

1. Bylok, F.2011. *Rozwój kapitału społecznego jako czynnik wspomagający wyjście przedsiębiorstwa z kryzysu. Problemy zarządzania, nr1.Warszawa:Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.* 2. Kim, L. 1998. *Crisis Construction and Organizational Learning: Capability Building in Catching-up at Hyundai Motor. Organizational Science, nr 4.* 3. Piaseczny,J.2011. *Nauka czerpana z kryzysu-perspektywa przedsiębiorstw. Problemy zarządzania,nr1.Warszawa:Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.* 4. Siuta-Tokarska,B. 2011. *Zarządzanie organizacją w czasie kryzysu-badania empiryczne przedsiębiorstw w Polsce w dobie globalnego kryzysu ekonomicznego z początku XXI wieku. Problemy zarządzania, nr1.Warszawa:Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.* 5. Smolska,M. 2009, *Kapitał ludzki w dobie kryzysu. Ekonomiczne problemy usłu, nr 46. Szczecin: Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.* 6. *Zarządzanie wartością firmy,red.A.Herman,A.Szablewski, Poltext, Warszawa 1999,s. 178.*

WZAJEMNE RELACJE SEKTORA PUBLICZNEGO A PRYWATNEGO

Bednyakova O.

Uniwersytet Wrocławski

Współczesne tendencje uświadamiają nam, że ani państwo ani rynek osobno nie mogą doprowadzić do długotrwałego rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem dobrobytu społecznego. Nieuniknione są sytuacje kryzysu. Niniejszy artykuł jest próbą poszukiwania punktów styczności między sektorem publicznym a prywatnym i ma na celu pokazanie w jaki sposób rozwiąły się wzajemne relacje między nimi oraz jakie sytuacje gospodarcze niezbędnie doprowadziły do współpracy i partnerstwa (mianowicie do partnerstwa publiczno-prywatnego) między dwoma sektorami. Historia pokazuje nam , że od momentu pojawienia się państwa na całym świecie toczy się poszerzenie zakresu sektora publicznego w gospodarce przez rozszerzenie jego funkcji¹. Z reguły zdarza się jako reakcja (odpowiedź) na zewnętrzne działania w stosunku do kraju.

¹ R.A.Musgrave, P.B.Musgrave *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1980 p.143-159.

Do takich działań zalicza się zarówno katastrofy naturalne (głód, klęska żywiołowa itp.) jak i inwazje wojenne. W każdym razie, w celach likwidacji gróźb, państwo co raz więcej brało na siebie funkcji, które wcześniej do niego nie należały. Przede wszystkim państwo było zaangażowane w rozwój infrastruktury, ponieważ wywołał on znaczący efekt mnożnikowy dla wzrostu gospodarczego. Uświadomienie wartości kontroli publicznej nad zrównoważonym rozwojem gospodarczym spowodowało, że w XX wieku w wielu krajach aktywnie używane jest planowanie intrykatywny².

Stosunki wzajemne sektora publicznego i prywatnego zmieniały się na przestrzeni wieków. Przed XX wiekiem państwo słabo ingerowało w gospodarkę, a głównym mechanizmem wpływu była polityka podatkowa. Następnie, po Pierwszej Wojnie Światowej, organy państwowe w większości krajów starały się poszerzać zakres swoich funkcji w celach prężnej rekonstrukcji gospodarki zniszczonej przez wojnę. Sektor publiczny w różnych krajach wzrastał z różną prędkością, na przykład w Rosji (w tych czasach jeszcze ZSRR) sektor publiczny reprezentował większą część gospodarki, w Stanach Zjednoczonych i Europie zakres sektora publicznego rośnie wraz z sytuacjami kryzysu³. W rezultacie, pod koniec XX wieku sektor publiczny w większości krajów rozwiniętych ma znaczący udział w gospodarce narodowej, a znaczna część dochodu narodowego jest rozdzielana przez system budżetowy⁴.

