

Czynniki determinujące wykorzystanie PPP w obszarze infrastruktury transportowej

Beata Zagożdżon

W artykule omówiono uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze infrastruktury transportowej w Polsce. Analizą objęto trzy zasadnicze obszary: kierunki polityki gospodarczej i poziom rozwoju, uregulowania prawne oraz pojemność instytucjonalną. W kontekście pierwszego z wymienionych obszarów analizie poddano te elementy, które w istotny sposób determinują powodzenie projektów PPP, czyli poziom rozwoju rynków finansowych i konkurencyjność rynku zamówień publicznych. Omówiono również wpływ kryzysu gospodarczego na rynek PPP w Europie i w Polsce. Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie następującej konkluzji: o ile poziom rozwoju gospodarki i takich jej elementów jak: rynek finansowy, czy rynek zamówień publicznych jest kształtowany przez wiele lat i dostosowanie go do potrzeb PPP jest procesem długotrwałym, o tyle zmiany w płaszczyźnie uregulowań prawnych i pojemności instytucjonalnej zależą bezpośrednio od aktywności rządu. Wsparcie rządu w tych obszarach jest konieczne, aby uzyskać wartość dodaną dla wykorzystujących formułę PPP instytucji publicznych.

Artykuł recenzowany zgodnie z wytycznymi MNiSW

data zgłoszenia do redakcji: 03.07.2012

data akceptacji do druku: 01.10.2012



dr Beata Zagożdżon
Politechnika Radomska,
Wydział Transportu
i Elektrotechniki, Zakład
Logistyki i Marketingu
b.zagozdzon@pr.radom.pl

W ostatnich dekadach ekonomiści zajmujący się problematyką infrastruktury transportowej prezentują pogląd, iż infrastruktura ta nie jest już postrzegana jako towar publiczny i nie powinna być dostarczana tylko przez państwo [1]. Sektor prywatny powinien uczestniczyć w realizacji projektów infrastruktury transportowej, będących dotychczas domeną działalności władz publicznych, a głównym politycznym celem zaangażowania sektora prywatnego jest przyciągnięcie dodatkowego kapitału.

W założeniu te wpisuje się koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego PPP, jako jeden z modeli finansowania inwestycji publicznych. Jej rezultatem powinien być niższy koszt przedsięwzięcia i wyższa jakość usług, aniżeli w przypadku ich finansowania w tradycyjny sposób – ze środków publicznych. Z tych względów, od kilkunastu lat, partnerstwo jest obszarem szczególnego zainteresowania Komisji Europejskiej, która wspiera tę formę realizacji przedsięwzięć [2, 4, 8]. Efektywność ekonomiczna sektora prywatnego ma szczególne znaczenie obecnie, w warunkach kryzysu gospodarczego i ograniczeń finansowych sektora publicznego.

Polskie doświadczenia implementacji PPP w obszarze infrastruktury transportowej sięgają 1997 roku, kiedy przyznano pierwsze koncesje na budowę i eksploatację autostrad. Realizacji tych przedsięwzięć oraz próbom

wdrażania kolejnych projektów PPP towarzyszyły problemy. Nie jest to zjawisko odosobnione, ponieważ praktyka stosowania formuły PPP w innych krajach pokazuje, że osiągnięcie wymiernych korzyści, bez ponoszenia znaczących, negatywnych skutków tego rodzaju przedsięwzięć jest o wiele trudniejsze, niż wskazuje na to literatura. Można w tym miejscu przypomnieć ogólnie znane przypadki niepowodzeń – projekt Eurotunelu, czy przejście Oresund. Jednocześnie począwszy od lat 90. XX wieku transportowe projekty PPP mają największy udział w ogólnej wartości europejskiego rynku PPP [18].

W tym miejscu nasuwają się pytania: jakie czynniki determinują sukces przedsięwzięć PPP? oraz: dlaczego w Polsce projektem tym towarzyszą problemy, czy wręcz niepowodzenia? Artykuł jest próbą odpowiedzi na postawione pytania.

Jak wynika z analiz opracowanych dla Komisji Europejskiej [2, 4, 16] oraz doświadczeń krajów, które od lat 80. ubiegłego stulecia wykorzystują PPP [10], koncepcja ta wymaga stworzenia wspierających ją uwarunkowań. Przegląd literatury oraz badania prowadzone przez Autorkę [27, 28, 29] pozwoliły na identyfikację czynników, determinujących sukces i wymierne efekty implementacji PPP. Zaliczono do nich:

- kierunki polityki gospodarczej, w szczególności zdefiniowanie miejsca i roli sektora prywatnego,
- uregulowania prawne,
- wsparcie władz publicznych i przygotowanie instytucjonalne,
- poziom rozwoju rynku finansowego,
- oraz poziom konkurencyjności rynku zamówień publicznych.

