

JERZY GWIZDAŁA**Wydział Zarządzania****Uniwersytet Gdański****ROZWÓJ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W WARUNKACH
ROSNĄCEGO DEFICYTU BUDŻETOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ****1. Wprowadzenie**

Rosnąca tendencja do przekazywania wykonawstwa różnych, coraz bardziej skomplikowanych zadań publicznych podmiotom prywatnym ma kilka źródeł. W krajach zachodnich wiąże się z urynkowaniem wielu gałęzi usług publicznych. Wycofanie się państwa z bezpośredniego świadczenia tych usług stanowi kolejną fazę postępujących w tym zakresie przekształceń. Początkowo chodziło jedynie o odciążenie budżetu publicznego.

Problem dotyczący źródeł finansowania poszczególnych usług publicznych zaowocował dyskusją na temat tego, które z nich nadal mają pozostać wydatkiem budżetu, które zaś powinny być opłacane bezpośrednio przez samych odbiorców – w pełni lub choćby tylko częściowo. Nie od dziś wiadomo, że gdy chodzi o ekonomiczną i społeczną efektywność świadczonych usług, administracja publiczna najczęściej nie potrafi dorównać w zarządzaniu podmiotom rynkowym takim jak przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe.

Prywatyzacja wykonywania zadań publicznych może występować jako świadomy zabieg polityczny i legislacyjny, kiedy określona dziedzina zarządzania publicznego zostaje *ex lege* uznana za domenę działalności sektora prywatnego lub organizacji pozarządowych. Współpraca władz publicznych z rynkiem prywatnym okazuje się bardzo skuteczna zwłaszcza w tych dziedzinach, w których realizacja celu publicznego wymaga nie tylko wykonawstwa podmiotów prywatnych, ale również zaangażowania przez prywatnych inwestorów poważnych środków finansowych. Przykładów takiej współpracy dostarcza na przykład działalność stref ekonomicznych lub przedsięwzięć polegających na rewitalizacji obszarów poprzemysłowych, czy określonego kwartału zabudowy miejskiej.

Państwami europejskimi, które zapoczątkowały realizację koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) są: Francja i Wielka Brytania. Natomiast najnowsza historia współpracy sektora prywatnego i publicznego sięga kilku wieków wstecz. Jedną z pierwszych realizacji na świecie (1652 r.) w ramach PPP jest współpraca miasta Boston z firmą Water Works Company polegająca na budowie sieci wodociągowej dla mieszkańców.

Polska ustawa z 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym otwarta jest na szeroki wachlarz możliwych schematów partnerstwa. Właściwe ułożenie formuły współpracy należy w tym zakresie do podmiotu publicznego, który do realizacji określonego zadania publicznego poszukuje partnera prywatnego. Natomiast dla partnera prywatnego współpraca z podmiotem publicznym oznacza zazwyczaj interesującą i opłacalną transakcję realizowaną jednak pod ścisłą kontrolą zarówno administracji, jak i opinii publicznej.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym wprowadza do prawa polskiego rozwiązania ułatwiające zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację zadań publicznych, co

jest bardzo istotne zwłaszcza w warunkach narastającego długu publicznego. Chodzi głównie o przedsięwzięcia łączące inwestycje budowlane (przede wszystkim infrastrukturalne) ze świadczeniem usług lub zarządzaniem obiektem w dłuższym okresie. Pozwala to partnerowi prywatnemu uzyskać zwrot poniesionych nakładów oraz należne wynagrodzenie – przede wszystkim w formie przychodów z przedsięwzięcia, bez obciążania budżetu.

Celem opracowania jest przedstawienie koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w aspekcie rosnącego deficytu budżetowego w UE.

Doświadczenie państw członkowskich UE pokazuje, że ten rodzaj współpracy, w którym podmiot publiczny odgrywa rolę koordynatora projektu inwestycyjnego, nadzorującego i kontrolującego zaspokojenie potrzeb w określonej dziedzinie życia publicznego, albo inicjującego realizację określonego przedsięwzięcia celu publicznego, rozwija się w różnych obszarach gospodarczych.

2. Wybrane koncepcje realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego

W wielu krajach gospodarki rynkowej wykształciły się różne rodzaje współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi w ramach PPP, od najprostszych do bardzo złożonych. Lista tych rozwiązań nie jest zamknięta. Poniżej przedstawiono uproszczoną klasyfikację wybranych koncepcji PPP (wg brytyjskiego Breaking New Ground):

- Eksploatacja i utrzymanie (OM: Operation-Maintenance)

Jednostka publiczna zawiera z prywatnym partnerem umowę zobowiązującą go do eksploatacji i utrzymania obiektu pozostającego własnością jednostki. Umowy tego typu są stosunkowo często zawierane w różnych dziedzinach usług, m.in. dostarczania wody, odprowadzania ścieków, usuwania odpadów stałych, utrzymania dróg, parków i płatnych parkingów. Powierzenie świadczenia usług prywatnemu przedsiębiorcy powinno wiązać się z dążeniem do podniesienia jakości i efektywności usług oraz obniżenia kosztów. Prostota finansowej i prawnej konstrukcji związków między sektorem publicznym i prywatnym sprzyja elastyczności umowy. Jednostka publiczna pozostaje właścicielem obiektów eksploatowanych przez przedsiębiorcę.

