

Barbara WIELICZKO*

Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób finansowania usług publicznych

Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (Public Private Partnership – PPP) staje się coraz powszechniej wykorzystywanym instrumentem finansowania inwestycji publicznych w zakresie rozwoju i poprawy jakości infrastruktury oraz usług publicznych. Jest bardzo popularne w takich państwach, jak: Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Portugalia, Irlandia czy Kanada. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych szans i zagrożeń związanych z realizacją projektów w ramach PPP, które zostały omówione w kontekście zmian w zakresie działania brytyjskiej administracji publicznej od końca lat 70. XX wieku. W artykule omówiono sposób wykorzystania oraz rozpowszechnienia programów PPP w kraju uważanym powszechnie za lidera w tej dziedzinie, czyli w Wielkiej Brytanii oraz zaprezentowano opinie dotyczące efektywności stosowania tego instrumentu w kontekście sfinansowania projektu rozwoju londyńskiego metra, który na Wyspach Brytyjskich budzi największe kontrowersje.

Partnerstwo publiczno-prywatne

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest jednoznacznie zdefiniowane i obejmuje wiele różnego rodzaju form współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Ogólnie można przyjąć, iż partnerstwo to stanowi formę współdziałania pomiędzy podmiotami z obu sektorów. Celem podjęcia współpracy jest realizacja ważnego projektu związanego z infrastrukturą lub usługami publicznymi. Kluczowym elementem zawieranej umowy jest określenie obowiązków i ryzyk podejmowanych przez obie strony. Ich podział powinien gwarantować optymalne wykorzystanie dostępnych środków na realizację projektu oraz kompetencji obu partnerów. Wśród najbardziej rozpowszechnionych form, jakie przyjmuje PPP można wymienić:

- Kontrakty na zarządzanie lub dostarczenie usług – podmiot prywatny dostarcza usług lub zarządza istniejącą infrastrukturą przez ustalony czas, otrzymując za to określone w umowie płatności.

* Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie.

- Joint ventures – tworząc tego typu podmiot obie strony wspólnie angażują się w finansowanie i zarządzanie projektem.
- Leasing – podział ryzyka odpowiada standardowym regulacjom w przypadku kontraktów leasingowych, gdzie podmiot prywatny jest leasingodawcą, a prywatny leasingobiorcą.
- BOT (Build – Operate – Transfer, czyli zbuduj – eksploatuj – przekaz) – jedna z najbardziej rozpowszechnionych form PPP. Inwestycja jest w tym przypadku tworzona (projektowana, budowana, a także przez określony okres obsługiwana) przez sektor prywatny, który finansuje tę fazę jego realizacji. Okres obsługi wyznacza czas, który umożliwi odzyskanie zainwestowanych środków i zapewni odpowiedni zysk. Po tym okresie kontrola nad projektem jest przekazywana sektorowi publicznemu. Sektor ten już od samego początku realizacji przedsięwzięcia dysponuje formalną własnością realizowanej inwestycji. W ramach tej formy PPP rozwinęło się wiele różnych wariantów, jak: BOOT (Build – Own – Operate – Transfer, czyli zbuduj – posiadaj tytuł własności – eksploatuj – przekaz); DBFO (Design – Build – Finance – Operate, czyli zaprojektuj – zbuduj – sfinansuj – eksploatuj); DCMF (Design – Construct – Manage – Finance, czyli zaprojektuj – skonstruuj – zarządzaj – sfinansuj); BLT (Build – Lease – Transfer, czyli zbuduj – oddaj w leasing – przekaz).
- BOO (Build – Own – Operate, czyli zbuduj – posiadaj tytuł własności – eksploatuj) – zarówno kontrola, jak i własność aktywów pozostają w tym przypadku przez cały okres realizacji projektu w prywatnych rękach [United Nations Economic and Social Council, 1999].

Przedsięwzięcia publiczno-prywatne mają umożliwiać dostarczanie wszelkiego rodzaju usług publicznych czy realizację określonych projektów inwestycyjnych efektywniej niż przy zastosowaniu tradycyjnego modelu zarządzania nimi przez sektor publiczny. Rola sektora prywatnego polega na przejściu bezpośredniego wykonania określonych zadań, zgodnie z ustaleniami przyjętymi w kontrakcie pomiędzy nim a sektorem publicznym. Sektor publiczny w tym układzie przestaje pełnić rolę bezpośredniego dostawcy określonych świadczeń, a staje się nadzorującym ten proces. Do zadań sektora publicznego należy kontrola nad jakością świadczonych usług, której poziom został wyznaczony przy uwzględnieniu potrzeb społecznych i dostępnych środków.

W większości wypadków władze centralne nie udzielają podmiotom prywatnym angażującym się w takie przedsięwzięcia gwarancji finansowych, gdyż wiązałyby się one z koniecznością utworzenia odpowiednich rezerw. Sektor prywatny pomimo braku takich gwarancji chętnie podejmuje się realizacji wszelkiego rodzaju projektów w ramach PPP, gdyż mają one charakter wieloletni i zapewniają stały dopływ środków finansowych (w przypadku realizacji inwestycji w zakresie usług publicznych). Niemniej ważny jest sam fakt udziału w przedsięwzięciu publicznym nadający danemu podmiotowi prywatnemu większą renomę.

