

Ekonomiczno-finansowe aspekty przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego

Wstęp

W trakcie dyskusji nad modelem partnerstwa publiczno-prywatnego porusza się szereg zagadnień – prawnych, społecznych, politycznych oraz ekonomicznych. Podstawowa trudność polega na tym, że powyższe aspekty są wzajemnie ze sobą powiązane. Praktycznie nie da się mówić o stronie ekonomiczno-finansowej partnerstwa, abstrahując od ram prawnych tego zjawiska. Z kolei polityka wpływa tak na odbiór społeczny (nie bez wzajemności; tu można mówić o wzajemnym sprzężeniu, a nawet efekcie wzmocnienia), jak i efekty ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż budowanie skomplikowanych procedur dotyczących tworzenia i nadzoru nad konkretnymi przedsięwzięciami PPP bezpośrednio wpływa na ich stronę finansową.

Co interesujące, czysto ekonomiczny wymiar przedsięwzięć jest stosunkowo rzadko przedmiotem debat i analiz, a zagadnienia finansowe nie zawsze znajdują się w centrum dyskusji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Znacznie częściej podnosi się kwestie związane z brakiem akceptacji społecznej, niedostatecznym wsparciem politycznym dla koncepcji PPP, ułomnym prawem, edukacją czy też propagowaniem dobrych praktyk, których skądinąd – wbrew rozpowszechnianym nieraz opiniom – wcale nie brakuje. W pewnym stopniu łatwiej mówić o barierach mentalnych i prawnych, a zwłaszcza politycznych, niż skupić się na badaniu efektywności omawianego rozwiązania. A przecież to właśnie opłacalność powinna być punktem wyjścia przy rozważaniu zastosowania tego właśnie (jak i każdego innego) modelu realizacji różnorodnych przedsięwzięć.

Z czyjej perspektywy powinna być badana efektywność przedsięwzięć PPP? Zanim spróbujemy odpowiedzieć na to pytanie, warto przytoczyć definicję partnerstwa, w myśl której jest to współpraca między jednostkami reprezentującymi sektor publiczny oraz prywatny, oparta na umowie o charakterze komercyjnym, a dotycząca zadań publicznych. Komercyjny wymiar umowy dotyczy przede wszystkim partnera prywatnego, który chce uzyskać odpowiednią stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału i nie podejmie współpracy, jeśli alternatywne zatrudnienie kapitału przyniesie mu większe korzyści. Strona publiczna ma nieco inne cele: jej zadaniem jest realizacja zadań publicznych. Powinno to następować w sposób możliwie efektywny, a punktem odniesienia będą inne (alternatywne) opcje wykonywania użytecznych publicznie zadań. Trzeci wymiar to wreszcie opłacalność całego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem perspektywy wszystkich, razem ujętych, projektodawców (udziałowców).

Oceny ekonomiczno-finansowych aspektów PPP nie ułatwia fakt znacznego zróżnicowania możliwych form współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Kompleksowo – choć niekoniecznie wyczerpująco – opisuje je dokument, opublikowany przez Komisję Europejską pod tytułem *Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*. Formy współpracy, uszeregowane w zależności od zakresu odpowiedzialności sektora prywatnego, przedstawiono następująco¹:

- 1) kontrakty na usługi;
- 2) umowy typu O&M, czyli na eksploatację i zarządzanie;
- 3) umowy dzierżawy;
- 4) umowy typu BOT;
- 5) umowy koncesji / typu DBFO;
- 6) umowy typu BOO;
- 7) prywatyzacja – sprzedaż pełna lub częściowa.

Bez wchodzenia w szczegóły, pierwsze trzy opcje (wraz z prywatyzacją) uznaje się za formy tradycyjne, natomiast oznaczane trzy- lub czteroliterowymi akronimami opcje dotyczą przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym; są one przedmiotem szczególnego zainteresowania Komisji. W praktyce liczba możliwych form i opcji jest właściwie nieograniczona. Z tego względu nie istnieje jedno uniwersalne podejście do oceny aspektów ekonomiczno-finansowych przedsięwzięć PPP – można jedynie mówić o określonych aspektach i grupach czynników, które w każdym przypadku będą badane w sposób indywidualny.

Celem niniejszego opracowania jest skoncentrowanie się na czysto ekonomicznych i finansowych czynnikach, które wpływają na atrakcyjność – bądź jej brak – formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zwłaszcza w warunkach polskich. Z uwagi na wspomniane wyżej wzajemne powiązanie różnych aspektów PPP, nieuniknione jest jednak odwołanie się do pewnych kwestii społecznych, politycznych oraz prawnych.

W opracowaniu wykorzystano badania przeprowadzone w trakcie przygotowywania publikacji zwartych, dotyczących fenomenu partnerstwa publiczno-prywatnego², jak również doświadczenia zebrane przez firmę Doradca Consultants Ltd. z Gdyni w trakcie dotychczasowej współpracy z jednostkami samorządu

¹ *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego)*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, marzec 2003 r., s. 19-26.

