Tomasz BOJKOWSKI*, Katarzyna SOBIECH**

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO INSTRUMENT ROZWOJU INFRASTRUKTURY

Wprowadzenie

Czynnikiem rozwoju gospodarczego jest infrastruktura[1], odgrywająca rolę jednego z jego najistotniejszych uwarunkowań. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej występuje luka infrastrukturalna, będąca następstwem strategii rozwoju realizowanej w warunkach gospodarki centralnie zarządzanej. Nierównowaga między rozwojem infrastruktury a wzrostem zapotrzebowania na jej usługi była charakterystyczna dla tego okresu. Do dziedzin szczególnie zaniedbanych należały: łączność, gospodarka wodna i niektóre ogniwa transportu. Rozwój infrastruktury w Polsce w okresie gospodarki centralnie zarządzanej nie miał charakteru kompleksowego, co znalazło odbicie w następujących konsekwencjach:

* Tomasz Bojkowski, mgr, doktorant, Katedra Finansów Publicznych, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

** Katarzyna Sobiech, mgr, doktorantka, Katedra Historii Myśli Ekonomicznej, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Infrastruktura to urządzenia i instytucje zapewniające prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Rozróżnia się infrastrukturę techniczną (ekonomiczną) i społeczną. Pierwsza obejmuje urządzenia, pozwalające świadczyć usługi w zakresie komunikacji i transportu (np. sieć drogowa, kolejowa oraz telekomunikacja), energetyki (np. sieć gazowa), a także urządzenia związane z regulacją wód płynących itd. Infrastruktura społeczna to urządzenia i instytucje świadczące na rzecz obywateli usługi w zakresie nauki i oświaty (np. placówki naukowe, uczelnie, szkoły), ochrony zdrowia (przychodnie, szpitale, sanatoria), ochrony prawa i bezpieczeństwa (sądy, służby mundurowe), kultury (np. kina, teatry, sale widowiskowe) itp. Podano za: Multimedialna Encyklopedia Powszechna „Wiem", 2004. Przegląd definicji infrastruktury znaleźć można w: K. Brzozowska, *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance,* Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 13-25; M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999, s. 11-33.

– dysproporcje i brak spójności w rozwoju głównych działów infrastruktury,
– niezrównoważenie w rozwoju składników różnych działów,
– ograniczanie zakresu poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych[2].

Z tych powodów tak w Polsce, jak i w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej niezbędny jest znaczący rozwój infrastruktury[3].

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie jednej z metod wspierania rozbudowy infrastruktury w Polsce, jaką stanowi partnerstwo publiczno-prywatne (dalej PPP). Zamysłem autorów pozostaje wskazanie na uwarunkowania wykorzystywanych w praktyce form współpracy.

1. Pojęcie, zakres i właściwości PPP

Zgodnie z definicją The National Council for Public-Private Partnerships[4], „partnerstwo publiczno-prywatne to oparte na umowie porozumienie między jednostką publiczną i podmiotem prywatnym o charakterze komercyjnym. Dzięki temu porozumieniu umiejętności i zasoby każdego z sektorów wykorzystywane są przy dostarczaniu usług odbiorcom i udostępnianiu obiektów użytkownikom"[5].

Partnerstwo jest formą współpracy, realizowanej poprzez zrzeszenie się dwóch lub więcej podmiotów dla wykonania określonego zadania[6]. Partnerstwo ma zatem charakter celowy, nakierowany na ściśle określony efekt. Ma ono swoje źródło w porozumieniu, które wyznacza sposoby osiągnięcia zamierzonego celu oraz zasady podziału przewidywanych zysków z danego przedsięwzięcia.

---

[2] M. Ratajczak, *Znaczenie infrastruktury w procesach globalizacji i integracji regionalnej*, w: *Problemy wdrażania strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, red. E. Skawińska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Oddział w Poznaniu, Poznań 2002, s. 31-32.

