

partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej

Marian Moszoro



Oficyna

a Wolters Kluwer business

partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej

<i>W. Więclaw</i>	KONSOLIDACJA SPRAWOZDAŃ FINANSOWYCH I ROZLICZANIE POŁĄCZEŃ W ŚWIECIE MSSF/MSR
<i>S. Koc, T. Waślicki</i>	ZAKŁADOWY PLAN KONT DLA SPÓŁEK PRAWA HANDLOWEGO
<i>G.K. Świderska (red.)</i>	WZORCOWY PLAN KONT z komentarzem do ustawy o rachunkowości i Międzynarodowych Standardów Rachunkowości
<i>M. Osikowicz</i>	RACHUNKOWOŚĆ MAŁYCH FIRM WEDŁUG WYMOGÓW FUNDUSZY UNIJNYCH
<i>B. Niedbała</i>	CONTROLLING W PRZEDSIĘBIORSTWIE ZARZĄDZANYM PRZEZ PROJEKTY
<i>B. Nita</i>	RACHUNKOWOŚĆ W ZARZĄDZANIU STRATEGICZNYM PRZEDSIĘBIORSTWEM
<i>E. Nowak i B. Nita (red.)</i>	BUDŻETOWANIE W PRZEDSIĘBIORSTWIE Organizacja, procedury, zastosowanie
<i>E. Nowak (red.)</i>	STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE KOSZTAMI
<i>D. Wędzki</i>	ANALIZA WSKAŹNIKOWA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO
<i>D. Wędzki</i>	STRATEGIE PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTWA Przepływy pieniężne a wartość dla właścicieli
<i>A. M. Kliber</i>	STOPY PROCENTOWE I KURSY WALUTOWE Zależności i powiązania w gospodarkach środkowoeuropejskich
<i>L. Borowiec</i>	CONTROLLING W REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH GMINY
<i>E.R. Yescombe</i>	PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE Zasady zarządzania i finansowania
<i>E.R. Yescombe</i>	PROJECT FINANCE Wybrane elementy finansowania strukturalnego

Pełna oferta wydawnicza jest dostępna na stronie www.profinfo.pl

partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej

Marian Moszoro

Warszawa 2010



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Recenzenci

Prof. dr hab. Stefan Forlicz

Prof. dr hab. Jacek Prokop

Projekt graficzny okładki i zdjęcie

Barbara Widlak

Wydawca

Magdalena Przek

Redaktor

Renata Włodek

Redakcja, korekta i łamanie



WYDAWNICTWO

JAK

www.wydawnictwojak.pl

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2010

All rights reserved.

ISBN 978-83-7526-715-0

II wydanie

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. 12 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa: www.profinfo.pl

*Niniejsze wydanie ukazuje się podczas
mojego pobytu jako Visiting Scholar w Haas School of Business,
University of California, Berkeley, na zaproszenie
Profesora Olivera Williamsona.
Miałem szczęście być w Berkeley podczas uhonorowania
go Nagrodą Nobla z dziedziny ekonomii w 2009 roku.*

*Książkę tę dedykuję
Profesorowi Oliverowi Williamsonowi.
Przywrócił on nauce ekonomii prawdziwego człowieka,
z jego wyjątkowością i ułomnościami.
Jego prace stanowiły inspirację przynajmniej dla połowy tej pracy.*

Spis treści

O autorze	11
Przedmowa	13
Oznaczenia podstawowe	15
Wstęp	19
Rozdział 1. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego jako innowacyjnego podejścia do organizacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej	29
1.1. Wprowadzenie do problematyki rozdziału i przegląd literatury	29
1.2. Zarys historyczny partnerstwa publiczno-prywatnego w usługach użyteczności publicznej	33
1.3. Współczesne miejsce i znaczenie sektora prywatnego w inwestycjach użyteczności publicznej w Polsce i na świecie	45
1.4. Korzyści i ryzyko wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego	62
1.5. Podsumowanie.	84
Rozdział 2. Porównawcza analiza efektywności operacyjnej w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej.	86
2.1. Teza główna i zdefiniowanie podstawowych pojęć	86
2.2. Analiza porównawcza klasycznych form organizacji monopoli naturalnych.	95
2.3. Modelowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy organizacji monopolu naturalnego	109
2.4. Podsumowanie.	122
Rozdział 3. Efektywność inwestycyjna w przedsięwzięciach publiczno-prywatnych w sferze użyteczności publicznej	126
3.1. Wprowadzenie i tezy główne rozdziału	126
3.2. Poziom jakości i popyt na jakość w sferze użyteczności publicznej	127

