

Krystyna Brzozowska

INNOWACYJNOŚĆ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLITYCE INWESTYCYJNEJ JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE

INNOVATIVE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN INVESTMENT POLICY OF LOCAL GOVERNEMENTS IN POLAND

Zakład Finansów, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
ul. Klemensa Janickiego 31, 71-270 Szczecin, e-mail: Krystyna.Brzozowska@zut.edu.pl

Summary. Public Private Partnerships (PPP) has got all the features of innovations, mainly because of permission to entry of private sector into spheres preserved only to public sector. In practice there are various forms of cooperation between these two sectors. The United Kingdom is a leader in PPP development. Recently a share of other European countries dynamically increased. In Poland development of PPP is quite poor, despite of a huge demand for infrastructure projects, and local governments are really careful to put projects with private sector involvement into public investment layout.

Słowa kluczowe: innowacje, partnerstwo publiczno-prywatne, rynek PPP, sektor publiczny.
Key words: innovations, PPP market, public-private partnership, public sector.

WSTĘP

Postęp technologiczny jest głównym animatorem zmian w podejściu władz publicznych do angażowania sektora prywatnego w sferę do niedawna zarezerwowaną wyłącznie dla sektora publicznego. Wzrost potrzeb w zakresie infrastruktury publicznej oraz bieżących wydatków publicznych na wykonanie nałożonych zadań publicznych wraz ze zmieniającym się podejściem do efektywności obiektów publicznych stały się inspiracją do rozwoju inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Wprawdzie w poprzednich epokach były rzadkie przypadki tego typu partnerstwa, szczególnie w okresach wzmożonych inwestycji publicznych, jednak częściej obecnie występuje ono, zarówno pod względem zakresu geograficznego, jak i zaangażowania kapitałowego.

Rozpatrując PPP od strony powiązań kapitałowych, odpowiedzialności sektorów prywatnego i publicznego, można bez większego trudu określić cechy innowacyjności takich rozwiązań. Innowacyjność wymaga nie tylko zmiany przepisów prawnych, ale także zmiany podejścia sektora publicznego i społeczeństwa do inwestycji publicznych. Celem artykułu jest zbadanie stopnia rozwoju projektów PPP w Polsce na tle dynamicznych zmian w krajach europejskich.

INNOWACYJNOŚĆ W SEKTORZE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Innowacyjność przejawia się w różnych formach i dotyczy także tych obszarów, w których charakterystyczne było konserwatywne podejście do produkcji i świadczenia usług lub

roli państwa w określonej działalności. Przez pojęcie innowacyjność należy rozumieć wiele działań, których ostatecznym celem jest wprowadzenie zmian w organizacji, na rynku, w technologii, zwyczajach itp. Główny Urząd Statystyczny przyjął, że działalność innowacyjna ma charakter naukowy (badawczy), techniczny, organizacyjny, finansowy i handlowy (komercyjny), a jego celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub znacznie ulepszonych produktów i procesów, przy czym produkty te i procesy są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego (Działalność innowacyjna... 2007). W Ustawie z dnia 30 maja 2008 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej za działalność innowacyjną uznano taką która polega na opracowaniu nowej technologii (w postaci prawa własności przemysłowej lub usługi badawczo-rozwojowej, która umożliwia wytwarzanie nowych lub znacznie ulepszonych towarów, procesów lub usług) i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacznie ulepszonych towarów, procesów lub usług. Za inwestycję technologiczną uznano natomiast taką, która polega na zakupie nowej technologii albo opracowaniu własnej nowej technologii, ich wdrożeniu oraz uruchomieniu na ich podstawie produkcji nowych lub znacznie ulepszonych towarów, procesów i usług (Ustawa... 2008).

Biorąc pod uwagę przyjęte wyróżniki innowacyjności, należy stwierdzić, że w sferze usług publicznych wszelkie znamiona innowacyjności ma partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), głównie z powodu zgody na wejście sektora prywatnego w obszary dotychczas zarezerwowane dla sektora finansów publicznych. Wejście to nie jest nieograniczone, ponieważ należy bezwzględnie spełnić wiele kryteriów stawianych przez władze publiczne dla zagwarantowania publicznej użyteczności usług świadczonych przez sektor prywatny. W projektach PPP sektor publiczny nadal jest odpowiedzialny za dostarczanie usług na satysfakcjonującym poziomie lokalną społeczność i z tej odpowiedzialności nie może zostać zwolniony.

Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do relacji między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego. Komisja Europejska UE sprecyzowała PPP jako „partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny [...] obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań” (Wytyczne... 2003). Partnerstwa, w rozumieniu PPP, nie tworzy współpraca podmiotów publicznych z prywatnymi poza sferą użyteczności publicznej ani umowy prywatyzacji (PPP nie prowadzi do ostatecznego przejęcia własności majątku publicznego), umowy zlecenia czy umowy o dzieło (umowy krótkoterminowe).

W opinii Parlamentu Europejskiego, PPP jest pojęciem „parasolowym”, obejmującym szeroki zakres porozumień między instytucjami publicznymi i sektorem prywatnym, których celem jest eksploatacja publicznej infrastruktury lub dostarczanie publicznych usług (Renda i Schrefler 2006). Europejska Komisja Gospodarcza ONZ przyjęła, że istotą współpracy w ramach PPP jest dostarczanie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie, z jednoczesnym zachowaniem przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie zapewniającym rozwój gospodarczy i podnoszenie jakości życia. Innymi słowy, oba zaangażowane sektory zajmują się tym, z czym radzą sobie najle-

piej, dzięki czemu wszystkie zadania mogą być wykonywane w sposób efektywniejszy niż dotychczas.

W węższym zakresie przez PPP rozumie się „przedsięwzięcia o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających” (Moszoro 2005). W ujęciu prawnym istotą PPP jest powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych z zachowaniem przez sektor publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za ich wykonanie. Wyróżnikami PPP są (A Practical Guide... 2008):

- relatywnie długi okres (nawet do 30 lat) współpracy między partnerem publicznym i partnerem prywatnym;
- transfer ryzyka do sektora prywatnego, co nie oznacza, że partner prywatny ponosi całe ryzyko lub ma w nim większościowy udział; dokładny podział ryzyka jest zdeterminowany określonym przypadkiem, zgodnie z możliwościami stron do szacowania, kontroli i radzenia sobie z ryzykiem;
- różnorodność form kontraktów, będących podstawą współpracy między sektorem publicznym i prywatnym (Guidebook on Promoting... 2007);
- finansowanie projektu, częściowo przez sektor prywatny, aczkolwiek środki publiczne
- w niektórych wypadkach duże – mogą być uzupełniane funduszami prywatnymi;
- skoncentrowanie roli partnera publicznego na zdefiniowaniu celów do osiągnięcia w aspekcie interesu publicznego, jakości świadczonych usług i polityki cenowej oraz ponoszeniu odpowiedzialności za monitorowanie zgodności realizacji kontraktu z tymi celami.

