

Małgorzata Godlewska

# Partnerstwo publiczno-prywatne kluczem do stabilnego rozwoju, przykład Malezji

**Malezja jest obecnie jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo krajów Azji Południowo-Wschodniej. Podstawą rozwoju gospodarczego Malezji jest Nowy Model Ekonomiczny 2010–2020 (NEM), który zastąpił dotychczasowy plan rozwoju – Nowej Polityki Ekonomicznej (NEP), realizowanej od początku lat '70. XX wieku. Nadrzędnym celem politycznym i gospodarczym programu NEM jest wprowadzenie Malezji do grupy państw wysokorozwiniętych do roku 2020.**

Malezja jest w czołówce krajów rozwijających się, a jej PKB na 1 mieszkańca wynosi 11,3 tys. USD, i z roku na rok rośnie o ok. 5 proc. Dla porównania w Polsce PKB na 1 mieszkańca wynosi 12,7 tys. USD według danych GUS za 2012 r. Aby osiągnąć zamierzony cel, rząd Malezji deklaruje wsparcie tych gałęzi gospodarki, które mają największy potencjał wzrostu.

Aktualnie realizowany jest X Narodowy Plan Rozwoju 2011–2015 (X NPR), na który przewidziano środki w wysokości 230 mld MYR (ok. 214 mld złotych). Rząd Malezji wytypował 12 narodowych kluczowych obszarów gospodarki – NKEA. Według tego podziału podstawą malezyjskiej transformacji i dalszego wzrostu gospodarczego w ramach X NPR są: przemysł ropy naftowej i gazu ziemnego oraz oleju palmowego i jego produktów pochodnych, usługi finansowe, handel hurtowy i detaliczny, turystyka, informatyka i telekomunikacja (ICT), edukacja, przemysł elektryczny i elektroniczny, usługi biznesowe, turystyka zdro-

wotna, rolnictwo oraz rozwój obszaru metropolitalnego Kuala Lumpur.

Celem artykułu jest próba zidentyfikowania czynników sukcesu Malezji w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (zwanego dalej PPP), oraz konfrontacja doświadczenia malezyjskiego z polskim w realizacji projektów PPP, a także pokazanie wpływu PPP na stabilny rozwój gospodarczy. Stawiana teza: poprawienie relacji na linii państwo–sektor prywatny wpływa na wzrost zaangażowania finansowego sektora prywatnego w projekty partnerstwa publiczno-prywatnego.

## Rozwój idei partnerstwa publiczno-prywatnego

Ze względu na wysoki stopień złożoności i stosunkowo krótką historię PPP nie doczekało się do tej pory jednolitej definicji, choć jest realizowane na całym świecie w coraz szerszym zakresie. W artykule przyjęto definicję, według której PPP to wszelkiego rodzaju relacje o średnim lub długim terminie trwania pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, które są oparte na podziale ryzyka i korzyści zgodnie z umiejętnościami, doświadczeniem oraz możliwościami finansowymi<sup>2)</sup>.

PPP jest w Malezji powszechnie akceptowanym mechanizmem dla zamówień sektora publicznego, dzięki któremu sektor prywatny zobowiązuje się dostarczać rządowi elementy publicznej infrastruktury lub usług. Sektor publiczny transferuje do sektora prywatnego określone rodzaje ryzyka, np. budowy, popytu czy

dostępności. Fundamentalnym uzasadnieniem dla zastosowania PPP jest znacząca redukcja kosztów z tytułu dostarczenia i utrzymania publicznej infrastruktury, która pozwala na udoskonalenie infrastruktury i usług ze względu na to, że PPP wyzwala innowacje po stronie sektora prywatnego<sup>5)</sup>.