Znaczna część sektora publicznego w gospodarce, z jednej strony, umożliwiła lepszą kontrolę nad procesami w systemie gospodarczym, z drugiej strony, wywołała wiele problemów. Liczne badania wykazały, że wydajność przedsiębiorstwa państwowego w sferze społeczno-gospodarczej jest niższa niż prywatnego. W niektórych przypadkach, prowadzi to do tego, że przedsiębiorstwo publiczne się staje nieopłacalnym, a jego utrzymywanie wymaga zaangażowanie znacznych środków finansowych.

² Planowanie intrykatywny jest metodą regulacji działalności gospodarczej, która polega na określaniu długoterminowych celów i sposobów ich realizacji. Zobacz więcej: C.F.Schwarz, E.C.Thor, G.H.Elsner, 1976. Wildland planning glossary. Gen. Tech. Rep. PSW-13. Berkeley, Calif.: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Southwest Forest and Range Exp. Stn. 252 p.

³ Na przykład Wielkie Kryzysy 1929-1933 się przyczynił do ponownego rozpatrzenia dotychczasowego modelu ingerencji państwa w gospodarkę.

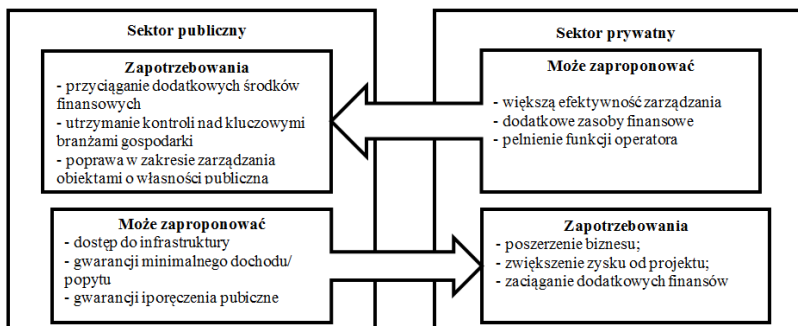
⁴ W Europie w 1982 r. udział wydatków budżetowych w stosunku do PKB wynosił: we Francji - 56,7%, w Niemczech - 49,4%, we Włoczych — 53,7%. R.A.Musgrave, P.B.Musgrave Public Finance in Theory and Practice, New York: McGraw-Hill Book Company, 1980 p. 151.

Utrzymywanie obiektów publicznych wymagają znacznych kosztów budżetowych. W Europie doprowadziło to do wzrostu podatków, znacznego wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego. W ZSRR objawiało się to utratą wydajności i zwiększeniem obciążenia spółek publicznych, które zawierały znaczną część infrastruktury społecznej. Skuteczność zarządzania tymi obiektami nie była bardzo wysokie, co potwierdza fakt, że obiekty infrastruktury mogą być obsługiwane przez firmy prywatne pod nadzorem państwa. W rezultacie utrzymywanie nadmiernego sektora publicznego stało się bardzo uciążliwym w wielu krajach. Wzrost udziału wydatków socjalnych dodatkowo zwiększyło obciążenie dla budżetu państwa (w tym budżetu regionów i miast).

Deficyt budżetowy i dług publiczny znacznie zmniejsza możliwość stosowania finansów publicznych na finansowanie rozwoju i modernizacji niezbędnej infrastruktury gospodarczej i sfery społecznej. To może prowadzić do obniżenia jakości usług publicznych i niemożności ich zapewnienia w całym kraju w tej samej jakości, co jest jednym z głównych zadań państwa. Porównując potrzeby każdego sektora, w połączeniu z ich możliwościami, możemy ustalić punkty wzajemnego oddziaływania, które wskazują na obszary potencjalnej współpracy między sektorem publicznym a prywatnym (rys. 1.1).

Jako przykład rozważmy Francję, gdzie koncesje były aktywnie stosowane na przełomie XVIII-XIX wieku⁵. Pojawienie się koncesji we Francji w tych czasach jest nieprzypadkowe. Kraj był w stanie wojny, w związku z tym potrzebne były znaczne wydatki na utrzymanie armii. Rząd stał na stanowisku, że zasoby naturalne należą do własności publicznej a infrastruktura ma strategiczne znaczenia dla rozwoju gospodarki, zobowiązał wszystkich właścicieli kopalń, znajdujących się na gruntach prywatnych do ich eksploatacji tylko na podstawie koncesji. W tym czasie podobna strategia została również wykorzystana przez inne kraje Europy.

