

Andrzej S. GRZELAKOWSKI¹

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO INSTRUMENT OPTIMALIZACJI ROZWOJU I EKSPLOATACJI ORAZ ZARZĄDZANIA INFRASTRUKTURĄ TRANSPORTU

Streszczenie. Rozwój infrastruktury transportu musi być skoordynowany z rozwojem innych subsystemów infrastruktury technicznej oraz dostosowany do dynamiki wzrostu gospodarczego, która przekłada się na dynamikę wzrostu popytu potencjalnego na usługi transportowe. Spełnienie wielu kryteriów i celów, jakie leżą u podstaw realizacji programów rozwoju infrastruktury transportu, wymaga optymalizacji procesów rozwojowych. Dotyczy to wszystkich etapów tego procesu zarówno budowy, jak i eksploatacji oraz zarządzania.

Skutecznym instrumentem tak postrzeganej optymalizacji jest partnerstwo publiczno-privatne. Wynika to z samej istoty takiej formy współpracy, który zawiera wiele różnych modeli możliwych powiązań partnerów w ramach PPP. Wybór odpowiedniej formuły zależy od celu i charakteru przedsięwzięcia oraz rodzaju obiektu. Duży wpływ na efektywność podejmowanych przedsięwzięć mają prawno-organizacyjne oraz ekonomiczno-finansowe formy powiązań partnerów w ramach poszczególnych formuł PPP.

Autor artykułu dokonał ich analizy i oceny, wskazując na ich efektywność oraz celowość ich wykorzystywania w praktyce. Podkreślono również na przykładzie Polski, że brak zastosowania formuł PPP w realizacji rozwoju infrastruktury transportu rodzić może wiele negatywnych następstw, prowadząc do obniżenia efektywności tego procesu.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF OPTIMAL DEVELOPMENT AND EXPLOITATION AS WELL AS MANAGEMENT OF THE TRANSPORT INFRASTRUCTURE

Summary. Transport infrastructure development needs to be coordinated with other infrastructure subsystems development as well as comply with dynamic of an economic growth and the increasing potential demand for transport services. To fulfil so many goals and criteria it is necessary to carry out optimal the whole process of transport infrastructure development. It refers to all stages of that process. The most efficient tool that may be used in this complicated procedures is public-private partnership / PPP /. It is regarded as the most effective model of cooperation between these two sectors in the field of providing public infrastructure facilities and services.

There are many formulas and forms of PPP that might be used by the partners from both sectors, cooperating in providing transport infrastructure to the public. The choice depends on the type and character of the constructing object as well as possibilities and objectives of the contracting parties. The efficiency of particular PPP forms is determined by many financial,

¹ Wydział Nawigacyjny, Akademia Morska w Gdyni, ul. Sędzickiego 19, 81-374 Gdynia, tel./fax (048 58) 621 66 18, e-mail: grand@am.gdynia.pl

economic, organisational and legislative factors. All of them need to be taken into consideration why choosing the best PPP formula.

1. WPROWADZENIE

Infrastruktura transportu, stanowiąca jeden z czterech podsystemów infrastruktury technicznej kraju i zaliczana w ramach UE do grupy tzw. przemysłów sieciowych, ze względu na swoje funkcje, jak też cechy techniczno – eksploatacyjne, organizacyjno – użytkowe oraz właściwości ekonomiczne – prawne jest nadal traktowana jako dobro publiczne, musi być rozwijana i modernizowana w tempie odpowiadającym dynamice wzrostu gospodarczego kraju, jak również rosnącego popytu efektywnego i potencjalnego na usługi transportowe (wymogi makroekonomiczne). Rozwój ten powinien być ponadto skoordynowany zarówno w układzie wewnętrznym - wewnątrztransportowym, jak też zewnętrznym, a więc w relacji do pozostałych subsystemów infrastruktury technicznej (przemysłów sieciowych) i społecznej kraju. Musi on być ponadto dostosowany do wymogów międzynarodowych (zobowiązania w ramach UE) oraz potrzeb wynikających z rozwoju rynków towarowych i rynków pracy (dostępność do rynków, mobilność społeczna itp.), jak też polityki ekologicznej i regionalnej – wymóg tworzenia spójności przestrzennej i społecznej.

