

Anna Rychły-Lipińska

Współpraca w ramach PPP : studium przypadków

Ekonomiczne Problemy Usług nr 41, 546-554

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Rychły-Lipińska¹

WSPÓŁPRACA W RAMACH PPP – STUDIUM PRZYPADKÓW

Streszczenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) czyli współpraca sektora prywatnego i publicznego w ramach przedsięwzięć użyteczności publicznej nie jest zjawiskiem nowym. Coraz więcej przykładów można zauważyć nie tylko na świecie, ale również w Polsce. W artykule przedstawiono podstawowe informacje dotyczące PPP oraz krótko opisano kilka przykładów takiej współpracy.

Wstęp

PPP, czyli Partnerstwo Publiczno-Prywatne, nie ma jednolitej definicji. Pojęcie to może być rozumiane bardzo szeroko, jako każdego rodzaju współpraca sektora prywatnego i publicznego, która ma na celu realizację szeroko pojętego dobra publicznego, lub też jako współpraca partnerska przy realizacji stosunkowo dużych projektów, które mają na celu wykonywanie zadań użyteczności publicznej i wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom użytkowników. Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Dążeniem do współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści zarówno w wymiarze celów społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia².

PPP to różne formy współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi, których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, odbudowy, zarządzania i utrzymania infrastruktury lub dostarczanie usług publicznych. Natomiast głównym celem przyświecającym tego typu przedsięwzięciom jest optymalizacja wykonania zadania publicznego oraz podział ryzyka pomiędzy partnerami (danym ryzykiem zarządza strona, która potrafi to robić lepiej). Współpraca w PPP, ujmowana jest w różne formy strukturalne i prawne oraz przybiera różne konfiguracje³. W zależności od podejścia PPP może obejmować umowy polegające na stosowaniu czystej inżynierii finansowej oferowanej i zapewnianej przez partnera prywatnego, umowy oparte na podziale zysku, kontraktowanie wykonywania zadań publicznych, tworzenie podmiotów o „specjalnym przeznaczeniu” (SPV) czy też konstruowanie i zarządzanie całymi programami inwestycyjnymi, aż po prywatyzację⁴.

¹ Anna Rychły-Lipińska – dr, Zakład Zarządzania, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Koszalińska.

² www.ukie.gov.pl (stan na dzień 20.05.2009)

³ Wybór określonej konfiguracji zależy od zaawansowania zintegrowanego podejścia do projektu, a ponadto, w zależności od specyfiki danego zadania i rodzaju zadań, które chce się zakontraktować, może być swobodnie kształtowana przez strony zawierające umowę o współpracy.

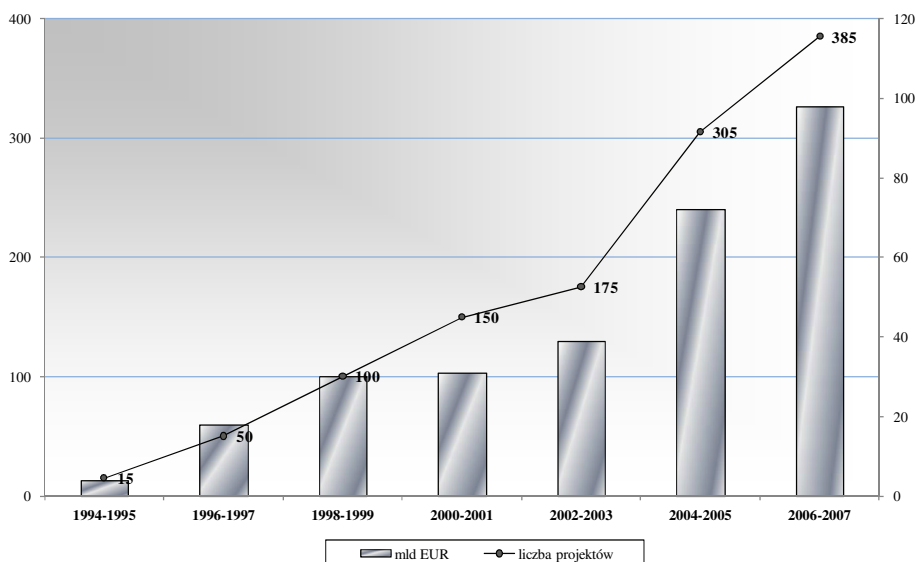
⁴ M. Moszoro: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. SGH, Warszawa 2005, s. 72.