Kluczową kwestią przy ocenie projektu PPP jest określenie jego ekonomicznej efektywności. W tym celu wyznacza się efektywność wykorzystania

dostępnych środków finansowych, jaką nadaje zastosowanie PPP w danym projekcie, czyli szacuje się tzw. value for money (VFM). Jest to odmiana wartości bieżącej netto – net present value (NPV). W tej metodzie porównuje się finansowe skutki zastosowania PPP ze skutkami pozostania przy konwencjonalnych metodach zarządzania przez sektor publiczny – tzw. public sector comparator (PSC). Poza kosztami finansowymi w badaniu efektywności projektu uwzględnia się również niektóre ryzyka z nim związane. Za najefektywniejsze rozwiązanie uznawane jest to, które niesie ze sobą najmniejsze koszty, na co ma wskazywać najniższy bieżący koszt netto – net present cost (NPC).

Trudności w stosowaniu tej metody związane są m.in. z dużą wrażliwością uzyskanych wyników na wysokość założonej stopy dyskontowej oraz sposób ujęcia ryzyka związanego z analizowanym projektem. Nie jest to jednak jedyny instrument oceny projektów PPP. Obok analizy wartości pieniądza ocenie poddaje się również inne czynniki, takie jak: zdolność do przyszłych inwestycji, wpływ zmian związanych z utworzeniem PPP na strukturę organizacyjną i bezpieczeństwo sektora publicznego.

Zaletą wykorzystywania PPP ma być możliwość uzyskiwania wyższej wartości z pieniądza w stosunku do tradycyjnego sposobu realizacji projektów inwestycyjnych bezpośrednio przez podmiot publiczny. Przedsiębiorstwa prywatne, realizujące przedsięwzięcia PPP, uzyskują wyższy wskaźnik VFM m.in. dzięki:

- innowacyjnemu sposobowi zarządzania projektem,
- skoncentrowaniu się na oferowanej usłudze,
- minimalizacji kosztów,
- efektywnej alokacji ryzyka,
- integracji i efektem synergii pojawiającym się w połączeniu projektowania, budowy i obsługi przedsięwzięcia przez jeden podmiot,
- skuteczniejszemu i efektywniejszemu wykorzystaniu posiadanych aktywów [por.: Farrell et al., 1998].

Sektor prywatny ma zapewniać większą innowacyjność, dyscyplinę i jakość w realizacji danego zadania. Założenie to opiera się na następujących stwierdzeniach, iż podmioty prywatne:

- są bardziej skoncentrowane na uzyskiwaniu założonych wyników, dzięki mniejszej ilości zadań do wykonania i efektywnemu systemowi weryfikacji realizacji przyjętych założeń,
- są bardziej skłonne do podjęcia ryzyka wprowadzania nowych rozwiązań,
- koncentrują się na wymaganiach klientów.

Te umiejętności w połączeniu z przekazaniem przez sektor publiczny podmiotom prywatnym znacznego ryzyka, związanego ze stroną finansową inwestycji, oraz długoterminowym kontraktem mają zagwarantować nadanie przez sektor prywatny większej niżby to miało miejsce w przypadku sektora publicznego, wartości dostępnym środkiem finansowym.

Realizacja projektów przy wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga jednak odpowiedniego przygotowania, aby uniknąć problemów, jakie mogą się pojawić. Trudności dotyczące wykorzystania PPP mogą być związane z:

- ogromnymi kosztami projektów, co może wymuszać konieczność zaangażowania wielu partnerów,
- problemem dokładnego prognozowaniu kosztów i czasu realizacji projektów,
- wątpliwościami co do ekonomicznej rentowności (commercial viability) niektórych projektów,
- brakiem generowania przychodów na odpowiednim poziomie,
- ryzykiem rynkowym, finansowym i politycznym (biurokracja, zmiany w podatkach, w nastawieniu nowych władz do już realizowanego projektu etc.) [Jones, 1999, s. 15-23].

Ważną kwestią są również koszty transakcyjne związane z koniecznością znalezienia odpowiedniego partnera (często na drodze przetargu, co wymaga poza nakładami finansowymi także czasu) oraz koszt monitorowania, nadzoru i oceny zgodności działania partnera prywatnego z uzgodnieniami zawartymi w umowie. Ocenia się, iż koszt monitorowania realizacji kontraktów zewnętrznych waha się od 3 do 25 proc. [Torres L., Pina V., 2002, s. 45], co należy uwzględnić przy wstępnej ocenie możliwości zastosowania PPP.

Jeszcze większą krytykę budzi stosowanie PPP z uwagi na zacieranie granic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, co rodzi obawy o korupcję i nadużywanie władzy.