Potencjalną wadą takiego rozwiązania (eksploatacja i utrzymanie) jest pewnego rodzaju osłabienie pozycji właściciela oraz ograniczenie możliwości szybkiego reagowania na ewentualne zmiany popytu.

- Projektowanie i budowa (DB: Design-Build)

W tym rozwiązaniu przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność za projektowanie i wybudowanie obiektu umożliwiającego świadczenie przez jednostkę publiczną usług według określonego standardu. Z chwilą ukończenia budowy obiekt przechodzi na własność jednostki publicznej, która będzie odpowiedzialna za jego eksploatację i utrzymanie. Taka koncepcja może być stosowana w przypadku realizacji większości inwestycji infrastrukturalnych i „kubaturowych” (np. drogi, oczyszczalnie ścieków, pływalnie).

Do podstawowych zalet tego typu partnerstwa należą m.in.: możliwość wdrożenia innowacji, redukcja kosztów, skrócenie czasu budowy oraz ograniczenie kwestii spornych w porównaniu ze zwykłą umową o roboty budowlane.

Wadą jest natomiast swoista petryfikacja projektu, który w trakcie budowy w zasadzie nie może być zmieniony, skomplikowany proces wyboru wykonawcy, a także ograniczenie nakładów inwestycyjnych, co w przyszłości może się wiązać z koniecznością ponoszenia wyższych kosztów eksploatacji i utrzymania.

- Projektowanie, budowa i eksploatacja (DBO: Design-Build-Operate)

Jednostka publiczna powierza przedsiębiorcy projektowanie, wybudowanie oraz eksploatację obiektu w ciągu określonego w umowie okresu. Określa ona ilościowe i jakościowe standardy usług i pozostaje właścicielem obiektu w czasie jego eksploatacji, a ponadto finansuje obiekt. Tego typu partnerstwo może być stosowane we wszystkich przypadkach, w których sektor publiczny, chcąc zachować uprawnienia właściciela, zainteresowany jest jednocześnie wykorzystaniem doświadczenia przedsiębiorcy w zakresie budowy i eksploatacji obiektu.

- Rozbudowa „wokół bazy”

Przedsiębiorca rozbudowuje obiekt istniejący, bądź buduje dodatkowy, ponosząc równocześnie odpowiedzialność za sfinansowanie budowy. Przedsiębiorca może również być zobowiązany do eksploatacji dodatkowego obiektu przez czas określony w umowie, zwykle wystarczający do uzyskania założonej stopy zwrotu z inwestycji. Podstawową zaletą tego rozwiązania jest obciążenie przedsiębiorcy obowiązkiem finansowania rozbudowy lub modernizacji obiektu, z czym związane jest przeniesienie na przedsiębiorcę wszystkich ryzyk finansowych.

- Dzierżawa-sprzedaż

Przedsiębiorca zobowiązuje się do zaprojektowania, wybudowania i sfinansowania obiektu. Po zakończeniu budowy jednostka publiczna staje się dzierżawcą obiektu, płacąc przedsiębiorcy odpowiedni czynsz, zaś po upływie określonego w umowie okresu na jednostkę publiczną przechodzi własność obiektu. Koncepcja może być stosowana do różnych pozycji aktywów, które mogą być przedmiotem dzierżawy (najmu, leasingu), m.in. budynków i budowli, środków transportu, oczyszczalni ścieków, wyposażenia biurowego.

Ideą rozwiązania jest oczywiście rozłożenie w czasie płatności jednostki publicznej z tytułu przewłaszczenia obiektu.

- Okresowa prywatyzacja

W tej koncepcji własność obiektu przenoszona jest na przedsiębiorcę, który przeprowadza jego modernizację lub przebudowę. Następnie przedsiębiorca eksploatuje obiekt przez okres ustalony w umowie lub konieczny do osiągnięcia założonej stopy zwrotu. W ten sposób zachowuje nadzór nad standardem świadczonych usług, jednostka publiczna pozbywa się kosztów związanych z własnością i eksploatacją obiektu.

- Dzierżawa (sprzedaż), modernizacja, eksploatacja

Przedsiębiorca wydierżawia lub kupuje obiekt od jednostki publicznej, dokonuje jego modernizacji i eksploatuje aż do osiągnięcia założonej stopy zwrotu. Jednostka

publiczna nie tylko nie finansuje modernizacji, ale uzyskuje dochody z tytułu sprzedaży lub dzierżawy obiektu. Z drugiej strony istniejący obiekt trudno jest wycenić, poza tym może powstać wątpliwość, czy obiekt, którego budowa została sfinansowana z dotacji celowej może być przedmiotem sprzedaży.