Modelowo PPP można ująć w postaci umowy lub oddzielnego podmiotu, na mocy której lub w którym sektory prywatny i publiczny ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie społeczeństwu usług o wysokiej jakości. Strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne i ma istotny wpływ na możliwości oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzielaniu koncesji, zezwoleń i regulacji, a także dysponuje mieniem o znaczeniu strategicznym dla lokalnego rozwoju. Sektor prywatny dysponuje natomiast większą wiedzą, technologią, środkami finansowymi i wyższą efektywnością działania.

STYMULATORY ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Ważnym czynnikiem wspierającym PPP w krajach Unii Europejskiej są naciski budżetowe, wywoływane zapisami Traktatu z Maastricht, które niejako nakazują finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez budżet, mimo niedoborów wolnych środków na finansowanie coraz większego zapotrzebowania na kapitałochłonne inwestycje publiczne. Według Traktatu z Maastricht z 1996 roku, Komisja Europejska nadzoruje budżety krajów członkowskich w celu wykrycia błędów w zarządzaniu długiem publicznym na podstawie następujących kryteriów (Hall 2008):

- kryterium stosunku między planowanym i rzeczywistym deficytem finansów publicznych a PKB, który nie może przekroczyć wartości bazowej na poziomie 3%;
- kryterium stosunku między długiem publicznym i PKB, który nie może być wyższy niż 60% PKB.

Wykorzystanie formuły PPP pozwala na realizację inwestycji infrastrukturalnych, ważnych w aspekcie oczekiwań społecznych, przez „wyprowadzenie” wydatków inwestycyjnych poza budżet państwa i tym samym ograniczenie rozmiarów długu publicznego bez narażania się na ryzyko przekroczenia proporcji ustalonych w Traktacie z Maastricht. Narzucone kryteria przyczyniły się w wielu krajach europejskich (na przykład w Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech) do dynamicznego rozwoju PPP.

Innym, ważnym czynnikiem stymulującym rozwój PPP jest ocena efektywności zarządzania mieniem publicznym przez jednostki sektora publicznego. Z doświadczeń większości krajów wynika, że sektor publiczny nie pełni należycie swoich funkcji w zakresie zarządzania i rozwoju infrastruktury na skutek m.in. nieodpowiedniej polityki, planowania i zarządzania infrastrukturą, słabego politycznego przewodnictwa motywowanego bardziej lokalnymi niż narodowymi interesami, braku utrzymania i konserwowania obiektów infrastrukturalnych na właściwym poziomie, niskiej wydajności i marnotrawstwa zasobów, zbyt słabego potencjału samorządów lokalnych do finansowania i wdrażania dużych projektów (Infrastructure... 1994). Skutki te, powiązane ze sobą wzajemnie, wywołują duże, nieuzasadnione koszty, potęgują trudności z uzyskaniem pokrycia finansowego innych inwestycji oraz świadczeniem nowocześniejszych usług, odzwierciedlających aktualne potrzeby społeczne i zasady ochrony środowiska. Rosnące niezadowolenie społeczne z pełnienia funkcji inwestora i operatora przez sektor publiczny oraz niedobory fiskalne w sytuacji ogromnych potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury powodują wzrost zainteresowania wdrażaniem PPP. Wraz z rozwojem PPP rośnie liczba dowodów wskazujących na realne korzyści, takie jak obniżenie kosztów inwestycji. Z przeprowadzonych przeglądów przez władze brytyjskie wynika, że koszty inwestycyjne zakończonych projektów PPP były średnio o 17% niższe, głównie dzięki nieprzekroczeniu planowanych kosztów budowy (UK National 2003) i harmonogramu prac – 80% projektów PPP było zgodnych z harmonogramem prac, a tylko 20% porównywalnych projektów realizowanych przez sektor publiczny (HM Treasury... 2003). Głównym źródłem oszczędności było przeniesienie ryzyka przekroczenia kosztów i zwłoki w budowie na sektor prywatny.

Partnerstwo publiczno-prywatne może zapewnić także korzyści natury finansowej. Projekty takie pozwalają władzom publicznym na rozdzielenie kosztów projektu i płacenie wyłącznie za usługi. Ta elastyczność i wymienione oszczędności zwykle przewyższają koszty finansowania przez sektor prywatny. Partnerstwo przynosi także oczywiste korzyści z doświadczeń sektora prywatnego w projektowaniu, budowie i dostarczaniu usług oraz zarządzaniu. Są one najczęściej kompleksowe i specjalistyczne, leżące poza zakresem doświadczeń sektora publicznego.

W zmianie podejścia do możliwości włączania sektora prywatnego w ramach PPP duże znaczenie ma postęp techniczny. Nowe technologie automatycznie wprowadziły konkurencję do wielu gałęzi infrastruktury (np. telefonia komórkowa wprowadziła na rynek telekomunikacyjny innych operatorów działających w otoczeniu konkurencyjnym, co przerwało monopol sektora publicznego). Zmiany technologiczne umożliwiły także pobieranie dochodów za korzystanie z obiektów infrastruktury przez użytkowników oraz uniemożliwiły gapowiczom korzystanie z tych obiektów. Wzorcowym przykładem są płatne autostrady i sposób pobierania

opłat za przejeżdżające pojazdy. Można nawet stwierdzić, że PPP jest kuszącą możliwością, ale faktycznie wymaga bardzo ostrożnego, wszechstronnie przemyślanego podejścia.

W krajach legitymujących się bogatym doświadczeniem w stosowaniu PPP najważniejszym powodem zainteresowania się władz publicznych tym partnerstwem jest ocena wartości przedsięwzięcia w kontekście wartości dodanej (*value for money*), rozumianej jako „optymalna kombinacja kosztów ogółem i jakości dla spełnienia oczekiwań użytkowników” (A Practical Guide... 2008).