Reformy w zarządzaniu publicznym w Wielkiej Brytanii

W roku 1979, pod rządami M. Thatcher, rozpoczęto szeroko zakrojony program reformy gospodarki Wielkiej Brytanii. Głównym jego elementem było zwiększenie efektywności działania podmiotów gospodarczych. Miała temu służyć prywatyzacja wielu znacjonalizowanych po II wojnie światowej gałęzi przemysłu. Zmiany dotyczyły również administracji publicznej i sektora usług publicznych. Wszystkie reformy okresu rządów M. Thatcher oraz jej następców J. Majora oraz T. Blaira dotyczące szeroko pojętego sektora publicznego można przedstawić w kontekście koncepcji zwanej new public management (NPM).

New public management jest koncepcją zarządzania sektorem publicznym wywodzącą się z nowej ekonomii instytucjonalnej oraz teorii organizacji. NPM czerpie również z teorii wyboru publicznego i menedżeryzmu. Zakłada wykorzystywanie zasad zarządzania tym sektorem w oparciu o te same zasady, jakie rządzą zarządzaniem podmiotami prywatnymi (ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania strategicznego i rachunkowości zarządczej)¹. Celem wprowadzenia takich zmian było poprawienie efektywności działania przedsiębiorstw i instytucji sektora publicznego.

¹ W wąskim zakresie new public management koncepcja ta rozumiana jest jako zestaw reform, jakie wprowadzono w sektorze publicznym od początku lat 80. XX wieku w takich państwach jak Nowa Zelandia, czy Wielka Brytania.

W okresie rządów M. Thatcher skupiono się przede wszystkim na prywatyzacji podmiotów działających w dziedzinach nie uznawanych za zasadnicze obowiązki państwa². Innym ważnym elementem reform w latach 80. było rozpoczęcie wprowadzania mechanizmów rynkowych do działalności sektora publicznego. Jednym ze sposobów było tworzenie tzw. quasi-rynków, co obok prywatyzacji czy contracting-out, stanowi również element NPM.

Ten kierunek reform był kontynuowany przez J. Majora. W roku 1992 jego rząd rozpoczął prace nad programem Private Finance Initiative (PFI) otwierającym możliwość realizowania przez sektor publiczny projektów inwestycyjnych we współpracy z sektorem prywatnym.

Rząd T. Blaira w swoim programie modernizacji rządu – *The Modernising Government. White Paper* z marca 1999 roku uznał za swój priorytet skupienie się na efektywniejszym i lepiej odpowiadającym potrzebom obywateli dostarczaniu usług publicznych. Jednym z elementów realizacji tego zadania jest dalsza popularyzacja PPP.

Popularyzacja PPP w Wielkiej Brytanii

Rozpowszechnianie wykorzystywania PPP w Wielkiej Brytanii, zwłaszcza w formie Private Finance Initiative, rozpoczęto w 1992 roku. Powodem sięgnięcia po ten instrument były duże potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury i usług publicznych, na których sfinansowanie ani władze centralne, ani lokalne nie posiadały odpowiednich środków.

Jednak dopiero po roku 1997 rząd T. Blaira spopularyzował szerokie wykorzystanie PPP. Zdaniem władz, PPP stanowi jedyny mechanizm umożliwiający sfinansowanie rozwoju usług publicznych. Jest również sposobem na efektywniejsze spożytkowanie dostępnych środków (value for money – VFM). To lepsze wykorzystanie środków jest wskaźnikiem opłacalności zastosowania mechanizmu PPP w przypadku danego projektu.

W Wielkiej Brytanii partnerstwo publiczno-prywatne realizowane jest w szeregu różnych modeli. Wybór jednego z nich w każdym przypadku zależy od charakteru danego projektu, a przyjęte rozwiązania często łączą w sobie elementy różnych form PPP.

Wśród modeli PPP, jakie wymienia dokument prezentujący stosunek brytyjskiego rządu do PPP – *Public Private Partnerships. The Government's Approach* – poza scharakteryzowanymi poniżej formami znalazła się również sprzedaż należących do państwa aktywów, w tym także części udziałów w państwowych przedsiębiorstwach przy zachowaniu uprzywilejowanej pozycji skarbu państwa.

² Należy zaznaczyć, iż w literaturze z zakresu zarówno ekonomii, jak i nauk politycznych nadal stale toczy się dyskusja dotycząca zakresu powinności państwa. NPM uznaje, że rola państwa powinna być minimalna i ściśle określona.

Najczęściej spotykane modele PPP w Wielkiej Brytanii to:

- Private Finance Initiative (PFI) – dotyczy kontraktów, w których podmiot publiczny zobowiązuje się do zakupu od podmiotu prywatnego usług o precyzyjnie określonej jakości. Kontrakt taki ma charakter długoterminowy. Tego typu kontrakty obejmują również projekty DBFO (Design – Build – Finance – Operate).
- Joint venture – wspólne przedsięwzięcie podmiotów z obu sektorów. Obie strony angażują swoje aktywa i wspólnie zarządzają realizowanym projektem.
- Partnership investments (inwestycje partnerskie, dotyczą specjalnych regionalnych programów wsparcia – Regional Selective Assistance and Launch Investment Cases) – w tym przypadku podmiot publiczny wnosi swój wkład w projekt inwestycyjny realizowany przez podmiot prywatny w celu zagwarantowania sobie udziału w zyskach z danej inwestycji.
- Policy partnerships (partnerstwo dla realizacji określonego projektu) – zaangażowanie przedstawicieli sektora prywatnego w realizację polityki władz publicznych w celu zwiększenia efektywności działania.