- Buduj, eksploatuj, przekaz (BOT: Build-Operate-Transfer)

Przedsiębiorca buduje i finansuje obiekt, jest odpowiedzialny za jego utrzymanie i eksploatację, zarządza i pobiera opłaty od użytkowników przez określony w umowie okres pozwalający na osiągnięcie zamierzonej stopy zwrotu. Następnie własność obiektu przechodzi na jednostkę publiczną. Przedsiębiorca swobodnie ustala wysokość opłat. Odmianą omówionej koncepcji jest BOR (Build-Operate-Renew) tzn. buduj, eksploatuj, odnawiaj, co wskazuje na konieczność przywrócenia wartości obiektu przed jego zwróceniem jednostce publicznej.

- Buduj, przekaz, eksploatuj (BTO: Build-Transfer-Operate)

Przedsiębiorca zobowiązuje się do wybudowania i sfinansowania obiektu. Po ukończeniu budowy przenosi własność obiektu na jednostkę publiczną, od której dzierżawi obiekt przez okres konieczny do uzyskania założonej stopy zwrotu. Jednostka publiczna zachowuje kontrolę nad standardami świadczenia usług oraz poziomem opłat, w przypadku niewykonania przez przedsiębiorcę zobowiązań może łatwiej rozwiązać z nim umowę niż w przypadku koncepcji BOT.

Powyższy przegląd przedstawia różnorodność wybranych koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego, które są wytworem praktyki i potrzeb, a nie legislacji. Prawo musi jedynie dopuszczać współpracę sektorów w wykonywaniu zadań publicznych. Polska ustawa z 2005 r. otwarta jest na szeroki wachlarz koncepcji partnerstwa.

Doświadczenie państw członkowskich UE pokazuje, że ten rodzaj współpracy, w którym podmiot publiczny odgrywa rolę koordynatora przedsięwzięcia, nadzorującego i kontrolującego zaspokojenie potrzeb w określonej dziedzinie życia publicznego rozwija się w różnych obszarach gospodarczych.

3. Rozwój partnerswa publiczno-prywatnego w zjednoczonej Europie

Choć odnotowuje się spore zainteresowanie PPP we wszystkich państwach członkowskich, doświadczenia z realizacji przetargów tą metodą są ograniczone. Wielka Brytania ma najdłuższe i największe doświadczenie w PPP. Postępy poszczególnych państw wydają się wynikać głównie z zainteresowania tą metodą oraz woli politycznej promowania metody PPP wykazywanej przez poszczególne rządy, aniżeli z innych czynników. Niektóre kraje od jakiegoś czasu analizują wykorzystanie PPP i realizację inwestycji pilotażowych, ale z niewielkimi skutkami w postaci faktycznych realizacji i finansowania inwestycji. Inne, które dopiero niedawno przyjęły PPP jako dopuszczalną metodę zamawiania usług publicznych, działając szybko, zrealizowały przedsięwzięcia pilotażowe w ograniczonych ramach czasowych.



Rys. 1. Struktury PPP

Źródło: PricewaterhouseCoopers.

Pomimo że nie przeprowadzono szczegółowej analizy korzystania z PPP we wszystkich państwach członkowskich UE, tabela 1 pokazuje ogólne podsumowanie wykorzystania PPP w Europie według krajów i sektorów.

Tabela 1. Podsumowanie wykorzystania PPP w wybranych krajach Europy

	Siedziby władz	Lotniska	Obrona	Mieszkalnictwo	Służba zdrowia i szpitale	Informatyka	Porty	Wieżenia	Ciężka kolej	Lekka kolej	Drogi	Szkoły	Sport i wyp.	Woda i ścieki
Austria	○	○			●	○		○	●		●	○		○
Belgia		●	○	●					○	○	●	○		●
Dania	○						●	○	●		●	●	●	
Finlandia			○		●						●	●		○
Francja	●	●	○		●		○	●	○	●	●	○		●
Niemcy	●	○	●		○	●		●	●	●	●	●		●
Grecja	●	●									●		●	
Irlandia	○			●	●					○	●	●		●
Włochy	○	●		○	●		●	○		●	●		●	●
Luksemburg		○				●								
Holandia	○		○	○	○		○	○	●		●	●		●

Portugalia		○		○	◐	◐	○	○	○	◐	●	○		◐
Hiszpania	○	○			◐		●			◐	●	○	○	◐
Szwecja			○		○				○	◐	○			
Wielka Brytania	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Cypr		◐					◐				◐			◐
Czechy		○	◐	○	○				○	○	◐	○	○	◐
Estonia					○	○					○	○		
Węgry				○	◐	○		◐		○	◐	◐	◐	◐
Polska	○	○		○			◐		○	○	◐			◐
Słowacja		○									○			○
Słowenia														◐

L
e
g
e
n
d
a

○ W trakcie dyskusji

◐ Przedsięwzięcia w trakcie procesu przetargowego zamówień publicznych

◐ Wiele realizowanych projektów, niektóre zamknięte

● Duża liczba zamkniętych projektów

● Duża liczba zamkniętych projektów, większość funkcjonuje

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PricewaterhouseCoopers.

