

*Agnieszka Kopańska**

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE — WZORY BRYTYJSKIE. CZEGO MOŻEMY SIĘ Z NICH NAUCZYĆ

W niniejszym artykule dokonano analizy problemów związanych z funkcjonowaniem projektów opartych o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a także wskazano sposoby ich przewycięzania. Podstawą analizy jest prezentacja schematu Private Finance Initiative w Wielkiej Brytanii i ocena zmian w tym schemacie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Wykazano, że istnieje wiele podobieństw w sytuacji wprowadzania projektów partnerskich w Polsce dziś i na początku lat 90. w Wielkiej Brytanii. Dzięki temu brytyjskie przykłady mogą stać się podstawą dla stworzenia właściwych warunków funkcjonowania PPP w naszym kraju, co pomoże uniknąć problemów jakie wystąpiły w Wielkiej Brytanii lub przynajmniej zminimalizować je¹.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest dziś w Polsce uznawane za sposób na znalezienie zasobów koniecznych do realizacji zadań inwestycyjnych stawianych przed sektorem publicznym, a w szczególności samorządami terytorialnymi. Dodatkowo zainteresowanie nim potęgowane jest przez obietnice dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w formule PPP, wpisane w zasady niektórych programów pomocowych. Uchwalona już niemal rok temu ustawa o PPP miała wprowadzać podstawowe zasady podejmowania takiego partnerstwa, a tym samym ułatwić jego powstawanie. Jednak rozporządzenie wykonawcze ogłoszono dopiero w czerwcu tego roku. Jednocześnie bardzo często pojawiają się opinie, iż ustawa jest niewłaściwa, zbyt wąsko definiuje partnerstwo i narzuca podmiotom publicznym szereg niepotrzebnych obowiązków.

Pomimo eksponowanych w prasie i na konferencjach zalet przedstawiciele samorządów podchodzą do PPP bardzo ostrożnie, wręcz niechętnie. PPP jest postrzegane jako ukryta prywatyzacja, która wiąże się z utratą kontroli nad usługami wpisanymi jako obowiązkowe do zadań. Jednocześnie komercyjne nastawienie podmiotów prywatnych powoduje obawę przed zawyżaniem cen lub obniżaniem jakości świadczonych usług. Okazuje się, że podobne problemy pojawiają się niemal wszędzie na świecie. Warto zatem przyjrzeć się, czy i jak są one pokonywane. W niniejszym artykule analizie poddany zostanie schemat partnerstwa stworzony w Wielkiej Brytanii, nazywany tam Private Finance Initiative (PFI).

* Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ W niniejszym artykule wykorzystano informacje zebrane w ramach realizacji projektu finansowanego przez Dekaban Foundation na Uniwersytecie w Glasgow w marcu 2006 roku. W tym miejscu chcę serdecznie podziękować za okazaną życzliwość wszystkim, którzy w tych badaniach pomogli.

1. Historia PFI

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego pojawiła się w Wielkiej Brytanii jako jeden z elementów nowego spojrzenia na sektor publiczny na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, kreowanego przez Partię Konserwatywną. Uważano, że szansą na poprawę efektywności działania sektora publicznego stanie się poddanie go regułom działania rynkowego, w tym konkurencji. Wyrazem tego stało się dopuszczenie prywatnych firm do konkurowania o wykonywanie zadań publicznych, a ostatecznie wprowadzenie w 1992 roku Private Finance Initiative (Falconer, McLaughlin 2000, s. 120).

„PFI jest formą partnerstwa publiczno-prywatnego łączącą elementy publicznej realizacji programu inwestycyjnego, w którym sektor publiczny nabywa od podmiotów prywatnych kapitał trwały, oraz outsourcingu, gdzie wykonywanie usług publicznych jest zlecone podmiotom prywatnym” (Allen 2001, s. 10). Jak widać z powyższej definicji, PFI to forma partnerstwa publiczno-prywatnego związana przede wszystkim z inwestycją infrastrukturalną realizowaną przez prywatne podmioty i jednocześnie, przejściem obsługi usługi opartej na tej infrastrukturze przez partnera prywatnego. Najczęściej będzie to partnerstwo typu DBFO (zaprojektuj-buduj-sfinansuj-obsługuj). Zatem jak widać, jest PFI tylko jedną z wielu form partnerstwa publiczno-prywatnego, nastawioną szczególnie na sfinansowanie koniecznych publicznych inwestycji.

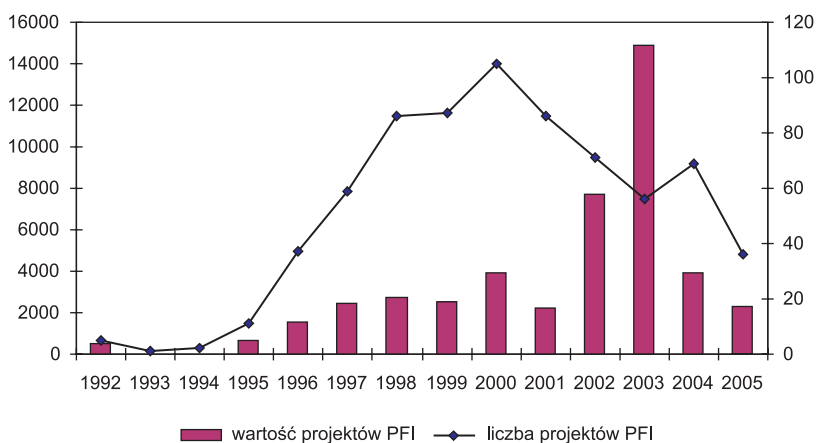
Ten ostatni powód był zresztą bezpośrednią przyczyną promowania PFI w Wielkiej Brytanii. Na początku lat 90. deficyt finansów publicznych przekraczał w tym kraju 4% PKB (w 1993 roku wyniósł nawet 8% PKB). Jednocześnie znaczne problemy finansów publicznych spowodowały ograniczenie wydatków inwestycyjnych, które na początku lat 90. malały z roku na rok o 15%. (*PFI-meeting* 2003, s. 14). Istniała także konieczność podniesienia jakości usług publicznych, wynikająca z jednej strony z oczekiwań społecznych, a z drugiej z obowiązku dostosowania do norm europejskich². Spodziewano się, że dzięki PFI nastąpi znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych związanych z infrastrukturą, a jednocześnie że wydatki te nie będą obciążały publicznych budżetów.

