

# Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój

## Public-Private Partnership – Why Should We Insist on its Development?

*Agnieszka Cenkier\**

pierwsza wersja: 13 lutego 2008 r., ostateczna wersja: 16 kwietnia 2008 r., akceptacja: 23 kwietnia 2008 r.

### Streszczenie

Partnerstwo publiczno-prywatne, jako jedna z metod wykonywania zadań publicznych, wiąże się z możliwością uzyskania w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia korzyści dla interesu publicznego przewyższających korzyści możliwe do uzyskania w przypadku realizacji tego przedsięwzięcia w inny sposób. Źródłem tych korzyści jest udział w partnerstwie publiczno-prywatnym sektora prywatnego – z jego kapitałem, wiedzą, umiejętnościami oraz doświadczeniem. Warunkiem koniecznym ich uzyskania jest odpowiedni (optymalny) podział ryzyka przedsięwzięcia między sektor publiczny a inwestorów prywatnych, zgodny z ich przygotowaniem do kontrolowania określonych rodzajów ryzyka. *Value for money* pozwala zmierzyć korzyści wynikające z realizacji projektu w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego i ocenić zasadność jego zastosowania.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, podział ryzyka w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, *value for money*

### Abstract

Public-private partnership is a delivery model for new infrastructure to meet social needs that should only be used where it can be demonstrated that it offers greater value for money for the public sector compared with other forms of procurement. Private sector should only be involved in building and maintenance of public infrastructure if it has such expertise to deliver that can be expected to offer value for money. The appropriate sharing of risk is the key to ensuring that value for money benefits in public-private partnerships are indeed obtained. Transferring risks to the private sector is not an end in itself but it has to force private investors to create a better outcome. It is a key issue to ensure value for money performance in public-private partnership.

**Keywords:** public-private partnership, risk sharing in PPP projects, value for money

**JEL:** R53

\* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Finansów Przedsiębiorstwa, e-mail: acenkier@sgh.waw.pl

## 1. Wstęp

Podstawowym celem artykułu jest wstępne zapoznanie Czytelnika z istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań publicznych oraz zaprezentowanie korzyści, które można uzyskać dzięki jego stosowaniu. Opierając się na studiach literatury przedmiotu oraz praktycznych doświadczeniach, przede wszystkim zagranicznych (np. British Columbia Ministry of Municipal Affairs 1999; Komisja Europejska 2003; European Commission 2004; Moszoro 2005; HM Treasury 2006), w artykule podjęto próbę zaprezentowania partnerstwa publiczno-prywatnego. W szczególności skoncentrowano się na tych właściwościach, które – jak się wydaje – stanowią o jego istocie.

Prezentowane w opracowaniu cechy partnerstwa publiczno-prywatnego zostały sformułowane głównie na podstawie doświadczeń Wielkiej Brytanii i Kanady. W państwach tych partnerstwo publiczno-prywatne jest stosowane na największą skalę pod względem liczby i wartości przedsięwzięć zrealizowanych w tym trybie (np. British Columbia Ministry of Municipal Affairs 1999; Allen 2003; Eaton, Akbiyikli 2005). W artykule wykorzystano materiały na temat funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, publikowane przez administrację szczebla centralnego tych państw. Wśród tych opracowań można wyróżnić publikacje stanowiące rodzaj podręczników (przewodników) partnerstwa publiczno-prywatnego. Mają one ułatwić podmiotom publicznym zainteresowanym partnerstwem publiczno-prywatnym zrozumienie jego istoty oraz praktyczne wykorzystanie do realizacji zadań publicznych (np. British Columbia Ministry of Municipal Affairs 1999; The Stationery Office 2000; Komisja Europejska 2003; PPP Unit 2003; HM Treasury 2007). Są również opracowania podsumowujące dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego, których analiza ma służyć usprawnieniu (np. Bates 1997; NAO 1998a; 1998b; State Government of Victoria Department of Treasury and Finance 2001; European Commission 2004; Eaton, Akbiyikli 2005; Deloitte 2006b; CBI 2007a; CBI 2007b). Wyniki badań przeprowadzonych dotychczas przez autorkę na podstawie dostępnych źródeł wydają się wskazywać, że doświadczenia różnych państw, którym udało się upowszechnić partnerstwo publiczno-prywatne w mniejszym lub większym stopniu, są bardzo podobne (Deloitte 2006a). Bardzo ograniczona jest natomiast możliwość wykorzystania doświadczeń polskich, ze względu na ich małą skalę.

Partnerstwo publiczno-prywatne charakteryzuje się przede wszystkim wspólnym, długookresowym zaangażowaniem sektora publicznego i sektora prywatnego w realizację zadań publicznych. Ryzyko danego przedsięwzięcia zostaje rozłożone pomiędzy oba sektory w sposób pozwalający każdej ze stron przyjąć to ryzyko, do zarządzania którym jest lepiej przygotowana (HM

Treasury 2003, s. 35-37; Moszoro 2005, s. 47-49). O partnerstwie publiczno-prywatnym można mówić w szerszym lub węższym znaczeniu. W szerszym ujęciu partnerstwem publiczno-prywatnym jest w zasadzie każda długookresowa forma współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym, która służy zaspokojeniu potrzeb społecznych. Podejście to reprezentuje na przykład Komisja Europejska (2003). W węższym znaczeniu do partnerstwa publiczno-prywatnego zalicza się jedynie te przypadki współpracy sektora publicznego i prywatnego w zakresie inwestycji publicznych, które spełniają określone warunki. Takie węższe ujęcie partnerstwa publiczno-prywatnego zaproponował polski ustawodawca. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ogranicza je do tych przedsięwzięć, które są realizowane na zasadach określonych w ustawie<sup>1</sup>.

Autorce bliższe jest podejście wynikające z szerokiego rozumienia partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z nim **teoria partnerstwa publiczno-prywatnego powstaje na podstawie empirycznych doświadczeń i nie ogranicza jego ewolucji i rozwoju, których wyrazem jest np. różnorodność stosowanych rozwiązań.**

Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do wykonywania zadań publicznych prowadzi do wzrostu liczby realizowanych projektów, co w wyniku z doświadczeń państw, w których partnerstwo jest stosowane. Ponadto pozwala uzyskać korzyści dla interesu publicznego, których osiągnięcie nie jest możliwe w przypadku realizacji tego typu zadań w sposób tradycyjny (UNIDO 2006). Zgodnie z ustawą, korzyścią dla interesu publicznego mogą być w szczególności: zmniejszenie wydatków sektora publicznego, podwyższanie standardu oferowanych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia. Ostatecznym beneficjentem osiąganych korzyści jest społeczeństwo, które zyskuje dostęp do usług publicznych o wysokiej jakości, świadczonych za pomocą nowoczesnej infrastruktury (Deloitte 2006a).