Doświadczenia Wielkiej Brytanii wskazują na to, iż wykorzystanie do realizacji określonego projektu PPP jest uzasadnione wtedy, gdy planowane przedsięwzięcie charakteryzuje się następującymi cechami:

- możliwością wprowadzenia innowacji w projekcie inwestycji,
- komercyjnym charakterem ryzyka, które stosunkowo łatwo daje się przekazać podmiotowi prywatnemu,
- możliwością wykorzystania know-how posiadanego przez sektor prywatny,
- brakiem znaczących sporów politycznych co do jego realizacji,
- zaangażowaniem administracji publicznej we wsparcie realizacji projektu,
- możliwością ewentualnego innego wykorzystania aktywów (zwłaszcza po zrealizowaniu przedsięwzięcia),
- koncentracją na rezultatach, a nie na nakładach,
- odpowiednią skalą przedsięwzięcia,
- finansową efektywnością [por.: Farrell et al., 1998].

Poza odpowiednim podziałem ryzyka pomiędzy obie strony przedsięwzięcia niezmiernie ważną kwestią jest określenie warunków płatności. Dotyczy to projektów, w których sektor publiczny zobowiązuje się do zakupu określonych usług do tej pory wykonywanych samodzielnie przez podmioty publiczne. Warunki płatności mają nie tylko wyznaczyć przyszłe zobowiązania finansowe sektora publicznego, ale także zagwarantować realizację usług na odpowiednim poziomie.

Częstym rozwiązaniem przyjętym w Wielkiej Brytanii jest jednolita płatność, na którą składają się cztery elementy związane z jakością i ilością dostarczonej usługi. Elementy tej opłaty to:

- płatność minimalna – za dostarczenie podstawowych usług. Płatność ta wypłacana jest w sytuacji, gdy poziom dostarczonej usługi odpowiada minimalnemu poziomowi jakości określonego w kontrakcie,
- płatność za wykonanie – wypłacana jest, gdy dostawca usług przekroczy przyjęte standardy jakości,

- płatność związana z ryzykiem znacznej zmiany w przyszłym popycie na daną usługę,
 - płatność mająca charakter zachęty do realizacji dalszej poprawy parametrów oferowanej usługi (szczegółowo określona w kontrakcie, może np. dotyczyć realizacji programu służącego zmniejszeniu zanieczyszczenia środowiska).
- W sytuacji gdy jakość oferowanej usługi nie spełnia minimalnych wymogów kontraktu, płatności są zawieszane lub zmniejszane.

W pierwszym okresie popularyzacji PPP realizowane w ten sposób projekty nie przynosiły oczekiwanych rezultatów. Zdaniem brytyjskiego rządu wiązało się to m.in. z następującymi przyczynami:

- istnieniem obowiązku oceny możliwości realizacji każdego planowanego projektu przy wykorzystaniu PPP, co wiązało się ze znacznymi kosztami,
- brakiem odpowiednich zdolności sektora publicznego do zarządzania tak skomplikowanymi projektami (a nawet do wybrania odpowiedniego podmiotu do realizacji takiego przedsięwzięcia),
- nieelastycznym określeniem przewidzianych nakładów pozwalającym sektorowi prywatnemu na zastosowanie innowacyjnych rozwiązań (co uniemożliwiało uzyskanie wyższego wskaźnika VFM).

W maju 1997 roku zniesiono obowiązek testowania możliwości wykorzystania PPP do realizacji każdego planowanego projektu. Zlecono również przygotowanie raportu mającego zaproponować zmiany umożliwiające efektywniejsze wykorzystywanie tego instrumentu. W raporcie – tzw. raporcie Bates'a – pojawiła się sugestia utworzenia specjalnej grupy zadaniowej, w skład której weszliby eksperci z sektora prywatnego specjalizujący się w zarządzaniu projektami i finansach. Grupa ta działałaby przy wsparciu władz centralnych i zajęłaby się stworzeniem odpowiednich standardów i wsparciem władz lokalnych angażujących się po raz pierwszy w realizację PPP.

Zalecenia raportu zostały wdrożone w życie, co pozwoliło na znaczne zwiększenie liczby zawartych kontraktów. Jednym z efektów działania grupy zadaniowej (Taskforce) było opracowanie standardowego kontraktu PFI, opublikowanego w lipcu 1999 (w roku 2001 został on zaktualizowany).

