Katarzyna SOBIECH

ROLA SEKTORA PRYWATNEGO W FINANSOWANIU INFRASTRUKTURY

Zagadnienia wstępne

Występująca w Polsce luka infrastrukturalna skłania do poszukiwania metod finansowania inwestycji infrastrukturalnych, będących alternatywą dla finansowania z budżetu państwa.

Jedną z takich metod jest włączanie w procesy inwestycyjne w sferze infrastruktury[1] sektora prywatnego. Myliłby się jednak ten, kto sądzi, że zaangażowanie inwestorów prywatnych w budowę i eksploatację infrastruktury jest charakterystyczne dla przełomu XX i XXI wieku. Przeciwnie, sektor prywatny był obecny w tej sferze znacznie wcześniej. Umowy, które mogą uchodzić za pierwowzory zawieranych obecnie umów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), pojawiały się bowiem już w starożytności (por. pkt 1.3).

Wśród ekonomistów panuje przekonanie, że w odniesieniu do infrastruktury możliwości prywatyzacji już istniejących obiektów oraz budowa nowych obiektów przez inwestorów prywatnych, są raczej ograniczone (por. pkt 1.1 i 1.2). Szczególne cechy infrastruktury powodują, że angażowanie się strony prywatnej w sferę infrastruktury wiąże się ze stosunkowo wysokim ryzykiem. Z tego też powodu sektor prywatny nie będzie jedynym (ani nawet głównym) animatorem rozwoju infrastruktury. Ze względu na rozwój infrastruktury – między innymi z powodu ograniczeń budżetowych[2], ideę subsydiarności oraz wątpliwą niekiedy efektywność działań państwa – partnerstwo sektora prywatnego i publicznego jest jednak niezwykle pożądane.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego (por. pkt 2), jako jednej z metod finansowania infrastruktury

---

[1] Niniejsze opracowanie traktuje zarówno o infrastrukturze ekonomicznej, jak i o społecznej.

[2] Chociaż, co warte podkreślenia, potencjalne korzyści z PPP dalece przekraczają jedynie zapewnienie dodatkowego kapitału.

przez sektor prywatny, przede wszystkim z punktu widzenia możliwości szerszego wykorzystania PPP w Polsce.

1. Państwo i rynek w rozwoju infrastruktury

1.1. Przyczyny aktywności państwa w sferze infrastruktury

Tradycyjnie w gospodarkach rynkowych obiekty infrastrukturalne stanowiły składnik sektora publicznego, w całości lub znaczącej części[3].

Literatura przedmiotu wskazuje na różne przyczyny ważkiej roli państwa w sferze infrastruktury, które wiążą się z pojęciem zawodności rynku (ang. *market failure*). Przypomnijmy pokrótce, że w niektórych sytuacjach rynek nie działa lub nie może działać w sposób zapewniający optymalność rozwiązań. Podstawowe źródła zawodności rynku to[4]:

- efekty zewnętrzne,
- dobra publiczne i kwestia pasażera na gapę,
- monopol naturalny (szerzej: zawodność konkurencji),
- niepewność dotycząca zachowań mikropodmiotów i związany z tym problem dóbr szczególnie cennych,
- niesymetryczność informacji.

Wystąpienie któregokolwiek z tych zjawisk pojedynczo lub ich kombinacji powoduje, że:

- zastosowanie rozwiązania opartego na konkurencji nie jest w ogóle możliwe,
- teoretycznie rozwiązanie takie jest możliwe, ale w praktyce jest nieosiągalne,
- rozwiązanie oparte na konkurencji istnieje teoretycznie i jest możliwe do osiągnięcia w praktyce, ale jest to rozwiązanie nieefektywne[5].

Nie do przecenienia jest również rola państwa jako gwaranta zharmonizowanego i racjonalnego rozwoju infrastruktury w skali międzynarodowej.

Inwestycje infrastrukturalne często nie przynoszą satysfakcjonującej stopy zwrotu. Koszty dużych projektów, na przykład drogowych czy kolejowych, są tak wysokie, że aby uzyskać odpowiednie przychody z ich użytkowania, należałoby wyznaczyć cenę na niezwykle wygórowanym poziomie. Z drugiej strony, efekty

---

[3] Co jednak nie oznacza całkowitej nieobecności sektora prywatnego w sferze infrastruktury – por. pkt 1.3.

[4] Por. T. Välilä, *How Expensive are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 1, s. 96; J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90-104.

[5] M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1999, s. 81.

kongestii transportowej i aspekty ekologiczne niejako wymuszają wspieranie rozwoju kolei. Ogólnie można zatem powiedzieć, że istnienie luki pomiędzy możliwą do uzyskania stopą zwrotu z inwestycji a jej społeczną użytecznością powoduje, że państwo musi grać ważną rolę w finansowaniu infrastruktury[6].

Na zakończenie warto podkreślić, że uznanie, iż państwo nie może być bierne w sferze infrastruktury, nie oznacza bezkrytycznej akceptacji wszelkich jego działań w odniesieniu do infrastruktury. Zawodności rynku nie można przeciwstawiać niezawodnego państwa, bo dostarcza ono w praktyce licznych dowodów swojej zawodności, które stają się argumentami na rzecz prywatyzacji i deregulacji w omawianej sferze.

1.2. Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury

Argumenty na rzecz deregulacji i prywatyzacji w sferze infrastruktury zaczęły pojawiać się od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku. Podzielić je można na trzy grupy. Pierwsza z nich opiera się na twierdzeniu o niedoskonałości państwa jako podmiotu decyzji regulacyjnych i alokacyjnych. Druga grupa to zbiór argumentów, wskazujących na niedostatki instytucji publicznych w stosunku do instytucji prywatnych, a trzecia grupa wiąże się z krytyką tradycyjnych koncepcji teoretycznych, takich jak monopol naturalny.

Joseph Stiglitz wśród przyczyn zawodności państwa wymienia:
- ograniczenia informacji,
- ograniczoną kontrolę nad działaniem prywatnych rynków,
- ograniczoną kontrolę nad biurokracją,
- ograniczenia o charakterze politycznym[7].

Twierdzenia o niedoskonałości państwa jako podmiotu polityki infrastrukturalnej bazują na analizie przesłanek i mechanizmów podejmowania decyzji przez przedstawicieli państwa. Idealne państwo poprzez podejmowane decyzje ma uzyskiwać efekty ważne dla ogółu społeczeństwa[8]. Zgodnie z ideą idealnego typu biurokracji Maxa Webera, biurokracja jest racjonalnym tworem organizacji społecznej, podporządkowanym sformalizowanym zasadom. M. Weber twierdził przy tym, że zachowanie biurokratów służy realizacji interesów władzy lub dobru społecznemu, a dobór urzędników opiera się na zasadzie kompetencji zawodowych[9].

---

[6] Por. G. Zalm, *Infrastructure Facilities: The Dutch Vision on Cooperation with the Private Sector*, w: *The Provision of Infrastructure; The Role of the Private Sector*, EIB Proceedings, Luxembourg 1995, s. 15.

[7] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora*, s. 10-11.

[8] M. Ratajczak, *Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2000, z. 1, s. 73-74.

[9] B. Woźniak, K. Sobiech, *Ekonomia instytucjonalna*, w: M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 156.

Obraz idealnego państwa kłóci się z ocenami praktycznymi. Wśród koncepcji krytykujących działanie mechanizmów regulacji warto przytoczyć teorię wyboru publicznego Jamesa M. Buchanana, ekonomiczną teorię regulacji, do rozwoju której przyczynił się George J. Stigler, teorię zawładnięcia (Gabriel Kolko) oraz teorię biurokracji, w której rozwoju znaczącą rolę odegrał William A. Niskanen. Wspólną cechą tych koncepcji jest pewne rozczarowanie mechanizmami demokracji[10].

