

**Umowa między państwem i podmiotem  
prywatnym – uniwersalne narzędzie realizacji  
zadań publicznych współczesnych państw?  
Porównanie typowych rozwiązań  
europejskich i islamskich**

**1**

**1.1. ZAŁOŻENIA I HIPOTEZY**

Tematem pracy są umowy między państwem a podmiotami prywatnymi jako sposób finansowania zadań publicznych oraz problem potrzeby tworzenia sprzężenia zwrotnego między instytucjami publicznymi i organizacjami komercyjnymi<sup>1</sup>. Zastanowimy się, czy rozwijanie w XXI w. tej formy współpracy państw i kapitału jest sposobem odzyskiwania przez słabnące gospodarczo państwa władzy poprzez próby przywiązywania firm prywatnych do konkretnego terenu i wymuszania na nich publicznego podejścia do problemów zbiorowości, tj. odchodzenia od strategii krótkookresowego zysku na rzecz długiego horyzontu czasowego, w jakim działa się dla dobra wspólnego<sup>2</sup>.

Systemy polityczno-gospodarcze na świecie można porządkować na wiele sposobów. Tu wskażemy na dwa dominujące typy, różnie wiążące władzę publiczną w państwach i pozycję podmiotów gospodarczych. Typ pierwszy to system, w którym przede wszystkim wolny rynek i ponadnarodowe

---

<sup>1</sup> Część I – Jolanta Jabłońska-Bonca, część II – Mateusz A. Bonca.

<sup>2</sup> M.A. Bonca, *Klientocentryzm, krótkowzroczne systemy motywacyjne a kryzysy finansowe* (w:) *Współczesne modele biznesu. Diagnoza i perspektywy*, red P. Antonowicz, Sopot 2001, s. 337–381.



korporacje dyktują kluczowe rozwiązania w sferze gospodarki (np. państwa UE, USA). Drugi typ nazywany bywa kapitalizmem państwowym. W państwach tego rodzaju w gospodarkach dominują cele polityczne, a stresy systemów politycznych nie przekraczają granic oznaczających wybuchy rewolucji, dopóki systemy te są dostatecznie wydolne gospodarczo i ideologicznie. Może to trwać dopóki autorytarne (w różnym zakresie) ośrodki decyzji politycznej dysponują dużymi zasobami wewnętrznymi (np. tanią ropą w Wenezueli, tanią siłą roboczą w Chinach), a także potrafią sobie zapewnić odpowiedni poziom oficjalnego poparcia generalnego, np. w drodze pozorowania semidemokracji czy wykorzystywania wprost autorytarnego przymusu<sup>3</sup>. Państwa współczesne można więc uporządkować na osi, ponieważ mają bardziej lub mniej natężone własności obu typów.

Jednak niezależnie od systemu polityczno-gospodarczego, zasobów własnych, elastyczności struktur systemu politycznego, historii, kultury, religii i struktury społecznej w każdym z państw konieczne jest tworzenie infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym.

Zasięg sfery usług publicznych jest w poszczególnych państwach bardzo różny. Jeśli podjęta zostaje polityczna decyzja, że takie czy inne zadania mają być realizowane, niezależnie od tego, jakie są ideowe źródła pomysłu, to za realizację odpowiada władza publiczna w państwie. Przyjmuje się powszechnie w doktrynie, że usługi te powinny mieć odpowiednią jakość i powinny być szeroko dostępne. To sfera wrażliwa społecznie. Szkoły, centra sportowe, tanie mieszkania na wynajem, parkingi, drogi, porty, lotniska, gospodarka komunalna, ochrona środowiska, siedziby władz publicznych – to przykłady takich inwestycji.

Na głębokie różnice między systemami polityczno-gospodarczymi państw nakłada się wtedy identyczny pragmatyczny problem: kto ma za to płacić? Poziom poparcia generalnego dla każdego systemu zależy w znacznej mierze także od tego, czy potrzeby obywateli (społeczności) w zakresie usług publicznych są zaspokojone w dostatecznym stopniu oraz czy obywatele mają społeczne poczucie, że zasoby państw są optymalnie wykorzystywane dla dobra wspólnoty. Podejście pragmatyczne państw wolnego rynku i państw kapitalizmu państwowego – biednych i bogatych, demokratycznych i autokratycznych – jest wobec tego co do zasady jednakowe: skoro władza publiczna nie ma dostatecznych środków finansowych,

---

<sup>3</sup> I. Bremmer, *The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations?*, New York 2010.

to szukając rozwiązań, sięga po prywatny kapitał dla projektowanych inwestycji publicznych, choć oczywiście zasięg, koszty i typ tych inwestycji są bardzo różne.

Przeanalizujemy konkretne przykłady z bardzo odległych ideowo, kulturowo, ekonomicznie i politycznie obszarów. Porównamy konkretne instytucje prawne z Polski i krajów Zatoki. Wybieramy tak odległe przykłady z trzech powodów.

Po pierwsze, aby wykazać, że za fasadą fundamentalnych różnic kulturowych i politycznych państw kryją się pragmatyczne podobieństwa rozwiązań.

Po drugie, aby przekonać, że możliwe jest efektywniejsze porozumiewanie się między gospodarczą Europą a ekonomią islamską bez naruszania granic autonomii obu kultur i pomimo różnic systemów polityczno-gospodarczych, pod warunkiem, że nie ideologia, a pragmatyzm będzie podstawą dialogu.

Po trzecie, wydarzenia całego 2011 r. spowodowały ożywioną światową dyskusję nad przyszłością tego regionu i regionu Afryki Północnej. „Bliski Wschód stał się nagle politycznym priorytetem świata”<sup>4</sup>. „Arabska wiosna” wyzwoliła lawinę głosów politologów, ekonomistów, filozofów, którzy snują różne hipotezy na temat przyszłości regionu i możliwości dialogu z Zachodem. Na ogół są to teksty nieprzekraczające ram prognoz makropolitycznych<sup>5</sup>. Obecnie pisze się już także o „arabskiej zimie”, o wygranej umiarkowanych islamistów, a nawet o możliwości kontrewolucji<sup>6</sup>.

My przekroczymy te ogólne ramy, odstępimy od bieżących ocen politycznych i sprawdzimy różnice na przykładach konkretnych instytucji prawno-ekonomicznych. Zastanowimy się na tym komparatystycznym przykładzie, czy i jak – utrzymując mądre podziały między systemami kulturowymi, politycznymi i gospodarczymi – można zająć się budowaniem konkretnych, trwałych mostów tak, aby skuteczniej współpracować, szanując odrębności. Ta analiza pokaże też, w jaki sposób można owocnie

---

<sup>4</sup> Rozmowa Amala El-Maaytaha z J. Daneckim, *Czas fałszywych demokracji się skończył*, Stosunki Międzynarodowe 2011, nr 71–72, s. 15 oraz inaczej: Ł. Wójcik, *Arabska zima*, Rzeczpospolita, 22–23.10.2011, s. 12–13.

<sup>5</sup> Por. np. nr 71–72/2011 miesięcznika Stosunki Międzynarodowe, nr VIII/2011 *Liberte!*, czy nr 7/2011 miesięcznika *idei Europa*. Tylko w tych trzech pismach w jednym czasie znalazło się ponad 20 tekstów na temat „arabskiej wiosny ludów”.

<sup>6</sup> Rozmowa z Zijadem Aklem z Kairskiego Centrum Studiów Strategicznych „Al-Ahram”, *Islamiści wygrywają arabską wiosnę*, Gazeta Wyborcza, 25.10.2011, s. 10.

interdyscyplinarnie badać obce kultury prawne i ekonomiczne na poziomie konkretnych instytucji, a nie ogólnych idei.

Analizie modelowej poddamy przykładowe sposoby wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem kapitału prywatnego w bardzo różnych państwach. Przykładami europejskimi będą: partnerstwo publiczno-prywatne i prywatne darowizny na cele publiczne, przykładami islamskimi – instytucje: *musharakah*, *sukuk* i *waqf*.

## 1.2. ZADANIA PUBLICZNE

Porównywanie instytucji pochodzących z różnych kręgów cywilizacyjnych wymaga zauważenia, że nauka zachodnia i nauka w islamie oparte są na innych paradygmatach badawczych, co utrudnia komparatystykę, ale jej nie uniemożliwia, jak wykażemy niżej. W nauce zachodniej prawda jest wartością przypisywaną poznaniu dyskursywnemu. Prawda nie jest absolutna, jest historyczna, fragmentaryczna i relatywna. W nauce muzułmańskiej uznaje się, że prawda jest jedna, obiektywna, absolutna, metafizyczna<sup>7</sup>.