**Współpraca podejmowana w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez podmioty publiczne i przedsiębiorców prywatnych, pozwala każdej ze stron osiągnąć zamierzony cel. W przypadku sektora publicznego celem tym jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych, podczas gdy inwestorzy prywatni podejmują współpracę kierowani chęcią uzyskania satysfakcjonującej ich stopy zwrotu.** Z punktu widzenia inwestorów prywatnych projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są (jednymi z wielu) okazjami inwestycyjnymi, związanymi z możliwością uzyskania określonej stopy zwrotu, charakteryzującymi się określonym poziomem ryzyka. Podmioty prywatne uczestniczą w ich realizacji z pobudek ekonomicznych. Inwestorzy prywatni są zainteresowani udziałem tylko w takich przedsięwzięciach, które zapewnią im osiągnięcie satysfakcjonującego zys-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 169, poz. 1420, zob też: *Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem, stan prawny na 19 listopada 2007 r.*, „Gazeta Prawna”, INFOR, Warszawa.

ku. Angażują w wykonanie danego przedsięwzięcia dostępne kapitały, ale również swoją wiedzę, umiejętności i doświadczenie.

Jednoczesna realizacja, w ramach jednego przedsięwzięcia, celów społecznych (sektora publicznego) oraz komercyjnych (sektora prywatnego) jest możliwa dzięki podziałowi między oba sektory zadań związanych z realizacją projektu w sposób umożliwiający optymalną alokację właściwego mu ryzyka. Różnice między rozwiązaniami dotyczącymi podziału zadań i ryzyka w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć, są przyczyną występowania różnych wariantów partnerstwa publiczno-prywatnego, często nazywanych modelami partnerstwa publiczno-prywatnego. Modele partnerstwa publiczno-prywatnego (na przykład BOT – *Build-Operate-Transfer* czy DFBO – *Design-Finance-Build-Operate*), prezentowane w publikacjach podejmujących tę tematykę, krajowych (niezbyt licznych) i zagranicznych, stanowią katalog otwarty. Powstał on głównie na podstawie dotychczasowych doświadczeń i nie wyklucza modyfikacji istniejących rozwiązań stosownie do specyfiki realizowanych przedsięwzięć (Komisja Europejska 2003; Korbus, Strawiński 2006)<sup>2</sup>.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego obserwowany w ostatnich kilkunastu latach w wielu państwach początkowo był szczególnie widoczny w państwach zachodnioeuropejskich. Obecnie wydaje się przybierać na sile i zataczać coraz szersze kręgi. Choć zaawansowanie tego procesu w poszczególnych państwach jest zróżnicowane, jego przesłanki są zbliżone (Deloitte 2006a).

Struktura opracowania jest następująca. Przesłanki rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego zostały zaprezentowane w rozdziale 2.

Na treść rozdziału 3. składa się charakterystyka korzyści, możliwych do uzyskania w wyniku stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł tych korzyści.

Przedmiotem rozważań w rozdziale 4. jest ryzyko w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. W rozdziale tym zostały przedstawione różne rodzaje ryzyka, ze wskazaniem przykładowych klasyfikacji. Omówiono też kwestię podziału ryzyka projektu między strony zaangażowane w jego wykonanie, decydującą dla pomyślnej realizacji przedsięwzięcia, której wyrazem są odnoszone korzyści.

Rozdział 5. zawiera krótką charakterystykę instrumentów stosowanych do oceny korzyści z realizacji przedsięwzięcia na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

## 2. Przesłanki rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego

Podmioty publiczne są zobowiązane do finansowania zadań publicznych. W tym celu wyposażono je w środki publiczne. Jednak **potrzeby w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz świadczonych za jej pomocą usług publicznych w poszczególnych państwach z reguły znacznie przewyższają możliwości ich finansowania przez sektor publiczny**. Brak równowagi między skalą potrzeb i możliwościami ich finansowania jest przyczyną występowania właściwie we wszystkich krajach chronicznych zaległości w realizowaniu przez administrację publiczną zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Ten **stan niedoinwestowania utrzymujący się w dłuższym okresie prowadzi do sytuacji, w której – ze względu na zaniedbaną, przestarzałą infrastrukturę – nie jest możliwe świadczenie usług publicznych o standardzie oczekiwanym przez społeczność poszczególnych regionów**. Dzięki rozwojowi nowych technologii i postępującej globalizacji świadczenia publiczne o wysokim standardzie są dostępne na coraz większą skalę. Tam, gdzie jeszcze nie dotarły, są niecierpliwie oczekiwane przez mieszkańców (Amerykańska Izba Handlowa w Polsce 2002; Deloitte 2006a). Rzecz jasna, skala zaniedbań i wywołanych nimi konsekwencji oraz poziom oczekiwań społecznych nie są jednakowe we wszystkich państwach. Zróżnicowanie to jest wynikiem m.in. tradycji zaspokajania społecznych potrzeb i osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów.

**W krajach zachodnioeuropejskich zaniedbania w rozwoju infrastruktury zostały spotęgowane wyraźną od lat 70. ubiegłego stulecia tendencją do ograniczania wydatków publicznych na realizację zadań publicznych**. Prowadzona przez rządy tych państw polityka w zakresie inwestycji publicznych, wynikająca w znacznym stopniu ze złej kondycji ich finansów publicznych, relatywnie szybko doprowadziła infrastrukturę do stanu wymagającego natychmiastowej odbudowy, a następnie rozwoju (Eaton, Abaiyikli 2005).

Czynnikami dodatkowo dyscyplinującym napięte budżety finansów publicznych wielu państw europejskich, a tym samym dodatkowo utrudniającym finansowanie zadań publicznych ze środków publicznych, okazało się opublikowanie w Traktacie z Maastricht kryteriów zbieżności, których spełnienie stało się zadaniem priorytetowym. Starania rządów, zmierzające do utrzymania deficytu i długu sektora finansów publicznych na poziomie nieprzekraczającym wartości referencyjnych, istotnie ograniczyły zdolność sektora publicznego do podejmowania inwestycji, mających na celu doprowadzenie infrastruktury do stanu umożliwiającego świadczenie usług publicznych o odpowiednio wysokim standardzie, finansowanych wyłącznie ze środków publicznych. W tej sytuacji wykonywanie zadań publicznych

<sup>2</sup> Ze względu na wstępny i ogólny charakter opracowania w odniesieniu do wielu zagadnień autorka ogranicza się jedynie do ich zasygnalizowania. Okazją do ich rozwinięcia mogą być kolejne artykuły powstające w ramach cyklu poświęconego problematyce partnerstwa publiczno-prywatnego. BOT i DFBO są jednymi z podstawowych, powszechnie stosowanych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego.

stało się szczególnie trudne, zwłaszcza że w tym samym czasie nasiliły się oczekiwania społeczne w zakresie dostępności i jakości usług publicznych świadczonych przez administrację publiczną (np. HM Treasury 2003; PPP Unit 2003).