Pomimo tych oczekiwań, jak pokazuje poniższa rycina, pierwsze lata po wprowadzeniu PFI przyniosły dość skromne wyniki. Dlatego też, aby przyspieszyć wykorzystanie PFI, w 1994 roku wprowadzono zasadę, iż żaden publiczny projekt inwestycyjny nie będzie zaakceptowany, jeśli nie zostanie przeprowadzone rozpoznanie możliwości realizacji poprzez mechanizm PFI (IPPR 2001, s. 78).

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że w pierwszej fazie funkcjonowania formuła PFI była kierowana przede wszystkim do agencji rządowych, zajmujących się w Wielkiej Brytanii np. opieką zdrowotną czy więziennictwem. Dopiero w kolejnych latach większy nacisk położono na wykorzystanie PFI w jednost-

² Np. w latach 90. wydatki inwestycyjne związane z poprawą jakości wody wyniosły ok. 46 mld GBP (Sawkins, Dickie 2005).

kach samorządu terytorialnego, czego wyrazem stało się powołanie w 1996 r. instytucji mającej wspierać PFI (i szerzej PPP) w samorządzie³.



Ryc. 1 Liczba i wartość projektów realizowanych w formule PFI w latach 1992–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HM Tresury, wrzesień 2005 r.

W 1997 roku rządy w Wielkiej Brytanii przejęła Partia Pracy, która pomimo wcześniejszej krytyki programu PFI nie zrezygnowała z niego. Uznano, że jest to „jedyny sposób na nowe inwestycje w wyniszczonym sektorze publicznym” (Denny 2002). Jednak spojrzenie na PFI zostało znacznie zmienione. Przede wszystkim podkreślono, że jest ono tylko jednym ze sposobów partnerstwa między podmiotami prywatnymi i publicznymi (*Public...* 2000–2001). Jednocześnie dokonano podsumowania dotychczasowych działań w zakresie PFI, co stało się podstawą do dość znacznych zmian⁴, które zostaną szerzej opisane w dalszej części niniejszego artykułu. Powołano również specjalnie dedykowaną PFI grupę roboczą przy Ministerstwie Skarbu (Private Finance Taskforce), której celem było po pierwsze, tworzenie standardów dla PFI, po drugie kontrola funkcjonujących partnerstw. W 2000 roku wyodrębniły się z niej dwa podmioty, Partnership UK⁵ oraz Office of Government Commerce⁶, które przejęły zadania Private Finance Taskforce (Allen 2001, s. 12).

Jak widać z powyższego, krótkiego opisu historii PFI w Wielkiej Brytanii, ma dziś ono silne wsparcie instytucjonalne. Tworzone są również specjalne

³ Instytucja ta, o nazwie Public Private Partnerships Programme (4Ps), została założona w 1996 roku przez Walijskie i Angielskie Stowarzyszenie Samorządu Terytorialnego.

⁴ Były to kolejno dwa sprawozdania przygotowane w 1997 i 1999 roku przez Sir M. Batesa (Bates 1999).

⁵ Partnership UK to organizacja współtworzona przez sektor publiczny i prywatny (reprezentowany np. przez banki); <http://www.partnershipsuk.org.uk/>.

⁶ Office of Government Commerce to niezależne biuro Ministerstwa Skarbu, którego celem jest doradztwo nie tylko w zakresie PFI, lecz także szeroko rozumianej efektywności w sektorze publicznym; <http://www.ogc.gov.uk/>.

wskazówki dotyczące schematu dochodzenia do PFI, oceny i podziału ryzyka, oceny wartości dodanej w projektach (VfM), zasad prowadzenia postępowań w zamówieniach publicznych i schematów umowy. Istotne jest również to, że wskazania te są modyfikowane wraz z płynącymi z rynku spostrzeżeniami, co umożliwia stała kontrola procesu. Niewątpliwie ta instytucjonalna pomoc ma pozytywny wpływ na rozwój PFI, co widać chociażby na ryc. 1. Pomoc ta i stała od kilkunastu lat wola polityczna wspierania PPP to niezwykle ważne czynniki rozwoju partnerstwa w Wielkiej Brytanii. Jak uważają przedstawiciele rynku brytyjskiego, bez tej stałej „politycznej presji” rynek PFI nie rozwinąłby się wcale lub w bardzo ograniczonym zakresie⁷, bo zbyt wiele przeszkód blokowało ten program w pierwszych latach.

2. Niezrozumienie i brak wiedzy jako bariera dla właściwego rozwoju PFI

Podstawowym problemem w wykorzystaniu PFI było na początku lat 90. niezrozumienie dla zasad funkcjonowania partnerstwa. Każdy z potencjalnych uczestników tego rynku miał wątpliwości co do zasadności jego idei. Przedstawiciele instytucji finansowych uważali projekty oparte o formułę partnerstwa za bardzo ryzykowne. Oczywistym przejawem tych obaw było oprocentowanie kredytów oferowanych na realizację inwestycji, które przewyższało znacząco oprocentowanie kredytów przeznaczanych bezpośrednio dla agencji rządowych czy samorządów. Jednak dzisiaj, kiedy rynek PFI jest uznawany za rozwinięty i kiedy ryzyko związane z projektami realizowanymi w ten sposób jest już, dzięki istniejącym licznym wzorcom, możliwe do oszacowania, różnica w oprocentowaniu kredytów nie jest już taka duża (IPPR 2001, s. 87). Pomimo tych wątpliwości już od początku ogłoszenia programu PFI brytyjskie banki stworzyły specjalne komórki odpowiedzialne za finansowanie tego typu inwestycji. Jednak niektóre z nich musiały czekać nawet kilka lat, zanim udało im się udzielić kredytu na taki projekt⁸. Podstawową barierą było niezrozumienie dla PFI wśród przedstawicieli sektora publicznego.

Niezrozumienie to dotyczyło zarówno spraw podstawowych (utożsamianie PFI z prywatyzacją), jak i całego szeregu problemów technicznych. Przygotowanie projektów PFI wymaga nowych, niestosowanych przez podmioty publiczne w innych przypadkach technik projektowania. I tak na przykład w klasycznej inwestycji publicznej, w ramach zamówienia publicznego konieczna jest szczegółowa specyfikacja rodzaju materiałów, tymczasem w PFI ważne jest dobre skonstruowanie miar efektów, jakie ma przynieść inwestycja⁹. Innym bardzo trudnym aspektem okazało się określanie i szacowanie ryzyka,

⁷ To opinia uzyskana od Jo Armstronga, niezależnego konsultanta zaangażowanego od początku programu w projekty PFI.