[3] Ostatnie porażki Polski w staraniach o najbardziej pożądane – bo tworzące nowe miejsca pracy – inwestycje typu *greenfield* koncernów samochodowych (PSA, Hyundai, Toyota) przedstawiciele rządu tłumaczyli m.in. niedostatkami w infrastrukturze. W piśmie przesłanym przez Hyundai do Państwowej Agencji Informacji i Inwestycji koncern wskazał na: zbyt wysokie koszty pracy, niedostatki w infrastrukturze oraz zbyt dużą aktywność związków zawodowych jako przyczyny, dla których Polska nie została wybrana na miejsce nowej inwestycji. Podano za: M. Kossman, *O słowackiej gospodarce – z przegraną przez Polskę inwestycją koncernu Hyundai w dalszym tle*, http://globaleconomy.pl.

[4] Witryna internetowa The National Council for Public-Private Partnerships (NCPPP): www.ncppp.org. NCPPP jest instytucją amerykańską, promującą ideę PPP, zrzesza przedsiębiorstwa prywatne z różnych branż oraz instytucje publiczne.

[5] Podano za: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDiK, Gdańsk 2003, s. 9.

[6] *The Oxford Dictionary for the Business World*, The Oxford Press, Oxford 1993, s. 612.

1.1. Zakres podmiotowy

W przypadku PPP mamy dwóch partnerów: jednostkę sektora publicznego oraz przedsiębiorcę prywatnego. Oba podmioty funkcjonują w diametralnie różnych warunkach gospodarczych[7]. Jednostka publiczna działa z zasady na podstawie procedur administracyjnych (źródłem finansowania jej działalności są – zasadniczo – daniny publiczne), natomiast przedsiębiorca pozyskuje majątek według zasad prawa cywilnego, a środki na działalność są wygospodarowywane (działanie według rachunku ekonomicznego). Podmiot publiczny dąży do wykonania określonych zadań publicznych, przy czym decyzje podejmowane są według zasad politycznych[8]. Podmiot prywatny jest odpowiedzialny finansowo (a także karnie) za swoje działania, przy czym jego celem jest osiągnięcie i maksymalizacja zysku. Ponieważ PPP dotyczy przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty publiczne wraz z prywatnymi, istotnym zagadnieniem jest przedmiot współpracy.

1.2. Zakres przedmiotowy

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, łatwiej określić, czym PPP nie jest[9]. PPP przede wszystkim nie spełnia funkcji prywatyzacji zadania publicznego[10]. Jak pisze M. Kulesza, „tak naprawdę trudno podać praktyczny przykład zupełnego wycofania się państwa z odpowiedzialności za określony fragment życia społecznego czy gospodarczego"[11]. Wprawdzie w literaturze można spotkać się z poglądem, iż jest to forma współpracy przy realizacji przedsięwzięć, które „tradycyjnie były zadaniem sektora publicznego"[12], trudno się jednak z tym

---

[7] Z. Gilowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Rozważania w sprawie definicji*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 15, gdzie autorka wskazuje na różnice w zakresie pozyskiwania majątku, źródeł finansowania, w celach działalności, regułach podejmowania decyzji, typach odpowiedzialności za podejmowanie decyzji oraz w swobodzie gospodarowania.

[8] Jest to czynnik, stanowiący argument dla przeciwników PPP, gdyż sfera ta stanowi potencjalną podstawę korupcji. Por. M. Kulesza, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 11; P. Swianiewicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 22; J. Pitera, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 53.

[9] Z. Gilowska, op.cit., s. 12 i 13.

[10] *Guidelines on Private-Public Partnerships for Infrastructure Development*, United Nations, Economic Commission for Europe, December 2000, s. 4.

[11] M. Kulesza, op.cit., s. 8.

[12] M. Rytel, R. Sikora, J. Wach, *Pociągi, samorządy i inwestorzy*, „Rzeczpospolita" z 25.01.2003.

zgodzić. Realizowane przedsięwzięcie infrastrukturalne pozostaje zadaniem sektora publicznego. PPP nie wyłącza sektora publicznego z obowiązku wykonania danego zadania, lecz jest formą jego realizacji. Sama idea dotyczy przy tym pozyskania kapitału na realizację określonego zadania publicznego. PPP polega na współpracy przy realizacji oraz finansowaniu długoterminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastrukturalnych[13]. Współpraca ta tym różni się od tradycyjnej formy zamówień publicznych, że partner prywatny przejmuje część ryzyka związanego z danym przedsięwzięciem[14]. Istotne cechy PPP zebrano w tabeli 1.

