

# Tomasz Taraszkiewicz

---

## Partnerstwo publiczno-prywatne jako potencjalny instrument finansowania projektów inwestycyjnych w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 657-665

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Tomasz Taraszkiewicz<sup>1</sup>

## PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO POTENCJALNY INSTRUMENT FINANSOWANIA PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W POLSCE

Analizując zachodzące w ostatnim czasie w Polsce zmiany w funkcjonowaniu sektorów administracji publicznej i prywatnych przedsiębiorstw zauważyć można brak intensyfikacji wykorzystywania Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do zarządzania projektami ekonomicznymi. Sytuacja taka ma miejsce mimo dedykowanego ustawodawstwa z 2005<sup>2</sup> i 2008<sup>3</sup> roku. Tymczasem na świecie PPP stanowi coraz bardziej popularne rozwiązanie. Liczba realizowanych projektów w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się gospodarczo z roku na rok wzrasta. Najbardziej popularne dziedziny zastosowań PPP to obecnie: energetyka ciepła, gospodarka wodno-ściekowa, zarządzanie odpadami, utrzymanie czystości terenów komunalnych i obiektów użytkowych, służba zdrowia, edukacja, sektor obronny, zarządzanie nieruchomościami, municypalne systemy poboru opłat, administrowanie obszarami zielonymi, infrastruktura penitencjarna, administrowanie sieciami teleinformatycznymi, transport, a zwłaszcza komunikacja miejska. Wśród potencjalnych obszarów implementacji PPP znajduje się również rynek usług turystycznych i rekreacyjnych.

Stosując kryterium czasu istnienia projektu wśród realizowanych na świecie przedsięwzięć PPP wyróżnić można dwie nadrzędne kategorie: nowe projekty przedsięwzięć PPP budowane od podstaw i przedsięwzięcia PPP implikowane do funkcjonujących już systemów<sup>4</sup>. Zarówno PPP w zupełnie nowych, tworzonych od kompletnych podstaw projektach, jak i tych wdrażanych do już istniejących układów z powodzeniem można poddać dalszej kategoryzacji. Dzięki temu podejściu jesteśmy w stanie uzyskać pełne, jakże bogate spektrum, począwszy od modeli skrajnie związanych z sektorem publicznym, poprzez cały szereg form pośrednich, a na drugim skrajnym typie łączonym ściśle z sektorem prywatnym skończywszy. Dla pełniejszej charakterystyki poszczególnych typów PPP obie kategorie, wyłonione przy pomocy kryterium czasu istnienia projektu, zostaną poddane oddzielnej prezentacji<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dr. adiunkt, Katedra Ekonomiki Turystyki, Wydział Turystyki i Rekreacji, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Po podpisaniu przez Prezydenta RP 6 stycznia 2009 r. oczekująca na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

<sup>4</sup> S.H. Linder, *Coming to terms with the Public-Private Partnership*, Public-Private Policy Partnerships, The MIT Press Cambridge Massachusetts, London 2002.

<sup>5</sup> *PPP na Świecie*, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie.l>.

## Typologia nowych projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego budowanych od podstaw

Kategorię przedsięwzięć PPP wykorzystywanych przy realizacji nowych projektów tworzy sześć głównych typów: BT, BLT, BTO, BOT, BOOT i BOO. Nomenklatura nazewnicza została stworzona w oparciu o pierwsze litery angielskich słów oznaczających charakterystyczne rodzaje współpracy sektora publicznego i prywatnego, funkcjonujące w gospodarkach Wielkiej Brytanii i USA, choć stosowane w coraz to większej liczbie przypadków na całym świecie.

### Build – Transfer

Pierwszy typ BT (ang. *Build – Transfer*, zbuduj – przekaz), w USA występujący pod nazwą *Turnkey*<sup>6</sup>, krótko można określić jako umiejscowiony w publicznym krańcu spektrum PPP. Podejście BT stawia sektor publiczny na stanowisku zamawiającego czy zlecającego wykonanie i przeprowadzenie przedsięwzięcia, natomiast sektor prywatny pełni rolę wykonawcy lub dostawcy. Podmiot prywatny odpowiedzialny jest za opracowanie projektu, budowę, finansowanie budowy, natomiast instytucja publiczna finansuje całą inwestycję i eksploatuje przedsięwzięcie. Z typem BT do czynienia mamy ponadto w przypadku, gdy przedsięwzięcie infrastruktury publicznej albo zlokalizowane jest blisko podmiotu prywatnego, albo w widoczny sposób mogłoby przynieść znaczne korzyści tej firmie. W takich okolicznościach, projektując, budując i przekazując inwestycje w zarządzanie publiczne, sektor prywatny realizuje wzrost własnych obrotów czy zysków, jednocześnie wyświadczając przysługę społeczności lokalnej.

