

Partnerstwo publiczno-prywatne w ochronie zdrowia cz. I

1. Skąd wzięło się partnerstwo publiczno-prywatne?

Genezę partnerstwa publiczno-prywatnego można wywodzić z lat 70 i 80 ubiegłego wieku. W krajach opartych o gospodarkę rynkową zaczęto wówczas poszukiwać rozwiązań problemów związanych z koniecznością zaspokajania potrzeb społecznych przez sektor publiczny. Wysokie koszty świadczenia usług, takich jak np. budowa i eksploatacja infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, czy zdrowotnej, szły w parze z nienajlepszą ich jakością. Niska efektywność działań w obszarze usług komunalnych wiązała się także w dużej mierze z nieumiejętnym zarządzaniem inwestycjami projektowanymi przez jednostki publiczne. W Europie Zachodniej krajem, który można uznać za protoplastę idei partnerstwa publiczno-prywatnego w dzisiejszym rozumieniu, była Wielka Brytania. To pod rządami premier Margaret Thatcher – dzięki wykorzystaniu wzorców zarządzania znanych sektorowi prywatnemu - położono większy nacisk na ograniczanie wydatków sektora publicznego oraz wzrosła efektywność w zarządzaniu finansami publicznymi. Dokonano także szczegółowej analizy systemu zamówień publicznych, która wykazała daleko idącą konieczność poprawienia jakości i efektywności świadczonych usług. Stopniowo zaczęto również realizować inwestycje z udziałem partnerów prywatnych, co doprowadził do wykształcenia się tzw. modelu brytyjskiego. Jak zobaczymy w dalszej części artykułu, Wielka Brytania jest w dalszym ciągu liderem europejskim jeżeli chodzi o liczbę przedsięwzięć tworzonych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w tym projektów realizowanych w obszarze ochrony zdrowia. System współpracy podmiotów publicznych i prywatnych upowszechnił się z czasem także w innych państwach europejskich, a po 1989 r. zaczął powoli docierać do Polski i pozostałych krajów pozostających wcześniej pod wpływami b. ZSRR. Pomimo tego, bardzo nieliczne kraje posiadają dziś odrębne ustawy poświęcone PPP – większość stosuje zasady wynikające z PPP w oparciu o istniejące lub modyfikowane przepisy prawne, czego najlepszym przykładem jest podawana tu za wzór Wielka Brytania. Od kilku lat widoczna jest jednak tendencja do zamykania zasad PPP w ramy legislacji krajowej. Dotyczy to zarówno państw „starej Unii”, jak również nowych krajów członkowskich (szczególnie Polska i Czechy). W tym kontekście warto podkreślić, że sama Unia Europejska pozostaje jak na razie neutralna – z jednej strony zasady PPP są zgodne z jej ustawodawstwem, z drugiej zaś nie podjęto dotychczas wysiłków legislacyjnych zmierzających do wydania w tym przedmiocie stosownej dyrektywy. Generalnie rzecz biorąc, partnerstwo publiczno-prywatne postrzegane jest przez państwa

członkowskie jako jeden z elementów służących zapewnieniu trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki.

2. Co to jest partnerstwo publiczno-prywatne?

Do tej pory nie wykształciła się jednolita, uniwersalna definicja partnerstwa publiczno-prywatnego. Z uwagi na bardzo szeroki zakres, różne modele i formy partnerstwa, definicja taka nie wydaje się zresztą konieczna. Nie mniej jednak, spróbujmy przybliżyć to pojęcie i wskazać jego istotne cechy.