3.3. Inwestycje w infrastrukturę użyteczności publicznej	143
3.4. Ujęcie analizy monopolu naturalnego w sektorze użyteczności publicznej jako gry strategicznej.	160
3.5. Projektowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako uwewnętrznionej gry powtarzalnej	165
3.6. Kontrakty jako narzędzie określające efektywne partnerstwo publiczno-prywatne	184
3.7. Podsumowanie.	188
Rozdział 4. Rezultaty poznawcze i wnioski własne oraz postulaty dla badaczy	190
4.1. Wprowadzenie	190
4.2. Wnioski z rozważań teoretycznych nad konstrukcją publiczno-prywatnych układów partnerskich w monopolach naturalnych	191
4.3. Wpływ wielkości i zamożności jednostki samorządu terytorialnego na możliwość tworzenia układów publiczno-prywatnych w sferze użyteczności publicznej . . .	194
4.4. Problem reprezentatywnego konsumenta i paradoksu głosowania nad poziomem jakości i cen	199
4.5. Taryfikator dla usług użyteczności publicznej świadczonych przez monopole naturalne	203
4.6. Zalecane postępowanie przy tworzeniu efektywnego partnerstwa publiczno-prywatnego.	210
4.7. Rezultaty poznawcze i kierunki przyszłych badań związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym	214
Załącznik A. Ramy prawne partnerstwa publiczno-prywatnego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	219
Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym	221
Współpraca na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego . .	227
Procedura wyboru partnera prywatnego.	233
Regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej.	237
Załącznik B. Dochody, wydatki, poziom zadłużenia oraz ustawowy potencjał zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego .	239
Gminy	240
Miasta na prawach powiatu	244
Powiaty.	250
Województwa samorządowe	254

Załącznik C. Sprawozdania finansowe Poznańskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	257
Bilans	257
Rachunek zysków i strat	261
Sprawozdanie z przepływów pieniężnych	263
Załącznik D. Empiryczna analiza popytu na dobra pierwszej potrzeby . .	265
Spis ilustracji	273
Spis tabel	277
Bibliografia	279
Indeks	295
<i>Contents</i>	299

O autorze

Marian Moszoro jest wykładowcą IESE Business School w Barcelonie oraz visiting scholar w Haas School of Business na University of California w Berkeley. Wykładał również w Warsaw Executive MBA przy SGH oraz w Wyższej Szkole Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu. W 2004 r. uzyskał tytuł doktora nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Jego praca doktorska o partnerstwie publiczno-prywatnym została wysoko oceniona i wydana jako książka.

Jest autorem licznych publikacji dotyczących finansów publicznych i korporacyjnych, studiów przypadku o polskich firmach oraz książek. W latach 2005–2006 został mianowany podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów. Obecnie prowadzi prace badawcze z zakresu project & corporate finance, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz alokacji ryzyka w inwestycjach infrastrukturalnych.

Przedmowa

Wydanie tej książki przez renomowane międzynarodowe wydawnictwo cieszy autora szczególnie, ponieważ utwierdza go w służności podjętego wysiłku.

Ranga partnerstwa publiczno-prywatnego rosła w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (2007–2013), a światowy kryzys finansowy wzmocnił kierunek współpracy państwa z sektorem prywatnym. W obecnym wydaniu zaktualizowano załącznik prawny według aktualnego stanu prawnego. Mam nadzieję, że książka ta posłuży do spopularyzowania tej nowatorskiej formy inwestycji i zarządzania w sferze usług publicznych.

Ateńczycy mieli zwyczaj stawiać w Panteonie ołtarz nieznanemu bogu na wypadek pominięcia któregoś ważnego bóstwa, ażeby uchronić się przed jego gniewem. Chciałbym podziękować w szczególności Rodzicom i rodzinie, Waldemarowi Sielskiemu, Jerzemu Millerowi, Zdzisławie Wasążnik, Agacie Kozłowskiej, profesorom Aleksandrowi Sulejewiczowi, Javierowi Santomie, Javierowi Quintanilli, Janowi Wernerowi, Jackowi Prokopowi i Stefanowi Forliczowi, Tomaszowi Sadzikowi oraz tym wszystkim, od wykładowców akademickich po kolegów ze studiów i przyjaciół, którzy pomogli mi w pracy nad książką i których nie sposób tu wymienić, ale o których zachowuję serdeczną pamięć.