² J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, ODDK, Gdańsk 2007 oraz J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

terytorialnego, podmiotami komunalnymi oraz inwestorami angażującymi się w partnerstwo. Tam, gdzie było to możliwe, rozważania zilustrowano konkretnymi przykładami pochodzącymi z praktyki partnerstwa.

1. Kluczowe aspekty ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego

Formułę partnerstwa można i należy oceniać z perspektywy ekonomiczno-finansowej. Poniżej przedstawiono kluczowe aspekty ekonomiczne, których nie można pominąć w trakcie analizy zjawiska partnerstwa publiczno-prywatnego:

1. Oszczędności wynikające z integracji poszczególnych faz przedsięwzięcia (dotyczy to inwestycji i kosztów eksploatacyjnych, jak również czasu realizacji przedsięwzięcia).
2. Przypisanie czynników ryzyka stronom, które najlepiej sobie z nimi radzą.
3. Oparcie umów między stronami na rezultatach działań, z wbudowaniem do umów odpowiednich bodźców.
4. Pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, niedostępnych w inny sposób dla partnera publicznego.
5. Długoterminowy charakter współpracy, wpływający pozytywnie na efektywność, ale z drugiej strony też na dodatkowe koszty (np. renegocjacji umów).
6. Zmiana funkcji partnera publicznego, generująca dodatkowe koszty.
7. Wyższe koszty finansowe dla sektora prywatnego.
8. Wyższe koszty transakcyjne, wynikające ze złożoności procedur, prowadzących do wdrożenia partnerstwa.

Kluczowym pojęciem przy ocenie efektywności form PPP jest tzw. dodana wartość ekonomiczna (*value for money*), która powinna wynikać z przedsięwzięć partnerstwa. Pojęcie to, kluczowe zwłaszcza dla koncepcji PPP firmowanych przez Unię Europejską, oznacza dostarczenie – bądź otrzymanie – dobra (towaru lub usługi) o wartości adekwatnej do sumy wydatkowanych pieniędzy³. Model PPP powinien być wykorzystywany tylko wówczas, gdy oferuje wyższą niż w tradycyjnych projektach dodaną wartość ekonomiczną, czyli *value for money*. Przewaga może mieć wymiar finansowy, dotyczący oszczędności w okresie funkcjonowania projektu lub generowania dodatkowych przychodów; dotyczyć może też lepszej alokacji ryzyka, szybszego wdrożenia, zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz podniesienia jakości lub dostępności usług.

Przywoływane wcześniej wytyczne Komisji Europejskiej powołują się na badanie przeprowadzone przez UK Treasury Taskforce on PPP, które z perspektywy sektora publicznego zidentyfikowało sześć podstawowych czynników wpływających na zwiększenie dodanej wartości ekonomicznej w projektach partnerstwa: transfer ryzyka, długoterminowy charakter umów, wykorzystanie specyfikacji opartych na rezultatach, konkurencja, pomiar rezultatów działania (*performance measurement*) wraz z bodźcami do ich osiągnięcia oraz umiejętności zarządzania sektora prywatnego.

W kolejnych punktach opracowania nieco szerzej omówiono poszczególne zagadnienia, wpływające na pojawienie się korzyści bądź też dodatkowych kosztów lub niekorzyści w porównaniu do tradycyjnego wykonywania zadań publicznych, bez udziału kapitału prywatnego.

2. Problemy i ograniczenia

Model partnerstwa jest przynajmniej w niektórych swoich formach, zwłaszcza obejmujących zobowiązania inwestycyjne, stosunkowo złożony. Relacje między sektorem publicznym i prywatnym w znacznej mierze opierają się na zapisach odpowiednich umów; brak jest gotowych do wykorzystania wzorców. Uzgodnienia bywają trudne i czasochłonne. Zdarza się, że trwają kilka lat – a do realizacji niektórych przedsięwzięć w ogóle nie dochodzi. Można też zwrócić uwagę na fakt, że strona publiczna negocjując wejście we współpracę z partnerem prywatnym może zaniedbywać bieżące obowiązki eksploatacyjne lub też inwestycyjne, czekając na podpisanie umowy. W przypadku rezygnacji z projektu w omawianej formule odbiorcy usług znajdują się w niekorzystnej sytuacji, prawdopodobnie gorszej, niż jeśliby w ogóle nie podjęto rozmów z potencjalnym partnerem.