Można jednak określić pewien zestaw cech charakterystycznych, które posiadają przedsięwzięcia realizowane w formie PPP. Jest to współpraca⁵:

- długoterminowa łącząca w sobie zróżnicowane wymiary danego projektu, w ramach której zazwyczaj wymagany jest wysoki kapitał początkowy,
- skonstruowana w oparciu o „produkt końcowy”,
- oparta na połączeniu finansowym kapitału prywatnego z kapitałem innych uczestników procesu, np. pochodzącym od instytucji finansujących, ale i również niekiedy od podmiotu publicznego (należy jednak podkreślić, iż to partner prywatny ponosi zazwyczaj ryzyko kapitałowe w trakcie realizacji projektu),
- partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości i mechanizmie cenowym rządzącym projektem oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia,
- bazująca na optymalnym podziale ryzyk pomiędzy partnerów czyli takim, który zapewnia, że określonym ryzykiem obciąża się ten podmiot, który nim potrafi najbardziej efektywnie zarządzać.

PPP na świecie⁶

Partnerstwo publiczno-prywatne jest wykorzystywane do realizacji różnych zadań publicznych w wielu krajach na świecie. Liczba i wartość zrealizowanych projektów PPP stale wzrasta (rys. 1).



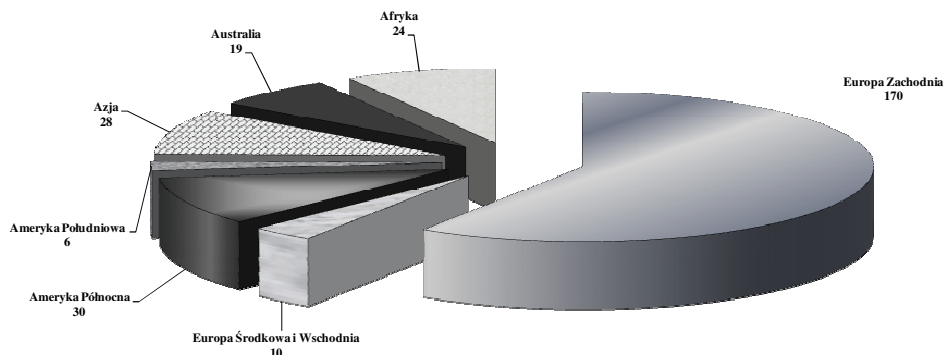
Rys. 1. Wartość i liczba zrealizowanych projektów PPP w latach 1994-2007 (w mld EUR)

Źródło: PPP na świecie. <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie,1> (28.05.2009).

⁵ *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, www.ukie.gov.pl.

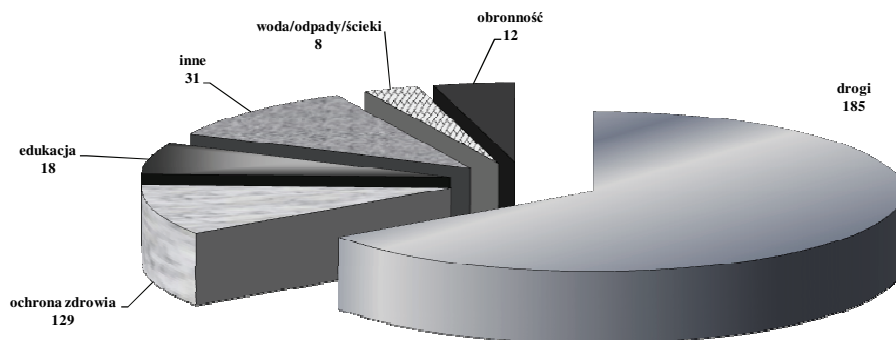
⁶ *PPP na świecie*. <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie,1> (28.05.2009).

Największe pod względem wartości projekty PPP zostały zrealizowane w państwach Europy Zachodniej i w Ameryce Północnej (rys. 2). Niestety Europa Środkowa i Wschodnia nadal są miejscem, gdzie tego typu projektów przeprowadza się niewiele (lata 1994-2007). Pod względem wartości zrealizowanych projektów PPP, przodują takie branże: drogi i transport, ochrona zdrowia, edukacja (rys. 3).



Rys. 2. Wartość projektów PPP z podziałem na regiony w latach 1994-2007 (w mld EUR)

Źródło: PPP na świecie. <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie,1> (28.05.2009).



