

Krystyna Brzozowska

PARTNERSTWO PUBLICZNO -PRYWATNE

PRZESŁANKI, MOŻLIWOŚCI, BARIERY



CEDEWU.PL

WYDAWNICTWA FACHOWE

Recenzent: Prof. zw. dr hab. Ryszard Wierzba

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2006

ISBN 978-83-60089-24-8

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2013

ISBN 978-83-7941-068-2

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22

Fax: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

Made in Poland

[Kup książkę](#)

Spis treści

Wprowadzenie.	7
------------------------------	----------

Rozdział 1

Historyczna ewolucja finansowania inwestycji publicznych.	9
--	----------

1.1. Rewolucja przemysłowa a infrastruktura	9
1.2. Okres koncesji.	10
1.3. Zwiększenie interwencjonizmu państwa	12
1.4. Zmiana polityki finansowania	14
1.5. Przegląd rozwoju infrastruktury na ziemiach polskich	16
1.6. Obecne tendencje	17

Rozdział 2

Partnerstwo publiczno-prywatne	21
---	-----------

2.1. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego.	21
2.2. Cele, korzyści i zagrożenia wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego.	23
2.3. Formy organizacyjno-prawne partnerstwa publiczno-prywatnego	24

Rozdział 3

Strony uczestniczące w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. 33

- 3.1. Struktura organizacyjna projektu PPP 33
- 3.2. Przygotowanie projektu 37
- 3.3. Struktura finansowania projektu PPP. 38
- 3.4. Odpowiedzialność władz publicznych. 42

Rozdział 4

Specyfika publicznych inwestycji infrastrukturalnych 49

- 4.1. Projekt inwestycyjny 50
- 4.2. Etapy realizacji projektu. 50
- 4.3. Cel i determinanty projektu 51
- 4.4. Cechy projektów infrastrukturalnych 53
- 4.5. Efektywność projektów infrastrukturalnych 55

Rozdział 5

Identyfikacja, ocena i zarządzanie ryzykiem inwestycyjnym. 61

- 5.1. Rodzaje ryzyka inwestycyjnego 61
- 5.2. Identyfikacja i pomiar ryzyka 67
- 5.3. Alokacja ryzyka. 68

Rozdział 6

Uwarunkowania polityczne i społeczne rozwoju partnerstwa

publiczno-prywatnego. 75

- 6.1. Podatność projektów infrastrukturalnych na działania społeczne i polityczne . . . 75
- 6.2. Uwarunkowania społeczne 76
- 6.3. Uwarunkowania polityczne 80
- 6.4. Uwarunkowania administracyjne (biurokratyczne). 82

Rozdział 7

Uwarunkowania prawne rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego 85

- 7.1. Identyfikacja przepisów prawa 85
- 7.2. Rodzaje umów w partnerstwie publiczno-prywatnym. 88
- 7.3. Kontrakt koncesyjny 91
- 7.4. Umowa spółki inwestycyjnej. 94
- 7.5. Umowy kredytowe 95
- 7.6. Kontrakty wykonawcze. 96

7.7. Umowa eksploatacyjna	97
7.8. Umowy handlowe	97

Rozdział 8

Uwarunkowania ekonomiczne rozwoju projektów partnerstwa

publiczno-prywatnego	101
8.1. Wydajność projektu.	101
8.2. Problemy prywatyzacji majątku publicznego	102
8.3. Rynkowa konkurencja.	104
8.4. Dodatkowe preferencje	106
8.5. Koszt kapitału	107
8.6. Regulacje ekonomiczne.	109

Rozdział 9

Zabezpieczenia projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

9.1. Nadzór nad realizacją projektu.	115
9.2. Zabezpieczenia finansowe.	119
9.3. Ubezpieczenie projektu.	122

Rozdział 10

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.

10.1. Wielka Brytania	125
10.2. Irlandia	127
10.3. Niemcy, Francja, Włochy	128
10.4. Stany Zjednoczone	129
10.5. Japonia	130
10.6. Nowe kraje UE	131
10.7. Kraje rozwijające się.	134

Rozdział 11

Partnerstwo publiczno-prywatne w regulacjach Unii Europejskiej

11.1. Cel wytycznych	136
11.2. Struktury PPP	136
11.3. Struktury prawne i regulacyjne.	140
11.4. Finansowe i gospodarcze następstwa PPP	143
11.5. Integracja finansowania dotacyjnego	145
11.6. Koncepcja PPP, planowanie i wdrożenie	148
11.7. Proponowane zmiany legislacyjne.	149

Rozdział 12

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	153
12.1. Doświadczenia Polski w stosowaniu PPP	153
12.2. Bariery rozwoju projektów PPP	157
12.3. Uregulowania prawne	158
12.4. Zadania Krajowego Funduszu Drogowego	161

Rozdział 13

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	165
13.1. Przedmiot umowy	165
13.2. Strony umowy	166
13.3. Przygotowanie transakcji PPP	166
13.4. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym	169
13.5. Warunki dodatkowe	170

Rozdział 14

Przykłady zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	181
14.1. Autostrada A-2	181
14.2. Saur Neptun Gdańsk Polska SA	186
14.3. Inne przykłady	189

Zakończenie	191
--------------------------	------------

Pojęcia i ich definicje	193
--------------------------------------	------------

Bibliografia	199
---------------------------	------------

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą pozyskiwania kapitału przez sektor publiczny, wymagającą sprzyjającego stabilnego otoczenia politycznego, społecznego, ekonomicznego, a nade wszystkim prawnego.

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego coraz bardziej rozpowszechnia się w sferze zarządzania publicznego. Przez jednych jest postrzegane jak magiczne zaklęcie otwierające drzwi do skarbcza, przez innych jako „wszelkie zło”. A przez innych z kolei jako złoty środek na rozwiązanie dwóch problemów jednocześnie – braku wystarczającej infrastruktury publicznej i braku środków budżetowych.