Przez „zadania publiczne” rozumie się powszechnie zadania właściwe dla władzy państwowej lub samorządowej, których realizacja jest oficjalnie uznana przez ośrodek decyzji politycznej w systemie (parlament, króla, szefa sił zbrojnych itd.) za konieczną dla dobra wspólnego (społeczności, *ummy*). Doktryna jest w zasadzie zgodna tylko co do tego, że do zakresu zadań publicznych wchodzi na pewno zadania wiążące się z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym oraz administracją finansową<sup>8</sup>. Zakres pozostałych zadań tego typu jest dyskusyjny, zmienny w czasie i przestrzeni, ale zawsze celem jest rozwiązanie problemów, których same jednostki i zbiorowości bez wsparcia państwa nie są w stanie pokonać. Tak więc zadanie staje się „publiczne” mocą decyzji politycznej. Może wchodzić w grę np. tzw. administracja świadcząca (np. prywatny przedsiębiorca oczyszcza miasto), pomoc socjalna (działają organizacje charytatywne), oświata, nauka, opieka zdrowotna, media (podmioty prywatne konkurują z publicznymi). W krajach islamskich pierwszorzędne znaczenie mają zadania religijne (wspomaganie meczetów, szkół koranicznych). Najnowsze polskie próby dotyczą budowy i utrzymania autostrad i tras szybkiego ruchu. Przekazywane

<sup>7</sup> Bliżej: M.A. Bonca, *Islamskie instrumenty finansowe*, Warszawa 2010, s. 18 i n. i tam cyt. literatura.

<sup>8</sup> Np. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 75.

przez państwo w prywatne ręce mają być po wybudowaniu utrzymywane w określonym standardzie w zamian za wynagrodzenie wypłacane w miesięcznych ratach<sup>9</sup>.

Porównamy konkretne funkcje, treść, formę, genezę, podstawy prawne i ideowe, zakres wykorzystania instytucji, aby na końcu zdać pytanie ogólne: czy uniwersalne, ponadkulturowe własności tych instytucji, jakie wyraźnie się wyłaniają, są symptomami globalnych przemian w zakresie tradycyjnych funkcji państw?

Problem zadań publicznych jest w Europie uwikłany w doktryny państwa dobrobytu, państwa opiekuńczego oraz w koncepcję responsywnej administracji publicznej. Doktryna państwa opiekuńczego, realizującego w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych liczne zadania publiczne w 2. poł. XX w., obecnie, w związku z różnymi zjawiskami społecznymi (np. starzenie się społeczeństw) i politycznymi (np. koszty bezpieczeństwa w związku z zagrożeniami) odchodzi w swojej wersji XX-wiecznej do lamusa historii doktryn polityczno-prawnych. Państwo zachodnie w gospodarce rynkowej nie może już skutecznie wypełniać rozrastających się zadań publicznych. Racją państwa opiekuńczego było istnienie sfery wykluczenia i głębokich nierówności społecznych. Część społeczeństwa nie daje sobie rady samodzielnie, państwo udziela tej części pomocy, realizując liczne zadania publiczne. Ta koncepcja odchodzi, naszym zdaniem, w przeszłość. Nadal natomiast znacząca jest koncepcja państwa dobrobytu, tj. państwa aktywnego w zakresie podnoszenia jakości życia przez rozliczne programy i solidaryzm społeczny, choć światowy kryzys i ją bardzo poważnie kwestionuje<sup>10</sup>. Ważna pozostaje koncepcja administracji responsywnej. Potrzeby obywateli są centralne dla usługodawców publicznych w taki sam sposób, jak potrzeby konsumentów są centralne z rynkowego punktu widzenia<sup>11</sup>. Jednak realizacja tej idei to marzenie; na stwarzanie infrastruktury umożliwiającej świadczenie odpowiedniej jakości usług o charakterze publicznym państwa nie mają dostatecznych środków. Na to jest także gotowa recepta doktryny: państwo ma z „opiekuna” przekształcać się w „pomocnika”.

Państwo nie powinno wykonywać zadań, które lepiej zrealizuje podmiot prywatny w warunkach wolnorynkowych. Zasada ta po raz pierwszy

---

<sup>9</sup> A. Cieślak-Wróblewska, A. Stefańska, *Drogi w prywatnych rękach będą nas słono kosztować*, Rzeczpospolita, 22.10.2011, s. B5.

<sup>10</sup> W. Rutkowski, *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.

w sposób systematyczny została sformułowana w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno* w 1931 r.: „jak jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym (...). Sprawy zatem mniejszej wagi i zabiegi skądinąd zbyt drobiazgowo powinna władza państwowa pozostawić niższemu zespołom. (...) im doskonalszy hierarchicznie porządek z zachowaniem *pomocniczej interwencji państwa* [podkreślenie naszej] panuje wśród rozlicznych zrzeszeń, tym wybitniejszy będzie i autorytet społeczny, i społeczna działalność, tym lepszy i szczęśliwszy byt państwa”<sup>12</sup>.

Czy wobec tego w świecie zachodnim, uderzonym przez wielki kryzys finansowy trwający od 2008 r., nadeszły czasy, w których wyraźnie zacierać się musi granica między autonomicznymi, klasycznymi zadaniami państwa i zadaniami podmiotów prywatnych? Czy instytucje publiczne i prywatne stawać się będą coraz wyraźniej multifunkcyjne – ważne staje się wykonanie samego zadania, a nie to, kto je zrealizuje, a bariera: państwowe–prywatne stawać się będzie coraz bardziej niewyraźna?

Czy podobnie jest na bardzo odległym kulturowo i politycznie obszarze: na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej? To także w 2011 r. bardzo gorący teren. Porównajmy, właśnie dlatego, że to obszar inaczej politycznie i gospodarczo zorganizowany.

Wydaje się, że granica państwowe–prywatne jest w krajach islamskich dość niewyraźna. To efekt autorytarnych systemów politycznych (w tym wojskowych reżimów), kapitalizmu państwowego i działającego silnie mitu jedności<sup>13</sup>. Gigantyczne fortuny „prywatne” władców państw (królów, prezydentów, marszałków, szejków) oraz fundusze budżetów państw pochodzące z ropy i gazu „służą” – do czasu wybuchu rewolucji w każdym z tych państw – oficjalnie religii, państwu i społeczności. Ogromne inwestycje spełniają w istocie przede wszystkim ukryte cele strategiczne władzy (mobilizowanie poparcia generalnego dla systemu, ukrywanie niesprawności gospodarek i korupcji, propaganda sukcesu itd.). Zadania publiczne wyznacza generalnie prawo muzułmańskie, a więc: Koran i *sunna* oraz konstytucje interpretowane w duchu szariat. Wśród ideologicznie

<sup>12</sup> Cyt za: H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 65.

<sup>13</sup> Na temat mitu jedności w państwach ideologicznych szeroko: J. Jabłońska-Bonca, *Prawo w kręgu mitów*, Gdańsk 1995, s. 84 i n.

wskazanych zadań dominują te o celach religijnych i dobroczynnych spełniane w imię solidaryzmu społecznego. Obok nich pojawiają się wielkie inwestycje infrastrukturalne (np. budowa autostrad, uczelni i szkół) jako zadania podejmowane dla chwały Allaha i budowy rytualnego autorytetu władzy i potęgi.

Jeśli na Zachodzie wolny rynek i korporacje międzynarodowe decydują o kształcie gospodarek, to objawem czyich błędów jest realny brak kapitału na realizację zadań publicznych? Czy finansowanie zadań publicznych z prywatnego kapitału jest polityczną koniecznością? Czy zacieranie granic publiczne–prywatne niesie zagrożenia dla siły i prestiżu państw? Jakie ma zalety polityczne? Czy rozwijanie w XXI w. tej formy współpracy państw i kapitału jest sposobem odzyskiwania przez słabe gospodarczo państwa władzy nad gospodarką poprzez próby przywiązywania firm prywatnych do konkretnego terenu i wymuszania na nich publicznego podejścia do problemów zbiorowości, tj. odchodzenia od strategii krótkookresowego zysku na rzecz długiego horyzontu czasowego, w jakim działa się dla dobra wspólnego, co wymusza realizacja zadań publicznych?

Z punktu widzenia obywatela-klienta rzeczywiście nie ma znaczenia, kto wytwarza dobra i usługi, liczy się to, aby dobra były wysokiej jakości, były wytwarzane jak najmniejszym kosztem, w możliwe krótkim czasie, oraz aby były wartościami nie tylko mierzonymi zyskiem, ale i wartościami zaspokajającymi autentyczne potrzeby ludzi.

Państwa zachodnie szukające kapitału zaczynają szeroko współpracować z firmami komercyjnymi: w konsekwencji urzędnicy uczą się przedsiębiorczości, a menedżerowie, działając w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu – rozumieć problemy społeczne<sup>14</sup>.

Państwa nie tylko współpracują ze sferą prywatną, ale w istocie szukają dróg wycofania się z wielu obszarów tradycyjnej aktywności gospodarczej, publicznej i społecznej. Administracja państwowa i samorządowa stara się stopniowo przekazywać wiele funkcji o charakterze publicznym podmiotom prywatnym<sup>15</sup>. Zadania przestają być finansowane z budżetu państwa, koszty ich realizacji ponoszą zainteresowane podmioty prywatne.

<sup>14</sup> M.E. Porter, M.R. Kramer, *Tworzenie wartości dla biznesu i społeczeństwa*, Harvard Business Review 2011, May, s. 36–40, tam szeroka argumentacja na rzecz tych tez. Na temat zaufania w biznesie według Koranu por. M. A. Bonca, *Islamskie...*, s. 61 oraz idem: *Equality through Profit and Loss Sharing in Islamic Economics*, Independent Legal Studies 2010, Vol. III, s. 29–41.

<sup>15</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.

Przykładem, jakim się posłużymy, jest umowa o partnerstwo publiczno-prywatne oraz umowa darowizny na cele publiczne.

