

Krzysztof Żarna

Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład alternatywnego finansowania infrastruktury transportowej w warunkach spowolnienia gospodarczego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 318-325

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

KRZYSZTOF ŻARNA

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

**PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO PRZYKŁAD
ALTERNATYWNEGO FINANSOWANIA
INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ
W WARUNKACH SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO**

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne, powszechnie znane jako PPP – *Public-Private Partnership*, a także jako PFI – *Private Finance Initiative*, PSP – *Private Sector Participation* lub PPI – *Private Participation in Infrastructure*, przyjęte w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci jako szeroko stosowane pojęcie techniczne, opisuje szerszą grupę projektów i działań, które mają ze sobą wspólną cechę. Tą cechą jest udział w partnerstwie podmiotu sektora prywatnego i publicznego oraz nastawienie na zaspokajanie potrzeb publicznych, tradycyjnie zapewnianych w sposób monopolistyczny przez sektor publiczny. Podstawę prawną stosunków w ramach PPP tworzy często, znana i stosowana szeroko w prawodawstwie UE, „koncesja”, która z zasady odpowiada okresowi trwania projektu PPP.

Główną przeszkodą w korzystaniu z alternatywnych form finansowania inwestycji infrastrukturalnych w sektorze publicznym jest niedostateczna wiedza i zrozumienie zasad ich stosowania. Ten deficyt bardzo wyraźnie daje znać o sobie w obecnym czasie spowolnienia gospodarczego, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczy całej Unii Europejskiej. Rządy wielu krajów w trudnej sytuacji ekonomicznej zrezygnowały z projektów PPP i postanowiły realizować kluczowe inwestycje w klasycznym modelu zamówień publicznych. Takie działania pogłębiły jedynie deficyt budżetowy tych krajów, zwiększając

jednocześnie dług publiczny, i doprowadziły do dotkliwego braku dostępnych środków w budżecie. Czynnikiem, którego nie sposób pominąć, a który ma znaczący wpływ na „przydatność” alternatywnych form finansowania, jest bez wątpienia sytuacja w sektorze bankowym. Niedawny kryzys tego sektora, a w efekcie załamanie się międzybankowego rynku kredytów, wywołało deficyt środków długoterminowych i wzrost marż bankowych, co negatywnie wpłynęło na możliwości realizacji inwestycji w ramach projektów PPP. Bariery te mogą być przezwyciężone jedynie w pewnej perspektywie czasowej i stopniowo, ważna jest znajomość i świadomość roli, jaką mogą odgrywać w sektorze publicznym projekty PPP. Projekty PPP w dobie kryzysu i spowolnienia gospodarczego z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego mogą stanowić narzędzie do przyspieszenia i rozwoju gospodarki. Wszystko to dzięki wykorzystaniu efektu mnożnikowego biznesu, poprzez zwiększenie możliwości zatrudnienia i jako źródło podatków. Ostatnie przykłady z obszaru Europy co prawda wskazują, że PPP jeśli nawet nie jest optymalnym narzędziem realizacji „błyskawicznych” inwestycji, to z powodzeniem może być stosowane do realizacji projektów o wysokim priorytecie społecznym¹. Proces przygotowania każdego projektu inwestycyjnego trwa jakiś czas, projekty inwestycyjne dotyczące infrastruktury trwają zwykle kilka lat. W tym czasie mogą zmienić się warunki rynkowe, prawie pewne jest, że zmieni się cykl koniunkturalny. Nie należy o tym zapominać, rozważając PPP, ponieważ nawet dobrze przygotowany projekt może na skutek tych zmian zostać odrzucony, co może świadczyć również złej o kondycji gospodarki państwa. Nie powinno to jednak być barierą dla PPP, ponieważ projekt inwestycyjny, który nie będzie przygotowywany z odpowiednim wyprzedzeniem, nawet w sprzyjających warunkach gospodarczych nie będzie mógł być realizowany, ze szkodą dla ekonomii i społecznego rozwoju państwa. Można więc stwierdzić, że PPP należy traktować jako specyficzne narzędzie, a nie jako panaceum na wszystkie problemy inwestycyjne związane z infrastrukturą. Projekty realizowane w formie PPP są zwykle projektami wysoce materiałochłonnymi i kapitałochłonnymi, a więc istnieje tu duża przestrzeń do poszukiwania oszczędności, na przykład wynikających z połączenia elementu budowy i utrzymania inwestycji (struktury kosztów projektu). PPP doskonale

