

Krystyna Brzozowska

MODELOWANIE UDZIAŁU KAPITAŁU PRYWATNEGO W ROZWOJU INFRASTRUKTURY GOSPODARCZEJ

1. Wstęp

Infrastrukturę tworzą obiekty i sieci umożliwiające przemieszczanie energii, pojazdów, wody, informacji, osób i rzeczy. W jej ramach rozróżnia się infrastrukturę gospodarczą, zwaną inaczej ekonomiczną, techniczną lub techniczno-ekonomiczną oraz infrastrukturę społeczną. Infrastrukturę gospodarczą tworzą takie elementy, jak drogi kołowe, linie kolejowe, linie energetyczne, szlaki wodne, porty morskie, rzeczne i lotnicze, wały przeciwpowodziowe, oczyszczalnie ścieków, składowiska śmieci, sieci wodne, sieci kanalizacyjne. W skład infrastruktury społecznej z kolei wchodzi m.in. żłobki, przedszkola, szkoły, muzea, biblioteki, przychodnie i szpitale, obiekty sportowe, parki, zieleńce itp. Infrastruktura pełni strategiczne funkcje dla całości gospodarki i jest ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Zasadniczo znajduje się ona w gestii władz publicznych (państwowych i samorządowych) ponoszących odpowiedzialność za jej stan, rozwój i utrzymywanie.

Infrastruktura charakteryzuje się wysoką kapitałochłonnością, długim czasem realizacji i eksploatacji, długim okresem zwrotu nakładów, niepodzielnością techniczną. Takie cechy powodują konieczność przeznaczania coraz wyższych funduszy na pokrywanie ciągle rosnących potrzeb eksploatacyjnych i inwestycyjnych. W większości krajów, począwszy od Wielkiej Brytanii, ze względu na zwiększające się zapotrzebowanie na nowe, nowoczesne obiekty infrastrukturalne oraz zwiększające się niedobory fiskalne w inwestycjach infrastrukturalnych zaczął partycypować kapitał prywatny. Jego zaangażowanie przyjmuje różne formy – od zarządzania do pełnego przejęcia własności obiektów. Najbardziej popularne są formy koncesjonowania, takie jak BOT (zbuduj–eksploatuj–przekaż) oraz BOO (zbuduj–przejmij na własność–eksploatuj).

Zaangażowanie kapitału prywatnego nie powoduje przeniesienia na społeczeństwo odpowiedzialności za dostęp do niezbędnej infrastruktury na poziomie zabezpieczającym występujące potrzeby. Niezależnie od stopnia zaangażowania kapitału prywatnego odpowiedzialność społeczna pozostaje w gestii władz publicznych. Z tego powodu dobra infrastrukturalne nie mogą być traktowane jako typowe dobra rynkowe. Dla zilustrowania złożoności zagadnień odpowiedzialności społecznej w zakresie zapewnienia niezbędnych dóbr i usług infrastrukturalnych oraz zagwarantowania interesów kapitału prywatnego w artykule posłużono się metodą scenariuszy, których zadaniem było doprowadzenie do wyboru optymalnego modelu udziału kapitału prywatnego w finansowaniu i eksploatacji dóbr infrastrukturalnych.

2. Założenia modelowania

Aby wybrać optymalny model udziału kapitału prywatnego w finansowaniu i eksploatacji dóbr infrastrukturalnych, należy przyjąć następujące założenia:

- celem działania podmiotów prywatnych jest maksymalizowanie wartości firmy, w skład której wchodzi wysokość osiąganych nadwyżek z działalności, celem funkcjonowania władz publicznych jest maksymalne zaspokajanie potrzeb społecznych,
- podstawą osiągania równowagi między celem działania sektora prywatnego i sektora publicznego jest wprowadzenie pełnej konkurencji opartej na mechanizmie rynkowym,
- podstawą finansowania kapitałochłonnych inwestycji są środki dłużne w postaci kredytów i pożyczek,
- głównym sposobem finansowania jest technika *project finance* zakładająca spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek z wypracowanych w trakcie eksploatacji dochodów,
- główną formą zabezpieczenia wiarytelności kredytodawców są przyszłe nadwyżki oraz regres do sponsorów projektu inwestycyjnego¹

Na podstawie przyjętych założeń opracowano trzy scenariusze udziału kapitału prywatnego w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej:

- liberalny, zakładający swobodny wybór projektu i jego realizację przez sektor prywatny,
- interwencyjny, zakładający swobodny wybór projektu przez podmioty prywatne oraz sprawowanie przez władze publiczne formalnej kontroli o charakterze interwencyjnym nad eksploatacją projektu,

¹ Pojęcie „sponsor” jest często kojarzone z działalnością o charakterze charytatywnym lub marketingowym, polegającą na finansowaniu określonych zadań w zamian za reklamę. W terminologii *project finance* pojęcie to oznacza inicjatora, organizatora, pomysłodawcę projektu.

- konkurencyjny, zakładający ograniczony wybór projektu przez podmioty prywatne, prowadzenie eksploatacji na zasadzie odpłatności za świadczone usługi, podlegającej regulowaniu przez władze publiczne.