Teoria wyboru publicznego przyjmuje, że biurokraci dążą do maksymalizacji własnych interesów, biorąc pod uwagę i próbując pogodzić elementy ideologii, zależności służbowych, patronatu, oczekiwanych korzyści, ryzyka itd. Przybliżonym celem zabiegów biurokratycznych jest maksymalizacja budżetu, będącego w gestii biurokratów[11].

Z teorią wyboru publicznego związana jest tzw. hipoteza Lewiatana. Według niej instytucje państwowe rozrastają się w wyniku słabości mechanizmów wyborczych oraz działań polityków i biurokratów. Państwo w efekcie tego staje się Lewiatanem, który stara się podporządkować sobie obywateli, zamiast świadczyć im usługi[12].

W teorii biurokracji podkreśla się również zawodność nadzoru nad biurokracją ze strony polityków. Zawodność ta wynika z asymetrii informacji między regulatorem a regulowanym oraz z postawy polityków, którzy traktują niekiedy nadzorowane instytucje instrumentalnie, jako narzędzie do osiągania swoich celów politycznych, a w efekcie akceptują lub wręcz narzucają działania niemające uzasadnienia ekonomicznego[13].

Oprócz omówionych wyżej koncepcji, w dyskusji o zawodności państwa podnoszone są jeszcze inne argumenty. Chodzi o takie kwestie, jak:

- dysproporcje ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów,
- tendencja do faworyzowania niektórych spektakularnych przedsięwzięć, które wyborcom mogą kojarzyć się z nowoczesnością i dynamizmem (np. szybkie pociągi kosztem modernizacji istniejących dróg wojewódzkich)[14],

---

[10] M. Ratajczak, *Prywatyzacja i deregulacja*, s. 74-75.

[11] B. Woźniak, K. Sobiech, *Ekonomia instytucjonalna*, s. 156.

[12] M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce*, s. 75.

[13] Badania empiryczne sugerują, że czynniki polityczne wpływają na decyzje o inwestycjach infrastrukturalnych. Przykładowo, badania niemieckie dotyczące 87 miast, wskazują, że przynależność polityczna, mierzona jako zbieżność przynależności partyjnej władz lokalnych i państwowych, jest decydująca przy rozdzielaniu grantów inwestycyjnych pomiędzy miasta; por. szerzej: W. Romp, J. de Haan, *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, EIB Papers 2005 vol. 1, no. 10, s. 51.

[14] Ma to związek z „syndromem przeciętej wstęgi" oraz z tzw. syndromem Ferrari (por. *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Komisja Europejska, Bruksela 2003, s. 62), który polega na realizowaniu zbyt ambitnych projektów infrastrukturalnych. Tymczasem każ-

- nadużywanie argumentów o interesie publicznym dla realizacji przedsięwzięć ważnych dla jakiejś grupy wyborców,
- wyolbrzymianie trudności związanych z rachunkiem ekonomicznym projektów infrastrukturalnych w celu ukrycia popełnionych błędów,
- opóźnienia w podejmowaniu decyzji lub tylko częściowa ich realizacja,
- stosowanie kryteriów politycznych zamiast merytorycznych w polityce kadrowej instytucji regulowanych przez państwo[15].

Przedstawione wyżej zarzuty pod adresem zawodnego państwa nie oznaczają bynajmniej, że możliwe i celowe jest całkowite wycofanie się państwa z aktywnej roli w sferze infrastruktury. Ograniczenia deregulacji i prywatyzacji w tym obszarze ekonomiki wiążą się z dyskutowaną wcześniej zawodnością rynku. Warto przy tym zauważyć, że podatność poszczególnych składników infrastruktury na prywatyzację i deregulację jest różna, co wymusza prowadzenie rozważań branżowych, dotyczących łączności, transportu czy też ochrony zdrowia.

1.3. Historia finansowania infrastruktury

W starożytności wiele obiektów użyteczności publicznej (porty, targowiska, publiczne łaźnie) było budowanych i eksploatowanych przez podmioty prywatne. Księga pięćdziesiąta Digesty[16], opublikowana w 530 r.n.e., jest w całości poświęcona pracom publicznym. Jej lektura wskazuje na istnienie prawa koncesyjnego i prawa dotyczącego koncesjonariuszy majątku publicznego.

Procedury te zanikły w V wieku wraz z upadkiem Imperium Rzymskiego, a pojawiły się ponownie w średniowieczu w ograniczonym zakresie (budowa nowych ufortyfikowanych miast oraz zagospodarowanie nowych terenów w południowo-wschodniej Francji w XII i XIII stuleciu). Umowy okupacyjne przekazywały okupantom całe wsie, co zmuszało do ich odbudowy[17].

Aż do połowy XIX wieku dobra jakość dróg była miernikiem skuteczności despotycznej władzy, nie zaś – symptomem rozwoju gospodarczego. Pierwszymi budowniczymi dróg byli starożytni Rzymianie. Do zmierzchu cesarstwa powstało około 80 tys. km dróg, prowadzących ze stolicy imperium aż po jego najdalsze zakątki. Innym przykładem szlaków powstałych z inicjatywy władz było 20 tys. km

---

dorazowo należy przeanalizować czy skala inwestycji odpowiada potrzebom (obecnym i przyszłym).

[15] M. Ratajczak, *Prywatyzacja i deregulacja*, s. 76.

[16] Digesta to najobszerniejsza część kodyfikacji cesarza Justyniana I Wielkiego (Corpus Iuris Civilis), obejmująca fragmenty pism prawników rzymskich; podano za: WIEM 2001, *Encyklopedia multimedialna*.

[17] *Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development*, United Nations, Economic Commission for Europe, December 2000, s. 5-6.

dróg zbudowanych przez Inków do 1533 roku (podbój hiszpański). Nie przetrwały one jednak, w przeciwieństwie do dróg rzymskich, upadku państwa.

W średniowieczu zaprzestano konserwacji szlaków rzymskich, a polityczna decentralizacja i prywatyzacja władzy publicznej miała negatywny wpływ na kondycję komunikacji lądowej. Zdarzały się próby szukania środków na remonty dróg, na przykład poprzez wprowadzanie podatków od małżeństw czy spadków, a cesarz Zygmunt Luksemburski nakazał w pierwszej połowie XV wieku opodatkować w tym celu prostytutki.

Pierwszym krajem, który podjął prace nad poprawą infrastruktury transportu, była Francja, gdzie centralizacja następowała najszybciej[18]. W 1599 roku powstał urząd wielkiego dróżnika Francji (*Grand Voyer de France*), a w 1716 roku utworzono korpus dróg i mostów (*Corps des Ponts et Chaussées)* oraz finansowaną przez skarb korporację inżynierów, której zadaniem była dbałość o budowę szlaków komunikacyjnych. Stworzona w 1747 roku Szkoła Dróg i Mostów szkoliła specjalistów. Zgodnie z ordonansem, który obowiązywał między 1730 a 1787 rokiem, do darmowej pracy (od 8 do 40 dni w roku) przy budowie dróg zobowiązani byli mieszkańcy miejscowości położonych do 4 mil od drogi. Stan dróg francuskich był na tyle dobry, że już w 1664 roku zorganizowano pierwsze regularne połączenia między miastami. Prace publiczne przekazywano „inwestorom finansowym", ogólnie zwanym „przedsiębiorcami". Prace te obejmowały: regulowanie koryt rzecznych i budowę kanałów, brukowanie dróg (odpowiednik dzisiejszych koncesji drogowych), zbieranie odpadów, oświetlanie ulic, dystrybucję poczty, transport publiczny, a nawet budowanie oper.