MIEJSCE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLITYCE INWESTYCYJNEJ SEKTORA PUBLICZNEGO

W systemie własności publicznej (w kontraktach na wykonawstwo, podwykonawstwo, dozór techniczny, świadczenie usług, zarządzanie) stosunki między sektorem publicznym i prywatnym układają się na płaszczyźnie dostawca–klient, gdzie dostawcą jest podmiot publiczny, a klientem – podmiot prywatny. Sektor publiczny z reguły reprezentuje interesy wszystkich użytkowników i konsumentów. W wypadku włączenia sektora prywatnego (leasing, koncesje) relacje te ulegają znacznym zmianom w kierunku nadzorca–dostawca–klient. Rola sektora publicznego jest ograniczona do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem warunków zawartych w kontrakcie PPP. Główne różnice między podejściem do inwestycji w ujęciu konwencjonalnym i PPP zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Różnice między tradycyjnym (publicznym) sposobem realizacji inwestycji a PPP

Cechy	System tradycyjny	PPP
Przedmiot umowy	budowa	budowa oraz dostarczenie usług
Zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usług	strona publiczna	strona publiczna
Struktura aktywów	strona publiczna	strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia	strona publiczna	strona prywatna
Zarządzanie projektem	strona publiczna	strona prywatna
Zapewnienie źródeł finansowania budowy	strona publiczna	strona prywatna
Zapewnienie źródeł finansowania kosztów eksploatacji	strona publiczna	strona prywatna (wynagrodzenie dla partnera prywatnego jest kosztem strony publicznej)
Alokacja ryzyka	sektor publiczny	dzielone między stroną publiczną i prywatną

Źródło: opracowanie na podstawie: Herbst (2009).

Zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje i świadczenie usług infrastruktury gospodarczej ma różne formy – od zarządzania do wielu form franchisingu, czyli koncesji wydawanych przez władze publiczne sektorowi prywatnemu na świadczenie usług infrastrukturalnych (Brzozowska 2006), w których władze publiczne „odsprzedają” sektorowi prywatnemu prawo do korzystania ze zwyczajów, z technologii świadczenia usług itp., czyli

z doświadczenia sektora publicznego. Wśród form PPP można rozróżnić typy przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Typy projektów partnerstwa publiczno-prywatnego i ich formy

Typy	Formy
1. Odmiany projektuj–buduj–finansuj–eksploatuj, w których sektor prywatny ponosi odpowiedzialność za zaprojektowanie, prowadzi na własny rachunek budowę, eksploatuje i zarządza aktywami bez zobowiązania do przeniesienia własności na sektor publiczny	buduj–posiadaj–eksploatuj (BOO) buduj–rozwijaj–eksploatuj (BDO) projektuj–buduj–zarządzaj–finansuj (DCMF)
2. Sektor prywatny nabywa lub bierze w leasing istniejące aktywa od władz publicznych, odnawia, modernizuje i / lub rozwija, a następnie eksploatuje. Sektor prywatny nie jest zobowiązany do przeniesienia własności na sektor publiczny	kupuj–buduj–eksploatuj (BBO) weź w leasing–rozwijaj–eksploatuj (LDO) modernizuj (WAA)
3. Sektor prywatny projektuje, buduje i eksploatuje, a następnie w określonym w umowie czasie przenosi (transferuje) aktywa do sektora publicznego. Po przeniesieniu własności sektor prywatny może wydzierżawić lub wziąć w leasing aktywa od sektora publicznego	buduj–eksploatuj–przenieś (BOT) buduj–posiadaj–eksploatuj–przenieś (BOOT) buduj–wydzierżaw–eksploatuj–przenieś (BROT) buduj–leasinguj–eksploatuj–przenieś (BLOT) buduj–przenieś–eksploatuj (BTO)

Źródło: Allard i Trabant (2008).

Podstawą udanej implementacji w sektorze prywatnym projektów publicznych jest stała i spójna polityka krajowa dotycząca rozwoju PPP, silne, instytucjonalne wsparcie inicjatyw partnerstwa, wprowadzenie jasnych i przejrzystych reguł prawnych, podział ryzyka inwestycyjnego między zaangażowanych partnerów publicznych i prywatnych oraz wzajemne wspieranie podejmowanych wysiłków. Należy jednak mieć na uwadze, że wykorzystanie formuły PPP zwykle wiąże się z koniecznością poniesienia znacznie wyższych kosztów transakcyjnych, ryzykiem wystąpienia kosztów agencyjnych na skutek asymetrii informacji i na ogół osłabia pozycję negocjacyjną władz publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne ma bardziej skomplikowaną strukturę pod względem organizacyjnym, prawnym, finansowym i społecznym. Powodzenie projektu wymaga przestrzegania określonych warunków, które mają charakter ogólny, dopasowany do większości projektów PPP, lub indywidualny, wynikający ze szczególnych cech danego projektu i jego otoczenia. Pomyślne zakończenie każdego projektu PPP wymaga „współgrania” wszystkich czynników. Nie wystarczy uchwalenie przepisów prawa umożliwiających stosowanie formuły PPP, jeśli struktury instytucjonalne nie będą odpowiednio przygotowane, zabraknie zainteresowania inwestorów prywatnych i władz publicznych, a opinia publiczna będzie przeciwna takim inicjatywom. Nie bez znaczenia jest, co jest podkreśla Komisja Europejska ONZ, by inwestycje PPP były zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego, a zwłaszcza z zasadą, że we wszelkich decyzjach człowiek jest najważniejszy – *putting people first* (Guidebook on Promoting... 2008). Innymi słowy, implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna przynieść korzyści trzem stronom: społeczeństwu jako ostatecznemu użytkownikowi infrastruktury, władzom publicz-

nym odpowiedzialnym za dostarczanie usług publicznych oraz partnerom prywatnym zainteresowanym zwrotem swojego kapitału.

Efektywne zastosowanie PPP jako sposobu rozwiązania problemów niedoboru infrastruktury i usług infrastrukturalnych w czasach szybkiego postępu technicznego i technologicznego oraz niedoboru środków budżetowych na finansowanie nowych lub modernizowania istniejących obiektów infrastruktury, wymaga:

a) przekonania lokalnych społeczności do zasadności włączenia partnerów prywatnych w sferę usług publicznych dla stworzenia klimatu sprzyjającego innowacyjnym rozwiązaniom w zarządzaniu publicznym;

b) przekonania podmiotów publicznych, że usługi świadczone przez podmioty prywatne zwiększą zadowolenie społeczeństwa z ich ilości i jakości;

c) zapewnienia relacji partnerskich między podmiotami publicznymi i prywatnymi zaangażowanymi we wspólne przedsięwzięcie;

d) zapewnienia mechanizmu rynkowego w warunkach konkurencyjnych, aby przekonać partnerów prywatnych, że ich zaangażowanie przyniesie satysfakcjonujący zwrot z wyłożonego kapitału;

e) zapewnienia odpowiednich i stosunkowo stałych regulacji prawnych, dających równe warunki zaangażowanym partnerom.

