

Marcin Hyski

RYZIKO INWESTYCJI KOMUNALNYCH REALIZOWANYCH W DRODZE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Streszczenie

Temat opracowania dotyczy wybranych aspektów ryzyka gminy w działalności inwestycyjnej realizowanej w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. Zwrócono uwagę na dwa aspekty partnerstwa związane z ryzykiem. Po pierwsze podkreślono, że ta forma współpracy wiąże się z transferem ryzyka gminy na podmiot prywatny. Po drugie wskazano, że w wyniku przystąpienia przez gminę do partnerstwa publiczno-prywatnego powstają nowe obszary ryzyka, dotąd niewystępujące (bez współpracy tego rodzaju) lub przybierające odmienny charakter.

Proporcje podziału ryzyka inwestycji komunalnych między partnerów uzależnione są od formy partnerstwa. Wraz z wkraczaniem strony prywatnej w coraz szersze aspekty związane z całym cyklem życia projektu inwestycyjnego, coraz to różne obszary ryzyka zostają przekazane przez podmiot publiczny. I tak w ślad za przekazywaną odpowiedzialnością, transferowane ryzyko dotyczy prac projektowych, budowlanych, związanych z pozyskaniem źródeł finansowania inwestycji i jej modernizacji, jak również świadczeniem usług na podstawie powstałej infrastruktury. Jednocześnie z nawiązaniem tak ścisłej współpracy i włączeniem podmiotu prywatnego w sferę usług publicznych powstaje w gminie nowe ryzyko. Ma ono tę cechę charakterystyczną, że można go w większości uniknąć, dbając o poprawne przeprowadzenie procedur przetargowych i odpowiednie sformułowanie treści kontraktu zawiązującego współpracę w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy w szczególności wymienić ryzyko: utraty publicznej kontroli nad przedsięwzięciem, społecznej krytyki obydwu partnerów, wykluczenia z kręgu konsumentów określonych grup społecznych, braku solidności partnera prywatnego, obniżenia jakości świadczonych usług, utraty miejsc pracy przez dotychczasowych pracowników, występowania problemów natury

prawnej, przerwania ciągłości dostaw, utraty przez samorząd własnych kadr i zdolności do samodzielnej działalności w zakresie usług powierzonych partnerowi prywatnemu.

Słowa kluczowe: ryzyko, inwestycje komunalne, partnerstwa publiczno-prywatne

WSTĘP

Przedmiotem opracowania jest ryzyko charakterystyczne dla inwestycji infrastruktury komunalnej związane z podjęciem przez gminy współpracy z sektorem prywatnym na drodze partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem opracowania jest próba wskazania źródeł i obszarów ryzyka specyficznych dla tego rodzaju działalności.

Ryzyko w działalności inwestycyjnej z zakresu infrastruktury technicznej odgrywa znaczącą rolę w rozwoju obszarów. Poznanie źródeł ryzyka przynosi wymierne korzystne efekty różnorodnym podmiotom związanym bezpośrednio i pośrednio z realizowaną inwestycją. Właściwa jego ocena jest podstawą w przyjmowaniu postaw względem ryzyka i umożliwia odpowiednie zareagowanie w krytycznych sytuacjach.

SPECYFIKA INWESTYCJI KOMUNALNYCH

Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane drogą ustawową [Ustawa... 1990] do podejmowania działalności inwestycyjnej w celu poprawy stanu i rozbudowy infrastruktury technicznej na swoim obszarze. Odpowiedni rozwój infrastruktury jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania, efektywnego wykorzystania, rozwoju i integracji przestrzennej poszczególnych podsystemów przestrzennego systemu społeczno-ekonomicznego i ich części składowych, tj. jednostek osadniczych, zakładów przemysłowych, gospodarstw rolnych i innych, gdyż układ urządzeń, obiektów i instytucji obsługuje te systemy przestrzenne i łączy je w jedną całość. Rola infrastruktury, jako czynnika warunkującego rozwój i funkcjonowanie przestrzennego systemu społeczno-ekonomicznego, wzrasta wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego, a co za tym idzie wzrostem stopnia komplikacji poszczególnych jego podsystemów i postępującym społecznym podziałem pracy [Kuciński 1994, s. 155–156].