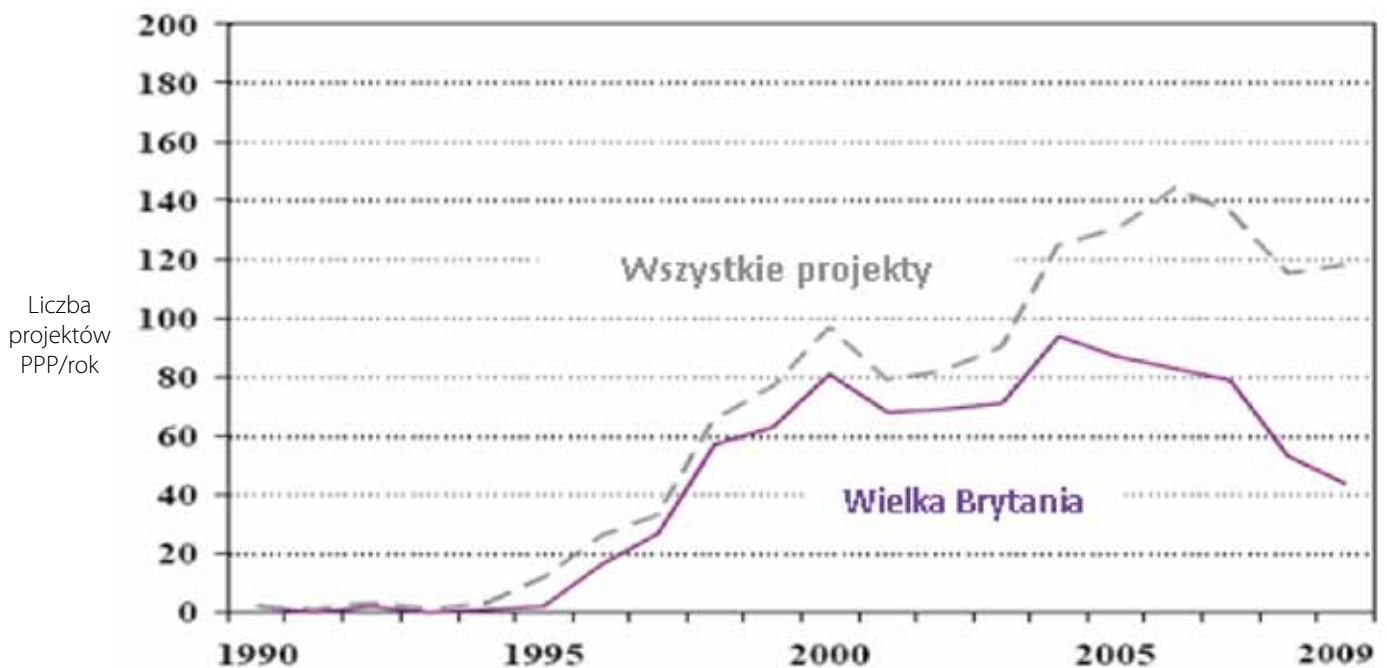
Wymienione czynniki zostaną przeanalizowane w aspekcie sprzyjających lub ograniczających uwarunkowań praktyki stosowania PPP w obszarze infrastruktury transportowej w Polsce.

Kierunki polityki gospodarczej

Zasadniczą kwestią dla funkcjonowania i rozwoju PPP jest **zdefiniowanie roli sektora prywatnego w polityce gospodarczej** danego kraju. Konsekwencją przyjętej polityki jest obowiązujące ustawodawstwo, a w jego następstwie postawa i działania lokalnych władz publicznych. Dlatego kraje o ukształtowanej gospodarce rynkowej i ugruntowanej pozycji sektora prywatnego mają większe szanse na stworzenie dobrych warunków dla partnerstwa. Obserwowana od lat 70. XX wieku ewolucja teorii ekonomii w kierunku liberalizmu gospodarczego nasiliła procesy deregulacji i prywatyzacji. Jednak nie wszystkie kraje europejskie inicjowały je w jednakowej skali i w tym samym zakresie. Najwcześniej i w najbardziej rozwiniętej formie procesy te miały miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie na dużą skalę wprowadzono do praktyki gospodarczej formułę PPP. Liczbę projektów PPP na tle innych krajów europejskich przedstawiono na wykresie 1.

W latach 1987-2004 rząd brytyjski zawarł 677 kontraktów o wartości 65 mld euro. Dla porównania można wskazać, że wartość całego rynku PPP w Europie w okresie największego wzrostu w 2007 roku wyniosła około 30 mld euro [18]. Uwagę zwraca również fakt, iż do 2004 roku prawie wszystkie projekty były realizowane w Wielkiej Brytanii. W kolejnych latach następowała zmiana proporcji między Wielką Brytanią a pozostałymi krajami europejskimi – w tym pierwszym liczba projektów zaczęła spadać, a w innych dynamicznie rosła do momentu kryzysu gospodarczego w 2008 roku. Pomimo tych zmian Wielka Brytania nadal pozostaje liderem PPP w Europie.

W Polsce procesy deregulacji i prywatyzacji stały się aktualne wraz z transformacją ustrojową zapoczątkowaną w 1989 roku, a w obszarze infrastruktury transportowej ustawodawstwo umożliwiło realizację inwestycji



1. Liczba projektów PPP, które osiągnęły zamknięcie finansowe w krajach europejskich w latach 1990–2009 [7]

drogowych przez sektor prywatny w 1994 roku. Natomiast pierwsza ustawa o PPP została uchwalona dopiero w 2005 roku [24].

Uregulowania prawne

Wspomniana wyżej ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, określiła warunki przygotowania budowy autostrad, zasady koncesjonowania oraz zawierania umów na budowę i eksploatację autostrad płatnych [23]. W ustawie nie przewidziano jednak możliwości wsparcia finansowego podmiotów prywatnych przez budżet państwa, które było wymagane przez zagraniczne instytucje współfinansujące autostrady A1 i A2. Dlatego też dnia 8 września 2000 r. Sejm znowelizował ustawę o autostradach płatnych i ustanowił dodatkowe źródła finansowania budowy i eksploatacji autostrad z Krajowego Funduszu Autostradowego. Środki Funduszu były uzupełnieniem dotychczasowego finansowania budowy autostrad ze środków publicznych o dotacje budżetowe na budowę oraz fakultatywne gwarancje i poręczenia koncesjonariuszowi spłaty kredytu bankowego z budżetu państwa. Kolejna ważna nowelizacja niniejszej ustawy została przeprowadzona w 2004 roku. Powołano wówczas Krajowy Fundusz Drogowy. Został on utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, a jego głównym zadaniem jest finansowanie przygotowania, budowy i utrzymania autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych.

Ważnymi aktami prawnymi regulującymi analizowane zagadnienie są jeszcze dwie ustawy:

- ustawa z dnia 21 marca 2004 r. o drogach publicznych, w której zostały ustalone zasady administrowania drogami publicznymi, w tym autostradami,
- oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Ta ostatnia reguluje pojęcie koncesji budowlanej oraz wprowadza do polskiego systemu prawnego pojęcie koncesji na usługi.