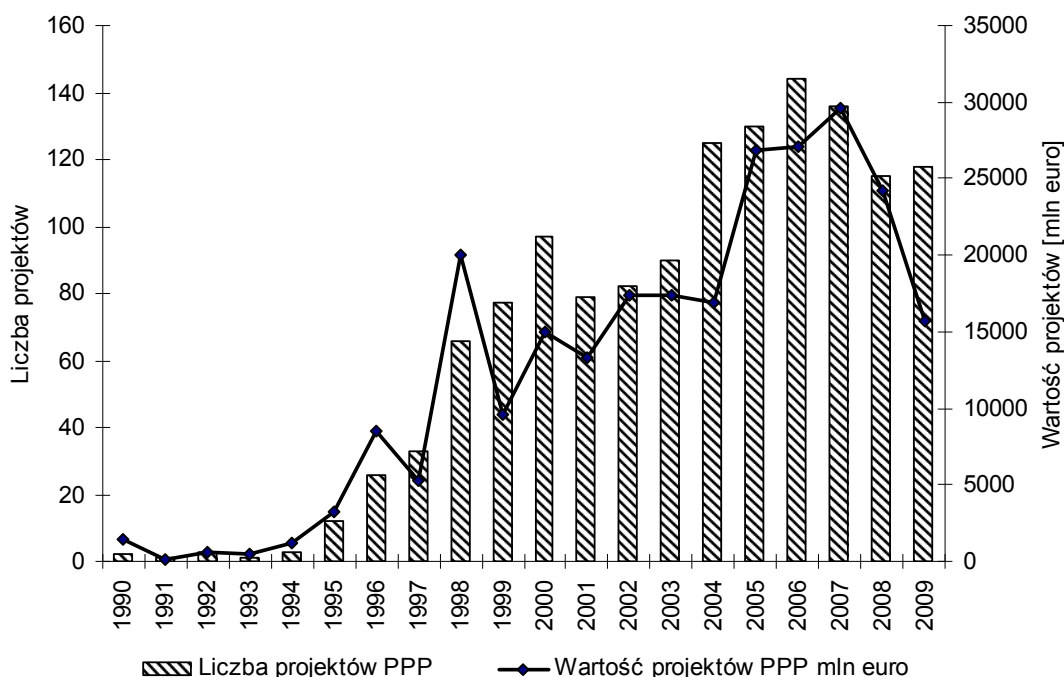
Wdrażanie PPP nie jest łatwym zadaniem. Oprócz udanych przypadków zaangażowania sektora prywatnego w tę sferę są liczne przypadki, gdy PPP nie sprawdziło się lub nie przyniosło satysfakcjonujących rezultatów zainteresowanym stronom.

ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W EUROPIE

Od wczesnych lat 70. ubiegłego wieku coraz częściej notowano przypadki włączania sektora prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Wśród kilku głównych powodów angażowania sektora prywatnego w inwestycje infrastrukturalne można wymienić trzy: rosnące zapotrzebowanie na infrastrukturę, wynikające ze wzrostu gospodarczego i zwiększającego się tempa zmian technologicznych, niezadowolenie dotychczasowych użytkowników z pełnienia funkcji inwestora oraz zarządcy mienia infrastrukturalnego przez państwo i jego agendy, a także zbyt małe zasoby finansowe budżetu państwa na pokrycie kosztów kapitałochłonnych projektów infrastrukturalnych. W latach 80. i 90. XX wieku zanotowano *boom* transakcji *project finance* związanych z prywatnymi projektami infrastrukturalnymi, stało się bowiem modne „urynkowienie” infrastruktury.

Rozwój PPP w Europie jest zróżnicowany. Część krajów europejskich robi pierwsze kroki w rozpowszechnianiu PPP, a część ma już spore doświadczenie we współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym na niwie inwestycji publicznych. Niekwestionowanym liderem w rozwoju PPP jest Wielka Brytania, gdzie wspólne przedsięwzięcia publiczno-prywatne zainicjowano w 1992 roku w ramach koncepcji PFI (*Private Finance Initiative*). Po kilku latach funkcjonowania PFI stało się preferowaną metodą zarządzania nowymi aktywami i związanymi z nimi usługami. Inne kraje europejskie, które do niedawna prowadziły bardziej zachowawczą politykę wobec sektora publicznego dotyczącą rozwoju i finansowania infrastruktury, coraz aktywniej podejmują działania partnerskie. Niektóre kraje dla umożliwienia rozwoju PPP ustanowiły odrębne prawo, pozwalające na wdrażanie PPP, albo ko-

rzystają z już istniejących przepisów prawa, lub opierają się na istniejącym prawie krajowym z delegacją do przepisów unijnych. W wielu wypadkach decyzję o stanowieniu oddzielnego prawa regulującego procesy i procedury PPP podejmowały kraje, które mają mniejsze doświadczenie w implementowaniu sektora prywatnego w sferę działania sektora publicznego, a jednocześnie stosunkowo mocno odczuwały skutki luki infrastrukturalnej w stosunku do innych, bardziej rozwiniętych państw. Dotyczy to takich krajów, jak Irlandia, Portugalia, Hiszpania, Włochy. Dla wysokorozwiniętych krajów (Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii) głównym impulsem do zwiększenia zainteresowania wdrażaniem PPP były ograniczenia Traktatu z Maastricht oraz niemożność dalszego powiększenia deficytu i długu publicznego. Wydaje się, że w ostatnich latach najważniejszym bodźcem do coraz szerszego stosowania PPP, niełatwego do prowadzenia, zabezpieczenia i nadzorowania, stała się dostępność funduszy unijnych pod warunkiem zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie i prowadzenie inwestycji o charakterze publicznym. Skalę rozwoju projektów PPP w Europie przedstawiono na rysunku 1.

