniczeniem rozwoju PPP w Polsce jest stan otoczenia prawnego oraz regulacje prawne. Obecnie obowiązujące regulacje wymagające prowadzenia koniecznych zmian, a dotyczące spraw związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym znajdują się w 34 różnych ustawach, nie wspominając o aktach wykonawczych. Przeprowadzenie tych zmian wiąże się z trudnym i skomplikowanym procesem. Najważniejsze ograniczenia dotyczą ustawy o finansach publicznych, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o podatku VAT oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

W pierwszej połowie 2003 r. powołano zespół międzyresortowy, któremu przydzielono zadania zidentyfikowania barier prawnych i organizacyjnych oraz upowszechnienia PPP. W tym samym czasie utworzono także, w ramach struktur Ministerstwa Infrastruktury, Wydział Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, którego zadaniem jest udział w tworzeniu ram formalno-prawnych dla rozwoju PPP w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach, analiza instrumentów finansowych i opracowywanie koncepcji finansowania projektów infrastrukturalnych w tym formuły PPP, przygotowywanie specyfikacji i zakresu prac dla konsultantów oraz koordynowanie współpracy na szczeblu Ministerstwa Infrastruktury z konsultantami⁸.

Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury optymalnym rozwiązaniem będzie przygotowanie jednej ustawy uwzględniającej wszystkie konieczne zmiany, a jednocześnie wprowadzającej jasne reguły gry⁹. W projekcie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przyjęto, że podstawowym dokumentem

⁸ Mimeo www.mi.gov.pl.

⁹ I. Herbst, *Samorządy boją się partnerstwa publiczno-prywatnego*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 273.

regulującym prawa i obowiązki stron będzie umowa cywilnoprawna o PPP zawarta między przedstawicielami sektora prywatnego i władz publicznych, a warunkiem koniecznym zawarcia umowy o PPP będzie pozytywna ocena efektywności ekonomicznej planowanego przedsięwzięcia. Ma być także powołana agencja rządowa ds. projektów PPP, której zadaniem będą funkcje kontrolne, standaryzujące i opiniujące oraz rejestr zobowiązań publicznych. Zadaniem agencji będzie rejestrowanie i opiniowanie projektów PPP oraz ocena, czy zastosowanie konwencji PPP zapewni sprawniejsze realizowanie projektu w porównaniu z klasycznymi metodami. Kolejnym zadaniem agencji będzie monitorowanie przebiegu projektów PPP.

Wydaje się, że wdrożenie specjalnej ustawy regulującej zasady PPP problemu nie rozwiąże z uwagi na wysoki poziom ryzyka, że w praktyce ze względu na rozbieżności interesów stron transakcji proces regulacyjny okaże się bardziej skomplikowany. Natomiast każdorazowe ustalanie ustaw o charakterze specjalnym może wywoływać poważne opóźnienia we wdrażaniu określonych projektów. Mimo utrudnień legislacyjnych w polskim parlamencie bardziej racjonalnym i przejrzystym rozwiązaniem byłoby sprawne wprowadzenie kompleksowych zmian w ustawach generalnych, tj. ustawie o finansach publicznych, ustawie o zamówieniach publicznych, ustawach podatkowych.

ZAKOŃCZENIE

Powodzenie przedsięwzięć PPP uzależnione jest od wielu podmiotów, takich jak rząd, organy ustawodawcze, organy administracji centralnej i terenowej, lokalne społeczności, przedsiębiorcy, inwestorzy, banki. Organy publiczne powinny wypracować strategię rozwoju PPP i dopasować uwarunkowania prawne umożliwiające efektywne zastosowanie PPP w praktyce.

Rozwój transakcji PPP uzależniony jest od stabilności systemu samorządowego, zadowalającej sytuacji finansowej samorządu lokalnego i partnerów prywatnych, swobodnego dostępu na rynek wykonawców i dostawców, równości ochrony prawnej stron zaangażowanych w proces oraz przejrzystości zawartych umów, a przede wszystkim od efektywności ekonomicznej realizowanych projektów.

Należy mieć na uwadze, że bez uświadomienia społeczeństwu konieczności poniesienia znacznych kosztów oraz wprowadzenia konkurencji opartej na mechanizmie rynkowym trudno będzie uzyskać udaną implementację PPP.

Krystyna Brzozowska

ADVANTAGES AND THREATS OF PPP DEVELOPMENT IN POLAND

The paper presents a public-private partnership definition, its features and aims. Next there is consistently described a PPP development in United Kingdom and some other countries, as well as the problems of PPP implementation in Poland.