Długotrwały proces przygotowania projektów partnerstwa jest równoważony znacznie szybszym (z reguły) ich wdrażaniem, ale i tak problemu tego nie można lekceważyć. Przykładem może być projekt przebudowy centrum Sopotu, tzw. Centrum Haffnera. Koncepcja pojawiła się w 1997 roku; kilka lat trwała procedura wyboru partnera prywatnego, a następnie negocjacje i przygotowanie inwestycji. Dopiero w roku 2005 podpisano odpowiednie umowy. Z drugiej strony sama faza wykonawcza, obejmująca m.in. budowę tunelu w centrum miasta, nowego domu zdrojowego, centrum handlowo-usługowego, powierzchni biurowych, parkingów podziemnych, jest finalizowana w ciągu trzech lat. Należy podejrzewać, że strona publiczna nie miałaby szans na samodzielne przeprowadzenie prac w tak krótkim czasie.

Władze publiczne podejmując się realizacji projektów PPP nie zawsze zdają sobie sprawę z tego, że dość radykalnie zmieniają się ich funkcje w sferze usług komunalnych. Przekazanie wykonawstwa świadczenia

³ Szerzej na ten temat np. J. G. Bates, *Managing Value for Money in the Public Sector*, Chapman & Hall, London 1993.

usług jest oczywiste; w to miejsce pojawiają się jednak nowe funkcje, związane z regulacją, monitorowaniem oraz nadzorem nad sposobem świadczenia usług. Bywa, że pojawia się konieczność zatrudnienia w administracji nowych specjalistów. Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, uważany za prekursora modelu kontraktowania usług przewozowych w skali całego kraju, zatrudnia ponad 120 osób (z drugiej strony trzeba podkreślić, że przekłada się to na wysoką jakość świadczonych w Gdyni usług przewozowych).

Większość kontaktów z partnerami prywatnymi ma charakter długoterminowy. Możliwości zmiany warunków w trakcie umowy są ograniczone. Wymaga to z reguły renegotjowania warunków kontraktu, a są to czynności trudne dla obu stron, a przez to także czasochłonne. Doświadczenia brytyjskie wskazują, że ponad połowa kontraktów w tym modelu jest renegotjowana w ciągu pierwszych dwóch-trzech lat ich obowiązywania.

Prywatny operator w gospodarce wodno-ściekowej w Gdańsku, spółka SNG, jest związany z miastem umową obejmującą 30 lat, zawartą na przełomie 1992 i 1993 roku. Jak łatwo się domyślić, już po kilku latach warunki gospodarowania diametralnie się zmieniły. Pierwsze renegotjacje odbyły się w roku 1995, a bardzo znaczące zmiany w kontrakcie miały miejsce dziewięć lat później, kiedy na mocy uchwały Rady Miasta Gdańsk spółka "Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna" stała się właścicielem infrastruktury. Uzgodnienie zmian zajęło wiele miesięcy, a dyskusje były trudne. Jednak w ich rezultacie udało się wypracować nowy model współpracy, którym spółka SNG uczestniczy w realizacji znacznego programu inwestycyjnego, finansowanego ze środków UE (formalnym beneficjentem jest GIWK)⁴.

Wrażliwym punktem wielu przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego są procedury przetargowe. Dla uniknięcia posądzeń o korupcję muszą być one prowadzone w sposób przejrzysty i możliwie otwarty. Niestety, w polskich warunkach przetargi potrafią ciągnąć się miesiącami, a nawet latami. W ten sposób teoretycznie wyższa sprawność podmiotów prywatnych, jeśli chodzi o harmonogramy realizacji projektów inwestycyjnych, bywa niwelowana przez przedłużające się procedury wyboru partnera.

Z powyższych problemów wynikają wprost konsekwencje finansowe: odsunięcie w czasie realizacji projektu oznacza konkretną stratę, którą łatwo wyliczyć w zdyskontowanych przepływach pieniężnych. Pozostałe problemy tego rodzaju dotyczą wyższego kosztu kapitału, dodatkowych kosztów analiz i doradztwa (w uzupełnieniu do wspomnianych kosztów regulacji, monitoringu i nadzoru) oraz dostępności środków unijnych, wspierających rozwój gospodarczy.

Zasygnalizowano już problem, wynikający z wyższego kosztu kapitału dla sektora prywatnego niż dla publicznego. Samorząd terytorialny uważany jest przez banki za atrakcyjnego partnera. Banki z reguły niżej wyceniają ryzyko udzielania kredytów podmiotom publicznym, niż prywatnym – a to przekłada się na obniżenie opłat o premię, czyli na niższe efektywne oprocentowanie kredytów. M. Moszoro podaje⁵, że dla podmiotów prywatnych w warunkach polskich koszt kapitału jest średnio o 17% wyższy, niż dla sektora publicznego.

Pojawiają się dodatkowe koszty związane z realizacją przedsięwzięcia w modelu PPP. Można je nazwać dodatkowymi kosztami transakcyjnymi. Niezależnie od tego, czy analizy są wymagane literą prawa, czy też nie, konieczne są szczegółowe wyliczenia i badanie możliwych opcji. Stopień skomplikowania projektów partnerstwa powoduje, że trudno sobie wyobrazić ich realizację bez fachowego doradztwa prawnego i finansowego. Niebagatelne są wreszcie koszty postępowania przetargowego. Wydatki te muszą być uzasadnione i zrównoważone korzyściami wynikającymi ze współpracy między sektorami.