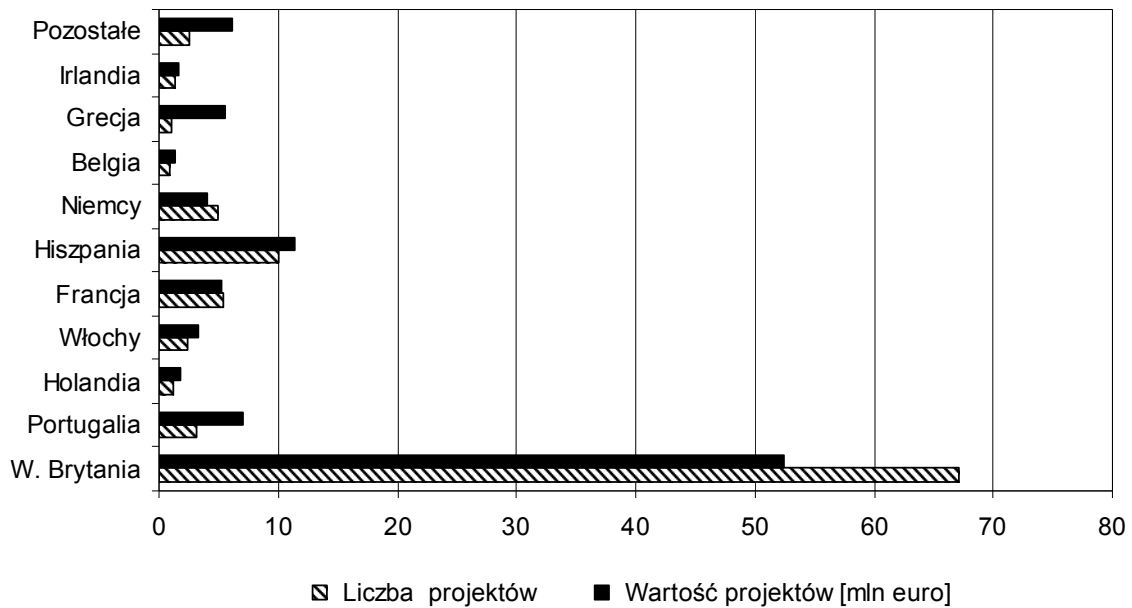


Rys. 1. Rozwój projektów PPP w Europie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kappeler i Nemoz (2010).

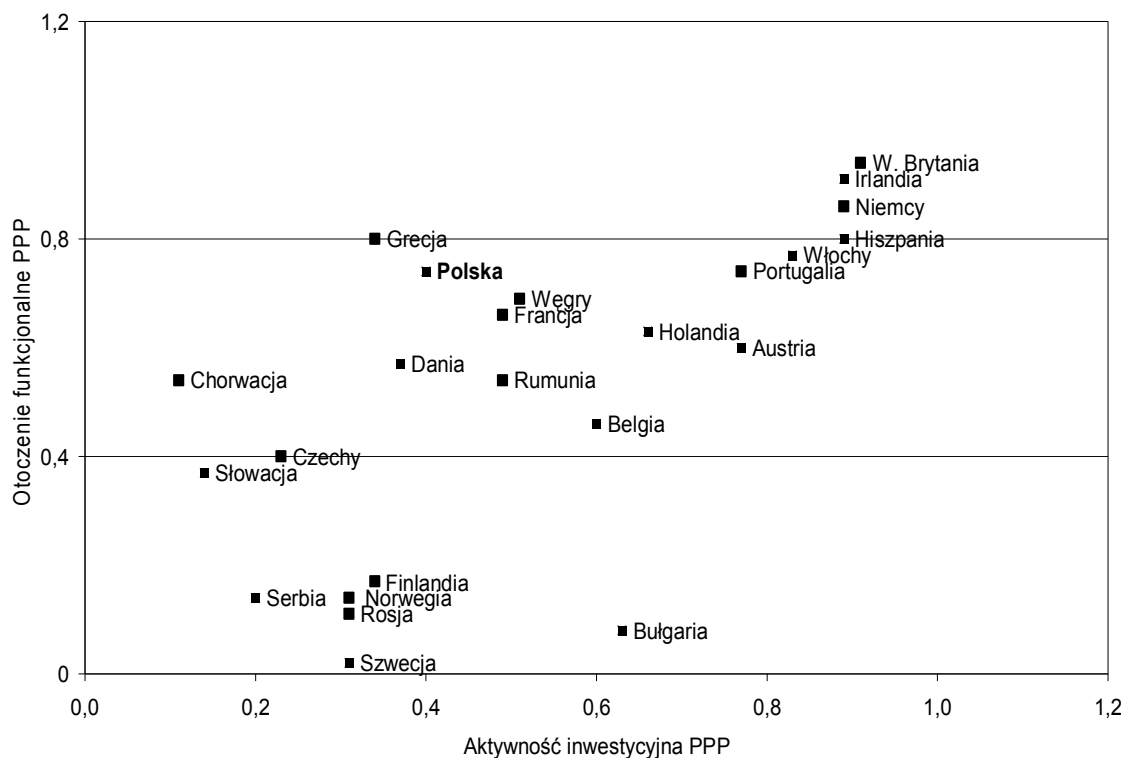
W pierwszych latach – do 1995 roku – projekty PPP rozwijały się wolno i wyłącznie w Wielkiej Brytanii, natomiast w kolejnych latach nastąpił gwałtowny przyrost wartości i liczby realizowanych projektów. Już w roku 1999 uzyskano dwukrotny przyrost w stosunku do 1998 roku. W następnych latach również odnotowano przyrost inwestycji PPP, ale z dużo mniejszą dynamiką.

W przekroju krajów nadal pozycję lidera utrzymuje Wielka Brytania, gdzie zrealizowano ponad 2/3 projektów PPP w całej Europie (por. rys. 2). Inne kraje miały dużo mniejsze udziały, oprócz Hiszpanii z 12-procentowym udziałem, na poziomie poniżej 10%. Najmniejszym zaangażowaniem sektora prywatnego w ramach PPP charakteryzują się nowe kraje członkowskie UE, a głównie kraje Europy Środkowo-Wschodniej.



Rys. 2. Struktura projektów PPP realizowanych w Europie w latach 1990–2009 (wartości skumulowane) z podziałem na państwa
 Źródło: opracowanie własne na podstawie Kappeler i Nemoz (2010).

