

ANDRZEJ PACZOSKI

UDZIAŁ SEKTORA PRYWATNEGO W BUDOWIE INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ

Tradycyjne przekonanie o obligatoryjnym powiązaniu budżetu państwa z inwestycjami w sferze wydatków transportowych zaczyna ustępować poglądom o konieczności zmiany tej sytuacji. Kraje rozwinięte gospodarczo promują alternatywne podejście do tego zagadnienia. Rozwiązania stosowane w tych państwach sprowadzają się do deregulacji i prywatyzacji różnych etapów inwestycji obejmujących obiekty infrastruktury transportowej. Deregulacja oznacza odstępowanie pewnych kompetencji państwa sektorowi prywatnemu na ustalonych zasadach. Natomiast prywatyzacja jest przekazaniem własności publicznej właścicielowi prywatnemu i formą deregulacji*.

W poniższej pracy zostaną przedstawione motywy i zasady uczestnictwa firm prywatnych w inwestycjach infrastruktury transportowej, ze szczególnym uwzględnieniem efektów odczuwanych przez strony zainteresowane tymi inwestycjami.

UZASADNIENIE DOPUSZCZENIA FIRM PRYWATNYCH DO INWESTYCJI SEKTORA PUBLICZNEGO

Obrona narodowa, administracja państwowa i transport to dziedziny ściśle powiązane z budżetem.

Wydatki transportowe państwa przeznaczone są głównie na budowę i utrzymanie infrastruktury transportowej (zespół obiektów liniowych i punktowych na trwałe związanych z przestrzenią, które umożliwiają przewożenie osób i ładunków, składowanie, itp.)

Infrastruktura transportowa charakteryzuje się: wysoką kapitałochłonnością, długim czasem projektowania, realizacji (zamrożenie kapitału) i użytkowania¹. Cechy te często wykluczają napływ kapitału prywatnego do planowanych inwestycji transportowych, ponieważ nie przynoszą zwrotu nakładów finansowych w krótkiej perspektywie czasowej.

Korzyści z infrastruktury transportowej otrzymują użytkownicy, a nie inwestor. Ponadto, infrastruktura transportowa ma cechy dobra zespołowe-

* W niniejszym opracowaniu prywatyzacja rozumiana będzie jako częściowa deregulacja (na czas określony). Związane to jest ze specyfiką omawianego zagadnienia.

¹ J. Burniewicz, *Ekonomika Transportu*, U. G., Gdańsk 1993, s. 13.

go, czyli: konsumpcja jest zbiorowa i równoczesna przez wiele osób, odpłatność zwykle nie jest związana z konsumpcją, decyzja o rozdziale dóbr podejmowana jest w ramach procesu politycznego, itp.².

Czy powyższe argumenty wykluczają uczestnictwo sektora prywatnego w finansowaniu i budowie dróg, kolei i lotnisk?

Odpowiedź na to pytanie można znaleźć w przykładach stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych (Stany Zjednoczone, Australia).

Sekwencja działań, którą zastosowano w tych państwach, opierała się na szeroko rozumianej prywatyzacji tzn. dopuszczeniu firm prywatnych do projektowania, budowy i obsługi infrastruktury transportowej. Formą często przyjmowaną w tym procesie była umowa o usługę między państwem a firmą prywatną.

Przy tworzeniu infrastruktury transportowej wyróżnić można trzy etapy:

- projektowanie;
- budowę;
- obsługę i eksploatację.

Bardzo istotny jest etap pierwszy. Niezmiernie ciężko jest podjąć trafną decyzję dotyczącą budowy obiektów infrastruktury transportowej. Dość rzadko firmy prywatne uczestniczyły we wstępnym planowaniu takiej budowy.

Zaangażowanie przedsiębiorstwa prywatnego przy planowaniu inwestycji zapewniłoby miarodajną ocenę czy potencjalna inwestycja jest trafna z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia. Firma prywatna, której powierzy się weryfikację projektu (firma ta może być zainteresowana udziałem kapitału własnego w danym przedsięwzięciu) dokonuje obiektywnego oszacowania, uzasadniającego bądź wykluczającego konstrukcję infrastruktury transportowej.