Tabela 1

Cechy partnerstwa publiczno-prywatnego

Cecha	Opis
Długotrwałość	Umowy zawierane są na okres kilku lub kilkudziesięciu lat.
Dywersyfikacja ryzyka*	Istotę porozumień stanowi podział zaangażowania kapitałowego i związanego z nim ryzyka oraz odpowiedzialności między partnerów.
Kontrola władzy publicznej nad stosunkami własnościowymi	Docelowym właścicielem obiektu infrastrukturalnego pozostaje jednostka publiczna, niezależnie od przyjętej formy współpracy. W przypadku okresowego władania obiektem infrastrukturalnym przez podmiot prywatny owa jednostka zachowuje swoje uprawnienia, polegające m.in. na kontroli sposobu oraz celu wykorzystywania obiektu.
Współpraca według praw rynkowych	W ramach PPP rzeczywista wycena kosztów dostarczania usług, a co za tym idzie – ceny, jaka powinna być za nie żądana, jest bardziej potrzebna niż w tradycyjnych formach gospodarki budżetowej. PPP daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym, a nie politycznym.
Value for money (VfM) – wskaźnik korzyści odnoszonych dzięki koncepcji partnerstwa	VfM jest jedną z głównych przesłanek zaangażowania się w PPP przez władze reprezentujące interes społeczny. Odpowiednio wysoki poziom VfM może przemawiać za długotrwałą współpracą, nawet gdy pewne koszty przedsięwzięcia są trochę wyższe niż przy metodach tradycyjnych.

* Wydaje się, że całkowite uniknięcie ryzyka przez partnera publicznego jest zbyt kosztowne, a może nawet niemożliwe (partner prywatny będzie domagać się proporcjonalnej gratyfikacji za ryzyko).

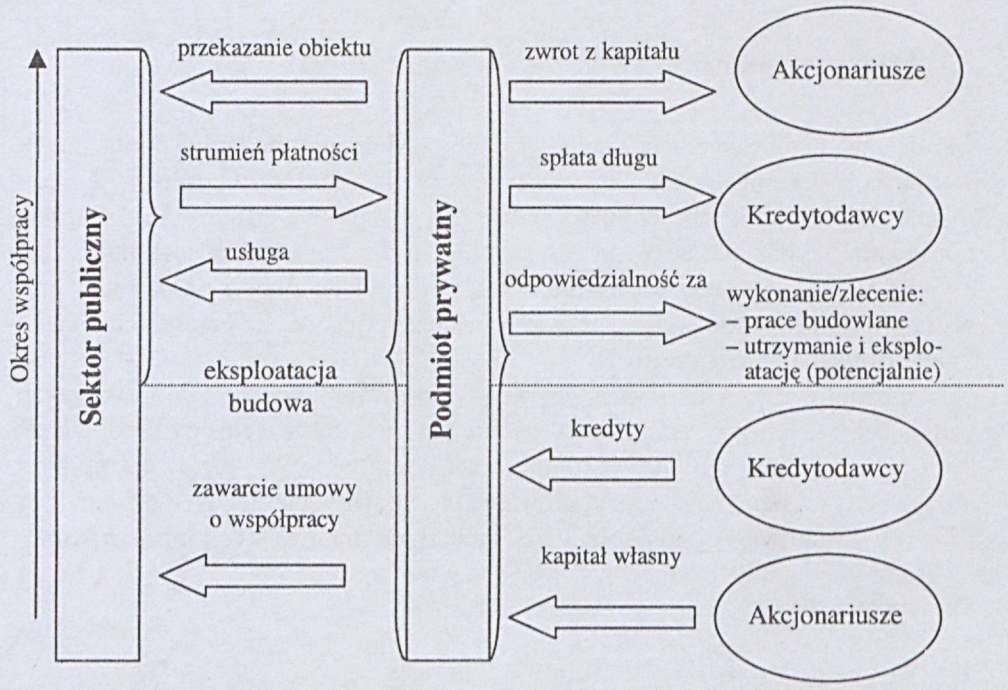
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: B.P. Korbus, *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita" z 6.10.2003.