Natomiast pierwsza ustawa o PPP została uchwalona dopiero w 2005 roku, przy czym nie ma ona zastosowania do budowy i eksploatacji autostrad [24]. Ważnym jej elementem było wprowadzenie dla podmiotu publicznego obowiązku przeprowadzenia analizy przedsięwzięcia PPP, w celu określenia efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją. Jednak stosowanie zapisów ustawy w praktyce gospodarczej było bardzo trudne, głównie z uwagi na formalny wymóg przeprowadzenia tej złożonej analizy projektu na etapie przedrealizacyjnym. Sporządzenie analizy generowało wysokie koszty już na wstępnym etapie, natomiast jej brak stanowił prawną podstawę do unieważnienia umowy PPP. W wyniku zbyt szybkiego sformalizowania partnerstwa w okresie obowiązywania ustawy nie zostało zrealizowane żadne przedsięwzięcie. Ustawa w momencie jej uchwalenia była uznawana przez środowisko gospodarcze za jeden z najważniejszych aktów prawnych ówczesnej kadencji Sejmu, a w czasie jej obowiązywania określano ją jako „martwą”. Praktyka gospodarcza ujawniła problemy i wymusiła jej nowelizację.

W grudniu 2008 roku została uchwalona nowa, bardziej elastyczna ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym zgodnie z którą przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym [25]. Ten akt prawny nie wprowadza obowiązku przeprowadzenia analiz, precyzyjnego określania kategorii ryzyka oraz nie zakłada realizacji przedsięwzięcia w formule PPP tylko wówczas, gdy wybór PPP jest lepszym rozwiązaniem niż inne dostępne. Strony umowy mogą swobodnie kształtować jej treść,

w zależności od warunków i specyfiki przedsięwzięcia. Wybór partnera prywatnego, zgodnie z niniejszą ustawą, przeprowadzany jest w trybie ustawy – prawo zamówień publicznych lub w trybie ustawy o koncesji.

Poza wymienionymi, zasadniczymi aktami prawnymi określającymi ramy PPP, nie mniej ważny dla praktyki stosowania tej koncepcji jest **wpływ zobowiązań z tytułu umów PPP na poziom długu publicznego**. Istotną wartością dodaną przedsięwzięć PPP była bowiem możliwość ich lokacji poza budżetem, a tym samym brak bezpośredniego przełożenia na stan finansów publicznych. Zagadnienie to ujęto, w niepełnym zakresie, w ustawie o finansach publicznych [26] oraz rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [19]. Rozporządzenie wskazuje się, że umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego są zaliczane do kategorii pożyczek stanowiących tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego.

W umowach PPP występują dwie zasadnicze kwestie, które determinują ich wpływ na poziom zadłużenia. Są to:

- rzeczywiste zobowiązania finansowe ze strony podmiotów publicznych na rzecz partnera prywatnego,
- podział ryzyka, który przesądza o zaliczaniu zobowiązań publicznych z nich wynikających do wskaźników zadłużenia.

W odniesieniu do pierwszej kwestii chodzi o ewentualne wynagrodzenia dla partnera prywatnego, które ustawowo stanowi wydatek mający wpływ na poziom długu. W zależności od rodzaju infrastruktury i zapisów umowy oraz formy samego wynagrodzenia, w całości lub części, obciąża on budżet publiczny.

Natomiast problem podziału ryzyka i oceny jego wpływu na poziom długu publicznego nie został formalnie uregulowany. Pomocne w rozwiązywaniu tej kwestii są wytyczne Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA95), które zostały opracowane przez Eurostat oraz decyzja Eurostatu w sprawie długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w odniesieniu do traktowania PPP. Regulacje te wskazują, iż zobowiązania zaciągnięte przez podmioty publiczne w celu realizacji przedsięwzięć PPP nie mają wpływu na poziom długu publicznego w przypadku, gdy spełnione są dwa warunki:

- partner prywatny ponosi ryzyko budowy,
- partner prywatny ponosi przynajmniej jedno spośród ryzyka dostępności lub popytu.

Ryzyko związane z budową dotyczy takich okoliczności jak: spóźnione dostawy, defekty techniczne, nieprzestrzeganie określonych standardów i negatywne wpływy zewnętrzne na proces budowlany prowadzony przez partnera prywatnego. Natomiast ryzyko dostępności obejmuje: brak dostarczenia zakontraktowanej ilości usług, w tym usług o określonej jakości, brak zgodności z normami bezpieczeństwa lub innymi normami branżowymi, itp. Z kolei ryzyko popytu dotyczy wahań popytu na świadczone przez partnera prywatnego usługi z powodów niezależnych od niego, np.: pojawienia się konkurencji, zmiany koniunktury, pojawienia się nowych trendów rynkowych, zastosowania przestarzałych technologii.

W świetle obowiązujących aktów prawnych samorządy mają trudności z kwalifikacją umów PPP i jednoznacznym określeniem ich wpływu na poziom zadłużenia. Są wprawdzie opracowania poświęcone temu zagadnieniu, przygotowane przez GUS [12], czy przy współudziale Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [14], które mogą być pomocne przy rozwiązywaniu problemu, jednak nie są one powszechnie obowiązującym aktem prawnym. Ministerstwo Gospodarki planuje wprowadzenie do ustawy o PPP wyraźnego zapisu, który przesądzi, że umowy o PPP będą podlegały wyłącznie klasyfikacji zgodnie z wytycznymi decyzji Eurostat [13].

Brak dostatecznej jasności, co do wpływu zobowiązań z tytułu zawieranych kontraktów PPP na poziom długu publicznego jest zasadniczą kwestią w aspekcie rosnącego długu podsektora samorządowego. Wskaźnik zobowiązań do ogólnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynosił w 2000 r. – 13%, w 2005 r. – 19%, a w 2010 r. – 33% [11]. Dynamika zadłużenia jest zatem wysoka, co może doprowadzić w kolejnych latach do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej samorządów. Konsekwencją może być znaczące spowolnienie inwestycji lub ich brak. Powyższe uwarunkowania powodują, że zaangażowanie prywatnego kapitału w inwestycje sektora publicznego wydaje się być koniecznością, a ich realizacja w różnych formach PPP staje się realną alternatywą dla finansowania publicznego. Dlatego tak istotne dla samo-

rządów jest ustalenie wpływu umów PPP na poziom długu.