Kolejny raport, dotyczący realizacji programu popularyzacji PPP jako instrumentu poprawy jakości usług publicznych, a przygotowany w 1998 roku zalecił stworzenie specjalnego podmiotu zajmującego się pomocą administracji publicznej w efektywnym stosowaniu tego instrumentu. W tym celu utworzono Partnerships UK. Jest to podmiot działający jako przedsięwzięcie publiczno-prywatne.

Podobną działalność prowadzi Public Private Partnership Programme – 4Ps. Jest to agencja powołana w kwietniu 1996 roku przez stowarzyszenie władz lokalnych. Celem jej stworzenia była pomoc władzom lokalnym w poszczególnych jednostkach administracyjnych oraz lobbing mający promować zmiany instytucjonalne i legislacyjne zapewniające lepsze wykorzystanie PPP.

Władze centralne nadzorują wykorzystywanie przez podmioty publiczne PPP. Realizowane w ramach PPP projekty podlegają monitoringowi i ewaluacji. Stały monitoring tych przedsięwzięć ma zapewnić nadzór nad wielkością

obecnych i przyszłych zobowiązań sektora publicznego wobec podmiotów prywatnych. Rząd jest zobowiązany do przedstawiania parlamentowi co pół roku odpowiedniego raportu na ten temat.

Ewaluacja zrealizowanych projektów ma służyć ocenie faktycznej efektywności PPP i pozwalać na stałe ulepszanie mechanizmów ich działania. Stałe zbieranie informacji na temat realizowanych projektów ma również umożliwiać stosowanie benchmarkingu, co ma ułatwiać ocenę możliwości wykorzystania takiej formy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w przypadku podobnych projektów.

Realizacja projektów PPP w Wielkiej Brytanii

Do tej pory w Wielkiej Brytanii podpisano 223 duże kontrakty stanowiące przedsięwzięcia publiczno-prywatne. Za duże kontrakty uznaje się te, w których całkowita wartość zaangażowanego kapitału przekracza 15 mln funtów. Łączna wartość wszystkich tych kontraktów przekracza 20 mld funtów. Same tylko inwestycje w szkolnictwie sięgnęły już 3 mld funtów. Według danych na koniec sierpnia 2002 roku, 149 dużych projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach PPP zostało zakończonych. Łączna wartość zaangażowanego w nie kapitału to blisko 11 mld funtów [<http://www.pppforum.com/factsandfigures.html>].

Z realizacji projektów w ramach PPP zadowolonych jest aż 81% podmiotów sektora publicznego, które je podjęły. Pierwsze badania efektywności wykorzystywania PPP wykazały, iż przynoszą one o 17% wyższy wskaźnik value for money (VFM) niż tradycyjny sposób realizacji inwestycji i dostarczania usług publicznych, kiedy to same władze centralne bądź lokalne poprzez powołane przez siebie podmioty gospodarcze realizują te zadania. Wśród przykładów znacznie efektywniejszej niż tradycyjna realizacji określonych projektów wymienia się m.in.:

- projekty z zakresu obronności, gdzie wskaźnik VFM jest 10-15% wyższy niż w przypadku tradycyjnie realizowanych inwestycji, a w niektórych przypadkach sięga nawet 20%,
- pierwsze cztery projekty drogowe realizowane w ramach modelu – Design, Build, Finance, Operate (DBFO) mają przynieść o 10% wyższą wartość za-inwestowanych pieniędzy,
- projekty w więziennictwie oferowały początkowo średnio o 10% wyższy wskaźnik VFM niż projekty realizowane przez sektor publiczny. Od 1997 roku wzrósł on do 13% (przy uwzględnieniu optymalnego zarządzania ryzykiem przez sektor publiczny), a nawet 18% (zakładając dobry poziom zarządzania przez sektor publiczny ryzykiem) [Public Private Partnerships. The Government's Approach, 2000, s. 17].

Przedsięwzięcia publiczno-prywatne przez przeciwników tego rozwiązania były od samego początku krytykowane za swoją kosztowność związaną z faktem, iż środki na inwestycje pochodzą w tym przypadku z pożyczek sektora prywatnego, dla którego stopa procentowa jest wyższa niż dla podmiotów pu-

blicznych. W Wielkiej Brytanii, przy znacznym rozpowszechnieniu PPP, różnica ta systematycznie maleje. Niezależnie jednak od tego kluczem do uzyskania lepszych wyników w postaci wyższego wskaźnika value for money (VFM) powinna być jakość zarządzania demonstrowana przez podmiot prywatny oraz efektywniejsze zarządzanie ryzykiem.

Projekty realizowane w ramach PPP charakteryzują się większym realizmem w przyjętych założeniach i są lepiej przygotowane niż tradycyjne przedsięwzięcia publiczne, jednak okres ich inkubacji, czyli czas przygotowania projektu do fazy realizacji jest w nich aż dwukrotnie dłuższy, co ma związek ze złożonością kontraktu, który musi być podpisany [MacDonald 2002, s. 17].