Unowocześnienie i rozbudowa infrastruktury w stopniu umożliwiającym zaspokajanie potrzeb społecznych na odpowiednio wysokim, oczekiwanym poziomie, z wykorzystaniem dotychczasowych metod wykonywania zadań publicznych były trudne właściwie dla wszystkich zainteresowanych państw, zwłaszcza w warunkach zaostrożenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec powyższego naturalne wydaje się **zainteresowanie rządów możliwościami wykonywania zadań publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb społecznych, przy współdziałaniu inwestorów prywatnych**. Nic dziwnego, że właśnie w partnerstwie publiczno-prywatnym dostrzeżono szansę na relatywnie szybkie rozwiązanie problemu. Ostatnia dekada ubiegłego wieku to czas, w którym do realizacji inwestycji publicznych zaczęto stosować partnerstwo publiczno-prywatne. Moment wystąpienia zjawiska (początek lat 90.) oraz jego natężenie wydają się wskazywać, że zainteresowanie sektora publicznego współpracą z sektorem prywatnym wiąże się z koniecznością spełnienia fiskalnych warunków zbieżności z Maastricht.

W początkowym okresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, w sytuacji dotkliwego niedoboru środków publicznych, na którego rychłe przewyciężenie raczej się nie zanosilo, dla podmiotów publicznych szczególnie interesująca wydawała się możliwość finansowania zadań publicznych kapitałem inwestorów prywatnych, niedostępnym bez ich zaangażowania. **Możliwość realizacji przez sektor publiczny zadań publicznych bez konieczności wydatkowania środków publicznych, w trybie niezwiązanym z cyklem budżetu finansów publicznych, musiała przyciągnąć uwagę rządów wielu państw**. Już pierwsze próby realizacji inwestycji na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego pokazały, że taka współpraca nie tylko pozwala zaoszczędzić publiczne pieniądze, ale może również przynieść inne korzyści wynikające z zaangażowania inwestorów prywatnych w wykonanie zadań publicznych<sup>3</sup>. Właśnie w możliwych korzyściach ze stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego należy widzieć podstawową przyczynę jego rozwoju, zapoczątkowanego w latach 90. i, z różnym nasileniem, ciągle obserwowanego w wielu krajach (HM Treasury 2003).

### 3. Zagadnienie korzyści w partnerstwie publiczno-prywatnym

Partnerstwo publiczno-prywatne w żadnym wypadku nie jest sposobem na rozwiązanie wszelkich problemów

związanych z realizacją zadań publicznych przez podmioty publiczne. **Jest to jedna z metod, które mogą być zastosowane w przedsięwzięciach podejmowanych przez sektor publiczny w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych**. Przewaga partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań publicznych polega na tym, że pozwala ono uzyskać dla interesu publicznego większe korzyści niż w przypadku realizacji tego przedsięwzięcia w inny sposób (HM Treasury 2004).

#### 3.1. Korzyści dla interesu publicznego jako główne kryterium wyboru sposobu wykonywania zadań publicznych

Podstawową zasadą, którą kierują się podmioty publiczne przy wyborze metody wykonywania poszczególnych zadań publicznych, jest uzyskanie przez sektor publiczny jak największych korzyści (*value for money*<sup>4</sup>). **Partnerstwo publiczno-prywatne powinno być wybierane tylko wtedy, kiedy prowadzi do uzyskania większych korzyści niż w wyniku zastosowania innych metod realizacji danego przedsięwzięcia. W przeciwnym przypadku projekt powinien zostać zrealizowany metodą tradycyjną**.

Kryterium korzyści jest powszechnie stosowane w wielu krajach i często jest obecne w przepisach regulujących funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Na przykład Komisja Europejska (2003, wstęp) wyraża pogląd, że partnerstwo publiczno-prywatne w żadnym wypadku nie stanowi jedynego ani *a priori* lepszego rozwiązania i należy je uwzględniać tylko w sytuacji, gdy można wykazać, że jego zastosowanie przyniesie wartość dodaną w porównaniu z innymi podejściami, gdy może być skutecznie wdrażane oraz jeżeli wszystkie strony mogą osiągnąć swoje cele. **W Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 3) rozstrzyga, że może ono być sposobem realizacji inwestycji, jeśli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przewyższające korzyści realizacji tego przedsięwzięcia w inny sposób**.

Prezentowane ujęcie zagadnienia korzyści ma w szczególności następujące konsekwencje (Amerykańska Izba Handlowa w Polsce 2002):

- kryterium korzyści dla interesu publicznego decyduje o zakwalifikowaniu poszczególnych inwestycji publicznych do realizacji w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- każdy przewidziany do realizacji projekt musi być poddany gruntownej ocenie pod kątem możliwych korzyści dla interesu publicznego,
- do oceny poszczególnych projektów niezbędne jest zastosowanie odpowiednich narzędzi, umożliwiających pomiar i porównanie korzyści, które można uzyskać, stosując różne metody realizacji danego przedsięwzięcia.

<sup>3</sup> Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

<sup>4</sup> Zagadnienie *value for money* stanowi treść ostatniego rozdziału artykułu.

Przed podjęciem decyzji o zastosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego, w trosce o interes publiczny, podmiot publiczny musi więc przeprowadzić stosowne analizy.

W partnerstwie publiczno-prywatnym dla uzyskania oczekiwanych korzyści decydujące znaczenie ma podział zadań i ryzyka pomiędzy sektor publiczny a prywatnych inwestorów. Powinien on umożliwić przyjęcie przez każdą ze stron tych rodzajów ryzyka, do których kontrolowania jest ona najlepiej przygotowana ze względu na posiadaną wiedzę, umiejętności i doświadczenie. Szczegóły podziału zadań i ryzyka w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia zawiera umowa między podmiotami współpracującymi na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, stanowiąca podstawę tej współpracy.

**Partnerstwo publiczno-prywatne nie zwalnia sektora publicznego z odpowiedzialności za wykonanie danego projektu.** Pozwala natomiast na przejęcie przez prywatnych partnerów mniejszej bądź większej części ryzyka projektu. Jest to zasadne jedynie wtedy, gdy inwestorzy prywatni są w stanie zarządzać określonym rodzajem ryzyka efektywniej niż sektor publiczny, czyli ponosząc mniejsze koszty.

### 3.2. Źródła korzyści wynikających z zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Jak już wspomniano, partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia finansowanie zadań publicznych bez angażowania środków publicznych lub wykorzystanie ich w mniejszym stopniu niż w przypadku zastosowania metod tradycyjnych. Niewątpliwie przyczyniło się to do upowszechnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w wielu krajach. **Dzięki zaangażowaniu prywatnych inwestorów w realizację zadań publicznych można uzyskać także inne korzyści, wynikające – najogólniej mówiąc – z właściwego im sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Wiedza, umiejętności i doświadczenie prywatnych przedsiębiorców, udostępniane przez nich w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, sprzyjają optymalizacji efektywności realizowanych inwestycji w całym cyklu ich życia** (ang. *whole life cycle approach*). W szczególności istotne wydaje się to, że (Amerykańska Izba Handlowa w Polsce 2002):

- prywatni inwestorzy mają dostęp do innowacyjnych technologii, których zastosowanie ułatwia rozbudowę nowoczesnej infrastruktury i poprawę jakości usług publicznych,
- zaangażowanie prywatnych inwestorów zwiększa prawdopodobieństwo przeprowadzenia inwestycji zgodnie z harmonogramem, bez opóźnień typowych dla podmiotów publicznych, mających mniejsze doświadczenie jako przedsiębiorcy,
- prywatni wykonawcy, dążący do osiągnięcia możliwie wysokiej stopy zwrotu, o wiele bardziej przestrze-

gają dyscypliny finansowej realizowanych projektów niż podmioty publiczne, które nie są przyzwyczajone do zachowań rynkowych.