W Anglii, podobnie jak we Francji, zrezygnowano z pracy przymusowej przy budowie i naprawie dróg, z powodu nieefektywności takiego rozwiązania. Zamiast tego stworzono system poboru myt, które dostarczały środków na remonty dróg. Po oddaniu na stałe finansów publicznych w ręce parlamentu w połowie XVII wieku rozwinęły się inwestycje infrastrukturalne, rozpoczynając epokę budowania kanałów[19] (np. kanał oksfordzki z 1791 r. czy w Hiszpanii – najdłuższa koncesja przyznana Von Thurn und Taxis obowiązywała przez cztery stulecia). Obiekty i urządzenia infrastrukturalne były budowane i prowadzone przez kapitał prywatny, a wydatki przywódców i wydatki wojenne – były pokrywane ze środków publicznych. Od początku XVIII wieku spółki mytnicze zakładali przedsiębiorcy.

---

[18] We Francji własność państwowa ma długą tradycję. Państwowe manufaktury powstawały już w okresie merkantylizmu, a po 1870 roku utworzono wiele przedsiębiorstw o charakterze monopoli skarbowych. Od bankrutującej spółki prywatnej wykupiono wschodnie linie kolejowe, które stały się zaczątkiem państwowej linii kolejowej. Por. K. Bobińska, *Rynek w infrastrukturze. Infrastruktura na rynku*, Ziggurat, Warszawa 2000, s. 45.

[19] W latach 1750-1820 powstało 3 tys. mil dróg wodnych, które były eksploatowane przez spółki prywatne, założone na mocy ustawy, pobierające opłaty od przepływających statków i barek.

W 1835 roku, w początkach ery kolei żelaznych, działało w Wielkiej Brytanii ponad 1100 spółek, które zarządzały około 20% angielskich dróg[20].

Koncesje zadomowiły się na dobre w Europie w XIX wieku, kiedy to prace publiczne rozwijały się dynamicznie, a inwestowano nie tylko w linie kolejowe, ale również – w konsekwencji urbanizacji – w usługi miejskie. Najbardziej znaczący rozwój polityki koncesjonowania nastąpił po 1830 roku we Francji, Hiszpanii, we Włoszech, w Belgii i Niemczech. Pierwszą koncesję otrzymali w 1792 roku we Francji bracia Perier na dystrybucję wody w Paryżu. Nakłady inwestycyjne finansowano z kapitałów prywatnych. W Anglii były to spółki akcyjne, obdarzane przywilejami przez parlament, a w Stanach Zjednoczonych – prywatny kapitał europejski oraz lokalni przedsiębiorcy i samorządy lokalne. W Belgii w 1835 roku państwo podjęło decyzję o budowie linii kolejowej, a uruchomienia linii podjęli się prywatni przedsiębiorcy.

Obiekty infrastrukturalne budowane w XIX wieku, zwłaszcza koleje żelazne i kanały żeglowne, powstawały z inicjatywy podmiotów prywatnych. Formy kontraktów występujące w tamtym okresie nie różniły się zbytnio od wykorzystywanych obecnie schematów finansowania projektów. Spółka prywatna zawierała umowę z państwem na budowę i eksploatację nowego lub powiększenie istniejącego obiektu infrastrukturalnego. Spółka ta ponosiła całe ryzyko handlowe, a jej zyski pochodziły z opłat pobranych od użytkowników. Okres koncesjonowania był wystarczająco długi, by spółka odzyskała poniesione koszty[21].

Dwie wojny światowe odwróciły ten trend. Rola państwa wzrosła podczas wojen, zarówno w okresie przygotowań, jak i w okresie odbudowy powojennej. Idea przedsiębiorstw państwowych została stworzona, by uniknąć finansowej słabości tradycyjnie długookresowych umów w czasach niepewności i niestabilności ekonomicznej. Wojna i kryzysy gospodarcze były dla rządów jasnym sygnałem o konieczności nacjonalizacji obiektów infrastrukturalnych. Ta tendencja była zauważalna w Europie w obu okresach powojennych. Jednak coraz gorsze wyniki działalności znacjonalizowanych czy też regulowanych podmiotów prowadziły do ponownej deregulacji i prywatyzacji.

Jak pisze Krystyna Brzozowska, od końca XIX wieku do 1970 roku wydatki na nowe urządzenia infrastrukturalne były finansowane ze środków budżetowych i z pożyczek państwowych. Władze odgrywały kluczową rolę w określaniu potrzeb i strategii rozwoju, państwo było zatem zarówno decydentem, jak i głównym inwestorem. Tradycja i postrzeganie infrastruktury jako mienia publicznego do-

---

[20] M. Kopczyński, *John Loudon Macadam, czyli drogi i bezdroża drogownictwa*, Mówią wieki 2004, nr 3.

[21] O. Debande, *Le rôle du secteur privé dans le financement des infrastructures*, w: P. Thalmann (red.), *Le financement des grandes infrastructures*, Revue Économique vol. 48, 1997, no. 2, s. 214; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora*, s. 5.

prowadziło do nieprzestrzegania ekonomicznej efektywności i do dekapitalizacji istniejących urządzeń, w wyniku zjawisk takich jak:

- brak dbałości o racjonalne wykorzystanie środków budżetowych,
- błędne decyzje inwestycyjne,
- nacisk polityczny wywierany podczas podejmowania decyzji inwestycyjnych,
- uzależnienie decyzji od uzyskania poparcia politycznego,
- brak wystarczającej dbałości o urządzenia infrastrukturalne podczas eksploatacji,
- brak odpowiednich funduszy na nowe inwestycje,
- nazbyt częste opieranie długofalowych decyzji inwestycyjnych na doraźnych potrzebach społeczności lokalnych,
- ograniczanie wielkości inwestycji z powodu zbyt małych zasobów finansowych budżetów.

W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku zaczęto modyfikować politykę, dotyczącą utrzymywania i finansowania infrastruktury, gdy okazało się, że wiele państw boryka się ze znacznymi niedoborami fiskalnymi[22]. Oddzielenie sieci od świadczonych przez nią usług (np. prywatyzacja przewozów kolejowych w Wielkiej Brytanii) stało się technologicznie i ekonomicznie możliwe w latach osiemdziesiątych XX wieku[23]. Włączano więc w system finansowania infrastruktury i zarządzania nią podmioty prywatne. Cykl zmian w zarządzaniu i finansowaniu infrastruktury zatoczył koło (por. rysunek 1).

Jak pisze Anne O. Krueger[24], w latach siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych ubiegłego stulecia rządy w większości krajów rozwijających się prowadziły politykę ekonomiczną, która była w sposób oczywisty nieefektywna. Bez względu na to czy niedoskonałości rynku pojawiły się w owym czasie w tych krajach, większość obserwatorów wskazywała na ogromne niedoskonałości państwa. Powszechna była opinia o nieefektywnym zarządzaniu przez państwo obiektami infrastrukturalnymi, o braku właściwej kontroli, o podatności na wpływy polityczne i uzależnianiu decyzji inwestycyjnych od decyzji politycznych[25].