Jednym z powodów potęgujących krytykę PPP są nadmierne oczekiwania wobec realizacji tych przedsięwzięć. W wielu wypadkach opinia publiczna jest błędnie informowana o spodziewanych efektach danego projektu (często wiąże się to z chęcią uzyskania społecznej akceptacji dla takiego rozwiązania). W rezultacie niespełniania przez PPP pokładanych w nim nierealistycznych nadziei prowadzi do negatywnej oceny realizacji danego projektu, jak i samego instrumentu PPP. Nadmierny optymizm (optimism bias) może dotyczyć następujących elementów związanych z projektem:

- czasu realizacji,
- wysokości kosztów inwestycyjnych i operacyjnych,
- korzyści z realizacji danego projektu.

Znaczne koszty związane z przygotowaniem projektów PPP, wynikające z konieczności korzystania z usług doradców, uległy zmniejszeniu dzięki wprowadzeniu standardowych rozwiązań – wzorów kontraktów. W ten sposób unika się m.in. dość częstego w początkowej fazie popularyzacji tego instrumentu minimalizowania ryzyka przejmowanego przez podmiot prywatny (szczegółowe rozwiązania zapisywane w kontrakcie prowadziły do tego, iż ryzyko przekazane podmiotowi prywatnemu niejako wracało do podmiotu publicznego). W przypadku niestandardowych projektów (innovacyjnych, niezwykle dużych czy wiążących się ze szczególnego rodzaju ryzykiem), które wymagają szczególnych rozwiązań, koszt uruchomienia może jednak nadal być dość znaczny.

Realizacja na szeroką skalę projektów w ramach PPP spotyka się w Wielkiej Brytanii z szeroką krytyką. Przykładem powszechnie krytykowanego projektu jest londyńskie metro (London Underground), co wynika także z faktu, że sprawność jego działania bezpośrednio dotyka miliony podróżujących nim codziennie mieszkańców Londynu i okolic. Zgodnie z rządowym projektem, sektor prywatny miałby przejąć odpowiedzialność za obsługę, utrzymanie sieci i inwestycje. Taka zmiana ma nie tylko przyspieszyć rozwój sieci metra, ale także zlikwidować szacowane na 1,2 mld funtów zaległości w bieżącym utrzymaniu istniejących już linii. W ogłoszonym w marcu 1998 roku projekcie zaplanowano utworzenie trzech odrębnych podmiotów do obsługi infrastruktury sieci metra oraz podmiotu zajmującego się przewozami pasażerskimi (miał on pozostać podmiotem publicznym). Każdy z podmiotów miał wykonywać przez trzydziestoletni okres obowiązywania kontraktu ustalone w nim działania, w zamian za coroczną opłatę.

Główny problemem pojawiającym się w kontekście tego planu jest jego strona finansowa. Czy wprowadzenie takiego rozwiązania rzeczywiście zapewni najlepsze wykorzystanie dostępnych funduszy?

Do tej pory na dochody londyńskiego metra składały się trzy grupy środków:

- wpływy z opłat za przejazdy metrem,
- dotacje na utrzymanie infrastruktury,
- dotacje na inwestycje.

W latach 90. znacząco zmniejszono wielkość dotacji. W roku budżetowym 1994/1995 wyniosły one 398 mln funtów, a cztery lata później spadły o blisko 60% do 160 mln funtów. Planowano, że wraz z uruchomieniem realizacji przyjętego programu przejęcia przez sektor prywatny obsługi metra dotacje zostaną zlikwidowane.

Do chwili obecnej przedsiębiorstwo państwowe, jakim nadal pozostaje londyńskie metro, z reguły bilansowało swoje wydatki z uzyskiwanymi przychodami. Jednak w roku budżetowym 2000/2001 poniosło stratę sięgającą 20 mln funtów. Strata ta wynikała z realizacji zmian organizacyjnych niezbędnych do wdrożenia przyjętego programu.

Uzyskiwane przez przedsiębiorstwo wyniki finansowe nie mogą być przypisane jedynie niewłaściwemu zarządzaniu, gdyż w latach 90. znacząco zwiększyła się produktywność pracy, a wzrost liczby pasażerów i wzrost opłat za przejazdy umożliwiły zrekomensowanie spadku wielkości otrzymywanych dotacji (tabl. 1).

Tablica 1

Niektóre wskaźniki dotyczące sytuacji londyńskiego metra w latach 90.

Wskaźnik	Zmiana w latach 90. (w %)
Wzrost liczby podróży pasażerskich	25
Spadek zatrudnienia	27
Wzrost produktywności pracy	52

Źródło: Shaol J., [2002], „A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership”, *Public Money & Management*, April-June, p. 54.