Marian Moszoro
Berkeley, grudzień 2009

Oznaczenia podstawowe

Litery wielkie

A	– kara nałożona przez regulatora na przedsiębiorstwo monopolistyczne
AS	– suma aktywów
CS	– renta konsumenta
E	– kapitał własny
EVA°	– ekonomiczna wartość dodana
F	– koszt stały
G	– koszt regulacji
I	– inwestycje
J	– dodatkowy koszt inwestycji, gdy ta jest prowadzona przez podmiot publiczny
K	– dodatkowy koszt prowadzenia usług publicznych przez podmiot publiczny
L	– indeks Lerner
MC	– koszt krańcowy
MR	– utarg krańcowy
$NOPAT$	– zysk operacyjny po opodatkowaniu
NPV	– wartość bieżąca netto
PS	– renta producenta
P	– krzywa popytu uwzględniająca opłatę stałą
PV	– wartość bieżąca
S	– krzywa podaży uwzględniająca opłatę stałą
TC	– koszt całkowity
V_{call}	– wartość opcji kupna
V_{put}	– wartość opcji sprzedaży
W	– dobrobyt

Litery małe

a, b	– parametry zmiany położenia i nachylenia krzywej popytu na skutek zmiany jakości
c	– koszt zmienny
e	– minimum udziału podmiotu prywatnego wymaganego przez niego w przedsiębiorstwie publiczno-prywatnym, by podmiot prywatny transferował <i>know-how</i>
f	– koszt stały na konsumenta
g	– jednostkowy koszt regulacji
h	– minimum udziału podmiotu publicznego w przedsiębiorstwie publiczno-prywatnym potrzebne do tego, by sprawować prawa właścicielskie
jst	– jednostka samorządu terytorialnego
k	– dodatkowy koszt jednostkowy dostarczania usług publicznych przez podmiot publiczny
m	– parametr zmiany krzywej kosztu krańcowego na skutek zmiany poziomu jakości
p	– cena
q	– jakość
q^s	– stała jakość
r	– koszt kapitału
t	– czas
u	– użyteczność
v	– użyteczność pośrednia
w	– dochód do dyspozycji na zakup dóbr i usług
x	– ilość dobra wyprodukowanego/konsumowanego

Litery greckie

α (alfa)	– waga zysku π w rencie społecznej; przyjmuje wartości 0–1; $\alpha = 1$ oznacza, że renta konsumenta i renta producenta mają dla decydenta publicznego tę samą wagę
β (beta)	– cecha jakościowa określająca zaistnienie <i>know-how</i> w przedsiębiorstwie (stosowane technologie, zdolności administracyjne, procesy zarządzania)
ε (epsilon)	– bardzo mała wartość dodatnia
ε_{xp}	– elastyczność cenowa popytu
θ (theta)	– udział kapitałowy podmiotu prywatnego w przedsiębiorstwie publiczno-prywatnym
π (pi)	– zysk ekonomiczny
σ (sigma)	– prawdopodobieństwo, że przedsiębiorstwo publiczno-prywatne osiągnie zysk G w następnym okresie

- τ (tau) – realna stopa podatkowa
- ϕ (phi) – prawdopodobieństwo, z jakim inwestor ocenia, że w przyszłości zysk ekonomiczny będzie nieujemny, gdy w bieżącym okresie była strata

Indeksy górne

- H – wysoki poziom jakości
- L – niski poziom jakości
- S – stały poziom jakości/produkcji
- $*$ – optimum

Subskrypty

- in* – inwestycje, własność
- jv* – przedsiębiorstwo publiczno-prywatne (*joint venture*)
- m* – monopol prywatny
- op* – działalność operacyjna, zarządzanie operacyjne
- re* – regulowane
- pr* – prywatne
- pu* – publiczne

Wstęp

Uzasadnienie badania

Usługi użyteczności publicznej stanowią nieodłączną część życia codziennego i gospodarczego. Większość z nich była i – jak dotąd – jest najczęściej organizowana w warunkach monopolu naturalnego. W tej pracy zbadałem efektywność organizacji owych usług w strukturze rynku monopolu naturalnego w sferze użyteczności publicznej jako partnerstwo publiczno-prywatne. Wyodrębniłem, a następnie zanalizowałem efektywność partnerstwa publiczno-prywatnego dla fazy inwestycyjnej i fazy operacyjnej z uwzględnieniem polskich warunków prawnych i ekonomicznych.

Badanie efektywności układów partnerskich publiczno-prywatnych uzasadniają dwa podstawowe powody. Pierwszy powód jest pragmatyczny – realna potrzeba finansowania infrastruktury publicznej z kapitału pozapublicznego, powód drugi zaś wynika z potrzeby wypełnienia luki w teorii ekonomii, zwłaszcza ekonomii instytucjonalnej i finansów w zakresie inwestycji publicznych.