Tabela 2 podsumowuje dwa elementy rozwoju instytucjonalnego, które są często łączone z postęпами w rozwoju PPP, tj. ustanowienie jednej lub więcej jednostek do spraw PPP na szczeblu rządu centralnego i promowanie przepisów dotyczących PPP.

Tabela 2. Podsumowanie rozwoju instytucjonalnego PPP

	Jednostka do spraw PPP	Ustawa PPP		Jednostka do spraw PPP	Ustawa PPP
Austria	▲▲▲	–	Cypr	–	–
Belgia	▲	■	Czechy	▲▲	■
Dania	▲▲	–	Estonia	▲	–
Finlandia	–	■	Węgry	▲▲	■
Francja	▲	■	Łotwa	▲▲	■
Niemcy	▲▲	■	Litwa	–	–
Grecja	▲	■	Malta	▲	–
Irlandia	▲▲▲	■	Polska	▲▲	■
Włochy	▲▲	■	Słowacja	–	–
Luksemburg	–	–	Słowenia	–	–
Holandia	▲▲▲	–	Wielka Brytania	▲▲▲	–
Norwegia	▲	–	Bulgaria	▲	■
Portugalia	▲▲	■	Rumunia	▲	■
Hiszpania	–	■	Turcja		■
Szwecja	–	–			■

Legenda

▲	▲▲	▲▲▲	■	■■	■■■
Zidentyfikowano potrzebę stworzenia jednostki ds. PPP i podjęto pewne działania (lub istnieje tylko regionalna jednostka PPP).	Jednostka do spraw PPP jest tworzona (lub istnieje, ale ma charakter wyłączeniowy konsultacyjny).	Jednostka ds. PPP istnieje (aktywne zaangażowanie w promocję PPP).	Wprowadzenie przepisów PPP zostało zaproponowane.	Kompleksowe przepisy w trakcie opracowywania /część przepisów sektorowych została wprowadzona.	Kompleksowe przepisy zostały wprowadzone.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PricewaterhouseCoopers.

Nawet gdy istnieje silna wola polityczna realizowania PPP, to stopień skomplikowania poszczególnych projektów i konieczność stworzenia potencjału i kwalifikacji instytucjonalnych oraz „sprzyjającego środowiska” powodują, że postępy początkowo są dość powolne. W Wielkiej Brytanii trzeba było czasu, zanim uzyskano jakieś wyniki. Kraje, które mogą się uczyć na doświadczeniach innych, powinny mieć możliwość poprawy tych rezultatów. Jest to nadal ważna lekcja dla rządów starających się uzyskać szybkie wyniki z PPP. PPP funkcjonuje w wielu państwach członkowskich i stanowi odrębny „rynek” w Europie. W ciągu najbliższych lat jego rola jeszcze wzrośnie.

Jednak PPP jest skomplikowane i trudne do realizacji. Wiadomo, że jeśli zostanie zorganizowane właściwie, PPP może przynieść sektorowi publicznemu i podatnikom istotne korzyści, jeśli przetarg PPP jest źle zorganizowany, to wówczas z uwagi na długoterminowy charakter umów, sektor publiczny będzie ponosić konsekwencje przez wiele następujących lat.

PPP może odegrać istotną rolę w rozwoju usług publicznych i infrastruktury w państwach członkowskich oraz we wdrażaniu programów unijnych. PPP może być czymś więcej niż tylko sposobem zamówienia poszczególnych przedsięwzięć – niektóre podejścia i techniki opracowane w związku z przedsięwzięciami PPP można adaptować do innych form zamówień publicznych, pozwalając rządowi na lepszą realizację tradycyjnych przedsięwzięć. Skala wymaganych inwestycji wraz z ograniczeniami politycznymi, prawnymi i fiskalnymi nakładanymi na rządy przy finansowaniu tych inwestycji wyłącznie ze środków budżetowych sugeruje, że wiele rządów nie będzie mogło zrealizować programów inwestycyjnych bez skorzystania z formy finansowania prywatnego. Wyzwanie, przed jakim stoją rządy, to zapewnienie, że PPP będzie wykorzystane wyłącznie, gdy jest to właściwe oraz w sposób sprawny i skuteczny. Wymaga to dokonania na początku pewnych inwestycji w wiedzę oraz potencjał sektora publicznego. Jednak PPP prawdopodobnie są tylko jedną z wielu metod realizacji zamówień publicznych. Nawet w Wielkiej Brytanii, która zrealizowała największą liczbę przedsięwzięć PPP w całej Europie, większość, bo ponad 85%, publicznych inwestycji infrastrukturalnych, będzie nadal realizowana metodą tradycyjną.