Inwestycje infrastruktury technicznej mają charakter inwestycji budowlanych. Ich cechą szczególną, oprócz cech wspólnych z innymi rodzajami inwestycji, jest zwłaszcza to, że:

- wymagają poniesienia dużych jednorazowych kosztów,
- mają długie okresy użytkowania i amortyzowania,
- są to środki pasywne, pozbawione siły produkcyjnej, uczestniczące w produkcji mniej albo więcej pośrednio,
- są to nieruchomości, a więc obiekty związane w sposób trwały z powierzchnią ziemi; zmiany ich lokalizacji są przez to bardzo kosztowne, albo zupełnie nieekonomiczne.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że w pewnej mierze korzyści z tego typu inwestycji mają charakter pozafinansowy. Korzyści polegają zazwyczaj na stworzeniu udogodnień dla sprawnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych). Bo o ile sieć energetyczną, gazową, czy telefonii przewodowej można potraktować jako narzędzie realizacji zysków inwestora, to w odniesieniu do infrastruktury ochrony środowiska lub infrastruktury komunikacyjnej (drogi) zasadniczą przesłanką są korzyści w zakresie poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców, stworzenie dogodnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

W związku z wymienionymi cechami inwestycji infrastruktury technicznej, w istotnym zakresie ograniczone są możliwości samofinansowania przez gminy (zwłaszcza wiejskie) realizowanych przedsięwzięć. Zdarza się często, że ich wartość przekracza wartość środków budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego możliwych do przeznaczenia na cele inwestycyjne, nawet przy uwzględnieniu korzystania z zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania. Konieczność włączenia kredytu do finansowania projektu inwestycyjnego wymaga dotrzymywania kolejnych wymagań efektywnościowych. W przypadku trudności w realizacji inwestycji może być zagrożona zdolność płatnicza gminy.

Często jedynym sposobem uniknięcia regresu w działalności inwestycyjnej jest zaproszenie do współpracy podmiotów sektora prywatnego. Ten rekomendowany przez Komisję Europejską [Wskazówki... 2005], sposób realizacji zadań publicznych przyczynia się do pozyskania środków finansowych przez gminę bez konieczności zaciągania dodatkowych zobowiązań, a więc i zwiększenia jej płynności finansowej. Także przesunięcie części ryzyka z podmiotu publicznego na prywatny może skutkować poprawą jej kondycji finansowej.

IDEA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W DZIAŁANOŚCI INWESTYCYJNEJ GMIN

Partycypacja w szerokim rozumieniu jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym znaczeniu jest to partnerstwo publiczne-prawne samorządu terytorialnego i mieszkańców służące podejmowaniu działań na rzecz rozwoju lokalnego. W takim rozumieniu partnerstwo publiczne-prawne wynika z przesłanek:

- prawnych, gdyż samorządność oznacza nie tylko prawo, ale i obowiązek oddziaływania w wielu lokalnych i regionalnych strukturach społeczno-gospodarczych dla dobra społeczności,
- społecznych, bowiem rozwój lokalny i regionalny nie może odbywać się bez aktywnego współdziałania mieszkańców,
- finansowo-technicznych, ponieważ skuteczne działania na rzecz rozwoju wymagają partnerstwa publiczno-prawnego również od strony finansowej [Potoczek 2003, s. 57–58].

Partnerstwo publiczno-prywatne można zdefiniować jako partnerstwo, w którym administracja (rządowa, samorządowa) oraz sektor prywatny realizują wspólne przedsięwzięcia, dzieląc się zarówno zyskiem jak i ryzykiem oraz odpowiedzialnością za podejmowaną działalność [<http://www.infoport.pl>].

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia [Partnerstwo... 2002]. W przypadku samorządu terytorialnego wdrożenie partnerstwa ma na celu prywatyzację sektora użyteczności publicznej w tym zakresie, w którym określone zadania publiczne mogą być wykonywane przez podmioty sektora prywatnego, np.: budowa, zarządzanie i utrzymanie dróg i mostów, sieci kolejowych, szkół, budownictwa socjalnego, oczyszczalni ścieków, infrastruktury technicznej, a także infrastruktury specjalistycznej, np. turystycznej, sportowej, rekreacyjnej lub innej.

W prawie wspólnotowym nie funkcjonuje żadna szczegółowa definicja partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie znaczy to jednak, że partnerstwo funkcjonuje zupełnie niezależnie od dorobku prawnego Unii Europejskiej. Poszczególne umowy ustanawiające partnerstwo regulowane są oddzielnie przede wszystkim przez przepisy z zakresu

zamówień publicznych czy form organizacyjnych. Wydany przez Komisję Komunikat wyjaśniający w sprawie koncesji poucza, że zasadniczym kryterium, które pozwala na rozróżnienie „koncesji” od innych form partnerstwa publiczno-prywatnego, jest zakres transferu ryzyka do sektora prywatnego. Właśnie to kryterium pozwala wyodrębnić poszczególne formy partnerstwa publiczno-prywatnego, a jednocześnie pomóc w wyborze odpowiedniego trybu wyboru partnera prywatnego, z jakim władze samorządowe zamierzają współpracować w ramach danej formy współpracy [Wskazówki... 2005, s. 9].