Idea PPP w Malezji sięga lat '80. XX wieku. Odzyskanie niepodległości przez Malezję w 1957 r. wymusiło przestawienie się gospodarki z rolniczej i nastawionej na wyroby nisko przetworzone, na gospodarkę opartą o wyroby wysoko przetworzone i zaawansowane technologicznie, w tym na przemysł elektroniczny i usługi finansowe. Malezja aspiruje obecnie do pełnienia roli brytyjskiego City dla świata islamskiego, ze stolicą w Kuala Lumpur.

Po odzyskaniu niepodległości toczyły się w Malezji dyskusje, jaką drogę rozwoju gospodarczego wybrać, tj. ile powinno być państwa w gospodarce? Zwolennicy wolnego rynku i prywatnej przedsiębiorczości ścierali się ze zwolennikami interwencjonizmu państwowego i polegania wyłącznie na państwie, jako instytucji, która ma odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu wzrostu gospodarczego i wzrostu zamożności obywateli. Malezja zdecydowała się na wybór trzeciej drogi polegającej na połączeniu sił sektora prywatnego z sektorem publicznym, oraz na zawiązaniu partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>7)</sup>.

W 1983 r. rząd Malezji ogłosił politykę prywatyzacji, której celem była współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym. Prywatyzacja zaowocowała zaangażowaniem się sektora prywatnego w duże inwestycje, w szczególności z zakresu transportu, telekomunikacji i energetyki. Dla porównania w Polsce dopiero w 1992 r. powstała pierwsza spółka joint venture Saur Neptun Gdańsk S.A., świadcząca usługi wodociągowo-kanalizacyjne<sup>10)</sup>.

Przeprowadzenie prywatyzacji, a później wprowadzenie rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego, wymagało odpowiednich przepisów prawnych, takich jak Employment Act 1995 i Pensions Act 1980. Wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego wymagało zmian regulacji<sup>16)</sup> z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, liberalizacji sektora usług, wycofania się z subsydiowania, wprowadzenia regulacji z zakresu ochrony konkurencyjności oraz poprawienia relacji na linii rząd i sektor prywatny.

W Malezji za nadzór nad projektami partnerstwa publiczno-prywatnego odpowiada Jednostka Partnerstwa Publiczno-Prywatnego podległa Departamentowi Prezesa Rady Ministrów Malezji, a w Polsce Ministerstwo Gospodarki. W Malezji Jednostka Partnerstwa Publiczno-Prywatnego została oficjalnie utworzona w kwietniu 2009 r., a do jej zadań należy realizacja rządowego planu projektów PPP, ewaluacja, koordynacja, negocjacje i monitoring wdrażania projektów. Jednostka PPP zarządza i ocenia projekty, które wymagają finansowania ze specjalnego funduszu założonego na potrzeby stymulowania inwestycji sektora prywatnego, i zamknięcia luki opłacalności dla projektów, które mają znaczenie strategiczne.

W skład PPP wchodzi Prywatna Inicjatywa Finansująca (PIF), która została wprowadzona w życie w ramach IX Planu Malezji w marcu 2006 r. Celem PFI jest pozyskanie większego zaangażowania sektora prywatnego w dostarczanie infrastruktury i usług publicznych. PFI jest podejmowana według nowego modelu zamówień prowadzonych w ramach PPP, który ma doprowadzić do zwiększenia zaangażowania prywatnego sektora w rozwój gospodarczy. Za kluczowy czynnik sukcesu, do wyzwolenia potencjału aktywności gospodarczej oraz wsparcia zrównoważonego wzrostu uważa się rozwój infrastruktury, w szczególności dro-

gowej<sup>15)</sup>. Na przykład dzięki zaangażowaniu sektora prywatnego powstały w takie mega-projekty, jak autostrada Port Dickson, trzy systemy transportowe (naziemne i podziemne) w Kuala Lumpur: System Tranzytowy Aliran Ringan (STAR), PUTRA Light Rapid Transit (PUTRA LRT) i KL, system kolei jednoszynowej, Międzynarodowe Lotnisko Kuala Lumpur (KLIA) czy też Petronas Twin Tower (bliźniacze wieże Petronas), które są jednymi z najwyższych budynków na świecie.