Scenariusz liberalny

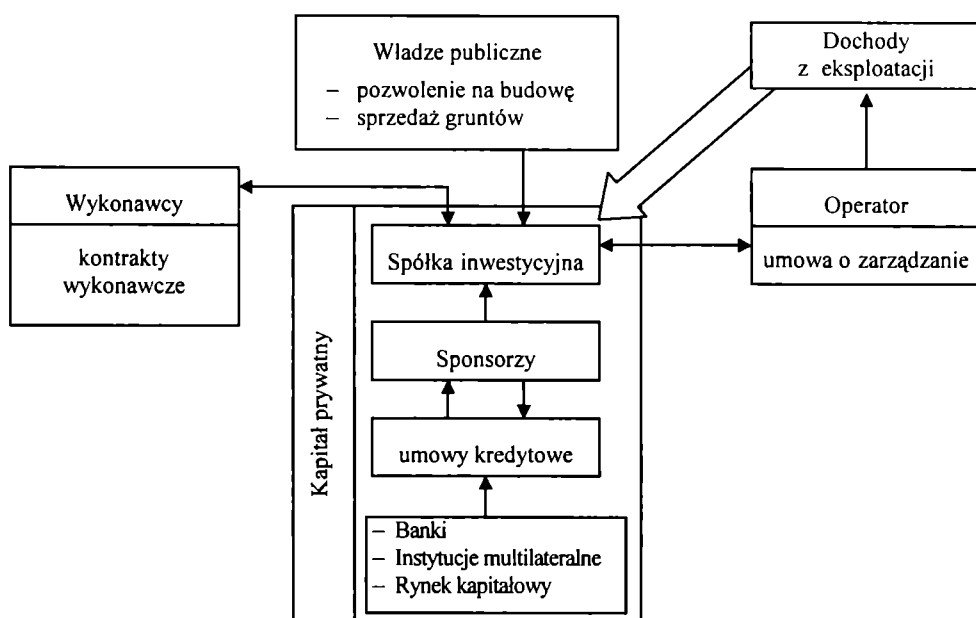
W scenariuszu liberalnym przyjęto wariant porównywalny z rozwiązaniami stosowanymi w inwestycjach realizowanych przez podmioty gospodarcze. Decyzje inwestycyjne są podejmowane autonomicznie przez sponsorów projektu. Rola władz publicznych sprowadza się do udostępnienia terenów pod budowę w drodze ich sprzedaży oraz do udzielenia pozwolenia na budowę. Dobra infrastrukturalne są traktowane przez inwestorów prywatnych jako dobra rynkowe, do których można zastosować mechanizm rynkowy oparty na relacji popytu i podaży usług infrastrukturalnych. Poziom cen za świadczone usługi jest ustalany indywidualnie przez prywatnego operatora.

Źródłem finansowania inwestycji są środki kapitałowe sponsorów inwestycji, a także kredyty i pożyczki zaciągane bezpośrednio przez sponsorów w instytucjach finansowych. Sponsorzy projektu, w celu zagwarantowania sprawności wykonywania prac, zakładają oddzielną spółkę inwestycyjną, której zadaniem jest prowadzenie negocjacji, zawieranie umów wykonawczych i koordynowanie całego procesu inwestycyjnego. Prace wykonawcze są prowadzone przez firmy wykonawcze zaangażowane na podstawie oddzielnych umów, eksploatacja gotowego obiektu zaś jest prowadzona przez operatora również zatrudnionego przez sponsorów. Wszelkie dochody z eksploatacji przypadają sponsorom projektu. Zaciągnięte kredyty i pożyczki są spłacane przez sponsorów. Jest to typowy sposób finansowania działalności gospodarczej, czyli *project finance* z regresem do kredytobiorców.

Przy takim rozwiązaniu inwestorzy prywatni musieliby brać pod uwagę wyższy koszt kapitału z powodu wysokiego poziomu zadłużenia w stosunku do wartości kosztorysowej inwestycji, a także ryzyko zagrożenia utraty własnego majątku jako zabezpieczenia zaciągniętych kredytów. Może wystąpić sytuacja, że w celu zrekompensowania wyższego kosztu kapitału inwestorzy będą dążyć do podwyższania cen za świadczone usługi, ewentualnie do obniżenia jakości usług, prowadzącego do zmniejszenia kosztów eksploatacji. Jeśli nie będzie otoczenia konkurencyjnego i odpowiednich usług substytucyjnych, to efekty procesu najbardziej odczują końcowi użytkownicy usług. Zachowania prywatnych właścicieli mogą w ogóle nie odzwierciedlać założeń polityki państwa w zakresie rozwoju infrastruktury.

Zapewnienie pełnej konkurencyjności usług infrastrukturalnych jest możliwe tylko w niektórych rodzajach infrastruktury (np. w ostatnich latach ze względu na rozwój telefonii komórkowej w telekomunikacji); najczęściej jednak operatorzy usług infrastrukturalnych korzystają z renty monopolisty zapewniającej im w omawianym scenariuszu swobodę w ustalaniu cen kosztem użytkowników infrastruktury.

Na rys. 1 przedstawiono powiązania między podmiotami realizującymi projekt infrastrukturalny. Główną pozycję zajmują sponsorzy, którzy angażują swój kapitał oraz w swoim imieniu zaciągają kredyty i pożyczki na finansowanie nakładów inwestycyjnych. Wielkość udzielonych kredytów jest uzależniona od indywidualnej oceny zdolności kredytowej każdego ze sponsorów oraz od możliwości ustanowienia zabezpieczeń na ich majątku. Spółka inwestycyjna, zawiązana przez sponsorów, pełni funkcję koordynatora procesu realizacji projektu. Prace wykonawcze są realizowane przez wyspecjalizowane firmy budowlane, natomiast eksploatacją projektu zajmuje się wyspecjalizowany operator zatrudniony przez sponsorów *via* spółka inwestycyjna. Całość dochodów z eksploatacji jest przejmowana przez sponsorów. Podział wypracowanych dochodów uzależniony jest wyłącznie od decyzji sponsorów.



Rys. 1. Scenariusz liberalny: swobodny wybór i swobodna realizacja projektu infrastrukturalnego przez sektor prywatny

Źródło: opracowanie własne.