⁸ Np. komórka ds. PFI utworzona w Bank of Scotland dopiero po prawie 4 latach aktywnego promowania idei PFI sfinansowała tego typu projekt; Jo Armstrong.

⁹ Również dziś jest to uważane za jeden z trudniejszych elementów PFI (wg opinii M. Ramstedt – Project Advisor przy rządzie Szkocji).

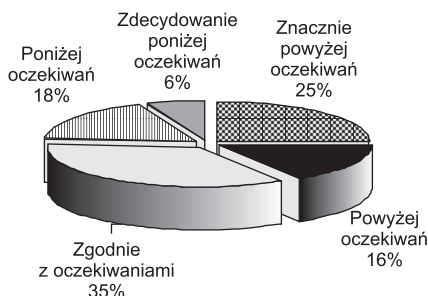
często pomijane lub upraszczane w przypadku realizacji inwestycji samodzielnie przez podmiot publiczny. Co ciekawe, również podmioty prywatne (wśród których największe znaczenie mają firmy budowlane) w opinii pozostałych udziałowców rynku, a szczególnie instytucji finansowych, nie potrafiły ryzyka właściwie oceniać (Gallimore, Woodward, Williams 1996).

Kolejnym problemem było niezrozumienie między potencjalnymi partnerami publicznymi i prywatnymi. Prywatne podmioty zarzucały menedżerom publicznym „schemat myślenia oparty na dostosowaniu do zasad, zamiast na szukaniu interesu”. Tymczasem władze publiczne uważały, że sektor prywatny „nie ma zasad, a jedynie chęć zrealizowania własnego interesu” (Gallimore, Woodward, Williams 1996).

Opisana kwestia to problem odmienności kultur organizacyjnych publicznych i prywatnych podmiotów. Warto przy tym dodać, że wzajemne zrozumienie w przypadku partnerstwa jest bardzo ważne. Pozwala bardziej świadomie negocjować warunki umowy i stawiać racjonalne oczekiwania. Nie można np. spodziewać się, że podmiot prywatny zrezygnuje z poszukiwania zysku. Pamiętając o tym dążeniu, należy starać się ograniczyć ewentualne negatywne jego skutki poprzez właściwe formułowanie zapisów umowy. W Wielkiej Brytanii w latach 90. pojawiły się dwa problemy dotyczące tej kwestii. Po pierwsze, poszukując ograniczenia kosztów realizacji zadań, prywatne podmioty, które przejmowały obsługę wybudowanych obiektów, dokonywały zwolnień pracowników oraz obniżały ich wynagrodzenia. Jest oczywiste, że takie działania były negatywnie oceniane społecznie. W 2000 roku wprowadzono zatem zasadę, że w kontraktach PFI ograniczanie wydatków nie może dokonywać się kosztem pracowników (*Public...*, 2000–2001, s. 39). Kolejny problem związany z szukaniem sposobów na maksymalizację zysku przez podmiot prywatny dotyczył refinansowania kredytów. Jak wspomniano, na początku funkcjonowania PFI kredyty udzielane na realizację inwestycji w tym schemacie miały wysokie oprocentowanie, które wraz z rozwojem programu PFI zbliża się do oprocentowania kredytów dla podmiotów publicznych. W tej sytuacji podmioty prywatne podejmowały decyzję o zamianie kredytu droższego na tańszy; przynosiło to wymierne korzyści finansowe, które prywatne podmioty w całości przejmowały. Takie działanie zrodziło oczywisty opór partnerów publicznych, co spowodowało wprowadzenie szczegółowych wskazówek Ministerstwa Skarbu co do podziału wszystkich finansowych korzyści pojawiających się w projektach PFI (IPPR 2000, s. 87).

Niezrozumienie między stronami PFI objawiało się też w obawach przed zmianami w reprezentacji partnerów. Zmiana taka po stronie publicznej jest związana z cyklem wyborczym, natomiast po prywatnej np. ze zmianą właściciela spółki. Jak w każdej wieloletniej współpracy, osobiste stosunki pomiędzy przedstawicielami stron mają tu bardzo duże znaczenie. Nie wszystko można i trzeba szczegółowo wpisywać do umowy (chodzi tu np. o formę graficzną dokumentów czy sposób ich dostarczenia – osobisty, pocztą, faxem itd.). W przypadku PPP, kiedy strony reprezentują zupełnie inną kulturę organizacyjną, taka zmiana reprezentacji wydawała się szczególnie dotkliwa (Huxham, Vangen 2000, s. 298).

Przezwyciężenie opisanych powyżej problemów wymagało czasu – przede wszystkim, a także doświadczenia. Konieczne było wykorzystywanie wiedzy o wszystkich dotychczasowych projektach i uczenie się na ich przykładzie (Bates 1999). Jak pokazuje poniższy rysunek, dziś ze współpracy z sektorem prywatnym menedżerowie publiczni są w większości zadowoleni.



Ryc. 2. Opinie przedstawicieli sektora publicznego o realizacji zadań przez partnerów prywatnych w schematach PFI (2003 r.)

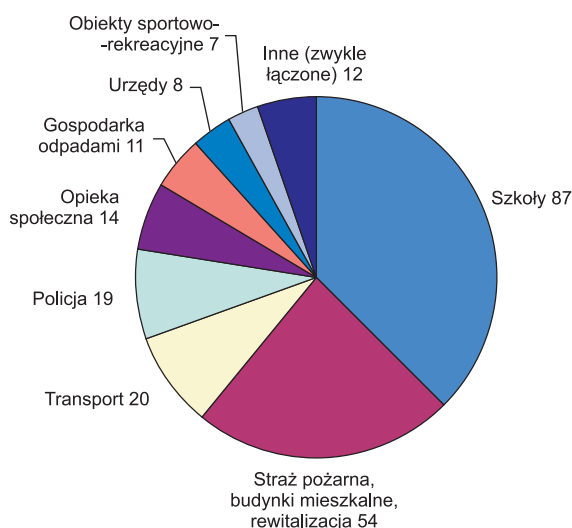
Źródło: *PFI-meeting...* 2003.

Ważnym czynnikiem w przełamywaniu oporu wobec PFI była również presja polityczna, dzięki której realizowano partnerstwo, nawet gdy nie było do tego przesłanek. Okazuje się jednak, że presja ta i związane z nią nadmierne oczekiwania co do efektów PFI były przyczyną szeregu dalszych problemów, które dopiero w kolejnych latach funkcjonowania programu PFI udało się przezwyciężyć.