Rys. 3 Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 w poszczególnych sektorach (w mld EUR)

Źródło: PPP na świecie. <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie,1> (28.05.2009).

Korzyści i mankamenty dla sektora publicznego oraz sektora prywatnego oraz modele PPP⁷

Współpraca podejmowana w ramach PPP przynosi korzyści, z których najważniejsze to:

- zwiększenie kapitału, który zostanie przeznaczony na inwestycje w sferze usług publicznych poprzez pozyskanie kapitału,
- pozyskanie wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego i tym samym zwiększenie wydajności i jakości na polu wykonywania zadań publicznych,

⁷ A. Grygiel: *Partnerstwo publiczno-prywatne*. http://www.kolajaandpartners.com/dodatki/prezentacje/PPP_04.2005.pdf oraz www.ukie.gov.pl (20.05.2009).

- dostęp do innowacyjnych technologii wnoszonych przez partnerów prywatnych,
- lepszy podział ryzyka w ramach realizowanego przedsięwzięcia, co wynika z faktu, iż w ramach PPP określonym ryzykiem obarcza się stronę, która ma największe możliwości w zakresie udanego zarządzania nim przy danych kosztach,
- większa efektywność w wykorzystaniu zasobów i lepsza jakość usług, wynikająca z interesu kapitału prywatnego, jak i nadzoru publicznego,
- możliwość generowania dodatkowych przychodów od osób trzecich w ramach przedsięwzięcia, co ogranicza potrzebę angażowania środków publicznych,
- zapewnienie optymalnego zarządzania przedsięwzięciem przy jednoczesnym ograniczaniu jego kosztów całkowitych; obarczenie partnera prywatnego ryzykiem związanym z realizacją projektu jest bodźcem do poszukiwania przez niego optymalnych metod zarządzania i wdrażania danych projektów, przekłada się to na optymalne wydatkowanie środków pozostających do dyspozycji partnera prywatnego i tym samym obniżanie kosztów całkowitych na przestrzeni cyklu projektu,
- zwiększenie roli zarządczej sektora publicznego (w zakresie sektora publicznego pozostaje kompetencja i odpowiedzialność za wykonywanie przypisanych im zadań publicznych),
- koncentracja strony publicznej na funkcjach regulacyjnych, planowaniu oraz monitorowaniu procesu realizacji przedsięwzięć, których celem jest realizacja zadań publicznych, przez takie ukonkurencyjnienie usług publicznych stają się one bardziej rynkowe, a co się z tym wiąże osiągają maksymalną wartość zainwestowanych w przedsięwzięcie środków.

Z realizacją zadań publicznych na zasadach PPP związane są również pewne mankamenty. Najczęściej wymieniane to:

- a) wysokie ryzyko projektów partnerstwa publiczno-prywatnego, wynikające z długiego okresu ich realizacji (budowa i późniejsza eksploatacja obiektu przez sektor prywatny może trwać nawet 30 i więcej lat),
- b) wyjątkowo złożony, czasochłonny i kosztowny proces przygotowania realizacji projektu,
- c) niebezpieczeństwo wykonywania projektów służących nie tyle lokalnej społeczności, co interesom przedstawicieli władzy i/lub środowiska przedsiębiorców,
- d) prawdopodobieństwo wyznaczania wysokich cen usług świadczonych przez podmioty prywatne, które realizują projekty partnerstwa publiczno-prywatnego,
- e) gra polityczna, spowodowana tym, iż samorząd reprezentowany jest przez Radę (Gminy, Miasta, Powiatu), która jest upolityczniona (często może pojawiać się krytyka utrudniająca zatwierdzenie projektu, przesunięcia w czasie, a nawet odrzucenie).

W „Wytycznych dotyczących udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, opracowanych przez Komisję Europejską, wskazano na następujące rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego:

1. BOT (*ang. Build-Operate-Transfer*) – udział inwestora prywatnego jest ograniczony do budowy i eksploataowania inwestycji (np. drogi) przez określony