[13] M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita" z 16.02.2002 oraz I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Gazeta Prawna" z 20.11.2003.

[14] M. Chrószcz, *Jak prawo unijne reguluje formułę PPP*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2003, nr 24, s. 34 i 35.

Reasumując, PPP to forma zarządzania zadaniami publicznymi przy wykorzystaniu praw rynkowych[15]. Partnerstwo dotyczy wykonania zadania, które pozostaje w sferze obowiązków sektora publicznego.

Podstawowe założenia dotyczące konstrukcji PPP przedstawiono na poniższym schemacie.



Schemat głównych założeń partnerstwa prywatno-publicznego
Źródło: M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita" z 16.02.2002

2. Etapy współpracy w realizacji PPP

Podjęcie decyzji o współpracy w ramach PPP zawsze musi być poprzedzone identyfikacją przedsięwzięcia. Zarówno jednostka publiczna, jak i partner prywatny winni mieć świadomość celu współpracy. Jakkolwiek motywy podjęcia przedmiotowych działań mogą być różne, o czym była mowa wcześniej, to efektem jest zawsze wykonanie określonego zadania publicznego, czyli zrealizowanie przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

[15] B.P. Korbus, *Jakość i zysk*, „Rzeczpospolita" z 6.10.2003.

Zauważmy też, że to jednostka publiczna decyduje, na którym etapie realizacji projektu zostanie włączony partner prywatny. Nie ma bowiem ani potrzeby, ani obowiązku, aby PPP realizowane było od momentu projektowania przedsięwzięcia, poprzez jego realizację, aż po eksploatację danego obiektu infrastrukturalnego.

2.1. Etap przygotowawczy

Określenie przedsięwzięcia, stanowiącego wykonanie zadania publicznego, wymusza wskazanie podstawowych typów ryzyka z nim związanych. Należy jednak podkreślić, iż dla jednostki publicznej symptomatycznym ryzykiem jest także sam wybór partnera (inwestora). Identyfikacja ryzyka jest niezbędna z uwagi na przeniesienie części lub całości odpowiedzialności na partnera prywatnego[16]. Częstokroć partner prywatny włączany jest już na etapie planowania i projektowania przedsięwzięcia.

Omawiany etap służy szczegółowemu wskazaniu wymogów dotyczących usług, bezpieczeństwa, standardów technicznych, a także ochrony środowiska, związanych z planowanym obiektem infrastrukturalnym. Warto również podkreślić, iż na tym etapie następuje szacowanie przepływów pieniężnych dla każdego roku (próg rentowności po około 10-20 latach), co dla inwestycji infrastrukturalnych jest szczególnie trudne[17].

2.2. Etap realizacji

Przygotowanie projektu przedsięwzięcia inwestycyjnego stanowi podstawę kolejnego etapu, tj. rozpoczęcia budowy obiektu infrastrukturalnego. Przebieg tego etapu łączy się jednak z kolejnymi rodzajami ryzyka. Po pierwsze koszty inwestycji mogą przekroczyć zaplanowane nakłady i w tym miejscu pojawia się szczególnie ważna kwestia prawidłowego rozłożenia ryzyka między partnerów, zwłaszcza gdy wyższe nakłady są efektem obiektywnych okoliczności[18].

---

[16] J. Stefanowicz, *Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 48, gdzie autor wręcz utożsamia PPP z ideą współodpowiedzialności i aktywności mieszkańców na forum lokalnym.

[17] M. Bitner, *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 24.

[18] W. Sumisławski, *Możliwości PPP w sektorze wodnokanalizacyjnym,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2, s. 67.

Po drugie istnieje ryzyko przekroczenia planowanego okresu realizacji[19]. Stąd wynika, iż etap realizacji inwestycji winien zostać poprzedzony ustaleniami, dotyczącymi zdolności jednostki publicznej do kontrolowania działań podmiotu prywatnego. Samo rozłożenie ryzyka może zarazem okazać się niewystarczające przy pojawieniu się problemów z realizacją.