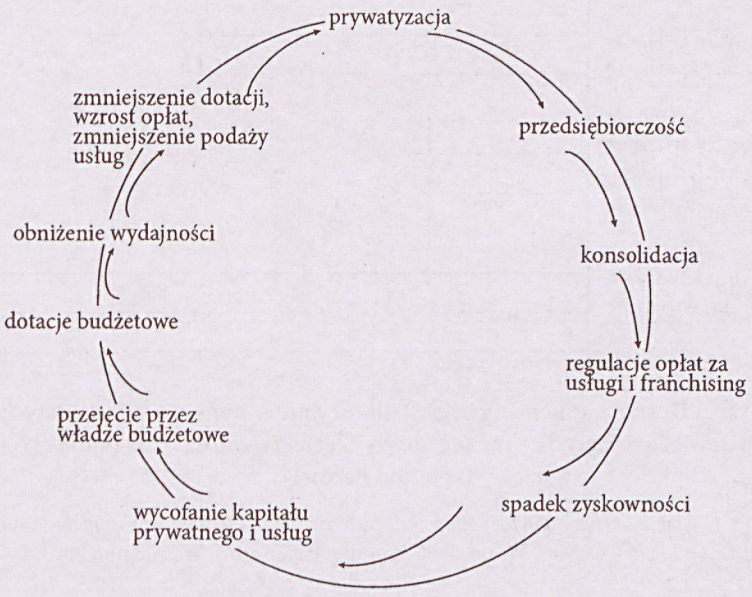
---

[22] Deficyty budżetowe (pogłębiane przez deficyty przedsiębiorstw państwowych, nadmierne programy inwestycyjne i pozostałe wydatki rządowe) prowadziły do wysokiej inflacji, z jej konsekwencjami dla alokacji zasobów, zachowań oszczędnościowych i alokacji prywatnych inwestycji, por. A.O. Krueger, *Government Failures in Development,* Journal of Economic Perspectives vol. 3, no. 3, Summer 1990, s. 9.

[23] *Transition Report 2004. Infrastructure,* European Bank for Reconstruction and Development, London 2004, s. 53.

[24] A.O. Krueger, *Government Failures*, s. 10

[25] *Guidelines on Private*, s. 5-6; K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance*, Akademia Rolnicza w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 25-32.



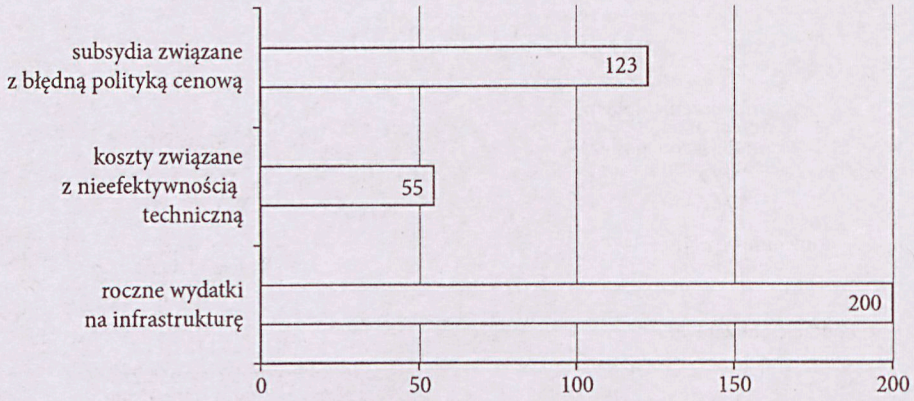
Rys. 1. Koło prywatyzacji i nacjonalizacji infrastruktury

Źródło: C. Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons,* World Bank Working Paper no. 5, Washington, 2003, s. 40

Zjawiska te zostały uzupełnione przez błędy zaniechań, na przykład pogorszenie urządzeń transportowych i komunikacyjnych, które podniosły koszty dla wielu prywatnych i państwowych przedsięwzięć. Pochodną tych błędów była też widoczna w wielu krajach korupcja na wielką skalę. Sektor publiczny – monopolista w sferze infrastruktury – nękany był nieefektywnością i nie potrafił rozszerzyć skali świadczonych usług, by sprostać szybko rosnącemu popytowi. Rządy, zmuszone przez populistów, utrzymywały ceny poniżej kosztów, pomimo że beneficjentami subsydiów nie zawsze były biedne grupy społeczne[26]. Do wczesnych lat dziewięćdziesiątych XX wieku, roczne straty z powodu nieefektywności i błędnej polityki cenowej szacowano na niemal równe rocznym inwestycjom na infrastrukturę (rysunek 2).

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku w krajach rozwijających się znacząco wzrósł udział sektora prywatnego w sferze infrastruktury. W 1990 roku prywatne inwestycje zamykały się w kwocie 18 mld dolarów, a w 1997 roku osią-

[26] Przykładowo, jak podaje Bank Światowy, subsydia w sektorze wodociągowym wspierały bardziej bogatych niż biednych w Argentynie, Republice Dominikany, Urugwaju i na Węgrzech w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku, podano za: C. Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons,* World Bank Working Paper no. 5, Washington 2003, s. 3.



Rys. 2. Dostarczanie usług infrastruktury przez państwo we wczesnych latach dziewięćdziesiątych – roczne koszty nieefektywności i złej polityki cenowej (w mld dolarów)

Źródło: C. Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons*, World Bank Working Paper no. 5, Washington 2003, s. 4

gnęły poziom prawie 130 mld dolarów[27]. Zaangażowanie sektora prywatnego w te inwestycje przybierało różne formy, od kontraktów na zarządzanie aż po kupno istniejących urządzeń infrastrukturalnych. Rozmiary korzyści, jakie odnosiły państwa, były ściśle związane z wielkością ryzyka i odpowiedzialności przejętej przez podmioty prywatne. Szacunki udziału sektora prywatnego w sferze infrastruktury w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej zebrano w tabeli 1.

Prywatyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej i obiektów infrastrukturalnych[28] podjęto w Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Choć trudno zidentyfikować i oddzielić wpływ prywatyzacji[29] od znaczących zmian strukturalnych i regulacyjnych, które jej towarzyszyły, można jednak stwierdzić, że sprywatyzowane obiekty:

- charakteryzowały się zwiększoną produktywnością siły roboczej, w niektórych przypadkach również wskaźnik ogólnej produktywności był wyższy niż przed prywatyzacją,
- oferowały niższe ceny za usługi (z wyjątkiem wodociągów, gdzie konieczne były znaczące nakłady inwestycyjne, aby podnieść jakość usług), szczegól-

[27] Dane zaczerpnięte z bazy danych Banku Światowego (the World Bank's Private Participation in Infrastructure Project Database), wyrażone w cenach stałych z 2001 roku w dolarach amerykańskich przy użyciu indeksu US CPI. Podano za: C. Harris, *Private Participation*, s. 5.

[28] W sektorze telekomunikacji, energetyki, gazownictwa, wodociągów oraz infrastruktury portów lotniczych i morskich.

[29] Trudno również jednoznacznie określić, jak funkcjonowałyby te przedsiębiorstwa, gdyby pozostały w sektorze publicznym.