Aby decyzje gospodarcze – w tym również te dotyczące inwestycji w zakresie użyteczności publicznej – były właściwe, powinny spełniać kryteria:

- skuteczności (ang. *effectiveness*), czyli skutkować, osiągnąć zamierzony rezultat;
- efektywności (ang. *efficiency*), czyli przyczyniać się do największego efektu bez marnotrawienia zasobów¹;

¹ Według P. Samuelsona i W. Nordhaus (1985), efektywność to jedno z najtrudniejszych – jeśli nie najtrudniejsze – pojęcie do zdefiniowania w ekonomii. Określają oni efektywność jako brak marnotrawstwa. Inni ekonomiści uściślają tę definicję, dodając wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów i osiąganie maksymalnego rezultatu możliwego przy danym poziomie technologii (Baumol, Blinder 1988), a także czynienie najlepszego użytku z ograniczonych zasobów według preferencji ludzi (Barr 1998). A. Breton (1998, s. 17–24) wyróżnił cztery koncepcje efektywności w literaturze ekonomicznej: efektywność według ekonomii dobrobytu (*welfare-economics efficiency*), efektywność kosztów transakcyjnych (*transaction cost efficiency*), efektywność konstytucyjną

- spójności (ang. *consistence*), czyli być zgodne z otoczeniem prawnym i kulturowym.

W wypadku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce kryterium skuteczności wysuwa się na pierwszy plan. Przy obecnym poziomie deficytu budżetowego (30 mld PLN w 2007 r. tylko w budżecie państwa) i długu publicznego (znajdującego się blisko konstytucyjnej granicy 60% w relacji do PKB) trudno oczekiwać pomocy z budżetu państwa na realizację inwestycji publicznych. Budżety większości jednostek samorządu terytorialnego wykazują analogiczną sytuację niemożności udźwignięcia dużych inwestycji bez wsparcia zewnętrznego. Środki z funduszy unijnych są zawsze dopełnieniem wkładu własnego. W tej sytuacji konieczne jest opracowanie modeli uczestnictwa podmiotów prywatnych w finansowaniu i zarządzaniu inwestycjami publicznymi, aby te mogły w ogóle dojść do skutku.

Jeżeli chodzi o kryterium spójności, to obecnie polskie prawo pozwala na zawieranie kontraktów na świadczenie usług publicznych przez podmioty prywatne. Poza tym społeczności lokalne mają coraz więcej zaufania do usług publicznych świadczonych przez podmiot prywatny, jeśli jakość dóbr i ceny są zagwarantowane na określonym poziomie.

W niniejszej pracy skupiłem się na aspektach ekonomicznych – efektywnościowych – zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, nie pominąłem jednak kryteriów skuteczności i spójności.

Tezy i hipotezy pomocnicze

Z jednej strony, doświadczenie i zwykła obserwacja ukazują brak bodźców do poprawy efektywności zarządzania monopolami publicznymi przez podmioty publiczne, z drugiej zaś, teoria mikroekonomii potwierdza nieefektywność prywatnego dostarczania dóbr publicznych bez regulacji (Mas-Colell i in. 1995, s. 361–363; Nicholson 1991; Stiglitz 1992; Varian 1992, s. 420–423). Regulacja prywatnych monopolów naturalnych jest jednak kosztowna ze względu na asymetrię informacji, nosi zatem znamiona braku efektywności. W pracy tej zamierzam udowodnić, że przy spełnieniu pewnych warunków:

- dostarczanie dóbr publicznych przez partnerstwa publiczno-prywatne jest bardziej efektywne niż przez monopol publiczny albo regulowany monopol prywatny;

lub prawodawczą (*constitutional efficiency*, według J.M. Buchanana i G. Tullocka (1962), oraz efektywność wicksellowską (*Wicksellian efficiency*, nawiązująca do rachunku kosztów i korzyści). W niniejszej pracy przyjąłem koncepcję efektywności według teorii ekonomii dobrobytu.

- inwestycje infrastrukturalne finansowane i realizowane przez podmiot publiczno-prywatny są mniej kosztowne niż inwestycje prowadzone przez sam podmiot publiczny albo sam podmiot prywatny;
- można tak opracować umowę wiążącą stronę publiczną i prywatną, aby nie był potrzebny zewnętrzny organ regulujący oraz by żadnej ze stron nie opłacało się działać oportunistycznie (niezgodnie z kontraktem).

Hipotezy pomocnicze, na których się skoncentrowałem, aby udowodnić powyższe tezy, opierają się na założeniu istnienia kontinuum pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zarówno w fazie inwestycyjnej, jak i operacyjnej, w dostarczaniu dóbr i usług użyteczności publicznej. Istnienie kontinuum jest możliwe tylko wtedy, gdy prawodawstwo pozwala podmiotom publicznym na zakładanie spółek lub wstępowanie do nich i dostarczanie przez nie usług publicznych będących w gestii podmiotu publicznego.