Ukończenie obiektu infrastrukturalnego nie oznacza jeszcze, iż zakończono współpracę. Celem „samym w sobie" nie jest bynajmniej wybudowanie określonego obiektu, lecz doprowadzenie do sytuacji, w której możliwe będzie wypełnienie określonych zadań publicznych w drodze eksploatacji tego obiektu.

2.3. Etap eksploatacji

Eksploatacja obiektu infrastrukturalnego, stanowiącego efekt PPP, daje potencjalną możliwość wynagrodzenia inwestorowi prywatnemu poniesionych nakładów. Zasady wynagrodzenia, przysługujące podmiotowi prywatnemu, winny być szczegółowo określone, ze wskazaniem na kwestie własności oraz organizacji eksploatowanej inwestycji infrastrukturalnej.

Etap ten również nie jest wolny od ryzyka. Przykładowo mogą się pojawić nowe okoliczności, mające wpływ na kwestie finansowe lub społeczno-ekonomiczne. Ponadto istnieje ryzyko przekroczenia kosztów eksploatacji, a także ryzyko efektywnościowe (por. tab. 2), dotyczące świadczonych usług.

2.4. Identyfikacja ryzyka

Umowa między partnerami musi uwzględniać mechanizmy przeciwdziałania poszczególnym rodzajom ryzyka (zarządzanie ryzykiem). Idzie tu choćby o to, czy w przypadku wzrostu cen nośników energii partner prywatny będzie miał prawo przeniesienia dodatkowego obciążenia za pośrednictwem taryf na końcowych odbiorców. Przykładowo w Poczdamie powodem rozwiązania umowy między władzami miasta a prywatnym operatorem (sektor wodno-ściekowy) był niespodziewanie duży spadek zużycia wody[20] (ryzyko efektywnościowe).

Podsumowując, należałoby wskazać na ryzyko charakterystyczne dla inwestycji infrastrukturalnych w poszczególnych etapach realizacji projektu. Warto bowiem zauważyć, iż jednostka publiczna oraz jej partner prywatny każdorazowo – jak była o tym mowa – podejmują współpracę w warunkach określonej niepewności. W tabeli 2 zaprezentowano poszczególne rodzaje ryzyka, przyporządkowując je do wskazywanych etapów (faz) projektu.

[19] M. Bitner, op.cit., s. 24.

[20] J. Zysnarski, op.cit., s. 13.

Tabela 2

Ryzyko inwestycji infrastrukturalnych

Faza projektu	Rodzaj ryzyka	Uwagi
Faza przygotowawcza	1. Ryzyko technologiczne	1. Wybór rozwiązań technologicznych i ich wpływ na koszty przedsięwzięcia
	2. Ryzyko kredytowe	2. Możliwość pozyskania niezbędnych środków finansowych (tzw. domknięcie finansowe)
	3. Ryzyko przetargowe	3. Możliwość utraty poniesionych nakładów w przypadku przegranego przetargu
Faza realizacji	1. Ryzyko przekroczenia kosztów	1. Możliwość poniesienia kosztów większych od pierwotnie zakładanych na skutek np. błędów związanych z szacunkiem kosztów w fazie projektowej
	2. Ryzyko czasowe	2. Możliwość nieosiągnięcia zakładanych rezultatów w określonym czasie, np. w wyniku zbyt optymistycznej oceny trudności realizacji pewnych robót
	3. Ryzyko efektywnościowe	3. Osiąganie w wyniku ponoszonych nakładów efektów gorszych od pierwotnie zakładanych
	4. Ryzyko polityczne, w tym ryzyko prawne	4. Możliwość zmian w działaniach instytucji publicznych, niekorzystnie wpływających na realizację przedsięwzięcia
	5. Ryzyko „siły wyższej"	5. Możliwość wystąpienia zakłóceń i problemów z tytułu np. klęsk żywiołowych
	6. Ryzyko środowiskowe	6. Konsekwencje dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska naturalnego
Faza eksploatacji	1. Ryzyko efektywnościowe	1. Por. punkt 3 w fazie realizacji
	2. Ryzyko przekroczenia kosztów	2. Por. punkt 1 w fazie realizacji
	3. Ryzyko wypadków	3. Konsekwencje odpowiedzialności z tytułu wypadków spowodowanych stanem infrastruktury (np. tzw. wypadki z winy drogi)
	4. Ryzyko polityczne	4. Por. punkt 4 w fazie realizacji
	5. Ryzyko finansowe (utrzymanie płynności)	5. Możliwość trudności w utrzymaniu płynności finansowej przede wszystkim ze względu na niższy niż zakładano popyt na oferowane usługi

Źródło: M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999, s. 125.