Tabela 1. Zakres udziału sektora prywatnego w sferze infrastruktury w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej w 2004 roku

Kraj	Energia				Telekomunikacja		Transport			Transport miejski	Gospodarka wodna	Średnia
	ogrzewanie w regioni/dzielnicy	produkcja energii elektrycznej	dystrybucja energii elektrycznej	przesył i dystrybucja gazu	telefonia stacjonarna	telefonia komórkowa	porty lotnicze i wodne	koleje	drogi			
Białoruś	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,5	1,0	**1,2**
Bułgaria	2,0	2,5	5,0	(3,0)	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	3,5	2,5	**2,9**
Czechy	4,0	3,0	3,0	4,0	2,0	3,5	2,0	2,0	1,0	2,0	4,0	**2,8**
Estonia	4,0	2,0	2,0	5,0	5,0	5,0	2,0	5,0	1,0	2,5	3,0	**3,3**
Łotwa	2,0	2,0	1,0	5,0	5,0	5,0	2,5	2,0	1,0	2,5	1,0	**2,6**
Litwa	3,0	2,0	3,0	5,0	5,0	5,0	2,0	1,0	1,0	2,5	1,0	**2,8**
Polska	3,0	3,0	2,5	2,0	5,0	5,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	**2,8**
Rumunia	2,0	2,0	3,0	3,0	5,0	5,0	2,0	2,0	1,0	2,5	2,5	**2,7**
Rosja	2,0	2,0	1,0	2,0	2,5	5,0	2,5	3,0	1,0	3,0	2,0	**2,4**
Słowacja	3,0	2,0	5,0	5,0	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	**2,8**
Ukraina	1,0	1,0	3,0	1,0	1,0	5,0	1,0	1,0	1,0	2,5	1,0	**1,7**
Węgry	2,5	4,0	5,0	4,0	5,0	5,0	2,5	2,0	2,0	2,0	3,0	**3,4**

Przedsiębiorstwa są klasyfikowane jako prywatne na podstawie efektywnej kontroli zarządzania. Skala użyta w tabeli odpowiada zatem udziałowi przedsiębiorstw kontrolowanych przez sektor prywatny w rynku krajowym (pod względem liczby klientów, obciążenia itp.). Prywatna własność przedsiębiorstwa lub długookresowe koncesje są traktowane jako mocniejsza forma udziału sektora prywatnego w sferze infrastruktury niż kontrakty na zarządzanie. Zagraniczni operatorzy lub inwestorzy są traktowani jako prywatni, bez względu na ich aktualną strukturę własności. Udział sektora prywatnego w sferze infrastruktury jest mierzony z użyciem poniższej skali:

1 – brak lub nieistotny udział sektora prywatnego,
2 – mały udział (nie więcej niż 15% rynku obsługiwane przez sektor prywatny lub nieco większa część rynku obsługiwana przez przedsiębiorstwa państwowe, z którymi zawarto kontrakty na zarządzanie),
3 – znaczący udział (co najmniej 25% rynku obsługiwane przez sektor prywatny lub znaczna część rynku obsługiwana przez przedsiębiorstwa państwowe, z którymi zawarto kontrakty na zarządzanie),
4 – duży udział (co najmniej 60% rynku obsługiwane przez sektor prywatny),
5 – sektor w pełni sprywatyzowany.

Źródło: *Transition Report 2004. Infrastructure,* European Bank for Reconstruction and Development, London 2004, s. 77.

nie w telekomunikacji i gazownictwie obniżki cen były szybsze niż przed prywatyzacją,
- podniosły znacząco jakość usług, zwłaszcza w wodociągach i telekomunikacji,
- zapewniły wysokie wpływy finansom publicznym[30].

Reasumując, można zauważyć, że w krajach rozwiniętych do głównych przesłanek włączenia sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury należą: potrzeba redukcji kosztów świadczonych usług i wdrożenie nowych technologii, w warunkach konkurencji między prywatnymi inwestorami. W krajach rozwijających się do głównych przyczyn aktywności podmiotów prywatnych w sferze infrastruktury należy zaliczyć niewystarczające środki budżetowe oraz niezadowolenie z jakości i wydajności usług świadczonych przez podmioty publiczne (bądź będące w gestii sektora publicznego)[31].

1.4. Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych

Możliwe są cztery źródła finansowania programów rozwoju infrastruktury:
- środki budżetowe,
- krajowy kapitał prywatny,
- zagraniczny kapitał prywatny,
- instytucje międzynarodowe.

Z powodu ograniczonych ostatnich trzech źródeł, wydaje się, że głównym źródłem finansowania rozwoju infrastruktury w krajach Europy Środkowo-Wschodniej są środki budżetowe. Krajowy kapitał prywatny jest z jednej strony ograniczony (zwłaszcza jeśli chodzi o środki, które mogłyby być przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne, będące przedsięwzięciami specyficznego rodzaju), a z drugiej może być niechętny angażowaniu w przedsięwzięcia o często bardzo długim okresie zwrotu poniesionych nakładów[32] (ma to związek z naturą tych inwestycji, zdeterminowaną przez specyficzne cechy infrastruktury). Podobnie jest w przypadku zagranicznego kapitału prywatnego. Przedsięwzięcia infrastrukturalne, poza pewnymi wyjątkami dotyczącymi łączności, nie są interesujące dla inwestora, zwłaszcza ze względu na relację ryzyka i możliwej premii z tytułu tegoż ryzyka[33].

---

[30] S. Holder, *Privatisation and Competition: the Evidence from Utility and Infrastructure Privatisation in the United Kingdom*, w: *Privatisation, Competition and Regulation*, OECD Proceedings, OECD, Paris 2000, s. 51-52.

[31] K. Brzozowska, *Kapitał prywatny*, s. 31.

[32] S.A. Rienstra, P. Nijkamp, *Lessons from Private Financing of Transport Infrastructure. Dutch Infrastructure in the 19th Century and European Projects in the 20th Century*, w: P. Thalmann (red.), *Le financement des grandes infrastructures*, Revue Économique vol. 48, 1997, no. 2, s. 233-234.

[33] M. Ratajczak, *Znaczenie infrastruktury w procesach globalizacji i integracji regionalnej*, w: E. Skawińska (red.), *Problemy wdrażania strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 2002, s. 33.

Jak twierdzi K. Brzozowska, przesłankami zaangażowania się sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury są:
- infrastruktura na odpowiednim poziomie jest niezbędna do realizacji własnych celów gospodarczych jednostek prywatnych,
- niewystarczające środki publiczne,
- udział w tego typu inwestycjach daje „cząstkę władzy" i może być kartą przetargową w negocjacjach z władzami,
- inwestycje infrastrukturalne często łączą się z inwestycjami o charakterze rynkowym,
- inwestycje infrastrukturalne mogą zapewniać odpowiednie dochody.

Zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie i utrzymanie infrastruktury wymaga:
- uzyskania akceptacji społecznej,
- poparcia politycznego,
- wprowadzenia precyzyjnych regulacji prawnych i nadzorczych,
- zabezpieczenia prywatnych środków finansowych zaangażowanych w projekty infrastrukturalne,
- uzyskania pożądanej przez inwestora prywatnego stopy zwrotu z zaangażowanych środków kapitałowych[34].

Udział sektora prywatnego w finansowaniu i utrzymywaniu infrastruktury może powodować łatwiejszą akceptację wprowadzania opłat pobieranych od użytkowników (np. dróg). Jak dowodzą doświadczenia zachodnie, zaskakująco trudne jest właściwe określenie kosztów i czasu budowy obiektu infrastrukturalnego. Jakkolwiek ryzyko polityczne powinno być ograniczone do minimum (np. poprzez jasne zapisy w umowie koncesyjnej), trudno zaakceptować sytuację, w której państwo przejmuje wszystkie rodzaje ryzyka. W takiej sytuacji projekty stają się wyłącznie bardziej kosztowne dla sektora publicznego, a nie idzie za tym w parze poprawa efektywności[35].

3. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego[36] przeszła długi proces ewolucji, który zaczął się ponad 40 lat temu we Francji, gdy podjęto rozbudowę i eksploatację

[34] K. Brzozowska, *Kapitał prywatny*, s. 8.

[35] S.A. Rienstra, P. Nijkamp, *Lessons from Private*, s. 244.