### 1.3. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE I DAROWIZNY NA CELE PUBLICZNE

W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego zadanie publiczne, dotąd realizowane przez państwo (choć może też być zupełnie nowe) zostaje na postawie umowy cywilnoprawnej podzielone między dwa podmioty. Podzielone jest też ryzyko. Współpraca państwa i podmiotu prywatnego ma na ogół długotrwały cel. Podmioty uzupełniają się, każdy zajmuje się tą częścią wspólnego zadania, którą potrafi wykonać najlepiej. Ponieważ podzielono zadania, odpowiedzialność i ryzyko, możliwa staje się optymalizacja dostarczania usług publicznych. Na państwie spoczywa nadal odpowiedzialność za utrzymanie warunków dostępu do danej usługi publicznej. Odpowiada też za jej jakość. Państwo i podmiot prywatny uzyskują na postawie takiej umowy korzyści. Są one proporcjonalne do poziomu zaangażowania w przedsięwzięcie.

W Polsce zasady działania partnerstwa publiczno-prywatnego regulują aktualnie: Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>16</sup>. Ustawy te mają ułatwić wykonywanie zadań publicznych i organizować współpracę obu sfer<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 2008 r. przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Art. 7 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157, poz. 1241. Te ustawy zostały znowelizowane ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675).

<sup>17</sup> W Unii Europejskiej przepisów w tym zakresie nie zharmonizowano. Jest natomiast wiele dokumentów o charakterze *soft law*, w tym Wytoczne z 2003 r. i Zielona Księga z 2004 r. Szeroko na ten temat por. np. *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. B. Korbus, Warszawa 2010.

Jeżeli podmiot publiczny decyduje się na współpracę z podmiotem prywatnym na podstawie zamówienia publicznego albo na podstawie koncesji, konieczne jest zastosowanie także norm prawa unijnego<sup>18</sup>.

Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne jest szczególnym przypadkiem umowy o zamówienie publiczne, polega bowiem na wykorzystaniu środków publicznych (pieniężnych lub niepieniężnych, np. nieruchomości) w ramach umowy z podmiotem prywatnym w celu realizacji zadania publicznego<sup>19</sup>.

Jeżeli umowa zawiera podział ryzyk między podmioty oraz wniesienie wkładów własnych, a ponadto utrzymanie i zarządzanie majątkiem związanym z przedsięwzięciem – to umowa taka jest kontraktem o partnerstwo publiczno-prywatne. Podmiot publiczny zainteresowany publiczno-prywatną formą realizacji zadania publicznego ma do dyspozycji trzy rozwiązania: koncesję, koncesję modyfikowaną ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz zamówienie publiczne zmienione przez tę ustawę.

W umowie o partnerstwie obowiązki podmiotu prywatnego polegają na: realizacji przedsięwzięcia oraz poniesieniu wydatków na jego realizację (pełnych albo części) lub poniesienie ich przez podmiot trzeci. Obowiązki podmiotu publicznego wyrażają się natomiast we współdziałaniu z podmiotem prywatnym dla osiągnięcia celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego oraz zapłatę wynagrodzenia partnerowi. Przykładowo, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad chce oddać w prywatne ręce nowo budowane autostrady i trasy szybkiego ruchu. Pierwszy kontrakt na utrzymanie trasy ekspresowej nr 8 (80-kilometry odcinek, przez cztery lata) został podpisany w 2010 r. Koszty za 1 km to 230 tys. zł rocznie<sup>20</sup>.

Udział podmiotu publicznego na ogół polega na wniesieniu wkładu własnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego jest świadczeniem, które będzie ekwiwalentem za jego wkład w realizację przedsięwzięcia. Warunkiem ubiegania się o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest

---

<sup>18</sup> Por. m.in. B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009; E. Yescombe, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*, Warszawa 2008; *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, red. M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> Oznacza to konieczność stosowania przez podmioty publiczne przy zawieraniu tego typu umów, zasad uregulowanych w Dyrektywie 2004/18 oraz w prawie pierwotnym UE (TFUE) i opartym na nim orzecznictwie ETS, dotyczących m.in. publicznego ogłaszania o zamówieniu, równego i konkurencyjnego.

<sup>20</sup> A. Cieślak-Wróblewska, A. Stefańska, *Drugi...*, s. B5.

oczywiście posiadanie statusu „partnera prywatnego” – przedsiębiorcy lub przedsiębiorcy zagranicznego w świetle prawa polskiego.

Tak więc inwestycja w Polsce będzie miała charakter publiczno-prawny, jeśli w projekcie zostaną podzielone zadania i ryzyka między strony umowy, a podmiot prywatny będzie finansować albo współfinansować jego realizację. Ponadto w czasie realizacji będzie zarządzał majątkiem publicznym<sup>21</sup>. Istotą takich umów jest specyficzna alokacja ryzyka. Zasadą podstawową jest obarczenie ryzykiem strony, która ma największe możliwości w zakresie zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach. Celem jest optymalizacja rozkładu ryzyka.

Rozwiązania zastosowane w Polsce odpowiadają podobnym rozwiązaniom w wielu krajach europejskich: w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii, Francji, Włoszech, Niemczech, Czechach, Rumunii, Bułgarii, Słowacji i Węgrzech. Infrastruktura, energetyka, zdrowie, oświata, ochrona środowiska – to obszary, w których w praktyce tych państw partnerstwo się sprawdza. W 2010 r. podpisano w Europie 112 umów na łączną wartość ponad 18 mld euro. Liderem takiej współpracy jest Wielka Brytania<sup>22</sup>.

Przyjmuje się, że w czasach nowożytnych partnerstwo publiczno-prywatne w Europie rozpoczęło się w 1554 r., kiedy to Adam de Craponne otrzymał pierwszą w historii państwa koncesję na budowę kanału, która była finansowana z własnych środków oraz ze środków innych prywatnych inwestorów. W USA po raz pierwszy zlecono podmiotowi prywatnemu zadanie publiczne w 1652 r., kiedy to miasto Boston zawarło umowę z Water Works Company, która zainwestowała prywatny kapitał w system wodociągów dla mieszkańców miasta<sup>23</sup>.

Doświadczenie wielu państw Zachodu wskazuje na liczne zalety partnerstwa. Kluczowe korzyści to: „realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego, ograniczone koszty całkowite projektu, lepsza alokacja ryzyka, zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem, wyższa jakość usług publicznych, generowanie dodatkowych przychodów, poprawa działania administracji publicznej,

---

<sup>21</sup> Art. 1 i art. 7 ust 1 ustawy o partnerstwie.

<sup>22</sup> Raport EPEC (European PPP Expertise Centre z 2011 r.) dostęp: 15.05.2011 r. [www.ppp.gov.pl/Publikacje/strony/Raport\\_EPEC](http://www.ppp.gov.pl/Publikacje/strony/Raport_EPEC).

<sup>23</sup> K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny umowy o partnerstwo publiczno-prywatne*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 9, s. 7–18.

wprowadzenie mechanizmów konkurencji w proces świadczenia usług publicznych”<sup>24</sup>.

Partnerstwo może też przynosić negatywne konsekwencje. Na przykład, podział ryzyka i zysków między partnerów tworzy problem, jakim jest możliwość utraty kontroli nad procesem świadczenia usług, ich jakością i ceną. Partner publiczny powinien przede wszystkim dbać o dobro wspólne i wobec tego nadzorować partnera prywatnego<sup>25</sup>.

Oto trzy przykładowe struktury podziału zdań i ryzyk, ilustrujące zasady działania umowy:

- „1) BOT (*Build–Operate–Transfer*) – buduj, eksploatuj, przekaz – inwestor prywatny buduje projekt, eksploatuje go, a następnie przekazuje partnerowi publicznemu, który pełni funkcje regulacyjne i nadzorcze. Inwestycja jest finansowana przez stronę publiczną, która jest również właścicielem powstałej w jej wyniku infrastruktury. Istota tego wariantu polega na przeniesieniu ryzyka związanego z eksploatacją, budową i pracami projektowymi. BOT jest odpowiedni w przypadku projektów, w których znaczną rolę gra poprawna i efektywna eksploatacja infrastruktury wykorzystywanej do realizacji zadań publicznych.
- 2) DBFO (*Design–Build–Finance–Operate*) – projektuj, buduj, finansuj i eksploatuj – partner prywatny projektuje stosowną infrastrukturę, finansując samodzielnie prace konstrukcyjne i projektowe. Na czas trwania umowy inwestycja jest własnością prywatnego inwestora, po czym infrastruktura przekazywana jest na rzecz podmiotu publicznego. Ten model najbardziej zbliżony jest do koncesji. Istotą tego typu współpracy jest zaangażowanie na potrzeby publiczne kapitału inwestycyjnego znajdującego się w zasobach sektora prywatnego, a ponadto przerwienie na sektor prywatny ryzyka związanego z projektowaniem, budową, finansowaniem i eksploatacją infrastruktury. Wszelkie odmiany tej formy PPP zakładają maksymalne skupienie odpowiedzialności za realizację przedsięwzięcia na partnerze prywatnym. DBFO to współpraca odpowiednia w przypadku projektów, w których znaczną rolę gra

---

<sup>24</sup> *Partnerstwo...*, red. B. Korbus, s. 22.

<sup>25</sup> Na temat zagrożeń por. szeroko ibidem, s. 25–27.

poprawna i efektywna eksploatacja infrastruktury wykorzystywanej do realizacji zadań publicznych.