RYZIKO GMINY W PODEJMOWANIU PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH Z PARTNERAMI PRYWATNYMI

Realizowanie inwestycji komunalnych w infrastrukturę techniczną przy współudziale partnera prywatnego oddziałuje na ryzyko gminy w dwojaki sposób. Po pierwsze wskazuje się, iż partnerstwo publiczno-prywatne służy przeniesieniu części ryzyka gminy na podmiot prywatny w zamian za rekompensatę na jego rzecz. Po drugie natomiast, współpraca stwarza nowe obszary ryzyka, dotąd niewystępujące w sytuacji braku takiej współpracy.

Poprawnie sformułowany kontrakt, na którym oparto współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, przyczynia się do odniesienia przez władze samorządowe korzyści związanych z przyspieszeniem inwestycji infrastrukturalnych, szybszym wdrażaniem projektów, redukcją całkowitych kosztów przedsięwzięcia, poprawą jakości świadczonych usług, a nawet generowaniem dodatkowych przychodów. Jednak, by możliwe było odniesienie tego rodzaju korzyści, konieczne jest takie rozłożenie odpowiedzialności, które umożliwiłoby podział zadań zgodnie z możliwościami ich realizacji przez poszczególne strony kontraktu. W ten sposób również ryzyko zostanie rozłożone ze względu na możliwości stron w zakresie skutecznego nim zarządzania, co przyczyni się do jego optymalizacji i ograniczenia po stronie jednostki samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia podmiotu publicznego nawiązującego współpracę z partnerem prywatnym, istotna jest jej forma, gdyż to właśnie ona decyduje w głównej mierze o sposobie podziału ryzyka. Im forma współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przewiduje większy udział strony prywatnej w projekcie, tym zakres przenoszono- nego ryzyka jest większy.

Ryzyko gminy w najmniejszym zakresie transferowane jest na podmiot prywatny w przypadku kontraktów zawieranych swobodnie między stronami. Cechą charakterystyczną tego rodzaju partnerstwa jest fakt, iż odpowiedzialność strony prywatnej za określone elementy procesu świadczenia usług (np. zaprojektowanie i budowa sieci kanalizacyjnej) ustanawiana jest bez konieczności dokonywania zmian w zakresie własności wykorzystywanej infrastruktury (inwestycja finansowana jest przez sektor publiczny). Tak więc w przypadku zawieranych kontraktów ryzykiem przenoszonym na partnera prywatnego jest ryzyko związane z procesami projektowymi i budowlanymi.

Bardziej zintegrowane warianty współpracy typu partnerstwo publiczno-prywatne wiążą się ze zmianą proporcji udziału w przedsięwzięciu na rzecz strony prywatnej, a co za tym idzie – również ze zmianą zakresu ryzyka podmiotu publicznego. W ramach współpracy typu BOT (ang. *Build – Operate – Transfer*, buduj – świadczyć usługi – przekazać) partner prywatny zobowiązuje się do zaprojektowania elementu infrastruktury, zrealizowania prac inwestycyjnych, a następnie jego eksploatacji przez określony czas. Również w tym przypadku nie dochodzi do zmiany praw własności – infrastruktura jest jedynie eksploatowana przez partnera prywatnego. Zakres transferowanego ryzyka poszerzony zostaje w stosunku do pierwszego z omawianych wariantów partnerstwa publiczno-prywatnego o ryzyko związane z użytkowaniem infrastruktury.

Forma partnerstwa publiczno-prywatnego, zapewniająca przeniesienie ryzyka w największym zakresie, określana jest jako DBFO (ang. *Design – Build – Finance – Operate*, zaprojektuj – buduj – finansuj – świadczyć usługi). Istotą tego typu współpracy jest zaangażowanie na potrzeby publiczne kapitału inwestycyjnego, znajdującego się w zasobach sektora prywatnego, ponadto przerzucenie na sektor prywatny ryzyka związanego z projektowaniem, budową i eksploatacją infrastruktury. Wszystkie odmiany tej formy partnerstwa publiczno-prywatnego zakładają maksymalne skupienie odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia na partnerze prywatnym.