W realnych warunkach scenariusz liberalny ma charakter hipotetyczny, ponieważ:

1) dobra infrastrukturalne są dobrami publicznymi i nawet w przypadku wprowadzenia rynkowych warunków odpłatności za świadczenie usług infrastrukturalnych zachowują charakter dóbr publicznych o cechach społecznej użyteczności;

2) władze publiczne ponoszą odpowiedzialność za stan i dostępność infrastruktury dla społeczeństwa, co powoduje konieczność zagwarantowania kontroli nad prowadzonym projektem inwestycyjnym i nadzoru nad kompatybilnością projektu z celami polityki gospodarczej państwa i regionu;

3) specyficzne cechy infrastruktury zwiększają ryzyko rynkowe spowodowane niepewnością dotyczącą uzyskania zaplanowanego zwrotu z inwestycji;

4) pozostawienie swobody w określeniu wysokości cen na świadczone usługi, przy względnej wyłączności określonych obiektów infrastrukturalnych na danym terenie, może doprowadzić do niezadowolenia społecznego, a nawet do zamieszek;

5) inwestorzy prywatni bez wsparcia władz publicznych mogą nie poradzić sobie z ograniczeniami wynikającymi głównie ze zjawisk asymetrii informacji² (przykładowo na linii operator–spółka inwestycyjna, spółka inwestycyjna–sponsorzy), kosztami transakcyjnymi³ (związanymi na przykład z kosztami negocjacji i zawierania umów), oddziaływaniem zachowań politycznych⁴ (na linii władze publiczne–sponsorzy lub spółka inwestycyjna–społeczność lokalna).

Scenariusz interwencyjny

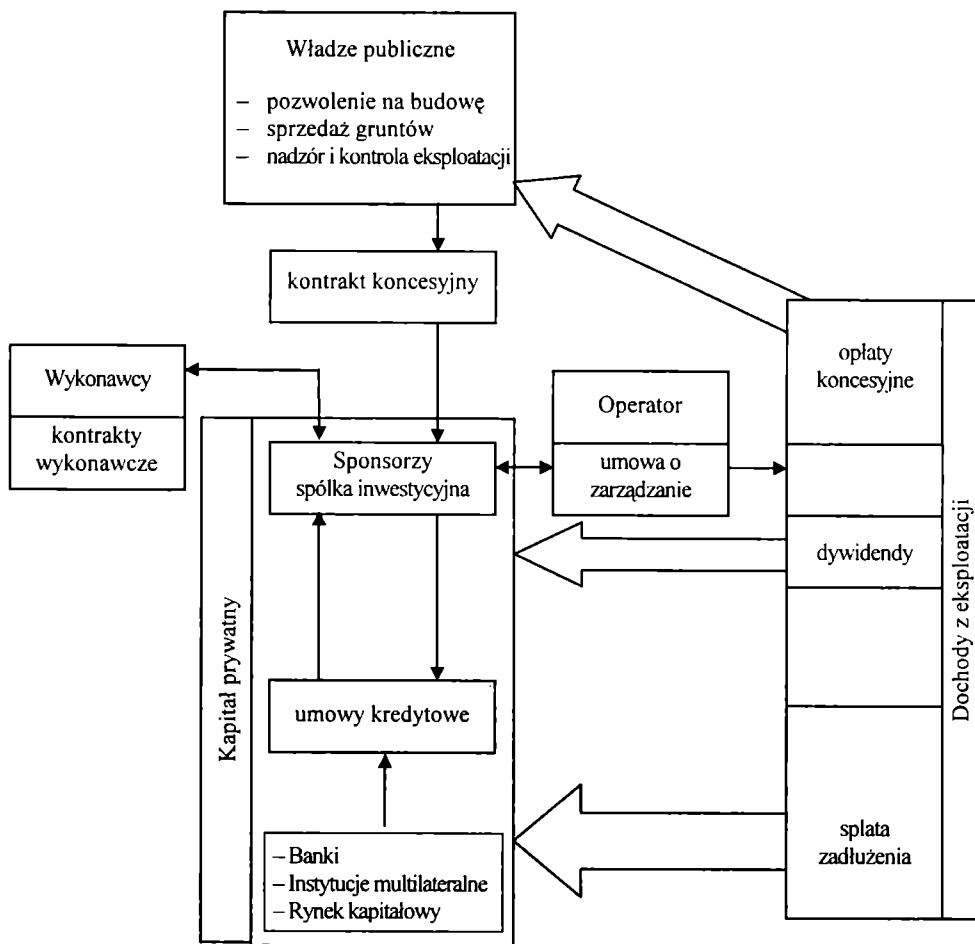
Scenariusz interwencyjny zakłada swobodną realizację projektu infrastrukturalnego przez inwestorów prywatnych, jednak pod ścisłym nadzorem odpowiednich organów władz publicznych. Decyzje o podjęciu i realizacji inwestycji należą do sektora prywatnego. Rola sektora publicznego w fazie projektowania sprowadza się do udostępnienia terenów pod budowę oraz udzielenia zezwolenia na budowę, a w fazie eksploatacji do sprawowania formalnej kontroli nad działalnością operatora.

Źródłem finansowania inwestycji są środki kapitałowe sponsorów inwestycji oraz kredyty i pożyczki zaciągnięte przez sponsorów w instytucjach finansowych.

² Asymetria informacji jest związana z niejednakowym dostępem do niezbędnych informacji i wykorzystywaniem przewagi informacyjnej przez jedną ze stron projektu, nie zawsze z korzyścią dla całego projektu.

³ Koszty transakcyjne dotyczą kosztów związanych z negocjacjami i opracowaniem kontraktu (kosztów transakcyjnych). Im bardziej skomplikowany jest projekt, tym koszty transakcyjne są wyższe; mogą dochodzić nawet do 30% wartości kosztorysowej inwestycji. Na ich wielkość wpływa także struktura własnościowa projektu. Koszty transakcyjne są tym wyższe, im dłuższy jest czas życia projektu i im bardziej dokładnie są negocjowane kontrakty. Koszty transakcyjne są niższe w przypadku projektów o relatywnie prostej strukturze finansowania i eksploatacji.