Zagadnienie dodatkowych kosztów transakcyjnych, w tym poszukiwania i wyboru partnera prywatnego, nie zostało jeszcze przebadane w sposób systematyczny. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez T. Väilä⁶, w Wielkiej Brytanii z uwagi na koszty przetargów i zawierania umów uważa się, że 20 mln funtów (ok. 30 mln euro) stanowi minimalną wartość projektu PPP. Koszty postępowania przetargowego sięgają aż 3% wartości przedsięwzięcia ogółem i jest to trzykrotnie wyższy poziom, niż przy tradycyjnych przetargach organizowanych przez sektor publiczny. Uwzględnia się w tym koszty ponoszone przez oferentów, a nie tylko przez stronę publiczną. Nie można też zapomnieć o kosztach monitoringu, bardzo różnych dla poszczególnych rodzajów usług. Trzeba jednak dodać, że stosunkowo wysoki poziom kosztów transakcyjnych w pewnym stopniu wynika z braku doświadczeń po obu stronach: tak sektor publiczny, jak i prywatny zdobywa praktyczne doświadczenia. Można się spodziewać, że koszty przetargów, a zwłaszcza doradztwa (które w pierwszej fazie też mogą sięgnąć 1-2,5%) ulegną z czasem zdecydowanemu obniżeniu.

Niestety, społeczno-polityczny odbiór przedsięwzięć partnerstwa także rzutuje na ponoszone koszty transakcyjne – bezpośrednio oraz w sposób pośredni. Wiele projektów jest opóźnianych z uwagi na publicznie stawiane zarzuty lub wręcz zgłoszenia do organów takich, jak NIK czy prokuratura. Osoby podejmujące ryzyko inicjowania projektów PPP często są pod presją; bezpieczniejszą strategią wydaje się

⁴ Por.: J. Zysnarski, *Dzierżawa – praktyczne doświadczenia*, Wodociągi i Kanalizacja, nr 7 z 2008 r.

⁵ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 134 i 159.

⁶ T. Väilä, *How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPP*, EIB Papers, Volume 10, No. 1, Luxembourg 2005, s. 109.

zaniechanie lub realizacja przedsięwzięć w sposób tradycyjny, nawet jeśli ze względów czysto finansowych model PPP wydaje się atrakcyjny.

Wypada wreszcie podkreślić, że model PPP rozkłada nakłady na dłuższy czas, ale ich nie likwiduje. Koszty inwestycji lub wytwarzanych usług w ostatecznym rozrachunku i tak obciążają sektor publiczny (ewentualnie odbiorców usług), gdyż formuła PPP jest oparta na koncepcji odroczonej płatności, co oznacza, że koszty są tylko inaczej rozłożone w czasie⁷. Inna sprawa, że alternatywą jest często niemożność sfinansowania danej inwestycji ze środków publicznych i odłożenie jej na trudną do zdefiniowania przyszłość.

3. Ekonomiczno-finansowe korzyści wynikające z PPP

Od pewnego czasu jest jasne, że tradycyjne źródła finansowania inwestycji komunalnych nie są wystarczające. Zadania inwestycyjne są coraz bardziej kosztowne, a liczne gminy doświadczają problemu bariery tzw. wkładu własnego przy inwestycjach współfinansowanych ze środków pomocowych. Pozyskanie inwestorów prywatnych jako źródła finansowania inwestycji jest coraz ważniejsze. Dla polskich gmin szczególne znaczenie ma PPP w kontekście ustawowych ograniczeń dotyczących poziomu zadłużenia gminy oraz kosztów jego obsługi. Wiele spośród nich zbliża się do maksymalnego pułapu wyznaczonego przez prawo. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza, że pojawiają się w gminach dodatkowe środki finansowe, które nie obciążają limitów kredytowych.

Powyższy argument pojawia się często w dyskusjach o korzyściach wynikających z partnerstwa. Jednak pojawia się w tym miejscu pytanie, czy takie dodatkowe finansowanie jest droższe, czy też tańsze od samodzielnej realizacji zadań własnych przez władzę publiczną. Zdaniem autora kluczowym zagadnieniem powinna być opłacalność poszczególnych rozwiązań, a nie (wyłącznie) dostępność środków.