Partnerstwo publiczno-prywatne, jak sama nazwa wskazuje, to forma współpracy pomiędzy jednostką publiczną a podmiotem prywatnym. Celem tej współpracy – najogólniej rzecz biorąc – jest osiągnięcie korzyści społecznych i ekonomicznych przez obu partnerów, przy czym w przypadku partnera publicznego nacisk kładziony będzie przede wszystkim na aspekty społeczne, zaś partner prywatny – co zrozumiałe – zainteresowany będzie w pierwszej kolejności zyskiem. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że wykorzystanie modelu PPP przez jednostkę publiczną następuje wówczas, gdy taka metoda realizacji przedsięwzięcia będzie bardziej korzystna z perspektywy interesu publicznego niż wykorzystanie innego sposobu jego osiągnięcia. Z tego powodu, decyzja o zastosowaniu PPP przy konkretnym projekcie, powinna zostać poprzedzona szczegółową analizą kosztów, które należy ponieść i korzyści, jakie mogą być osiągnięte przy zaangażowaniu partnera prywatnego. Należy bowiem pamiętać, że to państwo (administracja publiczna) odpowiada za zapewnienie obywatelom dostępu do infrastruktury oraz określonych usług publicznych. Korzystanie z usług lub tworzenie partnerstw z podmiotami prywatnymi w żadnym stopniu nie zwalnia go z tego obowiązku ani też nie ogranicza w wykonywaniu swoich kompetencji w obszarach objętych PPP.

Wykorzystanie kapitału i umiejętności podmiotu prywatnego, uzupełnione doświadczeniem i przemyślaną strategią działania podmiotu publicznego, stanowi o sukcesie nawiązanej współpracy i w efekcie o jakości usług świadczonych na rzecz końcowych odbiorców realizowanych projektów, czyli zazwyczaj obywateli. Modele PPP stosowane są w takich obszarach użyteczności publicznej, jak: infrastruktura drogowa (drogi, mosty, autostrady), infrastruktura transportowa (kolej, lotniska), infrastruktura sportowo-rekreacyjna (stadiony, parki i centra rekreacji), infrastruktura zdrowotna (szpitale i inne obiekty), infrastruktura wodno-kanalizacyjna, infrastruktura elektroenergetyczna, więziennictwo, czy infrastruktura teleinformatyczna. Jak widać, przedmiotem współpracy z partnerem prywatnym są inwestycje z zakresu zadań publicznych, za których realizację odpowiedzialne są podmioty publiczne, zarówno na poziomie administracji rządowej, jak też jednostek samorządu terytorialnego.

Współpraca PPP opiera się na wyraźnym podziale trzech elementów: zadań, odpowiedzialności (ryzyk) i korzyści. Pomimo różnorodnych form współpracy opartych o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, można wymienić typowe cechy współpracy PPP, odzwierciedlające w/w elementy. Są to przede wszystkim:

- a) zapewnienie przez partnera prywatnego kapitału na realizację inwestycji publicznej,
- b) realizacja inwestycji przez partnera prywatnego,
- c) zarządzanie i eksploatacja inwestycji przez partnera prywatnego,
- d) pobieranie przez partnera prywatnego opłat z tytułu udostępniania inwestycji użytkownikom końcowym lub pobieranie regularnych opłat od partnera publicznego,
- e) przekazanie partnerowi publicznemu inwestycji do dalszej eksploatacji po okresie ustalonym w umowie.

Tak skonstruowany model współpracy jest w stanie dostarczyć korzyści zarówno obu partnerom, jak też przede wszystkim ostatecznym odbiorcom usług. Wiadomo, że w niektórych przypadkach (np. pacjenci szpitali, czy użytkownicy dróg) wysoka jakość tych usług ma szczególne znaczenie.

Warto dodać, że zasady modelu PPP z pewnymi modyfikacjami można wykorzystywać także w realizowaniu projektów o charakterze publiczno-publicznym lub prywatno-prywatnym.

3. Rodzaje PPP

Jak wspomniałem wyżej, brak jednolitej, sztywnej definicji PPP powoduje, że współpraca podmiotów publicznych i prywatnych w ramach partnerstwa może przybierać rozmaite formy. Kluczową sprawą jest tu umowa o charakterze cywilnoprawnym zawierana przez strony, szczegółowo regulująca zakres zadań, obowiązków i odpowiedzialności partnera publicznego i prywatnego.

Przedsięwzięcia opierające się o zasady PPP mogą ograniczać się do samych umów o zarządzanie, mogą opierać się o umowy o charakterze koncesyjnym, a nawet dotyczyć wspólnych inwestycji i częściowych prywatyzacji.