⁴ Ograniczenia administracyjno-kontrolne wynikają ze stosowanych instrumentów, a także z wymagań proceduralnych. Obie strony (sektor publiczny i sektor prywatny) zobowiązane są do przestrzegania obowiązujących przepisów i norm. Należy mieć na uwadze zjawisko celowego komplikowania zasad i przepisów, dające urzędnikom i prawnikom przewagę w negocjacjach z prywatnymi operatorami, a jednocześnie utrudniające zwykłym użytkownikom infrastruktury zrozumienie prawnych implikacji regulacji. Ograniczenia administracyjno-kontrolne mogą być dodatkowo zwiększane przez polityków, którzy mogą wywierać presję na władze publiczne i wymuszać na nich współodpowiedzialność. Władze publiczne mogą również omijać przepisy wprowadzające na przykład zakaz dokonywania transferów pracowników rządowych do firm prywatnych oraz zakaz zawierania nieformalnych porozumień między władzami publicznymi, grupami interesu, politykami a spółką inwestycyjną.



Rys. 2. Scenariusz interwencyjny: swobodny wybór i ograniczona realizacja projektu infrastrukturalnego przez kapitał prywatny

Źródło: opracowanie własne.

Wszelkie dochody z eksploatacji przypadają sponsorom projektu. Zaciągnięte kredyty i pożyczki są spłacane przez sponsorów. Jest to typowy sposób finansowania działalności gospodarczej, czyli *project finance* z regresem do kredytobiorców.

Przy takim rozwiązaniu koszt kapitału również będzie wysoki ze względu na poziom zadłużenia w stosunku do wartości kosztorysowej inwestycji oraz z uwagi na ryzyko z powodu zagrożenia utraty własnego majątku jako zabezpieczenia kredytowego. Koszt może być jednak niższy, jeśli kredytodawcy uwzględnią rolę władz publicznych w określonym projekcie. Podobnie jak w scenariuszu pierwszym istnieje niebezpieczeństwo, że w celu zrekompensowania wyższego kosztu

kapitału operatorzy prywatni będą dążyć do podwyższania cen za świadczone usługi, ewentualnie do obniżania ich jakości w celu obniżenia kosztów eksploatacji. Przy braku otoczenia konkurencyjnego i odpowiednich usług substytucyjnych największy ciężar poniosą końcowi użytkownicy usług.

Rysunek 2 obrazuje powiązania między podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu. Władze publiczne podejmują decyzje o wyrażeniu zgody na budowę, udostępniają w drodze dzierżawy lub sprzedaży grunty pod budowę oraz wyrażają zgodę na świadczenie usług infrastrukturalnych przez określony podmiot prywatny (zgoda ta jest udokumentowana zawartą umową między odpowiednimi władzami publicznymi a podmiotem prywatnym na zasadzie udzielonej koncesji, kontraktu menedżerskiego) oraz sprawują kontrolę nad wykonywaniem klauzul zawartej umowy). Podobnie jak w scenariuszu pierwszym wszelkie dochody z eksploatacji przypadają sponsorom, przy czym część z nich jest przekazywana na rzecz władz publicznych jako opłata koncesyjna, a pozostała część znajduje się w dyspozycji sponsorów. Prace wykonawcze są prowadzone na podstawie oddzielnych umów z zatrudnionymi wykonawcami, a eksploatacja gotowego obiektu jest prowadzona przez operatora zatrudnionego również przez sponsorów.

Scenariusz drugi jest bardziej realny niż pierwszy. Co więcej, takie rozwiązania są stosowane w praktyce, szczególnie często w wypadku obiektów oddanych czasowo podmiotom prywatnym wyłącznie do eksploatacji przez władze publiczne na zasadzie kontraktów menedżerskich (bez prowadzenia inwestycji).

Sprawowanie formalnej kontroli przez organy władz publicznych może, z jednej strony, nie zapobiec ryzyku z tytułu podwyższania cen za usługi infrastrukturalne w przypadku ograniczenia kontroli do okresowych inspekcji oraz nałożenia na operatorów obowiązku przedkładania sprawozdań i protokołów. Z drugiej strony – ryzyko obniżenia jakości świadczonych usług w przypadku kontrolowania wysokości osiąganych przychodów może znacznie się zwiększyć. W scenariuszu interwencyjnym ograniczenia wynikające ze zjawisk negatywnej selekcji⁵ i moralnej przewagi operatora nad organami kontrolującymi sektora publicznego⁶ będą bardzo wyraźne.

⁵ Ze zjawiskami negatywnej selekcji można spotkać się także wówczas, gdy operator lub spółka inwestycyjna posiada więcej informacji niż władze publiczne. Wykorzystywanie przewagi informacyjnej może mieć miejsce także przy regulowaniu cen. Przewaga informacyjna pozwala operatorowi lub spółce inwestycyjnej na osiąganie dodatkowych korzyści.

⁶ Ryzyko moralne jest związane z zachowaniem organów władz publicznych, które nadużywają możliwości wykorzystywania informacji w celu osiągnięcia partykularnych interesów. Urzędnicy mogą być szczególnie podatni na wykorzystywanie swojej przewagi, czego efektem może być opóźnianie podejmowania decyzji, a także podatność na zachowania korupcyjne (takie jak: zapewnianie dodatkowych przywilejów, zakup potrzebnego wyposażenia lub materiałów po zawyżonych cenach, zatrudnianie osób, których ani praca, ani kwalifikacje nie są potrzebne do prowadzenia działalności, ale które są przydatne dla uzyskiwania komercyjnych korzyści, możliwości wygrywania następnych kontraktów lub uzyskania wyższej pozycji społecznej lub politycznej). Jeśli działalność władz publicznych będzie prowadzić do obniżania dochodów operatora, to może wystąpić