Według W.M. Orłowskiego<sup>11)</sup>, skala potrzeb inwestycyjnych w Polsce w zakresie dostarczania infrastruktury publicznej jest ogromna, co wynika ze stosunkowo skromnego majątku trwałego oraz jego dużego stopnia zużycia. Powoduje to konieczność odtworzenia majątku trwałego, co pociąga za sobą znaczne nakłady inwestycyjne brutto, które według szacunków Orłowskiego w sektorze dostarczania infrastruktury publicznej powinny wynieść w Polsce w latach 2011–2022 około 1150 mld PLN. Roczna luka finansowa (brakujące środki w sektorze publicznym) w latach 2011–22 wahać się będzie pomiędzy 116 mld PLN a 197 mld PLN w cenach stałych z roku 2009<sup>6)</sup>. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wzrost zaangażowania finansowego sektora prywatnego mogą skutecznie przyczynić się do zniwelowania luki finansowej, gdyż Traktat z Maastricht, zdaniem K. Brzozowskiej<sup>1)</sup>, nakazuje „wyprowadzenie” finansowania inwestycji infrastrukturalnych poza budżet jednostek samorządu terytorialnego.

### Malezyjski model PPP

Sektor prywatny w Malezji zawdzięcza swą stale rosnącą pozycję prywatyzacji i PFI. PFI obejmuje transfer odpowiedzialności do sektora prywatnego za sfinansowanie i zarządzanie inwestycją kapitałową i usługami zawierającymi wybudowanie, zarządzanie, utrzymanie,

remonty, wymianę aktywów sektora publicznego. Sektor prywatny tworzy aktywa i dostarcza usługi dla sektora publicznego, który jest klientem. W zamian sektor prywatny otrzymuje zapłatę w powiązaniu z poziomem, jakością i terminowością dostarczonych usług w trakcie okresu koncesji. Struktura płatności dla projektów PFI gwarantuje koncesjonariuszowi zwrot wydatków inwestycyjnych, zawierających koszty finansowania spłaty inwestycji i zyski z inwestycji. Aktywa i urządzenia są zwracane podmiotowi publicznemu po upływie okresu koncesji.

W Malezji są realizowane projekty PPP, w których aktywa nie są transferowane do podmiotu publicznego po zakończeniu okresu koncesji, ze względu na małą wartość na koniec okresu koncesji i technologiczną przestarzałość. Większość projektów PPP jest realizowana w oparciu o metodę sprawiedliwej sprzedaży oraz metodę sprzedaży aktywów przy zastosowaniu modelu BOT, tj. *build – operate – transfer*, czyli buduj – eksploatuj – przekaz<sup>9)</sup>. W modelu BOT partner prywatny buduje obiekt zgodnie z warunkami określonymi przez podmiot publiczny. Partner prywatny współuczestniczy w finansowaniu realizowanego projektu, a po ukończeniu jego budowy eksploatuje go przez czas określony w podpisanej umowie, w którym to czasie oczekuje zwrotu poniesionych nakładów oraz spodziewanej kwoty zysku. W okresie trwania projektu strona publiczna nadzoruje funkcjonowanie projektu, a po jego upływie partner prywatny przekazuje obiekt na własność partnerowi publicznemu<sup>2)</sup>.

Inne z modeli PPP realizowane w Malezji, to: BLT (*build – lease – transfer*, czyli wybuduj – dzierżaw – przekaz), czy też BOLT (*build – operate – lease – transfer*, czyli buduj – eksploatuj – dzierżaw – przekaz). Dla porównania, z badań przeprowadzonych przez autorkę na próbie 34 zamkniętych finansowo projektów PPP w Polsce wynika, że w Polsce są