Konieczna jest większa koordynacja oraz prowadzenie ukierunkowanej działalności na szczeblu krajowym. Rządy muszą okazać większe zrozumienie i wolę polityczną, opracować właściwe zasady i ramy prawne, tam gdzie jest to konieczne, oraz przeznaczyć środki na rozwój kompetencji instytucjonalnych.

Przy analizie różnych działań UE w odniesieniu do PPP, powtarzają się następujące tematy:

- konieczność przedstawienia właściwych i spójnych ram prawnych;

- konieczność wyjaśnienia zasad zamówień publicznych w odniesieniu do PPP;
- interakcja PPP z zasadami konkurencji;
- konieczność opracowania nowych instrumentów finansowych;
- ustalanie metod wsparcia na szczeblu unijnym;
- identyfikacja odpowiednich przedsięwzięć PPP;
- rozwój możliwości instytucjonalnych w sektorze publicznym.

Tabela 3. Działania UE w odniesieniu do PPP

Data	Działanie	Źródło
1993	Biała Księga dotycząca wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia	COM(93) 700
1997	Grupa Wysokiego Szczebla ds. Finansowania Przedsięwzięć TEN-T przy wykorzystaniu PPP (Raport Kinnocka)	COM(97) 453
2000	Komunikat interpretacyjny Komisji o koncesjach według przepisów Wspólnoty	OJEC(2000/C 121/02)
2000	Propozycja rozporządzenia Rady i Parlamentu regulującego pomoc dla koordynacji transportu kolejowego, drogowego i wodnego	COM(2000) 5
2001	Biała Księga dotycząca europejskiej polityki transportowej do roku 2010: czas na decyzje	COM(2001) 0370
2002	Tworzenie wartościowego podejścia do PPP – sesja robocza dotycząca wstępnych wytycznych	COM(2001) 0370
2003	Wytyczne pomyślnej realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego – DG Polityka Regionalna oraz upowszechnianie na szereg konferencji międzynarodowych	DG Polityka Regionalna
2003	Europejska Inicjatywa na rzecz Wzrostu – inwestowanie w sieci i wiedzę na rzecz wzrostu i zwiększenia zatrudnienia	COM (2003) 690 ostateczna
2003	Propozycja decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniająca Decyzję nr 1692/96/EC dotyczącą wytycznych Wspólnoty dla rozwoju transeuropejskich sieci transportowych	COM (2003) 564 przyjęta 21 kwietnia 2004
2003	Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Rady (EC) nr 2236/95 ustanawiające ogólne zasady udzielania przez Wspólnotę pomocy finansowej dla transeuropejskich sieci	Przyjęte 30 marca 2004 czeka na ogłoszenie w OJEC COM (2003) 561
2003	Komunikat Komisji: Rozwój transeuropejskiej sieci transportowej: innowacyjne sposoby finansowania i propozycja Dyrektywy w sprawie szerokiego wprowadzenia i współpracy międzyoperatorami elektronicznych systemów płatnych autostrad	COM (2003) 132 ostateczny
2003	Raport Grupy Wysokiego Szczebla w sprawie sieci TEN-T (Raport Van Mierta)	DG Transport
2004	Propozycje Eurostatu dotyczące ujmowania księgowego PPP	Biuletyn prasowy CMFB i Eurostatu (STAT/04/18) luty 2004
2004	Nowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych – łącznie z wprowadzaniem Dialogu Konkurencyjnego	przyjęte w lutym i czekające na ogłoszenie w OJEC
2004	Zielona Księga – Dokument konsultacyjny UE w sprawie PPP i prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji	COM (2004) 327 ostateczne maj 2004

Źródło: opracowanie własne.

Jednak z uwagi na zakres kwestii związanych z PPP, należy się do nich odnieść w szerszym kontekście, uznając, że celem PPP jest nie tylko mobilizacja komplementarnych źródeł finansowania w sytuacji ograniczenia możliwości finansowania ze środków publicznych. Równie ważne jest usprawnienie możliwości finansowania przedsięwzięć dzięki połączeniu kwalifikacji sektora prywatnego i publicznego: doświadczenia sektora publicznego w zakresie zarządzania infrastrukturą oraz ducha przedsiębiorczości i umiejętności handlowych oraz finansowych sektora prywatnego.