⁵ Wtedy, w okresie panowania Napoleona, do kodeksu cywilnego została wniesiona poprawka, według której kopalnie, znajdujące się na gruncie o własności prywatnej, uważane za własność publiczną i mogą być obsługiwane wyłącznie na podstawie koncesji, zgodnie z którą część zysku otrzymała administracja publiczna. (Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х томах. Том 1. с. 48.)



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 1.1 Połączenie potrzeb oraz możliwości sektora publicznego i prywatnego w gospodarce

Budowa dróg i innych obiektów użyteczności publicznej związanych z ziemią i zasobami wodnymi, również były dozwolone wyłącznie na podstawie umowy koncesyjnej. Takie posunięcie pozwoliło władzy publicznej do przejęcia kontroli nad strategicznymi sektorami gospodarki, jak również otrzymywać znaczne dodatkowe dochody do skarbcza. Przykład ten wyraźnie pokazuje, że państwo za pomocą koncesji aktywnie rozwiązywało aktualne dla niego problemy, w tym przypadku - wzmocnienie pozycji władzy, aby wzmocnić konkurencyjną potęgę militarną. Poza tym, rząd zdawał sobie sprawę, że prywatny właściciel będzie lepiej zarządzał kopalniami i innymi obiektami, ale nie będzie miał możliwości przejęcia kontroli nad nimi pozwolił sektorowi prywatnemu na zarządzanie i utrzymywanie tych obiektów, tym samym rozwiązując problem zapewnienia skutecznego i właściwego zarządzania takimi obiektami.

W XIX wieku w Imperium Rosyjskim mechanizm koncesji pozwolił zbudować znaczną liczbę linii kolejowych, co przyczyniło się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Ponadto, porozumienia między firmami publicznymi i prywatnymi były używane w okresie NEP-u⁶, w

⁶ Nowa Polityka Ekonomiczna (ros. Новая экономическая политика, Nowaja ekonomiczeskaja politika w skrócie NEP) – określenie doktryny polityki gospodarczej Rosji Radzieckiej i później ZSRR w latach 1921-1929. Określana jest ona jako rodzaj gospodarki mieszanej lub kapitalistycznej.

większości przypominając umowy o podziale produkcji⁷, chociaż się nazywały koncesjami. Partnerstwo pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym było zorientowane na rozwój infrastruktury.

W taki sposób rozwiało się partnerstwo na podstawie umowy o koncesji. Nowa fala zainteresowania partnerstwem nastąpiła w latach 90. XX wieku w Wielkiej Brytanii. Mechanizm partnerstwa pojawił się w formie prywatnej inicjatywy finansowej (Private finance initiative, PFI), istotą której było przyciąganie prywatnych inwestycji dla budowy dużych obiektów publicznych. Zwrot wartości poniesionych nakładów następuje poprzez otrzymanie dochodów z eksploatacji, albo płatności ze środków budżetu publicznego. Później ta inicjatywa została wprowadzona w innych krajach europejskich. W tym samym czasie, zamiast terminu „prywatna inicjatywa finansowa” zaczyna się używać termin „partnerstwo publiczno-prywatne”.

Ten okres charakteryzuje się tym, że sektor prywatny umocnił swoją pozycję - posiada znaczne możliwości techniczne, doświadczenie i wystarczające środki finansowe. Jednak ze względu na dojrzałość rynkową, sektor prywatny dąży do rozszerzenia zakresu swojej działalności. Wraz z tym sektor publiczny posiada znaczną część gospodarki narodowej, która staje się zbyt uciążliwa dla budżetu państwa z powodu obecnych ograniczeń budżetowych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów UE.