- 3) BOO (*Build–Own–Operate*) – buduj, posiadaj i eksploatuj – cechą charakterystyczną jest to, iż w tym modelu nie dochodzi po określonym czasie do przejścia przez partnera publicznego inwestycji. Inwestor prywatny może pobierać od użytkowników opłaty. W ramach kontraktu tego typu na sektorze prywatnym spoczywa zaprojektowanie inwestycji. Partner prywatny odpowiedzialny jest za techniczną realizację inwestycji. Sektor prywatny również zapewnia finansowanie. W BOO mamy do czynienia z początkową własnością prywatną, gdzie po wygaśnięciu współpracy składniki majątkowe przechodzą na rzecz sektora publicznego. Sektor prywatny bezpośrednio jest operatorem – to on świadczy usługi. Ciężar ponoszenia bieżących nakładów, utrzymanie i konserwacja należą do obowiązków partnera prywatnego, Sektor prywatny odpowiada za bieżący marketing usług<sup>26</sup>.

W celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia podmioty mogą zawiązać spółkę kapitałową, komandytową albo komandytowo-akcyjną, z tym że podmiot publiczny nie może być komplementariuszem<sup>27</sup>.

Mimo fundamentalnych różnic aksjologicznych systemu zachodniego i islamskich rozwiązań, umowy partnerstwa w naszej kulturze mogą w praktyce pełnić podobne zadania społeczne jak realizowane poprzez *musharakah* albo *sukuk*, o których będzie mowa niżej. Zadanie publiczne będzie realizowane przy wsparciu kapitału publicznego.

Na przykład, Islamski Bank Rozwoju (*Islamic Development Bank*) przygotował swoje wytyczne dotyczące prowadzenia projektów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego zgodnie z zasadami BOT oraz przeprowadza okresowe warsztaty i szkolenia w krajach członkowskich. Bank przygotował także *sukuk*, które mogą stanowić wsparcie finansowe działań partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.

<sup>28</sup> Por. szerzej: I. Hizkil, *PPP Arrangements – structuring finance successfully*, Islamic Development Bank, wygłoszone podczas MENA Workshop on Public-Private Partnerships for Infrastructure Financing, Istanbuł 8. 11. 2006.

Wspomaganie sfery publicznej przez podmioty prywatne odbywa się też poprzez umowy darowizny na cele publiczne. Mocno zakorzeniona w kulturze zachodniej jest działalność prywatna kierowana na cele pożytku publicznego, kultu religijnego i na inne cele charytatywno-opiekuńcze. Zauważymy niżej, że mimo tysięcy kilometrów i innej historii – podobnie kształtują się cele *waqf*.

W Europie i USA przedsiębiorcy, realizując filozofię społecznej odpowiedzialności biznesu, przekazują na cele publiczne środki finansowe albo nieruchomości. Darowizny na cele kultu religijnego oraz na rzecz organizacji pożytku publicznego i wolontariatu w sferze zadań publicznych to najbardziej typowe rozwiązania, skutkujące w wielu państwach Europy także możliwościami odpisów od podatków dochodowych<sup>29</sup>.

Umowy takie mają formę pisemną albo formę aktu notarialnego. W umowie musi być oznaczony cel darowizny.

W ten sposób wspomagane są np. biblioteki, szpitale, szkoły, cmentarze oraz bardzo wiele innych zadań z obszaru zadań publicznych, np. działania na rzecz osób niepełnosprawnych, nauka, edukacja, kultura, ekologia, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ratownictwo i ochrona ludzi.

Mimo fundamentalnych różnic kulturowych takie rozwiązania są w modelowej postaci podobne do muzułmańskiej instytucji *waqf* – szlachetne cele, darowizna na cele publiczne – to łączy te instytucje; choć w kulturze islamu państwo oznacza możliwe do zrealizowania cele bardziej drobiazgowo i bardziej szczegółowo kontroluje realizację.

## 2

### 2.1. INSTYTUCJONALNA RELIGIJNOŚĆ I EKONOMIA ISLAMSKA

Porównajmy teraz instytucję partnerstwa publiczno-prawnego, jej funkcje, treść, formę, idee, jakie stoją u jej podstaw do jakże dalekich geograficznie i kulturowo instytucji takich jak: *musharakah* i *sukuk*, a darowizny na cele

---

<sup>29</sup> W Polsce od uzyskanego w danym roku podatkowym dochodu odliczeniu podlega kwota dokonanych darowizn na rzecz organizacji zajmujących się działalnością pożytku publicznego. Nie dają prawa do odliczeń darowizny na rzecz partii politycznych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, fundacji Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, klubów sportowych, osób fizycznych oraz osób prawnych i innych podmiotów wytwarzających alkohole, papierosy, piwo, paliwa, wyroby z metali szlachetnych, elektronikę.

publiczne porównajmy do *waqf*. Są to typowe instytucje islamskiej gospodarki, w krajach Bliskiego Wschodu, Azji i Afryki Północnej<sup>30</sup>.

Te przykłady pokażą, że pomimo fundamentalnych różnic między państwami, kulturami, religiami, historią, w istocie zwyczajnie zawsze podobna ekonomiczna racjonalność rozwiązań, a wartości podobnego typu (np. religijne albo edukacyjne) decydują o realizacji zadań.

Przenosimy się do zupełnie innej kultury, tradycji i gospodarki, na Bliski Wschód. Przykładowo: do Arabii Saudyjskiej albo Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Ortodoksyjnie konserwatywna, posiadająca ropę naftową Arabia Saudyjska pretenduje do roli regionalnego bieguna o istotnej sile przyciągania. ZEA są o wiele bardziej liberalne i mimo kryzysu finansowego także 2011 r. – nadal silne gospodarczo.

Systemy polityczno-gospodarcze państw takich jak Arabia Saudyjska czy ZEA, mimo wielu głębokich różnic między nimi, zaliczyć można do kapitalizmu państwowego. Kapitalizm państwowy, jako sposób działania systemów polityczno-gospodarczych w Azji, Afryce i Ameryce Południowej, wydaje się obliczony w każdym z tych systemów na pewien okres, tj. aż do wyczerpania poważnych zasobów wewnętrznych (np. ropa, tania siła robocza) i dotarcia do kresu legitymizacji ideologicznej władzy autorytarnej. Mimo rewolucyjnego zrywu „arabskiej Wiosny” – jesień 2011 r. pokazuje, że Bliski Wschód i Afryka Północna nadal będą pokonywać liczne trudności na drodze do demokracji. Wybory październikowe w Tunezji wygrali umiarkowani islamisci, w Egipcie na razie władzę sprawuje wojsko, w Arabii Saudyjskiej król zapowiedział dopuszczenie w niewielkim zakresie kobiet do sfery publicznej... „Rewolucje w sposób nieunikniony są krótkotrwałym wydarzeniem, wybuchem energii, która niszczy po drodze wszystko, również ludzi i idee, które były ich inspiracją”<sup>31</sup>. Potem zaczyna się mozolna walka o kształt systemu politycznego.

„Jednocześnie te kapitalizmy różnią się bardzo od siebie, inną formę przyjmuje kapitalizm państwowy w Arabii Saudyjskiej, gdzie bazuje na pewnym konserwatyzmie zarówno społeczeństwa, jak i rządzącej dynastii Saudów, inną Zjednoczonych Emiratów Arabskich i widać między nimi rywalizację”<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Por. szeroko na temat gospodarek w państwach islamu: M.A. Bonca, *Islamskie...*, idem też: *Z problematyki islamskiego rynku finansowego. Rahn, kifala, takaful*, Studia Europejskie 2009, nr 9.

<sup>31</sup> Cyt. za Ł. Wójcik, *Arabska zima...*, s. P13. Zdanie H. Agha i R. Malleya z *The New York Review of Books* 2011.

<sup>32</sup> Rozmowa z I. Brehmerem, *Bez lidera*, Europa. Miesięcznik Idei 2011, nr 7, s. 36.

Bliski Wschód i Afryka Północna to obszary islamu, religijność instytucjonalna ma tam oczywiście większe znacznie niż w państwach Europy Zachodniej i w USA. „Arabska wiosna” nie miała w oficjalnym przekazie społecznym na początku nurtu walki z „obcymi” i charakteru religijnego, oceniano raczej, że to pozbawieni praw politycznych i zaplecza ekonomicznego obywatele chcieli reform demokratycznych<sup>33</sup>. Chcieli „lepszyc państw”, jawności życia publicznego, walki z korupcją, większej dbałości o realizację zadań publicznych służących większości. To w konsekwencji musiało oznaczać także: więcej partnerstwa publiczno-prywatnego. W ciągu lata i jesieni 2011 r. stopniowo ujawniały się jednak silniej idee umiarkowanego islamu<sup>34</sup>.

„Gdy na przełomie stycznia i lutego tysiące Egipcjan koczowały na placu Tahrir, nie było tam obcych, tylko sami swoi. W piątki chrześcijanie dbali o bezpieczeństwo modlących się na placu muzułmanów. W niedzielę rolę się odwracały”<sup>35</sup>. Niestety, z czasem sytuacja się skomplikowała<sup>36</sup>.