Miejsce poszczególnych krajów pod względem aktywności inwestycyjnej i przygotowania instytucjonalnego do realizacji projektów PPP, w podziale na 3 grupy, przedstawiono na rysunku 3.



Rys. 3. Poziom rozwoju europejskiego rynku PPP w zakresie infrastruktury gospodarczej
 Źródło: Brzozowska (2010).

Do pierwszej grupy krajów należą: Austria, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Grecja, Holandia, Norwegia, Polska, Słowacja, Szwecja, a do drugiej – Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Irlandia, Francja. W takich krajach, jak Szwecja, Norwegia, Dania, Holandia, występuje silna opozycja wobec włączania sektora prywatnego i nastawienie wyłącznie na takie projekty, których realizacja zapewni wartość dodaną na poziomie wyższym niż w przypadku ich realizacji przez sam sektor publiczny.

Najważniejsze zmiany zaszły w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii, gdzie PPP rozwija się dynamicznie w ostatnich latach. W nowych krajach członkowskich UE, 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, a w innych pojawiają się pierwsze oznaki prywatyzacji. Wśród nich największym zaangażowaniem we wdrażanie PPP odznacza się Polska, następnie, mimo niefortunnego startu przed laty, Czechy i Węgry.

ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE

Pierwsze przykłady stosowania PPP w Polsce odnotowano pod koniec lat 90. XX wieku. Mimo że rynek PPP w Polsce w stosunku do innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej jest na relatywnie wysokim poziomie rozwoju, to nadal realizacja projektów PPP jest związana z koniecznością pokonywania wielu barier. Do głównych przyczyn braku zaangażowania sektora prywatnego w realizację projektów infrastrukturalnych należy zaliczyć wzajemną nieufność przedstawicieli świata gospodarczego i władz publicznych, niekorzystne, niedopasowane przepisy prawne oraz brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury w kraju, w tym udziału kapitału prywatnego.

Przedstawiciele władz publicznych na wszystkich szczeblach, z uwagi na małą przejrzystość styku publiczno-prywatnego, obawiają się angażowania w projekty PPP. W samorządach zauważa się 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 wobec angażowania się w tego typu rozwiązania. Innym problemem jest obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek z powodu braku uregulowań prawnych w ustawie o finansach publicznych. Kolejnym, ważnym problemem jest konieczność przekonania społeczności lokalnej, że dla zapewnienia warunków dalszego rozwoju niezbędna jest realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które najczęściej będą się wiązać z koniecznością zmniejszenia zatrudnienia w wybudowanych obiektach oraz wprowadzenia odpłatności za świadczone usługi na poziomie rynkowym.

Ważnym powodem niezbyt dynamicznego rozwoju PPP jest brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury gospodarczej, w tym udziału kapitału prywatnego oraz niekonsekwentna polityka zarządzania infrastrukturą. Mimo że na istniejącym poziomie eksploatacji infrastrukturalnego obserwuje się coraz liczniejsze przypadki włączania sektora prywatnego w drodze kontraktów na świadczenie usług (np. usługi wywozu śmieci, usługi komunikacyjne) i kontraktów menedżerskich (kontrakty na zarządzanie siecią wodociągowo-

-kanalizacyjną), to włączanie sektora prywatnego do inwestycji infrastrukturalnych opiera się na działaniach doraźnych z uwagi na brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury, niedopasowanie przepisów prawnych oraz długi proces legislacyjny. Dotychczasowe działania w zakresie rozwoju infrastruktury są doraźne, wyraźnie podatne na zmiany polityczne, a koncepcje zmieniały się wraz ze zmianami ekip rządzących. Należy jednak podkreślić, że w Polsce jest presja na przedsięwzięcia PPP z uwagi na duże potrzeby inwestycyjne na poziomie samorządów terytorialnych, takie jak (Identyfikacja... 2009):

- nadrobienie luki infrastrukturalnej w sektorze transportu (projekty drogowe i kolejowe),
- przygotowanie infrastruktury sportowej i towarzyszącej na Euro 2012,
- dopasowanie infrastruktury w różnych sektorach do wymogów UE oraz międzynarodowych standardów (wodociągi i kanalizacja, służba zdrowia, więziennictwo itp.),
- przywrócenie stanu infrastruktury komunalnej do standardów (remonty i budowa ulic, mostów, sieci tramwajowej itp.),
- poprawa jakości życia mieszkańców miast (parkingi, nowe obiekty użyteczności publicznej, dworce kolejowe),
- projekty prestiżowe (parki wodne, stadiony, hale widowiskowo-sportowe),
- centra kongresowe itp.

Obiekty infrastrukturalne o znaczeniu ogólnokrajowym i międzynarodowym dotychczas niesprywatyzowane są w ręku władz centralnych, co wcale nie oznacza, że władze lokalne nie mają żadnego wpływu na politykę w tym zakresie, zwłaszcza na etapie inicjowania lokalizacji inwestycji i ich późniejszego współfinansowania (Gorzelałak i Jałowiecki 1999). Strategiczna z punktu widzenia położenia geograficznego sieć dróg i autostrad wymaga ogromnych nakładów na rozwój i odtworzenie. Mimo kolejnych planów związanych z modernizacją sieci dróg kołowych oraz programem budowy autostrad na zasadach *project finance*, sytuacja nie uległa zasadniczym zmianom, a ostatnio rząd wycofał się z programu budowy prywatnych autostrad na rzecz publicznych projektów, które mają być finansowane środkami budżetowymi i pozyskanymi środkami obcymi (kredytami), o które będzie ubiegać się rząd¹.

Bez większego błędu można przyjąć, że zaangażowanie kapitału prywatnego w Polsce w postaci wkładów kapitałowych w zasadzie dotyczy tylko jednego projektu, którym jest budowa autostrady A2 na odcinku Konin–Nowy Tomyśl. Przy jej budowie spółka inwestycyjna Autostrada Wielkopolska SA (AW SA), utworzona przez sponsorów krajowych i zagranicznych, zaciągnęła kredyty inwestycyjne w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz w dwóch zagranicznych bankach. Projekt A2 jest prekursorem wdrażania PPP na polskim rynku. Jego realizacja nadal budzi emocje. Głównym utrudnieniem w jego rozpoczęciu, a potem wykonywaniu było i jest niedopasowanie przepisów prawnych, a także, jak się wydaje, niezrozumienie idei tego typu projektów przez decydentów i polityków. Projekt nadal odznacza się bardzo dużą podatnością na zmiany polityczne i niezadowolenie społeczne. Udział środków prywatnych na poziomie 20–10% w całości struktury finansowania może jedynie wskazywać na „szczupłość” funduszy ogółem przeznaczanych na finansowanie inwestycji drogowych.