Przesłanką tego podejścia jest metoda analizy inwestycyjnej, stosowana w sektorze firm prywatnych, która opiera się na: reżimie efektywności, oszczędności i spodziewanych zyskach, nie toleruje marnotrawstwa nakładów finansowych i nadmiernego optymizmu sektora publicznego³. Już we wstępnych prognozach należy stwierdzić, czy budowa ogniwa infrastruktury jest uzasadniona.

Można przyjąć, że czynnikami motywującymi np. budowę drogi lub mostu jest uzyskanie widocznych korzyści społecznych, takich jak ułatwienia transportowe czy ograniczenie bezrobocia (zatrudnienie bezrobotnych do prac związanych z budową infrastruktury transportowej). Z drugiej strony warto pamiętać o tym, że pieniądze na inwestycje infrastrukturalne pochodzą z budżetu, czyli pieniędzy podatnika, który wydając te same pieniądze na własne potrzeby (konsumpcja) pośrednio zmniejszyłby bezrobocie i społeczeństwo uzyskałoby korzyści w innym wymiarze.

Konstruowanie ogniwa infrastruktury transportowej dla samej idei pokazania społeczeństwu, że oto ze środków publicznych powstał np. nowy

² E. S. Savas, *Prywatyzacja - Klucz do Lepszego Rządzenia*, PWE, Warszawa, 1992, s. 58.

³ G. Mills, *Commercial Funding of Damsport Infrastructure*, *Journal of Transport Economics and Policy*, nr 25, 1991, s. 279.

odcinek drogi, jest niewątpliwie marnotrawstwem finansów publicznych. W efekcie okazać się może, że w pobliżu funkcjonuje droga alternatywna, z której tradycyjnie korzysta większa ilość użytkowników, co wyklucza zasadność projektu.

W tym przypadku dopuszczenie firmy prywatnej w fazie projektowania budowy infrastruktury transportowej ma wykluczyć błąd podjęcia chybio-nej decyzji. Firmy prywatne cechuje szczególna wrażliwość, która dotyczy analiz i badań motywujących bądź odrzucających potencjalne inwestycje. Budowa i utrzymanie dróg przez przedsiębiorstwa prywatne wyraźnie zmniejszało koszty obciążające inwestorów. W Stanach Zjednoczonych ustalono, że prace eksploatacyjne i remontowe dróg wykonywane przez służby publiczne były o 96% droższe (ponadto gorszej jakości) od tych samych prac oferowanych i wykonywanych przez przedsiębiorstwa prywatne. Stwierdzono również, że koszty ponoszone na budowę dróg są o 60% niższe w przypadku umowy z firmą prywatną, ponadto przy budowie nie jest zatrudnianych zbyt wielu pracowników często zbędnych (pracownicy administracji, urzędnicy stanowią około 10 - 15% ogółu zatrudnionych, w podmiotach państwowych 39%)⁴. Powstaje problem o charakterze ogólnym: czy zasadny jest udział firm prywatnych w przedsięwzięciach konstruowania infrastruktury transportowej z uwagi na duże ryzyko finansowe. Odpowiedzią może być konkluzja, że sektor publiczny, najczęściej partycypujący w tych inwestycjach, cierpiał na brak dyscypliny finansowej, która doprowadzała do schematycznego przekonania o nieopłacalności tych przedsięwzięć (koszty ponoszone na budowę rzadko były niższe od dochodów). Tradycyjny pogląd o wyłączności państwa na budowę infrastruktury transportowej często wykluczał rozwiązania prywatyzacyjne w tej dziedzinie. Nie dawało to możliwości konkurencyjnemu sektorowi firm prywatnych uzyskania większej efektywności ekonomicznej we wspomnianych inwestycjach. Tak więc celem nadrzędnym udziału spółek prywatnych, zarówno w projektowaniu jak i budowie infrastruktury transportowej jest: wybór trafnej inwestycji, finansowa dyscyplina przy konstruowaniu obiektów infrastrukturalnych i osiągnięcie efektywności ekonomicznej projektu.