3. Nadmierne oczekiwania wobec PFI jako przeszkoda dla właściwego rozwoju partnerstwa i sposoby przezwyciężania tej bariery

Ustanowiona w 1994 roku reguła, iż każdy publiczny program inwestycyjny powinien być oceniony z punktu widzenia PFI, była wyrazem tej nadmiernej wiary w program. W tej sytuacji podmioty publiczne zmuszone były wykonywać szereg kosztownych i czasochłonnych analiz, nawet wtedy gdy inwestycja z założenia do PFI się nie nadawała, a więc przynosiła niższą wartość (VfM) w stosunku do tradycyjnej (publicznej) jej realizacji. Dlatego też dzisiaj wskazuje się, że przed przystąpieniem do analiz dotyczących PFI powinno się ocenić, czy można oczekiwać, że PFI w danym przypadku się sprawdzi. Analiza struktury kierunków inwestycyjnych w dotychczasowych projektach PFI pokazuje, że najlepiej formuła ta pasuje do przedsięwzięć związanych z budową znacznej wielkości obiektów infrastruktury technicznej i społecznej. W schemacie PFI realizowano zwłaszcza projekty transportowe (takie jak drogi, mosty), szkoły oraz placówki służby zdrowia (szpitale, przychodnie). Na koniec 2003 roku oddano

do użytku 34 nowe szpitale i 119 innych obiektów służby zdrowia, 239 szkół, 23 obiekty drogowe. Również pod względem wartości realizowanych (i zrealizowanych) w formule PFI projektów te trzy obszary przeważają. Przedsięwzięcia transportowe stanowiły około 22% wartości wszystkich PFI, edukacyjne i w służbie zdrowia po 16% (*PFI-meeting... 2003*, s. 18). Również samorządy realizują istotną część swoich inwestycji poprzez tę formułę. Poniższy rysunek pokazuje, z jakimi dziedzinami w samorządach były najczęściej związane projekty PFI. Jak widać, pod względem liczby budowanych i remontowanych obiektów zdecydowanie przeważają szkoły, na dalszych miejscach są inne budynki komunalne, w tym mieszkalne oraz związane z transportem.



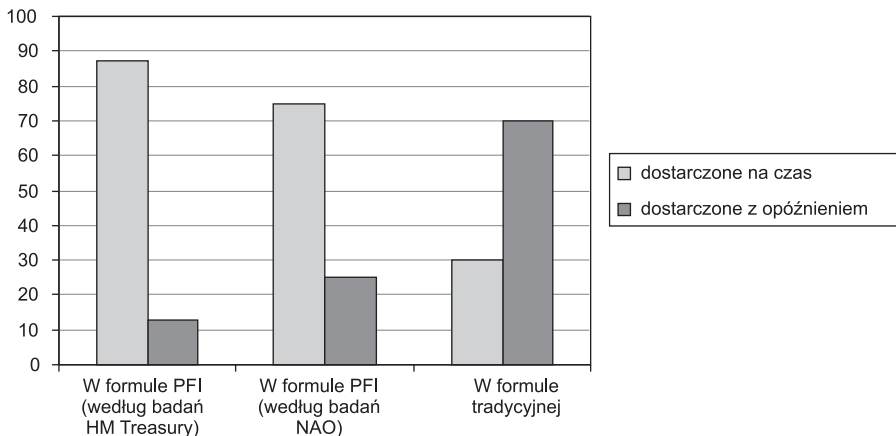
Ryc. 3. Liczba projektów realizowanych przez brytyjskie samorządy w formule PFI, wg kierunków inwestycyjnych (2003 r.)

Źródło: *PFI-meeting... 2003*, s. 18.

Oszacowano, że w roku 2003 inwestycje w formule PFI będą stanowiły w samorządach prawie 17% wszystkich wydatków infrastrukturalnych. Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, że większość projektów samorządowych uzyskuje silne wsparcie odpowiednich centralnych departamentów. Jest to związane z zasadą finansowania brytyjskich samorządów, które większość swoich dochodów uzyskują w formie dotacji i subwencji (w 2005 roku było to około 80%, wg danych z PESA 2005), co stanowi formę nacisku na samorządy, aby podejmowały działania w formule PFI. Chęć uzyskania dotacji była (i jest) często jednym z podstawowych motywów przystępowania do PFI. Jednocześnie panowało przekonanie, że PFI jest jedyną możliwością zrealizowania danego przedsięwzięcia (IPPR 2001, s. 79). Co ciekawe, również firmy prywatne realizujące inwestycje w dziedzinach związanych z publiczną infrastrukturą pomimo

opisanej wcześniej niechęci do PFI decydowały się na działania w partnerstwie, obawiając się, że w przeciwnym wypadku utracą rynek.

Skutkiem opisanego powyżej nacisku na realizację PFI, ale również szerzej, na realizację inwestycji infrastrukturalnych, był „nadmierny optymizm” (optimism bias) przy analizie komparatora publicznego i VfM. Przejawiał się on w niedoszacowaniu ryzyka, w tym kosztów inwestycji, czasu jej realizacji itd. Największe przekroczenie kosztów miał dotychczas projekt związany z usługami informatycznymi realizowanymi na potrzeby poczty. Ostateczne koszty były wyższe o 1 mld GBP, czyli wyniosły kilkakrotnie więcej, niż zakładano (UNISON 2002, s. 25). Choć trzeba zaznaczyć, że przeciętnie problemy niedoszacowania kosztów projektów są podobne w PFI i w przypadku realizacji inwestycji metodą tradycyjną, gdzie zgodnie z analizami HM Treasury, średnie przekroczenie kosztów wynosi 12,5% (Allen 2001, s. 27). Z kolei porównanie czasu inwestycji w formule PFI w stosunku do metody tradycyjnej pokazuje zdecydowaną przewagę PFI (por. ryc. 4).



Ryc. 4. Terminowość realizacji projektów w formule PFI i tradycyjnej*

* Projekty PFI pokazane na wykresie były analizowane w dwu niezależnych badaniach obejmujących różne próby z całości projektów PFI, pierwszym przeprowadzonym przez Ministerstwo Skarbu (HM Treasury) w 2000 r. i drugim – przez National Audit Office w 2002 r.