Istniejące zatem rozliczne przesłanki rozwoju sieci infrastruktury transportu i jej poszczególnych elementów składowych zarówno makro-, jak i mikroekonomicznych, oraz krajowych i międzynarodowych sprawiają, że konieczne jest poszukiwanie w tym układzie nie zawsze spójnych, a niekiedy wręcz rozbieżnych celów – politycznych, gospodarczych i społecznych oraz kryteriów jej rozwoju swego rodzaju konsensusu. Oznacza to, że rozwój ten powinien być optymalizowany w warunkach wielokryterialnego systemu oceny, a więc tak planowany i programowany oraz realizowany, by zapewniał prawidłową z punktu widzenia przyjętego celu lub zestawu celów selekcję projektów inwestycyjnych oraz ich wykonanie, tj. budowę, eksploatację i zarządzanie nimi z najwyższą możliwą w danych warunkach efektywnością. Optymalizacja rozwoju infrastruktury transportu, która konieczna jest także z punktu widzenia ekonomiczno – finansowego, czyli prawidłowego doboru form i źródeł pozyskiwania kapitału, jego wydatkowania i zwrotu, prowadzi więc do:

- wyeliminowania lub co najmniej znacznego ograniczenia woluntaryzmu decyzyjnego w tej dziedzinie (przewagi kryteriów politycznych i społecznych nad ekonomicznymi), i tym samym zredukowania strat i błędów, jakie stąd wynikają,
- zracjonalizowania procesów i procedur inwestycyjnych oraz wzrostu efektywności realizacji transportowych inwestycji infrastrukturalnych i w konsekwencji uzyskania oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych oraz przyspieszenia tempa inwestowania w tej dziedzinie.

W teorii i praktyce występuje wiele narzędzi i możliwych kryteriów optymalizacji rozwoju infrastruktury transportu, np. ekonomiczno – finansowe, funkcjonalno – przestrzenne itp., o różnej wartości i przydatności [1, s.302]. W ostatnich jednakże latach do rangi podstawowego instrumentu optymalizacji urasta partnerstwo publiczno-prywatne. Wynika to stąd, iż jest to instrument o szerokim, kompleksowym charakterze oddziaływania na całą sferę procesów inwestycyjnych, i co istotne, jeżeli jest prawidłowo zastosowany, okazuje się być jednocześnie bardzo skutecznym i efektywnym zarazem narzędziem realizacji celów polityki transportowej kraju. Z tego powodu wiele krajów wykorzystuje ten instrument w praktyce, uzyskując w warunkach ograniczonej zasobów publicznych znaczne efekty mierzone tempem rozwoju i modernizacji sieci infrastruktury transportowej, których nie osiągnęłoby nigdy w takiej skali, gdyby nie skorzystano z możliwości, jakie stwarza formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

2. ISTOTA I ROLA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W SFERZE ROZWOJU INFRASTRUKTURY TRANSPORTU

Realizacja i finansowanie zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury transportu jest nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i płynnych rynkach finansowych, głównie domeną państwa, a szerzej czynnika (sektora) publicznego. Wynikało to i nadal w zasadzie wynika z następujących względów:

- doktrynalnych, wyrażających się w traktowaniu infrastruktury transportu jako dobra publicznego (*public good*),
- makroekonomicznych – strategiczno-rozwojowych, wiążących się z odpowiedzialnością państwa za stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz zapewnienia niezbędnego ładu przestrzennego oraz spójności ekonomicznej i społecznej kraju,
- ekonomiczno-technicznych, odnoszących się do samych cech i właściwości infrastruktury technicznej transportu, charakteryzującej się długim cyklem budowy i eksploatacji oraz bardzo wysoką kapitałochłonnością,
- finansowo-ekonomicznych, wiążących się z niską efektywnością realizacji tego typu przedsięwzięć ocenianą w kategoriach finansowych (mikroekonomicznych), ze względu na brak jednolitych i przejrzystych uregulowań, dotyczących odpłatności użytkownika za korzystanie z infrastruktury (zasada: *user pays*),
- rynkowych, co podyktowane było potrzebą ingerencji rządu w mechanizm funkcjonowania poszczególnych typów rynków transportowych, jako rynków z założenia niedoskonałych, gdzie elastyczność cenowa popytu i podaży jest bardzo niska [2, s. 3].

Uwarunkowania te, które legły u podstaw daleko posuniętej interwencji państwa w sferę finansowania rozwoju infrastruktury transportu, na skutek szeregu istotnych zmian, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich 25 - 30 lat w systemach transportowych poszczególnych krajów oraz ich otoczeniu gospodarczym w skali globalnej, poddane zostały radykalnym przeobrażeniom. Do grupy podstawowych czynników, które wpłynęły na zmianę dominującego wcześniej „monopublicznego” modelu finansowania infrastruktury transportu, prowadząc do stopniowego przekształcenia go w model mieszany - publiczno-prywatny, należy zaliczyć:

- postępujący proces decentralizacji i deregulacji gospodarek w skali globalnej,
- dynamiczny, niespotykany dotychczas wzrost potrzeb w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportu, jako efektu przyspieszonego rozwoju rynków towarowych (liberalizacja) oraz wzrostu mobilności społeczeństwa,
- wzrastające zadłużenie wewnętrzne i zewnętrzne wielu krajów – także Polski (dług publiczny w relacji do PKB przekracza poziom 50%), oznaczające ogromne niedobory publicznych środków finansowych na cele rozwoju infrastruktury,
- dynamiczny rozwój rynków transportowych i - na skutek postępującej liberalizacji - silny wzrost konkurencyjności w tym segmencie rynku usług,
- rozwój rynków finansowych, wzrost ich płynności oraz mobilności kapitału, co wymusza większe zainteresowanie i zaangażowanie inwestorów z sektora prywatnego w podejmowaniu długookresowych przedsięwzięć rozwojowych w sferze infrastruktury [3, s. 3].

W wyniku zachodzących zmian, dokonujących się tak w układzie transportowym, jak też i jego otoczeniu, realizacja dotychczasowego modelu finansowania infrastruktury, opartego wyłącznie na publicznych źródłach finansowych, z reguły słabo skoordynowanych i nieefektywnie alokowanych, okazała się bardzo trudna lub wręcz niemożliwa. W tej sytuacji w naturalny niejako sposób wzrastało zainteresowanie, a niekiedy konieczność, modyfikacją istniejącego modelu. Kierunek tej modyfikacji zarówno w wymiarze finansowym, jak i efektywnościowym mógł być tylko jeden – tworzenie szans i/lub eliminacja barier dostępu do tej sfery działalności - wcześniej zastrzeżonej praktycznie wyłącznie dla sektora publicznego -

dla kapitału prywatnego. Przymus ekonomiczny i społeczny legł zatem u podstaw tworzenia i rozwoju różnych form – tak bezpośrednich, jak i pośrednich - zaangażowania kapitałowego czynnika prywatnego w sferze finansowania infrastruktury transportowej. Najczęściej jednak współpraca ta realizowana była i jest w postaci powiązań czynnika publicznego z prywatnym w ramach powstających na tym gruncie formalnie dopuszczalnych w poszczególnych krajach licznych wariantów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zaangażowanie kapitału prywatnego w działalność inwestycyjną w obszarze infrastruktury transportu może, ze względu na charakter i specyfikę tego procesu, który postrzegać należy wieloetapowo – faza projektowania, budowy, eksploatacji, zarządzania obiektem itp., przebiegać w różny sposób i przybierać różne formy. W sposób nieco uproszczony, wyodrębniając jedynie fazę finansowania obiektu i prowadzenia działalności operacyjnej – eksploatacji i zarządzania obiektem, można wydzielić cztery podstawowe formuły zaangażowania kapitału prywatnego do działalności inwestycyjnej w tej sferze oraz zakresy jego potencjalnej współpracy z sektorem publicznym (patrz rys. 1).