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, Brussels 2009, <http://www.eib.org/epcc/infocentre/documents/Commission%20Communication%20on%20PPP-en.pdf>.

nadaje się do realizacji projektów o wysokich wymaganiach jakościowych i technicznych, w których kluczową rolę odgrywa innowacyjność sektora prywatnego zaangażowanego w ich realizację. Co do zasady, PPP stosowane w przypadku inwestycji drogowych przynosi lepsze efekty ekonomiczne, kiedy dotyczy ono budowy dłuższych odcinków drogi². Jak zauważono na wstępie, wiedza w sektorze publicznym dotycząca potencjału alternatywnego finansowania inwestycji w infrastrukturę transportową jest wciąż niewystraszająca. Jest to uderzająca różnica w porównaniu z sektorem prywatnym, reprezentanci którego posiadają dobre informacje i podstawy doradztwa, są oni w stanie realizować w sposób wydajny i bardzo skuteczny projekty w ramach PPP. Ta asymetria nie pozwala sektorowi publicznemu na wykorzystanie alternatywnych metod finansowania inwestycji publicznych w infrastrukturę oraz czerpanie wszystkich korzyści płynących ze współpracy publiczno-prywatnej i może być przyczyną większości braków systemowych i błędów przy realizacji projektów PPP. Można w tym miejscu upatrywać wielkiej roli organów UE, rządów, instytucji finansowych, agencji PPP, jak również doradztwa specjalistycznego w zmianie tego niekorzystnego stanu rzeczy. Takie działania wydają się niezbędne, ponieważ koszty alternatywne braku realizacji lub realizacji inwestycji infrastrukturalnych przy użyciu nieefektywnych instrumentów finansowania w obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej są bardzo wysokie. Skupiając się na partnerstwie publiczno-prywatnym, nie należy zapominać o pozostałych alternatywnych metodach finansowania inwestycji związanych z infrastrukturą transportową. Metody alternatywnego finansowania (z wyłączeniem budżetu odpowiednich władz lub regionu, PPP w szczególności) były opracowywane przez dziesiątki lat, ale ich znaczenie wzrosło szczególnie w ostatnim czasie. Spowolnienie gospodarcze spowodowało, że ograniczone na jego skutek środki publiczne w pierwszym rządzie są przeznaczane na rozwiązywanie jedynie podstawowych problemów gospodarczych i społecznych. PPP jako stosunkowo młody instrument finansowania inwestycji infrastrukturalnych, charakteryzuje się wieloma zaletami, które wyróżniają tę koncepcję spośród całego wachlarza dostępnych podobnych alternatywnych rozwiązań.

² Commission adopts communication on releasing the potential of public private partnerships, 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1740&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

1. Dlaczego partnerstwo publiczno-prywatne jest cennym narzędziem finansowania infrastruktury transportowej w okresie spowolnienia gospodarczego?

Zastosowanie PPP pozwala na przyspieszanie budowy niezbędnej infrastruktury, może być to ważne, gdy budowa infrastruktury ma charakter priorytetowy, a brak odpowiednich środków budżetowych nie pozwala na jej budowę. Ponadto PPP korzystnie wpływa na czas realizacji inwestycji. Partner prywatny (koncesjonariusz) dąży do jak najszybszego zakończenia budowy i rozpoczęcia świadczenia usług na tej inwestycji, ponieważ dopiero od tego momentu może on otrzymać płatności. Wysoka jakość konstrukcyjna infrastruktury jest bardzo istotna dla partnera prywatnego, ponieważ od niej w znacznym stopniu zależą koszty późniejszego utrzymania przez cały czas realizacji projektu. Koncesjonariusz będzie dążył do redukcji kosztów dotyczących usług konserwacji infrastruktury w całym cyklu życia projektu PPP. Dążenie to nie wymaga silnych bodźców zewnętrznych w sektorze prywatnym. W ramach tradycyjnych ograniczeń budżetu sektora publicznego nie jest ono tak wyraźne. Istotną zaletę dla partnera publicznego może stanowić ulepszone zarządzanie publiczne, osiągnięte przez przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych rządu na partnera prywatnego. To pozwala sektorowi publicznemu działać jako organ regulacyjny i skupić się na planowaniu usług publicznych i monitorowaniu wydajności zamiast codziennie zarządzać świadczeniem usług. Można również zauważyć znacznie większą motywację partnera prywatnego do poprawy zarządzania i realizacji projektu. Wynika to z tego, że w większości projektów PPP pełnej płatności na rzecz partnera prywatnego dokonuje się tylko wówczas, gdy wymagane standardy usług są realizowane na bieżąco. Wspomniana wcześniej dobra znajomość zasad i praktyk związanych z PPP w sektorze prywatnym owocuje większą efektywnością w wykorzystaniu zasobów. Z doświadczenia zarówno w PPP, jak i prywatyzacji wynika, że wiele działań, nawet tych tradycyjnie podejmowanych przez sektor publiczny, może być podjętych z lepszym skutkiem ekonomicznym przez sektor prywatny, przy zastosowaniu kompetencji i dyscypliny zarządzania sektorem prywatnym. Z drugiej strony PPP nie jest pozbawione wad, które mają różne i często niejednolite znaczenie dla stron realizujących projekt. Inwestycje ze źródeł prywatnych, realizowane wcześniej i spłacane przez partnera publicznego później, tworzą w rzeczywistości obowiązek rezerwacji w przyszłości odpowiednich środków budżetowych. Wykorzy-