Kraje Afryki Północnej i Zatoki są bardzo zróżnicowane, np. Katar i ZEA – to państwa bardzo zamożne, tam nie doszło do wiosną 2011 r. do zamieszek; Arabia Saudyjska i Kuwejt – poradziły sobie z niedużymi protestami, podnosząc pensje w sferze budżetowej; Jordania, Maroko, Liban mają stosunkowo elastyczne monarchie i starają się rozwiązywać problemy w dialogu ze społeczeństwem; w Egipcie i Tunezji po obaleniu prezydentów poszukiwane są rozwiązania transformacyjne, w Egipcie trwa stan wyjątkowy, rozwiązano parlament, konstytucja została zawieszona, trwają przygotowania do wyborów; w Tunezji 22 października 2011 r. odbyły się demokratyczne wybory; w Libii i Syrii, które są najbardziej autorytarnymi reżimami, nie było mowy o dialogu, dyktatorzy użyli bezwzględnych środków przemocy, zginęły tysiące ludzi; w Libii NATO z końcem października 2011 r. wycofało swoje wojsko, być może nastąpi przesilenie; w Syrii autorytarny reżim na razie trwa; w Jemenie zamieszki trwają i sytuacja jest niejasna; w Bahrajnie szejek stłumił niewielkie próby strajków i podejmuje semidemokratyczne i modernizacyjne próby reform<sup>37</sup>. W całym regionie sytuacja jest dynamiczna.

<sup>33</sup> K. Górak-Sosnowska, *Arabska wiosna niejedno ma imię*, Liberte! 2011, nr 8, s. 17 i n.

<sup>34</sup> Symptom: wybory w Tunezji odbyły się 22 października 2011 r. i wygrała je umiarkowana partia islamska an-Nahda Ghannusziego.

<sup>35</sup> Ł. Wójcik, *Arabska zima...*, s. P12.

<sup>36</sup> Wybory w Tunezji, stan wyjątkowy w Egipcie i jesienne zamieszki 2011 r. na tle religijnym w Kairze pokazują, że sytuacja nie jest stabilna.

<sup>37</sup> K. Górak-Sosnowska, *Arabska wiosna...*, s. 18–19. Autorka narysowała cztery scenariusze przeszłości dla państw „arabskiej wiosny ludów”: adaptacja (Jordania i Maroko), transformacja (Egipt, Tunezja), przelewanie krwi (Libia i Syria), niechęć lub niemoc (Katar, ZEA, Arabia Saudyjska, Oman, Algieria, Irak, Jemen, Bahrajn).

Tak więc politycznie jest to gorący region o wielu obliczach. Jednak instytucje gospodarcze i rozwiązania prawne są – w tych zróżnicowanych państwach – mimo to, dość podobne do siebie w swoich modelowych rozwiązaniach, co wynika z istoty kulturowo-gospodarczej islamu i tradycji gospodarczych. Przedsiębiorcy i władcy działają bardzo aktywnie gospodarczo na arenie międzynarodowej także w tych gorących okolicznościach politycznych.

Islamskie zasady religii, ekonomii i prawa są z natury swej uniwersalne, ogólne i statyczne i powinny być – w zgodzie z filozofią Koranu – stosowane bez zmian niezależnie od czasu, miejsca i poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Ekonomia i gospodarcze prawo islamskie opierają się na szariacie, w nim obowiązuje zasada współdzielenia ryzyka. To zasada inna niż w ekonomii zachodniej. Obie strony każdej umowy muszą dzielić między sobą zarówno zyski, jak i straty.

Jednym z podstawowych ideowych założeń ekonomii islamskiej jest „dobra” konkurencja, prowadząca do poprawienia bytu nie tylko jednostki, ale i całego społeczeństwa. Wyraża ją werset 2 sury 5 Koranu: „Wspomagajcie się wzajemnie w pobożności i bogobojności!”. Celem jest takie konstruowanie współpracy oraz konkurowanie na rynku z innymi jego uczestnikami, aby zachowana została zasada zaufania i przejrzystości współpracy dla kontrahenta. Podstawowym warunkiem konkurencji jest wypracowywanie efektywniejszych od innych metod wykorzystywania zasobów naturalnych do wytwarzania dóbr i usług. Konkurencja – w ideologii – ma na celu jedynie „zdrową stymulację” poszczególnych jednostek do opracowywania nowych technik produkcji i dostarczania wartości dla jednostek i całej społeczności<sup>38</sup>.

Oficjalna aksjologia jest jedna: współpraca gospodarcza na rynku nie powinna prowadzić do osłabiania deklarowanej solidarności i spójności społeczności, a jedynie usprawniać użycie dostępnych zasobów i doprowadzać do coraz większego bogactwa wytwarzanego oraz będącego w dyspozycji społeczności. Realia, w tym ogromne bezrobocie, analfabetyzm, anachroniczne rozwiązania na rynku pracy, dyskryminacja kobiet w większości państw regionu, wyrażone jasno przez walki „wiosny arabskiej” tej

---

<sup>38</sup> Z. Iqbal, A. Mirakhor, *An Introduction to Islamic Finance*, Singapore 2007, s. 43. Por. też: M.A. Bonca, *Teoria dzielenia zysków i strat w ekonomii islamskiej*, Nauka i Gospodarka 2009, nr 3.

ideologii oczywiście zaprzeczają. Niemniej, pozostając w płaszczyźnie aksjologiczno-normatywnej: czy w sferze idei zachodnia doktryna państwa dobrobytu nie aprobeuje także takich samych celów? Państwo dobrobytu to także państwo aktywne, podnoszące jakość życia, m.in. poprzez solidaryzm społeczny. Idee są modelowo w tym zakresie zbieżne.

Jednak idee te, realizowane w państwach zachodnich, z mniejszym lub większym powodzeniem (*vide* obecnie: ruch „oburzonych”), pozostają w większości państw kapitalizmu państwowego, także w krajach muzułmańskich, zdecydowanie jedynie w sferze deklaratywnej. Autorytarne reżimy, wojskowe dyktatury, konserwatywne królestwa, niekiedy nawet bez partii politycznych, związków zawodowych, konstytucji, wyborów to nie miejsca na realizację idei bogacenia się w zgodzie z zasadą solidarności.

Niemniej, tak widziane oficjalnie w warstwie ideologicznej szariatu zasady gospodarcze i prawne sprzyjają realnemu konstruowaniu w krajach islamskich współpracy pomiędzy państwem (na ogół władcą autorytarnym albo semiautorytarnym) a sektorem prywatnym. Są bardzo dobrym uzasadnieniem dla zadań mających na celu realizowanie wielkich projektów infrastrukturalnych, oficjalnie społecznie pożytecznych, a w istocie: spełniających też ważny ukryty propagandowy cel strategiczny, jakim jest kreowanie w społeczeństwie i w otoczeniu międzynarodowym poparcia generalnego dla autorytetu władzy.

Jednym z głównych problemów przy budowie wspólnych projektów państwowo-prywatnych na Bliskim Wschodzie jest, podobnie jak w Europie, odpowiednie wyznaczenie zakresu współpracy przy zachowaniu odpowiedniego podziału ryzyka między stronami współpracy. Tu pojawia się różnica: zasadą ekonomii islamskiej, która wyraźnie odróżnia ją od zasad ekonomii zachodniej – jest silnie eksponowana zasada współdziałania każdej ze stron transakcji w ryzyku owej transakcji<sup>39</sup>.

Niedopuszczalne jest istnienie zysku bez poniesienia ryzyka. Podmiot, chcący osiągnąć zysk i w tym celu organizujący transakcję, musi mieć na uwadze, że transakcja będzie dopuszczalna w myśl islamu tylko pod

---

<sup>39</sup> „W języku arabskim *risq* – znaczy los, dopust boży (...) w języku angielskim *risk* oznacza niebezpieczeństwo lub możliwość, że zdarzy się coś złego. Równocześnie w języku angielskim używane jest słowo *hazard*, które jest synonimem ryzyka, niebezpieczeństwa lub potencjalnego źródła niebezpieczeństwa”; por. szeroko na temat pojęcia ryzyka w kulturze Zachodu np. w: T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2008, s. 51. Na temat pojmowania ryzyka w europejskim kręgu kulturowym porównaj na przykład: Z. Madej, *Poglądy na ryzyko w europejskim kręgu kulturowym* (w:) *Zarządzanie ryzykiem – wyzwania XXI wieku*, red. B.R. Kuc, Warszawa 2007. Prawna definicja ryzyka określa je jako niebezpieczeństwo powstania szkody obciążające poszkodowanego niezależnie od jego winy.

warunkiem, że obie strony tej umowy będą obciążone ryzykiem poniesienia straty. Oznacza to, że niedopuszczalne są transakcje ze z góry określonym zyskiem dla jednej ze stron<sup>40</sup>.

Podobnie jak w Europie, także w gorących krajach z rejonu Zatoki Arabskiej partnerstwo publiczno-prywatne nabiera obecnie znaczenia. Oto przykłady instytucji, które wykorzystywane są do organizacji takiej współpracy: *musharakah* i *sukuk*.

## 2.2. MUSHARAKAH

Państwo i podmioty prywatne mogą tworzyć spółki typu *musharakah*, będące podstawowym instrumentem długookresowej współpracy biznesowej w oparciu o zasady ekonomii islamskiej.