3. Formy współpracy w ramach PPP

Z powyższej prezentacji wynika, iż PPP jest formą współpracy, która może mieć większy lub mniejszy zakres w realizacji zadania publicznego. Podmiot prywatny może być włączony tylko do wykonania jednego z wyżej wskazanych etapów, ale równie dobrze owa współpraca może być kompleksowa i obejmować wszystkie przedsięwzięcia w ramach danej inwestycji. Nie wolno jednak zapominać, iż porozumienie między jednostką publiczną a podmiotem prywatnym to „rodzaj stosunku prawnego, umożliwiającego partnerowi publicznemu zaspokojenie inwestycyjnych potrzeb przez zaangażowanie do przedsięwzięć technologii wypracowanych przez partnera prywatnego"[21].

Podstawą współpracy jest umowa cywilnoprawna, regulująca wszystkie wyżej wskazane obszary. Poniżej przedstawiono główne modele (formy) PPP, przy czym prezentacja nie ma charakteru wyczerpującego[22].

DB (Design-Build) – Projektuj i Buduj

W tym modelu przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność za zaprojektowanie i wybudowanie obiektu, umożliwiającego świadczenie przez jednostkę publiczną usług według określonego standardu. Z chwilą ukończenia budowy obiekt infrastrukturalny przechodzi na własność jednostki publicznej, która będzie odpowiedzialna za jego eksploatację i utrzymanie (np. drogi, oczyszczalnie ścieków, baseny kąpielowe).

DBO (Design-Build-Operate) – Projektuj, Buduj i Eksploatuj

Jednostka publiczna określa ilościowe i jakościowe standardy usług i pozostaje właścicielem obiektu w czasie jego eksploatacji. Jednostka publiczna finansuje obiekt (np. budynki administracji), a ryzyko budowy ponosi przedsiębiorca. Forma ta różni się od poprzedniej tym, iż podmiot prywatny w oznaczonym okresie oraz zakresie może korzystać z obiektu.

DBFO (Design-Build-Finance-Operate) – Projektuj, Buduj, Finansuj i Eksploatuj

Ta forma współpracy obejmuje czynnik finansowania budowy obiektu infrastrukturalnego przez podmiot prywatny, np. w zakresie infrastruktury drogowej.

---

[21] A. Jankowski, *Jeszcze jedna agencja*, „Gazeta Prawna" z 26.-28.09.2003.

[22] Por. w tym zakresie klasyfikacje modeli w: J. Zysnarski, op.cit., s. 25-39.

Przez kilka pierwszych lat przedsiębiorca nie pobiera opłat od użytkowników, otrzymuje natomiast okresowe płatności od jednostki publicznej, kalkulowane według liczby użytkowników. Następnie instalowane są już urządzenia do pobierania opłat. Koncesja może być przyznana na budowę nowego obiektu albo na rozbudowę lub renowację istniejącego urządzenia infrastrukturalnego. Umowy często są zawierane na okres 25 – 30 lat, a nawet dłuższy[23].

Można przyjąć, że ów model bliski jest pełnej prywatyzacji. W tej formie współpracy przedsiębiorca buduje, finansuje i eksploatuje, dysponując całkowitą swobodą co do warunków eksploatacji, natomiast jednostka publiczna reguluje warunki działalności. Dla przykładu – w takim systemie zbudowano połączenie kolejowe między centrum Sztokholmu a międzynarodowym portem lotniczym Sztokholmu w miejscowości Arlanda (około 42 km na północ od stolicy Szwecji). Umowa została zawarta na 45 lat[24].