### Build – Lease – Transfer

Kolejny model BLT (ang. *Build – Lease – Transfer*, zbuduj - dzierżaw – przekaz) jest techniką w znacznej mierze podobną do BT, nie biorąc pod uwagę faktu, iż przedsięwzięcie przekazywane jest sektorowi publicznemu w dzierżawę, aż do całkowitego zakończenia i odebrania inwestycji przez sektor publiczny. Dzierżawa finansowana jest najczęściej, co ciekawe, przez pozyskany przez sektor publiczny dodatkowy podmiot prywatny, po czym wraz z upływem dzierżawy obiekt przechodzi na własność sektora publicznego bez dodatkowych kosztów. Instytucja publiczna eksploatuje obiekt już w okresie dzierżawy.

### Build – Transfer – Operate

Trzeci typ BTO (ang. *Build – Transfer – Operate*, zbuduj – przekaz – eksploatacja) zakłada, iż sektor prywatny projektuje i buduje obiekt inwestycyjny czy fragment infrastruktury dla sektora publicznego i zazwyczaj dodatkowo odpowiedzialny jest za zapewnienie finansowania inwestycji. Po ukończeniu prawa własności przechodzą na instytucję publiczną, ale podmiot prywatny biorący udział w pracach zobligowany jest wynegocjowanymi warunkami umowy do eksploatacji i utrzymania obiektu przez sprecyzowany czas. Typ ten określany w USA jako DBO (ang. *Design – Build – Operate*,

---

<sup>6</sup> D.L. Seader, *The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*, s. 4. The National Council for Public-Private Partnerships, [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).

zaprojektuj – zbuduj – eksploatuj) jest najbardziej popularną strategią stosowaną w branżach: wodociągowej, kanalizacyjnej oraz uzdatniania wody do picia. Rozpowszechniona w USA praktyka polega na zatrudnianiu sektora prywatnego do projektowania, wybudowania i eksploataowania obiektu przez długi okres, podczas gdy sektor publiczny zapewnia pomoc w pracach budowlanych i przede wszystkim finansowanie przy wykorzystaniu zwolnień podatkowych, co jest znacznie mniej kosztowną metodą niż pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania przez podmioty prywatne. Korzyści związane z oszczędnościami za sprawą zwolnień i ulg podatkowych oraz zdolności do kredytowania inwestycji przez rząd, w znacznym stopniu przechylają szalę atrakcyjności przy analizowaniu różnych potencjalnych ścieżek prowadzenia inwestycji na rzecz PPP.

## Build – Operate – Transfer/Takeover

W procedurach BOT (ang. *Build – Operate – Transfer/Takeover*, zbuduj – eksploatuj – przekaz/przejmij) rząd przekazuje budowę i początkową eksploatację inwestycji, która docelowo ma być obiektem publicznym, podmiotowi prywatnemu. Prywatny udziałowiec czy konsorcjum udziałowców finansują projekt, doprowadzają do końca prace konstrukcyjne i budowlane i eksploatują obiekt inwestycyjny przez sprecyzowany okres, po upływie którego przekazują mając prawa własności państwu, zwykle bez dodatkowych kosztów. Docelowy, jak i opcjonalny *ad hoc* transfer własności zapewnia instytucji państwowej kontrolę nad świadczeniem usług publicznych. W ogóle nadmienić należy, iż jest to model bardzo atrakcyjny dla sektora publicznego, który uzyskuje możliwość realizacji przedsięwzięcia minimalizując swoje koszty całkowite, nie zamrażając znacznej części kapitału, jaki może przeznaczyć na inne, równie ważne, a może mniej kontrowersyjne cele. Kontrakty w ramach BOT powinny ponadto precyzyjnie określać: parametry budowanego obiektu inwestycyjnego oraz świadczonych przez inwestora usług, minimalny poziom zamawianych usług oraz sankcje w przypadku mniejszych kwotowo lub ilościowo zamówień, mechanizm ustalania taryf oraz zasady odpłatności za wykonywane świadczenia<sup>7</sup>. Odmianami typu BOT są modele: ROT (ang. *Rehabilitate/Refurbish – Operate – Transfer*, odnow – eksploatuj – przekaz), stosowany w inwestycjach odtworzeniowych, przebudowach i remontach kapitalnych oraz BBO (ang. *Buy – Build – Operate*, kup – zbuduj – eksploatuj).