Analizując powyższy problem w odniesieniu do inwestycji w obszarze infrastruktury drogowej – budowy i eksploatacji płatnych autostrad, należy zaznaczyć, iż inwestycje te w różnym stopniu wpływają na budżet państwa. Projekty dotyczące budowy autostrady A2 na odcinku Nowy Tomyśl – Konin oraz eksploatacji autostrady A4 na odcinku Katowice – Kraków nie generowały długu publicznego, ponieważ państwo nie ma wpływu na poziom opłat od użytkowników. Przychody z opłat stanowią podstawę do obsługi długu zaciąganego na budowę i przebudowę tychże autostrad. Natomiast w przypadku autostrady A1 Gdańsk – Toruń oraz autostrady A2 na odcinku Świecko – Nowy Tomyśl kredyty na budowę zostały zaciągnięte pod planowane wpływy z opłaty za tzw. dostępność, wypłacanej koncesjonariuszom ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, z gwarancjami Skarbu Państwa. W projektach tych państwo ma wpływ na poziom opłat, a ryzyko ruchu jest ryzykiem strony publicznej. Dlatego projekty te zaliczane są do długu publicznego. Można w tym miejscu także wspomnieć o planowanej budowie autostrady A1 na odcinku Stryków – Pyrzowice oraz autostrady A2 - Stryków – Konotopa. W obu przedsięwzięciach starano się połączyć możliwość kontroli stawek opłat przez stronę publiczną z przeniesieniem większości ryzyka na konsorcjum prywatne. Niestety działania nie zakończyły się sukcesem, projekty nie użyły bowiem środków finansowych i ostatecznie są realizowane w systemie tradycyjnym, wyłącznie ze środków publicznych [15].

Wypracowanie efektywnych mechanizmów przygotowania i wdrażania projektów PPP jest dla państwa tak samo istotne, jak dla lokalnych władz samorządowych. Poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego w ostatnim dziesięcioleciu dynamicznie wzrasta. Deficyt budżetowy w stosunku do PKB wynosił w 2002 r. 5,0%, a w 2010 r. – 7,9%. Natomiast dług publiczny w stosunku do PKB wzrósł z 42,2% w 2002 roku do 55% w 2010 [11]. Zatem względy makroekonomiczne determinują konieczność większego wsparcia kapitałowego ze strony prywatnych inwestorów.

Wsparcie władz publicznych i przygotowanie instytucjonalne

Tworzenie sprzyjających warunków dla stosowania PPP, poza opracowaniem odpowiednich ram prawnych, wymaga również stabilnego i ciągłego wsparcia politycznego rządu oraz władz samorządowych. Ta determinacja władz, w praktyce gospodarczej, przejawia się ustanawianiem agend rządowych i regionalnych dedykowanych PPP. W większości krajów, mających wieloletnie doświadczenia w przygotowaniu i wdrażaniu projektów, funkcjonują instytucje promujące i upowszechniające PPP. Zazwyczaj są jednostkami administracji publicznej lub podlegają nadzorowi wykonywanemu, najczęściej, przez Ministerstwo Finan-

sów, Gospodarki, Transportu lub Skarbu. Ich działalność w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, jest finansowana ze środków publicznych.

W Polsce, spośród organów administracji rządowej działania wspierające PPP są prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, a w dalszej kolejności przez Ministerstwo Infrastruktury oraz Finansów. Można w tym miejscu wymienić takie przedsięwzięcia podejmowane przez wymienione instytucje jak:

- Platforma PPP powstała z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2011 r., której głównym celem jest wymiana informacji i dobrych praktyk oraz zapewnienie dostępu do materiałów informacyjnych dotyczących partnerstwa; ma formułę otwartą dla wszystkich organizacji publicznych [31],
- Baza Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki, której operatorem merytorycznym i technicznym jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości; na portalu internetowym, oprócz samej Bazy Projektów PPP, dostępne są również aktualności rynkowe oraz publikacje na temat partnerstwa [30],
- Departament Dróg i Autostrad w strukturach Ministerstwa Infrastruktury, odpowiedzialny za projekty drogowe realizowane w systemie PPP [32].

Interesującą inicjatywą międzyresortową jest MAPP, utworzona w 2005 roku. Jest to organ administracyjny powiązany z Ministerstwem Finansów, Gospodarki i Pracy, będący państwową organizacją ekspercką, której rolą jest służyć zarówno jednostkom państwowym, jednostkom samorządu terytorialnego, jak i innym podmiotom zainteresowanym realizacją projektów w formule PPP. Zajmuje się oceną projektów PPP na etapie przygotowawczym, analizuje poprawność zastosowania procedur oraz rozliczeń finansowych. Ocenia aspekty prawno-ekonomiczno-administracyjne uzasadniające wszczęcie procedury prowadzącej do zawarcia umowy PPP. Jest to jedyna instytucja publiczna w Polsce, która opiniuje projekty przygotowane w formule PPP.

Wspomniana już Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizuje aktualnie projekt „Partnerstwo publiczno-prywatne”, który jest finansowany ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jego celem jest odniesienie się do barier dla wdrażania PPP: formalno-prawnych, proceduralnych, ograniczeń organizacyjnych, o charakterze promocyjno-informacyjnym, czy nawet świadomościowym. Projekt będzie realizowany do końca 2014 roku.

Pierwszą niepubliczną organizacją specjalizującą się w zagadnieniach PPP była fundacja – Instytut PPP, który powstał w 2003 roku. Zasadniczym jego celem jest edukacja w zakresie PPP oraz specjalistyczne doradztwo odnośnie przygotowania inwestycji PPP od strony formalnej, prawnej oraz ekonomicznej. Kolejnym przedsięwzięciem było powołanie w 2008 roku fundacji – Centrum PPP. Jest to niezależna instytucja obywatelska, która stawia sobie za cel zaspokajanie ważnych

potrzeb publicznych poprzez znaczące przyspieszenie inwestycji prywatnych w tej części gospodarki, na które państwo nie ma pieniędzy. Założycielami Centrum PPP jest 41 podmiotów: banki, kancelarie prawne, firmy doradcze, przedsiębiorstwa, regionalne agencje rozwoju, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze. Aktywnie działa na rynku PPP również firma doradcza Investment Support. Wspiera samorządy i podmioty prywatne w przygotowaniu i realizacji inwestycji publiczno-prywatnych, szczególnie w projektach rewitalizacyjnych i z sektora służby zdrowia. Przedstawiciele firmy doradzali przy blisko 50 przedsięwzięciach tego typu. Firma organizowała także Fora Inwestycyjne w kilkunastu największych miastach w Polsce poświęcone projektom PPP.