ZASADY ANGAŻOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW PRYWATNYCH W BUDOWĘ OBIEKTÓW INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ

Nadrzędną kwestią uczestnictwa spółek sektora konkurencyjnego w inwestycjach infrastrukturalnych jest ryzyko dla firm prywatnych poniesienia kosztów projektu, konstrukcji i uzyskania zwrotu zainwestowanych pieniędzy.

Problem ten rozwiązywany jest przez ograniczanie tego ryzyka za pomocą gwarancji rządowych (subsytia) i "korporyzacji". Pojęcie to dotyczy łączenia firm prywatnych i państwowych w korporacje, w celu ochrony przedsiębiorstw prywatnych przed ryzykiem finansowym oraz w celu za-

⁴ E. S. Savas, op. cit., s. 147.

pewnienia efektywności ekonomicznej inwestycji. "Korporyzacja" ma również miejsce w przypadku niezalezienia prywatnego partnera inwestycyjnego. W tym podejściu rząd może nadawać podmiotom państwowym formę korporacji z zarządem, który będzie prowadził komercyjną strategię zarządzania (wzorowaną na strategiach sprawdzonych w firmach prywatnych)⁵.

Następstwem podjęcia decyzji o budowie obiektów infrastruktury transportowej jest kwestia źródeł finansowania. Zwykle wyróżnia się następujące warianty finansowania tego typu inwestycji:

- rząd opłaca konstrukcję z wpływów podatkowych, użytkownicy nie ponoszą opłat;
- rząd opłaca inwestycję, użytkownicy ponoszą opłaty na rzecz inwestora publicznego, wyklucza się udział spółek prywatnych w projekcie;
- fundusze na budowę pochodzą od inwestora prywatnego bez wsparcia ze strony rządu, opłaty od użytkowników pokrywają wydatki inwestorów;
- fundusze na budowę pochodzą od spółki prywatnej z częściowym lub pełnym zabezpieczeniem (gwarancje państwowe) ze strony rządu;
- przedsięwzięcie wspólne inwestora publicznego i prywatnego, obie strony wnoszą równe części kapitału do planowanej inwestycji (rozważanie hipotetyczne).

W przypadku wyboru koncepcji z zakładanym udziałem firmy prywatnej w budowie infrastruktury transportowej dochodzi problem wyłonienia z grupy ofert (przetarg) przedsiębiorstwa, którego propozycje najpełniej odpowiadają warunkom stawianym przez państwo i użytkowników⁶. Istotą wyboru firmy jest: unikanie podejmowania decyzji o doborze firmy w sposób nieformalny oraz przekonanie, że fundusze wyasygnowane na budowę nie zostaną zmarnotrawione, a jakość skonstruowanych obiektów będzie odpowiadała normom ustalonym przez państwowego zleceniodawcę i przyszłych użytkowników.

Po wyborze spółki prywatnej, pozostaje problem jej wynagrodzenia. W tym przypadku rozpatrywane są następujące możliwości:

- firma prywatna poniesie wszystkie koszty konstrukcji i obsługi infrastruktury, według standardów ustalonych przez rząd, wpływy z opłat od użytkowników przejmują spółka;
- w momencie przekazania obiektów infrastruktury do eksploatacji, firma otrzymuje subsydia od państwa, podejście to wymaga przeprowadzenia przez inwestora analizy kosztów całkowitych i kalkulacji wpływów, którą to przedkłada państwu;
- spółka prywatna, która wygrała przetarg na budowę i obsługę infrastruktury transportowej, otrzymuje pieniądze na inwestycję od państwa, ewentualne wpływy od użytkowników przejmują państwo w większości przypadków tego typu inwestycje gwarantowały nieodpłatność za korzystanie⁷.

⁵ G. Mills, *Commercial Funding...*, op. cit., s. 279.

⁶ G. Mills, *Infrastructure Policy for Roads and Railways*, Working Paper No. 11, November 1993, s. 6.

⁷ G. Mills, *Cost - Benefit Analysis for Proposed Private - Company Tollroads*, Working Paper No. 12, Centre for Microeconomic Policy Analysis, University of Sydney, March 1994.