## Build – Own – Operate – Transfer

Przedostatni główny model BOOT (ang. *Build – Own – Operate – Transfer*, zbuduj – posiadaj – eksploatuj – przekaz) pojawia się, gdy dla partnerów nie jest najważniejsze przekazanie praw własności, przez co podmiot prywatny odpowiedzialny jest za szereg zadań tak, jakby był właścicielem, podobnie jak w przedsięwzięciach komercyjnych – przynajmniej w trakcie budowy i przez długotrwały okres eksploatacji. Istnieje wprawdzie możliwość transferu praw własności przez sektor prywatny na rzecz instytucji publicznej, jednak albo po definitywnym zakończeniu przedsięwzięcia, co związane może być ściśle z cyklem życia produktu, gdy opłacalność ekonomiczna stawia kontynuowanie eksploatacji pod poważnym znakiem zapytania, albo przynajmniej po okresie uzyskania całkowitego zwrotu z inwestycji.

<sup>7</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne, teoria i praktyka*, ODDK Sp. z o.o., Gdańsk 2003, s. 34.

## Build – Own – Operate

Drugim skrajnym modelem PPP, który tym razem opiera się na najwyższym stopniu partycypacji sektora prywatnego w przedsięwzięciu jest BOO (ang. *Build – Own – Operate*, zbuduj – posiadaj – eksploatuj). Typ ten nie przewiduje możliwości transferu praw własności na rzecz sektora publicznego, obiekt zawsze pozostaje prywatną własnością operatora. Konsorcjum sponsorujące buduje, eksploatuje i finansuje wszystkie działania związane z inwestycją przez cały czas, jak gdyby było właścicielem. Porozumienia tego typu zawierane są jedynie w sytuacjach, gdy sektor prywatny pewien jest permanentnego popytu na świadczone przez powołaną spółkę celową usługi. Mimo tego istotnego ograniczenia, model BOO znalazł wiele zastosowań. Przykładem sprawdzonej i trwającej od lat praktyki są przedsiębiorstwa utylizacji odpadów w USA, bowiem w tym przypadku spółka celowa ma wielu odbiorców poza municypalnymi, stąd nie obawia się załamania popytu, gdy miasto zawiesi lub zrezygnuje z korzystania z jej usług<sup>8</sup>.

Z różnych względów sektor prywatny preferuje brak konieczności dokonywania transferu praw własności na rzecz instytucji publicznej po zakończeniu przedsięwzięcia i niechętnie spogląda na taką ewentualność w trakcie eksploatacji przedsięwzięcia, nierzadko traktując tę możliwość jak zagrożenie. Jeżeli inwestycja PPP zapewnia odpowiedni poziom zyskowności, zainteresowane tym faktem podmioty zrobią wszystko, co jest w ich mocy, by świadczyć usługi na rzecz sektora publicznego na jak najwyższym poziomie, maksymalizując dzięki temu zyski jak najdłużej, prowadząc firmę jak swoją. Umocowane w ogólnych przepisach, dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju, pozostawienie sobie „furtki” przez rząd, samorząd czy inną instytucję publiczną do odebrania podmiotowi prywatnemu przedsięwzięcia, traktowane jest zwyczajnie jako sprawowanie kontroli nad odpowiednią jakością usług świadczonych społecznościom lokalnym i stosowane bywa w wyjątkowych sytuacjach, kiedy współpraca nie może być kontynuowana.

## Typologia projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego implikowanych do funkcjonujących już systemów

Wśród modeli projektów PPP implikowanych do funkcjonujących już układów dominującą rolę pełni sześć podstawowych typów: komercjalizacja i korporatyzacja podmiotów budżetowych w administracji lokalnej, kontraktacja usług, kontrakty menedżerskie, umowy dzierżawy, umowy koncesji oraz własność prywatna poprzez pełne lub częściowe przekazanie przedsięwzięcia podmiotowi prywatnemu.