Scenariusz konkurencyjny

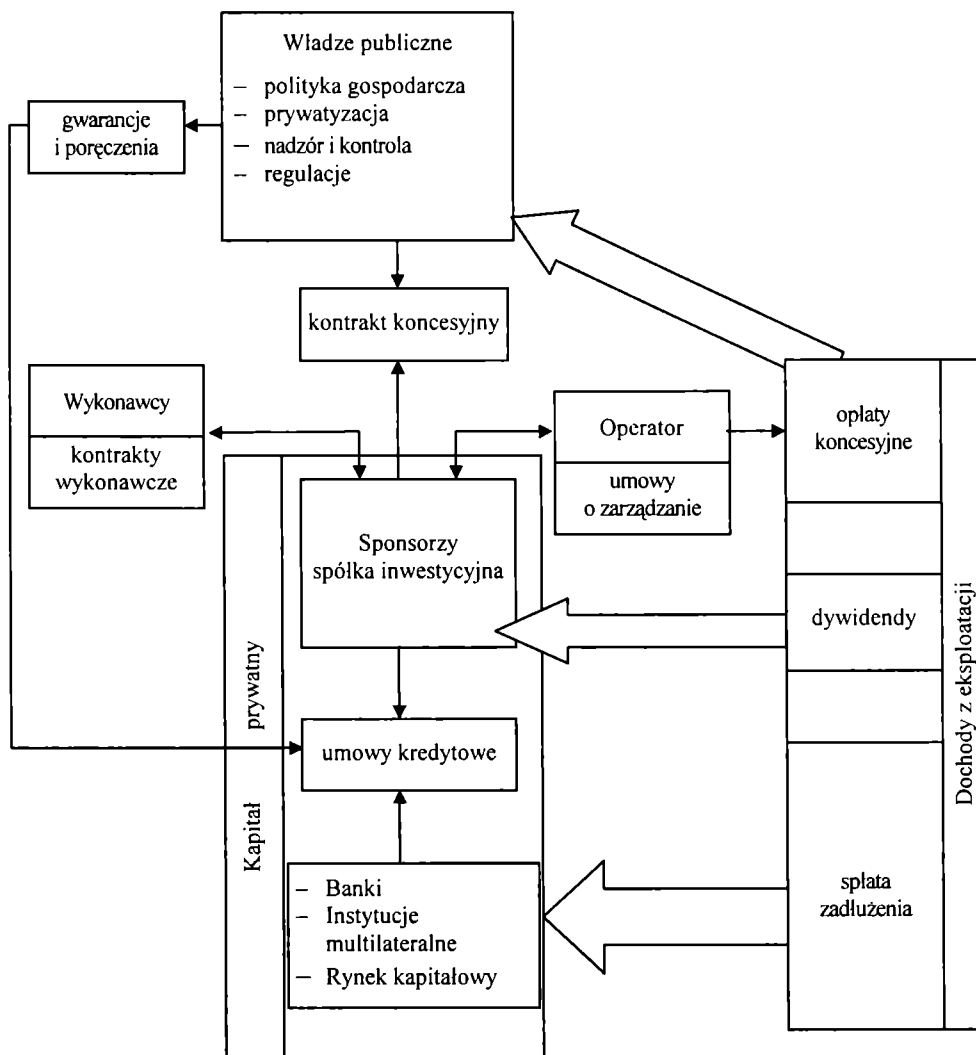
Biorąc pod uwagę występujące ograniczenia informacyjne, transakcyjne oraz administracyjne i polityczne [4, s. 2], wydaje się, że najbardziej skuteczną drogą optymalizacji udziału sektora prywatnego w projektach infrastrukturalnych, zaspokajającego zarówno potrzeby społeczne, jak i potrzeby indywidualne inwestorów prywatnych, jest pozostawienie im warunkowej swobody w realizacji inwestycji i jednocześnie monitorowanie ich działalności w ramach odpowiednich regulacji.

Takie rozwiązanie nie oznacza wykluczenia wszelkich ograniczeń, oznacza zaś takie ustanowienie instrumentów o charakterze kontrolnym, ekonomicznym i finansowym, które zabezpieczą interesy zarówno władz publicznych, jak i zaangażowanych podmiotów prywatnych. Podstawowym warunkiem jest wprowadzenie bodźców promujących konkurencję, dzięki którym możliwe jest stosowanie mechanizmu rynkowego gwarantującego utrzymanie odpowiedniej jakości świadczonych usług, zgodnie z popytem użytkowników. Rysunek 3 przedstawia scenariusz konkurencyjny, w którym utrzymano wysoką dźwignię finansową, z ograniczonym regresem do kredytobiorców na zasadzie *project finance*. Zabezpieczeniem spłaty zadłużenia mają być dochody uzyskiwane z eksploatacji obiektu infrastrukturalnego, natomiast zabezpieczeniem jakości usług oraz poziomu cen, z punktu widzenia użytkowników, mają być regulacje wprowadzone przez władze publiczne.

Rysunek 3 może być uzupełniony o gwarancje i poręczenia wystawione przez władze publiczne, które w poszczególnych przypadkach są bezwzględnym warunkiem przyznania kredytów lub pożyczek. Taki sposób finansowania projektu jest obligatoryjny w przypadku korzystania z kredytów i pożyczek udzielanych przez multilateralne instytucje finansowe, a szczególnie przez Grupę Banku Światowego odgrywającą istotną rolę w zabezpieczaniu środków finansowych na pokrywanie kosztów inwestycji infrastrukturalnych. Wystawione gwarancje i poręczenia powodują, po pierwsze, zmniejszenie aktywnego ryzyka kredytowego, a po drugie – zwiększenie potencjalnego zaangażowania władz publicznych, które będą staranniej monitorować proces inwestycyjny, chociażby w obawie przez utratą swoich funduszy.

Model konkurencyjny, w odróżnieniu od dwóch pozostałych, ma wkomponowane instrumenty ekonomiczne, które odpowiednio zaplanowane i uaktualniane powinny zmniejszać immanentne sprzeczności wynikające z odmienności celów działania władz publicznych i podmiotów prywatnych.

ryzyko z tytułu przejścia pracowników z sektora publicznego do sektora prywatnego. Menedżerowie projektu mogą ponadto prowadzić manipulacje na zasadzie zмовy z pracownikami sektora publicznego. Zarówno ryzyko moralne, jak i negatywna selekcja powodują utratę kontroli nad przebiegiem procesów eksploatacyjnych przez państwo.