#### Dostęp do zaawansowanych technologii

Pozyskanie i wykorzystanie zaawansowanych technologii, udostępnianych przez prywatnych inwestorów w ramach współpracy z sektorem publicznym umożliwia rozbudowę i rozwój infrastruktury na światowym poziomie. Dzięki temu jakość usług publicznych świadczonych za pomocą nowoczesnej infrastruktury może być odpowiednio wysoka.

**Transfer zaawansowanych technologii do gospodarki publicznej realizowany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego ułatwia zaspokojenie rosnących oczekiwań społecznych co do poziomu usług oferowanych przez administrację publiczną. Sprzyja też budowie potencjału technologicznego państwa i zwiększeniu jego technologicznej samowystarczalności.** Co ważne – nie wymaga to podejmowania przez państwo szczególnych wysiłków na rzecz uzyskania dostępu do innowacyjnych technologii ani angażowania dodatkowych, zawsze ograniczonych, środków publicznych. Korzyści, które można dzięki temu uzyskać, trudno przecenić. *Know-how* stosowane w partnerstwie publiczno-prywatnym to sposób na zmniejszenie kosztów realizacji projektów w całym cyklu ich życia.

#### Wykonanie zadania publicznego zgodnie z obowiązującym harmonogramem

Z doświadczenia państw stosujących partnerstwo publiczno-prywatne wynika, że zdecydowana większość projektów partnerstwa jest realizowana w terminie. Tymczasem inwestycje sektora publicznego realizowane metodami tradycyjnymi rzadko przebiegają bez opóźnień. Różnica ta wynika przede wszystkim z tego, że dla inwestorów prywatnych są to projekty komercyjne, które – jak wszystkie inne – mają zapewnić uzyskanie satysfakcjonującej stopy zwrotu. To, że celem przedsięwzięć podejmowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest realizacja zadań publicznych, nie zwalnia ich wykonawców z działania typowego dla projektów biznesowych (Stech 2008). **Opóźnienia, tak charakterystyczne dla działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty publiczne w sposób tradycyjny, powodujące marnotrawstwo środków publicznych, a czasami wręcz niewyobrażalne straty, w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego nie mogą mieć miejsca.** Uczestnictwo podmiotów prywatnych istotnie zwiększa zatem prawdopodobieństwo wykonania poszczególnych zadań publicznych zgodnie z harmonogramem i tym samym uniknięcia kosztów, które powstają w przypadku przekroczenia terminów. Efektywność zadania publicznego wykonanego na czas przewyższa efektywność

przedsięwzięcia, w którego realizacji występują opóźnienia, i jest źródłem oczekiwanych korzyści.

#### **Wykonanie zadania publicznego zgodnie z obowiązującym planem finansowym**

Nieprzestrzeganie dyscypliny finansowej przy wykonywaniu zadań publicznych jest powszechnym zjawiskiem w przypadku ich realizacji przez sektor publiczny w sposób tradycyjny. Powoduje to przekraczanie budżetów poszczególnych inwestycji, generuje koszty, które muszą być pokryte z publicznych środków finansowych i które często są tak wysokie, że uniemożliwiają całe przedsięwzięcie. Dla interesu publicznego zdecydowanie korzystniejsze jest zatem wykonanie zadania publicznego w ramach obowiązującego budżetu. Z praktyki wynika jednak, że wśród tak zrealizowanych inwestycji zdecydowanie przeważają projekty prowadzone na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, a więc z udziałem inwestorów prywatnych. Dzieje się tak m.in. dlatego, że inwestorzy prywatni, dążąc do maksymalizacji wyników, czują się zobowiązani planem finansowym, natomiast zadania publiczne realizowane według metod tradycyjnych rzadko mieszczą się w wyznaczonych granicach kosztów. Przestrzeganie budżetu zapewnia osiągnięcie większej efektywności niż w przypadku inwestycji, których budżety zostały przekroczone. Wydaje się więc oczywiste, że partnerstwo publiczno-prywatne znacznie zwiększa prawdopodobieństwo utrzymania dyscypliny finansowej i tym samym odniesienia korzyści, których uzyskanie nie jest możliwe w przypadku realizacji tego zadania przez sektor publiczny we własnym zakresie. Prawdopodobieństwo to wydaje się jeszcze większe, jeśli partnerzy prywatni uczestniczący w projekcie przejmują obowiązek jego sfinansowania. Zwalnia to sektor publiczny z wydatkowania środków publicznych na realizację przedsięwzięcia. Ponadto **inwestorzy prywatni efektywniej zarządzają kapitałem pozyskanym na realizację projektu, podczas gdy podmioty publiczne niestety zbyt często mają problemy z podporządkowaniem prowadzonej działalności rachunkowi ekonomicznemu.** Wprawdzie kapitał pozyskiwany przez inwestorów prywatnych (na przykład kredyt bankowy) z reguły jest droższy niż kapitał udostępniony sektorowi publicznemu (na przykład emisja obligacji skarbowych), jednak rekompensują to doświadczenie i umiejętności podmiotów prywatnych oraz dostępne im nowoczesne technologie.

Racjonalne postępowanie inwestorów prywatnych zaangażowanych we współpracę z sektorem publicznym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, wsparte wiedzą i doświadczeniem sektora publicznego, z reguły prowadzi do uzyskania korzyści, których podmioty publiczne samodzielnie nie są w sta-

nie wygenerować. Z dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie, np. Wielkiej Brytanii, wynika, że korzyści te są osiągnięte w przypadku zastosowania różnych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego.

## **4. Ryzyko w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego**

### **4.1. Cel podziału ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym**

Dla skali korzyści możliwych do uzyskania w wyniku realizacji zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, podstawowe znaczenie – jak już wspomniano – ma podział właściwego im ryzyka między strony realizujące dane przedsięwzięcie, związany z przeniesieniem niektórych rodzajów ryzyka z sektora publicznego na sektor prywatny. **Za optymalny można uznać taki podział ryzyka projektu, który prowadzi do maksymalizacji korzyści wynikających z jego realizacji** (HM Treasury 2003).