Gotowość i dojrzałość organizacyjno-kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa to kolejny element jego efektywnej implementacji. Jest on szczególnie ważny na poziomie podmiotów administracji samorządowej, ponieważ to miasta i gminy są najczęściej inicjatorami przedsięwzięć (w 2011 roku – 78%). Analiza posiadanych zasobów i kompetencji oraz gotowość podmiotów publicznych do realizacji przedsięwzięć w formule PPP były przedmiotem badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego PARP - „Partnerstwo publiczno-prywatne” [6]. Badaniami objęto 399 podmiotów publicznych. Oceniając stopień zaawansowania wiedzy i doświadczenia w zakresie PPP ustalono, że 89% respondentów słyszało o PPP, ale tylko 4% stosowało je w praktyce. A największy odsetek jednostek, które realizowały bądź przygotowywały się kiedykolwiek do prowadzenia inwestycji w formule PPP występuje wśród miast na prawach powiatu (41%). Wśród respondentów, którzy słyszeli o PPP większość ocenia swoją wiedzę na ten temat jako przeciętną (53%), a jedynie niewielka część (11%) jako wysoką. Podstawowym źródłem wiedzy i informacji sektora publicznego o PPP są artykuły prasy ogólnej (49%), inne media (45%) oraz szkolenia (42%). Oceniając wiedzę lokalnych decydentów najczęściej wskazywano, że mają oni przeciętną widzę na tematy związane z PPP. W strukturach organizacyjnych urzędów bardzo rzadko (8%) są wyodrębniane jednostki, zajmujące się jedynie problematyką PPP. Najczęściej jednostki takie występują w miastach na prawach powiatów oraz urzędach marszałkowskich (29%), najrzadziej zaś w jednostkach podległych administracji samorządowej oraz administracji centralnej. Tym samym potwierdza się teza, iż to miasta na prawach powiatów są jednostkami najlepiej przygotowanymi do PPP.

Zaprezentowane wyniki badań upoważniają do sformułowania wniosku, iż kwalifikacje i umiejętności w zakresie PPP są w polskich instytucjach publicznych, rządowych i samorządowych, dopiero na etapie tworzenia.

Poziom rozwoju rynku finansowego

Kolejnym czynnikiem determinującym funkcjonowanie PPP, a jednocześnie będącym pochodną priorytetów polityki gospodarczej oraz systemu prawno-instytucjonalnego, jest organizacja rynku kapitałowego i finansowego. Czynnikiem ten jest niezmiernie istotny, ponieważ w projektach realizowanych na zasadach partnerstwa sektor prywatny opiera strukturę finansowania przede wszystkim na źródłach zewnętrznych. Sprawne pośrednictwo finansowe, swobodny dostęp do kapitału i usług finansowych, czyli rozwinięty rynek finansowy to czynnik decydujący o powodzeniu przedsięwzięć PPP.

Według badań przeprowadzonych przez Światowe Forum Ekonomiczne w 2011 roku najbardziej rozwiniętym rynkiem finansowym na świecie jest HongKong, następnie USA, a w dalszej kolejności Wielka Brytania, Singapur, Australia, Kanada, Holandia, Japonia, Szwajcaria, Norwegia. Polska została sklasyfikowana na 33. pozycji i oceniona jako najlepszy rynek finansowy Europy Środkowo-Wschodniej (przed Czechami, Słowacją, Węgrami) [22]. Dobrze rozwinięty jest polski rynek pozabankowych usług finansowych (np. giełda, ubezpieczenia) w odróżnieniu od sektora bankowego, który uznano za słabo rozwinięty. Ponad to polskie banki od kilku lat koncentrują się na kredytach dla gospodarstw domowych [21]. Uwarunkowania te nie są sprzyjające dla inwestorów prywatnych i kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastruktury transportowej.

W przypadku budowy autostrad w Polsce w systemie koncesyjnym najważniejszym bankiem kredytującym te inwestycje był Europejski Bank Inwestycyjny. Jego udział w całkowitych kosztach przedsięwzięć kształtował się na poziomie od 33% do 78%. Kapitał pożyczkowy pochodził także od banków komercyjnych, których udział wynosił, w zależności od projektu, od 22% do 46%. Spółka Gdańsk Transport Company GTC, budująca autostradę A1 zaciągnęła kredyt w bankach zagranicznych – Nordyckim Banku Inwestycyjnym oraz w Szwedzkiej Korporacji Kredytów Eksportowych. Natomiast konsorcjum Autostrada Wielkopolska w celu sfinansowania pierwszego odcinka autostrady A2 zaciągnęło kredyty w 11. zagranicznych i polskich bankach komercyjnych (m.in. BBVA S.A., Bank Pekao S.A., BRE Bank S.A., Caja Madrid, Calyon, Deutsche Bank AG, Espirito Santo Investment, KfW IPE-X-Bank GmbH, PKO BP, Societe Generale, WestLB), a dla drugiego odcinka we francuskim Credit Lyonnais i niemieckim Commerzbank [27].

Oceniając dostęp funduszy zewnętrznych dla polskich spółek koncesyjnych należy zwrócić uwagę na długi okres tworzenia struktury finansowania i uzyskania tzw. zamknięcia finansowego projektów. Koncesje na budowę i eksploatację płatnych autostrad A1 i A2 zostały przyznane spółkom w 1997 roku. Natomiast umowę zamknięcia finansowego dla