Celem pracy jest udowodnienie, że partnerstwo publiczno-prywatne może być efektywnym sposobem rozwiązywania sposobów niedoinwestowania, jeśli będą spełnione warunki wyjściowe:

1. Zapewnienie mechanizmu rynkowego w warunkach konkurencyjnych dla przekonania partnera prywatnego, że jego zaangażowanie przyniesie odpowiedni zwrot z wyłożonych środków.
2. Zapewnienie stałych ekonomicznych podstaw prowadzenia przedsięwzięcia.
3. Zapewnienie stabilnego otoczenia politycznego sprzyjającego innowacyjnym rozwiązaniom w zarządzaniu publicznym.
4. Przekonanie lokalnych społeczności o zasadności prowadzenia inwestycji publicznych przez sektor prywatny.
5. Zapewnienie podmiotów publicznych, że świadczone usługi przez podmioty prywatne zwiększą zadowolenie społeczeństwa z ich ilości i jakości.
6. Zapewnienie relacji partnerskich między podmiotami publicznymi i prywatnymi zaangażowanymi w przedsięwzięcie.

Innymi słowy, implementacja partnerstwa publiczno-prywatnego powinna przynieść korzyści trzem stronom: społeczeństwu jako ostatecznym użytkownikom infrastruktury, podmiotom publicznym odpowiedzialnym za dostarczanie usług publicznych oraz partnerom prywatnym zainteresowanym zwrotem z swojego kapitału.

W pracy przedstawiono główne zagadnienia związane z organizowaniem i prowadzeniem przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego, zwracając szczególną uwagę na konieczność ich zabezpieczenia przed wystąpieniem skutków wynikających z rozbieżności celów partycypujących stron.

Pracę rozpoczyna historyczny przegląd zmian w podejściu do finansowania infrastruktury w celu zobrazowania, że partnerstwo publiczno-prywatne nie jest wynalazkiem XX w., lecz miało miejsce także wcześniej, a jego stosowanie było związane ze zwiększonymi potrzebami w zakresie infrastruktury wywoływanymi zmianami technicznymi i technologicznymi. Większe potrzeby inwestycyjne wywoływały większe zapotrzebowanie na środki finansowe, a przy „szczupłości” budżetów w posiadaniu władz publicznych w naturalny sposób był przyciągany kapitał prywatny, dla którego nowe obiekty i sieci były niezbędne do prowadzenia własnej działalności.. Z uwagi na dychotomię celów sektora (kapitału) prywatnego i sektora publicznego trudno było wypracować w dłuższym czasie równowagę zabezpieczającą interesy obu stron. Wydaje się, że wyciągnięcie wniosków z doświadczeń z przeszłości może stanowić przesłankę do zastosowań partnerstwa publiczno-prywatnego w obecnych czasach.

W pracy zaprezentowano zagadnienia dotyczące specyfiki inwestycji publicznych i ryzyka z nimi związanego zwracając szczególną uwagę na aspekty zarządzania ryzykiem. W dalszej kolejności opisano główne czynniki warunkujące powodzenie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w podziale na uwarunkowania polityczne i społeczne, prawne i ekonomiczne.

Następna część pracy została poświęcona przedstawieniu głównych tendencji wdrażania partnerstwa publiczno-prywatnego w różnych krajach ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej, przepisów regulujących możliwości stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie UE. Przedstawione informacje stanowiły kanwę do dokonania przeglądu stopnia rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

Przy pisaniu pracy korzystano z dorobku naukowego z zakresu finansów publicznych, efektywności inwestycji publicznych, ryzyka inwestycyjnego i partnerstwa publiczno-prywatnego. Ważnym źródłem informacji była baza prawna dotycząca omawianych zagadnień.

Praca adresowana jest do pracowników naukowych oraz specjalistów zajmujących się zagadnieniami finansów publicznych i efektywności inwestycji. Jak się wydaje może okazać się pomocna także praktykom i przedstawicielom władz publicznych, szczególnie szczebla samorządowego, przy rozstrzyganiu zasadności włączania sektora prywatnego w sferę zarezerwowaną konstytucyjnie do obowiązków sektora publicznego.

Rozdział 1

Historyczna ewolucja finansowania inwestycji publicznych

Angażowanie kapitału prywatnego w zarządzanie i finansowanie inwestycji publicznych (głównie infrastruktury) jest postrzegane jako nowatorskie rozwiązanie zapoczątkowane w drugiej połowie XX w. Dane historyczne dotyczące rozwoju infrastruktury zaprzeczają temu pogładowi. Zwięzły przegląd stosowanych form finansowania infrastruktury w przeszłości będzie stanowić kanwę do oceny przedsięwzięć realizowanych obecnie i wyciągnięcia, jak się wydaje, zaskakujących wniosków. Podobnie jak obecnie prekursorem we włączaniu kapitału prywatnego była Wielka Brytania.

1.1. Rewolucja przemysłowa a infrastruktura

Problemy z finansowaniem infrastruktury rozpoczęły się od rewolucji przemysłowej, której rozwój pociągnął za sobą rozwój urbanizacji i związanej z nią infrastruktury. Budowa urządzeń infrastrukturalnych (kanały wodne, drogi, szlaki kolejowe) w Europie, a później w Ameryce, Chinach i Japonii była finansowana ze źródeł prywatnych, natomiast ze środków publicznych pokrywano wydatki głów państwa i wydatki związane z prowadzeniem wojen¹.

W Wielkiej Brytanii w połowie XVII w., po oddaniu finansów publicznych z rąk królewskich na stałe parlamentowi, szeroko rozwinęły się inwestycje infrastrukturalne finansowane kapitałami prywatnymi. Pierwsze inwestycje dotyczyły budowy kanałów. W ciągu 70 lat, w latach 1750-1820 powstało 3000 mil dróg wodnych, które były eksploatowane przez spółki prywatne uzyskujące dochody z opłat pobieranych od przepływających przez kanały statków lub barek. Odpowiedzialność za utrzymywanie tych dróg ponosiły parafie, które do prac konserwacyjnych wykorzystywały miejscową siłę roboczą. Ten sposób zarządzania drogami wodnymi przyczynił się do szybkie-

¹ C. Walker, A.J. Smith, *Privatized Infrastructure: The Build Operate Transfer Approach*, Thomas Telford Publ., London 1995, s. 1.

go, znaczącego pogorszenia ich stanu technicznego. W tym samym czasie (w połowie XVIII w.) rozpoczęto intensywny rozwój budowy dróg kołowych, których długość w ciągu 20 lat zwiększyła się blisko 5-krotnie – z 3400 mil w 1750 r. do 15000 mil w 1770 r. Na początku lat 90. XVIII w. wprowadzono odpłatność za korzystanie z dróg na mocy decyzji parlamentu angielskiego o tworzeniu parahandlowych spółek mytniczych, które były zawiązywane przez lokalnych właścicieli ziemskich, farmerów i przemysłowców, a ich zadaniem była budowa i utrzymywanie dróg lądowych, za których korzystanie użytkownicy (wozy, piesi) mieli wносить opłaty².