### Komercjalizacja i korporatyzacja

W wielu krajach stosuje się podejście, że niektóre rodzaje usług komunalnych świadczone są przez podmioty budżetowe pozostające w administracji lokalnej. Organy te nie są wyodrębnionymi jednostkami ani pod względem prawnym, ani ekonomicznym. Taka organizacja funkcjonowania jednostek budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych ułatwia znacznie kontrolę administracyjną nad nimi, jednak podkreślić

---

<sup>8</sup> D.L. Seader, *The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnership*, s. 5. The National Council for Public-Private Partnerships, [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).

należy z całą stanowczością, iż nie jest to zawsze rozwiązanie zapewniające efektywność ekonomiczną świadczonych usług. W związku z tym, w przypadku wielu podmiotów budżetowych działania zgodne z nurtem PPP powinny zmierzać raczej w kierunku komercjalizacji tych jednostek poprzez przyznanie im autonomii finansowej i własnego budżetu, co znacznie powinno usprawnić gospodarowanie zasobami i przyczynić się do bardziej szczegółowej analizy kosztów generowanych przez zarządzane podmioty<sup>9</sup>.

Krokiem zbliżającym znacznie warunki funkcjonowania podmiotów budżetowych do poddania ich działaniu reguł wynikających z mechanizmów rynkowych jest korporatyzacja. Przekształcenie budżetowej jednostki świadczącej usługi komunalne w podmiot prawa handlowego z formalnym oddzieleniem praw własności od sprawowania funkcji zarządczych, a dodatkowo poprzez zwiększenie autonomii, wytworzy niewątpliwie duże szanse pobudzania motywacji do pełniejszego wykorzystywania możliwości, stwarzanych przez rynkowe warunki funkcjonowania. Prawa i powinności zarządu oraz pracowników wobec gminy precyzowane mogą być co więcej w wynagrodzonej umowie – ang. *performance contract*, która poprzez odpowiedni nadzór właścicielski zapobiegnie wykraczaniu władz spółki podejmowaną działalnością, poza statutowy zakres jej obowiązków, a z drugiej strony zabezpieczy należyty udział pracownikom i kierownictwu w generowanych zyskach. Wraz z komercjalizacją, korporatyzacja uznawana jest wielokrotnie za wstępne działania do dalszych procesów przekształceniowych, ukierunkowanych na zwiększenie udziału sektora prywatnego, a nawet dalej, zmierzających do przyznania mu wyłączności<sup>10</sup>.

## Kontraktacja usług

Drugim przykładem formy PPP jest kontraktacja usług, określana w języku angielskim jako *service contracting* czy *contracting out*. Współpraca ta polega na zleceniu przez gminy lub przedsiębiorstwa do niej należące wykonania wybranych zadań podmiotom prywatnym. Najczęściej są to usługi remontowo-konserwacyjne, związane z oczyszczaniem miast, odbiorem odpadów stałych, utrzymaniem dróg, poborem opłat za parkowanie czy komunikacją miejską. Obligatoryjnym warunkiem wpływającym pozytywnie na efektywność świadczonych usług jest realizacja kontraktowania w oparciu o przetargi. Dalszą kwestią wartą poruszenia jest postulat zapewnienia równych warunków firmom przystępującym do przetargu. W praktyce gospodarczej wielu krajów nierzadko spotyka się sytuacje, gdy o realizację zadania konkurują ze sobą firmy prywatne i podmioty należące do gminy, która rozpisuje przetarg. Implikuje to konieczność dobierania składu bezstronnych ekspertów komisji w sposób szczególnie przejrzysty, tak aby uczciwość i rzetelność procesu przetargowego nie budziła żadnych wątpliwości. Choć należy nadmienić, że przy zachowaniu powyższych kryteriów, walka instytucji publicznych i podmiotów prywatnych wzmacnia tylko konkurencję na rynku, tym samym przyczyniając się do przedstawienia klientowi lepszej oferty i lepszego produktu, na co wskazuje gospodarka municypalna USA<sup>11</sup>.