Istotnym wydaje się przyporządkowanie zaprezentowanych nakładów finansowych, ponoszonych na konstrukcję obiektów infrastruktury transportowej i potencjalnych zysków z eksploatacji, do analizy kosztów - korzyści (istotny element składowy wykorzystywany np. przy budowie infrastruktury transportowej w Australii).

Niezmiernie ważne jest rozpatrzenie kosztów kapitałowych proponowanej budowy ogniwa transportowego. W przypadku, gdy koszty te ponosi spółka prywatna, przyszłe wpływy z opłat za użytkowanie infrastruktury transportowej mają zrekompensować nakłady pieniężne, zainwestowane przez przedsiębiorstwo. Kolejne składniki powyższej analizy to:

- ustalenia dotyczące dostępności dla potencjalnych użytkowników (dopuszczalne pojazdy, publikacje rozkładu jazdy, ładunki, które nie mogą być przewożone, itp.);
- oszczędność czasu przy korzystaniu z konstruowanej infrastruktury transportowej;
- wydatki przeznaczane na konstrukcję, które mają wpływ na wysokość ustalanych opłat;
- identyfikacja grup zyskujących i tracących oraz określenie rozmiaru zysku i strat, które powstają w wyniku tworzenia infrastruktury transportowej - koszty społeczne;
- kalkulacja cen gruntów zaadaptowanych na budowę (towarzyszą temu takie zjawiska jak spekulacyjne wykupywanie ziemi, jawne lub ukryte subsydia rządowe dla firmy na zakup gruntów pod budowę - niska wycena na podstawie często celowego ustalenia ceny poniżej wartości rynkowej ziemi);
- prognoza natężenia ruchu w budowanym ogniwie transportowym.

Jednym z kluczowych aspektów przedstawionych składników analizy są pozycje kosztowe trudne do wyceny, określane zwykle jako koszty społeczne. Można do nich zaliczyć takie niekorzystne zjawiska jak: zanieczyszczenie środowiska naturalnego, hałas, wypadki w czasie użytkowania, niszczenie zabytków, itp. Wymienione negatywne zjawiska w analizie kosztów - korzyści odnotowane są w formie opisu fizycznego. Firmy prywatne rzadko wykorzystują je w swoich projektach.

Przykładem trudności w wycenie i zdefiniowaniu negatywnego następstwa eksploatacji, np. lotniska, jest hałas, który z mniejszą lub większą intensywnością towarzyszy mieszkańcom osiedli, zlokalizowanych w pobliżu tego obiektu.

Pierwsza kwestia się z tym wiążąca, to określenie społeczności, która zagrożona jest hałasem. Osoby często niezagrożone w tak dużym stopniu tą niedogodnością, mogą próbować "podszyć się" pod osoby faktycznie objęte hałasem w oczekiwaniu rekompensat.

Kolejnym problemem są wspomniane rekompensaty (opłaty kompensacyjne, odszkodowania). Pojawia się pytanie, jak obiektywnie ustalić odszkodowania. Jeśli zwrócimy się z tym do osób bezpośrednio zainteresowanych, to oszacowana kompensacja będzie zawyżona. Następne pytanie to: kto zapłaci rekompensatę? Przedsiębiorstwa prywatne zaangażowane w finansowanie konstrukcji obiektów transportowych, nie przewidują opłat kom-

pensacyjnych w swoich kosztach. W tym przypadku zdobycie środków na te cele przypadnie państwu (wydatki budżetowe)⁸.

Fazę użytkowania i eksploatacji infrastruktury transportowej najlepiej zaprezentować na przykładzie drogi. Udział przedsiębiorstw prywatnych w tym etapie może wiązać się z wprowadzeniem opłat dla użytkowników. W tym momencie pojawia się nowe wyzwanie dla analizy kosztów - korzyści. Zadania analizy sprowadzają się do: próby oceny ruchu na wybudowanym odcinku drogi, wyceny kosztów eksploatacji, dostępności różnych klas pojazdów, okresu przewidywanych zwrotów kapitałowych z inwestycji. Wymienione czynniki mają przyczynić się do ustalenia ceny, jaką płaćć będzie użytkownik za korzystanie z drogi.