DCMF (Design-Construct-Manage-Finance) – Projektuj, Buduj, Zarządzaj i Finansuj

Kolejny z prezentowanych modeli współpracy prowadzonej w ramach PPP eksponuje czynnik zarządczy (np. przy budowie i eksploatacji zakładów karnych[25]). Podmiot prywatny nie tylko finansuje budowę oraz projektuje i buduje obiekt infrastruktury. Przedsiębiorca odpowiedzialny jest również za utrzymanie obiektu we właściwym stanie oraz – co jest szczególnie istotne – za zachowanie porządku i dyscypliny (w tym także za zapobieganie ucieczkom czy przygotowanie skazanych do życia na wolności).

Okres prywatnej eksploatacji obiektu trwa 25 lat, a płatności obciążające jednostkę sektora publicznego obliczane są według stawek jednostkowych, stosownie do oferowanych miejsc dla pensjonariuszy.

BTO (Build-Transfer-Operate) – Buduj, Przekaż i Eksploatuj

Przedsiębiorca buduje i finansuje obiekt. Po ukończeniu budowy przenosi własność obiektu na partnera publicznego, od którego dzierżawi go przez okres konieczny do uzyskania założonej stopy zwrotu. Jednostka publiczna zachowuje kontrolę nad standardem usług i poziomem opłat.

---

[23] *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Komisja Europejska, Bruksela 2003, s. 24.

[24] *Guidelines on Private*, s. 73.

[25] Pierwsze prywatne więzienie powstało w USA w 1984 r. Obecnie jest ich na całym świecie około dwustu. Podano za: A. Kamela-Sowińska, *Więzienia a ekonomia*, „Rzeczpospolita" z 16.08.2003.

B[O]OT (Build-[Own]-Operate-Transfer) – Buduj, [Władaj], Eksploatuj i Przekaż

Jak twierdzi K. Brzozowska[26], obecnie ta forma koncesji jest najbardziej rozpowszechniona[27]. Pierwszą inwestycją typu BOT w historii infrastruktury była budowa Kanału Sueskiego (koncesja przyznana w 1854 r. przez rząd egipski spółce Suez Canal Company)[28].

W modelu BOT przedsiębiorca buduje i finansuje obiekt. Jest również odpowiedzialny za jego utrzymanie i eksploatację oraz zarządza i pobiera opłaty od użytkowników przez określony w umowie czas (pozwalający na osiągnięcie zamierzonej stopy zwrotu). Następnie własność obiektu przechodzi na jednostkę publiczną.

Model ten jest stosowany, w przypadku gdy podmiot publiczny nie ma możliwości pożyczenia wystarczających środków na inwestycje. Z reguły chodzi o zupełnie nowe inwestycje, które wymagają znaczących, jednorazowych nakładów[29].

W ramach modelu BOT mogą występować następujące warianty:

- DBOOT (Design-Build-Own-Operate-Transfer) – przedsiębiorca zobowiązany jest do opracowania koncepcji wykorzystania inwestycji do świadczenia określonych usług,
- BOOST (Build-Own-Operate-Subsidize-Transfer) – jednostka publiczna ponosi część kosztów eksploatacji inwestycji; obowiązek budowy może być zastąpiony np. obowiązkiem modernizacji obiektu lub jego restrukturyzacji,
- BOO (Build-Own-Operate) – wariant, w którym prawa własności do danego obiektu po upływie okresu umowy nie zostają przekazane podmiotowi publicznemu i w rezultacie obiekt pozostaje własnością operatora.

---

[26] K. Brzozowska, op.cit., s. 35.

[27] Jedną z pierwszych inwestycji tego typu w Europie Środkowej i Wschodniej realizuje od 1998 r. Suez Lyonnaise des Eaux w Mariborze (Słowenia). Umowę dotyczącą budowy i eksploatacji oczyszczalni ścieków zawarto na 25 lat. Innym przykładem jest działalność koncernu RWE, który poprzez spółkę Berlinwasser International wybudował w Moskwie dwie oczyszczalnie ścieków (umowa eksploatacji na 12,5 roku). Z kolei w Edynburgu firma Stirling Water zbudowała dwie oczyszczalnie ścieków. W tym przypadku umowa została zawarta na 30 lat, a firma oczyszcza ścieki w zamian za stałe wynagrodzenie od miasta. Por. J. Zysnarski, op.cit., s. 63. Pod koniec kwietnia 2004 r. podjęto decyzję o budowie według schematu BOT podziemnego parkingu na poznańskim pl. Wolności. Parking zbuduje firma Auto-Park, która będzie nim zarządzać i czerpać zyski przez 39 lat. Por. L. Bojarski, *Wykopią i zjedziemy*, „Gazeta Wyborcza" – „Poznań" z 23.04.2004.

