

## **DOŚWIADCZENIA Z PRYWATYZACJI KOLEI ORAZ PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W WIELKIEJ BRYTANII**

***Wstęp. Tło prywatyzacji oraz PPP. Prywatyzacja brytyjskich kolei państwowych. London Underground Limited (londyńskie metro) oraz PPP. Projekt East London Line (ELL). Wnioski dla prywatyzacji oraz PPP w przyszłości. Wnioski końcowe.***

### **1. Wstęp**

W latach osiemdziesiątych konserwatywny rząd angielski wprowadził rozwiązania mające na celu wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania przedsięwzięć publicznych poprzez serię prywatyzacji oraz Publiczną Inicjatywę Finansową (PFI) zastosowaną w sektorach: energetycznym, telekomunikacyjnym i transportowym, a także w więzieniach, szkołach i szpitalach. Od roku 1997 rząd laburzystowski kontynuował PFI jako wariant nazwany Partnerstwem Publiczno-Prywatnym (PPP).

Niniejszy referat opisuje przykłady inicjatyw podjętych w angielskim kolejnictwie. Niebagatelną rolę odgrywa tu doświadczenie autora, byłego dyrektora strefowego spółki Railtrack będącej właścicielem państwowej infrastruktury kolejowej, a następnie dyrektora w Ove Arup & Partners prowadzącego: zespoły doradztwa technicznego przy tworzeniu Network Rail (następcy Railtrack), PPP dla metra londyńskiego, a obecnie PPP dla linii East London. Niektóre wnioski wynikające z tego doświadczenia powinny zostać wnikliwie zanalizowane przez podmioty (publiczne lub prywatne) rozważające prywatyzację na zasadzie PPP.

### **2. Tło prywatyzacji oraz PPP**

Wzrost udziału kapitału prywatnego w przedsięwzięciach publicznych wynika z wielu przyczyn. Każda z nich ma swoje uzasadnienie, ale zakres ich stosowania w poszczególnych gałęziach gospodarki zależy od celów promotora sektora publicznego (instytucji zarządzającej inicjatywą) oraz od negocjacji kontraktu z partnerem prywatnym.

Spółki sektora publicznego, włączając w to departamenty rządowe, mają często niejasne albo złożone cele. Dostarczanie usług zasadniczych, np. przewozów kolejowych, łączy się często z niepisanymi celami wtórnymi, takimi jak utrzymywanie zatrudnienia bez względu na potrzeby. Również cele finansowe nie są jasno określone, a już najmniej klarowne wydaje się ich pierwszeństwo wobec celów innego rodzaju. Z tych powodów sektor publiczny jest często niesprawiedliwie krytykowany za nieefektywność.

Dla sektora prywatnego cele niejasne są niepożądane, toteż prywatyzacja poprzez PPP wymaga starannego ustalenia przez promotora priorytetów, które staną się podstawą przyszłego kontraktu. Wytyczenie ich ma fundamentalną wartość, niezależnie od stopnia zaangażowania sektora prywatnego.

Myślenie kategoriami biznesowymi i nowa wiedza fachowa zostają, w przypadku włączenia się sektora niepublicznego, wprowadzone do danej gałęzi gospodarki wraz z prywatnym kapitałem. Jest to zjawisko korzystne, często stanowiące jedyny sposób modernizacji usług w sektorze publicznym. Jednak osiągnięty efekt zależy od zdolności promotora do określenia celów, zaprojektowania i wynegocjowania kontraktu oraz przeniesienia odpowiedniej części ryzyka na partnera prywatnego.

---

<sup>1</sup> Biogram

### **3. Prywatyzacja brytyjskich kolei państwowych**

Brytyjska sieć kolejowa jest najstarsza w świecie. Przez dziesięciolecia cierpiała na niedoinwestowanie, dopóki nie została sprywatyzowana w latach 1995-1997. Wcześniejsze próby racjonalizacji były podejmowane w latach 1950-60 poprzez likwidację wielu linii oraz wymianę taboru parowego na spalinowy i elektryczny.

Wybrany model prywatyzacyjny okazał się bardzo skomplikowany, ale sam proces przeprowadzono dynamicznie w ostatnich latach rządów Partii Konserwatywnej. Zaraz po zakończeniu prywatyzacji nastąpił nieoczekiwany wzrost popytu na usługi kolejowe zarówno w sektorze pasażerskim, jak i towarowym. Miało to miejsce podczas prób modernizacji sieci w ramach nowej struktury kontraktowej. Wśród narastających problemów trzeba wymienić: niezmiennie zapotrzebowanie na dotacje państwowe, wzrost kosztów jednostkowych i złą jakość usług w zakresie napraw infrastruktury. Punktem kulminacyjnym była niewypłacalność przedsiębiorstwa Railtrack w 2001 r., a potem jego zastąpienie przez spółkę Network Rail działającą bez wypłacania dywidend. Jednak skomplikowana, złożona struktura pozostała, oczekując na dalsze zmiany.