W końcu XVIII w. wielkość inwestycji infrastrukturalnych finansowanych prywatnymi kapitałami znacząco zmniejszyła się, ponieważ dochody publiczne uzyskiwane od podatników były na tyle duże, że władze były w stanie bezpośrednio finansować rosnące inwestycje w zakresie infrastruktury.

1.2. Okres koncesji

Już w połowie XIX w. zaczęto odczuwać niedobory środków publicznych i propagować przedsięwzięcia infrastrukturalne oparte na udzielaniu koncesji podmiotom prywatnym. **Pierwszą koncesję** przyznano we Francji, a otrzymali ją w 1792 r. bracia Perrier na dystrybucję wody na terenie Paryża. Woda była pobierana przy pomocy pomp z Sekwany i przepuszczana rurami wykonanymi z drewna i stali w celu napełniania beczek, którymi dostarczano ją do odbiorców³. W Londynie do 1820 r. działało aż 6 prywatnych firm dostarczających wodę. Najbardziej znaczący rozwój polityki koncesjonowania usług infrastrukturalnych wystąpił po 1830 r., obejmując obok Francji także Hiszpanię, Włochy, Belgię i Niemcy. Również w Stanach Zjednoczonych na początku XIX w. z 16 zakładów wodociągowych 15 wybudowano ze środków prywatnych⁴.

Ewenementem na skalę światową było udzielenie na okres 99 lat przez rząd egipski **koncesji na budowę i eksploatację** Kanału Sueskiego o długości 195 km⁵. Prace nad projektem połączenia kanałem Morza Śródziemnego i M. Czerwonego rozpoczęły się w 1847 r. od utworzenia trójstronnej grupy z Francji, Austrii i Anglii, której celem było zbadanie efektywności planowanej inwestycji, nazwanej Kanałem Sueskim.

² R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 188-189.

³ Kłopoty finansowe doprowadziły na początku XIX w. do znacjonalizowania firmy. Powstały wówczas państwowe firmy Compagnie Generale des Eaux i pro-Lyonnaise des Eaux.

⁴ Ch.D. Jacobson, J.A. Tarr, *Ownership and Financing of Infrastructure. Historical Perspectives*, Carnegie Mellon University 1993, maszynopis, s. 11.

⁵ R. Cameron, op. cit., s. 1.

Inwestycja była finansowana przez prywatny kapitał europejski, a rząd egipski w ramach wsparcia przekazał w formie dotacji grunty oraz zwolnił z podatków materiały i sprzęt budowlany. Koncesję otrzymało w 1854 r. Suez Canal Company prowadzona początkowo przez Anglika T. Waghorna, a później przez Francuza F. de Lesseps. Firma ta uzyskała pełnomocnictwo rządu egipskiego na budowę i eksploatację kanału, ustalanie i pobieranie opłat za korzystanie z Kanału. Część uzyskanych wpływów, w wysokości 15%, miała być przekazywana do budżetu rządu egipskiego. Budowa Kanału, oszacowana w kosztorysie na kwotę 8 mln funtów brytyjskich, rozpoczęła się w 1859 r. i miała być zakończona w 1864 r. W praktyce okazało się, że planowane koszty inwestycji były zaniżone. W 1863 r. brytyjski inżynier J. Hawshaw opracował kolejny kosztorys, który zamknął się kwotą 10 mln funtów i w 1868 r. inwestycja została zakończona z ponad 4-letnim opóźnieniem. Kanał Sueski został otwarty dla żeglugi międzynarodowej w 1869 r. Po 6 latach eksploatacji rząd brytyjski odkupił akcje Kanału Sueskiego z rąk kapitału francuskiego, a nieco później resztę akcji pozostających własnością spółki F. Lessepsa. W rezultacie całkowity koszt inwestycji wyniósł 18 mln funtów, a okres budowy 10 lat, ale mimo tych przekroczeń Kanał Sueski uważany był za udaną i zyskowną inwestycję. Pod koniec pierwszego 10-lecia XX w. wartość jego akcji powiększyła się 10-krotnie⁶.

W tym samym czasie nastąpił okres gwałtownego rozwoju dróg kolejowych. **Pierwszą linię kolejową** łączącą Liverpool i Manchester wybudowano w Wielkiej Brytanii w 1830 r. Warte odnotowania jest, że do 1850 r. wybudowano ponad 1/4 całej sieci kolejowej⁷. W innych krajach, takich jak: Francja, Austria, Stany Zjednoczone, istniały tylko krótkie linie kolei konnej. Wkrótce w Stanach Zjednoczonych tak rozwinięto inwestycje kolejowe, że wyprzedzono Anglię i rywalizowano z całą Europą. Nakłady inwestycyjne na finansowanie sieci kolejowej były głównie pokrywane z kapitałów prywatnych. W Anglii były to spółki akcyjne, którym parlament bez utrudnień przyznawał przywileje. Natomiast w Stanach Zjednoczonych korzystano z prywatnego kapitału europejskiego oraz środków lokalnych przedsiębiorstw, państwa i samorządów lokalnych, które z entuzjazmem reagowały na kolejne inwestycje w rozwój kolei.

W Belgii w 1835 r. państwo podjęło inicjatywę wybudowania sieci kolejowej. Inwestycja została ukończona 10 lat później, a zadanie uruchomienia lokalnych linii przejęli prywatni przedsiębiorcy.