Spośród form kontraktacji usług wyróżnić można dwa podtypy umów: w ramach których od wykonawcy nie wymaga się dysponowania i w których pożądanym jest

---

<sup>9</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 48.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>11</sup> D.L. Seader, *The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*, s. 6. The National Council for Public-Private Partnerships, [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).

dysponowanie wykonawcy własnym sprzętem<sup>12</sup>. Pierwsza kategoria obejmuje swoim zakresem różne rodzaje prostych zadań, takich jak przykładowo oczyszczanie terenów otwartych, opróżnianie ulicznych koszy na śmieci, montaż i odczyt liczników, np. wodomierzy, monitorowanie działania urządzeń, np. oświetlenia ulicznego, rozliczanie faktur, przeprowadzanie drobnych napraw i konserwacji. Druga kategoria dotyczy umów raczej długookresowych, stawiających wymóg posiadania własnych urządzeń i w związku z tym, istotną kwestią jest umożliwienie w ramach umowy podmiotom wykonującym usługi dokonywania amortyzacji niezbędnego, specjalistycznego sprzętu i taboru. Do tej kategorii umów zaliczyć można m.in. remont i eksploatację sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, zbiórkę i transport odpadów, naprawę dróg, zapewnienie czystości wiat, przystanków autobusowych czy tramwajowych<sup>13</sup>.

## Kontrakty menedżerskie

Kontrakty menedżerskie (ang. *management contracts*) to trzeci przykład form PPP. W przypadku tym partner prywatny zgodnie z umową o zarządzanie przedsiębiorstwem przejmuje odpowiedzialność za kompleksowe sprawowanie szeregu funkcji, których zakres wykracza znacznie poza ramy omawianej wcześniej kontraktacji usług. Sektor publiczny zwyczajowo rozpisuje przetarg na zadanie publiczne. Wyłoniony podmiot prywatny podejmuje się zarządzania mieniem komunalnym, np. oddanym przez gminę przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym należącym do miasta. Wynagrodzenie za zarządzanie na zlecenie uzależnione jest zwykle w pewnej części od efektów uzyskiwanych przez kierowaną jednostkę, co z jednej strony nakłada na gminę wymóg przyznania większej autonomii decyzyjnej zarządzającemu, z drugiej strony instytucja publiczna zrzuca się części ryzyka gospodarczego, a przede wszystkim rozwiązanie takie niewątpliwie przyczynia się do polepszenia uzyskiwanych wyników ekonomiczno-finansowych.

Prawo wielu państw rozróżnia precyzyjnie umowy powiernicze i umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem, a dodatkowo umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym<sup>14</sup>. Kontrakty menedżerskie zawierane są zwykle na okres 3-5 lat i mogą pełnić funkcję metody docelowej lub stanowić rozwiązanie typowo przejściowe, dające podmiotom prywatnym i komunalnym możliwość zdobycia niezbędnego doświadczenia w działalności gospodarczej i wzajemnej współpracy. Rozwiązanie takie poprzedza zazwyczaj przyjęcie bardziej kompleksowych rozwiązań związanych z dalszymi etapami PPP, jak umowy dzierżawy i umowy koncesji. W wielu krajach, w tym i w Polsce zaobserwować można dodatkowo przypadki outsourcingu funkcji zarządzania, kiedy osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą podpisują z jednostkami samorządu terytorialnego lub też radami nadzorczymi spółek będących własnością sektora publicznego umowy o zarządzanie podmiotami świadczącymi usługi komunalne. Sprecyzowany w umowach zakres obowiązków dotyczyć może bardzo szerokiego wachlarza funkcji, od bieżącego zarządzania operacyjnego do zarządzania strategicznego<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> G. Dziarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorach usług komunalnych*, Konsorcjum S.A. [www.odpady.net.pl](http://www.odpady.net.pl).

<sup>13</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 52.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat w: K. Kruczałak, *Umowy w obrocie krajowym i międzynarodowym*. PWN, Warszawa 1999, s. 272.

<sup>15</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 54.

## Umowy dzierżawy

Umowa dzierżawy zobowiązuje wydzierżawiającego do oddania dzierżawcy na czas oznaczony lub nieoznaczony przedmiotu dzierżawy do używania z prawem pobierania pożytków, jakie przedmiot ten może przynosić, a dzierżawcę zobowiązuje do świadczenia czynszu. W związku z powyższym z prawnego punktu widzenia możemy mówić tu o odmianie umowy najmu<sup>16</sup>.