[36] Zgodnie z definicją The National Council for Public-Private Partnerships, partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnia-

infrastruktury wodno-kanalizacyjnej przy udziale sektora prywatnego. Rozwój koncepcji PPP przebiegał jednak najszybciej w Wielkiej Brytanii, gdzie realizacja procesów prywatyzacyjnych dała podstawę do stworzenia bardziej złożonych mechanizmów świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny[37]. Doświadczenia brytyjskie posłużyły za wzór innym krajom anglosaskim i legły u podstaw promowanego przez grupę Banku Światowego oraz International Finance Corporation modelu *private participation in infrastructure* (PPI). Popularyzacja rozwiązań francuskich wynikała zaś z globalizacji świadczenia usług użyteczności publicznej przez międzynarodowe przedsiębiorstwa o francuskich korzeniach (np. Vivendi i Suez)[38].

Partnerstwo publiczno-prywatne[39] staje się coraz bardziej popularne i stosowane w różnych sektorach gospodarki[40]: od zarządzania Central Parkiem w Nowym Jorku, poprzez budowę i eksploatację szybkiej kolei w Nottingham, budowę terminala na lotnisku J.F. Kennedy'ego w Nowym Jorku, aż po budowę więzień w Wielkiej Brytanii czy realizacje dostaw dla brytyjskiej armii[41].

Największy program PPP jest realizowany w Wielkiej Brytanii, obejmował on do 2004 roku ponad 650 projektów, z czego 400 było już w fazie realizacji. Pomiędzy latami 1998-1999 a 2003-2004 inwestycje PFI sięgały 10-13,5% wszystkich inwestycji publicznych. Brytyjski rynek PPP stanowi około 25% całego europejskiego rynku PPP. Finansowanie w ramach PPP jest często wykorzystywane

---

niu obiektów użytkownikom, podano za: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDiK, Gdańsk 2003, s. 9. O istocie, cechach PPP, jego zakresie przedmiotowym i podmiotowym – por. T. Bojkowski, K. Sobiech, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury*, w: W. Jarmołowicz (red.), *Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce. Aspekty makro- i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 273-285.

[37] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002, s. 7.

[38] M. Bitner, *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, Finanse Komunalne 2003, nr 2, s. 23.

[39] Chociaż PPP stało się popularne w Europie Zachodniej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, warto pamiętać, że pierwszą inwestycją realizowaną jako PPP była budowa Kanału Sueskiego (koncesja przyznana w 1854 roku przez rząd egipski spółce Suez Canal Company). Podano za: K. Brzozowska, *Kapitał prywatny*, s. 27.

[40] Jak stwierdzono na konferencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego w 2005 roku, jakkolwiek inwestycje PPP rozprzestrzeniły się w Europie, to ich rozmiary i znaczenie pozostają wciąż niewielkie, jedynie w Wielkiej Brytanii i Portugalii umowy PPP są znaczące pod względem ilości przedsięwzięć i ich wielkości względem inwestycji publicznych; PPP pozostaje zatem bardziej zmianą jakościową niż ilościową, por. T. Välilä, *Innovative Financing of Infrastructure: the Role of Public-Private Partnerships*, EIB Information 2005, no. 1, s. 9.

[41] Por. A. Kamela-Sowińska, *Więzienia a ekonomia*, „Rzeczpospolita" 16.08.2003 oraz A. Gotlibowska-Horoszczak, *Na prawo bariera, na lewo przeszkoda*, „Rzeczpospolita" 21.08.2003.

Tabela 2. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w przekroju państw i sektorów

	Lotniska	Obrona narodowa	Gospodarka mieszkaniowa	Zdrowie i szpitale	Informatyka	Porty	Więzienia	Kolej	Lekka kolej	Drogi	Szkoły	Sport i rozrywka	Sektor wodno kanalizacyjny oraz odpady
Austria	○			◔	○		○	◔		◔	○		○
Belgia	◔	○	◔					○	○	◔	○		◔
Dania						◔	○	◔		◔	◔	◔	
Finlandia		○		◔						◔	◔		○
Francja	◔	○		◔		◔	◔	◔	●	●	○		●
Niemcy	○	◑		○	◔		◔	◑	◑	◑	◑		◕
Grecja	●									◑		◑	
Irlandia			◔	◔					◔	◕	◑		◕
Włochy	◔		○	◑		◔	○		◑	◕		◔	◔
Luksemburg	○				◔								
Holandia		○	○	○		○	○	◑		◑	◔		◑
Norwegia		○		◔			○	○		◑	◔		
Portugalia	○		○	◔	◔	○	○	○	◑	●	○		◑
Hiszpania	○			◔		●			◔	●	○	○	◑
Szwecja		○		○				○	◑	○			
Wielka Brytania	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Cypr	◑					◔				◔			◔
Czechy	○	◔	○	○				○	○	◔	○	○	◑
Estonia				○	○					○	○		
Węgry			○	◔	○		◔		○	◑	◑	◔	◑
Łotwa			○							○			
Litwa									○				
Malta			○	◔									
Polska	○		○			◔		○	○	◔			◑
Słowacja	○									○			○
Słowenia													◑
Bułgaria	○									○			◑
Rumunia			○	◔						◑		◔	◑
Turcja	◑							○	○	○			◑

○ dyskusje w toku
◔ projekty w przygotowaniu
◑ dużo przygotowanych projektów, część zamknięta
◕ znacząca liczba zamkniętych projektów
● znacząca liczba zamkniętych projektów, większość z nich działa

Źródło: *Developing Public Private Partnerships in New Europe*, Pricewaterhouse Coopers 2004, s. 11.

w Portugalii[42] (początkowo: infrastruktura transportu i energetyczna, następnie również w ochronie zdrowia). Główne greckie projekty infrastrukturalne, takie jak międzynarodowe lotnisko Aten w miejscowości Spata, most Rion Antrion czy obwodnica Aten (autostrada Essi), są realizowane w formie PPP. Program budowy krajowej sieć autostrad w Grecji również przewiduje wykorzystanie PPP. W Holandii, oprócz tradycyjnych obszarów wykorzystania tej formuły, zastosowano ją również w wymiarze sprawiedliwości i szkolnictwie, natomiast „okrętem flagowym" holenderskiego PPP jest budowa kolei dużej prędkości między Amsterdamem, Schiphol a Rotterdamem do granicy belgijskiej, która ma łączyć Holandię z siecią szybkich kolei PBKAL (Paryż, Bruksela, Kolonia, Amsterdam, Londyn). Włochy mają doświadczenie w wykorzystywaniu PPP do finansowania projektów energetycznych i podobnie jak Portugalia rozszerzyły stosowanie partnerstwa do sektora opieki zdrowotnej[43].

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, wzrost popularności tej koncepcji, jej skalę i obszary zastosowań przedstawiono w tabeli 2.

Krajem najbardziej zaawansowanym we wdrażaniu koncepcji PPP jest, oprócz Wielkiej Brytanii, Irlandia. Mając w perspektywie malejącą rolę funduszy europejskich w finansowaniu rozwoju infrastruktury oraz obostrzenia dotyczące poziomu zadłużenia sektora publicznego związane z paktem stabilizacyjnym[44], zdecydowano o szerszym stosowaniu PPP. W 1999 roku utworzono rządowy komitet do spraw infrastruktury i PPP. Nieformalna grupa doradcza, składająca się z przedstawicieli świata biznesu i związków zawodowych, opracowała „ramy PPP" (*Framework for PPP*), w którym przedstawiła oczekiwania sektora prywatnego, dotyczące politycznego wsparcia koncepcji PPP. Pod koniec 2001 roku Irlandia przyjęła ustawę o transporcie, której przepisy upoważniły Kolejową Agencję Zamówień (*Railway Procurement Agency*) do realizacji projektów według założeń PPP. W lutym 2002 roku przyjęto ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Był to pierwszy na świecie akt prawny, regulujący problematykę PPP w sposób kompleksowy[45].