¹ Zgodnie z ustawą o autostradach płatnych, Autostrada Wielkopolska SA uzyskała środki finansowe na odcinek A2, budowany od połowy 2002 r. jako BOT.

W raporcie opracowanym na początku 2010 roku na potrzeby Europejskiego Banku Inwestycyjnego przedstawiono potencjalne projekty PPP do realizacji w Polsce, które zebrano w tabeli 3.

Tabela 3. Zestawienie projektów PPP realizowanych lub zgłoszonych do realizacji w Polsce

Nazwa	Szacowana wartość [mln euro]	Objaśnienie
Z zamknięciem finansowym		
Autostrada A2, odcinek Nowy Tomyśl –Świecko	1 642	
Autostrada A1, odcinek Nowe Marzy–Toruń	500	Ma być ukończony do końca 2011 roku
Autostrada A4, odcinek Katowice–Kraków	bd	Autostrada z pełną odpłatnością
Lotnisko w Warszawie	bd	Nowy terminal na 6,5 mln pasażerów oraz powiększenie istniejącego do 4 mln pasażerów, budowa stacji metra i trzech parkingów na 7 tys. aut
W trakcie finansowania		
Odcinek autostrady A1, odcinek Stryków –Pyrzowice	900	180 km projekt DBFO
Autostrada A4, odcinek Wrocław–Katowice	bd	Koncesja na eksploatację
Na etapie przetargu		
Stadion sportowy na Łazienkowskiej w Warszawie	100	
Odcinek Autostrady A2 Nowy Tomyśl –Świecko	840	Odcinek o długości ponad 100 km z blisko 80 mostami i przejściami; ma być gotowy do końca 2011 roku
Odcinek autostrady A1 Stryków–Pyrzowice	30	Większość prac na 180 km odcinku ma być zakończona do czerwca 2012 roku
Przed uzyskaniem akceptacji		
Szpital we Wrocławiu	60	Nowy szpital na 500 łóżek; studium wykonalności z 2002 roku
Połączenie kolejowe Warszawa–Łódź	310	Nowe połączenie z dofinansowaniem ze środków unijnych
Linia kolejowa dużych szybkości Warszawa–Wrocław	8000	Budowa ma rozpocząć się w 2014 roku i zakończyć się do 2019 roku
Dworzec kolejowy w Sopocie	47,5	
Linia kolejowa dużych szybkości (linia Y) Wrocław–Poznań–Łódź–Warszawa)	6	Formuła PPP niepotwierdzona
Połączenie tramwajowe Warszawa –Piaseczno i Warszawa–Wilanów	bd	Brak szczegółowych informacji
System bezzałogowej kolei miejskiej w Warszawie	bd	Budowa 35,4 km odcinka w Warszawie wraz z modernizacją, wymianą taboru i eksploatacją
Kolej śródmiejska w Trójmieście	bd	Budowa 52-kilometrowego odcinka wraz z modernizacją, wymianą taboru i eksploatacją
Budowa sześciu podziemnych parkingów oraz wielopoziomowego parkingu w Warszawie	bd	
Budowa ul. Nowej Wałowej w Gdańsku	bd	
Systemy gospodarki odpadami w Trójmieście, Warszawie i Łodzi	125+ 180 + 157	
Spalarnia odpadów w Szczecinie	167	30-letnia koncesja BOT ze współfinansowaniem UE

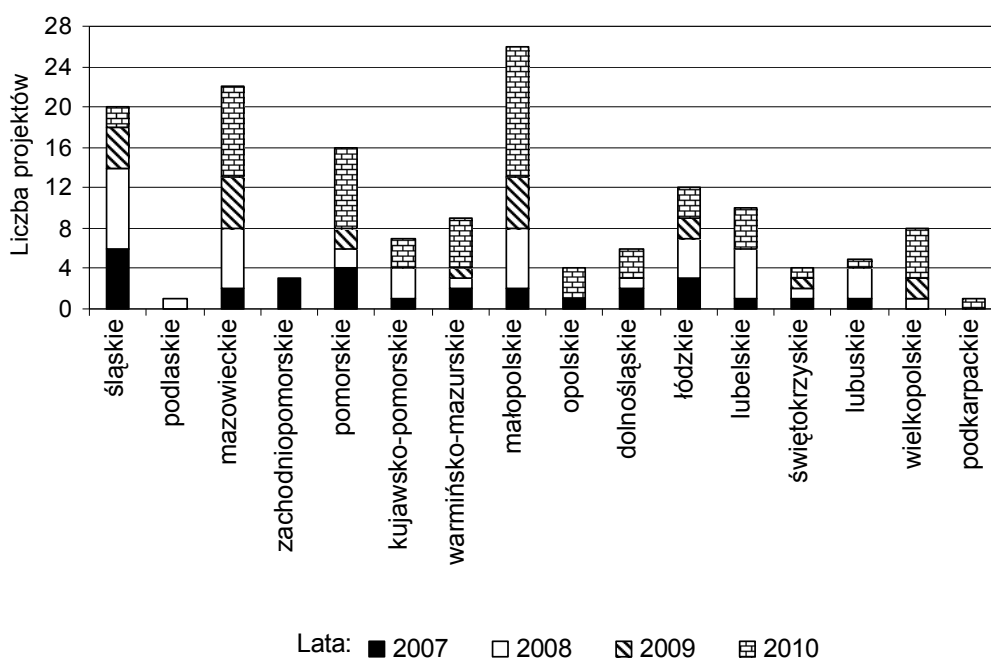
bd – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie European PPP... (2009).