Rys. 3. Scenariusz konkurencyjny: ograniczony wybór i regulowana realizacja projektu infrastrukturalnego przez kapitał prywatny

Źródło: opracowanie własne.

Model optymalny

Wprowadzenie regulacji jest jedynym realnym sposobem na zniwelowanie ograniczeń wynikających z dychotomii celów sektora publicznego i sektora prywatnego. Mimo rozbieżnych celów obu stronom powinno zależeć na zrozumieniu różnego podejścia do problemu i na zabezpieczeniu się przed ryzykiem z tytułu kolizji interesów.

W przypadku sektora publicznego podstawowym celem regulacji jest zabezpieczenie potrzeb społeczeństwa w zakresie usług infrastrukturalnych, w sposób zadowalający zarówno użytkowników usług, jak i dawców kapitału, operatorów i władze publiczne. Rozwiązania regulacyjne oddziałują bezpośrednio na efektywność projektu, kształtują poziom potencjalnych przychodów (przez regulacje cenowe), a także wpływają na wysokość kosztów projektu i kosztów społecznych (kosztów transakcyjnych, kosztów agencji, kosztów dokumentacji, nadzoru itp.).

Regulacje powinny realizować dwie przeciwstawne koncepcje, czyli ochronę konsumentów (użytkowników) oraz ochronę inwestorów i udziałowców przed arbitralnymi działaniami władz publicznych [5, s. 1]. Osiągnięcie pierwszego celu wymaga wprowadzenia i egzekwowania antymonopolowego prawa i rygorystycznego przeciwdziałania praktykom monopolistycznym poprzez kontrolę cen i poziomu jakości usług, a także przez uwzględnianie zagadnień związanych z bezpieczeństwem, ochroną środowiska i społeczeństwa jako całości. Osiągnięcie celu drugiego jest związane z wyraźnym i jednoznacznym oddziaływaniem bodźców na efektywność projektów inwestycyjnych oraz z tworzeniem przychylnego otoczenia inwestycyjnego, zachęcającego do lokowania kapitału. Cele te wzajemnie się uzupełniają i są ze sobą powiązane na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Promowanie konkurencji wymusza zwiększenie wydajności i wprowadzanie innowacyjnych produktów, a to z kolei wiąże się z komercyjnym podejściem do maksymalizowania przychodów ze sprzedaży, co nie byłoby możliwe w otoczeniu monopolistycznym. Znaczenie regulacji można określić zwięźle jako ochronę interesu publicznego przed dysfunkcjami nieregulowanych zachowań rynkowych, takimi jak nieracjonalność i egoizm kapitalizmu wolnorynkowego, co może być „zamianą niewidzialnej ręki na niewidzialną pięść” [1, s. 48].

Zastosowane mechanizmy regulacyjne, a także sposoby i stopień ich wdrożenia przez sektor publiczny i sektor prywatny, zależą w dużym stopniu od skuteczności uzgodnień między stronami. Regulacja powinna dotyczyć głównie dziedzin, w których działania konkurencyjne są bardzo ograniczone, przy czym funkcjonowanie agencji regulacyjnych powinno być substytutem sił rynkowych. Zwykle odnosi się do działań władz publicznych w zakresie kontroli cen za świadczone usługi, wielkości produkcji lub jakości usług świadczonych przez prywatnych operatorów; dotyczy też zapobiegania podejmowania przez sektor publiczny decyzji nieuwzględniających interesu publicznego.

Należy mieć na uwadze to, że regulacja sama w sobie nie jest perfekcyjna, ponieważ nie zawsze instrumenty regulacyjne są najbardziej odpowiednie, a ich efektywne wdrożenie wymaga odpowiedniej bazy informacyjnej i dokładności, co rzadko można uzyskać. Regulacja może także powodować niepożądane konsekwencje wpływające niekorzystnie na konkurencję [6, s. 76-94]. Może również znacznie obniżać dobrobyt społeczny, wzrost gospodarczy i standard życia społeczeństwa. Ryzyko z tytułu zawodności regulacji, nawet w takich rozwiniętych

krajach jak USA i Wielka Brytania, jest wysokie. Jednakże nie można twierdzić, że regulacja jest niepotrzebna; należy mieć po prostu świadomość niekorzystnych konsekwencji gospodarczych jej stosowania.

3. Podstawy efektywnego systemu regulacji

Zakres zaangażowania sektora prywatnego oraz zakres regulacji są ściśle ze sobą powiązane. W zależności od stopnia skomplikowania kontraktów, zawieranych z partnerami prywatnymi, prace nad projektowaniem regulacji mogą zatrzymać się na określonym etapie. Na przykład przy kontraktach na utrzymanie i zarządzanie oraz przy kontraktach na dostawy usług regulacje mogą być ograniczone do wyznaczenia zadań podlegających regulacjom, a przy kontraktach koncesyjnych i leasingowych więcej uwagi poświęca się na wypracowanie mechanizmów motywujących prywatnego partnera do wydajnej pracy o odpowiedniej jakości, a także narzędziom umożliwiającym regulatorom reagowanie na niespodziewane zmiany w trakcie trwania umów.

Polityka regulacji i wyboru instrumentów powinna być uwzględniana już na etapie podejmowania decyzji inwestycyjnych, a w dalszych etapach procesu inwestycyjnego – egzekwowana. Jakiegokolwiek opóźnienia oraz próby odkładania problemu na później będą powodować rozszerzenie zakresu regulacji oraz zwiększanie kosztów ich wdrożenia. W efekcie zwiększy się ryzyko niedopasowania regulacji do możliwości inwestorów i operatorów prywatnych. Szczególnie istotne są umiejętności ustalania rodzaju i zakresu regulacji dla pierwszego projektu z udziałem kapitału prywatnego. Opracowanie zestawu przepisów regulacyjnych pozwoli uniknąć doraźnego, czaso- i kosztochłonnego, sposobu rozwiązywania wątpliwości w trakcie realizacji i eksploatacji projektu. Jednocześnie taki zestaw może stanowić wskazówki dla przyszłych transakcji i być zachętą dla przyszłych inwestorów. Prace nad systemem regulacji powinny mieć charakter procesu ciągłego, a nie jednokrotnego zdarzenia. Przyjęte na początku założenia regulacyjne stanowią podstawy całego systemu regulacji i w sposób istotny oddziałują na dalszy jego rozwój.