Ważnym dla efektywności zagadnieniem jest łączenie w ramach przedsięwzięć PPP fazy budowy z fazą operacyjną. Można to nazwać zintegrowanym podejściem do projektu inwestycyjnego. Jeśli traktować obie te fazy rozłącznie, może się okazać (i często się okazuje), że zlecone na etapie budowy czynności zostały wykonane zgodnie z umową, ale w sposób rzutu na wyższe koszty operacyjne w przyszłości. Z kolei operator obiektu infrastrukturalnego nie ma już wpływu na zastosowaną technologię. Gdyby to on był inwestorem, wybrałby prawdopodobnie rozwiązanie droższe na etapie budowy, ale tańsze w całym cyklu życia projektu. Dlatego połączenie obu tych faz może przynieść korzyści stronie publicznej oraz użytkownikom, pod warunkiem odpowiedniego sformułowania umów – tak, by oszczędności nie zostały skonsumowane tylko przez stronę prywatną – oraz precyzyjnego zdefiniowania wymaganej jakości usług.⁸

Zintegrowane podejście do projektów inwestycyjnych wskazuje, że dość powszechnie stawiany zarzut podatności rozwiązań PPP na zjawiska korupcyjne jest chybiony. Alternatywą dla partnerstwa jest samodzielna realizacja projektu przez stronę publiczną. To nie oznacza, że władza publiczna sama wykona odpowiednie projekty, siłami urzędników przeprowadzi inwestycję, a następnie zajmie się eksploatacją i świadczeniem usług. W każdym z tych etapów i tak konieczne będzie skorzystanie z zewnętrznych wykonawców, a punktów styku z nimi będzie zdecydowanie więcej, niż przy kompleksowej umowie z partnerem w ramach zintegrowanego projektu PPP. Ten ostatni z racji rozmiarów będzie, z dużym prawdopodobieństwem, pod wnikliwą kontrolą opinii publicznej.

Problemy z terminową realizacją dotyczą większości inwestycji drogowych w Polsce. Jeden z nielicznych przypadków oddania budowanych odcinków autostrady przed planowanym i wynikającym z umowy terminem dotyczy budowanej w modelu PPP autostrady A1. Prywatny inwestor i operator – firma GTC SA – pierwszy odcinek oddał na rok przed terminem, a całość w październiku 2008 roku (planowanym terminem był koniec 2008 r.). Powód jest prosty – odpowiednio wcześniej można było rozpocząć pobieranie opłat, chociaż termin ich wprowadzenia i wysokość były przedmiotem sporu ze stroną publiczną.

Oszczędności w porównaniu do realizacji projektów wyłącznie przez stronę publiczną wynikają z większej sprawności zarządzania (w przypadku stosowania właściwych mechanizmów nadzoru i kontroli wyników podmiotów świadczących usługi komunalne), zmniejszenia wpływu biurokracji i kwestii politycznych na działalność, tzw. efektywności produkcyjnej, czyli niższych kosztów produkcji oraz dostawy, wynikającej z motywacji do osiągania zysków, oraz efektywności dynamicznej – motywacji do inwestowania i utrzymania obiektów i urządzeń w odpowiednim stanie. Nie bez znaczenia jest wreszcie autonomia finansowa, polegająca na zmniejszeniu obciążeń budżetu w zakresie funkcjonowania firm świadczących usługi publiczne, w zakresie kosztów operacyjnych oraz ewentualnej obsługi kredytów.

Mówi się wprost, że silną stroną przedsięwzięć partnerstwa jest lepsze zarządzanie. Sektor publiczny nie sprawdza się w tej mierze, z uwagi na długotrwałe procedury decyzyjne oraz administracyjne. Jednak to właśnie przedstawiciele strony publicznej mają doświadczenie w definiowaniu zakresu i jakości usług świadczonych w ogólnym interesie, dbają o rozwój regionalny lub społeczny, znają potrzeby i oczekiwania odbiorców usług⁹. Połączenie kompetencji obu stron stanowi o pojawieniu się synergii w projektach PPP.

⁷ Por.: 7 mitów i 3 prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, PricewaterhouseCoopers, 2006, s. 11 i 34.

⁸ Por.: T. Väilä, op. cit., s. 104-105.

⁹ A. Gajewska-Jedwabny (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 9.

Istotnym plusem związanym z wdrażaniem partnerstwa jest umiejętność generowania wyższej ekonomicznej wartości dodanej – czyli *value for money*, wynikająca z zapewniania wyższej jakości świadczonych usług, nakierowania na odbiorcę, dostosowywania się do otoczenia. Partner prywatny oferuje stronie publicznej zwiększony potencjał innowacyjny oraz często transfer technologii. Pojawienie się takich efektów jest uwarunkowane stworzeniem faktycznej konkurencji i przejrzystości procedur wyboru prywatnego partnera, bądź też odpowiednim zdefiniowaniem parametrów jakościowych usług, co jest bardzo ważne w warunkach monopolu naturalnego. Istotne jest przy tym określenie oczekiwanych parametrów usług, a nie towarzyszących im nakładów.