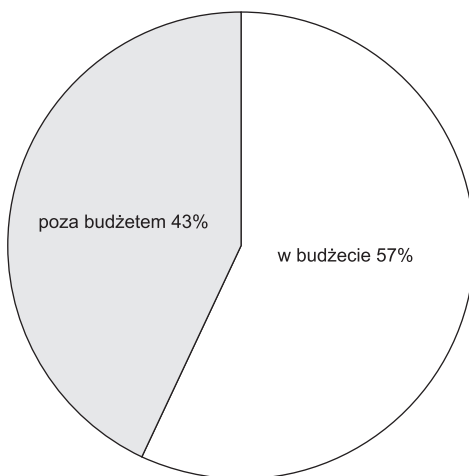
Źródło: *PFI-meeting...* 2003, s. 46.

Aby zapobiec powyższym błędom, najnowsza Zielona Księga¹⁰ wprowadziła w 2003 roku konieczność uwzględniania tzw. optimism bias (nastawienia optymistycznego), polegającą (w znacznym uproszczeniu) na podnoszeniu szacowanych kosztów projektu w zależności od tego, jaką wartość ryzyka chce się przyjąć dla danego działania (Green Book 2003, aneks 4).

¹⁰ Green Book, jest to bardzo szczegółowy zestaw wskazówek co do przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych przez podmioty sektora publicznego.

Kolejnym elementem istotnym w ocenie VfM jest stopa dyskontowa. Przez lata stosowano tu stopę 6%. Jednak ostatnie analizy i badania naukowe wykazały, że zasadniejsza jest stopa opierająca się o wycenę „stopy społecznych preferencji czasu” (social time preference rate), którą na podstawie analiz oszacowano na 3,5%. Warto zaznaczyć, że zastosowanie niższej stopy oznacza „preferowanie” tradycyjnej metody realizacji inwestycji publicznych (Green Book 2003, aneks 6).

Zarządzanie ryzykiem i dzielenie go między partnerów było kolejnym problemem w pierwszych projektach PFI. Na początku oczekiwano, że partner prywatny przejmie całość ryzyka związanego z projektami. Wynikało to przede wszystkim z politycznego nacisku na pozabudżetowe finansowanie inwestycji. Jednak przejęcie ryzyka oznacza podniesienie kosztów związanych z projektem, tymczasem pozostawienie pewnego ryzyka po stronie publicznej może po prostu kosztować mniej. Ważne jest, która ze stron partnerstwa może efektywniej ryzykiem zarządzać. Należy przy tym pamiętać, że realizowane w formule PFI przedsięwzięcia stanowią zadania publiczne, stąd problemy w ich realizacji pozostają kwestią publiczną, ich koszty ponoszą podatnicy. Oczywiście w umowach PFI ustalane są kary za nieprawidłowe wykonywanie zobowiązań przez podmiot prywatny, okazuje się jednak, że kary te mogą być trudne do wyegzekwowania. Dlatego też dzisiejsze wskazania w projektach PFI mówią o optymalnym, a nie maksymalnym przekazaniu ryzyka podmiotowi prywatnemu. Podkreśla się, że uzyskanie w partnerstwie VfM nie zależy od tego, czy jest ono finansowane z budżetu, czy poza nim (IPPR 2000, s. 84). Widocznym efektem tego nowego spojrzenia na podział ryzyka, jest fakt, że ponad połowa zobowiązań PFI „wchodzi do” budżetu publicznego (por. poniższy rysunek).



Ryc. 5. Struktura zobowiązań z PFI wg wartości (stan na 2003 r.)

Źródło: *PFI-metting...* 2003.

Zarządzanie ryzykiem jest jednym z trudniejszych elementów PFI, podobnie zresztą jak wszystkich złożonych projektów. Uwzględnienie i właściwe oszacowanie ryzyka wymaga wiedzy i doświadczenia. Tymczasem np. pracownicy skierowani do projektu inwestycyjnego w jednostce samorządu bardzo często nie mają żadnego doświadczenia. Nie można więc oczekiwać, aby potrafili rozpoznać wszystkie potencjalne problemy i właściwie je ocenić. Dlatego też w projektach PFI (ale również w innych przedsięwzięciach inwestycyjnych) konieczne jest zatrudnianie zewnętrznych doradców. Oczywiście podnosi to koszty przygotowania projektu. Skala skomplikowania przedsięwzięcia, w którym będzie ostatecznie brać udział wielu partnerów (ze strony prywatnej są to najczęściej konsorcja składające się z kilku firm), powoduje natomiast, że przygotowanie jest również czasochłonne. Sposobem na złagodzenie tego problemu jest wspomniane już wsparcie instytucjonalne. Stworzone w Wielkiej Brytanii instytucje publiczne (lub publiczno-prywatne jak Partnership UK) mają dwa podstawowe zadania. Po pierwsze, budowana jest baza projektów realizowanych dotychczas. Baza taka pomaga w podejmowaniu nowych partnerstw i stanowi podstawę dla wprowadzania koniecznych zmian w przepisach dotyczących PFI. Informacje o przebiegu wcześniejszych PFI są pomocne w ustalaniu szczegółowych wskazań co do zarządzania ryzykiem, tworzenia miar efektów, zapisów umów. Tworzenie tych wskazań to drugie z ważnych zadań instytucji publicznych wspierających PFI. Ostatnie wreszcie zadanie to doradztwo w konkretnych projektach, wykonywane za wynagrodzeniem, jednak niższym niż pobierane przez prywatne firmy doradcze.

Niemniej koszty i czasochłonność realizacji projektów PFI nadal są znaczne, co jest jednym z podstawowych zarzutów wobec tej formuły (por. np. UNISON 2003). Należy zatem zadać pytanie, czy są one konieczne.

4. Koszty i uciążliwość procesu PFI – bariera czy konieczność?

Dzisiaj zanim podmiot publiczny podejmie w Wielkiej Brytanii decyzję o analizie danego projektu inwestycyjnego pod kątem PFI, powinien sprawdzić, czy inwestycja ta spełnia następujące warunki (FPU 2005, s. 31):

1. Jest raczej większym programem niż pojedynczym projektem.
2. Inwestycja planowana jest na długi okres.
3. Wartość przedsięwzięcia jest znaczna (uważa się, że powinna przekraczać 20 mln GBP; *PFI-meeting...* 2003, s. 52).
4. Aktywa zaangażowane w program powinny być łatwe do zdefiniowania i oszacowania ich wartości również w kolejnych latach funkcjonowania inwestycji.
5. Sektor prywatny ma doświadczenie w tego typu przedsięwzięciach i będzie zainteresowany danym projektem również w przyszłości.
6. Możliwe jest stworzenie jasnych miar dla oceny efektów inwestycji.
7. Technologia oraz inne aspekty techniczne i prawne związane z przedsięwzięciem są stabilne i nie należy spodziewać się znaczących zmian w najbliższych latach.