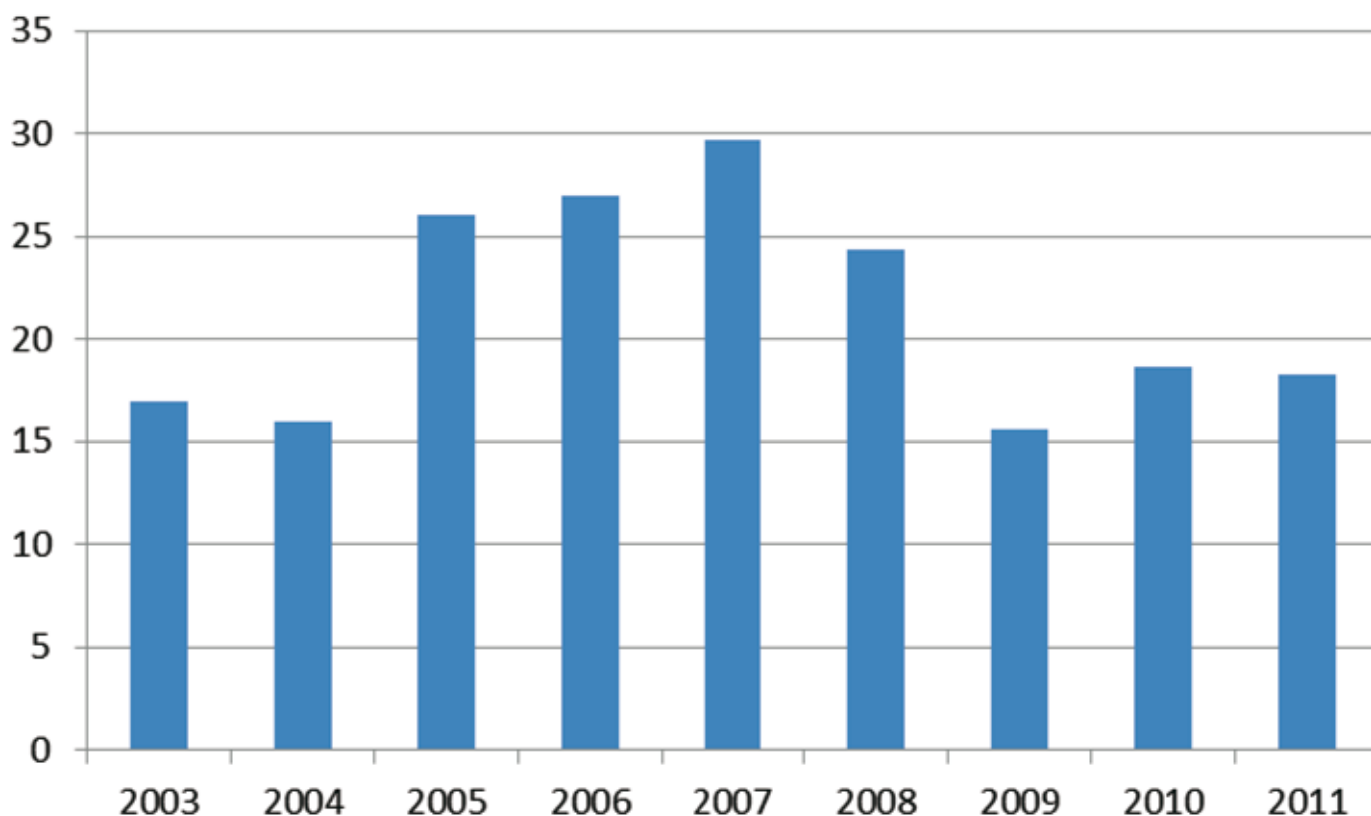
pierwszego odcinka autostrady A1 podpisano w 2005 roku, a dla drugiego – w grudniu 2008 roku. W przypadku autostrady A2 był to rok 2000 i czerwiec 2009.

Konieczność korzystania przez koncesjonariuszy ze środków finansowych oferowanych przez zagraniczne banki oraz trwające kilkanaście lat trudności z wypracowaniem tzw. zamknięcia finansowego projektów potwierdzają stosunkowo niski poziom rozwoju polskiego rynku finansowego, nawet jako lidera w Europie Środkowo-Wschodniej. Rynek nie dysponuje mechanizmami sprawnego pośrednictwa finansowego i nie umożliwia tak swobodnego dostępu do kapitału i instrumentów finansowych, jak rynki zachodnio-europejskie. Natomiast kapitał pożyczkowy może być bardziej dostępny dla projektów realizowanych przy współudziale samorządów lokalnych, z uwagi na zdecydowanie mniejszą wartość.

Analizując rozwój rynków finansowych nie można pominąć wpływu na ich funkcjonowanie **krzyżu gospodarczego**, który nastąpił pod koniec 2008 roku. Banki usztywniły politykę kredytową, kredyty długoterminowe stały się droższe i mniej dostępne, aniżeli w czasach dobrej koniunktury gospodarczej. Tym samym wzrosły koszty kapitału dla sektora prywatnego, czyniąc PPP jeszcze bardziej kosztowną opcją realizacji przedsięwzięć. Trudna sytuacja na rynkach finansowych miała wpływ na wartość rynku PPP w Europie, co można prześledzić analizując dane na wykresie 2.

Europejski rynek PPP silnie odczuł światowy kryzys finansowy. W 2009 r. wartość kontraktów PPP była najniższa w całym badanym okresie. Trend spadkowy obserwowany od 2007 r. został zatrzymany w 2010 r., jednak wartość projektów jest zdecydowanie poniżej rekordowych lat – 2005-2007.

Interesującym studium przypadku w kontekście możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania przez polskie konsorcja jest koncesja na budowę i eksploatację autostrady A1 na odcinku Stryków – Pyrzowice przyznana spółce Autostrada Południe. Umowa o budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 została podpisana dnia 22 stycznia 2009 roku. Całkowite koszty inwestycji, wraz z obsługą zadłużenia i tzw. pozostałymi kosztami, zostały oszacowane na około 2 mld EUR. Spółka zobowiązała się w umowie do zapewnienia pełnego finansowania inwestycji do 22 stycznia 2010 roku. Europejski Bank Inwestycyjny przyznał spółce kredyt w wysokości 1 100 mln EUR. Natomiast banki komercyjne, w których spółka ubiegała się o środki finansowe, na skutek kryzysu gospodarczego domagały się spłaty kredytów w ciągu dziesięciu lat. Takie rozwiązanie nie było akceptowane przez stronę rządową. Oznaczało skumulowanie finansowania, poprzez opłaty za dostępność na rzecz koncesjonariusza, w znacznie krótszym okresie czasu. Sytuacja ta mogła zagrozić stabilności budżetu Krajowego Funduszu Drogowego, który prowadzi rozliczenia z koncesjonariuszami [3]. Uwarunkowania te



2. Wartość europejskiego rynku PPP w latach 2003-2011 [mld EUR] [18]

spowodowały, że spółka nie otrzymała finansowania w bankach komercyjnych. Kapitał pochodzący z EBI był niewystarczający i projekt nie uzyskał zamknięcia finansowego. Warunki umowy nie zostały dotrzymane, spółka straciła koncesję, a odcinek autostrady A1 ze Strykowa do Pyrzowic jest budowany w systemie tradycyjnym, ze środków publicznych. W tym samym czasie, w latach 2009-2010, również na skutek problemów z zapewnieniem środków finansowych inny koncesjonariusz stracił koncesję na budowę autostrady A2 na odcinku Stryków – Konotopa.