Interesujące były także losy rozwoju i finansowania sieci kolejowej w Szwajcarii. Nakłady były pokrywane przez kapitał zagraniczny, głównie francuski, natomiast lokalni przedsiębiorcy angażowali swoje kapitały w finansowanie rozwoju sieci kolejowej w Stanach Zjednoczonych. W 1882 r. zakończono budowę pierwszego alpejskie-

⁶ S.M. Levy, *Build, Operate, Transfer. Paving the Way for Tomorrow's Infrastructure*, John Wiley & Sons Inc., 1996, s. 20.

⁷ R. Cameron, op. cit., s. 219.

go tunelu – św. Gotharda. Pod koniec wieku z powodu zbyt wysokich kosztów budowy i eksploatacji kolei oraz zbyt małego natężenia ruchu większość szwajcarskich linii kolejowych była bliska bankructwa⁸.

We Francji, mimo opracowania długofalowego programu rozwoju linii kolejowych z punktem zbieżnym w Paryżu, rozwój sieci kolejowej postępował wolniej niż w innych państwach europejskich. Powodem były niekończące się kłótnie w parlamencie na temat rozmieszczenia głównych linii oraz źródeł ich finansowania i wyboru kapitału (prywatnego lub państwowego). Dopiero po 1852 r., gdy zdecydowano się jednak oddać inwestycję w ręce kapitału prywatnego, prace nad budową sieci zostały przyspieszone⁹.

W Niemczech, mimo rozdrobnienia na kilka niezależnych państw, dynamiczny rozwój sieci kolejowej rozpoczął się od otwartej w 1835 r. linii kolejowej Norymberga-Fürth. W niektórych państwach niemieckich nakłady inwestycyjne były pokrywane z funduszy prywatnych, w innych budowano na koszt państwa, a zdarzały się także przypadki pokrywania z obu źródeł¹⁰.

W monarchii austro-węgierskiej w 1836 r. rząd przyznał koncesję na pierwszą parową linię kolejową prywatnej spółce, a 6 lat później rząd przejął koszt finansowania inwestycji. Jednak po 10 latach z powodu trudności finansowych sprzedano kolej państwową spółkom prywatnym. W rezultacie w połowie wieku powstało tylko 1700 km linii i to wyłącznie w Czechach i niemieckojęzycznej części monarchii¹¹. W pozostałej części Europy rozwój sieci kolejowej postępował bardzo wolno – linie kolejowe były krótkie i niepołączone ze sobą.

Rozwój kolei przyczynił się do ożywienia gospodarczego na terenach, przez które linie kolejowe przebiegały. Zapotrzebowanie na przewozy było większe niż się spodziewano, co zaowocowało ogromnymi zyskami dla eksploatujących je spółek. Z czasem sytuacja zmieniła się, ponieważ potrzeby rozwojowe nadal były bardzo duże, natomiast spółki nie dysponowały wystarczającymi kapitałami do ich finansowania¹².

1.3. Zwiększenie interwencjonizmu państwa

Po zaspokojeniu potrzeb w zakresie podstawowej infrastruktury przyznawanie koncesji podmiotom prywatnym zostało zredukowane do minimum. Szybki rozwój

⁸ R. Cameron, op. cit., s. 270.

⁹ R. Cameron, op. cit., s. 220, 348.

¹⁰ R. Cameron, op. cit., s. 220.

¹¹ R. Cameron, op. cit., s. 220.

¹² W. Rusiński, *Rozwój gospodarczy ziem polskich w zarysie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1973, s. 267.

transportu, a głównie kolei zmusił wszystkie rządy do zaangażowania się w ich utrzymanie i eksploatację. Przykładowo, w liberalnej w owym czasie Wielkiej Brytanii pozwalającej na budowę i eksploatację kolei przez kapitał prywatny parlament brytyjski uchwalił ustawy uniemożliwiające prywatnym spółkom wykup gruntów pod linie kolejowe, a także ustawy regulujące wysokość opłat za przejazdy. Ustawa kolejowa z 1844 r. (*Gladstone's Railway Act*) wprowadziła prawo wykupu przez rząd linii kolejowej po wygaśnięciu terminu udzielonej koncesji, jednakże przepisy te wykorzystano dopiero po zakończeniu drugiej wojny światowej¹³. Prawie równocześnie wprowadzono limit wysokości opłat za zużycie wody i gazu¹⁴ oraz ograniczenie wysokości dywidendy do 10% dla spółek zajmujących się obsługą gospodarki wodnej i gazowej (*Gas Works i Water Acts* z 1847 r.)¹⁵.

W 1898 r. rząd szwajcarski odkupił koleje od ich właścicieli za ułamek ich rzeczywistej wartości¹⁶. W Niemczech, po utworzeniu cesarstwa, O. Bismarck utworzył Cesarzskie Biuro Kolei, którego zadaniem było wykupywanie prywatnych linii kolejowych oraz prowadzenie preferencyjnej polityki gospodarczej. Z uwagi na brak wystarczających funduszy do prowadzenia wojny z Austrią w 1865 r. udziały pruskiego rządu zostały sprzedane Kolei Kolońsko-Mideńskiej¹⁷. Jednakże w późniejszym okresie państwo znowu zaczęło przejmować linie kolejowe. Do końca XIX w. prawie wszystkie linie znalazły się w rękach państwa, a do I wojny światowej tylko 5% linii kolejowych o zasięgu lokalnym należało do spółek prywatnych¹⁸. We Francji, mimo ostatecznego zezwolenia na prowadzenie inwestycji kolejowych przez spółki prywatne, po zbankrutowaniu największej z nich rząd przejął linie kolejowe. W Stanach Zjednoczonych po okresie prowadzenia polityki kolejowej przez władze stanowe, a później przez subsydiowane przez rząd spółki prywatne w 1887 r. utworzono Międzystanową Komisję Handlową w odpowiedzi na zwiększające się skargi ludności, której celem działalności było regulowanie działalności kolejowej¹⁹.