F i n a n s o w a n i e

		Sektor prywatny	Sektor publiczny
Z a r z ą d z a n i e i E k s p l o a t a c j a	Sektor prywatny	I	II
	Sektor publiczny	III	IV

Rys. 1. Podstawowe formy finansowania infrastruktury transportu z udziałem kapitału publicznego i prywatnego

Fig. 1. The main transport infrastructure financing form with the combination of public and private funds

Źródło: P. Nijkamp, S.A. Rienstra, Private Sector Involvement in Financing and Operating Transport Infrastructure. "Annals of Regional Science" 1995, vol. 29, no. 2, s. 227

Z dotychczasowych doświadczeń praktycznych oraz wielu analiz ekonomicznych każdego z przedstawionych w sposób schematyczny na rys.1. układów (wariantów) możliwych rozwiązań, jakie występują lub wystąpić mogą w zakresie finansowania oraz eksploatacji i zarządzania infrastrukturą transportową przy udziale kapitału prywatnego i publicznego, zawsze jednoznacznie wynika, że potencjalny największy obszar korzyści ekonomicznych dla inwestora tak prywatnego, jak i publicznego znajduje się w sferze eksploatacji i zarządzania. Tego też świadome są obie strony potencjalnie zainteresowane udziałem lub współudziałem w realizacji inwestycji transportowych o takim charakterze. Oznacza to, że jeżeli oczekiwany zysk operacyjny z tytułu eksploatacji obiektu infrastruktury jest dostatecznie wysoki, wówczas kapitał prywatny może lub powinien zostać włączony – w pełnym zakresie lub tylko częściowo do sfery finansowania tych inwestycji. By było to w ogóle możliwe, muszą być zasadniczo spełnione dwa podstawowe warunki:

- inwestor prywatny powinien przejąć, jeśli nie całość, to przynajmniej znaczną część ryzyka wiążącego się z realizacją tego przedsięwzięcia,
- musi być wprowadzony i ustalony przez obie strony system opłat za korzystanie z danego obiektu infrastruktury – opłaty użytkownika.

Warunek pierwszy nie jest spełniony, jeśli rząd udziela poręczeń lub gwarancji spłaty pożyczek lub kredytów zaciągniętych przez prywatnego inwestora (np. koncesjonariusza). W takiej sytuacji sam przejmuje całe w zasadzie ryzyko, przekazując z założenia wszelkie ewentualne dodatkowe korzyści wynikające z przyjętej formuły finansowania prywatnemu inwestorowi. W rezultacie tego maleje efektywność realizacji takich wariantów finansowania inwestycji – mniejsze efekty dla użytkownika i podatnika (jeśli w ogóle występują). Stawia to

pod znakiem zapytania, tak w kategoriach ekonomicznych, jak i społecznych, celowość stosowania takich rozwiązań, narażając sektor publiczny na zarzut tolerancji nieuzasadnionych transferów finansowych z sektora publicznego do prywatnego.