Wielu urzędników UE opisuje postawę Unii wobec PPP jako neutralną, UE podejmuje obecnie aktywne działania w celu promowania PPP w niektórych obszarach. Jak opisano powyżej, ma to miejsce w obszarze TEN (Transeuropejska Sieć Transportowa) i projektów transportowych, gdzie UE posiada własny program promocyjny, a gdzie do tej pory postępy były niewielkie. Wykorzystanie PPP nie stoi w sprzeczności z żadnymi podstawowymi zasadami i celami UE określonymi w Artykułach 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Kwestie pomocy publicznej w odniesieniu do PPP do tej pory nie stanowiły istotnego praktycznego problemu. Jeśli mają powstać struktury finansowania prywatnego jako źródła współfinansowania grantów unijnych, to jedną z czterech podstawowych zasad finansowania grantami unijnymi jest zapewnienie spójności między zasadami PPP a zasadami pomocy publicznej. W przypadku, gdy przeprowadzony jest konkurencyjny proces przetargowy, jak to się dzieje w większości PPP, możliwości odniesienia do pomocy publicznej są niewielkie. Jednak gdy stosuje się procedurę negocjacyjną, to w zakresie, w jakim zmienia się umowy na korzyść oferenta już po fazie konkurencyjnej przetargu (tzn. po wyborze preferowanego dostawcy, ale przed podpisaniem umowy), istnieje zwiększone ryzyko, że takie działanie może być uznane za pomoc publiczną. Możliwe, że pomoc publiczna będzie nabrała znaczenia i powodowała wątpliwości w przetargach PPP, i że te wątpliwości mogą mieć ujemny wpływ na rozwój PPP. Jeśli okaże się, że doszło do pomocy publicznej, konsekwencje mogą być poważne. Jeśli wynagrodzenie wypłacone przez państwo członkowskie zawiera zawyżone wielkości, to wówczas dany rząd może zostać zobowiązany do przejęcia tej różnicy. Podobnie wszelkie gwarancje państwowe, na jakie mogłyby liczyć instytucje finansujące, mogą stać się niemożliwe do wyegzekwowania.

Dyskutuje się, czy istnieją poważne ograniczenia przy finansowaniu prywatnym, a tym samym ile wsparcia musi dostarczyć UE w formie dodatkowych instrumentów finansowych. Choć istnieją pewne obawy co do tego, czy rynki instrumentów dłużnych i kapitałowe poradzą sobie z finansowaniem pewnych dużych przedsięwzięć PPP, to są one wyjątkiem. Projekty metra londyńskiego, które wymagały nakładów prywatnych w wysokości 5,25 mld £, pokazały, że jeśli odpowiednio dobierze się strukturę przedsięwzięcia, to można zgromadzić fundusze prywatne. Rozwój rynków obligacji i ubezpieczycieli *monoline* jest kolejnym przykładem odpowiedzi rynku na dodatkowe zapotrzebowanie na fundusze prywatne. Finansowanie w 2003 r. obligacjami autostrady Chorwacja-Istria pokazuje, że takie metody finansowania nie ograniczają się do niewielkiej liczby krajów o wyrafinowanych rynkach finansowych.

Przez wiele lat nakłaniano UE do opracowania nowych instrumentów finansowych albo do zachęcenia do wprowadzenia nowych sposobów finansowania rozwoju infrastruktury.

ry. Europejska Inicjatywa na rzecz Wzrostu wyodrębnia cztery rodzaje instrumentów, które jej zdaniem są szczególnie istotne dla tej dziedziny:

- dostarczanie przez strony trzecie kapitału lub quasi-kapitału mających finansować przedsięwzięcie równoległe do grantów i wkładów sponsorów. Zgodnie z Rozporządzeniem Finansowym TEN, zakłada się wykorzystanie części budżetu jako kapitału i quasi-kapitału w przedsięwzięciach poprzez wyspecjalizowane fundusze inwestycyjne;
- sekurytyzacja – która może pomóc zwiększyć dostępny zasób środków z rynków finansowych dla nowych, promujących wzrost inwestycji i zmniejszyć ograniczenia bilansowe i płynnościowe instytucji bankowych;
- mechanizmy mające dzielić i rozkładać ryzyko związane z kredytowaniem dużych przedsięwzięć, w tym:
 - Structured Finance Facility EBI, która pomoże zwiększyć dostępność środków kredytowych na wczesnych, przedbudowlanych etapach przedsięwzięcia;
 - nowy Europejski Instrument Gwarancyjny mający zabezpieczać przed szczególnymi rodzajami ryzyka projektu TEN na etapie pobudowlanym.

Dodatkowe instrumenty finansowe mogą pomóc w rozwoju rynku PPP, lecz ich efekty mogą okazać się marginalne. Często można wykorzystywać prywatne środki do finansowania dobrze skonstruowanych przedsięwzięć o odpowiedniej alokacji ryzyka i strukturze płatności. Choć finansowanie jest ważnym czynnikiem, główne wysiłki należy kierować na aspekty ekonomiczne projektów, czy są one osiągalne z punktu widzenia sektora publicznego (gdy wkład sektora publicznego jest niezbędny w celu wykazania handlowej opłacalności przedsięwzięcia) i zapewnienie, że struktura przedsięwzięcia jest właściwa, tak aby sektor prywatny mógł być zaangażowany w sposób, który przynosi ogólny wskaźnik korzyści.