- czas, a następnie przekazania jej (wraz z prawami do eksploatacji) władzom publicznym.
2. DBFO (*ang. Design-Build-Finance-Operate*) – inwestor prywatny w trakcie realizacji przedsięwzięcia zapewnia środki finansowe do jej wykonania, natomiast koszt bieżącej eksploatacji może być pokrywany z państwowej subwencji. Po określonym czasie, (tak jak w BOT) prawo własności przechodzi na władze publiczne.
 3. BOO (*ang. Build-Own-Operate*) – najistotniejszą cechą tego modelu jest konieczność pobierania opłat od użytkowników inwestycji przez partnera prywatnego (w innych modelach PPP pobieranie opłat może, lecz nie musi mieć miejsca). W systemie BOO konieczność poboru opłat wynika z tego, iż od początku kontraktu to partner prywatny jest właścicielem inwestycji. Aby ją utrzymać musi więc czerpać przychody od użytkowników. Umowa między podmiotem publicznym a prywatnym nie przewiduje ponadto przeniesienia własności obiektów wzniesionych i eksploatowanych przez partnera prywatnego na podmiot publiczny w żadnym momencie umowy ani po jej zakończeniu.

Wymienione modele odnoszą się jedynie do sytuacji wiążących się z wykonaniem obiektu budowlanego oraz jego użytkowaniem. PPP to natomiast zjawisko znacznie szersze. Dotyczy np. wykonywania usług stanowiących zadania publiczne, a niewymagających realizacji inwestycji budowlanych. Właśnie w przypadku usług, najprostszym modelem jest MO (utrzymuj-operuj-zarządzaj), oznaczający, iż partner prywatny odpowiada za utrzymanie infrastruktury i zarządza nią. Partner publiczny sprawuje jedynie funkcje nadzorcze.

Najczęściej wykorzystywane zależności występujące pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w wybranych krajach UE przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zależności występujące pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w niektórych krajach UE

Kraj	Zależności występujące pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym
Niemcy	– przedsięwzięcia pod kontrolą samorządu terytorialnego – powierzanie zarządzania usługami firmom prywatnym – model operatora
Francja	– delegacja zarządzania bez transferu pieniędzy – delegacja zarządzania z transferem pieniędzy
Włochy	– kontraktowanie – zakładanie przedsiębiorstw-instytucji – powoływanie spółek akcyjnych – kooperacja między różnymi podmiotami w celu świadczenia usług komunalnych
Polska	– kontraktowanie – kontrakty menedżerskie – leasing – koncesjonowanie – BEP – budowa-eksploatacja-przekazanie – przeniesienie prawa własności – świadczenie usług przez spółki typu joint venture – sekurytyzacja

Źródło: M. Majchrzak: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako czynnik aktywizujący rozwój sektora usług komunalnych*. W: *Rola kooperacji w rozwoju społeczno-gospodarczym*. Red. W. Downar. PTE, Szczecin 2004, s. 97-105.

Poza najczęstszymi modelami PPP można wyróżnić znacznie więcej projektów, np.:

- BDO – *Build, Develop, Operate* – buduj-rozwijaj-zarządzaj,
- BOR – *Build, Operate, Renew* – buduj-zarządzaj-odtwarzaj,
- BOOT – *Build, Own, Operate, Transfer* – buduj jako własność-zarządzaj-przełącz,
- BTL – *Build, Transfer&Lease* – buduj-przełącz-oddaj w leasing,
- DBFM+O – *Design, Build, Finance&Maintain + Separate Operations* – projektuj-buduj-finansuj-utrzymuj-zarządzaj,
- DBFMOT – *Design, Build, Finance, Maintain, Operate&Transfer* – projektuj-buduj-finansuj-utrzymuj-zarządzaj-przełącz,
- MMO – *Modernize, Maintain&Operate* – modernizuj-utrzymuj-zarządzaj.

Partnerstwo publiczno-prywatne a Unia Europejska – studium przypadków⁸

Komisja Europejska nie definiuje jednoznacznie PPP, a jedynie określa pewne ramy, w których mieszczą się zróżnicowane, zależne od specyfiki przedsięwzięcia i jego podmiotów, relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Kluczowe kwestie z punktu widzenia Komisji Europejskiej w ramach realizacji przedsięwzięcia w systemie PPP to:

1. Zapewnienie otwartego dostępu podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych.
2. Zapewnienie uczciwej konkurencji w procedurze wyboru partnera.
3. Ochrona szeroko pojętego interesu publicznego.
4. Przejrzyste i precyzyjne określenie optymalnego poziomu zaangażowania środków publicznych niezbędnych dla osiągnięcia celu przedsięwzięcia, jak i zapobieżenia pozyskania nienależnego zysku przez partnera prywatnego.
5. Wybór optymalnego modelu PPP.
6. Maksymalizacja wartości dodanej uzyskiwanej dzięki PPP w stosunku do innych sposobów realizacji zadań z zapewnieniem jasnych zasad ogólnych i szczegółowych realizacji projektu.