Ramy prawne i instytucjonalne odnoszące się do PPP w krajach europejskich przedstawiono w tabeli 3.

Modele PPP są wykorzystywane w odniesieniu do tak wielu i tak różnych elementów infrastruktury, że rodzi to pytanie, czy jest to koncepcja uniwersalna? Biorąc pod uwagę liczbę i różnorodność dziedzin, w których stosuje się PPP,

---

[42] R.S. Monteiro, *Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2, s. 73-74.

[43] *The EIB's role in Public-Private Partnerships*, EIB 2004, s. 5; P. Leahy, *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2, s. 59.

[44] *Introduction to Public-Private Partnerships (PPPs) in Ireland*, William Fry Solicitors (maszynopis powielony) 2003, s. 1.

[45] M. Bitner, *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego*, s. 30-31.

Tabela 3. Ramy prawne i instytucjonalne PPP w krajach europejskich w 2004 roku

	Instytucja zajmująca się PPP	Prawo dotyczące PPP
Austria	▲▲▲	–
Belgia	▲	■
Cypr	–	–
Czechy	▲▲	■■
Dania	▲▲	–
Estonia	▲	–
Finlandia	–	■
Francja	▲	■■
Niemcy	▲▲	■■
Grecja	▲	■■
Węgry	▲▲	■
Irlandia	▲▲▲	■■■
Włochy	▲▲	■
Łotwa	▲▲	■
Litwa	–	–
Luksemburg	–	–
Malta	▲	–
Holandia	▲▲▲	–
Polska*	▲▲	■■
Portugalia	▲▲	■■
Słowacja	–	–
Słowenia	–	–
Hiszpania	–	
Szwecja	–	–
Wielka Brytania	▲▲▲	–
Bułgaria	▲	■
Rumunia	▲	■■
Turcja	–	■■■
Norwegia (EFTA)	▲	–

▲ zidentyfikowana potrzeba utworzenia instytucji zajmującej się PPP i podjęte pewne działania (lub instytucja działająca na szczeblu lokalnym)

▲▲ tworzona instytucja zajmująca się PPP (albo już istniejąca, ale działająca jedynie w wymiarze konsultacyjnym)

▲▲▲ istniejąca instytucja zajmująca się PPP (aktywnie włączona w promowanie idei PPP)

■ zaproponowana ustawa o PPP

■■ prace nad ustawą w toku

■■■ całościowe uregulowanie prawne

* w Polsce ustawę o PPP uchwalono w czerwcu 2005 roku

Źródło: *Developing Public Private Partnerships in New Europe*, Pricewaterhouse Coopers 2004, s. 12.

pytanie takie może wydać się pustą figurą retoryczną. Można jednak stwierdzić, że w dotychczasowej praktyce wykorzystywanie idei partnerstwa nie było motywowane wyłącznie większą efektywnością projektów, do których włączano stronę prywatną, i – z drugiej strony – ograniczeniami budżetowymi sektora publicznego, ale również często bezkrytycznym (by nie powiedzieć: ideologicznym) przeświadczeniem, że udział sektora prywatnego w sferze infrastruktury nie może być szkodliwy. Praktyka prowadzi tymczasem do odmiennej konkluzji. W niektórych sektorach zastosowanie modelu PPP może przynieść negatywne rezultaty. Tak stało się choćby z projektami informatycznymi realizowanymi jako PPP w Wielkiej Brytanii. Technologia informatyczna podlega niezwykle dynamicznym zmianom, co rodzi konieczność częstego odnawiania związanych z nią składników majątku trwałego. Z powodu szybkich i często trudnych do przewidzenia zmian w tej dziedzinie wiedzy, potencjalny obszar nieprecyzyjności umowy partnerstwa może być zbyt duży, aby zapewnić korzyści stronie publicznej. Podobnie rzecz ma się w sektorze ochrony zdrowia. Wydaje się, że delegowanie stronie prywatnej usług stanowiących „jądro" systemu (tzw. *core services*), czyli usług *stricte* medycznych może nieść zbyt duże ryzyko[46]. Wynika stąd wniosek, że partnerstwo nie powinno być stosowane w odniesieniu do każdego projektu w bezrefleksyjny sposób, ale za każdym razem decyzji o podjęciu współpracy ze stroną prywatną towarzyszyć powinny szczegółowe, wieloczynnikowe analizy.

Uwagi końcowe

Chociaż lista potencjalnych zalet jest znacznie dłuższa od listy wad koncepcji PPP, nie oznacza to, że zastosowanie PPP – jak stwierdzono wyżej – jest zawsze rozwiązaniem optymalnym. Aby wykazać zasadność wykorzystania koncepcji PPP do realizacji danego przedsięwzięcia, należy przeprowadzić odpowiednie analizy, obejmujące między innymi kompleksowe badania rynku oraz rozpoznanie zainteresowania daną inwestycją ze strony prywatnych inwestorów, kredytodawców i wykonawców, a także przeprowadzenie analizy VfM[47]. Na ogół jednak zalety PPP obejmują:

---

[46] Por. szerzej: A. Riess, *Is the PPP Model Applicable Across Sectors*? EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2, s. 11-30, gdzie autor stwierdza, że PPP raczej nie powinno być używane w podstawowych usługach (ang. *core services*) w: szkolnictwie, ochronie zdrowia, więziennictwie, IT, a pod znakiem zapytania stawia odpowiedzialność strony prywatnej za sieci kolejowe i kontrolę ruchu lotniczego.

[47] *Value for Money* (VfM) oznacza wskaźnik korzyści, będący relacją sumy korzyści z zastosowania koncepcji PPP, odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo, wobec jej kosztu. VfM jest jedną z głównych przesłanek zaangażowania się w PPP przez władze reprezentujące interes społeczny. Odpowiednio wysoki poziom VfM może przemawiać za długotrwałą współ-

- niższy całkowity koszt projektu,
- wysoką jakość infrastruktury uzyskaną w możliwie krótkim czasie – jest to osiągane głównie dzięki wysokiej jakości wykonanych prac i wykorzystanych materiałów (*whole-life costing*),
- wyeliminowanie lub znaczne obniżenie wydatków sektora publicznego w okresie budowy obiekt – uzyskanie tych korzyści uzależnione jest od rodzaju zastosowanego modelu PPP,
- rozłożenie i wyrównanie w czasie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny (łatwiejszy proces budżetowania) dzięki równemu rozłożeniu kosztów w fazie eksploatacji przedsięwzięcia (trwania umowy PPP) i transferowi części ryzyka do sektora prywatnego,
- ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiednich środków publicznych – jest to możliwe, ponieważ sektor prywatny powinien być zdeterminowany, dzięki zastosowaniu odpowiednich zachęt i kar umownych, do ukończenia prac w uzgodnionym czasie,
- możliwość rozbudowy i poprawy jakości infrastruktury przy ograniczonej konieczności zadłużania się sektora publicznego (ograniczenie bariery wynikającej z braku odpowiedniej wielkości środków budżetowych),
- możliwość pełnego wykorzystania potencjału sektora publicznego dzięki zmniejszeniu ograniczeń finansowych, stanowiących barierę w efektywnym wykorzystywaniu jego zasobów,
- kontrolowana współpraca z sektorem prywatnym w przedsięwzięciach, których charakterystyka utrudnia ich prywatyzację (np. z powodów strategicznych).