Warunek drugi jest zasadniczo spełniony, jeżeli wprowadzone zostaną opłaty od użytkowników infrastruktury w formie np. myta (toll) lub winiety (user charge). Ich alternatywą w wielu krajach są bezpośrednie kompensaty finansowe przyznawane prywatnym inwestorom z budżetu publicznego, określone na podstawie rzeczywistej liczby użytkowników, np. liczby pojazdów korzystających z autostrady. Regulacje takie, określone w umowie między stronami, przyjmują w tym wariancie postać swego rodzaju opłat wirtualnych, tzw. shadow tolls [4, s.6, 5, s.12 i 6, s.8-9]. W tym jednakże przypadku oznacza to, że rząd akceptuje długookresowe zobowiązania wobec prywatnego inwestora, w wyniku czego ten faktycznie uzyskuje znaczne korzyści w postaci redukcji ryzyka (tzw. *risk Premium*) – przede wszystkim eksploatacyjnego. W rezultacie tego, rzeczywiste koszty przyjęcia takiego modelu finansowania infrastruktury transportu są dla sektora publicznego o wiele wyższe, niż w przypadku stosowania pełnych opłat (myta lub winiety) lub realizacji inwestycji wyłącznie z funduszy publicznych. Stanowi to bowiem dodatkowe obciążenie budżetu państwa.

Uwagi te prowadzą do wniosku, że zaangażowanie kapitału prywatnego do finansowania inwestycji z zakresu infrastruktury transportowej jest z ekonomicznego punktu widzenia możliwe jedynie wówczas, gdy z tytułu jej realizacji spodziewane są znaczne dochody netto, uzyskiwane dzięki wprowadzeniu odpowiednich form odpłatności użytkownika. Oznacza to także, iż z makroekonomicznego punktu widzenia nie ma przeszkód w angażowaniu kapitału prywatnego do finansowania infrastruktury transportowej, przy założeniu że koncentruje się on zasadniczo wyłącznie na sferze eksploatacji i zarządzania takim obiektem (wariant II rys.1). Prawidłowość ta nie sprawdza się już jednak w odwrotnej relacji (wariant II, rys.1).

Generalnie, opierając się na kryterium wysokości kosztów transakcyjnych, jako podstawie analizy efektywności funkcjonowania sektora prywatnego i publicznego, przyjmuje się, że do realizacji określonych zadań i funkcji gospodarczych powinien być powołany ten sektor, który generuje mniejsze koszty tego typu, tj. negocjacji, realizacji kontraktów, kontroli, pozyskiwania i przetwarzania informacji i inne [7, s.24-27]. Tym sektorem przy dostawie zdecydowanej większości dóbr i usług, gdzie ma zastosowanie model Pareto, jest zazwyczaj sektor prywatny. W sferze finansowania i eksploatacji infrastruktury technicznej, a w szczególności infrastruktury transportowej, stanowiącej materialną podstawę dostawy dóbr użyteczności publicznej (*services of general economic interests*), a więc nie tzw. "normal goods", kryterium to jednakże nie może być w pełni stosowane. Wynika to między innymi nie tylko z potrzeby interwencji państwa w tej dziedzinie w wielu przypadkach, ale także z uwagi na to, iż niekiedy koszty transakcyjne sektora prywatnego w tej właśnie sferze są wyższe niż publicznego (np. koszty generowane przez system finansowy, koszty dostępu i jakości rynku itp.). Jest to między innymi powodem tego, że niezależnie od przesłanek makroekonomicznych i społecznych, uzasadniających potrzebę interwencji czynnika publicznego w tej dziedzinie, zainteresowanie sektora prywatnego w realizacji inwestycji transportowych w pełnym zakresie (rys.1, I) jest, poza pewnymi wyjątkami (spodziewana wysoka rentowność przedsięwzięcia), faktycznie niewielka.

Występują zatem liczne powody, które sprawiają, że infrastruktura transportowa, a przynajmniej pewne jej rodzaje, jest mniej podatna na finansowanie przez sektor prywatny niż inne subsystemy infrastruktury technicznej, np. telekomunikacja czy energia. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- praktyczne trudności z wyłączeniem użytkowników, którzy nie chcą płacić za korzystanie z tego składnika infrastruktury – dotyczy to zazwyczaj lokalnych dróg w miastach i