Reasumując, ryzyko transferowane przez podmiot publiczny w ramach współpracy nawiązywanej z sektorem prywatnym w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje, w zależności od formy tej współpracy, ryzyka związane z prowadzeniem prac projektowych i budowlanych, a także z bieżącą eksploatacją i utrzymywaniem urządzeń infrastruktury technicznej oraz pozyskiwaniem źródeł finansowania.

Odmiennym aspektem ryzyka związanego ze współpracą w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest ryzyko powstające po stronie jednostki samorządu terytorialnego, niewystępujące w razie braku takiej współpracy. W szczególności można wskazać kilka obszarów tego ryzyka [Partnerstwo... 2003, s. 26–35].

Istotnym ryzykiem gminy związanym z partnerstwem publiczno-prywatnym jest osłabienie, a nawet utrata kontroli publicznej nad przedsiębiorstwem. Do sytuacji takiej mogą doprowadzić niejasne rozstrzygnięcia kontraktu w zakresie wyposażenia partnera prywatnego w kompetencje do decydowania o tym, w jaki sposób dane usługi będą świadczone i wyceniane.

W przypadkach, gdy władza samorządowa zajmuje się bezpośrednio dostarczaniem usług publicznych, nie zawsze uwzględnia ona faktyczne i pełne koszty swej działalności, tak jak tego dokonują firmy prywatne. Dotyczyć to może kosztów bieżącej administracji czy amortyzacji sprzętu, nieuwzględnianych przez przedsiębiorcę publicznego w cenie usług. Nieuwzględnienie wszystkich faktycznych kosztów mających wpływ na ostateczną cenę usług żadaną przez podmiot prywatny od obywateli może w razie nagłego „urealnienia” tych opłat przynieść ryzyko społecznej krytyki obydwu partnerów, a także spowodować wykluczenie z kręgu konsumentów określonych grup społecznych niezdolnych do poniesienia podwyższonych opłat.

Ryzyko związane z wyborem solidnego partnera powinno skłaniać władze do niezwykle starannego przygotowania i przeprowadzenia procesu przetargowego, gdyż samorzady stają się potencjalnymi ofiarami nieuczciwych pseudoinwestorów, gotowych wykorzystać przychylność, a czasem naiwność lokalnych polityków. Najczęściej niesolidnym „inwestorom” chodzi o uzyskanie atrakcyjnych terenów na inwestycje służące celom nie całkiem zgodnym ze wcześniejszymi deklaracjami, np. pod przykrywką budowy parku rekreacyjno-kulturalnego chcą uruchomić sklep wielkopowierzchniowy.

Istotnym dobrodziejstwem partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość wprowadzenia konkurencji w sektorach do tej pory objętych monopolem publicznym. To właśnie konkurencja wymusza innowacyjność, wydajność i troskę o klienta. Lokalna społeczność może nie doświadczyć powyższych dobrodziejstw płynących z urynkowienia sektora usług użyteczności publicznej, jeśli na rynku nie powstanie konkurencja – innymi słowy monopol publiczny zostanie zastąpiony monopolem prywatnym. Preferencje handlowe, czy wprost pomoc publiczna w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są

ważnym problemem, ponieważ stosunkowo często władza, poszukując partnera skłonnego przejąć od niej gros odpowiedzialności za jakąś działalność, skłonna jest roztaczać przed potencjalnymi inwestorami wizję ich wyjątkowego statusu, niekiedy niezgodnego z regulacjami prawa konkurencji (np. zachętą dla inwestowania w infrastrukturę ma być kontraktacja usług dla uczniów, czy nawet specjalne zwolnienia z ciężarów publicznych).

Ryzyko obniżenia jakości świadczonych usług, ograniczenia ich dostępności lub braku należytego utrzymania i konserwacji infrastruktury służącej ich świadczeniu może być spowodowane niewłaściwym ułożeniem wzajemnych relacji w ramach zapisów kontraktowych współpracy z partnerem prywatnym. Zbyt skromny stopień zwrotu inwestycji może skłaniać partnera prywatnego do nie zawsze uzasadnionych cięć kosztów skutkujących spadkiem jakości świadczonych usług lub nadmiernym zużyciem infrastruktury pozbawionej np. należytej konserwacji.