Kluczowym dla przedsięwzięć PPP, ale i jednym z najtrudniejszych w praktyce zagadnieniem jest podział i alokacja czynników ryzyka. Istotą omawianej formuły jest przypisanie poszczególnych czynników ryzyka tym partnerom, którzy lepiej sobie z nimi radzą. Przykładowo, strona publiczna z reguły nie radzi sobie z ryzykiem przekraczania harmonogramów i kosztorysów – lepiej, by ryzykiem tym zarządzał partner prywatny. Z drugiej strony podział wynagrodzenia musi uwzględniać alokację ryzyka. Prywatny partner z reguły jest gotów do ponoszenia ryzyka realizacji projektu, pod warunkiem, że ryzyko to jest przewidywalne, a z drugiej strony istnieje dodatkowe wynagrodzenie za ponoszenia ryzyka, w postaci wyższej stopy zwrotu.

Jakie są ekonomiczno-finansowe efekty realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego? Najwięcej doświadczeń tego rodzaju zgromadzono do tej pory w Wielkiej Brytanii, gdzie analizą wyników poszczególnych projektów zajmuje się niezależna instytucja – National Audit Office. Sporządzone przez nią raporty zawierają następujące dane:¹⁰

- W objętych badaniami projektach PPP średnie oszczędności wyliczone według komparatora sektora publicznego (vide poniżej) wynosiły 17%; w innym badaniu, obejmującym tylko inwestycje drogowe, oszczędności oszacowano na poziomie 13%.
- Badanie obejmujące 61 przedsięwzięć PPP pokazało, że 89% projektów zostało ukończonych terminowo lub przed terminem; wszystkie projekty w tej próbie zmieściły się w zaplanowanych budżetach sektora publicznego; 77% badanych przedstawicieli strony publicznej stwierdziło, że projekt spełnił ich oczekiwania.
- W kolejnym badaniu, tym razem obejmującym 98 przedsięwzięć PPP, okazało się, że 81% przedstawicieli sektora publicznego stwierdziło, iż projekty przyniosły satysfakcjonujący lub wyższy poziom *value for money*; 75% projektów ukończono terminowo lub przed czasem, ponadto w ani jednym przypadku strona publiczna nie poniosła kosztów zwiększonych (nieplanowanych) nakładów inwestycyjnych.

4. Analizy

Nie można a priori dowieść wyższości określonej formuły realizacji zadań publicznych nad innymi modelami. W każdym konkretnym przypadku konieczna jest analiza, ujmująca tak spodziewane korzyści, jak i niekorzyści oraz ewentualne zagrożenia. Trzeba ocenić, czy dany projekt w formule PPP przyniesie dodaną wartość ekonomiczną.

Jak to zrobić? Podstawowym narzędziem jest tzw. komparator finansowy, uwzględniający porównanie kosztów preferowanej oferty PPP z kosztem realizacji projektu w sposób tradycyjny, przez sektor publiczny – przy odpowiednio zdefiniowanych wcześniej standardach rezultatów. Analiza możliwości uzyskania dodanej wartości ekonomicznej dokonywana jest w sposób tradycyjny, przy użyciu danych historycznych, pochodzących z poprzednich projektów oraz badań rynkowych. Może też opierać się na porównaniu konkurencyjnych ofert, składanych przez potencjalnych partnerów.

Wytyczne Komisji Europejskiej definiują, że komparator to narzędzie do określenia dodanej wartości ekonomicznej, generowanej przez preferowaną opcję PPP i wybranego partnera¹¹. Komparator przedstawia pełne szacunki kosztowe realizacji projektu w wariantach tradycyjnym oraz PPP, wyrażone w postaci rachunku zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Przedmiotem porównania jest różnica zaktualizowanej wartości netto – NPV (*net present value*) dla obu wariantów projektu; jeśli różnica jest dodatnia, czyli jeśli przedsięwzięcie w formule partnerstwa generuje wyższe NPV, projekt jest uważany za atrakcyjny.

Analiza taka została przeprowadzona dla projektu budowy mariny w Sopocie. Władze miasta rozważyły zastosowanie modelu PPP i zleciły w roku 2007 odpowiednie badanie. Komparator wykazał, że lepszą formułą byłaby realizacja projektu przez samą stronę publiczną, z uzyskaniem dotacji ze środków UE. Dwa lata później miasto podpisało umowę na dotację w wysokości 8 mln euro; marina zostanie wybudowana przez samo miasto. Analizy wskazały także, że pod względem komercyjnym projekt nie był dostatecznie atrakcyjny dla potencjalnych prywatnych partnerów, co jest ważnym elementem badania.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, pozytywną ocenę ekspertów uzyskał planowany w formule PPP projekt przebudowy terenów wokół dworca PKP w Sopocie. Przedsięwzięcie od roku 2006 jest w fazie

¹⁰ *The EIB's Role in Public-Private Partnerships*, European Investment Bank, 15 czerwca 2004 r. (materiał dostępny na www.eib.europa.eu).

¹¹ *Guidelines...*, op. cit., s. 57-58.

przygotowywania – z pewnością na długotrwałość tych prac wpływa fakt, że projekt jest przygotowywany z udziałem trzech partnerów: miasta, PKP oraz prywatnego inwestora. Każda ze stron ma określone oczekiwania, które należy pogodzić w ramach jednego przedsięwzięcia. Faza wykonawcza zostanie uruchomiona prawdopodobnie nie wcześniej, niż w 2010 roku.