Możliwość przekazania partnerom prywatnym części lub całości ryzyka danej inwestycji, z jednoczesnym zachowaniem przez podmiot publiczny odpowiedzialności za pomyślną realizację wyznaczonego celu, jest uważana za jedną z podstawowych zalet partnerstwa publiczno-prywatnego. **Transfer ryzyka projektu pozwala zmienić rolę sektora publicznego z wykonawcy projektu na jego zarządcę. Nie jest on jednak celem samym w sobie. Jest zasadny, jeśli prowadzi do zwiększenia korzyści wynikających z realizacji danego przedsięwzięcia.**

Komisja Europejska (2003) definiuje cele przeniesienia ryzyka w następujący sposób:

- zmniejszenie kosztów projektu w długim okresie dzięki przeniesieniu ryzyka na stronę, która potrafi nimi efektywniej zarządzać,
- zachęcenie wykonawcy do zrealizowania inwestycji na czas, w określonym standardzie i w ramach budżetu,
- poprawa jakości usług i zwiększenie dochodów poprzez bardziej rentowne działanie,
- zapewnienie bardziej spójnego i przewidywalnego profilu wydatków.

Zasada, którą kierują się strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym przy podziale ryzyka projektu, wydaje się czytelna – każda strona przejmuje ten rodzaj ryzyka, którym jest w stanie lepiej zarządzać, co prowadzi do minimalizacji kosztów. Punktem wyjścia do podziału ryzyka jest właściwa identyfikacja rodzajów ryzyka charakteryzujących dany projekt, która ułatwia optymalny podział.

### **4.2. Rodzaje ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym**

Rodzaje ryzyka związane z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są przed-

miotem różnych opracowań, o mniej lub bardziej formalnym charakterze.

Komisja Europejska (2003) zdefiniowała następujące rodzaje ryzyka związane z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego:

- ryzyko związane z dochodem,
- ryzyko wyboru partnera z sektora prywatnego,
- ryzyko związane z pracami budowlanymi,
- ryzyko walutowe,
- ryzyko regulacyjne (umowne),
- ryzyko polityczne,
- ryzyko środowiskowe (archeologiczne),
- ryzyko ukrytych wad,
- ryzyko związane ze społeczną akceptacją,
- ryzyko utraty trwałości,
- ryzyko akceptacji społecznej.

Jakiś czas później Eurostat, podejmując inicjatywę uporządkowania złożonej i nieco pogmatwanej kwestii rodzajów ryzyka, w tym stosowanego w tym zakresie nazewnictwa, będącego często źródłem dodatkowego zamieszania, zaproponował wyodrębnienie trzech podstawowych rodzajów ryzyka w odniesieniu do partnerstwa publiczno-privatnego (Eurostat 2004):

- **ryzyko związane z budową** (ang. *construction risk*), obejmujące na przykład terminy związane z wykonaniem inwestycji, uzgodnione standardy wykonania prac, nieplanowane koszty, wady techniczne czy wpływ czynników zewnętrznych na przebieg realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z dostępnością** (ang. *availability risk*), obejmujące możliwość wystąpienia zakłóceń w udostępnianiu usług ostatecznym użytkownikom w sposób zgodny z warunkami umowy,

- **ryzyko związane z popytem** (ang. *demand risk*), obejmujące możliwość, że popyt na usługę oferowaną w ramach partnerstwa publiczno-privatnego będzie mniejszy lub większy niż popyt przewidziany w umowie.

W Polsce rodzaje ryzyka związanego z partnerstwem publiczno-privatnym określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego. Polski ustawodawca, definiując rodzaje ryzyka w przepisach wykonawczych do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, zaproponował rozwiązanie znacznie bardziej szczegółowe od opracowanego przez Komisję Europejską. Wyodrębnił następujące rodzaje ryzyka<sup>5</sup>:

- **ryzyko związane z budową** – ryzyko powodujące zmiany kosztów i terminów związanych z realizacją budowy, przebudowy lub rozbudowy w ramach przedsięwzięcia, jak również z funkcjonowaniem udostępnionych już składników majątkowych,

- **ryzyko związane z dostępnością** – ryzyko wpływające na sposób, jakość lub ilość dostarczanych w ramach realizacji umowy o partnerstwie publiczno-privatnym usług,

- **ryzyko związane z popytem** – ryzyko powodujące zmianę popytu na określone usługi,

- **ryzyko związane z przygotowaniem przedsięwzięcia** – ryzyko wpływające na koszt i czas trwania procesu przetargowego,

- **ryzyko rynkowe związane z dostępnością nakładów na realizację przedsięwzięcia** – ryzyko wpływające na koszt, ilość, jakość i terminy dostarczania nakładów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko o charakterze politycznym** – ryzyko wystąpienia zmian w sferze polityki, której kierunki związane są z rozwojem przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego,

- **ryzyko o charakterze legislacyjnym** – ryzyko wystąpienia zmian w przepisach prawnych, mających wpływ na realizację przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego,

- **ryzyko makroekonomiczne** – ryzyko wpływające na sytuację ekonomiczną,

- **ryzyko regulacyjne** – ryzyko wystąpienia zmian w regulacjach dotyczących systemów opłat w ramach danej dziedziny usług użyteczności publicznej, które mają wpływ na koszty realizacji przedsięwzięcia lub w wyniku których zostanie zmieniony zakres praw i obowiązków stron w ramach przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z przychodami z przedsięwzięcia** – ryzyko mające wpływ na poziom przychodów uzyskiwanych w ramach realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z wystąpieniem siły wyższej,**

- **ryzyko związane z rozstrzygnięciem sporów** – ryzyko, którego wystąpienie wpływa na sposób i efektywność rozstrzygnięcia sporu powstałego na tle realizacji umowy o partnerstwie publiczno-privatnym,

- **ryzyko związane ze stanem środowiska naturalnego** – ryzyko powodujące powstanie obowiązku podjęcia działań mających na celu poprawę środowiska naturalnego przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia lub ryzyko pogorszenia się stanu środowiska naturalnego w wyniku realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z lokalizacją przedsięwzięcia** – ryzyko wpływające na dostępność terenu przeznaczanego do realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z przekazywaniem składników majątkowych** – ryzyko wpływające na warunki i terminy przekazywania składników majątkowych w ramach realizacji przedsięwzięcia,

- **ryzyko związane z końcową wartością składników majątkowych** – ryzyko wartości materialnej składników majątkowych na dzień zakończenia realizacji umowy o partnerstwie publiczno-privatnym,

- **ryzyko związane z brakiem społecznej akceptacji** – ryzyko protestów i sprzeciwów społeczności lo-

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-privatnego, Dz.U. nr 125, poz. 866.

kalnych, w szczególności podczas wdrażania i realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W polskim ustawodawstwie lista rodzajów ryzyka jest długa w porównaniu z rozstrzygnięciem Komisji Europejskiej. Trzy rodzaje ryzyka wyodrębnione przez Eurostat (ryzyko budowy, dostępności i popytu) otwierają katalog siedemnastu pozycji z rozporządzenia ministra gospodarki. Wszystkich wymienionych w rozporządzeniu rodzajów ryzyka jest więcej, niż przedstawiono powyżej, ponieważ większość pozycji ustawodawca rozszerzył o przykłady konkretnych rodzajów ryzyka<sup>6</sup>.