Niebezpieczeństwem związanym z przejęciem dotychczasowej sfery usług publicznych przez podmiot prywatny jest możliwość utraty dotychczasowych miejsc pracy przez pracowników tzw. „budżetówki”, ale również pogorszenie finansowych warunków ich zatrudnienia. Może to prowadzić do napięć wewnątrz organizacji, moralnych rozterek wśród pozostałych przy zatrudnieniu pracowników, czy nawet do strajków i innych problemów wynikających z naruszenia prawa pracy.

W przypadku, gdy od partnera prywatnego oczekuje się znacznego zaangażowania kapitałowego, władze publiczne muszą liczyć się z tym, iż inwestor będzie potrzebował długotrwałej możliwości dysponowania infrastrukturą, co umożliwi mu amortyzację poczynionych inwestycji i osiągnięcie zakładanej stopy zwrotu. Jednocześnie należy podkreślić, że czym dłuższy jest okres, na który zawierany jest kontrakt partnerstwa publiczno-prywatnego, tym większe ryzyko wystąpienia problemów natury prawnej (spory), przerwania ciągłości dostaw oraz dezaktualizacja i utrata przez samorząd własnych kadr i zdolności samodzielnej działalności w zakresie usług powierzonych partnerowi prywatnemu.

Jeśli przyjęty model partnerstwa publiczno-prywatnego przewiduje powrót czy uzyskanie własności wykorzystywanej w ramach przekazywania infrastruktury do (na rzecz) sektora publicznego po zakończeniu współpracy, partner prywatny może (szczególnie, gdy zbliża się termin przekazania infrastruktury) nie być zainteresowany w ponoszeniu nakładów służących utrzymaniu należytego jej stanu lub podwyższeniu jej wartości, co jest kolejnym istotnym źródłem ryzyka.

PODSUMOWANIE

Realizacji inwestycji komunalnych, podejmowanych przez gminy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, towarzyszą zmiany po stronie ryzyka gminy. Mają one dwojaką tendencję. Po pierwsze, co związane jest z korzyściami dla gminy niesionymi przez ten rodzaj współinwestowania, obserwuje się transfer ryzyka na podmiot prywatny w obszarach związanych z poszczególnymi etapami cyklu życia inwestycji, w zależności od zakresu podjętej współpracy. Po drugie partnerstwo niesie ze sobą nowe ryzyko dla gminy. Jest ono związane z takimi zagadnieniami, jak: kontrola publiczna nad przedsięwzięciem, urynkowienie usług publicznych, nieuczciwość kontrahentów, warunki pracy, utrzymanie urządzeń infrastruktury i in.

BIBLIOGRAFIA

<http://www.infoport.pl>.

Kuciński K. *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1994.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Warszawa 2002.

Partnerstwo publiczno-prywatne. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

Potoczek A. *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*. Wyd. Agencja TNOIK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz. U. nr 142 z 2001 r., poz. 1591.

Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

dr Marcin Hyski
Katedra Ekonomii i Finansów
Politechnika Śląska
ul. Roosevelta 26-28
marcin.hyski@wp.pl

Recenzent: Prof. dr hab. Władysława Stola

Marcin Hyski

RISK OF MUNICIPAL INVESTMENTS REALIZED AS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

SUMMARY

The article concerns selected aspects of municipality risk in investment activity realized as public private partnerships. Two aspects of partnership connected with risk were addressed. Firstly, it was emphasized that this form of cooperation is connected with transfer of risk from the municipality to a private entity. Secondly, it was pointed that in result of the municipality accession to the public-private partnership new areas of risk appear, so far unknown (without this type of cooperation) or assuming a different character.

The proportions of municipal investment risk division between partners depend on the form of partnership. Once the private partner becomes more involved in various aspects of the whole investment project, various areas of risk are transferred to him by the public entity. Therefore, the transferred responsibility with the accompanying risk concerns design and construction works, acquiring sources of finances for the investment and its modernization, but also for providing services based on the infrastructure created. At the moment when such close cooperation is initiated and a private entity joins the sphere of public services, new risk appears in the municipality. It has a characteristic feature, i.e. it can be mostly avoided if all tendering procedures are carried out properly and the contract on cooperation in the form of public-private partnership has been drawn correctly. The following risks should be particularly mentioned: loss of public control over the endeavor, social criticism of both partners, exclusion of certain social groups from consumer circle, unreliability of private partner, decline in the provided services quality, loss of jobs by the former employees, legal problems, interrupted continuity of supplies, loss of own staff by local self-government and ability for independent operation in the area of services commissioned to the private partner.

Key words: risk, municipal investments, public- private partnerships