najpopularniejsze modele DB w różnych wariantach, np. DBOT (*design – build – operate – transfer*, czyli projektuj – buduj – eksploatuj – przekaz), DBOD (*design – build – operate – deliver*, czyli projektuj – buduj – eksploatuj – dostarcz), DBFM (*design – build – finance – maintain*, czyli projektuj – buduj – finansuj – utrzymuj) czy też DBO (*design – build – operate*, czyli projektuj – buduj – utrzymuj). Model DB różni się od modelu typu BOT dodatkowym obowiązkiem po stronie partnera prywatnego, jakim jest zaprojektowanie inwestycji. W Polsce zostały zamknięte finansowo 34 projekty PPP, według danych z bazy projektów PPP Ministerstwa Gospodarki, którą można znaleźć na [www.bazapppp.gov.pl](http://www.bazapppp.gov.pl) (stan na 11.05.2014 r.).

W Malezji obecnie projekty PPP są realizowane w ramach X Planu na lata 2011–2015. Celem rządu w ramach realizacji tego planu jest intensyfikacja realizacji projektów PPP. Do 2015 roku mają się rozpocząć 52 projekty PPP o wartości 62,7 mld RM (czyli ok. 58,3 mld zł), które obejmują m.in. budowę 7 odcinków płatnych autostrad, 5 kampusów oddziałów uczelni publicznych, terminalu transportowego, miasteczka mediowego oraz prywatyzację portu morskiego. W Malezji Urząd ds. Autostrad nadzoruje projektowanie, wykonawstwo, utrzymanie i eksploatację autostrad. Łączą one wszystkie większe miasta i ośrodki przemysłowe. Autostrady mają duże znaczenie dla gospodarczego rozwoju Malezji, wobec stosunkowo słabo rozwiniętej infrastruktury kolejowej.

Pomyślnie przeprowadzony program prywatyzacji, w połączeniu ze wzrostem gospodarczym, zaowocował stosunkowo szybkim rozwojem dróg i autostrad. Połączenie autostradowe Północ-Południe, łącznie z mostem Penang oraz autostradą Kuala Lumpur–Karak, stanowią oś transportową kraju. Malezja w 2012 r. miała 1800 km płatnych autostrad, które zostały wybudowane w ostatnich dwóch

dekadach w oparciu o umowę koncesji z prywatnym koncesjonariuszem. Autostrady w Malezji są przeważnie płatne, około 12-15 MYR za 100 km (tj. 11,00–14,00 zł/za 100 km). W Polsce wg stanu na 11 kwietnia 2014 r. oddanych do użytku jest 1494,45 km autostrad.

Administracja Malezji jest podzielona na trzy poziomy: federalny, stanowy i lokalny. Każdy poziom potrzebuje współpracować z pozostałymi, aby przyczynić się do rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Największe projekty PPP zawsze powstają na poziomie federalnym i stanowym, podczas gdy na poziomie lokalnym zwraca się baczniej uwagę na elementy rozwoju. Na poziomie społeczności lokalnej władze lokalne są odpowiedzialne za osiągnięcie rozwoju gospodarczego i zaspokojenie potrzeb, w tym z zakresu administracji. Powody, dla których lokalne władze, tak jak i stanowe oraz federalne sięgają po rozwiązania z zakresu PPP, są następujące:

- ograniczone źródła finansowania oraz możliwości finansowania inwestycji przez sektor publiczny,
- potrzeba rozwoju infrastruktury przez sektor publiczny,
- potrzeba poprawy jakości infrastruktury przy jednoczesnej redukcji kosztów przez sektor publiczny.