Z raportu opracowanego przez firmę Preqin z lutego 2010 roku wynika, że w Polsce zrealizowano tylko jeden projekt PPP – budowę płatnej autostrady A2 (Preqin Research... 2010). Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej i wzrostem potrzeb publicznych zwiększa się zainteresowanie projektami z aktywnym udziałem partnerów prywatnych. Nie bez znaczenia są także próby wzorowania się na rozwiązaniach i doświadczeniach innych krajów. Należy zwrócić uwagę, że większość projektów to zamierzenia o relatywnie niedużej wartości kosztorysowej, które, zgodnie z przyjętymi cechami PPP, faktycznie nie powinny być traktowane jako takie projekty. W praktyce powstaje coraz więcej przedsięwzięć związanych z gospodarką komunalną, z przewagą usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Zainteresowanie sektora prywatnego świadczeniem usług w zakresie gospodarki wodnej i kanalizacyjnej można uzasadnić, bez popełnienia większego błędu, wprowadzaniem pełnej odpłatności usług. Za przykład kontraktów o zarządzanie mogą posłużyć kolejne joint venture: AQUA SA z International Water Ltd w Bielsku-Białej, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z RWE Aqua GmbH w Dąbrowie Górniczej, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Tarnowskich Górach, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z Vivendi Water w Miasteczku Śląskim, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z Gelsen-Wasser AG. w Głogowie (Moszoro 2005). Jest coraz więcej zastosowań kontraktów o zarządzanie w innych sferach gospodarki komunalnej, takich jak (Moszoro 2005):

- Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. z Southern Vectis Plc. z Southampton,
- MPO w Jaworznie z CGEA- Onyx,
- Miejski Zakład Oczyszczania w Szczecinie z firmą Rethmann SA.

Przykłady te nie wyczerpują przypadków zastosowania zasad partnerstwa w gospodarce prowadzonej przez samorządy. Nadal jednak projekty te traktowane są jako rozwiązania nietypowe, wyjątkowe.



Rys. 4. Projekty zgłoszone do realizacji z partnerami prywatnymi według województw państwa
 Źródło: Dobre... (2009), Rynek PPP... (2011).

Poszczególne województwa odróżniają się aktywnością (por. rys. 4). Najbardziej aktywną postawę wykazują województwa: śląskie, małopolskie, mazowieckie, łódzkie i pomorskie. Dużo mniej osiągnięć na tym polu uzyskały województwa: opolskie, podlaskie, zachodniopomorskie, świętokrzyskie, dolnośląskie. Pod względem rodzaju infrastruktury największą liczbę projektów w ciągu czterech lat zgłoszono z zakresu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i infrastruktury komunalnej, a najmniejszą liczbę – z zakresu infrastruktury transportu.

W roku 2010 ogłoszono 61 projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi o łącznej wartości 1,89 mld zł, przy czym 39 inwestycji stanowiły koncesje, a 22 projekty były planowane do realizacji w partnerstwie publiczno-prywatnym, najwięcej w sektorze sportu i rekreacji, a następnie parkingów, opieki zdrowotnej, dróg i gospodarki wodno-ściekowej (Pomoc... 2010, Rynek PPP... 2011).

PODSUMOWANIE

Implementacja PPP nadal będzie budzić wiele uzasadnionych wątpliwości podmiotów publicznych i prywatnych. Niezależnie od sposobu finansowania i formy prowadzenia inwestycji najwyższym kryterium wyboru projektu inwestycyjnego zawsze powinna być efektywność ekonomiczna i wykazanie przewagi PPP nad innymi możliwościami finansowania pod kątem zabezpieczenia interesów wszystkich stron partycypujących w takim projekcie. Na tę kwestię zwraca się również uwagę w materiałach dokumentacyjnych Komisji Europejskiej.

Na kanwie przeprowadzonego przeglądu rozwoju PPP w krajach europejskich i dotychczasowych doświadczeń w Polsce można założyć, że rosnące potrzeby w zakresie inwestycji publicznych niejako „wymuszają” zwiększenie udziału PPP, jednak projekty takie nie będą mieć znacznego udziału.

Mimo niewątpliwych korzyści w postaci zwiększenia poziomu innowacyjności, nowoczesności, efektywności, projekty PPP wiążą się z koniecznością niwelowania odmienności celów działania sektora prywatnego i sektora publicznego.

PIŚMIENNICTWO

- A Practical Guide to PPP in Europe. 2nd Ed.** 2008. Red. M. Button. Surrey, City & Financial Publishing, 2–3.
- Allard G., Trabant A.** 2008. Public-private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities. *International Business & Economic Research Journal* 2, 1–2.
- Brzozowska K.** 2006. Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. Warszawa, CeDeWu.pl. 24–31.
- Brzozowska K.** 2010. Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty. Warszawa, Cedewu, 210.
- Dobre Praktyki PPP.** 2009. Warszawa, Investment Support.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2004–2006.** 2007. Warszawa, GUS Departament Przemysłu, notatka informacyjna, 1.
- European PPP Report 2009.** 2010. DLA Piper, 234–237.
- Gorzela G., Jałowiecki B.** 1999. Strategie polskich regionów procesie integracji europejskiej. *Samorząd Terytorialny* 1–2, 49.

- Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships.** 2007. New York–Geneva, United Nations Economic Commission for Europe 1.
- Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships.** 2008. Geneva, UNECE, 29.
- Hall D.** 2008. PPPs in the UE – a critical appraisal. www.psir.org, dostęp 7.10.2010 r.
- Herbst I.** 2009. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego. Warszawa, IX Doroczny Europejski Szczyt PPP.
- HM Treasury.** 2003. PFI: Meeting the Investment Challenge. London, The Stationery Office 2003.
- Identyfikacja, ocena i określenie priorytetów w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego.** 2009. Warszawa, IX Europejski Szczyt PPP.
- Infrastructure for Development 1 World Development Report.** 1994. Oxford, Oxford University Press, 4–7.
- Kappeler A., Nemoz M.** 2010. Public-Private Partnerships In Europe – before and during the Recent Financial Crisis. Economic and Financial Report 2010/4. European Investment Bank 7.
- Moszoro M.** 2005. Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej. Warszawa, Oficyna SGH 33, 49.
- Pomoc dla samorządów w przygotowaniu i realizacji projektów PPP.** 2011. Rzeczpospolita 21 (8837), B5.
- Preqin Research Report: Infrastructure Deals.** 2010. February, 3.
- Renda A., Schrefler L.** 2006. Public-private partnerships models and trends in the European Union. Brussels, European Parliament, IP/A/IMCO/SC/2005.161.
- Rynek PPP w Polsce. I połowa 2010 r.** 2010. Warszawa, Investment Support, 5.
- Rynek PPP w Polsce 2010.** 2011. Warszawa, Investment Support, 5–14.
- UK National Audit Office.** 2003. PFI: Construction Performance, Controller and Auditor General HC 371.
- Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.** DzU z 2008 r., nr 116, poz. 730.
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego.** 2003. Bruksela, Komisja Europejska, Dyktoriał Generalny Polityka Regionalna, 17.