W monarchii austro-węgierskiej rozwój sieci kolejowej spoczywał na barkach państwa, następnie zezwolono na przejęcie przez kapitał prywatny, a w końcu powrócono do koncepcji kolei państwowych. Polityka etatyzacji linii kolejowych rozpoczęta w 1890 r. polegała na wykupywaniu linii od spółek prywatnych oraz na budowie nowych lokal-

¹³ R. Cameron, op. cit., s. 348.

¹⁴ Wynalazek rur żelaznych wywołał szybki rozwój infrastruktury wodnej. W latach 50. XIX w. założono w Londynie sieć wodną, a nieco później sieć gazową.

¹⁵ M. Klein, R. Neil, *Back to the Future. The Potential in Infrastructure Privatisation*, World Bank FPD Note No. 30, November 1994, s. 3.

¹⁶ R. Cameron, op. cit., s. 270.

¹⁷ R. Cameron, op. cit., s. 348.

¹⁸ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1999, s. 194, 333; I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza Polski XIX i XX w.*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984, s. 192.

¹⁹ R. Cameron, op. cit., s. 349.

nych linii finansowanych obligacjami kolejowymi emitowanymi przez Bank Krajowy²⁰. Podobna sytuacja miała miejsce w Rosji. Po 1880 r. rząd rosyjski zaczął przejmować prywatne linie, a nowe finansowane były bezpośrednio przez skarb państwa²¹.

W następnych latach przez długi okres coraz więcej podmiotów świadczących usługi infrastrukturalne podlegało regulacjom ze strony władz lub przeprowadzano nacjonalizację z tym, że w różny sposób w różnych krajach. Wojny i kryzysy gospodarcze były wyraźnym sygnałem dla władz świadczącym o konieczności nacjonalizacji urządzeń infrastrukturalnych. Proces ten rozpowszechnił się w latach 40. i 50.²² Z kolei coraz gorsze wyniki działalności znacjonalizowanych lub regulowanych podmiotów doprowadziły znów do wznowienia procesu deregulacji i prywatyzacji²³, szczególnie w krajach rozwiniętych.

Przez prawie 200 lat, licząc od końca XIX wieku do 1970 r., wydatki na nową infrastrukturę były finansowane w krajach uprzemysłowionych ze środków budżetowych oraz z pożyczek państwowych. Władze odgrywały centralną rolę w określaniu potrzeb, strategii rozwoju decydując o rodzaju i miejscu inwestycji. Obiekty infrastrukturalne były własnością państwa lub ściśle kontrolowanym przez władze franchisingiem (np. Bell Telephone Co. w Stanach Zjednoczonych²⁴). Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych ze środków budżetowych było wspierane korzystaniem z papierów dłużnych na poziomie kraju lub samorządu terytorialnego oraz z pożyczek zaciąganych w takich organizacjach, jak: Bank Światowy, Asian Development Bank czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

1.4. Zmiana polityki finansowania

W latach 70. XX wieku okazało się, że w wielu krajach występują poważne niedobory fiskalne w finansowaniu prac i inwestycji publicznych. Powoli, ale systematycznie zaczęto zmieniać politykę odnośnie utrzymywania i finansowania infrastruktury na rzecz włączania podmiotów prywatnych w zarządzanie mieniem infrastrukturalnym oraz kapitału prywatnego w różnych formach w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. U podłoża decyzji władz rządowych i terytorialnych o angażowaniu sektora prywatnego leżała powszechna opinia o nieefektywnym zarządzaniu obiektami infra-

²⁰ I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, op. cit., s. 193.

²¹ A. Jezierski, C. Leszczyńska, op. cit., s. 192, 333.

²² M. Klein, N. Roger, op. cit., s. 4.

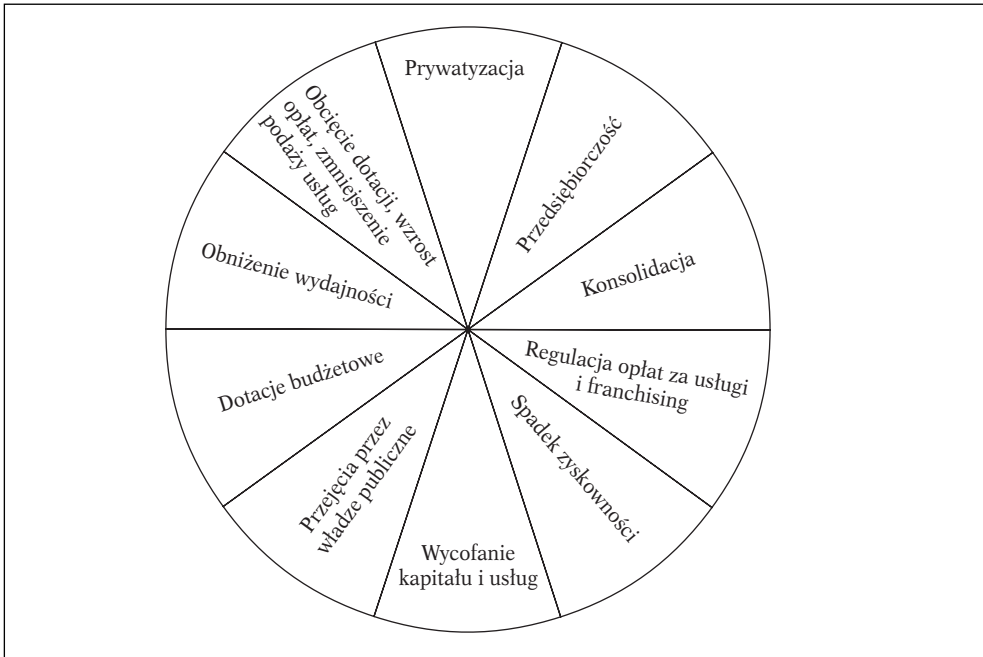
²³ Por. A. Szablewski, *Ryzyko i koszt kapitału w regulacji prywatnych przedsiębiorstw infrastrukturalnych*, Gospodarka Narodowa nr 7-8/2000, s. 80.