Wracając do metodologii oceny, analiza musi zawierać dwa podstawowe elementy: porównania finansowe oraz pozafinansowe. Te ostatnie badane są przy wykorzystaniu przykładowo metodologii analiz kosztów-korzyści (*Cost-Benefit Analysis*; takie badanie przeprowadzono m.in. dla wspomnianego Centrum Haffnera w Sopocie oraz projektu prywatyzacji Wzgórza Zamkowego w Gniewie). Porównania finansowe mogą przyjąć jedną z następujących form, pomijając wspomniany już komparator:

- najlepszej dostępnej alternatywy – dla projektów, w których koszt realizacji projektu przez sektor publiczny w sposób tradycyjny jest trudny do oszacowania; w tym przypadku koszty preferowanej oferty PPP są porównywane z najlepszymi szacunkami alternatywnymi, jakie są dostępne;
- porównań cenowych (benchmarkingu), zawierających zestawienie danych finansowych preferowanej oferty PPP z wiarygodnymi, porównywalnymi i niezależnymi danymi cenowymi i kosztowymi – np. standardowym kosztem jednostkowym;
- porównywalnych projektów PPP, opierających się na zestawieniu preferowanej oferty PPP z kosztem innych istniejących i porównywanych projektów, realizowanych w formule partnerstwa.

Uwzględniając zróżnicowany zakres analizy oraz jej szczegółowości, a także etap realizacji projektu, wykorzystuje się różne rodzaje komparatorów. Można wyróżnić następujące rodzaje komparatorów¹²:

- 1) Public Private Scan – PPS;
- 2) Public Private Comparator – PPC;
- 3) Public Sector Comparator – PSC.

Na etapie analiz przedsięwzięcia wykorzystuje się pierwsze dwie metody; trzecia – czyli komparator sektora publicznego – polega na ocenie ofert przedłożonych w postępowaniu przetargowym, co pozwala na porównanie ich z wariantem realizacji projektu wyłącznie przez podmiot publiczny. Można powiedzieć, że wtedy dopiero ostatecznie okazuje się, czy ścieżka PPP jest opłacalna. Oczywiście wymaga to pełnego modelu przedsięwzięcia w wariantcie czysto publicznym, opartego na wiarygodnych danych. Technicznie może odbywać się to przez porównanie NPV modelu z NPV wynikającymi z ofert, a następnie także analizy jakościowej.

Pierwszy komparator, czyli PPS, odpowiada na pytanie, czy dane przedsięwzięcie może potencjalnie zostać zrealizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego: wymaga to oceny możliwych korzyści co do sprawności procesów oraz efektywności projektu. W rezultacie można podjąć decyzję o kierunku, w jakim zmierza strona publiczna: jakie są cele, jaki rodzaj umowy z sektorem prywatnym byłby odpowiedni, jakimi metodami można dojść do wyznaczonego celu.

Drugi komparator – PPC, czyli komparator publiczno-prywatny – ma podstawowe znaczenie właśnie w analizie ekonomiczno-finansowej przedsięwzięcia. Narzędziem porównania jest zaktualizowana wartość netto projektu (NPV) w co najmniej dwóch podstawowych wariantach realizacji. Przedmiotem oceny są także aspekty jakościowe dostępnych opcji.

Jeśli dane „tradycyjne” są niewystarczające, Komisja Europejska sugeruje wykorzystanie metody „oferty ukrytej” (*shadow bid*)¹³. Można z niej skorzystać na dwa sposoby:

- szacując wymagane oszczędności kosztowe, co wymaga dodania dodatkowych kosztów związanych z PPP – takich jak wyższy koszt prywatnego finansowania, marża zysku, koszty przetargów oraz koszt regulacji ze strony sektora publicznego – do komparatora finansowego (vide poniżej), a następnie oceniając w ujęciu wartościowym potencjał sektora prywatnego w zakresie eliminacji tych dodatkowych kosztów;
- tworząc faktyczną ofertę przetargową dla projektu PPP i porównując ją do oszacowanego kosztu dostarczenia usługi w sposób tradycyjny przez sektor publiczny.

Istnieją różne podejścia do liczenia dodanej wartości ekonomicznej – wiele z nich jest specyficznych dla danego kraju.

W Wielkiej Brytanii, najbardziej doświadczonej w wykorzystaniu formuły PPP, stosuje się trzyetapowe podejście do obliczania *value for money*. Etap 1 można nazwać testem programu inwestycyjnego. Zawiera on ocenę tego programu oraz opcji przetargowych, które mogą być adekwatne przy korzystaniu z modelu PPP (czy też, w warunkach brytyjskich, PFI – czyli Project Finance Initiative). Strona publiczna ocenia, czy model byłby właściwy i przy jakim sposobie zakupu usług. To analiza jest bliska co do zakresu komparatorowi PPS. W Etapie 2 stosuje się rodzaj komparatora publiczno-prywatnego. Jest to test na poziomie projektu.