Prywatny dzierżawca zgodnie z postanowieniami umów dzierżawy (ang. *lease contracts, operations and maintenance contracts*) staje się operatorem, odpowiedzialnym za bieżącą działalność. Karencja przewidywana jest zwykle na czas 6-10 lat, co związane jest bezpośrednio z okresem umorzenia środków. Do podstawowych zagadnień wynikających z PPP, a wymagających sprecyzowania w umowie należą: wysokość nakładów, a także standardy prac mające na celu remonty, konserwację oraz utrzymanie dzierżawionych obiektów, *performance indicators*, czyli parametry rezultatów działania, wykorzystywane do ewaluacji wyników funkcjonowania operatora, ze szczególnym uwzględnieniem standardów jakości świadczonych przez dzierżawcę usług, instrumentarium i metodologia kontroli wydatków ponoszonych przez operatora procedury wdrażania umowy, okoliczności zmian warunków oraz ewentualne kary za częściowe bądź całkowite niewywiązanie się z umowy.

Ten typ współpracy PPP zdaje się wydawać szczególnie atrakcyjny dla sektora państwowego, zwłaszcza w dziedzinach o znaczeniu strategicznym i narażonych na działanie czynników politycznych. Gminy z entuzjazmem liczą na wymianę doświadczeń z sektorem prywatnym, ale nie są gotowe pozbyć się całkowicie praw własności do obiektów infrastrukturalnych. W tego rodzaju przypadkach długoterminowe umowy dzierżawy zdają się służyć przydatnym rozwiązaniem kompromisowym pomiędzy racjami podmiotów publicznych i państwowych. Forma ta jest szeroko stosowana w takich dziedzinach, jak gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, systemy poboru opłat, ciepłownictwo, komunikacja miejska, eksploatacja składowisk odpadów<sup>17</sup>.

## Umowy koncesji

Następną formą wspólnego działania podmiotów sektora prywatnego i instytucji publicznych w celu realizacji przedsięwzięcia PPP jest koncesjonowanie. Wraz z umową koncesji (ang. *concession*, w literaturze USA spotykany jest termin *operations, maintenance and management contracts*<sup>18</sup>) rząd lub samorząd lokalny przyznaje prywatnej firmie lub prywatnemu konsorcjum wyłączne prawo do eksploatacji, utrzymania, rozbudowy i zarządzania całym systemem przez dłuższy okres. Podmiot prywatny w pełni partycypuje w ryzyku handlowym realizowanego projektu. Umowy koncesyjne podpisywane są z reguły na okres 15-30 lat zwykle z opcją prolongaty, natomiast ramy czasowe skonstruowane są tak, by zapewnić mu uzyskanie zwrotu z poniesionych nakładów. Wkład finansowy koncesjonera zazwyczaj jest znaczny, bowiem obejmuje koszty związane z opłatą koncesyjną, całość nakładów inwestycyjnych, wszystkie wydatki na eksploatację i utrzymanie. Źródłem przychodów są opłaty wnoszone przez odbiorców usług, a ich struktura powinna pozwolić na pokrycie wszystkich kosztów,

<sup>16</sup> K. Kruczałak, *Umowy w obrocie krajowym i międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1999, s. 115.

<sup>17</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 57.

<sup>18</sup> D.L. Seader, *The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnership*, s. 7. The National Council for Public-Private Partnerships, [www.necppp.org](http://www.necppp.org).



związanych zarówno z bieżącą działalnością, jak i z obsługą długoterminowego zadłużenia i amortyzacją inwestycji prowadzonych w ramach koncesji<sup>19</sup>.

Na organach samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek opracowania takiej propozycji warunków współpracy, by inwestycja była w stanie przyciągnąć zainteresowanie potencjalnych koncesjonerów, którzy w przypadku przystąpienia do współpracy w ramach PPP zmuszeni są zaangażować znaczne środki, często bezzwrotnie, bowiem ich wysoka wartość przede wszystkim ma charakter nie tyle księgowy, co raczej *de facto* rynkowy. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż wiele podejmowanych działań ma charakter jednorazowy, niepowtarzalny, a niektóre urządzenia wchodzące w skład infrastruktury predestynowane są do konkretnego systemu i w przypadku zerwania umowy nie będzie można znaleźć dla nich później alternatywnych zastosowań. Instytucje publiczne zadbać muszą także o odpowiedni standard świadczonych przez koncesjonera usług oraz opracować mu formuły ustalania taryf w trakcie całego cyklu życia produktu. Umowy koncesyjne stosowane są na szeroką skalę w wielu miastach i aglomeracjach w gospodarce komunalnej, w obszarach wodociągów, kanalizacji, energetyki ciepłej, oczyszczania terenów i oczyszczalni ścieków<sup>20</sup>.