²⁴ C. Walker, A.J. Smith, op. cit., s. 2.

strukturalnymi, braku właściwej kontroli nad kosztami świadczenia usług, podatności na wpływy polityczne i uzależnieniu decyzji inwestycyjnych od decyzji politycznych nie zawsze zgodnych z rachunkiem efektywności. W ten sposób, po prawie dwóch wiekach, cykl zmian w zarządzaniu i finansowaniu infrastruktury zatoczył pełne koło.

Trafnym ujęciem zmian w podejściu do finansowania infrastruktury jest graficzne ujęcie opracowane przez M. Kleina i M. Rogera, które przedstawiono na schemacie 1.1.

Schemat 1.1. Koło zmian własności infrastruktury



Źródło: M. Klein, N. Roger, op. cit., s. 3.

Koło historycznych zmian w zakresie finansowania infrastruktury, mimo odmiennych uwarunkowań wewnętrznych w każdym kraju, przebiega według schematu, który w uogólnieniu układa się na płaszczyźnie sektor publiczny – sektor prywatny. Na każdym etapie jednak sektor publiczny zachowuje przewagę wynikającą po pierwsze ze służebnej roli infrastruktury wobec gospodarki i społeczeństwa jako dobra o znaczeniu publicznym, a po drugie z odpowiedzialności sektora publicznego za zapewnianie społeczeństwu dóbr i usług publicznych. Szerzej te rozważania zostaną ujęte w dalszych częściach opracowania.

1.5. Przegląd rozwoju infrastruktury na ziemiach polskich

Rewolucja techniczna i związany z tym rozwój infrastruktury, głównie linii kolejowych, nie ominęła również ziem polskich. **Rozwój dróg lądowych** następował bardzo opieszale, szczególnie na terenach zaboru pruskiego. W połowie XIX w. długość dróg bitych na tym obszarze wynosiła 3000 km²⁵. W Królestwie Polskim pierwszą szosę wybudowano w 1822 r. i w ten sposób zapoczątkowano szybki rozwój dalszych odcinków dróg bitych. Inwestycje były finansowane z funduszy rządowych. Zakres budowy dróg bitych w Królestwie Polskim był większy niż w samej Rosji²⁶ – do 1840 r. wybudowano ponad 3200 km dróg łączących główne ośrodki, a następnie rozbudowywano drogi boczne. Dużym osiągnięciem była również budowa Kanału Augustowskiego finansowana ze środków rządowych oraz na terenie zaboru pruskiego Kanału Kłodnickiego łączącego Gliwicę z Odrą. Prowadzono również prace nad regulowaniem toru wodnego Wisły.

Budowę linii kolejowych podjęto w latach 40. XIX w. na terenie wszystkich zaborów. Generalnie koszty finansowania były pokrywane przez kapitał prywatny znajdujący się w rękach rodzimych kapitalistów²⁷. Na terenie zaboru rosyjskiego pierwsza budowana linia miała łączyć Warszawę z Wiedniem (tzw. kolej warszawsko-wiedeńska), a jej budowa postępowała etapami. Drugą linię uruchomiono na trasie Warszawa-Toruń. W drugiej połowie XIX w. ukończono budowę linii Warszawa-Petersburg i Warszawa-Moskwa. Głównymi inwestorami byli L. Kronenberg i J. Bloch²⁸, którzy bardzo ostro konkurowali ze sobą na tym polu z niekorzyścią dla każdego z nich. Należałoby podkreślić jednak pionierską rolę, jaką odegrał na etapie tworzenia idei budowy kolei na terenach pod zaborem rosyjskim, J. Bloch, warszawski bankier. W 1853 r. J. Bloch uzyskał od cara Aleksandra II koncesję na budowę kolei warszawsko-petersburskiej²⁹, której pierwszy odcinek o długości 27,5 km wybudowano w trzy miesiące pokonując problemy związane z zapłatą za wywłaszczone pod budowę tereny, zatrudnianiem robotników, a także konflikty między finansistami. W latach 70. XIX w. Bloch zarządzał kolejami na całych zachodnich terenach Rosji i zaboru rosyjskiego (od Odessy po Grajewo) aż po granice zaboru pruskiego³⁰.

Na terenie zaboru pruskiego linie kolejowe łączące miasta na Śląsku były budowane przez spółki prywatne, a następnie w połowie wieku były przejmowane przez państwo pruskie³¹. W zaborze austriackim prace związane z budową linii kolejowych

²⁵ W. Rusiński, op. cit., s. 264.

²⁶ W. Rusiński, op. cit., s. 265.

²⁷ I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, op. cit., s. 192.

²⁸ A. Jezierski, C. Leszczyńska, op. cit., s. 193; W. Rusiński, op. cit. s. 266; I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, op. cit., s. 193.

²⁹ W. Szydlik, *Geneza kolei warszawsko-petersburskiej*, mimeo www.wolomin.net.pl/vivo_php

³⁰ A. Żor, *Wielki zapomniany – Jan Gottlieb Bloch*, *Gazeta Bankowa* nr 52 (896) z 26.12. 2005 r., s. 31.

³¹ W. Rusiński, op. cit., s. 266-267.

zostały zapoczątkowane w latach 40. z funduszy państwowych. W latach 50. XIX w. sytuacja zmieniła się, a wszystkie linie sprzedano spółkom prywatnym.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. sieć kolejowa, będąca w dyspozycji państwa jako dziedzictwo po zaborach, nie była dostosowana do potrzeb. Duża gęstość linii kolejowych występowała na ziemiach byłego zaboru pruskiego, mniejsza na terenie byłego zaboru austriackiego i Królestwa Polskiego, a najmniejsza na ziemiach wschodnich. Poza tym w wyniku działań wojennych znaczna część dróg kolejowych była zdewastowana. Rozpoczęto intensywny proces odbudowy, a później rozwoju sieci kolejowej. Do 1938 r. wybudowano 1770 km linii normalnotorowych, a kolej zarządzana przez przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe należała do najnowocześniejszych w Europie³².