Przykładem partnerstwa PPP jest budowa **portu lotniczego Ateny-Sparta** (im. Elefthoriosa Venizelosa)⁹. Budżet greckiego państwa nie mógł sam udźwignąć kosztów inwestycji, tym bardziej, że w drugiej połowie lat 90. Grecy walczyli z deficytem budżetowym (w związku z chęcią wejścia do strefy euro). Władze sięgnęły więc po jeden z modeli partnerstwa – BOT (wybuduj-wykorzystuj-przełącz).

Realizację projektu wartego 2,2 mld euro przyznano konsorcjum Athens International Airport (AIA). W jego skład weszło państwo greckie (55% udziałów) oraz trzy potężne europejskie grupy budowlano-inżynieryjne: niemiecki Hochtief (39,9%) oraz szwajcarski ABB i niemiecki Krantz-TKT (pozostałe 5,1%). Istota konsorcjum tkwiła w podziale obowiązków; rząd grecki wziął na siebie tylko część kosztów (około 500 mln euro), udzielił też państwowym gwarancji na zaciągnięty kredyt w EIB (blisko 1 mld euro). 250 mln euro – za pośrednictwem władz centralnych w Atenach –

⁸ A. Grygiel: *op.cit.*

⁹ Lotnisko w Grecji – spektakularny przykład Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. <http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,1472222.html>.

przekazała Unia Europejska (w ramach funduszu spójnościowego). Pozostałą kwotę musieli wyłożyć prywatni uczestnicy konsorcjum: Hochtief, ABB i Krantz-TKT, którzy będą przez 30 lat (otrzymana licencja) uzyskiwać zyski m.in. z opłat lotniskowych.

Budowa lotniska rozpoczęła się w 1991 r. W 2001 roku lotnisko przyjęło pierwsze samoloty. Według danych greckiego rządu przy budowie lotniska stworzono 4 tys. miejsc pracy. Kolejnych 7-14 tys. będzie się utrzymywać z bieżącej działalności lotniska¹⁰.

Innym przedstawionym przykładem jest budowa **obwodnicy Aten**. Jej celem było¹¹:

- redukcja ruchu samochodowego w centrum Aten,
- komunikacyjne połączenie głównych obiektów, np. dojazd do nowego portu lotniczego, stacji kolejowych, itp.,
- promocja i rozwój przedmieść Aten,
- część Europejskiej Sieci Komunikacyjnej (Trans-European Networks –TEN).

Główne powody zdecydowania się na projekt PPP dotyczyły następującej problematyki:

- a) koszty projektu były za wysokie dla budżetu Grecji,
- b) EU naciskało na wykorzystanie PPP w implementacji TEN (Trans-European Networks – Europejskiej Sieci Komunikacyjnej),
- c) finansowe i techniczne know-how z sektora prywatnego,
- d) opracowanie dokładnego harmonogram inwestycji z klauzulą kar,
- e) grecka polityka zachęcała sektor prywatny do partycypacji w kosztach rozwoju infrastruktury komunikacyjnej.

W budowie obwodnicy Aten wkład rządu greckiego wyniósł 29% (€326m), w tym UE dofinansowała 50% tego wkładu z Funduszy Strukturalnych EU oraz budżetu TEN. W praktyce rząd poniósł część kosztów spłaty rat kredytowych, pożyczka EIB pokryła 43% kosztów, 11% stanowiły akcje własne wykonawcy, a banki komercyjne dostarczyły 17% z gwarancją EIB na czas budowy. Rząd grecki udzielił gwarancji kredytowej na okres użytkowania, zaś banki komercyjne gwarantowały EIB pożyczkę podczas okresu budowy.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce¹²

Do realizacji pierwszych, niezbyt licznych, projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce przystąpiono w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Były to przede wszystkim drobne inwestycje samorządowe, związane z poprawą stanu lokalnej infrastruktury i świadczeniem usług komunalnych dla lokalnych społeczności.