Do potencjalnych wad czy też „pułapek" modelu PPP należą:

- wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego, który musi być zrekompensowany przez uzyskanie oszczędności dzięki właściwie przeprowadzonemu przetargowi na realizację projektu oraz większej wydajności sektora prywatnego,
- ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego w wyniku długoterminowego zobowiązania wobec spółki realizującej PPP,
- bardziej złożony, kosztowny oraz czasochłonny proces wdrażania koncepcji PPP – realizacja tego procesu wymaga zaangażowania odpowiednich środków zarówno ze strony publicznej, jak i prywatnej.

Krytycy tej koncepcji podważają też niekiedy argument o wyższej innowacyjności i efektywności sektora prywatnego, podając przykłady nadużyć, błędów

---

pracą, nawet gdy pewne koszty przedsięwzięcia są trochę wyższe niż przy metodach tradycyjnych. Podano za: B.P. Korbus, *Jakość i zysk*, Rzeczpospolita z 6.10.2003. Szerzej o praktycznych metodach obliczania VfM patrz: P.A. Grout, *Value-for-Money Measurement in Public-Private Partnerships*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2, s. 32-56.

w zarządzaniu oraz spektakularnych upadków w tym sektorze (Ansett, HIH, AMP, Enron)[48].

Doświadczenia zagraniczne dowodzą, że PPP stanowi rozwiązanie, umożliwiające znaczny rozwój infrastruktury w długim okresie. Modele PPP można zastosować w szerszym zakresie w takich obszarach jak transport, infrastruktura wodno-kanalizacyjna czy infrastruktura elektroenergetyczna.

W Polsce w obiegowej opinii idea PPP łączy się przede wszystkim z programem budowy autostrad. Nie jest to najlepsza możliwa „wizytówka" dla tej koncepcji. Wydaje się jednak, że błędy popełnione w tym programie nie wynikają z jakiejś ogólnej (niejako „wbudowanej" w model) słabości PPP (a zatem – niemożności jego wykorzystania w inwestycjach infrastrukturalnych w przyszłości), ale że źródła zaobserwowanych problemów należy szukać gdzie indziej (złe przygotowanie umów, niekorzystny kontekst prawny, brak doświadczenia strony publicznej itd.). Przeceniono również potencjalne efekty makroekonomiczne budowy autostrad (tzw. optymizm autostradowy), nie doceniając równocześnie potencjalnych problemów, związanych z realizacją tych inwestycji[49]. Należy mieć zatem nadzieję, że ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, uchwalona przez Sejm 17 czerwca 2005 roku, przyniesie znaczące zmiany, przyczyni się do przełamywania stereotypów czy barier psychologicznych i politycznych, które do tej pory hamowały rozwój formuły PPP w Polsce[50].

Bibliografia

Bitner, M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, Finanse Komunalne 2003, nr 2.

Blake, N., *Pros and Cons of Public Private*, Australian Nursing Journal vol. 11, March 2004.

Bobińska, K., *Rynek w infrastrukturze. Infrastruktura na rynku*, Ziggurat, Warszawa 2000.

Bojkowski, T., Sobiech, K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury*, w: W. Jarmołowicz (red.), *Funkcjonowanie gospodarki rynkowej w Polsce. Aspekty makro- i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.

[48] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako*, s. 23-24; *Guidelines for*, s. 15; N. Blake, *Pros and cons of Public Private*, Australian Nursing Journal vol. 11, March 2004, s. 15.

[49] M. Ratajczak, *Budowa autostrad w Polsce – problemy wykorzystania kapitału prywatnego*, Przegląd Komunikacyjny 1999, nr 2, s. 16.

[50] Jak stwierdzili autorzy raportu „Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce 2002", Poland-Property.pl, s. 10.

Debande, O., *Le rôle du secteur privé dans le financement des infrastructures*, w: P. Thalmann (red.), *Le financement des grandes infrastructures*, Revue Économique vol. 48, 1997, no. 2.

Developing Public Private Partnerships in New Europe, Pricewaterhouse Coopers 2004.

Gotlibowska-Horoszczak, A., *Na prawo bariera, na lewo przeszkoda*, Rzeczpospolita z 21.08.2003.

Grout, P.A., *Value-for-Money Measurement in Public-Private Partnerships*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2.

Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, Komisja Europejska 2003.

Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development, United Nations, Economic Commission for Europe, December 2000.

Harris, C., *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons*, World Bank Working Paper no. 5, Washington 2003.

Holder, S., *Privatisation and Competition: the Evidence from Utility and Infrastructure Privatisation in the United Kingdom*, w: *Privatisation, Competition and Regulation*, OECD Proceedings, OECD, Paris 2000.

Introduction to Public-Private Partnerships (PPPs) in Ireland, William Fry Solicitors (maszynopis powielony) 2003.

Kamela-Sowińska, A., *Więzienia a ekonomia*, Rzeczpospolita z 16.08.2003.

Kopczyński, M., *John Loudon Macadam, czyli drogi i bezdroża drogownictwa*, Mówią wieki 2004, nr 3.

Korbus, B.P., *Jakość i zysk*, Rzeczpospolita z 6.10.2003.

Krueger, A.O., *Government Failures in Development*, Journal of Economic Perspectives vol. 3, Summer 1990, no. 3.

Leahy, P., *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2.

Monteiro, R.S., *Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002.

Raport „Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce 2002", PolandProperty.pl

Ratajczak, M., *Budowa autostrad w Polsce – problemy wykorzystania kapitału prywatnego*, Przegląd Komunikacyjny 1999, nr 2.

Ratajczak, M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.

Ratajczak, M., *Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2000, z. 1.

Ratajczak, M., *Znaczenie infrastruktury w procesach globalizacji i integracji regionalnej*, w: E. Skawińska (red.), *Problemy wdrażania strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 2002.

Riess, A., *Is the PPP Model Applicable Across Sectors?* EIB Papers vol. 10, 2005, no. 2.

Romp, W., Haan J. de, *Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs*, EIB Papers 2005 no. 10.

Stiglitz, J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

The EIB's Role in Public-Private Partnerships, EIB, 2004.
Transition Report 2004. Infrastructure, European Bank for Reconstruction and Development, London 2004.
Välilä, T., *How Expensive are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships*, EIB Papers vol. 10, 2005, no. 1.
Välilä, T., *Innovative Financing of Infrastructure: The Role of Public-Private Partnerships*, EIB Information 2005, no. 1.
WIEM 2001, Encyklopedia Multimedialna.
Woźniak, B., Sobiech K., *Ekonomia instytucjonalna*, w: M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2005.
Zalm, G., *Infrastructure Facilities: The Dutch Vision on Cooperation with the Private Sector*, w: *The Provision of Infrastructure; The Role of the Private Sector*, EIB Proceedings, Luxembourg 1995.
Zysnarski, J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDiK, Gdańsk 2003.

ROLE OF THE PRIVATE SECTOR IN FINANCING INFRASTRUCTURE

Summary

The object of this paper is to describe the potential role of the private sector in financing infrastructure. It appears that more activity by private companies as infrastructure investors is desirable in Poland – on the one hand due to the existing deficit of public finance, and on the other hand – in connection with the existing infrastructure gap in our country.
In the first part of the paper, the significant and specific roles of the public and private sectors in the sphere of infrastructure are discussed. Then the history of infrastructure financing is presented to show the important role of the private sector in financing infrastructure in the past. In the next part of the paper the author points to public-private partnerships (PPP) as essential instruments for reducing the apparent infrastructure gap in Poland. In addition, the development of the PPP concept in the Western Europe is briefly characterised. In the summary, an attempt is made to evaluate possibilities of wider implementation of PPP in Poland, based on experiences abroad.