Poziom konkurencyjności rynku zamówień publicznych

Nie bez znaczenia dla efektywnego stosowania formuły PPP jest intensywność konkurencji na rynku zamówień publicznych. Intensywna konkurencja oznacza bowiem dużą liczbę składanych ofert, co tworzy możliwości dla wyboru lepszego dostawcy i przeprowadzenia oceny ex-ante.

Z badań Komisji Europejskiej wynika, że średnia liczba ofert składanych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dla 30 państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego EOG w 2010 roku wynosiła 5,4 oferty w postępowaniu. Największa liczba ofert była w postępowaniach prowadzonych w Hiszpanii – 8,8, Niemczech – 7,6 oraz w Wielkiej Brytanii – 6,4. W Polsce średnia liczba ofert wyniosła 3,1, a mniej było tylko w Estonii – 2,8 i na Słowacji – 2,1 [5]. Porównywalne dane uzyskał Urząd Zamówień Publicznych, a problem niskiej liczby ofert składanych w postępowaniu

występuje nie tylko na gruncie europejskim, ale także na gruncie krajowym.

W latach 1996-97 ogłoszono przetargi na wyłonienia koncesjonariuszy budowy i eksploatacji płatnych autostrad A1 i A2. Na ogłoszenie dotyczące autostrady A1 Gdańsk – Toruń odpowiedziały tylko 2 firmy spełniające warunki ustawowe. Obowiązujące regulacje prawne nakazywały udział w postępowaniu kwalifikacyjnym co najmniej 3. podmiotów. Brak wymaganej liczby uczestników był podstawą do unieważnienia kwalifikacji. Jednak komisja przetargowa podjęła decyzję o kontynuacji przetargu i w drugim etapie postępowania uczestniczył tylko jeden podmiot – Gdańsk Transport Company, a przetarg został rozstrzygnięty bez konkurencji. Brak oczekiwanego zainteresowania podmiotów uczestnictwem w przetargach był również charakterystyczny dla ogłoszonego w 1997 r. postępowania o kwalifikacji wstępnej do przetargu na wyłonienie koncesjonariusza budowy i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A4 Wrocław – Katowice. W wyznaczonym terminie składania ofert specyfikacje warunków kwalifikacji wstępnej wykupiły tylko 2 firmy. Trzeciego uczestnika kwalifikacji, wymaganego przepisami, udało się pozyskać dopiero w wyniku dwukrotnego przesuwania przez Ministra terminu składania ofert. Jedynie w przypadku autostrady A2 Świecko–Stryków w kwalifikacji wstępnej ocenianych było 7 firm, a do przetargu zakwalifikowanych zostało 3 [15]. Większa konkurencja wystąpiła po dziesięciu latach doświadczeń, w 2006 r., w przetargu na budowę autostrad A2 Stryków – Konotopa i A1 Stryków – Pyrzowice. Z dziesięciu konsorcjów, które startowa-

ły w obu przetargach komisja wyłoniła po trzy i one zostały zaproszone do składania ofert w drugim etapie postępowania [9].

Większe zainteresowanie sektora prywatnego wystąpiło przy przetargu ogłoszonym w 2011 roku, dotyczącym przebudowy i utrzymania 12 km drogi wojewódzkiej nr 342 na Dolnym Śląsku. W przetargu udział brało trzynaście firm. Nie zapewniło to powodzenia projektu, ponieważ przetarg został unieważniony ze względu na wysokość stawek proponowanych przez firmy. W przetargach dotyczących budowy płatnych parkingów w miastach, będących popularną sferą dla projektów PPP (w 2010 realizowanych było około 30 projektów) liczba ofert jest stosunkowo mała. Jako przykład można wskazać, że w 2011 w Bielsku-Białej wynosiła 3, a w Bydgoszczy – 5. Jak wynika z doświadczeń samorządowców, w kolejnych etapach negocjacji ubywa oferentów [29].

Przeprowadzona analiza potwierdza małą intensywność konkurencji na rynku zamówień publicznych w sferze infrastruktury transportowej. Zarówno w przypadku budowy autostrad, jak i przedsięwzięć o zdecydowanie mniejszej kapitałochłonności, nawet jeśli w kwalifikacji wstępnej ocenianych jest 3-13 firm, to w kolejnych etapach oferentów jest coraz mniej. Tym samym rywalizacja staje się słabsza, a instytucje publiczne mają gorszą pozycję negocjacyjną.

Wnioski

O ile rozwój gospodarki i takich jej elementów jak rynek finansowy czy rynek zamówień publicznych, w aspekcie dostosowania do po-

trzeb PPP, jest procesem długotrwałym, o tyle zmiany w systemie prawno-instytucjonalnym są uwarunkowaniami kształtowanymi bezpośrednio przez rząd.

Niski poziom rozwoju rynku finansowego oraz restrykcyjna polityka sektora bankowego (Bazyła III) w czasie kryzysu gospodarczego stanowiły jedną z zasadniczych przyczyn zaniedbania budowy autostrad w formule PPP. Światowy kryzys gospodarczy zmienił podejście banków do przedsięwzięć o stosunkowo dużym poziomie ryzyka, ograniczając tym samym stosowanie partnerstwa. Niekorzystnym czynnikiem jest również mała intensywność konkurencji na rynku zamówień publicznych, zarówno w przypadku autostrad, jak i w przetargach ogłaszanych przez samorządy. Sytuacja ta ogranicza możliwości wyboru lepszego dostawcy i oceny ex-ante zebranych ofert. Generalnie, powyższe uwarunkowania nie sprzyjają implementacji i rozwojowi projektów PPP, a ich następstwem jest redukcja wartości dodanej przedsięwzięć już w początkowym ich etapie.