Najczęstsze przykłady inwestycji samorządowych, realizowanych w partnerstwie publiczno-prywatnym, to zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków świadczone przez spółkę Saur Neptun Gdańsk SA oraz modernizacja oświetlenia ulicznego w Krakowie, do której przystąpiło konsorcjum Elektrim Warszawa-ES System Kraków. Przykłady mniejszych inwestycji komunalnych to:

- zarządzanie komunikacją miejską w Kaliszu,
- rewaloryzacja Starego Miasta w Lubaniu,

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A. Grygiel: *op.cit.*

¹² *Partnerstwo publiczno-prywatne – czy szansa dla polskiej gospodarki?* www.doradcasamorzadowy.pl/partnerstwo-publiczno-prywatne/2 oraz A. Cenker: *Partnerstwo publiczno-prywatne*. BAS – Biuro Analiz Sejmowych. „Infos”, nr 13 z dnia 10.07.2008, [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C724E202745943CDC1257482002B0E46/\\$file/infos_037.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C724E202745943CDC1257482002B0E46/$file/infos_037.pdf).

- utrzymanie zieleni w Puławach,
- zarząd nieruchomościami komunalnymi w Sopocie,
- oczyszczanie miasta w Szczecinie.

Jednym z nielicznych przykładów wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji dużych projektów jest również autostrada A2 Konin-Nowy Tomyśl, zbudowana i eksploatowana od roku 1993 przez spółkę Autostrada Wielkopolska SA.

Inwestycja budowy **międzynarodowego portu lotniczego w Warszawie**¹³ była pierwszym przedsięwzięciem pilotażowym typu PPP w ówczesnych krajach kandydackich i miała miejsce w latach 1990-1992. Partnerem prywatnym była firma Hochtief – międzynarodowa prywatna firma budowlana, a projekt finansowany był przez współpracujący z nią CitiBank. Ze względu na dużą wartość inwestycji i jej międzynarodowe znaczenie Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) wsparł przedsięwzięcie budowy nowego terminalu pożyczką w wysokości 50 mln euro udzieloną Przedsiębiorstwu Porty Lotnicze (PPL, które należało wówczas w 100% do Skarbu Państwa). Można więc przyjąć, że pożyczka udzielona została podmiotowi publicznemu, co również różni tę inwestycję od większości obecnych projektów PPP, gdzie podmiot prywatny jest beneficjentem podobnych pożyczek i kredytów.

Projekt zrealizowany w latach 90. okazał się niewystarczający dla zaspokojenia potrzeb dynamicznie rozwijającego się sektora usług transportu lotniczego. W świetle nowych prognoz potrzebna jest dalsza, poważna rozbudowa portu lotniczego, w związku z czym EBI zdecydował o udzieleniu PPL następnej pożyczki w wysokości 200 mln euro. Inwestycja ta, oprócz podwyższenia przepustowości lotniska, ma pobudzić inne inicjatywy typu PPP, takie jak park technologiczny, centrum logistyczne, tereny wystawowe, hala sportowo-widowiskowa itd.

Podsumowanie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) czyli współpraca sektora prywatnego i publicznego w zakresie użyteczności publicznej nie jest zjawiskiem nowym. Obecnie instytucje rządowe skupiają się przede wszystkim na przedsięwzięciach, gdzie występuje podział korzyści i ryzyka pomiędzy partnerów¹⁴. Na świecie można jeszcze znaleźć liczne przykłady poszczególnych projektów PPP, np.:

- linia kolejowa Perpignan-Figureas (Francja-Hiszpania),
- więzienie w Liverpool,
- rozwój infrastruktury wokół dworca kolejowego Utrecht (Holandia),
- park rozrywki Bioscope (Francja),
- tunel drogowy Wijker (Holandia),
- droga A59 (Holandia),
- metro w Manchesterze,
- most Vasco da Gama (Portugalia),
- most Rio Antio (Grecja),
- kolej szynowa w Dublinie,
- renowacja i modernizacja budynków (z uwzględnieniem ergonomiki i wydajności pracy) Ministerstwa Obrony w Wielkiej Brytanii.

¹³ *Partnerstwo publiczno-prywatne – czy szansa...op.cit.*

¹⁴ M. Moszoro: *op.cit.*, s. 69.

Partnerstwo publiczno-prywatne pomimo pewnych mankamentów przynosi liczne korzyści dla obu partnerów, pozwalając na skuteczniejsze zarządzanie i alokację ryzyka.

COOPERATION WITHIN THE FRAMEWORK OF PPP – CASE STUDY

Summary

Public-private partnership (PPP), which is cooperation between private companies and public administration during public utility businesses, is nothing new. There are more and more examples of such an activity not only world-wide but also locally in Poland. The paper presents basic information regarding PPP and some short description of this kind of cooperation.