Hipoteza pomocnicza 1. Jeżeli podmioty prywatne są bardziej efektywne w działalności operacyjnej niż podmioty publiczne oraz jeżeli możliwa jest internalizacja kosztów regulacji przez przedsiębiorstwo publiczno-prywatne, to przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, przybierające formę partnerstwa publiczno-prywatnego, może być bardziej efektywne (w sensie Pareta) niż nie-regulowany monopol prywatny, monopol publiczny lub regulowany monopol prywatny.

Hipoteza pomocnicza 2. Wymagany poziom inwestowania w przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jest ściśle zależny od poziomu jakości, jaki chce się dostarczyć.

Hipoteza pomocnicza 3. Jeżeli koszt kapitału jest niższy dla podmiotów publicznych oraz koszt budowy infrastruktury jest niższy wówczas, gdy tę inwestycję prowadzi inwestor prywatny, to możliwe jest, że całkowity koszt budowy będzie najniższy przy mieszanym finansowaniu.

Hipoteza pomocnicza 4. Partnerstwo publiczno-prywatne przekształca grę niekooperacyjną między podmiotem publicznym i regulatorem z jednej strony a inwestorem prywatnym z drugiej w grę quasi-kooperacyjną.

Hipoteza pomocnicza 5. Odpowiednio opracowane opcje kupna (dla podmiotu publicznego) i opcje sprzedaży (dla inwestora prywatnego) są rozwiązaniem kontraktowym zabezpieczającym każdą ze stron przed ryzykiem oportunistycznym.

Hipoteza pomocnicza 6. Systemem opłat najskuteczniej stwarzającym bodźce do efektywnego alokowania zasobów w monopolach naturalnych jest system przynajmniej dwuczłonowy, w którym jedna część jest stała i odpowiadająca kosztom stałym, druga zaś zmienna i odpowiadająca kosztowi krańcowemu.

Hipoteza pomocnicza 7. Tylko stosunkowo nieliczne jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie – czyli bez zrzeszania się z innymi jednostkami samorządowymi – być równorzędnym partnerem dla podmiotów prywatnych ze względu na brak środków finansowych.

Rozwinięcie powyższych propozycji opiera się na kilku założeniach przyjętych przeze mnie *a priori*:

- ustawodawstwo dopuszcza dostarczenie usług użyteczności publicznej przez podmioty niepubliczne oraz umożliwia utworzenie spółek partnerskich pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym;
- państwo² jako udziałowiec w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej reprezentuje konsumentów³; ponieważ praktycznie niemożliwe jest negocjowanie przez przedsiębiorstwo użyteczności publicznej kontraktów na dostawę dóbr użyteczności publicznej z każdym konsumentem z osobna, podmiot publiczny w imieniu i z mandatu konsumentów (mieszkańców) musi reprezentować ich interes i pełnić funkcję regulacyjną;
- nie jest konieczna pełnia praw własności nad spółką (100% udziałów), aby mieć dostęp do idiosynkratycznych aktywów partnera, takich jak *know-how*, uproszczone ścieżki administracyjne i wgląd w funkcję kosztów: przy częściowej własności inwestor prywatny jest skłonny przekazać *know-how*, podmiot publiczny uprościć procedury kontrolne itp.;
- z związku z tym, że mamy do czynienia z rynkiem monopolistycznym, regulator ustala minimalny poziom jakości oraz negocjuje cenę maksymalną, które będą zarazem gwarantowały zadowalający zysk dla inwestora prywatnego;
- negocjacje wewnętrzne pomiędzy akcjonariuszami są tańsze niż regulacja zewnętrzna (mniejsze koszty transakcyjne); w umowie spółki należy ustalić takie mechanizmy, aby żadnej ze stron nie opłacało się działać oportunistycznie.