Wyzwaniem dla polityki rządu jest zdefiniowanie celów i oczekiwań w stosunku do partnerstwa oraz najbardziej odpowiednich obszarów jego implementacji. Nie mniej ważne jest dopracowanie regulacji prawnych oraz lepsze przygotowanie organizacyjno-kompetencyjne instytucji publicznych. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń (począwszy od 1994 roku) praktyka stosowania PPP ujawnia problemy, do których nie ma odniesienia w obowiązującym ustawodawstwie, a okres zmian i wypracowania właściwych rozwiązań ustawowych sięgał nawet kilku lat. Konieczne jest zdecydowanie przyspieszenie działań legislacyjnych rządu, zwłaszcza, że samorządy lokalne aktywnie wspierają rząd, przygotowując propozycje zmian ustawowych.

Kwalifikacje i umiejętności w zakresie PPP są w polskich instytucjach publicznych, rządowych i samorządowych, dopiero na etapie tworzenia. Dlatego ważnym elementem polityki państwa powinno być kształtowanie wyspecjalizowanej, kompetentnej kadry urzędniczej zdolnej do implementacji PPP. Na poziomie rządowym zasadne jest powołanie jednostki organizacyjnej (np. departamentu), która stanowiłaby centrum doradcze i operacyjne dla partnerstwa.

Względy makroekonomiczne powodują, że partnerstwo nie zawsze jest tańszym rozwiązaniem w porównaniu z systemem tradycyjnym i należy je traktować opcjonalnie, jako jeden z możliwych do wykorzystania modeli finansowania. Jednocześnie, przy rosnącym deficycie finansów publicznych, istnieje silna potrzeba współfinansowania inwestycji publicznych przez sektor prywatny. Czynnikiem ten może być tym, który wymusi i przyspieszy działania rządu, zmierzające do wypracowania efektywnych metod wdrażania i realizacji projektów PPP. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Aberle G.: Private Verkehrswegefiananzierung. Aus Fehlern Lernen. Internationales Verkehrswesen, 2005, nr 57.
- [2] A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs. EPEC (European PPP Expertise Centre), EIB, 2010.
- [3] Autostrada A1 może powstać później. Rzeczpospolita, 13.01.2010.
- [4] European Commission Green Paper on Public-Private Partnerships. Bruksels, 2004.
- [5] Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation. European Commission, Brussels 2011, s.123; www.ec.europa.eu (pobrano 12.07.2012).
- [6] Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Marczevska E.: Raport z badania wśród wybranych podmiotów publicznych. PARP, Warszawa, 2012, www.ppp.parp.gov.pl (pobrano 19.07.2012).
- [7] Kappeler A., Nemoz M. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010/04, EIB, July 2010, s.9.
- [8] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększania znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych. Bruksela 19.11.2009, COM 615/2009.
- [9] Komunikat w sprawie zakończenia wstępnej kwalifikacji w przetargu na budowę autostrady A2 Stryków – Konotopa i A1 Stryków – Pyrzowice, www.gddkia.gov.pl (pobrano 17.07.2012).
- [10] Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego. CeDeWu, Warszawa, 2008.
- [11] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011. GUS, Warszawa, 2011.
- [12] Metodologia tworzenia analiz ryzyk w projektach PPP i ich podziału pomiędzy stroną publiczną i prywatną w kontekście ich wpływu na klasyfikację projektu pod kątem długu i deficytu sektora publicznego, praca zbiorowa powstała we współpracy: Ernst & Young Audit, Ernst & Young Corporate Finance, Hogan Lovells (Warszawa), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: K. Siwek, M. Jędrasik, M. Fronczak, 2012, www.ppp.gov.pl (pobrano 12.07.2012).
- [13] Pismo Ministerstwa Finansów MRB 345/11 z dnia 10 marca 2011 r., będące odpowiedzią na zapytanie Ministerstwa Gospodarki w sprawie wpływu zobowiązań z umów o PPP na dług publiczny.
- [14] Podręcznik deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych. Implementacja ESA95. Edycja 2012. Tłumaczenie robocze opracowane przez GUS, www.ppp.gov.pl (pobrano 19.07.2012).
- [15] Program budowy dróg krajowych na lata 2011 – 2015, Ministerstwo Infrastruktury, styczeń 2011, s.34.
- [16] Realizacja ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, 1998, nr ewid. 175/98/p/97/122/dtl, s.36, 38-40.
- [17] Resource Book on PPP Case Studies. European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels, June 2004.
- [18] Review of the European PPP Market in 2010. EPEC, 2011, s.1.
- [19] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U., 2011 r., nr 298, poz. 1767.
- [20] Rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych, Dz.U., 1995, nr 58, poz. 306, ze zm.
- [21] Sobolewski P., Tymoczko D. (red.): Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010 roku. Warszawa, 2012, www.nbp.pl (pobrano 12.07.2012).
- [22] The Financial Development Report 2011, www.weforum.org (pobrano 12.07.2012).
- [23] Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych. Dz.U., 2004, nr 256, poz. 2571 (tekst jednolity).
- [24] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U., 2005, nr 169, poz.1420.
- [25] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U., 2009, nr 19, poz.100, z późn.zm.
- [26] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U., 2009, nr 157, poz.1240, 1241, z późn.zm.
- [27] Zagożdżon B.: Dylematy finansowania infrastruktury transportowej w formule PPP. Logistyka 2012, nr 2 (płyta CD1).
- [28] Zagożdżon B.: Problemy integracji sektora publicznego i prywatnego przy realizacji inwestycji infrastruktury transportowej, w: Michałowska M. (red.). Procesy integracyjne wybranych systemów transportowych. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2007.
- [29] Zagożdżon B.: Sektor prywatny w finansowaniu infrastruktury drogowej – teoretyczne założenia PPP a praktyka (analiza studiów przypadków). Przegląd Komunikacyjny 2005, nr 11.
- [30] www.bazapp.gov.pl
- [31] www.ppp.gov.pl
- [32] www.transport.gov.pl