Rosnące zainteresowanie PPP w Europie w dużej mierze pojawiło się pk. 1990 roku i zostało spowodowane z jednej strony, przyspieszeniem wzrostu gospodarczego a z drugiej zwiększeniem integracji wśród krajów europejskich i tworzeniem Unii Europejskiej (UE)⁸. Zarówno pierwszy i

⁷ Takie umowy są aktywnie stosowane w wydobywaniu złota. Jednak niektóre umowy są przykładami nieefektywnych partnerstw, ponieważ często towarzyszył im nieadekwatny podział korzyści i ryzyk pomiędzy partnerami. Przykładowo, w umowie z firmą "Lena Goldfields Co. Ltd" udział produkcji spółki od wydobycia złota wynosił 93% (Zob.: Стариков Н.В. Кризис: как это делается. – СПб.: Питер, 2010. с. 99).

⁸ W 1999 r. w Unii Europejskiej jako całości udział sektora publicznego jest najwyższy na świecie wśród krajów o gospodarce rynkowej. W USA w sektorze publicznym pracuje 20,6 mln. osób, to jest 14,6% całości zatrudnienia wobec 15,8%. Przewaga Europy pod względem udziału sektora publicznego w stosunku do USA jest w rzeczywistości większa niż by to wynikało z tych danych. Co najmniej 1/3 amerykańskiego sektora publicznego przepada bowiem na obronę narodową i policję, które w Europie odgrywają znacznie mniejszą rolę (nie więcej jak 10-15% całości zatrudnienia w tym sektorze). (A.Karpiński, S.Paradysz, Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej [W:] Sektor publiczny w Polsce i na Świecie:

drugi czynnik wymagały przyspieszonego rozwoju infrastruktury (tworzenie nowej oraz modernizacja starej sieci infrastruktury) co wiązało się z kosztami finansowymi

Dobrym przykładem jest sytuacja z nowymi członkowskimi UE -krajami Europy Środkowej i bałtyckimi Czechami, Estonią, Węgrami, Łotwą, Litwą, Polską, Słowenią i Słowacją). Po przystąpieniu do UE, kraje te musiały rozwiązać trudny problem, który polegała na wyrównaniu dysproporcji w jakości i dostępności usług publicznych wraz z utrzymaniem stabilności finansowej. Na początku transformacji gospodarczej wymienione kraje odziedziczyły po starym systemie rozległe sieci infrastrukturalne, które były w bardzo złym stanie i miały negatywny wpływ na ich gospodarki.

Według analizy Instytutu Badań Gospodarczych w Berlinie DIW, całkowite koszty inwestycyjne (publiczne i prywatne) w tych krajach od początku 1990 roku do 2005 roku wyniosły 100 bilion euro. Badania wskazują, że łączne potrzeby inwestycyjne dla UE8 oraz Bułgarii i Rumunii wynoszą około 500 billionów Euro w ciągu najbliższych 15 lat⁹. Długoterminowe potrzeby inwestycyjne infrastruktury transportowej w krajach EU8, w tym dwóch nowych krajach (Bułgaria i Rumunia) są oceniane na około 100 billion Euro. Ponadto niezbędne inwestycje, które musiały być ukierunkowane na ochronę środowiska w krajach EU8, oceniane są na 47-69 billion Euro¹⁰.

Rozwój infrastruktury zgodnie z potrzebami gospodarek krajów Europy wymaga znacznych nakładów finansowych. Warto również zauważyć, że było nie możliwe dość szybko pozyskać środki finansowe przez podniesienie podatków lub zwiększenie deficytu budżetowego i długu publicznego. W pierwszym przypadku, mogło to doprowadzić do wzrostu inflacji, a w drugim

między upadkiem a rozkwitem, pod red. J.Kleera. Wydanie I. Warszawa 2005. s. 95.).

⁹ Infrastructure as a Basis for Sustainable Regional Development, Deutsche Bank Research, June 2004.

¹⁰ Public-Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EU8. The World Bank. Hana Brix, Nina Budina, and Timothy Irwin. Draft chapter for report on fiscal reforms in the EU8. 13 April 2005. URL:<http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/07/6271096/special-topic-ppps-fiscal-risks-institutions-vol-3-3-ppps-fiscal-risks-institutions> (dostęp: 1.11.2014 r.).

*risks-institutions-vol-3-3-ppps-fiscal-risks-institutions. 4. Стариков Н.В.
Кризис: как это делается. – СПб.: Питер, 2010. с. 99.*