Podjęcie przyjęte przez liczne rządy w Europie i na innych kontynentach, zakłada stworzenie specjalistycznego centrum wiedzy o PPP, często zwanego jednostką PPP lub Centrum Wiedzy. Rola odgrywana przez te jednostki i ich znaczenie w aktywnej promocji PPP różnią się w zależności od kraju. Uważa się jednak, że jeśli takie jednostki zostałyby właściwie założone, umocowane i obsadzone, mogą przynieść istotne pozytywne skutki dla promocji PPP. PPP są skomplikowane pod względem koncepcji, zaprojektowania i wdrożenia. Trudno je także zdefiniować. Trudno więc stworzyć właściwe warunki regulacyjne, finansowe i administracyjne, w których można by je było promować. Obecnie istnieje ogólne zrozumienie, że PPP powinny być bardziej szczegółowo rozważone na szczeblu UE z wymogiem tworzenia „inicjatyw promujących PPP”. Jednak działania, które zostały podjęte do dziś, miały ograniczony zakres, a postępy były powolne. Jeśli UE uważa, że musi wyjaśnić sytuację PPP w ramach kontekstu unijnego (albo nawet przyjąć bardziej aktywną rolę i aktywnie promować wykorzystanie PPP), to musi podejść do tego aktywnie i całościowo.

Z uwagi na zwiększoną kompleksowość, przedsięwzięcia PPP zazwyczaj wymagają lepszego przygotowania niż przedsięwzięcia finansowane tradycyjnie, ponieważ zwykle wymagają dokładniejszego przygotowania finansowego i handlowego, szczególnie na

wczesnych etapach. Istnieją wątpliwości co do tego, czy rządy, szczególnie nowych państw członkowskich, przeznaczyły wystarczające środki na przygotowanie przedsięwzięć. Odnosi się to do przedsięwzięć zamawianych metodą tradycyjną oraz do przedsięwzięć PPP. Nowe państwa członkowskie stoją przed wyzwaniem przygotowania wystarczającej liczby przedsięwzięć do wykorzystania, znacznie wyższych po akcesji, środków unijnych. Jeśli zdecydują się na współfinansowanie tych przedsięwzięć z funduszy prywatnych, będą musiały przydzielić na ten cel wystarczające i odpowiednie środki oraz zapewnić właściwe kwalifikacje połączone z doświadczeniem do zapewnienia skutecznej realizacji przetargów. Sektor publiczny musi przyjąć realistyczny pogląd na ryzyko, jakie przejmie sektor prywatny, a tym samym nie może mieć nierealistycznych oczekiwań co do części funduszy, jaką sam musi zapewnić.

Aby można było podjąć się PPP i aby programy PPP mogły być realizowane skutecznie i sprawnie, spełnionych musi być kilka warunków:

- widoczna, zdecydowana, jasna wola polityczna w długim okresie;
- dobre zrozumienie na poziomie politycznym i w kontekście obowiązujących zasad, czym jest PPP, kiedy jest właściwą formą i w jaki sposób można je stosować;
- zrozumienie na wszystkich właściwych szczeblach rządowych (krajowym, regionalnym i lokalnym) a także, jeśli ma to zastosowanie, na szczeblu unijnym, w jaki sposób należy przygotować strukturę i przetarg PPP;
- właściwe kompetencje instytucjonalne sektora publicznego i umiejętności opracowania i przeprowadzenia skomplikowanych przedsięwzięć i przetargów;
- właściwe „środowisko” lub „ramy” w następujących obszarach:
 - prawo;
 - regulacje;
 - kwestie komercyjne,
 - finanse.

PPP nie zrealizuje się samo. Zadaniem rządów państw członkowskich jest decyzja, czego oczekują po PPP, identyfikacja właściwych projektów PPP i zapewnienie, że mają umiejętności do zrealizowania ich w skuteczny i sprawny sposób. Chociaż odpowiedzialność za tworzenie zasad i rozwój PPP spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, to UE ma ważną rolę do odegrania, pomagając im w opracowywaniu i tworzeniu struktur PPP. Ponadto UE ma własny interes w promowaniu PPP jako środka pozwalającego na realizację sieci TEN zarówno we współpracy z państwami członkowskimi, jak i – w rzadkich przypadkach (np. w przedsięwzięciu Galileo) – jako strona umowy.

Jak zauważono, UE wpływa zarówno na tworzenie rynków PPP poprzez działania lub zaniechania, jak i jest zainteresowana w tworzeniu PPP. EBI jest jedyną organizacją unijną, która ma praktyczne doświadczenie w realizacji projektów PPP. Inne instytucje unijne są zainteresowane PPP lub innymi obszarami, które nakładają się lub mają wpływ na PPP, ale dysponują one niewielką wiedzą i doświadczeniem dotyczącym PPP, oraz kwestiami związanymi z ich zaprojektowaniem, strukturą i zamówieniem. Większość z nich jest zaintere-

sowana PPP w wąskim zakresie, a tym samym, ma wąskie podejście do PPP. Z uwagi na znaczenie, jakie PPP mają dla UE, i wpływ, jaki UE może mieć na rozwój rynków PPP (zarówno dodatni, jak i ujemny) uważa się, że UE powinna podejść do rozwoju PPP bardziej kompleksowo, ze zwróceniem szczególnej uwagi na strukturę oraz łączenie funduszy prywatnych z grantami unijnymi.