Wśród funkcjonujących obecnie sposobów realizacji PPP można wskazać przede wszystkim następujące formy:

- a) Zlecenie usług – powszechnie stosowana forma współpracy, opierająca się przede wszystkim na kontraktowaniu pewnych zadań podmiotom prywatnym w drodze udzielenia zamówienia (przetarg); najczęściej są to usługi nie powodujące konieczności ponoszenia dużych nakładów kapitałowych, takie jak np. oczyszczanie ulic, odbiór odpadów, remonty;

- b) Zarządzanie (kontrakt menedżerski) – jest to najprostsza forma współpracy opartej o zasady PPP, polegająca na przyjęciu przez podmiot prywatny obowiązków zarządzania na okres kilku lat, za ustalonym wynagrodzeniem;
- c) Dzierżawa – w tym modelu podmiot prywatny wydzierżawia obiekt na okres od kilku do kilkunastu lat i zapewnia kapitał obrotowy związany z jego funkcjonowaniem, płacąc podmiotowi publicznemu ustalony czynsz i pobierając korzyści z eksploatowanego obiektu;
- d) **Koncesja** – podobna w swej konstrukcji do dzierżawy; główna różnica polega na tym, że podmiot prywatny finansuje inwestycję, a nie tylko zapewnia jej bieżące funkcjonowanie; jej bardziej skomplikowaną formą jest tzw. umowa BOT (Build-Operate-Transfer), w ramach której partner prywatny finansuje budowę obiektu, eksploatuje go przez okres zazwyczaj kilkunastu – dwudziestu paru lat, po czym przekazuje go na własność partnerowi publicznemu;
- e) Własność prywatna – najbardziej zaawansowana forma współpracy w ramach PPP, właściwa dla modelu brytyjskiego, polegająca np. na tworzeniu podmiotów o kapitale mieszanym (wielkość udziałów rozkłada się w zależności od zaangażowania podmiotów), czy prywatyzowaniu istniejących struktur publicznych.

Z wymienionych wyżej rodzajów PPP na szczególną uwagę zasługuje model oparty o koncesję. Jest to typowa dla PPP i najczęściej wykorzystywana forma współpracy. Przybiera ona zresztą kilka różnych postaci, opartych m.in. o zmianę własności eksploatowanego obiektu, sposób finansowania zrealizowanej inwestycji, czy nawet jej zaprojektowania. Przyjęcie przez partnera publicznego lub prywatnego obowiązków i odpowiedzialności wynikających z poszczególnych zadań w procesie planowania, organizacji, realizacji, eksploatowania i finansowania inwestycji uzależnione jest przede wszystkim od postanowień zawartej pomiędzy partnerami umowy. Dla optymalnego wykorzystania zasobów, doświadczenia i kompetencji obu stron kontraktu istotne jest to, aby podział zadań odbywał się z maksymalnym uwzględnieniem oceny zdolności stron do ich rzetelnego wypełniania.

4. Zalety i wady PPP

Jak każda poważna koncepcja łączenia kapitałów i zasobów, model realizowania przedsięwzięcia w ramach PPP ma swoje mocne i słabe strony. W projekty PPP zaangażowane są bowiem nie tylko strony umowy PPP, ale także wiele innych podmiotów występujących w charakterze podwykonawców, doradców, instytucji finansowych itp. Jeżeli dodamy do tego konieczność wyłonienia partnera prywatnego w drodze przetargu, czasochłonność procedur i możliwe błędy w oszacowaniu kosztów

oraz efektów projektu, okazuje się, że na model PPP nie można patrzeć wyłącznie przez różowe okulary. Pomimo że dotychczasowe doświadczenia krajów europejskich z powodzeniem realizujących przedsięwzięcia z wykorzystaniem omawianej metody wskazują na dosyć wyraźną przewagę korzyści nad utrudnieniami, warto zdawać sobie sprawę z istnienia jednych i drugich.

Po stronie zalet PPP najczęściej wymienia się:

- a) niższe koszty realizacji przedsięwzięcia realizowanego przez partnera prywatnego o ok. kilkanaście procent w porównaniu do inwestycji finansowanych i zarządzanych wyłącznie przez podmioty publiczne,
- b) ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie kosztów ponoszonych przez podmiot publiczny na etapie realizacji inwestycji – wynikające z zasad konstrukcji typowej umowy PPP,
- c) ograniczenie ryzyka wstrzymania procesu inwestycyjnego z powodu wyczerpania środków finansowych podmiotu publicznego,
- d) krótszy czas realizacji projektu, co w efekcie umożliwia szybsze rozpoczęcie świadczenia usług na rzecz ostatecznych odbiorców,
- e) wyższą jakość zbudowanej infrastruktury,
- f) ułatwienie dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania budżetowego,
- g) znaczące zmniejszenie ryzyka po stronie podmiotów publicznych.