Uzyskanie efektywnego systemu regulacji w konkurencyjnym otoczeniu jest trudnym i powolnym procesem, szczególnie wówczas, gdy jest on wprowadzany po raz pierwszy, bez żadnych doświadczeń w tym zakresie. Jednym z najważniejszych czynników, wpływających na skuteczność przygotowanego zestawu regulacji, jest dostępność informacji dotyczących praktyk eksploatacyjnych i procesów inwestycyjnych⁷. Opracowywanie systemu regulacji powinno odbywać się w czterech głównych, występujących kolejno po sobie etapach. Są nimi:

⁷ Na przykład w Wielkiej Brytanii porównano wyniki osiągnięte przez prywatnych operatorów obiektów infrastrukturalnych ze wskaźnikami branżowymi, dzięki czemu uzyskano potwierdzenie lepszych efektów uzyskanych przez operatorów prywatnych.

1) identyfikacja elementów prawa, wymagań konstytucyjnych, przepisów regulacyjnych, które mogłyby osłabiać lub hamować udział sektora prywatnego, ewentualnie podważać wiarygodność poszczególnych rozwiązań;

2) określenie zakresu zadań regulacyjnych, dotyczących wprowadzenia zasad wolnorynkowych, tj. konkurencji na rynku usług infrastrukturalnych;

3) opracowanie wycinkowych regulacji w zakresie infrastruktury, umożliwiających udział sektora prywatnego, a także określenie zakresu usług publicznych, które powinny pozostać pod zarządem publicznym, przydział stanowisk w administracji publicznej, których zadaniem będzie nadzór nad wykonywaniem regulacji w sektorze prywatnym i sektorze publicznym, a także ewentualne opracowanie nowych przepisów regulacyjnych;

4) opracowanie szczegółowych uregulowań i zabezpieczeń, które powinny być włączone do kontraktów zawieranych z sektorem prywatnym w celu ograniczenia ryzyka regulacyjnego i ryzyka politycznego.

Wszystkie etapy są ściśle ze sobą powiązane. Jeśli istniejące przepisy prawne zawierają elementy, które wstrzymują udział sektora prywatnego w rozwoju i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych na zasadach rynkowych lub zakazują go, to należy podjąć działania skierowane na wprowadzenie nowych elementów dotyczących określonego rodzaju działalności lub konkretnego kontraktu. Jeśli zaś działalność regulacyjna będzie nastawiona na wprowadzenie elementów konkurencji wolnorynkowej, to może zaistnieć konieczność zmiany branżowych regulacji oraz warunków kontraktu. Jednocześnie należy dodać, że zbyt szeroki zakres regulacji nie jest rozwiązaniem wspierającym udział sektora prywatnego, czego doświadczano na przykład w Wielkiej Brytanii⁸

Wprowadzenie szczegółowych regulacji jest zadaniem bardzo trudnym i czasochłonnym. Wymaga sprawnej koordynacji i współpracy wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie władz centralnych i samorządowych. Wysiłki władz publicznych, zmierzające do skutecznego wspierania sektora prywatnego poprzez uściślanie regulacji, mogą przybrać formę takich działań, jak:

- wybór transakcji zmniejszających ryzyko niedopasowania regulacji (np. kontraktu menedżerskiego na dystrybucję lub dostawę energii, bez obowiązku płacenia prowizji na rzecz władz publicznych),
- wybór partnera prywatnego odpowiedniego do zarządzania ryzykiem regulacyjnym (np. w przypadku gdy prawo nie pozwala na transfer zysków za granicę, lepszym rozwiązaniem będzie wybór partnera krajowego, najlepiej z rynku lokalnego),

⁸ Odwoływanie się do przypadków angażowania prywatnego kapitału w Wielkiej Brytanii jest uzasadnione głównie tym, że kraj ten jest uznawany za prekursora prywatyzacji usług publicznych. Na początku lat dziewięćdziesiątych wprowadzono tam program PFI (*Private Finance Initiative*), którego głównym celem było przekazanie usług, głównie w zakresie infrastruktury społecznej (szpitale, przychodnie, szkoły) w ręce kapitału prywatnego.

- zawarcie w kontrakcie warunków ograniczających ryzyko partnera prywatnego (np. zabezpieczenie go przed odpowiedzialnością wobec osób trzecich, konieczność wystawienia gwarancji minimalnych przychodów, gwarancji zmian cen lub warunków rekompensowania różnicy między ceną ustaloną w kontrakcie a ceną rynkową, w przypadku zmiany standardu świadczonych usług itp.).

Konkurencja i regulacja są często traktowane zamiennie, a prosta maksyma: „konkurencja tam, gdzie to możliwe; regulacja tam, gdzie to konieczne” [3, s. 224] powinna stanowić istotę podejścia do zagadnień związanych z określeniem miejsca sektora publicznego w prywatnych przedsięwzięciach. Dobry system regulacji wymaga wprowadzenia bodźców mających na celu zwiększanie wydajności obiektu infrastrukturalnego, prowadzenie inwestycji i wprowadzanie innowacji, a także zaspokajanie popytu ze strony inwestorów oraz użytkowników. Inwestorzy zainteresowani są przede wszystkim zwrotem z zaangażowanych kapitałów, natomiast użytkownicy wymagają odpowiedniej jakości usług i jednocześnie ich niskich cen. W działalności opartej na konkurencji, zgodnie z mechanizmem rynkowym, producenci produktów o niskiej jakości i o cenach odpowiadających wysokiej jakości szybko zyskują negatywną opinię i są z rynku eliminowani.