Cztery pierwsze punkty z powyższej listy są związane między innymi z kosztami przedsięwzięć PFI. Koszty te można podzielić na wynikające z samego przygotowania projektu do realizacji z partnerem prywatnym oraz odnoszące się już do wykonania/wybudowania obiektu infrastrukturalnego i jego dalszej eksploatacji. Procedury związane z przygotowaniem projektu do PFI są bardziej uciążliwe i czasochłonne niż w przypadku metody tradycyjnej. Znacznie częściej konieczne jest tu zatrudnienie zewnętrznych specjalistów. W projektach realizowanych w Szkocji opłaty za usługi firm doradczych wynosiły od 1% do 9% całkowitych kosztów projektu, przy czym ta górna granica osiągnięta była w mniejszych projektach (CEPA 2005, s. 19). Co więcej, jakość usług tych specjalistów jest niezwykle ważna dla uzyskania pozytywnych efektów całego przedsięwzięcia, tak więc przy ich wyborze podmioty publiczne powinny się kierować nie tylko ceną, ale przede wszystkim doświadczeniem i jakością prac w podobnych projektach. Zalecenie takie znaleźć można we wskazówkach przygotowanych przez brytyjskie Ministerstwo Skarbu (HM Treasury).

Warto w tym miejscu podkreślić, iż publiczne podmioty w Wielkiej Brytanii, podejmując się realizacji inwestycji w dowolnej formule (czy to tradycyjnej, czy PFI), muszą ocenić jej wartość dodaną (VfM). Innymi słowy, przygotowanie projektu „pod” PFI wymaga już tylko przeprowadzenia analiz różnych scenariuszy, a więc oszacowania komparatorów. W Polsce, gdzie tak szczegółowe oceny wartości dodanej nie są najczęściej potrzebne (poza inwestycjami finansowanymi z środków pomocowych), koszty i skomplikowanie przygotowania projektu poprzez PPP będą więc znacznie wyższe niż w przypadku metody tradycyjnej.

Koszt związany z przygotowaniem PFI jest również zależny od czasu przeprowadzenia przetargu. Należy pamiętać, że przetarg taki związany jest z tworzeniem ostatecznego schematu partnerstwa, czyli negocjacjami, tak więc z założenia musi być znacznie dłuższy niż w przetargach tradycyjnych (na wybudowanie obiektu), w których po prostu wybiera się najtańszego dostawcę. W pierwszych schematach PFI w Wielkiej Brytanii czas od ogłoszenia przetargu do „zamknięcia finansowego” projektu kształtował się od 13 do 60 miesięcy (por. tab. 1).

Tab. 1. Czas przeprowadzenia zamówienia do projektów PFI (dane dla lat 90.)

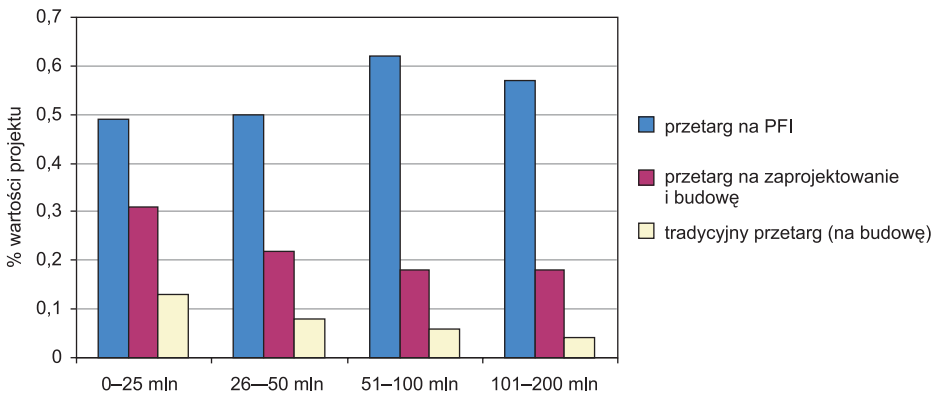
| Dziedzina, w której były realizowane projekty | Liczba miesięcy od ogłoszenia przetargu w OJEC* do zamknięcia finansowego projektu | | |
|---|--|---------|----------|
| | średnia | minimum | maksimum |
| Opieka zdrowotna | 40 | 22 | 60 |
| Szkoły | 23 | 15 | 25 |
| Obrona narodowa | 23 | 18 | 32 |
| Więziennictwo | 21,4 | 14 | 25 |
| Drogi | 18 | 15 | 20 |
| Transport (tramwaje i kolej) | 22,3 | 13 | 30 |

* OJEC – Official Journal of the European Union.

Źródło: *PFI-meeting...* 2003.

Okazuje się również, że poza skrajnymi przypadkami czasu tego nie udaje się skrócić i również dziś przeprowadzenie przetargu do formuły PFI zajmuje przeciętnie ok. 2 lat (CEPA 2005, s. 18). Jak zostało wspomniane, czas ten związany jest z negocjowaniem warunków oraz szukaniem źródeł finansowego zamknięcia projektu, a jeśli chce się osiągnąć tu najwyższą możliwą wartość dodaną dla sektora publicznego, pośpiech jest wręcz niewskazany.

Koszty i czas są uciążliwe również dla podmiotów prywatnych. Zgodnie z szacunkami przeprowadzonymi przez Adam Smith Institute w 1996 roku koszty ponoszone przez konsorcja prywatne związane ze schematami PFI były nawet kilkukrotnie wyższe niż w przypadku tradycyjnego przetargu na budowę (por. ryc. 6).