*Musharakah* ma zastosowanie przy nawiązywaniu współpracy pomiędzy podmiotami, które mają wspólny cel. Celem tym jest zorganizowanie działalności gospodarczej. „Działalność powoływana jest często na czas określony”<sup>41</sup>. W jej wyniku, z wykorzystaniem pracy oraz zasobów naturalnych pozostających w dyspozycji jednostek, zostanie wytworzona wartość dodana w postaci dóbr lub usług<sup>42</sup>.

*Musharakah* to taka forma umowy spółki, w której dwa lub więcej podmiotów łączy swój kapitał lub pracę, aby razem zajmować się produkcją dóbr i usług oraz razem wypracowywać zysk albo ponosić stratę przy zachowaniu podobnych praw oraz zobowiązań w stosunku do pozostałych partnerów i całego przedsięwzięcia<sup>43</sup>.

W związku z różnorodnością polityczną i geograficzną rynków islamskich powstało wiele struktur współpracy będących wariacjami modelowej *musharakah*<sup>44</sup>. Ich różnorodność jest również spowodowana brakiem jednolitych uregulowań prawnych, które byłyby obowiązujące we wszystkich krajach islamskich oraz dozwoloną przez *Szari'at* wolnością co do treści zawieranych umów. W zależności od potrzeb powstawały i powstają *musharakah* dostosowane swoją konstrukcją do działalności gospodarczej

<sup>40</sup> Szerzej na ten temat por. na przykład w: I. Warde, *Islamic Finance in the Global Economy*, Edinburgh 2001; Z. Haque, *Riba: The Moral Economy of Usury, Interest and Profit*, Kuala Lumpur 1995.

<sup>41</sup> A. Brahim, *Definition of Islamic Banking*, *Finanse i Bankowość* 1995, nr 693, s. 111.

<sup>42</sup> Z. Iqbal, A. Mirakhor, *An Introduction...*, s. 91.

<sup>43</sup> Szerzej w: A. Saeed, *Islamic Banking and Interest*, Leiden 1999, s. 62 i n.

<sup>44</sup> A.S. Rosly, *Critical Issues on Islamic Banking and Financial Markets*, Bloomington 2005, s. 182.

związanej z budownictwem czy rolnictwem, jednak co do podstawowej charakterystyki pozostają one spójne.

Każdy z udziałowców ma równe prawa w stosunku do stworzonej wspólnie działalności i każdy jest reprezentantem spółki na zewnątrz, co oznacza, że każdy z udziałowców może w imieniu spółki wchodzić w stosunki prawne z innymi podmiotami na rynku. Mimo iż każdy z partnerów (współudziałowców) ma pełne prawo do aktywnego zarządzania działalnością, to w związku ze wzrostem skomplikowania rynków i praw na nich panujących partnerzy mogą zdecydować się na przekazanie zarządzania w ręce profesjonalnego menedżera<sup>45</sup>.

Sprawa podziału zysków jest również z góry jasno w umowie określona – każdy z partnerów ma prawo do zachowania dla siebie określonego procenta całkowitego zysku z działalności danej *musharakah*. Procentowy podział zysków pomiędzy partnerów powinien zostać określony w momencie zawierania umowy o współpracę.

Zabronione jest natomiast określanie zysku dla któregośkolwiek z partnerów w postaci określonej sumy pieniężnej bądź równowartości danej sumy w jakimkolwiek towarze, ponieważ byłoby to niezgodne z fundamentalną zasadą współdzielenia ryzyka.

Każdy z udziałowców partycypuje w stracie zgodnie z rodzajem oraz wartością swojego wkładu w daną *musharakah*. Oznacza to, że tylko udziałowcy wnoszący kapitał w postaci pieniędzy lub środków trwałych pokrywają stratę finansową, podczas gdy udziałowcy wnoszący do *musharakah* kapitał w postaci swojej pracy i wiedzy, tylko takim kapitałem ryzykują, więc nie mogą być wezwani do pokrycia straty finansowej swoimi aktywami.

Cechą wyróżniającą *musharakah* spośród konwencjonalnych spółek jest ograniczenie dozwolonych sposobów podziału zysku – nie wolno bowiem z góry określać wartości należnego zysku dla któregośkolwiek z udziałowców.

Pierwotna struktura *musharakah* leżąca u podstaw islamskiej działalności gospodarczej ma zatem wiele cech pożądanых dla budowy współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym – jasne określenie celu działania, jasny i adekwatny do możliwości kontroli ryzyka podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy podmioty uczestniczące w przedsięwzięciu oraz zakaz określania z góry absolutnej wartości zysku dla którejkolwiek ze stron.

---

<sup>45</sup> A.M. Abdeen, D.N. Shook, *The Saudi Financial System*, New York 1984, s. 186.

Poszczególne szczegółowe rozwiązania, które mogą mieć zastosowanie w konstruowaniu i prowadzeniu projektów publiczno-prywatnych, są pochodną *musharakah*, i ich cechy podstawowe są tożsame.

*Mudarabah*, będąca odmianą spółki komandytowej, czy *muqaradah*, czyli instrument wykorzystywany przy wielkiej skali projektach instytucjonalnych, oraz ich pochodne konstrukcje muszą spełniać warunki minimalne określone przez *musharakah*, a więc spełniają fundamentalne wymogi stawiane przed przedsięwzięciami państw wraz z inwestorami i wykonawcami prywatnymi.

Przykładowo, Izba Handlu i Przemysłu Abu Dhabi (ZEA) w ramach wspierania i promowania działalności opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym, otworzyła dziewięć komitetów podzielonych według sektorów gospodarki, na których czele stoją członkowie Rady Izby. Komitety te odgrywają aktywną rolę w reaktywowaniu działalności partnerstwa, identyfikowaniu i eliminowaniu ograniczeń prawnych dla takich projektów, a także prowadzeniu badań potrzeb dla projektów partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>46</sup>.

### 2.3. SUKUK

W ostatnim dziesięcioleciu najpopularniejszym instrumentem finansowym wykorzystywanym do finansowania wielu zadań publicznych, głównie przedsięwzięć inwestycyjnych na rynku islamskim, jest *sukuk*<sup>47</sup>. *Sukuk* ma długą tradycję, szeroko był stosowany już w średniowieczu.

*Sukuk* to oparty na aktywach instrument finansowy modelowo zbliżony do certyfikatów inwestycyjnych o stałym zwrocie. Podstawą jednak ich wydania jest istnienie owych aktywów trwałych, które mają być przez *sukuk* finansowane<sup>48</sup>.

Emitentem *sukuk* może być podmiot, który ma w posiadaniu aktywa trwałe będące podstawą emisji *sukuk*. Takie określenie emitenta powoduje, że może nim być zarówno państwo (skarb państwa), instytucje bankowe

---

<sup>46</sup> Por. szerzej na stronie internetowej Izby: <http://www.adcci-uae.com/English/AboutUs/Pages/EconomicandAdhocCommittees.aspx> (14.07.2011).

<sup>47</sup> A.S. Rosly, *Critical Issues...*, s. 585–589.

<sup>48</sup> M. El-Gamal, *Islamic Finance. Law, Economics and Practice*, New York 2006, s. 107, także w: A.M. Abdeen, D.N. Shook, *The Saudi Financial System...*, s. 200.

i finansowe, jak i przedsiębiorstwa, a nawet osoby fizyczne. Najczęściej jednak stosowaną strukturą są spółki specjalnego przeznaczenia.

Inwestorzy dysponujący kapitałem wpłacają go jako swój wkład do tworzonej spółki specjalnego przeznaczenia. W zamian za wpłatę otrzymują *sukuk* (certyfikaty inwestycyjne), które są świadectwem ich udziału w inwestycji. Są również podstawą do otrzymywania okresowych wypłat zysku oraz udziału w pozostałym kapitale przy ostatecznym rozliczeniu i np. sprzedaży inwestycji.

W momencie zawierania umowy spółki specjalnego przeznaczenia bardzo precyzyjnie określany jest cel jej utworzenia oraz aktywa, które zostaną zakupione lub wytworzone dzięki zainwestowanemu w nią kapitałowi inwestorów.

Celem spółki specjalnego przeznaczenia może być przeprowadzanie projektów inwestycyjnych, które można zaliczyć do zadań publicznych, związanych z rozbudową infrastruktury, budową budynków czy wspieraniem rozwoju określonej gałęzi przemysłu. Celem zbiórki kapitału może być również wprost finansowanie wydatków państwowych. Na przykład w 2009 r. Indonezja wyemitowała *sukuk* w celu finansowania deficytu budżetowego na łączną wartość 650 milionów dolarów<sup>49</sup>.

Główną zaletą *sukuk* jest możliwość handlu nimi na rynku wtórnym. Są jednak pewne ograniczenia, które powodują, że część *sukuk* może nie być postrzegana jako interesujący instrument dla inwestorów.

Otóż *sukuk* odnoszące się do aktywów, które powstają podczas działania spółki specjalnego przeznaczenia, nie mogą być przedmiotem obrotu na rynku wtórnym. Islam zabrania bowiem handlu instrumentami dłużnymi. Certyfikaty, które opiewają na aktywa, które nie istnieją, a mają dopiero powstać, są instrumentami dłużnymi. Dochód z nich określony jest na koniec inwestycji i wypłacany najczęściej jednorazowo w momencie sprzedaży wytworzonego aktywa i likwidacji spółki.