#### 4.3. Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym

W przypadku każdego zadania publicznego realizowanego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podział ryzyka między sektor publiczny a podmioty prywatne powinien uwzględniać właściwości projektu. Punktem wyjścia podziału ryzyka jest podział między strony zadań i obowiązków wynikających z podejmowanego przedsięwzięcia. Od sposobu podziału zadań i – w konsekwencji – ryzyka zależą korzyści możliwe do uzyskania w wyniku realizacji danego projektu. Z tego względu **alokację ryzyka można uznać za podstawową kwestię w każdym przedsięwzięciu wykonywanym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, decydującą o jego opłacalności**. Dokonując podziału ryzyka, strony powinny uwzględniać swe przygotowanie do zarządzania danym rodzajem ryzyka w celu osiągnięcia jak największych korzyści.

Przeniesienie ryzyka na prywatnych inwestorów nie jest celem samym w sobie. Jest zasadne, jeśli prowadzi do zwiększenia możliwości do uzyskania korzyści. W przeciwnym przypadku pozostawienie ryzyka po stronie sektora publicznego powinno być efektywniej-

<sup>6</sup> Na przykład ryzyko makroekonomiczne, zgodnie z treścią rozporządzenia, to w szczególności ryzyko: inflacji, zmian wysokości stóp procentowych, kursowe, zmiany demograficzne, związane z tempem rozwoju gospodarczego. Więcej szczegółów dotyczących rodzajów ryzyka zawiera przytoczone wcześniej rozporządzenie ministra gospodarki.

sze<sup>7</sup>. Sektor prywatny przejmuje więc te rodzaje ryzyka i w takim stopniu, by móc zarządzać nimi efektywniej od sektora publicznego. Ryzyko przejmowane przez sektor prywatny często jest rozłożone na różne podmioty, uczestniczące w realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, zgodnie z ich kompetencjami. **Przejęcie ryzyka przez prywatnych inwestorów zwiększa ich motywację do uzyskania jak najlepszych wyników w efekcie realizacji projektu, co prowadzi do maksymalizacji korzyści dla interesu publicznego.**

Czasem nie jest łatwo jednoznacznie rozstrzygnąć, która ze stron umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym odpowiada za dany rodzaj ryzyka. Wówczas z reguły przyjmuje się, że dany rodzaj ryzyka pozostaje pod kontrolą tej strony, na którą przypada jego większa część (np. Eurostat 2004). W niektórych przypadkach najlepszym rozwiązaniem może okazać się wspólne zarządzanie danym rodzajem ryzyka przez oba sektory. Tabela 1 zawiera przykładowy podział ryzyka w między sektor publiczny a partnerów prywatnych w projekcie partnerstwa publiczno-prywatnego.

#### Podział ryzyka w partnerstwie publiczno-prywatnym a poziom długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych

Podział ryzyka między sektor publiczny a partnerów prywatnych, wspólnie wykonujących zadanie publiczne na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, skutkuje powstaniem określonych zobowiązań. **Dla skali korzyści sektora publicznego, możliwych do uzyskania w wyniku realizacji inwestycji, podstawowe znaczenie ma wpływ zobowiązań, wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, na poziom długu publicznego i deficytu jednostek sektora finansów publicznych, zależny właśnie od dokonanego podziału ryzyka między strony umowy.**

<sup>7</sup> Rodzaje ryzyka, których transfer na podmioty prywatne nie będzie prowadził do dodatkowych korzyści to np. ryzyko polityczne, ryzyko inflacji czy ryzyko zmiany potrzeb społecznych w trakcie obowiązywania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Tabela 1. Przykładowy podział ryzyka w projekcie partnerstwa publiczno-prywatnego

Rodzaj ryzyka	Partnerzy prywatni	Sektor publiczny
Ryzyko przekroczenia terminu prac budowlanych	•	
Ryzyko wzrostu kosztów	•	
Ryzyko wystąpienia zmian technologicznych	•	
Ryzyko o charakterze legislacyjnym		•
Ryzyko kursowe	•	
Ryzyko polityczne		•
Ryzyko związane ze stanem środowiska		•
Ryzyko siły wyższej	•	•

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz.U. nr 125, poz. 866.



W szczególności to, czy zobowiązania wynikające z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym spowodują zwiększenie długu i deficytu publicznego, czy nie, zależy od sposobu podziału ryzyka związanego z (Eurostat 2004):

- budową,
- dostępnością,
- popytem.

W polskim ustawodawstwie zasady podziału tych trzech rodzajów ryzyka zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk wynikających z realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w ślad za decyzją Eurostatu w sprawie traktowania zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i ich wpływu na dług i deficyt publiczny. W rozporządzeniu znajduje się następujący zapis (paragraf 4):

„Zobowiązania wynikające z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym mają wpływ na poziom długu publicznego oraz deficytu sektora finansów publicznych w przypadku, gdy podmiot publiczny:

- 1) ponosi większość ryzyk związanych z budową albo
- 2) ponosi równocześnie większość ryzyk związanych z dostępnością i ryzyk związanych z popytem.

Podstawowym narzędziem oceny podziału ryzyka poszczególnych projektów i ewentualnego wpływu tego podziału na poziom długu publicznego i deficytu finansów publicznych jest analiza jakościowa ryzyka. Obejmuje ona określenie: podziału ryzyka projektu pomiędzy strony umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, prawdopodobieństwo wystąpienia odrębnych rodzajów ryzyka oraz ich wpływu na realizowane przedsięwzięcie. W niektórych przypadkach celowe jest uzupełnienie analizy jakościowej ryzyka jego analizą ilościową. Polega ona na liczbowym wyrażeniu wszystkich zidentyfikowanych rodzajów ryzyk przedsięwzięcia na podstawie prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz ich przewidywanego wpływu na przedsięwzięcie.

Niekiedy ze względu na mało przejrzysty podział ryzyka nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie, czy większością poszczególnych rodzajów ryzyka zarządza sektor publiczny, czy sektor prywatny. Trudno przez to określić wpływ zobowiązań wynikających z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na stan finansów publicznych. Po wykorzystaniu dodatkowych narzędzi oceny ryzyka często okazuje się, że zobowiązania te zwiększą dług i deficyt publiczny.

Skala korzyści sektora publicznego możliwych do uzyskania w wyniku realizacji danego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zależy głównie, jak już wcześniej wspomniano, od podziału ryzyka projektu między sektor publiczny i partnerów prywatnych oraz wynikających z tego podziału skutków dla sektora finansów publicznych. Określenie skali korzyści pomaga zakwalifikować dany projekt do realizacji według formuły partnerstwa publiczno-prywatnego lub w inny sposób.