¹² A. Glapa, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 9-10.

¹³ *Guidelines...*, op. cit., s. 56.

Koszty realizacji projektu przez sektor publiczny porównuje się docelowymi parametrami przedsięwzięcia w modelu PPP, przy czym konieczne jest uwzględnienie faktycznych, możliwie aktualnych, doświadczeń sektora publicznego. Dopiero w Etapie 3 odbywa się test ostatecznego wyboru dostawcy, który koncentruje się na zdolności rynku do wygenerowania projektu: ocenia się wiele aspektów przedsięwzięcia, w tym jakość możliwej konkurencji wśród prywatnych partnerów ubiegających się o udział w projekcie¹⁴.

W Holandii podejście do oceny projektów PPP składa się z czterech zasadniczych kroków: (i) raportu wstępnego, wyznaczającego różne opcje dostarczania usług – w tym metodami tradycyjnymi i poprzez PPP; (ii) analizy jakościowej, dającej pierwszy wgląd w finansowe różnice między podstawowymi opcjami; (iii) analizy ilościowej, oceniającej różnice między wariantami; oraz (iv) raportu końcowego, który zawiera ocenę, czy przedsięwzięcie w formule PPP zapewnia *value for money*¹⁵.

Dodajmy, że analizy finansowo-ekonomiczne nie wyczerpują zakresu niezbędnych przy projektach PPP badań. Istotne znaczenie mają analizy ryzyka, z uwagi na skutki odpowiedniej alokacji poszczególnych czynników dla opłacalności badanych przedsięwzięć. Konieczne są analizy prawne, a przydatne – analizy strategiczne oraz instytucjonalne, uwzględniające interesy i oczekiwania poszczególnych interesariuszy. Warto badać skutki realizacji danego projektu z perspektywy budżetu i mieszkańców. Obiektywna ocena i fachowe rekomendacje to podstawa do podejmowania trafnych decyzji przez przedstawicieli sektora publicznego.

Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań, formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest stosunkowo złożona, ale i pojemna. Występuje wiele możliwych form współdziałania, które pod pewnymi warunkami mogą przynieść korzyść tak stronie publicznej, jak i prywatnej, nie zapominając przy tym o oczekiwaniach ostatecznych odbiorców usług użyteczności publicznej.

Sektor prywatny wnosi do współpracy kapitał oraz określone umiejętności w dziedzinie zarządzania. Strona publiczna reprezentuje odbiorców usług, jest więc odpowiedzialna za odpowiednie zdefiniowanie parametrów współpracy i jakości efektów partnerstwa. Lista czynników, które sprawiają, że model PPP może przynieść znaczące korzyści, jest dość długa; istnieje też dokumentacja, potwierdzająca uzyskiwanie w konkretnych warunkach takich korzyści (oszczędności kosztów, dotrzymywanie harmonogramów, jakość usług). Z drugiej strony, rzetelny bilans musi uwzględniać także ograniczenia modelu, sprawiające, że każdy przypadek potencjalnej współpracy musi być wcześniej wszechstronnie przeanalizowany, zwłaszcza od strony ekonomiczno-finansowej.

Dodana wartość ekonomiczna w porównaniu do alternatywnych metod realizacji projektu to warunek realizacji przedsięwzięć w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Bibliografia

- 7 mitów i 3 prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, PricewaterhouseCoopers, 2006
- Bates J. G., *Managing Value for Money in the Public Sector*, Chapman & Hall, London 1993
- Gajewska-Jedwabny A. (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007
- Glapa A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005
- Grout P., *Value-for-Money Measurement in Public-Private Partnerships*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from Early Movers*, EIB Papers, Volume 10 No. 2, Luxembourg 2005
- Guidelines for Successful Public-Private Partnerships (Wytyczne dla udanych projektów partnerstwa publiczno-prywatnego)*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, marzec 2003 r.
- Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005
- The EIB's Role in Public-Private Partnerships*, European Investment Bank, 15 czerwca 2004 r. (materiał dostępny na www.eib.europa.eu)
- Vällilä T., *How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPP*, EIB Papers, Volume 10, No. 1, Luxembourg 2005
- Zysnarski J., *Dzierżawa – praktyczne doświadczenia*, Wodociągi i Kanalizacja, nr 7 z 2008 r.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, ODDK, Gdańsk, 2007

¹⁴ P. Grout, *Value-for-Money Measurement in Public-Private Partnerships*, w: *Innovative Financing of Infrastructure – the Role of Public-Private Partnerships: Lessons from Early Movers*, EIB Papers, Volume 10 No. 2, Luxembourg 2005, s. 44.

¹⁵ Tamże, s. 45.