Wskazywane wady stosowania PPP są następujące:

- a) zwiększone koszty kapitału dla partnera prywatnego wskutek konieczności pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji oraz ponoszenia kosztów związanych z zarządzaniem i eksploatacją obiektu,
- b) ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego wskutek długoterminowych zobowiązań wobec partnera prywatnego,
- c) czasochłonny i kosztowny (po obu stronach) proces przygotowywania i wdrażania koncepcji PPP, wynikający m.in. z konieczności przeprowadzania analiz, raportów, biznes planów,
- d) konieczność wybrania partnera prywatnego w drodze przetargu – czasochłonne i powodujące ryzyko korupcji,
- e) problemy podatkowe i księgowość.

Dodatkowo, w przypadku wielu państw pojawia się także problem braku doświadczenia partnerów we wdrażaniu przedsięwzięć opartych o zasady PPP.

5. Wykorzystanie modelu PPP w ochronie zdrowia

Przedsięwzięcia realizowane w ramach PPP na przestrzeni ostatnich lat w państwach europejskich wyraźnie wskazują, że największą popularnością cieszą się inwestycje związane z infrastrukturą drogową; są one również najchętniej współfinansowane ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Pod względem liczby projektów wdrożonych w oparciu o PPP, zdecydowany prymat wśród państw europejskich wiezie Wielka Brytania. Dotyczy to również obszaru ochrony zdrowia, gdzie poprzez system partnerstwa publiczno-prywatnego w ciągu ostatnich lat przeprowadzono kilkadziesiąt dużych inwestycji szpitalnych.

Typowa ścieżka realizacji projektu PPP wygląda następująco. Podmiot prywatny zakłada spółkę celową, która zawiera kontrakt PPP z partnerem publicznym na okres od 20 do 40 lat. Następnie, spółka finansuje projekt szpitala, jego budowę i wyposażenie. Podstawowym źródłem finansowania tych działań jest kredyt komercyjny. Dopiero po oddaniu szpitala do użytku, spółka zaczyna osiągać przychody poprzez sprzedaż usług medycznych, za które płaci podmiot publiczny. Istotne jest również to, że w trakcie obowiązywania umowy, koszty eksploatacji obiektu ponosi spółka. Podmiot publiczny sprawuje natomiast ogólny nadzór nad realizacją i funkcjonowaniem inwestycji. Konstrukcja kontraktów i ostre egzekwowanie zapisanych w nich kar umownych dyscyplinują inwestora prywatnego do sprawnego zarządzania szpitalem i świadczenia usług wysokiej jakości.

W Wielkiej Brytanii ten system sprawdza się bardzo dobrze. Nie mniej jednak, myśląc o zastosowaniu modelu PPP do budowy szpitali w Polsce należy pamiętać, że skuteczne wdrażanie przedsięwzięć oparty o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga istnienia w miarę stabilnego systemu ochrony zdrowia, także pod względem finansowym. Oznacza to, że możliwość wdrażania systemu PPP w chwili obecnej w polskich warunkach napotka z pewnością znaczące trudności. Z drugiej strony, Wielka Brytania, zanim zdecydowała się na budowę szpitali z wykorzystaniem prywatnego kapitału, również przeżywała w sektorze ochrony zdrowia poważne problemy, a PPP okazało się skutecznym panaceum na przewyciężenie wielu z nich. Daje to nadzieję, że system ten ma szansę sprawnie funkcjonować także i u nas.

Przy pisaniu niniejszego artykułu korzystałem z następujących publikacji:

1. 7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno-prywatnym, PricewaterhouseCoopers, 2005.
2. R. Abadie, A. Howcroft, „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej Europie”, PricewaterhouseCoopers, 2005.
3. J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne. Wprowadzenie: geneza i modele; ppp w realiach polskich, materiały z konferencji, Lublin 2004.

4. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, 2002.
5. Strona internetowa www.projectfinance.pl.
6. Strona internetowa www.rynekzdrowia.pl.