W rzeczywistości trudno zbudować taki system regulacji, który będzie uwzględniał zachowania konkurencyjne, zapewniać usługi oraz prowadzić określoną politykę cenową państwa. Dużo łatwiej i szybciej można ten proces usprawnić przez włączanie sektora prywatnego w sposób ograniczający zachowania antykonkurencyjne i praktyki monopolistyczne. Szczególnie dotyczy to krajów, w których działalność agencji regulacyjnych i rozwiązania prawne nie są dostatecznie precyzyjne.

4. Wdrożenie systemu regulacji

Wdrożenie efektywnego systemu regulacji jest procesem uzależnionym od wielu czynników. W procesach regulacji są zaangażowane cztery strony: użytkownicy, operatorzy, władze publiczne i regulatorzy. Użytkownicy są zainteresowani niską ceną, wysoką jakością i rzetelnością świadczonych usług. Operatorzy zwykle dbają o zyski, ryzyko i pozycję rynkową. Rząd, często stroną dominującą w całym procesie, jest zainteresowany zmniejszaniem fiskalnych obciążeń i, ewentualnie, możliwością generowania dodatkowych środków poprzez wprowadzany system reform, a także zagadnieniami ekologicznymi i dystrybucyjnymi. Z kolei agencja regulacyjna, której zakres pracy rozszerza się w kierunku działań wdrażających konkurencję, jest motywowana wysokością wynagrodzeń dla jej członków oraz swoją reputacją.

Na poziom infrastruktury, liczbę i jakość usług infrastrukturalnych wpływają różne podmioty, począwszy od rządu, a kończąc na społecznościach lokalnych. Od ich aprobaty i przekonania zależą w dużym stopniu powodzenie wynikające

z włączenia kapitału prywatnego w finansowanie i utrzymanie infrastruktury, a także zakres i poziom regulacji. Podmioty te mogą występować przeciwko koncesjom BOO i prywatyzacji, ale mogą też na przykład akceptować kontrakty o zarządzanie lub BOT. Mogą występować przeciwko samodzielnej działalności sektora prywatnego, ale też mogą aprobować wspólne przedsięwzięcia publiczno-prywatne. W celu zaspokojenia roszczeń zainteresowanych podmiotów należy, w ramach regulacji, wprowadzić zabezpieczenia dotyczące:

- ochrony pracy (minimalne płace, pakiety pracownicze, odpowiednie warunki pracy, bezpieczeństwo pracy, okresowe badania stanu zdrowia pracowników),
- ochrony stron kontraktu lub dostawców (regulacje zapewniające konkurencyjność w podwykonawstwie i dotyczące pełnomocnictw),
- ochrony klientów (zasady zmiany taryf, polityka dopłat, mechanizmy reklamacji),
- ochrony środowiska (regulacja norm, kary za ich nieprzestrzeganie),
- ochrony pozostałych instytucji rządowych (zasady kompensowania strat z tytułu sprawowania kontroli bezpośredniej czy – w przetargach – zasady przyznawania priorytetu siłom lokalnym).

Przy podejmowaniu decyzji dotyczących włączania partnerów prywatnych w usługi infrastrukturalne, na podstawie wstępnego rozpoznania, władze publiczne powinny znaleźć odpowiedź na wiele pytań i wątpliwości.

5. Podsumowanie

Odpowiedzialność władz publicznych za dostarczanie usług infrastrukturalnych społeczeństwu powoduje, że nawet w przypadku pełnej konkurencyjności usług niezbędne są nadzór i kontrola działań podmiotów świadczących takie usługi. Pozostawienie wolności ekonomicznej podmiotom prywatnym oraz sprawowanie wyłącznie formalnej kontroli przez organy władzy publicznej nie pozwoli na zlikwidowanie tkwiących ograniczeń, a nawet poprowadzą do ich pogłębienia. Takie ograniczenia mogą być jedynie zniwelowane, a optymalnym wariantem zmniejszenia ich oddziaływania jest wprowadzenie i przestrzeganie określonego systemu regulacji.

Polityka regulacyjna odgrywa bardzo istotną rolę w angażowaniu prywatnego sektora w inwestycje infrastrukturalne. Wymaga precyzyjnej koordynacji w określeniu zakresu regulacji, struktury rynku i stopnia dozwolonej konkurencji, form i wielkości udziału sektora prywatnego, a także wysokości taryf na poziomie pokrywającym koszty operatora i koszty obsługi zadłużenia.

Literatura

- [1] Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, Basil Blackwell Ltd., Oxford 1990.
- [2] Burns P., Estache A., *Information, Accounting and the Regulation of Concessed Infrastructure Monopolies*, „World Bank Working Paper” 1998 nr 2034.
- [3] Kay J., Vickers J., *Regulatory Reform: An Appraisal*, [w:] *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, ed. G. Majone, Pinter Publishers, London 1990.
- [4] Laffont J.J., Tirole J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge MA. 1993.
- [5] Price C., *Regulation of Privatised Monopolies*, [w:] *Privatisation and Regulation. A Review of the Issues*, Longman Group Ltd., London 1994.
- [6] Szablewski A., *Ryzyko i koszt kapitału w regulacji prywatnych przedsiębiorstw infrastrukturalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2000 nr 7-8.

MODELLING OF PRIVATE CAPITAL CONTRIBUTION INTO ECONOMIC INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Summary

Economic infrastructure plays a crucial role in adjustment to economic growth. Commonly the public sector is responsible for the provision of infrastructure services. In recent years interest of private capital involvement into infrastructure projects is growing. To assess the possibilities of private capital involvement three scenarios of private infrastructure projects have been prepared. The scenarios indicate that the dichotomy of public and private targets have to be balanced by certain regulative vehicles. Regulations should cover a set of provisions and legal procedures, which can create economic terms to secure social and private interests.

Dr Krystyna Brzozowska jest adiunktem w Katedrze Finansów i Rachunkowości Akademii Rolniczej w Szczecinie.