### Zamówienia publiczne a partnerstwo publiczno-prywatne

Malezyjski system przetargów publicznych zdecydowanie ogranicza dostęp do rynku podmiotom zagranicznym, wspierając lokalne firmy zarejestrowane w Malezji, ze szczególnym naciskiem na firmy o statusie Bumiputra (firmy należące do rdzennej ludności malezyjskiej). W zależności od rodzaju przetargu, wymagana jest także dodatkowo rejestracja w stowarzyszeniu zawodowym lub branżowym, lub specjalnym rejestrze dostawców publicznych Ministerstwa Finansów, a w przypadku przetargów z zakresu

obronności, także w rejestrze dostawców publicznych Ministerstwa Obrony. Część przetargów kierowana jest wyłącznie do firm należących do Bumiputra, lub firm o statusie przedsiębiorstwa islamskiego. Praktycznie, firmy zagraniczne mogą bezpośrednio uczestniczyć wyłącznie w przetargach, gdzie nie ma możliwości alternatywnego udziału firm miejscowych, np. w energetyce, ale także w takim przypadku zalecane jest posiadanie partnera lokalnego, który zabezpieczy właściwy kontakt ze zleceniodawcą. W pozostałych przypadkach, firmy zagraniczne uczestniczą w przetargach, jako poddostawcy lub podwykonawcy usług. Głównym oferentem jest zawsze firma malezyjska. Firmy zagraniczne nie mogą uczestniczyć w przetargach kierowanych do Bumiputra.

Dla polskich inwestycji bezpośrednich istnieją duże możliwości zaangażowania się w projekty PPP w Malezji, w szczególności w budowę płatnych autostrad lub w roli podwykonawcy firm malezyjskich, które startują w przetargach publicznych. System przetargów publicznych, poprzez stosowanie polityki preferencji krajowych wykonawców, ogranicza dostęp do rynku podmiotom zagranicznym. Malezja pomimo członkostwa w WTO nie poszła w ślady Singapuru, i nie została sygnatariuszem porozumienia w sprawie zamówień rządowych (Government Procurement Agreement).

Rząd Malezji poprzez UKAS opublikował wytyczne dla partnerstwa publicz-

no-prywatnego w 2009 r. Wymaganym obecnie jest, aby firma, która ubiega się o pozyskanie projektu PPP utworzyła spółkę celową<sup>9)</sup>.

## Porównanie osiągnięć w realizacji projektów PPP Malezji i Polski

Malezja jest jednym z najbardziej aktywnych krajów Południowej Azji, jeśli chodzi o realizację projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W latach 1983–2010 zrealizowano 348 projektów w ramach PPP o wartości 208,3 mld RM. W latach 2011–2015 planuje się zrealizować kolejne 52 projekty PPP o wartości 62,7 mld RM. Osiągnięcia Malezji w tym zakresie na przestrzeni ostatnich czterech dekad prezentuje tablica 1. Dla porównania, w Polsce pod regulacjami ustawy o PPP z 2005 r. nie uruchomiono żadnego projektu PPP<sup>6)</sup>. Według bazy PPP Ministerstwa Gospodarki, Polska zrealizowała dopiero 3 projekty w ramach PPP (według stanu na 11.05.2014 r.), w realizacji (po podpisaniu umowy i zamknięciu finansowym) jest 31 projektów, a kolejne 39 jest w fazie projektowej. Więcej mamy w Polsce pomysłów na PPP, bo aż 119. Jest więc szansa, że w przyszłości choć część z nich zostanie zrealizowana.

## Podsumowanie

Przedstawione powyżej dane prowadzą do następujących wniosków. Zmiana relacji na linii państwo–sektor prywatny wpływa pozytywnie na wzrost zaangażo-

Tablica 1 Osiągnięcia PPP w Malezji w latach 1983–2010

Całkowita liczba podpisanych umów na realizację projektów PPP	513
Liczba istniejących projektów PPP według stanu na 31.12.2010 r.	348
Nowe projekty PPP według stanu na 31.12.2010 r.	165
Zlikwidowane etaty z rządowej rachuby wynagrodzeń	113 487
Oszczędności na wydatkach kapitałowych	163,8 mld RM
Oszczędności na wydatkach operacyjnych	9,0 mld RM
Sprzedaż rządowych jednostek i aktywów	6,5 mld RM
Kapitalizacja rynkowa według stanu na 31.12.2010 r.	208,3 mld RM
Procentowa kapitalizacja z całości giełdy malezyjskiej (Malezyjska Giełda Papierów Wartościowych)	16,3