Drogi kołowe znajdowały się na początku w podobnym stanie zniszczenia. Odbudowę i rozbudowę dróg zajmował się Departament Drogowy Ministerstwa Robót Publicznych, a po reorganizacji w 1932 r. Departament Dróg Kołowych Ministerstwa Komunikacji. Inwestycje drogowe były finansowane z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz z tzw. szarwarków, czyli świadczeń mieszkańców gmin w postaci robocizny³³.

Po wojnie, aż do lat 80. wszelkie inwestycje w zakresie infrastruktury były pokrywane ze środków budżetowych. Państwo było zarówno decydentem, jak i jedynym inwestorem. Z uwagi na to, że inwestycje infrastrukturalne należą do klasycznych inwestycji publicznych, tzn. przedsięwzięć zaspakajających potrzeby publiczne, czynniki społeczne odgrywały podstawową rolę przy wyborze inwestycji. Tradycja i postrzeganie urządzeń infrastrukturalnych jako usług społecznych doprowadziły do nieprzestrzegania długoterminowej ekonomicznej efektywności oraz do ogromnej dekapitalizacji istniejącego mienia. Specyfika inwestycji infrastrukturalnych przyczyniała się do powstawania wielu negatywnych zjawisk, do których można zaliczyć podejmowanie błędnych lub nietrafionych decyzji inwestycyjnych, brak wystarczającej dbałości o obiekty infrastrukturalne w trakcie ich eksploatacji, zbyt częste opieranie długofalowych decyzji inwestycyjnych na doraźnych potrzebach społeczności lokalnych, czy też ograniczanie zakresu i wielkości inwestycji infrastrukturalnych z uwagi na zbyt szczupłe zasoby finansowe budżetów.

1.6. Obecne tendencje

Przedstawiony historyczny rozwój inwestycji infrastrukturalnych w aspekcie angażowania sektora prywatnego pozwala na wyciągnięcie wniosku, że władze rządzą-

³² A. Jezierski, C. Leszczyńska, op. cit., s. 306.

³³ A. Jezierski, C. Leszczyńska, op. cit., s. 306.

ce przejawiały większą skłonność do włączania sektora prywatnego wówczas, gdy potrzeby inwestycyjne były zbyt duże w stosunku do możliwości ich sfinansowania. To była podstawowa przesłanka, chociaż nie można wykluczać także przypadków, w których sektor prywatny angażował swoje kapitały z uwagi na własne potrzeby związane z korzystaniem z obiektów infrastruktury.

Wieloletnie doświadczenia większości krajów wskazują, że sektor publiczny nie spełnia należycie swoich funkcji w zakresie zarządzania mieniem infrastrukturalnym, świadczenia usług oraz realizowania inwestycji, prowadząc mało elastyczną politykę w tym zakresie. Jako **niekorzystne czynniki wpływające na stan i rozwój infrastruktury** będącej w posiadaniu i zarządzanej w ramach sektora publicznego wymienia się w szczególności³⁴:

- nieodpowiednią politykę planowania i zarządzania infrastrukturą,
- słabe polityczne przewodnictwo, motywowane bardziej lokalnymi niż narodowymi interesami,
- niedopasowanie zasobów finansowych i potrzeb inwestycyjnych na różnych poziomach władzy publicznej,
- brak właściwego poziomu utrzymania i konserwowania obiektów infrastrukturalnych,
- zły dobór parametrów projektu,
- niedopasowanie do popytu na usługi infrastrukturalne,
- niską wydajność i marnotrawstwo zasobów,
- brak finansowej autonomii,
- brak odpowiedzialności za osiągnięte wyniki,
- brak mechanizmów cenowych opartych na kosztach i relacjach rynkowych,
- rozbudowaną biurokrację i kontrolę legislacyjną,
- zbyt słaby potencjał samorządów lokalnych do finansowania i wdrażania dużych projektów.

Nieodpowiednie utrzymanie infrastruktury jest najbardziej istotnym powodem obniżania jakości usług, podnoszenia kosztów dla użytkowników i ograniczania możliwości inwestycyjnych sektora publicznego w zakresie finansowania nowych projektów. Niewłaściwe utrzymanie może wynikać również z niewystarczających środków budżetowych przeznaczanych na gospodarowanie infrastrukturą gospodarczą. W praktyce w przypadku niedoborów budżetowych i konieczności przeprowadzania tzw. cięć wydatków często pula przeznaczana na konserwację jest obniżana. Jest to błędna, krótko-

³⁴ *Infrastructure for Development. World Development Report 1994*, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 4-7; Farrell S., *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*, Palgrave, London 1999, s. 18.

falowa polityka, która, jak wskazują liczne przykłady, przyczynia się do konieczności przeznaczania dużo wyższych kwot na remonty i modernizację w przyszłości.

Przy planowaniu inwestycji często popełniane są błędy związane z ich wielkością i lokalizacją. W wielu przypadkach większy nacisk jest położony na tworzenie nowych niż na utrzymywanie istniejących obiektów. Z uwagi na niską wydajność obiektów infrastrukturalnych świadczone usługi odznaczają się niezadowalającą jakością, są zbyt jednolite i nie uwzględniają potrzeb zróżnicowanych grup użytkowników infrastruktury. Zły dobór parametrów projektu wynika głównie z niedopasowania przedsięwzięcia do popytu, co prowadzi do pogorszenia jakości świadczonych usług – gdy obiekt jest zbyt mały, lub, co jest częściej spotykane, do ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem zbyt dużego, niewykorzystanego obiektu, a także nieprzestrzegania przepisów związanych z ochroną środowiska w przypadku, gdy przy planowaniu inwestycji nie uwzględniono tego zagadnienia. Źle zaplanowane projekty infrastrukturalne, nieoparte na realnym rachunku korzyści i kosztów, a następnie błędy w zarządzaniu prowadzą do zwiększania kosztów eksploatacyjnych na skutek marnotrawstwa zasobów. Niesprawność organizacyjna może prowadzić do prowadzenia zbyt kapitałochłonnej eksploatacji oraz powstawania strat operacyjnych, niskiej wydajności i przerostów zatrudnienia.