Ryc. 6. Koszt ponoszony przez prywatne konsorcja na przetargi w zależności od schematu realizacji inwestycji (PFI i tradycyjne)

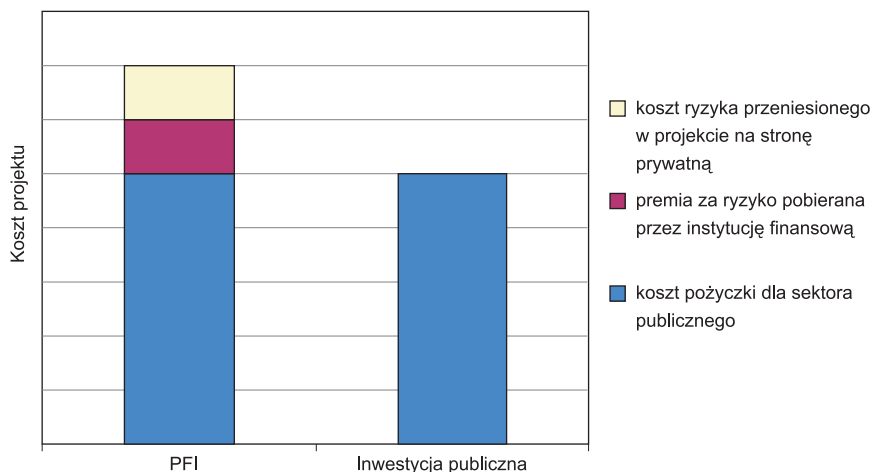
Źródło: Butler, Steward 1996, s. 20.

Przedstawione powyżej koszty przygotowania PFI niewątpliwie mogą świadczyć na niekorzyść tej metody realizacji inwestycji publicznych. Jednak jak pokazują doświadczenia brytyjskie, to właśnie ta faza ma podstawowe znaczenie dla powodzenia całego projektu (a więc osiągnięcia VfM), stąd należy wprawdzie szukać sposobów zmniejszenia tych kosztów, jednak nie powinno się ich unikać.

Kolejne źródła zwiększenia kosztów związanych z PFI (w porównaniu z metodą tradycyjną) związane są z wydatkami na samą realizację projektu. Chodzi tu przede wszystkim o wspomniane już wcześniej koszty zadłużenia, które dla podmiotów prywatnych i schematów PFI są wyższe, niż gdy pożyczkę zaciąga podmiot publiczny. Poniższy schematyczny rysunek pokazuje, z czego ta różnica wynika.

Na pierwszy rzut oka prezentowan zestawienie będzie argumentem przeciwko PFI, które, jak zostało wspomniane, jest rzeczywiście używany przez przeciwników tego schematu. Jednak praktycy PFI podkreślają, że w rzeczywistości koszty w projekcie realizowanym metodą tradycyjną są wyższe. Wynika to

z faktu, że zaznaczony na rysunku koszt ryzyka przejętego przez podmiot prywatny w rzeczywistości występuje i powinien być wzięty pod uwagę również w projektach publicznych. Co więcej, zapewne jego wartość będzie wyższa, ponieważ będzie to ryzyko z punktu widzenia podmiotów publicznych niesterowalne.



Ryc. 7. Porównanie kosztów dłużnego finansowania PFI i inwestycji publicznej

Źródło: *PFI-meeting...* 2003.

To niedoszacowanie kosztów inwestycji realizowanych metodą tradycyjną, opisane już wcześniej, ma swoje odbicie również w drugim składniku kosztów zaznaczonych na powyższym wykresie – premii za ryzyko pobieranej przez instytucję finansową. W przypadku inwestycji publicznych często analiza projektu jest robiona przez instytucje finansowe z mniejszą starannością, gdyż podstawowym zabezpieczeniem kredytu są publiczne (a więc w gospodarce najpewniejsze) środki. Tymczasem banki, decydując się na kredytowanie projektów PFI, znacznie dokładniej oceniają możliwości finansowe takiej inwestycji. Uważa się nawet, że spełniają tu rolę „gwaranta” powodzenia przedsięwzięcia, gdyż wymuszają na stronach partnerstwa działania najlepsze z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego (por. np. IPPR 2001, s. 85). Dodatkowo, porównując PFI i metodę tradycyjną, należy pamiętać, że inwestycja powinna być analizowana z uwzględnieniem całego okresu jej życia. Wraca tu zatem problem podziału ryzyka i długości trwania PFI.

Jak widać z powyższych rozważań, PFI jest przedsięwzięciem skomplikowanym, a zatem i kosztownym. Jednak większość tych kosztów ma szansę być zrekompensowana dzięki dobremu przygotowaniu projektu. Jest jednocześnie oczywiste, że większe i bardziej złożone projekty umożliwiają lepsze wykorzystanie zalet PFI, związanych z właściwym podziałem ryzyka i wykorzystaniem wiedzy oraz umiejętności podmiotów prywatnych, co jest opisane w punkcie

piątym listy cech inwestycji wymaganych do PFI. Konieczna jest tu również konkurencja wśród podmiotów prywatnych, tak więc do przetargu o projekt PFI powinno stawać minimum kilka firm (w jednym z przetargów na schemat PFI w więziennictwie wstępnie zgłosiło się 60 podmiotów, z czego 5 zostało wybranych do dalszych negocjacji; Allen 2003, s. 25).

Kolejny punkt z listy cech projektów PFI dotyczy mierzalności efektów przedsięwzięcia. Jest to kolejna różnica między analizami PFI i inwestycji realizowanych metodą tradycyjną. W tym drugim przypadku podmioty publiczne określają w przetargu np. rodzaje materiałów użytych do budowy obiektu infrastrukturalnego. W PFI muszą natomiast powiedzieć, jakie powinien mieć cechy wybudowany obiekt, zdają się na fachowców prywatnych, ufając że znajdą oni najlepsze sposoby spełnienia tych założeń. Jak już wspomniano, jest to w praktyce jeden z trudniejszych elementów przygotowania PFI z punktu widzenia publicznych podmiotów. Jednocześnie ważne jest, aby te oczekiwania mogły być stabilne przez cały czas trwania projektu, o czym mówi ostatni punkt z przedstawionej listy. Dlatego też problematyczne mogą się tu okazać np. projekty IT, gdzie technologia zmienia się wyjątkowo szybko (*PFI-meeting...* 2003).

5. Partnerstwo publiczno-prywatne, wzory brytyjskie – czego możemy się z nich nauczyć

Kiedy na początku lat 90. w Wielkiej Brytanii rozpoczęto promowanie PFI, sytuacja i problemy sektora publicznego były po części podobne do dzisiejszych w Polsce. Istniały ogromne potrzeby inwestycyjne, wynikające z jednej strony z zaniedbań poprzednich dziesięcioleci, a z drugiej z norm narzuconych przez UE. Jednak próby zaspokojenia tych potrzeb napotykały znaczną barierę w postaci problemów finansów publicznych, a szczególnie wysokości długu i deficytu budżetowego. Dlatego też schemat PFI, podobnie jak dziś PPP w Polsce, postrzegany był jako sposób na przezwyciężenie tych problemów. Jednocześnie mentalne bariery, jakie w stosunku do PFI i PPP pojawiają się w obydwu krajach, są również podobne.