stanie kapitału prywatnego jest zwykle droższe niż wykorzystanie środków budżetowych lub finansowania poprzez dług publiczny (marża, zysk partnera prywatnego, koszty transakcji). Niestety, przygotowanie PPP związane jest ze skomplikowaną procedurą i trwa znacznie dłużej niż przygotowanie klasycznej inwestycji ze źródeł własnych podmiotu publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne wymaga silnego politycznego wsparcia. Niepewność inwestorów prywatnych w związku z potencjalną zmianą sytuacji politycznej zagraża zawieraniu umów długoterminowych.

2. Europejski rynek PPP i jego przyszłość

Przyglądając się alternatywnemu mechanizmowi finansowania infrastruktury transportowej, jakim jest PPP, można wysnuć wnioski, które nie dotyczą jedynie tego mechanizmu, ale w pewnym sensie są wspólne dla wszystkich alternatywnych rozwiązań dotyczących finansowania infrastruktury transportowej.

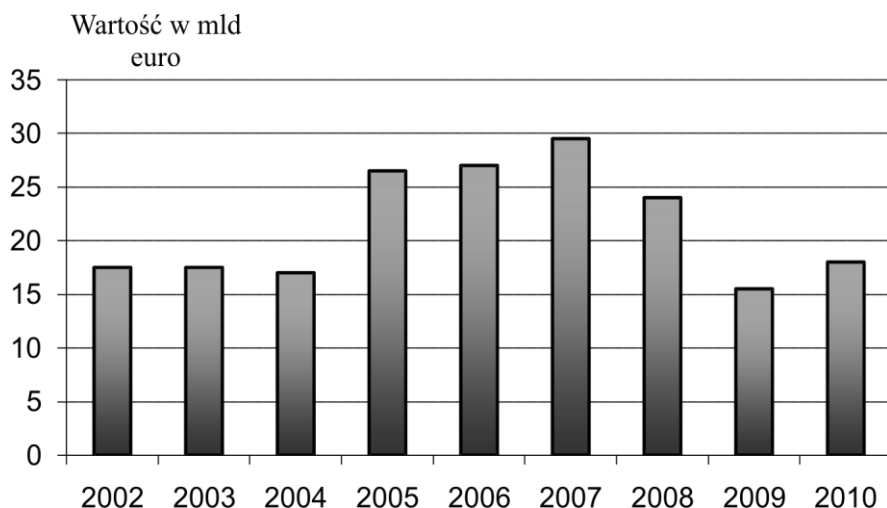
1. Projekty PPP i inne projekty z alternatywnym modelem finansowania nie powinny być traktowane jako zamiennik brakujących środków publicznych.
2. Przygotowywane projekty PPP powinny być poprzedzone konsekwentną i rzetelną analizą wartości projektu do jego ceny, bez uprzedzeń i nadmiernego optymizmu.
3. Tylko dobre i dobrze przygotowane projekty powinny uzyskać konieczne finansowanie, mniej projektów, ale lepszych projektów!
4. Niezwykle ważne dla powodzenia projektów PPP jest wyraźne wsparcie polityczne na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Obecne spowolnienie gospodarcze przetaczające się przez Europę pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Projekty PPP w swojej skali są dość niewielkie i dzięki temu łatwiej je udźwignąć i zaakceptować przez niepubliczny rynek finansowy.
2. PPP pozwala na zaangażowanie sektora finansowego w fazie przygotowawczej projektu jako doradcy finansowego.
3. PPP tworzy warunki do stosowania dialogu konkurencyjnego.