[28] K. Brzozowska, op.cit., s. 27.

[29] J. Zysnarski, op.cit., s. 62.

Podsumowanie

W przedstawionym opracowaniu wskazano na główne formy współpracy jednostek publicznych z przedsiębiorcami prywatnymi przy realizacji zadań publicznych polegających na rozbudowie infrastruktury. Partnerstwo publiczno-prywatne może przyjmować charakter całościowej lub częściowej współpracy i nie jest wolne od ryzyka. Współpraca obejmuje dwa zupełnie różne podmioty, działające w różnych warunkach rynkowo-decyzyjnych. Jakkolwiek wykorzystanie doświadczeń zagranicznych dotyczących PPP w warunkach polskich napawać może optymizmem, to zarazem powinien być to optymizm pragmatyka. Projekty PPP powinny być przygotowywane ze stosowną rozwagą, ponieważ współpraca z założenia trwać może od kilku do kilkunastu lat.

Bibliografia

Literatura

Bitner M., *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.

Brzozowska K., *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadach project finance,* Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin 2003.

Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Komisja Europejska, Bruksela 2003.

Guidelines on Private-Public Partnerships for Infrastructure Development, United Nations, Economic Commission for Europe, December 2000.

The Oxford Dictionary for the Business World, The Oxford Press, Oxford 1993.

Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.

Ratajczak M., *Znaczenie infrastruktury w procesach globalizacji i integracji regionalnej*, w: *Problemy wdrażania strategii rozwoju województwa wielkopolskiego*, red. E. Skawińska, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Oddział w Poznaniu, Poznań 2002.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka,* ODDiK, Gdańsk 2003.

Inne źródła

Bojarski L., *Wykopią i zjedziemy*, „Gazeta Wyborcza" – „Poznań" z 23.04.2004.

Chrószcz M., *Jak prawo unijne reguluje formułę PPP,* „Gazeta Samorządu i Administracji" 2003, nr 24.

Gilowska Z., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Rozważania w sprawie definicji,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.

Herbst I., *Partnerstwo publiczno-prywatne,* „Gazeta Prawna" z 20.11.2003.

Jankowski A., *Jeszcze jedna agencja,* „Gazeta Prawna" z 26.-28.09.2003.
Kamela-Sowińska A., *Więzienia a ekonomia*, „Rzeczpospolita" z 16.08.2003.
Korbus B.P., *Jakość i zysk,* „Rzeczpospolita" z 6.10.2003.
Kossman M., *O słowackiej gospodarce – z przegraną przez Polskę inwestycją koncernu Hyundai w dalszym tle*, http://globaleconomy.pl.
Kulesza M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.
Multimedialna Encyklopedia Powszechna „Wiem", 2004.
Pitera J., *Partnerstwo publiczno-prywatne,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.
Rytel M., Siewierski K., Sikora R., *Zastrzyk z kapitału,* „Rzeczpospolita" z 16.02.2002.
Rytel M., Sikora R., Wach J., *Pociągi, samorządy i inwestorzy,* „Rzeczpospolita" z 25.01.2003.
Stefanowicz J., *Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.
Sumisławski W., *Możliwości PPP w sektorze wodnokanalizacyjnym,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.
Swianiewicz P., *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych,* „Finanse Komunalne" 2003, nr 2.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS INSTRUMENTS OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Summary

In the introduction, a short discussion is undertaken concerning the role of infrastructure as a growth and development factor. Then the authors point to public-private partnerships (PPP) as an essential tool for eradicating the apparent infrastructure gap in Poland. Next, the establishment of PPP (basics, types of contracts, risks) is presented and synthetized.