Analizy przygotowane na zlecenie rządu w 1999 roku przewidywały, że sektor prywatny będzie w stanie zaoszczędzić aż 2,5 mld funtów w ramach programu inwestycyjnego. Prognozowano, iż inwestycje, których koszt oszacowano na 15 mld funtów, zostaną zrealizowane przez sektor prywatny za kwotę 12,5 mld funtów. Oszczędności te miałyby wynikać z większej efektywności sektora prywatnego. Inny raport przepisuje blisko połowę z tej kwoty (1,17 mld funtów) jako koszt niesprostania wymogom związanym z realizacją planowanych ulepszeń. Tego typu koszt, związany z ryzykiem porażki realizacji zamierzeń inwestycyjnych, nie jest jednak standardowo uwzględniany w tego typu analizach [Shaol, 2002, s. 53-60].

Dodatkowo prawidłowość dokonanego oszacowania VFM obniża zastosowanie do wycieńczeń trzydziestoletniego okresu trwania kontraktu, choć przewiduje się, że co 7,5 roku obie strony będą mogły dokonywać znacznych zmian

w jego warunkach. Zmianom mogą podlegać m.in. parametry związane z jakością świadczonych usług, co przecież znacząco wpłynie na poziom kosztów.

W analizie oceniono aż trzy modele zarządzania przez sektor publiczny – tzw. public sector comparator (PSC): finansowany tradycyjnie, czyli przez dotacje i dwa oparte na finansowaniu poprzez emisję listów zastawnych o różnym oprocentowaniu. Jednak założenia dotyczące stóp procentowych przyjęte w przypadku obu wariantów z listami zastawnymi z góry skazywały je na nieopłacalność.

Przy mniej optymistycznych założeniach koszt realizacji projektu PPP dotyczącego londyńskiego metra jest znacznie wyższy niż sfinansowanie rozwoju infrastruktury poprzez emisję papierów dłużnych. Dotacje nadal byłyby niezbędne, a z uwagi na konieczne inwestycje w utrzymanie infrastruktury musiałyby zostać nawet podwojone.

Z uwagi na wiele kontrowersji, które pojawiły się wokół tego projektu i znaczną krytykę związaną z prywatyzacją brytyjskich kolei (rozwiązania dotyczące metra były wzorowane na tych, które zostały wdrożone w przypadku prywatyzowanych linii kolejowych) projekt nie został ostatecznie przyjęty, ale prace nad nim trwają nadal. Przeciwnicy zaproponowanego rozwiązania wysuwają następujące argumenty:

- zły podział ryzyka,
- utrata przez władze publiczne kontroli nad metrem,
- zbyt małe wymagania w zakresie tempa poprawy standardu i rozbudowywania istniejącej sieci,
- brak rzeczywistych korzyści finansowych (wskaźnik VFM nie jest w tym wypadku wyższy niż przy innych rozwiązaniach),
- podział infrastruktury na trzy części doprowadzi do spadku jej jakości w wyniku nieskoordynowanych działań w zakresie zarządzania nią (w ten sposób tłumaczy się spadek jakości obsługi sieci kolejowej, jaki miał miejsce po jej prywatyzacji).

Wykorzystywanie tego mechanizmu budzi znaczne kontrowersje nie tylko natury ekonomicznej, ale i politycznej. Świadczy o tym chociażby fakt, iż związki zawodowe związane z brytyjską Partią Pracy wezwały na corocznej konferencji partii, odbywającej się na przełomie września i października 2002 r. w Blackpool, do powołania niezależnej komisji, która sprawdziłaby faktyczne skutki zaangażowania się podmiotów prywatnych w realizację projektów publicznych. Brytyjski premier, Tony Blair, wyraził jednak chęć dalszej realizacji programu popularyzacji finansowania przedsięwzięć publicznych przez sektor prywatny, widząc w tym możliwość dalszej poprawy jakości usług publicznych, która stanowi priorytet jego obecnego rządu.

Obawy związków zawodowych dotyczą jednak raczej kwestii „kolejnego kroku” niż konkretnych zarzutów wobec efektywności obecnie stosowanego mechanizmu finansowania inwestycji w sektorze publicznym. Protesty te są więc związane z możliwością utraty swoich wpływów, gdyby rząd zdecydował się na przekazanie sektorowi prywatnemu świadczenia usług w zakresie nauczania w szkołach i opieki medycznej.

Podsumowanie

Przedsięwzięcia publiczno-prywatne są stale zyskującym na popularności sposobem realizacji inwestycji publicznych i poprawy jakości usług świadczonych dotąd tradycyjnie przez państwo czy władze lokalne na rzecz ludności.

Dotychczasowe doświadczenia Wielkiej Brytanii w zakresie stosowania PPP wskazują jednoznacznie, iż nie jest to instrument przynoszący oczekiwane rezultaty w każdym przypadku, i że jego zastosowanie musi być poprzedzone rzetelną analizą.

Stosowanie tego mechanizmu wymaga przygotowania administracji publicznej do pełnienia nowej roli – nadzorcy realizacji projektu. Aby mechanizm ten mógł być powszechnie stosowany, niezbędne jest wsparcie zarówno władz centralnych – stworzenie standardów, pomoc ekspercka, odpowiednie regulacje prawne, jak i podmiotów prywatnych, które mogłyby wspomóc władze lokalne w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi.