Pomimo niekorzystnej sytuacji na rynku finansowym wiele wskazuje na to, że PPP jest nadal stosowane do finansowania rozbudowy infrastruktury transportowej. Dzieje się tak być może ze względu na wspomniane wcześniej

fakt, że ekonomicznie i społecznie zweryfikowany projekt PPP może stanowić nawet w czasie kryzysu element przyspieszający rozwój gospodarki. Tę tendencję w PPP na terenie Unii Europejskiej można wyraźnie zaobserwować. W roku 2010 odnotowano wzrost na europejskim rynku PPP, co przełamało trend spadkowy obserwowany od 2007 roku. Średnia wielkość transakcji wzrosła znacznie w 2010 roku do poziomu 163 mln euro w porównaniu z 91 mln euro w 2009, nawet jeśli w 2010 roku poziom ten utrzymuje się znacznie poniżej wartości z lat 2007 i 2008³. Jest to pozytywne zjawisko pozwalające na wyciągnięcie wniosków, które powinny skutkować dalszym zwiększaniem zainteresowania realizacją projektów PPP. Wskazana wyżej tendencja zaprezentowana została na rysunku 1⁴.



Rys. 1. Wartość europejskiego rynku PPP na przestrzeni lat 2002–2010

Źródło: *Market Update*..., op. cit.

³ *A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs*, Version 2, European PPP Expertise Centre, luty 2011, <http://www.eib.org/epcc/resources/guide-to-guidance.pdf>.

⁴ *Market Update, Review of the European PPP Market in 2010*, European PPP Expertise Centre, s. 3, <http://www.eib.org/epcc/resources/epcc-market-update-2010-public.pdf>.

Podsumowanie

Pozyskiwanie finansowania zewnętrznego na planowane projekty nie musi skupiać się jedynie na środkach pochodzących z funduszy strukturalnych. Dodatkowymi źródłami mogą być środki pochodzące bezpośrednio z Komisji Europejskiej, atrakcyjne kredyty, dodatkowe mechanizmy wsparcia lub programy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Jak wielokrotnie wspomniano, poziom wiedzy i zrozumienia potencjału alternatywnego finansowania infrastruktury transportowej, w tym PPP w sektorze publicznym, jest wciąż niewystarczający. W porównaniu z sektorem prywatnym jest to uderzająca dysproporcja. Sektor publiczny nie wykorzystuje wszystkich potencjalnych korzyści płynących ze współpracy publiczno-prywatnej i może być odpowiedzialny za większość systemowych braków i błędów w projektach, a także za niepełne wykorzystanie alternatywnych metod finansowania publicznych inwestycji w infrastrukturę. Wiele zatem należy zrobić, aby poprawić ten stan rzeczy, w którym rola organów UE, rządów, instytucji finansowych, agencji PPP, jak również doradztwa specjalistycznego jest kluczowa.

Literatura

- A Guide to Guidance, Sourcebook for PPPs*, Version 2, European PPP Expertise Centre, luty 2011, <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance.pdf>.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, Brussels 2009, <http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/Commission%20Communication%20on%20PPP-en.pdf>.
- Commission adopts communication on releasing the potential of public private partnerships* 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1740&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Market Update, Review of the European PPP Market in 2010*, European PPP Expertise Centre 2011, s. 3, <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>.

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP, AS AN EXAMPLE OF ALTERNATIVE
FINANCING OF A TRANSPORT INFRASTRUCTURE
IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC SLOWDOWN**

Summary

Knowledge and understanding of the potential of alternative financing including PPPs in transport infrastructure in public sector is still insufficient. This is a striking difference in comparison to private sector, the representants of which possess a good information and consultancy basis and are able to support their interest effectively. The resulting asymmetry of positions does not enable public sector to draw all potential benefits from public-private cooperation and may also be responsible for most systemic shortfalls and failures in projects, and also for underutilization of alternative financing methods in public infrastructure investment. Much has thus to be done to improve this state of things, where the role of EU bodies, governments, financial institutions, PPP agencies as well as specialized consultancies is essential.

Translated by Krzysztof Żarna