Jednak *sukuk* oparte na już istniejących aktywach trwałych, które w czasie istnienia spółki specjalnego przeznaczenia przynoszą inwestorom korzyści w postaci generowanych przez siebie przepływów pieniężnych, mogą być przedmiotem obrotu na rynku wtórnym po cenie innej niż nominalna<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> *Indonesia raises \$650M from global Islamic bonds*, Associated Press, Jakarta, 17.04.2009, dostęp w internecie: <http://www.thejakarta-post.com/news/2009/04/17/indonesia-raises-650m-global-islamic-bonds.html>, 01.06.2009.

<sup>50</sup> Przykład rozwoju rynku wtórnego dla certyfikatów inwestycyjnych na podstawie rynku Arabii Saudyjskiej opisany został w: A.M. al-Dukheil, *The Banking System and its Performance in Saudi Arabia*, Londyn 1995, s. 54 i n.

Zakłada się, że wycena przepływów generowanych przez aktywa w czasie może się zmieniać, co ma również wpływ na cenę *sukuk* stanowiących potwierdzenie udziału we własności danego aktywa<sup>51</sup>.

*Sukuk* w ciągu ostatnich kilku lat stały się podstawowym instrumentem finansowym, wykorzystywanym przez państwa i przedsiębiorców na rynku islamskim do gromadzenia kapitału na finansowanie dużych projektów inwestycyjnych<sup>52</sup>. Wartość emitowanych globalnie *sukuk* w latach 2000–2007 rosła średnio o ponad 100% rocznie z 300 milionów dolarów w 2000 r. do ponad 46 miliardów USD w 2007 r., po czym w 2008 r. zmalała do 14,9 miliardów, na skutek światowego kryzysu finansowego, a także – być może – po krytyce szejka Muhammada Taqi Usmani, Prezesa Szariatu Rady Organizacji Rachunkowości i Audytu dla Islamskich Instytucji Finansowych (AAOIFI)<sup>53</sup>.

*Sukuk* uważane jest aktualnie, na ogół, na rynku islamskim za najefektywniejsze narzędzie wspólnego finansowania, którego struktura – mimo krytyki – zgodna jest z podstawowymi zasadami *Szari'at* – zasadą dzielenia zysków i strat oraz finansowania w oparciu o aktywa trwałe<sup>54</sup>.

*Sukuk* może więc w praktyce umożliwić pełnienie podobnych zadań jak partnerstwo publiczno-prywatne – zadania publiczne w krajach arabskich są często realizowane w tej właśnie formie.

## 2.4. WAQF

Szczególnym i charakterystycznym dla państw muzułmańskich – z uwagi na powiązanie z motywacją religijną – przypadkiem instrumentu użyteczności publicznej jest *waqf*. Jest to umowa darowizny między podmiotem prywatnym a państwem, której celem jest dobrowolna, nieodpłatna dotacja (świadczenie) o charakterze filantropijnym podmiotu prywatnego na rzecz

<sup>51</sup> Z. Iqbal, A. Mirakhor, *An Introduction...*, s. 186 i n.

<sup>52</sup> Por. szerzej na temat historii emisji islamskich certyfikatów inwestycyjnych (przez K. Borowskiego używana do ich określenia jest nazwa „obligacje”) w: K. Borowski, *Wybrane instrumenty islamskiego rynku finansowego* (w:) *Problem rozwoju rynku finansowego w aspekcie wzrostu gospodarczego*, Lublin 2007, s. 345.

<sup>53</sup> McKinsey & Company, *McKinsey Islamic Banking Competitiveness Report 2008. Chapter 3: Sukuk – Perspectives on the outlook for the market*, Światowa Konferencja Bankowości Islamskiej, Bahrajn 2008, s. 2. Krytyka *sukuk* zawarta w artykule szejka odbiła się szerokim echem w świecie muzułmańskim. M.T. Usmani, *Sukuk and their Contemporary Applications*, dokument AAOIFI, 2007.

<sup>54</sup> Szerzej na temat odmian *sukuk* w: D. Piotrowski, *Sukuk – instrument finansowy na islamskim rynku długu*, Toruń 2007.

wspólnoty (*ummy*)<sup>55</sup>. Oznacza to, że podmiot, w którego dyspozycji pozostają aktywa o znacznej wartości, może sfinansować inwestycję (aktywa o znacznej wartości i długim okresie trwania – najczęściej nieruchomości), która będzie pełniła zadania publiczne, funkcję społecznie użyteczną, głównie religijną, ale nie wyłącznie. Typowymi przykładami inwestycji są: meczety, szkoły religijne czy szpitale. Chodzi o realizację zadań publicznych ważnych dla społeczności muzułmańskiej.

Istotą jest więc poświęcenie przez muzułmanina majątku na cele uznane przez prawo muzułmańskie jako „właściwe” cele religijne czy dobroczynne.

Zauważmy, że we współczesnej kulturze europejskiej nie ma mowy o wiązaniu każdej darowizny na cele publicznej osoby prywatnej z oceną, jakie pobudki darczyńcy przyświecają. Byłoby to uznane za naruszenie prywatności. Przyjęcie daru jest natomiast na ogół możliwe.

W czasach średniowiecza *waqf* miało ogromne znaczenie dla tworzenia dobra wspólnego społeczności muzułmańskiej i wzmocnienia struktur społecznych (edukacja religijna, zdrowie społeczne). Już w XIII w. instytucja ta została opisana w indyjskiej literaturze jako ważne narzędzie rozkwitu sułtanatu w Delhi<sup>56</sup>. Także w Polsce i całej Europie już w średniowieczu dary na rzecz dobra wspólnego były znane.

Współcześnie pozycja tej instytucji jest ważna w wielu krajach islamskich, ale szczególnie i wyjątkowa jest w Indiach – z uwagi na szczegółową regulację i instytucjonalizację. Na podstawie ustawy z 1993 r. w Indiach działa obecnie Centralna Rada Waqf, która podlega rządowi Indii, ten zaś uczestniczy w Państwowej Radzie Waqf. Rada ma swoje rejonowe komitety i komitety dla poszczególnych typów *waqf*<sup>57</sup>. Kontrola państwowa nad *waqf* jest więc bardzo rozbudowana.

Co charakterystyczne, jeśli poprzez *waqf* stworzona zostanie infrastruktura, to ani ona, ani jej działalność nie powinna przynosić byłemu właścicielowi

---

<sup>55</sup> Również klasyczne modele społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w zachodniej myśli ekonomicznej wskazują na wagę odpowiedzialności filantropijnej jako na najwyższy element hierarchii odpowiedzialności, po odpowiedzialności ekonomicznej, prawnej i etycznej. „Zakres oraz natura (odpowiedzialności filantropijnej) są dobrowolne. Nie jest ona określona normami prawnymi, czy też nawet etycznymi, a jedynie społecznymi oczekiwaniami, którym dane przedsiębiorstwo decyduje się sprostać”; szerzej na ten temat por. K. Łudzińska, *Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw i jej wpływ na budowę wartości (w): Migracja kapitału w globalnej gospodarce*, red. A. Szablewski, Warszawa 2009, s. 366–392.

<sup>56</sup> Także współcześnie ma duże znaczenie w Indiach.

<sup>57</sup> R.D. McChesney, *Waqf in Central Asia: four hundred years in the history of Muslime shrine*, Pincerton 1991 oraz K. Rashid, *Waqf administration in India: a socio-legal study*, Vikas 1978.

żadnego zysku, a jedynym sposobem ich sfinansowania jest dokonanie tego z prywatnego majątku władcy lub innego majątnego członka społeczności<sup>58</sup>.

*Waqf* charakteryzuje się dwiema podstawowymi cechami.

Po pierwsze, jest to umowa na czas nieoznaczony i „nieskończony”. Trwałość *waqf* jest bardzo istotną właściwością konstytutywną tej instytucji.

Po drugie, przekazanie daru musi być dobrowolne i zbieżne z celem darczyńcy.

Nieskończoność w czasie oznacza, że raz wybudowana dla wspólnoty nieruchomości na zawsze pozostaje gmachem użyteczności publicznej i nie może zostać społeczności odebrana. W krajach arabskich trwa obecnie debata, kto tak naprawdę pozostaje właścicielem owej nieruchomości. W nauce muzułmańskiej rywalizują dwa stanowiska: pierwsze, że istotą tej instytucji jest zatrzymanie własności dla *Allaha* w taki sposób, aby korzyści z niej służyły wspólnocie (dobru wspólnemu); drugie – właścicielami stają się użytkownicy nieruchomości (wspólnota) powstałej w wyniku *waqf*. Gdyby przyjąć tę drugą interpretację, to jednak własność użytkowników jest ograniczona. Przede wszystkim nie mają oni możliwości dowolnie dysponować otrzymanym majątkiem, ponieważ musi on dożywotnio spełniać założone przez darczyńcę cele<sup>59</sup>.

Dobrowolność i zbieżność z celem darczyńcy oznacza natomiast, że dar musi być uważany za filantropijny zarówno przez samego darczyńcę, jak i przez całą społeczność oraz przekazany w czynie niewymuszonym, płynącym z potrzeby pomocy innym. To istota tej instytucji: trwałe poświęcenie majątku na cele uznane przez prawo muzułmańskie za cel religijny lub dobroczynny. Powody jawne *waqf* mają charakter religijno-etyczny; powody ukryte mają różny charakter, często polityczny.