## 5. Value for money jako miara korzyści dla interesu publicznego wynikających z realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Do szacowania korzyści z wykonania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego stosowane są złożone techniki. **Powszechnie stosowaną miarą korzyści jest value for money<sup>8</sup>.**

Wartościowe ujęcie korzyści możliwych do uzyskania w wyniku realizacji przedsięwzięć w różny sposób jest niezbędne do porównania tych korzyści i wyboru metody pozwalającej uzyskać największą ich wartość. Zgodnie ze wspomnianym już podstawowym kryterium określania sposobu realizacji zadań publicznych partnerstwo publiczno-prywatne powinno prowadzić do osiągnięcia korzyści większych niż możliwe do uzyskania w inny sposób.

W ocenie korzyści pomocne jest zdefiniowanie tego pojęcia, dzięki czemu łatwiejsze staje się rozpoznanie korzyści, a następnie ich wartościowe ujęcie. Różne państwa stosują odmienne definicje korzyści (opłacalność, *value for money*) z partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak dla wielu wspólne jest zaakcentowanie relatywnej przewagi partnerstwa publiczno-prywatnego nad tradycyjnymi metodami realizacji przedsięwzięcia (np. HM Treasury 2004). Polski ustawodawca uniknął zdefiniowania pojęcia korzyści wprost, ograniczając się do podania przykładów sytuacji, w których korzyści występują: oszczędność w wydatkach pomiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia.

**Ocenę opłacalności projektów partnerstwa publiczno-prywatnego należy prowadzić na kolejnych etapach przygotowania inwestycji do realizacji.** Można w tym celu wykorzystać np. następujące narzędzia oceny ilościowej:

- *PPP Potencial Scan* (PPS),
- *Public Private Comparator* (PPC),
- *Public Sector Comparator* (PSC),

które w różnych państwach mogą mieć nieco odmienną treść i odgrywać różną rolę w ocenie opłacalności partnerstwa publiczno-prywatnego (ECORYS 2004; Glinka 2006).

### *PPP Potencial Scan* (PPS)

**PPS jest narzędziem wstępnej oceny projektu pod kątem jego zdolności do wygenerowania korzyści (opłacalności, *value for money*) w przypadku zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego.** Służy do wyodrębnienia dwóch kategorii projektów:

- projektów, które ze względu na możliwe do uzyskania korzyści powinny zostać zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego,

<sup>8</sup> Termin *value for money* właściwie nie ma jednego odpowiednika polskiego. Często jest tłumaczony jako „korzyści” (tego terminu używa np. polski ustawodawca) lub „opłacalność”. Często jest też używany w oryginalnym brzmieniu.

– projektów, w odniesieniu do których lepszym, bo gwarantującym większe korzyści, jest tradycyjny sposób ich realizacji.

#### Public Private Comparator (PPC)

**W odniesieniu do przedsięwzięć, o których już wiadomo, że będą realizowane na zasadach partnerstwa publiczno-privatnego wybiera się model partnerstwa, który da największe korzyści.** W tym celu należy:

- po pierwsze, dokonać wyboru ewentualnego sposobu wykonania zadania publicznego w sposób tradycyjny (model publiczny) oraz określić korzyści, które wystąpiłyby w przypadku jego zastosowania,
- po drugie, określić warianty partnerstwa publiczno-privatnego możliwe do zastosowania oraz korzyści, które wystąpiłyby w przypadku zastosowania każdego z nich,
- po trzecie, porównać korzyści możliwe do uzyskania dla tych wariantów z korzyściami, które powstałyby, gdyby zadanie zostało wykonane zgodnie z modelem publicznym,
- po czwarte, **wybrać najlepszy wariant partnerstwa publiczno-privatnego, czyli taki, dla którego różnica między korzyściami z jego zastosowania a korzyściami z modelu publicznego będzie największa** (największa wartość *value for money*).

W przypadku uzyskania przez projekt ujemnej wartości PPC, nawet mimo wcześniej wykazanego dodatniego PPS, wskazane jest odstąpienie od partnerstwa publiczno-privatnego i rozważenie realizacji danego przedsięwzięcia z wykorzystaniem modelu publicznego.

#### Public Sector Comparator (PSC)

Trzeci, ostatni etap oceny opłacalności to wybór najkorzystniejszej oferty sektora prywatnego, czyli dającej największą wartość *value for money*, dokonany zgodnie z kryterium PSC.

**Public Sector Comparator odpowiada hipotetycznym kosztom wykonania zadania publicznego przez sektor publiczny bez współpracy z inwestorami prywatnymi.** Jest zatem wartością referencyjną kosztów realizacji projektu i umożliwia porównanie opłacalności rozwiązań w ramach wybranego wariantu partnerstwa publiczno-privatnego z korzyściami wynikającymi z zastosowania metody tradycyjnej. Jeśli koszty oferty prywatnego inwestora są niższe od wartości PSC, to jest

to oferta zdolna do wykreowania *value for money* (zob. schemat 1). Porównanie PSC z kosztami wszystkich zgłoszonych ofert prywatnych inwestorów umożliwia wybór rozwiązania zapewniającego największą *value for money*, czyli najlepszego (Glinka 2006).

Stosowanie kryterium *value for money* do oceny opłacalności partnerstwa publiczno-privatnego w wykonywaniu zadań publicznych nie jest proste m.in. dlatego, że:

- wymaga długiego okresu – może trwać nawet dłużej niż rok (zob. tabela 2),
- wymaga dużych umiejętności i odpowiedniego doświadczenia osób prowadzących ocenę, której tryb i procedury są złożone i kosztowne,
- **wyniki przeprowadzonej analizy nie są obiektywne** i w znacznym stopniu zależą od jakości dostępnych danych, wykorzystanych do oceny.

W wielu przypadkach konieczne jest uzupełnienie oceny ilościowej partnerstwa publiczno-privatnego analizą jakościową. Uwzględnia się w niej czynniki mające wpływ na realizację przedsięwzięcia i niepoddające się ocenie ilościowej, na przykład kwestie społeczne czy jakość informacji stanowiących podstawę analizy ilościowej projektu. Ocena jakościowa jest tym bardziej pożądana, im mniejsza jest wykazana przewaga partnerstwa publiczno-privatnego nad metodą tradycyjną, mierzona *value for money*.

#### Schemat 1. Value for money projektu partnerstwa publiczno-privatnego

**PSC > koszty realizacji projektu w ramach partnerstwa publiczno-prawnego → value for money**

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: ECORYS (2004, część II).*

## 6. Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-privatne umożliwia udział inwestorów prywatnych w wykonywaniu zadań publicznych, a w szczególności w ponoszeniu związanego z tym ryzyka. Możliwość przeniesienia ryzyka na partnerów prywatnych, w połączeniu z ich znacznie lepszym przygotowaniem do prowadzenia działalno-

Tabela 2. Orientacyjny koszt trwania oceny w odniesieniu do poszczególnych narzędzi

Narzędzie oceny	Czas trwania oceny	Etap przygotowania projektu do realizacji
PPS	0,5–1,5 miesiąca	(bardzo) wstępny
PPC	2–4 miesiące	przygotowanie przetargu
PSC	4–8 miesięcy	trwanie przetargu

*Źródło: ECORYS (2004, część V, s. 20–22).*

ści gospodarczej jest podstawowym źródłem korzyści dla interesu publicznego, których sektor publiczny nie jest w stanie uzyskać, wykonując zadania publiczne we własnym zakresie. Zastosowanie partnerstwa publiczno-privatnego z reguły prowadzi do zwiększenia dostępności usług publicznych, jak również poprawy ich jakości, co potwierdzają doświadczenia wielu krajów.