Źródło: *Malaysian Economic Report 2011/12*, za Khairuddin Abdul Rashid, *Public-private partnership and its significance for Malaysia*, COMMONWEALTH Governance and Growth 2014, s. 56.

wania finansowego sektora prywatnego w realizację projektów PPP. Zidentyfikowano m.in. następujące czynniki sukcesu Malezji w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego: zmiana regulacji prowadzenia działalności gospodarczej, liberalizacja sektora usług, wycofanie się państwa z subsydiowania oraz wprowadzenie regulacji z zakresu ochrony konkurencyjności. Projekty infrastrukturalne realizowane w ramach PPP są kluczowym czynnikiem sukcesu, który wyzwala potencjał aktywności gospodarczej oraz stymuluje stabilny rozwój gospodarczy kraju. Malezja z roku na rok zwiększa o około 5 proc. rocznie poziom PKB na jednego mieszkańca, ma także dodatni bilans

handlowy, a poziom bezrobocia w 2012 r. wyniósł 3,2 proc.

W związku z tym, że Polska podpisała dopiero 34 umowy na realizację projektów PPP, a Malezja 513 (do 2010 r.), to należy na zasadzie benchmarkingu przezeńić na grunt polski te rozwiązania, które sprawdziły się w Malezji. Projekty PPP realizowane w Malezji są zaliczane do megaprojektów ze względu na ich wartość, która w większości przypadków przekracza 1 mld zł. W Polsce do megaprojektów zalicza się np. budowę drugiej linii metra w Warszawie czy autostradę A2 Świecko–Nowy Tomyśl. Powyższe zagadnienia mogą stanowić materiał wyjściowy do dalszych badań.

### Bibliografia:

1. Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
2. Cenker A., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 139.
3. Druk Sejmowy nr 2036 z dnia 6 grudnia 2013 r., sygnatura RM-10-112-13.
4. *Tenth Malaysia Plan 2011–2015*, Economic Planning Unit, 2010, [http://www.pmo.gov.my/dokumentattached/speech/files/RMK10\\_Speech.pdf](http://www.pmo.gov.my/dokumentattached/speech/files/RMK10_Speech.pdf) (dostęp 27.04.2014).
5. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., *Raport ze studiów przypadku PPP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
6. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Marczevska E., *Analiza potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
7. Hershman M., *The Malaysian Third Way: A Public–Private Partnership*, Forbes Asia, 22.05.2012, <http://www.forbes.com/sites/forbesasia/2012/05/22/the-malaysian-third-way-a-public-private-partnership/>, dostęp 27.04.2014 r.
8. Jelonek A.W., Trojnar E., *Malezja*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2009.
9. Khairuddin Abdul Rashid, *Public–private partnership and its significance for Malaysia*, Commonwealth Governance and Growth 2014.
10. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
11. Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora, Warszawa 2011.
12. *Public-Private Partnership (PPP) Guideline*, Public-Private Partnership Unit, Prime Minister Department, PUTRAJAYA 2009.
13. Saron M., Nadzri M., Razali M.N., *Implementation Public–Private Partnership (PPP) in Malaysia: A review on participation of local government and private sector's in land development*, Proceeding of the Global Conference on Business, Economics and Social Sciences 2013 (e-ISBN 978-967-12022-0-3), 25-26 June 2013, Kuala Lumpur.
14. Suhaiza I., *Factors Attracting the Use of Public Private Partnership in Malaysia*, "Journal of Construction in Developing Countries", 2013, 18(1), pp. 95-108.
15. Syuhaida I., Aminah M.Y., Wai S.H., *Elements of Rational Contract in the Delivery of Public Infrastructure in Malaysia*, "IBIMA Business Review", 2012.
16. *Taking Stock of PPP and PFI Around the World*, Winch G.M., Onishi M., Schmidt S. (eds.), Certified Accountants Educational Trust, London 2012.