Co charakterystyczne i bardzo różne kulturowo: wraz z rozwojem ekonomii islamskiej przy jednoczesnym wzroście znaczenia struktur państwowych *waqf* stawało się domeną władców i w wielu krajach obecnie jedynymi darczyńcami wykorzystującymi ten instrument są sami rządzący autorytarni władcy jako prywatni darczyńcy. Tak do czasu „jaśminowej rewolucji” było na przykład w Egipcie czy Syrii. Tak jest nadal w Turcji i Indiach. Są również kraje, takie jak Jordania czy Liban, które aktywnie

<sup>58</sup> „Prawo cywilne Islamu (...) zna własność: państwową, sułtańską, *wakafy* (pobożne fundacje), prywatną i podopiecznych” cyt. za: *Główne kultury prawne współczesnego świata*, red. H. Rot, Warszawa 1995, s. 214. „*Wakaf*” to „*waqf*” w tym tekście.

<sup>59</sup> *Waqf* pełniło bardzo ważną rolę społeczną w czasach, kiedy państwa nie przyjęły jeszcze obecnej formy i kiedy było podstawowym sposobem na budowanie i wyposażanie instytucji pożytku publicznego oraz przekazywanie je w użytkowanie społecznościom lokalnym.

zachęcają również swoich obywateli do dokonywania *waqf*, w ten sposób rezygnując ze swojego „monopolu”<sup>60</sup>. Jaki wpływ „arabska wiosna” będzie miała wpływ na tę sytuację, na razie trudno ocenić.

Tak więc konkretne zadania publiczne (np. w publicznych szpitalach: płace lekarzy, farmaceutów, leki, remonty budynków szpitalnych, urządzenia szpitalne, w uczelniach medycznych: płace, stypendia, utrzymanie budynków) bywają w całości fundowane z prywatnych majątków<sup>61</sup>.

W rozwiniętych państwach kultury Zachodu takie finansowanie zadań publicznych przez jednostki, w tym z prywatnych funduszy polityków jest współcześnie bardzo rzadko spotykane. W Polsce są np. znane przypadki finansowania inwestycji kulturalnych, przedsięwzięć naukowych z prywatnych funduszy osób fizycznych jako darczyńców<sup>62</sup>. Są to jednak sytuacje wyjątkowe i nie mają za sobą żadnej silnej ideologii, tak jak to jest w islamie.

## 2.5. UWAGI KOŃCOWE

Niezależnie od sposobu organizacji gospodarki i ustroju politycznego zarówno w państwach UE, jak i w państwach islamskich duże projekty inwestycyjne, które mają służyć dobru wspólnemu, a także budowie poparcia generalnego dla władzy, współcześnie mogą być i są realizowane w ramach współdziałania administracji publicznej i podmiotów prywatnych<sup>63</sup>. Formy prawne współdziałania bywają podobne, tak jak w przypadku spółek specjalnego przeznaczenia czy *sukuk* – dzielących zadania między państwo i podmiot prywatny. Są też instytucje prawne specyficzne, będące wytworem danej kultury, jak np. *waqf*. W nich wyraża się inna aksjologia systemów. Jednak i ta instytucja wykazuje pewne podobieństwa do europejskiej darywizny na cele pożytku publicznego.

Niezależnie od tego, czy państwo działa w ramach wolnego rynku, czy jest bliższe kapitalizmowi państwowemu, czy opiera się na liberalnej koncepcji praw człowieka, czy na Koranie, czy jest biedne, czy bogate, czy jest oazą spokoju politycznego, czy gorącym tygłem polityki, możliwe i szeroko

<sup>60</sup> [http://islamic-world.net/economic/waqf/waqaf\\_mainpage.html](http://islamic-world.net/economic/waqf/waqaf_mainpage.html) (11.01.2010).

<sup>61</sup> Pomijamy tu kwestię, jakie są źródła tych majątków w niedemokratycznych, autorytarnych krajach.

<sup>62</sup> Np. dary dla kultury K. Pendereckiego, A. Wajdy.

<sup>63</sup> Por. np. Program Partnerstwa Publiczno-Prywatnego dla Edukacji w Abu Dhabi, ZEA. W ramach programu stworzono ramy współpracy pomiędzy szkołami państwowymi a prywatnymi dostawcami usług edukacyjnych w celu poprawienia jakości nauczania. Program aktualnie obejmuje ponad 170 szkół. Szerzej: <http://www.dubaifaqs.com/schools-ppp-abu-dhabi.php> (14.07.2011).

praktykowane współcześnie jest rozwijanie – nawet mimo przeciwności politycznych – partnerskiej współpracy w realizacji zadań publicznych państwa władzy) i podmiotów prywatnych.

Podobne pod względem funkcji (zapewnienie finansowania zdań), idei (dla dobra wspólnego), formy (umowy) i treści (budowa dróg, szkół, szpitali, działalność charytatywna) rozwiązania spotkać można w różnych typach państw i w różnych epokach. Nie jest to więc zjawisko immanentnie związane ze zmianami funkcji państw opiekuńczych Zachodu i brakiem środków na realizację tych funkcji. Jak się okazuje, odległe ideologie odwołują się do podobnych idei: solidarności, spójności społecznej, dążenia do dobrobytu.

Partnerstwo jest też sposobem na rozwój współpracy międzynarodowej i budowanie mostów między kulturami i systemami politycznymi. Przykładowo, Sheida Lubna Al Quasimi, Minister Handlu Zagranicznego w ZEA podczas swojej wizyty 5 czerwca 2011 r. na Forum Biznesu ZEA – Bangladesz w Dhakce promował budowę programów partnerstwa także jako elementów „zdrowej” współpracy międzynarodowej. Oferował wiedzę i doświadczenie ZEA dla Bangladeszu w formie wspólnych przedsięwzięć opartych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego pomiędzy rządami obu krajów oraz lokalnymi przedsiębiorcami i kapitałodawcami<sup>64</sup>.

Jednocześnie wydaje się, że są bardzo wyraźne uniwersalne powody, dla których w państwach, w których decyduje o gospodarce głównie wolny rynek i wielkie korporacje, a także w krajach kapitalizmu państwowego warto obecnie, zwłaszcza w dobie wielkich kryzysów finansowych, poszerzać obszar takiej współpracy.

Ponadto, zerwanie większości więzi zadaniowych między instytucjami publicznymi działającymi dla dobra wspólnego i organizacjami komercyjnymi w państwach gospodarki wolnorynkowej, utrzymywanie przez lata coraz głębszych i wyraźniejszych granic między ich działalnościami i ich celami doprowadziło do wielu negatywnych skutków. Jest to jeden z głównych powodów obecnego światowego kryzysu gospodarczego.

Po pierwsze, firmy prywatne działają w krótkich horyzontach czasowych, po drugie, są nastawione wyłącznie na zysk, po trzecie – coraz częściej mają charakter globalny, ponadnarodowy i nie identyfikują się z miejscem, w którym prowadzą aktualnie biznes. Państwa natomiast powinny

<sup>64</sup> Szerzej por.: [http://www.breitbart.com/article.php?id=upi20110605-180508-3173&show\\_article=1](http://www.breitbart.com/article.php?id=upi20110605-180508-3173&show_article=1) (14.07.2011).

realizować długookresowe plany; tego wymagają bowiem trwałe zadania publiczne, działać powinny dla dobra wspólnego i dla swojego terytorium, jego społeczności.

Zadania publiczne realizowane przez podmioty prywatne likwidują problem oderwania tych firm od określonego terytorium oraz zmuszają je do budowania długookresowych planów.

W tej sytuacji warto pozyskiwać do współpracy korporacje prywatne, ponieważ zmusza to obie strony do zmiany perspektywy. Podmioty prywatne zaczynają działać także z myślą o zadaniach publicznych, wydłużają horyzont czasowy biznesu i związują się z otoczeniem społecznym. To jeden z poważnych sposobów na unikanie w przyszłości kryzysów finansowych.

Państwa współczesne nie są w stanie sfinansować wszystkich kosztownych zadań publicznych, takich jak projekty inwestycyjne związane z rozbudową infrastruktury, budową szkół czy szpitali. Jeśli firmy prywatne nie identyfikują się z miejscem, a są „globalne”, to nie uwzględniają w swoich strategiach wagi wartości publicznych, istotnych dla otoczenia, w którym działają i mogą bez strat przenosić miejsca pracy w inne miejsca na świecie. Sądzimy, że polityka państwa włączania do wspólnych zadań podmiotów prywatnych może to zjawisko ograniczać.

Powody rozwijania tej współpracy w krajach Bliskiego Wschodu są więc i takie same, i inne. Kapitalizm państwowy odnosić może krótkotrwałe sukcesy, w długiej perspektywie, co pokazuje aktualna „rewolucja jaśminowa”, konieczne są zmiany polityczne i upodmiotowienie społeczeństw. Konieczne jest umacnianie struktur społecznych, dialogu państwa ze społeczeństwem, a to oznacza nieuchronny rozwój umów państwa i podmiotów prywatnych i podział ryzyka w realizacji zadań, ryzyka gospodarczego, finansowego i także politycznego.

W końcu, jeśli szukamy efektywnych narzędzi współpracy z Bliskim Wschodem i Afryką Północną ponad grą polityczną – to partnerstwo publiczno-prywatne już jest gotowym sposobem na budowanie mostów z jednoczesnym zachowaniem rozsądnych granic między kulturami.