Niezwykle ważnym problemem związanym z przedsięwzięciami publiczno-prywatnymi jest zagrożenie korupcją. Angażowanie się sektora prywatnego w prace związane z publicznymi pieniędzmi zawsze budziło ogromne kontrowersje. W przypadku PPP, gdzie kontrakty opiewają na wielkie kwoty i realizowane są przez wiele lat, pokusa do niezgodnych z prawem działań mających na celu zapewnienie sobie osobistych korzyści może być tym większa. Z tego względu niezbędne są jasne i przejrzyste procedury służące wyborowi inwestora prywatnego oraz skuteczny nadzór nad realizacją projektu na każdym jego etapie.

Głównym celem korzystania z PPP jest możliwość sfinansowania niezbędnego rozwoju infrastruktury. Z tego względu ta forma realizacji inwestycji powinna znaleźć szczególne zastosowanie w państwach czy regionach charakteryzujących się dużymi zaległościami w rozwoju infrastruktury. Do takich państw należy także Polska, gdzie potrzeby dostosowania do standardów UE tylko w zakresie ochrony środowiska szacowane są na 40-45 mld euro.

Przedsięwzięcia publiczno-prywatne są w Polsce stosunkowo rzadko realizowane, a dotychczasowe doświadczenia w wielu przypadkach nie stanowią zachęty do realizacji inwestycji przy wykorzystaniu tego instrumentu. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest brak odpowiednich regulacji prawnych, a przede wszystkim brak wypracowanych standardów, które pozwoliłyby władzom lokalnym uniknąć wielu błędów w przygotowywaniu takiego projektu.

W kontekście niezwykle ograniczonych środków finansowych, jakimi dysponują w Polsce samorządy lokalne, korzystanie z PPP jako sposobu na przyspieszenie rozwoju i poprawy jakości infrastruktury wydaje się jednak jak najbardziej pożądane. Można by nawet zaryzykować tezę, że bez opanowania technik związanych z PPP trudno będzie efektywnie wykorzystać spodziewane transfery z UE. Należy jednak pamiętać, iż stosowanie tej formy finansowania inwestycji wymaga ogromnej wiedzy w zakresie zarządzania projektami, która nadal nie jest dostępna większości naszych samorządów. Duże obawy

co do rzeczywistej efektywności tego instrumentu w Polsce budzi również znaczny poziom korupcji, z jakim mamy do czynienia na każdym szczeblu administracji.

W państwach Unii Europejskiej PPP jest coraz bardziej popularne, co wynika z braku środków publicznych umożliwiających zaspokojenie potrzeb obywateli dotyczących usług publicznych oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury. Najszerzej obecnie PPP popularyzowane są w Irlandii, która tworząc ramy instytucjonalne dla działania PPP wzorowała się na doświadczeniach Wielkiej Brytanii.

Aby PPP nie stały się sposobem na marnotrawienie publicznych pieniędzy, a skutecznym sposobem na poprawienie jakości infrastruktury, co stanowiłoby bodziec do rozwoju gospodarczego, niezbędne jest rzetelne przygotowanie każdego projektu inwestycyjnego realizowanego w tej formie.

Bibliografia

- Barzelay M., [2002], *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Regents of the University of California, Berkeley.
- Farrell Grant Sparks and Goodbody Economic Consultants in association with Chesterton Consulting, [1998], *A Report submitted to the Inter-Departmental Group in relation to Public Private Partnerships*, Dublin.
- Hood J., McGarvey N., [2002], „Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government”, *Policy Studies*, Vol. 23, No. 1, s. 21-34.
<http://www.ogc.gov.uk>
<http://www.4ps.co.uk>
<http://www.pppforum.com/factsandfigures.html>
<http://www.thetube.com>
- Hyndman N., Eden R., [2002], „Executive Agencies, Performance Targets and External Reporting”, *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 3, July-September, s. 17-24.
- Jones R., [1999] „The European Union as a Promoter of Public-Private Partnerships”, *International Journal of Public-Private Partnerships*, Vol. 1(3), July.
- Lee S., Woodward R., [2002], „Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government”, *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 4, October-December, s. 49-56.
- London Underground Lines, [2002], *The Public-Private Partnership for LUL. Final Assessment*.
- MacDonald M., [2002], *Review of Large Public Procurement in the UK*, HM Treasury, United Kingdom.
- OECD, [2002], *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris.
- Partnerships UK, [2001], *A Guidance Note for Public Sector Bodies forming Joint Venture Companies with the Private Sector*, HM Treasury, London.
- Public Private Partnerships. The Government's Approach*, London Stationary Office, [2000].
- United Nations Economic and Social Council: Public/Private Partnerships, [1999] *A new concept for development. Item 5 (a) of the provisional agenda*, 29 November-1 December.
- Shaol J., [2002], „A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership”, *Public Money & Management*, Vol. 22, No. 2, April-June.
- Torres L., Pina V., [2002], „Changes in Public Service Delivery in the EU Countries”, *Public Money & Management*, October-December, Vol. 22, No. 4.