### **4. London Underground Limited (londyńskie metro) oraz PPP**

Londyńskie metro ma podobną historię i problemy jak koleje państwowe. Jego sieć jest przestarzała, wymaga modernizacji. Rozwiązaniem zaproponowanym przez rząd Partii Pracy było PPP. Od niedawna własność i eksploatacja metra pozostają w sektorze publicznym, a modernizacja oraz konserwacja infrastruktury i taboru - w gestii trzech prywatnych konsorcjów (z każdym podpisano 30-letni kontrakt oparty na efektach). Odpowiednie ustalenia nabrały mocy prawnej w pierwszej połowie 2003 r. Zakres odpowiedzialności konsorcjów ma tak wiele aspektów, że opisanie ich w kategoriach nienormatywnych razem z mechanizmem płatności zawierającym premie i kary doprowadziło do powstania bardzo skomplikowanych umów. Proces negocjacji tych dokumentów był długi, a preferowani oferenci zostali wybrani zbyt pośpiesznie. Między innymi dlatego zdążyli się oni wycofać w znacznym stopniu z przenoszonego na nich ryzyka - bez konieczności redukcji cen, które miały z tym ryzykiem współgrać.

Mimo to nowa struktura wydaje się funkcjonować dość efektywnie. Kapitał sektora prywatnego jest inwestowany w aktywa metra, a jednocześnie (co może najważniejsze) metro zostało uwolnione od corocznych negocjacji z rządem na temat niewstrzymywania dotacji.

Zarówno rząd, jak i konsorcja sektora prywatnego (oraz ich doradcy) sądzą, że zrobili dobry interes. Osiągnięto więc rozwiązanie, w którym obie strony są wygranymi (ang. *win-win*). Czas pokaże, czy tak jest rzeczywiście oraz czy pasażerowie londyńskiego metra odczuwają poprawę jakości usług.

### **5. Projekt East London Line (ELL)**

Linia East London stanowi część londyńskiego metra, choć pozostaje prawie całkowicie oddzielona od jego zasadniczej sieci. Linia ta wymaga modernizacji. Nieużywane obiekty kolejowe, głównie na wiadukcie, dają możliwość rozszerzenia ELL i połączenia obu końców linii (w północnym i południowym Londynie) z państwową siecią kolejową.

Przy rozważaniu różnych opcji PPP, z powodu niedużej wielkości ELL i jej współzależności z koleją, wybrano wariant DBFT (z ang. *Design-Build-Finance-Transfer*, czyli „zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-przełącz”). Cele, specyfikacja usług oraz kluczowe standardy są opracowywane przez promotora z sektora publicznego wyposażonego w odpowiednie kompetencje ustawowe. Przygotowuje on również niewiążący projekt wstępny przedstawiający możliwości rozwiązań technicznych. Następnie zostanie wybrana instytucja z sektora prywatnego, która zmodyfikuje projekt i zrealizuje modernizację. Będzie ona finansowała roboty aż do ich ukończenia. Wówczas zostaną one odkupione przez Network Rail, który otrzyma gwarantowane dotacje państwowe. Rozwój strategii technicznej i przetargowej postępował przez kilkanaście ostatnich miesięcy. Oczekuje się, że przedsięwzięcie zostanie ogłoszone na rynku jeszcze w roku 2004.

## **6. Wnioski dla prywatyzacji oraz PPP w przyszłości**

Zebrane doświadczenia z tych oraz innych projektów w przeszłości niosą naukę na przyszłość. Najwyraźniej droga prywatyzacji poprzez PPP nie jest złotym środkiem. Dlatego pozostaje wiele problemów do pokonania przy realizacji kolejnych przedsięwzięć.

Nawet najlepsza prywatyzacja systemem PPP nie pozwala obyć się bez dotacji publicznych. Zresztą żadne koleje (może oprócz działających w skrajnie sprzyjających warunkach, np. w Hongkongu) nie są w stanie samodzielnie pokrywać całkowitych kosztów swego funkcjonowania. Często dochody z biletów i przewozów towarowych nie pokrywają nawet kosztów eksploatacyjnych. Zatem pewien poziom dotacji państwowych zawsze będzie potrzebny.

Sektor prywatny nie zapewnia kolejom pieniędzy, lecz tylko w nie inwestuje, oczekując refundacji w wysokości przynajmniej porównywalnej z poniesionym ryzykiem. Zainwestowany kapitał musi zostać w końcu zwrócony (przez promotora z sektora publicznego), a jego koszt będzie zawsze wyższy niż pożyczka publiczna, gdyby była dostępna. Kiedy bankierzy z sektora prywatnego szacują koszt kapitału, biorą pod uwagę ryzyko i ceny. Ryzyko niejasne, znajdujące się poza kontrolą sektora prywatnego jest niepożądane, ponieważ albo podnosi koszt kapitału, albo uniemożliwia zrobienie interesu.