Wysoka opłata doprowadzić może do odstraszenia potencjalnych klientów i wywoła postulaty obniżki cen. Firma ustalając cenę na wysokim pułapie, chce uzyskać zwroty kapitałowe i zysk w jak najszybszym czasie. Rozwiązaniem w tym przypadku może być wyznaczenie punktów progowych, które zabezpieczą interes użytkownika i prywatnego inwestora. Przy ustalaniu tych progów należy wziąć pod uwagę: stopę inflacji oraz możliwości płacowe użytkowników (za korzystanie z drogi) przy sugestii opłat. Określenie tych punktów leżałoby w gestii administracji rządowej.

Mechanizm tego rozwiązania ma za zadanie stworzenie systemu zabezpieczającego interes prywatnego inwestora. W przypadku, gdy inwestycja nie przyniosłaby spodziewanych zysków, administracja rządowa przez narzędzia takie jak: subsydia, dotacje, indeksacje rekompensowałaby ewentualne straty firmie prywatnej.

Natomiast interes klientów byłby zabezpieczony przez widełki cen za korzystanie z ogniwa transportowego (wyznaczone punkty progowe).

Kolejną fazą uczestnictwa sektora prywatnego w inwestycjach infrastrukturalnych są utrzymanie i eksploatacja obiektów infrastrukturalnych (bieżące naprawy, remonty, itp.). Dominującą formą udziału firm prywatnych w tym procesie jest kontraktacja usług na czas określony między inwestorem a usługodawcą (przedsiębiorstwo prywatne). Forma tej kontraktacji polega na czasowym porozumieniu między inwestorem i wykonawcą dotyczącym np. remontów odcinka drogi. Po określonym czasie umowa wygasa i następuje ponowny przetarg. Celem tego podejścia jest konkurencyjne wyłonienie przedsiębiorstw, które możliwie najlepiej zapewnią utrzymanie ogniw transportowych (spełnią jakościowe wymagania użytkowników i przedstawia korzystną cenę za powierzone zadania).

Istotą czasowej kontraktacji usług jest przekonanie, że wyeliminuje to sytuacje monopolistyczne i ochroni warunki konkurencyjne w ubieganiu się o przyznanie zlecenia na eksploatację infrastruktury transportowej⁹.

Również współdziałanie przedsiębiorstw prywatnych i publicznych (korporacja) przy planowaniu i budowie ogniw transportowych ma przeciwdziałać nieefektywności i niegospodarności spółek państwowych. Uwzględnić przy tym należy też takie motywy jak: zmniejszenie obciążeń rządu, prze-

⁸ G. Mills, *The Third Runway, and Worries in Nedlands: a Crisis for Economic Modelling?*, Working Paper No. 7, September 1992, Centre for Microeconomic Policy Analysis University of Sydney, s. 16.

⁹ G. Mills, *Commercial Funding...*, s. 288.

ciwdziałanie marnotrawstwu funduszy publicznych, ograniczenie sektora publicznego i ogólnie administracji państwowej.

Infrastruktura transportowa może stanowić czynnik wzrostu w skali kraju, regionu w przypadku trafnej jej lokalizacji. Elementami tego wzrostu są: rozwój turystyki, handlu, usług, nowe rynki zbytu, nowe możliwości współpracy gospodarczej z zagranicą. Niezwykle ważnym aspektem jest kwestia stworzenia nowych miejsc pracy. Budowa ogniwa transportowego to zatrudnienie: przy budowie obiektu w przedsiębiorstwach pośrednio związanych z inwestycją (obsługa geologiczna, geodezyjna, prawna), w firmach kooperujących (żwirownie, kamieniołomy, cementownie, itp.), w przedsiębiorstwach zajmujących się eksploatacją infrastruktury (remonty, naprawy), w sferze usług lokalizowanych w sąsiedztwie obiektów (restauracje, hotele, stacje paliw, itp.)