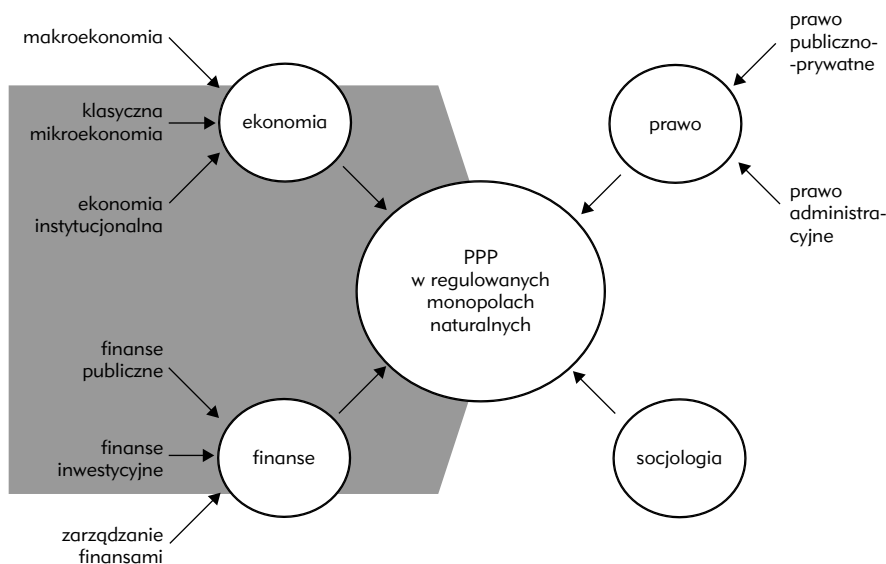
² W sensie ogólnym – jako przedstawiciel władzy demokratycznej z nadania konstytucyjnego na każdym poziomie, a zatem również gmina, powiat, województwo.

³ Nie odnoszę się do dyskusji w obrębie teorii wyboru publicznego (J.M. Buchanan, G. Tullock) i ekonomicznej teorii demokracji (A. Downs).

Metodyka

Badania nad układami i efektywnością partnerstwa publiczno-prywatnego wymagają analizy interdyscyplinarnej. Znajomość finansów publicznych jest nieodzowna do zrozumienia funkcjonowania mechanizmów subwencji i dotacji do podmiotów realizujących zadania publiczne, a wiedza z dziedziny finansów inwestycyjnych powinna umożliwić znajdowanie odpowiedzi na pytania dotyczące struktury kapitału oraz źródeł jego finansowania, maksymalizującej funkcje celu podmiotów zaangażowanych. W pracy stosowałem także elementy klasycznej mikroekonomii i analizy instytucjonalnej, zwłaszcza z zakresu regulacji monopolu naturalnych. Nie zajmowałem się natomiast zagadnieniami prawnymi, psychologicznymi i socjologicznymi (tj. odbiorem społecznym) związanymi z regulowaniem i prywatyzacją monopolu naturalnych.

Ilustracja W.1 przedstawia graficznie obszar badań.



Źródło: opracowanie własne.

Ilustracja W.1. Obszar badań – interdyscyplinarny charakter problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego

Ogólna metodyka badań odpowiada instytucjonalnej analizie porównawczej zaproponowanej przez R.H. Coase'a (1960) i rozwiniętej przez O.E. Williamsona (1985, s. 22). Ze względu na specyfikę tematu oraz z braku wystarczających danych ilościowych na temat przeprowadzonych inwestycji na zasadach partnerskich z udziałem sektora publicznego i prywatnego⁴, praca ma charakter bardziej normatywny niż pozytywny. Badania zostały poparte w szczególnych pozycjach badaniami ilościowymi.

Rozdział 1 jest inwentaryzacją stanu wiedzy (*state-of-the-art*) na temat możliwych układów partnerstwa publiczno-prywatnego. Zawiera krytyczny przegląd literatury tematu. Prezentuję w nim partnerstwo publiczno-prywatne całościowo, poczynając od zarysu historycznego aż do analizy korzyści i zarządzania ryzykiem. Główną częścią tego rozdziału jest przedstawienie potencjalnych układów własnościowo-zarządczych publiczno-prywatnych.