Ze względu na rolę kolei w funkcjonowaniu państwa oraz na poziom rozmaitych innych dotacji publicznych rząd musi określać priorytety w ramach dofinansowywania. Takie decyzje strategiczne nie powinny być pozostawiane sektorowi prywatnemu. Jeśli bowiem partner prywatny nie dotrzymuje zobowiązań, rząd bywa zmuszony do przejmowania odpowiedzialności za koleje.

Gdy prywatyzacja na zasadzie PPP wymaga podziału władz kolejowych na kilka nowych spółek, szczególnym problemem jest zachowanie wiedzy i doświadczenia pracowników. Decyzje instytucji sektora publicznego bywają tu niefortunne. Tymczasem, jeśli wspomniana wiedza zostanie zlekceważona wskutek nieprzemyślanych programów redukcji zatrudnienia lub jeśli kluczowy personel przejdzie do sektora prywatnego, wtedy państwowy właściciel infrastruktury przestaje być dobrze poinformowany, czyli straci kontrolę nad własnymi zasobami. Zatem o ile restrukturyzacja lub odchudzanie gałęzi może być czynnikiem sprzyjającym modernizacji kolei, o tyle tempo zmian musi uwzględniać potrzeby nowo tworzonych spółek w zakresie wiedzy o zasobach i eksploatacji.

Ważny komponent owej wiedzy dotyczy różnych powierzchni styku pomiędzy zasobami w sensie technicznym. Dokładne zrozumienie np. specyfiki styku koło-szyna ma wielkie znaczenie dla bezpieczeństwa na kolei. Tam, gdzie styk ten stanowi również granicę kontraktów, konieczność określenia standardów okazuje się fundamentalna. W 2000 i 2001 roku w Wielkiej Brytanii wystąpiło wiele problemów technicznych spowodowanych tym, że inne firmy były odpowiedzialne za koła, a inne za szyny. Każda z nich korzystała z maksymalnych tolerancji dopuszczanych przez standardy. Nie zdawały sobie sprawy, że sytuacja ta byłaby dopuszczalna, tylko wtedy, gdyby druga strona wykorzystywała swoje limity w niewielkim stopniu. Zatem wzorcowe zarządzanie powierzchniami styku jest podstawowym elementem udanej prywatyzacji oraz PPP.

W końcu dochodzimy do punktu widzenia sektora prywatnego. Jego priorytetowym zadaniem jest przynoszenie zysku właścicielom poprzez realizację umowy - o ile działanie takie jest tańsze niż brak działania. Wykonawcy zawsze będą dążyli do wykorzystania słabości kontraktu lub „oskubania” klienta próbującego zmieniać warunki kontraktu. Partner z sektora prywatnego nigdy nie zaniecha swych cech drapieżnika po to, by zadowolić partnera państwowego. Dlatego też kontrakty prywatyzacyjne (w zakresie PPP) muszą być jasne i kompletne, a jeśli nie jest to absolutnie konieczne, nie powinny być zmieniane po podpisaniu. Powinny też zostać sprawdzone przed wprowadzeniem na rynek: czy są akceptowalne przez sektor prywatny i, co ważniejsze, czy pozwalają osiągać pożądane rezultaty. Włączone w kontrakt mechanizmy umożliwiające zmiany i obliczanie konsekwencji finansowych powinny być zarówno przejrzyste, jak i uczciwe dla obu stron.

Ponieważ jednak nie ma kontraktów doskonałych, ważne jest, by promotor poznał swych prywatnych usługodawców - zarówno na poziomie korporacyjnym, jak i osobistym (dyrektorskim). Komfort wspólnej pracy, dążenie do wspólnych celów korzystne dla obu stron jest ważnym elementem każdej więzi kontraktowej. Partnerstwo i alianse wspierające solidne umowy są uważane na dojrzałym rynku za bardzo korzystne.

## **7. Wnioski końcowe**

Wielka Brytania dysponuje bogatym doświadczeniem w zakresie prywatyzacji oraz Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Z porażek i sukcesów dotychczasowych przedsięwzięć można wyciągnąć wiele wniosków przydatnych w przyszłym postępowaniu. Najważniejsze to: akceptacja rzeczywistości finansowej, konieczność zachowania wiedzy branżowej, uznanie celów komercyjnych sektora prywatnego i konieczność zawierania jasnych oraz uczciwych kontraktów.

Mogąc korzystać z tego doświadczenia, Polska ma duże szanse, by wzmocnić swą infrastrukturę przy korzystaniu z kapitału i wiedzy sektora prywatnego, ale również aby uniknąć wielu pułapek czyhających na drodze do przeobrażeń.

➤ kom