## Własność prywatna

Wraz ze stopniowym wzrostem udziału podmiotu prywatnego w całym przedsięwzięciu, za sprawą częściowego lub posuwając się dalej, całościowego przekazania przez instytucję państwową projektu firmie prywatnej mamy niewątpliwie do czynienia z formą określaną w literaturze przedmiotu umownie jako własność prywatna. Ten najwyższy w PPP stopień zaangażowania sektora prywatnego w świadczenie usług komunalnych występować może pod trzema postaciami: wchodzenie na rynek nowych podmiotów (ang. *new entries*), powoływanie spółek z kapitałem mieszanym (ang. *joint ventures*), prywatyzacja podmiotów państwowych poprzez sprzedaż większościowego lub całościowego pakietu udziałowego jednostki publicznej<sup>21</sup>.

Proces prywatyzacji własności komunalnej w większości przypadków odbywa się poprzez: najbardziej popularne przejęcie podmiotu komunalnego przez zagranicznego lub krajowego inwestora strategicznego bądź strategicznego wraz z finansowym; wykup udziałów w podmiocie komunalnym przez pracowników firmy, choć prywatyzacja pracownicza za sprawą wysokiej kapitałochłonności infrastrukturalnych usług komunalnych nie jest formą powszechnie spotykaną, a udział pracowników z reguły ogranicza się do pakietu nabywanego nieodpłatnie; publiczną emisję akcji podmiotu komunalnego czy wyemitowanie obligacji zamiennych na akcje notowane na giełdzie papierów wartościowych – rozwiązania również jeszcze stosunkowo rzadko występujące<sup>22</sup>. Własność prywatna funkcjonuje obecnie jako forma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego głównie w komunalnych usługach odbioru, utylizacji i składowania odpadów stałych, utrzymania terenów zielonych i cmentarzy, wodno-kanalizacyjnych, miejskiego transportu zbiorowego i administracji budynkami komunalnymi<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> J. Zysnarski, *op. cit.*, s. 64.

<sup>20</sup> Wettenhall R., *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*. „A Global Journal” 2003, nr 3, s. 81.

<sup>21</sup> Zysnarski J., *op. cit.*, s. 67.

<sup>22</sup> Zysnarski J., *op. cit.*, s. 69.

<sup>23</sup> Wettenhall R., *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*. „A Global Journal” 2003, nr 3, s. 79.

## Literatura

1. Dziarski G., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorach usług komunalnych*, Konsorcjum S.A. [www.odpady.net.pl](http://www.odpady.net.pl).
2. Kruczałak K., *Umowy w obrocie krajowym i międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1999.
3. Linder S.H., *Coming to terms with the Public-Private Partnership*, Public-Private Policy Partnerships, The MIT Press Cambridge Massachusetts, London 2002.
4. *PPP na Świecie*, Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, <http://www.centrum-ppp.pl/na-swiecie,1>.
5. Seader D.L., *The United States Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnership*, The National Council for Public-Private Partnerships, [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).
6. The National Council for Public-Private Partnerships. [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org).
7. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1420).
8. *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Po podpisaniu przez Prezydenta RP 6 stycznia 2009 r. oczekująca na ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.
9. Wettenhall R., *The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships*, „A Global Journal” 2003, nr 3.
10. Zysnarski J.: *Partnerstwo publiczno-prywatne, teoria i praktyka*, ODDK Sp. z o.o., Gdańsk 2003.

### Summary

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A POTENTIAL INSTRUMENT OF FINANCING INVESTMENT PROJECTS IN POLAND

Public-Private Partnership has been a solution employed for many years to the national economy of developed countries in many different areas of activity. Among new PPP projects built from the basics, the following types can be distinguished: BT, BLT, BTO, BOT, BOOT and BOO. However we may specify the following public-private partnership projects implicated into already functioning systems: commercialization, corporatization, service contracting, management contracts, lease contracts, concession contracts and other different forms aimed at private ownership, (such as new entries, mixed capital partnership, privatization). Such wide typology of PPP definitely predestines their implication as a potential instrument of financing investment projects in Poland.