Cechą charakterystyczną sektora publicznego jest tworzenie monopolu naturalnych (głównie w zakresie dostaw energii i wody) zajmujących się świadczeniem usług infrastrukturalnych w warunkach braku konkurencji i wykorzystujących swoją dominującą pozycję. W monopolach naturalnych generalnie nie występują bodźce promujące wzrost wydajności i jakości świadczonych usług. Usługi świadczone przez monopol naturalny często są świadczone nierzetelnie, odznaczają się niską jakością i wysokimi kosztami operacyjnymi, co w efekcie przyczynia się do niemożności wygospodarowania wystarczających funduszy na finansowanie następnych inwestycji³⁵.

Często także podmioty publiczne zajmujące się dostarczaniem usług infrastrukturalnych nie posiadają wystarczającej autonomii organizacyjnej i finansowej, niezbędnej do ponoszenia odpowiedzialności za osiągnięte wyniki. Nadal spotykane są przypadki rekompensowania ewidentnego marnotrawstwa i słabej wydajności kolejnymi transferami z budżetu bez obciążania winnych takiej sytuacji, którzy nie spotykają się z dezaprobatą ani przełożonych, ani społeczeństwa. Brak mechanizmu konkurencji jest bezpośrednią przyczyną niestosowania rachunku ekonomicznego przy ustalaniu odpłatności za świadczone usługi, a jednocześnie spadku zainteresowania rozszerzaniem zakresu usług zgodnie z preferencjami użytkowników.

Wymienione czynniki dotyczą jednego aspektu, a mianowicie oceny spełniania przez sektor publiczny roli właściciela, regulatora i operatora infrastruktury. Wadliwe świadczenie usług, częste awarie (np. wyłączenia energii elektrycznej, przerwy w do-

³⁵ D. Ehrhardt, R. Burdon, *Free Entry in Infrastructure*, World Bank Working Papers No. 2093, 2001, s. 3.

stawach wody, długi okres oczekiwania na założenie telefonu) wywołują niezadowolenie społeczeństwa, coraz bardziej świadomego, że istnieją alternatywne rozwiązania.

Przedstawione efekty działania sektora publicznego w zakresie infrastruktury dowodzą, że zastosowany mechanizm jest zawodny i należy poszukiwać sposobów jego usprawnienia lub wprowadzenia istotnych zmian. Od połowy lat 70. XX w. zaczęto wprowadzać inicjatywy włączania kapitału prywatnego w finansowanie inwestycyjnych projektów infrastrukturalnych. W Wielkiej Brytanii opracowano specjalny program pod nazwą PFI (*Private Financial Initiative*) promujący angażowanie podmiotów prywatnych w przedsięwzięcia infrastrukturalne, szczególnie na poziomie lokalnym. Powodem włączenia podmiotów prywatnych do finansowania i obsługi obiektów infrastrukturalnych był zauważalny i znaczący spadek jakości usług komunalnych świadczonych w ramach sektora publicznego.

Główną przyczyną akcesu sektora prywatnego do dotychczasowej gospodarki publicznej jest „szczyupłość środków finansowych rządowych przeznaczanych na utrzymanie i rozwój infrastruktury”³⁶, niska jakość świadczenia oraz niedobory usług publicznych w ogóle. W krajach rozwiniętych główną przesłanką włączenia sektora prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych wydaje się być potrzeba redukcji poziomu kosztów świadczonych usług oraz implementacja nowych technologii przy zachowaniu warunków konkurencji między prywatnymi inwestorami (na zasadzie przetargu, itp.).

Z dotychczasowego rozwoju infrastruktury wynika, że znaczenie sektora publicznego i sektora prywatnego podlega systematycznym zmianom oscylującym wokół procesów nacjonalizacji – deregulacji – prywatyzacji – regulacji. Cykl zmian układa się w zamknięte koło. Zatem można przypuszczać, że występująca obecnie tendencja zwiększania rangi kapitału prywatnego w infrastrukturze gospodarczej będzie mieć charakter przejściowy.

Nałożenie odpowiedzialności na sektor publiczny za dostarczanie społeczeństwu niezbędnych usług infrastrukturalnych, niezależnie od podziału na kapitał publiczny i kapitał prywatny, nie pozwala na „przełamanie” dychotomii celów działania sektora publicznego i prywatnego oraz wywołuje konieczność zwiększenia lub zmniejszenia poziomu interwencjonizmu państwa.

³⁶ A. Vives, *Private Infrastructure: Ten Commandments for Sustainability*, Journal of Project Finance, Spring 1997, Vol. 3, Issue 1, s. 20.

Rozdział 2

Partnerstwo publiczno-prywatne

Sformułowanie partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest coraz częściej stosowane przy określaniu relacji między sektorem publicznym a sektorem prywatnym związanych ze świadczeniem usług publicznych. W krajach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej wypracowano specjalne procedury określające zakres praw i obowiązków zainteresowanych stron. Koncepcja PPP jest także popularyzowana w krajach mniej rozwiniętych jako panaceum na rozwiązanie problemu niedorozwoju inwestycji i usług infrastrukturalnych bez odpowiedniego rozpoznania zagrożeń, jakie przynosi wdrożenie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego.

2.1. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego

PPP odnosi się do relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego³⁷. Zdaniem J. Stefanowicza mianem PPP należy określać wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych bez powiększania zadłużenia publicznego dla realizacji zadań publicznych³⁸. Inne sformułowanie stanowi, że PPP, jako forma zarządzania oparta na prawach rynkowych, jest formą współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi³⁹. Jest to szeroka definicja obejmująca wszelkie formy współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego przy świadczeniu usług publicznych. W zdecydowanie węższym zakresie PPP zostało sprecyzowane jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”⁴⁰. Podana definicja ogranicza współpracę podmiotów

³⁷ J. Szlachta, *Europejski kontekst polityki rozwoju regionalnego Polski*, maszynopis, s. 2.

³⁸ J.A. Stefanowicz, *Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne*, www.freepress.org.pl

³⁹ B.P. Korbus, *Jakość i zysk*, Rzeczpospolita z 6 października 2003 r.

⁴⁰ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, SGH w Warszawie, Warszawa 2005, s. 49.