Jak się wydaje, dziś PFI jest w Wielkiej Brytanii metodą „oswojoną”, a większość przeszkód wynikających z obaw, a także nadmiernego optymizmu pokonano. Przede wszystkim stworzono bardzo silne wsparcie instytucjonalne dla tej idei. Jest oczywiste, że przeniesienie do Polski brytyjskich wzorców instytucjonalnych nie jest możliwe. Wprowadzenie tak znacznej publicznej kontroli nad podmiotami, które bezpośrednio do PFI przystępują, stałoby niemal w sprzeczności z ideą decentralizacji. Niemniej wiele z działań, które podjęto na wyspach, może być wykorzystane również u nas. Spośród nich warto wymienić przede wszystkim budowanie bazy wiedzy o PPP.

Baza taka musi być dosyć szczegółowa. Przy czym wiadomości ogólne powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych PPP, by stworzyć podstawę dla promowania dobrych przykładów, ale również wskazywania złych. Bardziej szczegółowe informacje o schematach PPP, dostępne tylko dla wąskiej

grupy specjalistów, mogłyby stać się podstawą wspomagającą np. tworzenie umów partnerskich, wycenianie i dzielenie ryzyka itd. Jednocześnie konieczne wydaje się stałe monitorowanie opinii uczestników rynku PPP i mieszkańców.

Droga dla tego działania jest otwarta poprzez zapisy Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, gdzie w art. 28 wskazuje się, że minister właściwy do spraw gospodarki będzie odpowiedzialny za analizy i ocenę funkcjonujących partnerstw oraz opracowywanie i upowszechnianie przykładowych wzorów umów. Ustawa nie definiuje, jak te funkcje mają być spełniane, i tu stajemy przed problemem, który w Wielkiej Brytanii nie zaistniał. Chodzi o stałą wolę polityczną realizacji działań w formule PPP.

Kolejnym ważnym elementem właściwych działań wspierających PPP, a którego nie obejmuje zapis artykułu 28 ustawy, jest zobiektywizowane spojrzenie na proces PPP. Jak pokazały przykłady brytyjskie, w pierwszych latach wola polityczna nadmiernie wspierająca PFI była raczej przeszkodą dla właściwej realizacji tego schematu. Dzisiaj, jak się wydaje, Brytyjczycy częściej sięgają do obiektywnych opinii i analiz naukowych. Przykładem zastosowania takiego obiektywnego spojrzenia była opisywana zmiana stóp dyskontowych obowiązujących w procesach PFI. Mimo że niższa stopa dyskontowa „promuje” tradycyjną realizację inwestycji publicznych, przyjęto ją, gdyż została wyliczona na podstawie rzetelnych badań.

Na zakończenie tych rozważań warto raz jeszcze raz powtórzyć, że schemat PPP jest działaniem mającym wiele potencjalnych zalet. Jednocześnie wydobycie tych pozytywnych cech jest trudne, skomplikowane i czasochłonne, a przez to kosztowne. Dlatego też nie do wszystkich inwestycji się PPP nadaje. W Wielkiej Brytanii pomimo opisanego wsparcia instytucjonalnego na początku XXI wieku PFI stanowiło jedynie około 10% inwestycyjnych wydatków publicznych (*PFI-meeting...* 2003, s. 16). Można dyskutować, czy to dużo, czy mało, jednak najważniejsze jest, aby zarówno ta, jak i tradycyjnie realizowana część inwestycji przynosiła rzeczywisty pożytek dla społeczeństwa.

Literatura

- Allen G., 2001, „Private Finance Initiative”, *House of Commons Research Paper*, 01/117, 18 grudnia.
- Allen G., 2003, „Private Finance Initiative”, *House of Commons Research Paper*, 03/79, 21 października.
- Bates M., 1999, „Second Review of the Private Finance Initiative”, London: HM Treasury.
- Building better partnerships. The final report of the Commission on PPP 2001*, London: IPPR.
- Butler E, Steward M.P.A., 1996, *Seize the initiative*, London: Adam Smith Institute.
- CEPA, 2005, „Public Private Partnership in Scotland. Evaluation of performance”, Cabridge: Cabridge Economic Policy Associated Ltd, maj.

- Denny Ch., 2002, „Privately financed revolution”, *The Guardian* z 3 października.
- FPU, 2005, „VfM Guidance, practical application note”, Edynburg.
- Falconer P.K., McLaughlin K., 2000, „Public-private partnerships and the «New Labour» government in Britain” (w:) S.P. Osborne (red.), *Public-private partnership. Theory and practice in international perspective*, Routledge.
- Gallimore P., Woodward D., Williams W., 1996, „Property – risk sharing in PFI schemes”, *The Cutting Edge*.
- Green Book, 2003, <http://greenbook.treasury.gov.uk/>.
- Huxham C, Vangen S, 2000, „What makes partnership work?” (w:) S.P. Osborne (red.), *Public-private partnership. Theory and practice in international perspective*, Routledge.
- Materiały pomocnicze dot. PFI, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm, HM Treasury.
- PESA, 2005, „Public Expenditure Statistical Analyses”.
- PFI-meeting the investment challenge* 2003, London: HM Treasury.
- Public private partnership 2000–2001*, London: HM Treasury.
- Public private partnership the governments approach* 2000, London: HM Treasury.
- Sawkins J., Dickie V., 2005, „Affordability of Household Water and Sewerage Services in Great Britain”, *Fiscal Studies*, t. 26, nr 2, czerwiec.
- UNISON, 2002, „PFI: Failing our future – A UNISON audit of the Private Finance Initiative”, październik.
- UNISON, związek zawodowy pracowników sektora publicznego, strona poświęcona PFI, <http://www.unison.org.uk/pfi/index.asp>.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – BRITISH EXAMPLES. WHAT COULD WE LEARN FROM THEM

The article provides the analysis of bottlenecks related to public private partnerships (PPP), and the methods of avoiding them. The study is based on the history of Private Finance Initiative (PFI) in Great Britain, and the changes introduced to this programme in the last years. It is shown, that there are similarities between PPP in today's Poland and PFI in the UK at the beginning of 90's. British experience can be helpful in creating better environment for PPP, to avoid (or at least minimize) the potential threats.