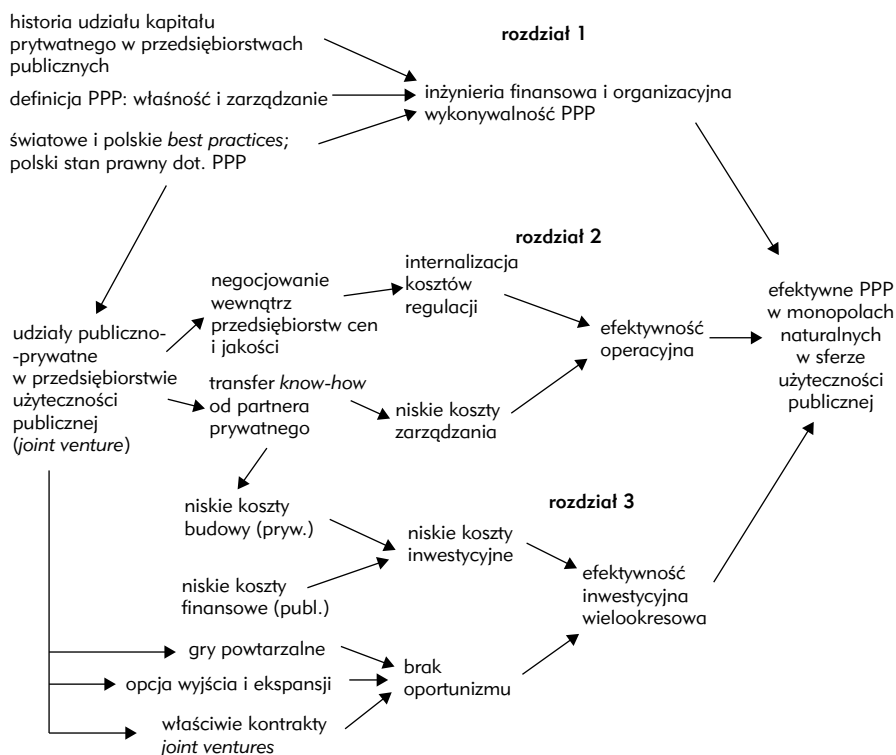
Rozdział 2 jest analizą efektywności operacyjnej partnerstwa publiczno-prywatnego. Zastosowałem analizę porównawczą efektów ekonomicznych dotyczących trzech historycznych form organizacji prowadzenia usług użyteczności publicznej: prywatny nieregulowany monopol naturalny, publiczny monopol naturalny oraz regulowany monopol naturalny. Następnie wprowadziłem modelowe partnerstwo publiczno-prywatne jako spółkę *joint venture* publiczno-prywatną i porównałem jego efektywność ekonomiczną z wyżej wymienionymi formami organizacji. Podstawowym kryterium analizy w tym modelu był dobrobyt społeczny tworzony przez daną formę organizacji rynku monopolistycznego usług użyteczności publicznej. Udowodniłem, że jeżeli w partnerstwie publiczno-prywatnym zachodzą łącznie warunki internalizacji kosztów regulacji i niskie koszty zarządzania, to takie partnerstwo stanowi optymalną formę organizacji dostarczania usług publicznych.

Rozdział 3 obejmuje zagadnienia związane z efektywnością działalności inwestycyjnej w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej. Zająłem się w nim również narzędziami i mechanizmami koniecznymi do międzyokresowej efektywności (analiza dynamiczna w postaci gry strategicznej) oraz porównałem różne formy kontraktowania usług użyteczności publicznej w poszukiwaniu sposobów zapobiegania działaniom oportunistycznym przez którąś ze stron.

Ilustracja W.2 przedstawia sekwencję badań i relacji głównych wątków pracy.

Ośią, wokół której obraca się praca badawcza w rozdziałach 2 i 3, jest spółka z mieszanym kapitałem i mieszanym zarządzaniem publiczno-prywatnym. Do celów analitycznych forma ta zawiera wszystkie inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego jako jej szczegółowe przypadki.

⁴ W zasadzie nie ma jeszcze ani w Polsce, ani na świecie zamkniętej transakcji PPP, tj. przeprowadzonej inwestycji, zarządzanej przez kilka lat i oddanej podmiotowi publicznemu, którą można by przeanalizować z perspektywy kilku lat.



Źródło: opracowanie własne.

Ilustracja W.2. Schemat badań nad efektywnością partnerstwa publiczno-prywatnego

W pierwszych trzech rozdziałach określiłem przesłanki niezbędne do zaistnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze użyteczności publicznej, osiągania korzyści zarządzania wynikających z udziału prywatnego inwestora, niskich kosztów regulacji ze względu na ich uwewnętrznienie, stabilności i braku bodźców do zachowań oportunistycznych któregoś z partnerów – krótko mówiąc, przesłanki służące temu, by układ ten był efektywnym rozwiązaniem dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

W rozdziale 4 rozszerzyłem niektóre założenia modelu, pokazując ich praktyczne konsekwencje ekonomiczne. Przedstawiłem również możliwe kierunki badań nad partnerstwem publiczno-prywatnym z punktu widzenia ekonomicznego i finansowego.

Zestaw czterech załączników uzupełnia wywody wykraczające poza problematykę omawianą *stricto* w poszczególnych rozdziałach: a) ramy prawne

partnerstwa publiczno-prywatnego dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce; b) dochody, wydatki, poziom zadłużenia oraz ustawowy potencjał zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego; c) sprawozdania finansowe przedsiębiorstwa wodociągowego oraz d) empiryczna analiza popytu na dobra pierwszej potrzeby.