Ocena zasadności realizacji przedsięwzięć w trybie partnerstwa publiczno-privatnego, zgodnie z podstawowym kryterium *value for money*, zabiera dużo czasu i pochłania znaczne środki, co w przypadku wielu projektów skutecznie zniechęca do jej podjęcia. Z drugiej strony jest to sposób na znalezienie tych przedsięwzięć, w odniesieniu do których zastosowanie określonych modeli partnerstwa publiczno-privatnego będzie prowadzić do uzyskania *value for money*. Dzięki temu **społeczeństwo zyskuje dostęp do nowoczesnej infrastruktury i usług o wysokiej jakości**<sup>9</sup>. Zdrowie, oświata, kultura, rekreacja, transport to obszary, gdzie wyniki zaangażowania prywatnych inwestorów w wykonywanie zadań publicznych są widoczne. **Dlatego warto zabiegać o rozwój partnerstwa publiczno-privatnego.**

W Polsce stan infrastruktury i zaniedbania w zakresie usług publicznych wymagają podjęcia jak naj-

<sup>9</sup> Usługi publiczne oferowane w ramach partnerstwa publiczno-privatnego często są nie tylko lepszej jakości, niż usługi świadczone tradycyjną metodą, ale również od nich droższe. Ta potencjalnie wyższa cena jest argumentem chętnie wykorzystywanym przez przeciwników stosowania partnerstwa publiczno-privatnego.

szybszych działań naprawczych. Wiele wskazuje na to, że do odrabiania zaległości można wykorzystać partnerstwo publiczno-privatne. Do tego konieczne jest jednak przełamanie istniejących barier, a to z kolei wymaga aktywnej i konsekwentnej postawy rządu. Bez podjęcia przez rząd określonych inicjatyw rozwój partnerstwa publiczno-privatnego nie będzie możliwy.

Warunki rozwoju partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce nie wydają się gorsze niż w innych państwach, którym udało się pokonać trudności i które w mniejszym lub większym stopniu korzystają z wyników współpracy sektora publicznego z inwestorami prywatnymi. W Polsce kolejne ekipy rządzące sprawiają wrażenie niezainteresowanych wprowadzeniem partnerstwa publiczno-privatnego. Jeśli nawet były podejmowane jakieś starania, to okazywały się całkowicie nieskuteczne, czego koronnym przykładem jest choćby ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym, która nie jest stosowana.

Przykład wielu państw wskazuje, że warto ponieść trud i wysokie koszty upowszechnienia partnerstwa publiczno-privatnego. Jego rozwój zwiększa bowiem skuteczność wysiłków rządu na rzecz poprawy jakości życia społeczeństwa. Przedmiotem dalszych badań autorki będzie stan partnerstwa publiczno-privatnego w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju, jak również doświadczenia innych państw w zakresie wykorzystania partnerstwa do realizacji zadań publicznych.

## Bibliografia

- Allen G. (2003), *Private Finance Initiative (PFI)*, "Research Paper", No. 03/79, House of Commons, Economic Policy and Statistic Section, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-079.pdf>
- Amerykańska Izba Handlowa w Polsce (2002), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, Warszawa.
- Bates M. (1997), *Review of PFI (Private/Public Partnerships), Summary and Conclusions*, HM Treasury, London.
- British Columbia Ministry of Municipal Affairs (1999), *Public Private Partnership. A Guide for Local Government*, May, [http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/policy\\_research/library/public\\_private\\_partnerships.pdf](http://www.cserv.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf)
- CBI (2007a), *Building on Success: The Way Forward for PFI*, Confederation for British Industry, <http://cbi.org.uk/pdf/healthreport0607.pdf>
- CBI (2007b), *Going Global: The World of Public-Private Partnerships*, Confederation of British Industry, <http://www.cbi.org.uk/pdf/goingglobal0707.pdf>
- Deloitte (2006a), *Closing the Infrastructure Gap. The role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study*, [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us\\_ps\\_ClosingInfrastructureGap2006\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006(1).pdf)
- Deloitte (2006b), *PROJECT 1p/05-3 Application of the PPP principle on the Economic and Social Cohesion Policy. Final Report for the Ministry for Regional Development of the Czech Republic*, May, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000488.pdf>
- Eaton D., Akbiyikli R. (2005), *Quantifying quality. A report on PFI and the delivery of public services*, Royal Institution for Chartered Surveyors, Coventry.
- ECORYS (2004), *Tworzenie podstaw dla PPP w Polsce*, ECORYS, Warszawa.
- European Commission (2004), *Resource Book on PPP Case Studies*, czerwiec, Directorate General for Regional Policy, Brussels.
- Eurostat (2004), *New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships*, 11 February, Luxembourg.
- Glinka J. (2006), *Przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego*, prezentacja z konferencji „Zamówienia publiczne w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór partnera prywatnego”, MGG, 1 lutego, Warszawa.
- HM Treasury (2003), *PFI: Meeting the investment challenge*, July, London.
- HM Treasury (2004), *Value for Money Assessment Guidance*, August, London.
- HM Treasury (2006), *PFI: Strengthening long-term partnerships*, March, London.
- HM Treasury (2007), *Standardisation of PFI contracts*, March, HM Treasury, London.
- Komisja Europejska (2003), *Wytyczne dla udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, styczeń, Dyktoriaat Generalny Polityki Regionalnej, [http://www.ippp.pl/instytut/temp/tlumaczenie\\_wytycznych\\_ke\\_dot\\_ppp.pdf](http://www.ippp.pl/instytut/temp/tlumaczenie_wytycznych_ke_dot_ppp.pdf)
- Korbus B.P., Strawiński M. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Moszoro M. (2005), *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- NAO (1998a), *The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons*, National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/pn/9798253.htm>
- NAO (1998b), *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Road Contracts*, National Audit Office, <http://www.nao.org.uk/pn/9798476.htm>
- PPP Unit (2003), *Standardised PPP Provisions ("Standardisation")*, May, <http://www.ppp.gov.za/StandPPPProv.htm>
- State Government of Victoria Department of Treasury and Finance (2001), *Partnerships Victoria. Practitioners' Guide. Guidance Material*, March, <http://www.partnerships.vic.gov.au/>
- Stech G. (2008), *Jak nie należy budować autostrad w Polsce. 3,2 mld zł za opóźnienia*, „Businessman”, nr 2, s. 20–24.
- The Stationery Office (2000), *Public Private Partnerships. The Government's Approach*, London.
- UNIDO (2006), *BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Difin, Warszawa.