4. Zakończenie

W wielu państwach członkowskich istnieje już rynek PPP i państwa te nadal będą rozwijać własne programy tego typu. Niektóre z nich mogą się zdecydować na podjęcie wyzwania i połączenie struktur PPP z finansowaniem grantami unijnymi.

UE nadal będzie reagować na nowe rozwiązania w dziedzinie PPP i ustalać, w jaki sposób wiążą się one i współzależą od jej przepisów, regulacji i zasad. W zakresie, w jakim tempo rozwoju rynku PPP będzie przewyższać możliwości reagowania na te wyzwania przez Unię, pozostaną wątpliwości i niejasności. To przełoży się na ogólne ryzyka zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego, związane z realizacją projektów PPP. Zwiększone ryzyko i wątpliwości z pewnością spowodują wzrost kosztów. Koszty te są ostatecznie ponoszone przez obywateli państw członkowskich (albo jako konsumentów, albo podatników).

Ważne jest więc odniesienie się przez UE do całego obszaru PPP i jego rozwoju w sposób aktywny, a nie reaktywny. Z uwagi na znaczenie i zakres PPP w nowej Europie, ważne jest, aby działało się to z pozycji wiedzy i zrozumienia.

Doświadczenia z Wielkiej Brytanii i Holandii pokazują, że jeśli przedsięwzięcia PPP wdroży się poprawnie, to można osiągnąć oszczędności na poziomie ok. 15%. Potwierdza to pogląd, że jeśli tylko można, państwa członkowskie powinny rozważać i popierać wykorzystanie PPP.

Kontynuowanie prac dotyczących rozwoju koncepcji PPP wyrywkowo i bez skoordynowanego podejścia nie pozwoli na osiągnięcie pożądanych postępów. Konieczny jest aktywny rozwój koncepcji PPP, ponieważ może on okazać się dobrym sposobem na ograniczanie wydatków ze środków publicznych na inwestycje i wpływać na wysokość deficytu budżetowego państw zjednoczonej Europy. Wymagane jest więc bardziej kompleksowe podejście UE do rozwoju PPP.

5. Literatura

1. Bitner M., Kozłowska A., Kulesza M., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 14-18.
2. *Closing the infrastructure gap. The role of Public-Private Partnership*, A Deloitte Research Study, 2006, s. 49-54.
3. Gehart F., *Öffentlich – private Partnerschaften*, Wien 1995, s. 41-42.
4. *Guidelines for successful public-private partnership*, European Commission, styczeń 2003, s. 11
5. *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej Europie*, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2004, s. 112-114.
6. Weres M.A. (red.), *Polska, Raport o konkurencyjności 2006, Rola innowacji w kształtowaniu przewag konkurencyjnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 89-90.

Streszczenie

W wielu krajach gospodarki rynkowej wykształciły się nowe rodzaje współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Państwami europejskimi, które zapoczątkowały realizację koncepcji partnerstwa jest Francja i Wielka Brytania. Rynek PPP w Unii Europejskiej już istnieje i będzie nadal się rozwijał poprzez realizację nowych projektów. UE powinna podejść do rozwoju PPP bardziej kompleksowo, ze szczególnym zwróceniem uwagi na struktury oraz łączenie funduszy prywatnych z grantami unijnymi. Ważne jest więc odniesienie się przez UE do całego obszaru PPP i jego rozwoju w sposób aktywny. Z uwagi na znaczenie PPP w nowej Europie, ważne jest, aby działać do z pozycji wiedzy i zrozumienia. Z doświadczeń Wielkiej Brytanii i Holandii wynika, że jeśli przedsięwzięcia Partnerstwa wdroży się poprawnie, to można osiągnąć oszczędności na poziomie około 15%.

Słowa kluczowe: partnerstwo, podmiot publiczny, fundusze prywatne, granty unijne, koncepcja, finansowanie projektu, sektor prywatny.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF GROWING BUDGETARY DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION

Summary

In many market economy countries new types of cooperation between public and private entities were formed within the framework of public private partnership. The European countries which initiated realization of the conception were France and Great Britain. PPP market has been already existing in the European Union and it will still develop through the new projects accomplishment. The EU should approach PPP development more comprehensively, paying attention especially towards the structure and combining private funds with Union's grants. Therefore, it is essential for EU to treat the PPP area and its development actively. In consideration of PPP importance in the new Europe, it is vital to do this thoughtfully and with understanding. The Great Britain and Netherlands experiences show that if public-private partnership is implemented properly, then savings on the level of 15% may be achieved.

Keywords: partnership, public entity, private funds, EU grants, concept, project financing, private sector.

Translated by Jerzy Gwizdała

JERZY GWIZDAŁA
Katedra Bankowości
Wydział Zarządzania
Uniwersytet Gdański
ul. Armii Krajowej 101
80-824 Sopot
e-mail: jgwizdala1@wp.pl