Ograniczenia podjętych w pracy badań

Badania nad efektywnością partnerstwa publiczno-prywatnego zawęziłem do kilku aspektów. Po pierwsze, ocenę modelowego partnerstwa publiczno-prywatnego ograniczyłem do monopolu naturalnych w sektorze użyteczności publicznej. Jeżeli jakiś sektor nie jest monopolem naturalnym, to zadaniem państwa jest promowanie konkurencji pomiędzy podmiotami działającymi na tym rynku, nie zaś faworyzowanie jednego z podmiotów prywatnych, np. przez partnerstwo z nim.

Po drugie, większość uwag empirycznych i przykładów odnosi się do samorządów lokalnych (przede wszystkim gmin) w Polsce i zadań będących w ich gestii. Założyłem ponadto na wstępie zrównoważone finanse oraz brak ograniczenia budżetowego podmiotów publicznych (tzn. brak konieczności wejścia w partnerstwo po stronie podmiotu publicznego)⁵.

Po trzecie, skupiłem się jedynie na infrastrukturze gospodarczej, pomijając tzw. infrastrukturę socjalną.

Po czwarte, analizując różnicę kosztu kapitału dla podmiotów publicznych i prywatnych, ograniczyłem się do badań papierów dłużnych emitowanych przez te jednostki. To ograniczenie wynika z braku klarownej metodologii oszacowania kosztu kapitału własnego dla podmiotów publicznych.

Po piąte, koncentruję się na zawężonym modelu z jednym konsumentem reprezentatywnym dla całej zbiorowości oraz pomijam stochastyczny charakter popytu.

Wykorzystanie wyników badań

Niniejsza praca jest skierowana zarówno do społeczności akademickiej i środowiska naukowego, jak i do grona ekspertów oraz decydentów w zakresie infrastruktury publicznej. Badania te są próbą rozwiązania problemu inwestycji

⁵ Wpływ ograniczenia budżetowego na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego opisałem w punkcie 1.2, w punkcie 4.2 natomiast zbadałem wpływ wielkości i zamożności jednostek samorządu terytorialnego na możliwość tworzenia układów publiczno-prywatnych w Polsce.

w infrastrukturę publiczną i zastosowania teorii mikroekonomii z rozległymi konsekwencjami praktycznymi, zwłaszcza w krajach znajdujących się na etapie transformacji rynkowej.

Pojęcia związane z przedsiębiorstwami użyteczności publicznej przedstawione w tej pracy i podejście do nich mogą stanowić treść przedmiotów wykładu takich kursów, jak „Mikroekonomia zaawansowana”, „Industrial Organization” bądź „Analiza kosztów i korzyści”, będących częścią oferty dydaktycznej na wielu uczelniach. Inne tematy mogą wzbogacić takie przedmioty, jak „Zarządzanie infrastrukturą publiczną”, „Finansowanie dużych projektów” lub „Finanse lokalne”.

Liczne konferencje i seminaria organizowane w różnych większych i mniejszych miejscowościach w Polsce na temat partnerstwa publiczno-prywatnego potwierdzają zainteresowanie tą tematyką ze strony władz – centralnych i lokalnych – oraz inwestorów i instytucji finansowych.

Wyrażam nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do pogłębienia dyskusji na temat ekonomicznych podstaw i oczekiwanych wyników partnerstwa publiczno-prywatnego.

Istota partnerstwa publiczno-prywatnego jako innowacyjnego podejścia do organizacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej

1.1. Wprowadzenie do problematyki rozdziału i przegląd literatury

Do połowy XX w. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej były albo publiczne, albo prywatne. Układ publiczno-prywatny, choć możliwy, ograniczał się jedynie do częściowych aspektów działalności w sektorze usług publicznych. Celem pierwszego rozdziału jest przedstawienie istoty partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy nowatorskiego podejścia do współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym oraz możliwości jego wcielenia w życie w sektorze usług publicznych. Współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi nie jest niczym nowym. Nowe jest natomiast wypracowanie układów hybrydowych, w których podmiot publiczny jest nie tylko organem zamawiającym usługę publiczną i nadzorującym jego wykonanie, lecz także pozostaje uwikłany w sam proces inwestycyjny i zarządczy. Uwaga została skupiona na finansowaniu i ekonomice przedsiębiorstw użyteczności publicznej, przede wszystkim komunalnych. Rozdział zawiera szkic historycznego, organizacyjnego i prawnego rozwoju współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w sektorze usług publicznych, ze szczególnym naciskiem na polskie realia. W kontekście podjętej dyskusji ważna jest zawarta w tym rozdziale definicja partnerstwa publiczno-prywatnego wykraczającego poza pojęcie częściowej współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Rozdział kończy krytyczny przegląd i inwentaryzacja możliwych korzyści, kosztów i ryzyka, związanych z tym rozwiązaniem, otwierając dyskusję nad aspektami ekonomicznymi jego realizacji.