Czynniki te powodują napływ środków do budżetu w postaci podatków od wspomnianych przedsiębiorstw i zatrudnionych. Następnie, przez zwiększenie wpływów budżetowych, istnieje możliwość odciążenia podatnika (obniżenie stawek podatkowych), z którego pieniędzy finansowano konstrukcję infrastruktury transportowej. Ponadto podatnicy nie będą mieli poczucia, że z ich pieniędzy wybudowano np. drogę (z której nie korzystają) i ich pieniądze nie zostały im w żadnej formie zwrócone, nie uzyskali przez to żadnych korzyści.

Przedstawione przykłady udziału sektora prywatnego w inwestycjach związanych z transportem można wykorzystać w Polsce. Położenie geograficzne na styku szlaków handlowych (północ-południe, wschód-zachód), daje duże możliwości przyciągnięcia kapitału prywatnego zainteresowanego budową i eksploatacją ogniw transportowych. Wysoka jakość obiektów infrastruktury transportowej skłaniałaby potencjalnych użytkowników (przewoźnicy, turyści) do przejazdu przez nasz kraj. Wpłynęłoby to korzystnie na bilans handlowy oraz zmniejszyłoby bezrobocie (zatrudnienie w sferze zlokalizowanej w sąsiedztwie dróg: motele, bary, stacje benzynowe, itp.). Ponadto udział sektora prywatnego w tych inwestycjach mógłby zmniejszyć wydatki budżetowe na te cele. Uzasadnieniem tego może być ciągle wzrastający deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce¹⁰.

Tradycyjne przekonanie o państwowym monopolu inwestycyjnym w dziale infrastruktury transportowej powinno ustąpić miejsca szeroko rozumianej prywatyzacji i większym udziałem spółek niepublicznych w tych przedsięwzięciach. Firmy prywatne mogą czerpać korzyści z udziału w budowie dróg i mostów nie ponosząc strat. Mylne utożsamianie infrastruktury transportowej z sektorem publicznym wynika stąd, że większość projektów infrastruktury transportowej opracowywanych i wykonywanych jest przez agencje i przedsiębiorstwa państwowe. Odwrócenie tej sytuacji (większe zaangażowanie firm prywatnych) stworzyłoby dodatkowy efekt poprawy jakości i zmniejszenia kosztów planowania, budowania oraz funkcjonowania infrastruktury transportowej. Istotnym argumentem może być stwier-

¹⁰ A. Paczosi, G. Pawłowski, A. Szymańska, *Dług publiczny jako jeden z fundamentalnych czynników oddziałujących na funkcjonowanie współczesnych gospodarek rynkowych*, materiały konferencyjne, Warszawa-Miedzeszyn, 1996.

denie, że przedsiębiorstwa prywatne w większym stopniu działają w oparciu o rachunek ekonomiczny.

PARTICIPATION OF THE PRIVATE SECTOR IN THE EXPANSION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE

S u m m a r y

Traditional ideas concerning public investments in transport infrastructure (roads, airports) tend to retreat. A new approach to the subject of suggests a new way of expanding the transport infrastructure. These proposals include deregulation and privatisation. New problems which tend to become more important contain: general rules and reasons of participation of private sector, practical side of private firms' involvement in the implementation of such projects. The paper considers all those aspects and concentrates on groups which have interest in infrastructure expansion.

It is very important to identify problems and obstacles hindering the new developments (deregulation and privatisation). The cost - benefit analysis provides here a number of interesting solutions which may contribute to solve some of them.

The participation of private firms in the process of planning, building and exploitation in transport investment projects is a source of a number of benefits for the whole economy. For example: an improvement in the balance of trade, growth of the GDP, increased employment, etc.

Furthermore, private companies assure good quality of realised investment projects and economies in construction and exploitation costs. These elements are desirable for the whole society. Practical examples derived from the experience of more developed countries (transport infrastructure policy) can be fruitfully adopted in Poland. Our country is attractively located as far as the principal international trade flows are concerned.

Poor conditions of Polish roads should stimulate the application of a new approach in infrastructure policy, such as deregulation and privatisation.