- obszarach wiejskich; analogiczny problem występuje w odniesieniu do infrastruktury kolejowej, która musi być użytkowana w sposób planowy przez wielu operatorów,
- występowanie wysokich kosztów transakcyjnych wiążących się z wprowadzeniem systemu bezpośrednich opłat dla użytkownika, bez zastosowania których budowa konkurencyjnego rynku w tej dziedzinie nie jest praktycznie możliwa,
 - brak politycznej akceptacji dla tego typu form prywatyzacji, gdzie w powszechnym odczuciu występuje zjawisko wysokich przepływów pieniężnych, którym towarzyszy znaczna i jak się ocenia nieuzasadniony ekonomicznie i społecznie transfer dochodów z sektora publicznego do prywatnego (tzw. *uncompensated income transfers*) [8, 44 - 46],
 - generowanie przez niektóre składniki infrastruktury transportu wysokich kosztów zewnętrznych, których za pomocą dostępnych instrumentów rynkowych nie można w prosty sposób przenieść na użytkowników, co w oczywisty sposób zmusza do większej interwencji państwa w tej dziedzinie i zniechęca kapitał prywatny do angażowania się w tej sferze,
 - spodziewane niskie natężenie ruchu (popytu efektywnego i potencjalnego), co sprawia, iż rentowność tego typu inwestycji określona w znacznym stopniu liczbą użytkowników i wysokością opłat będzie również niska – poniżej zakładanego progu efektywności,
 - ustalone procedury planowania przestrzennego, w które włączona jest cała infrastruktura transportu, co sprawia, iż jest ona przedmiotem interwencji ze strony centralnego systemu regulacji i państwo nie chce pozostawić jej w gestii kapitału prywatnego, który ma większy wpływ jedynie na mechanizm regulacji rynkowej.

Znaczenie tych uwarunkowań i czynników jest oczywiście różne dla poszczególnych gałęzi i rodzajów transportu. Generalnie jednak im większa jest w danym obszarze transportu liczba tych czynników, które potencjalnie tworzą dobre, rynkowe perspektywy prowadzenia działalności i zwrotu wyłożonego kapitału, im mniejsza zatem skala ryzyka dla inwestora, tym większe prawdopodobieństwo wzrostu zainteresowania kapitału prywatnego podjęciem i prowadzeniem tam działalności. Ponadto, struktura rodzajowa infrastruktury transportowej i typ tworzącego się na jej bazie rynku usług z właściwym dla niego mechanizmem cen (opłat użytkownika) wpływać może także w istotny sposób na atrakcyjność prywatnych lokat kapitałowych w tej sferze i skłonność czynnika publicznego do włączenia kapitału prywatnego do jej rozbudowy lub prywatyzacji. Należy przy tym pamiętać, że największe efekty z prywatyzacji uzyskuje się tam, gdzie występuje silnie zmonopolizowany typ rynku, generujący z reguły wysokie koszty dla użytkowników infrastruktury, co ma zazwyczaj miejsce w transporcie kolejowym. Tam też tkwi największy potencjał korzyści możliwych do uzyskania z prywatyzacji, a najmniej się go w praktyce wykorzystuje (bariery społeczne).

3. FORMUŁY PPP I ICH EFEKTYWNOŚĆ

Istota publiczno-prywatnego partnerstwa (PPP) wyraża się we włączaniu w różnym stopniu i zakresie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych. Rola sektora prywatnego może sprowadzać się przy tym zarówno do zapewnienia finansowania projektu, jak też budowy określonego obiektu infrastruktury i/lub jego eksploatacji, utrzymania, renowacji, czy też zarządzania nim i świadczenia na jego bazie usług. Przyjmuje się bowiem, że:

- sektor prywatny może wykonywać pewne zakresy działalności lub realizować określone zadania w sferze finansowania i eksploatacji infrastruktury, będąc w roli inwestora, bądź operatora, bardziej efektywnie niż sektor publiczny, generując znaczną wartość dodaną; sektor prywatny wnosi nie tylko know-how do projektu, nowe metody zarządzania, reżim oszczędności i promocję typowej dla siebie efektywności, ale także tworzy możliwość generowania wyższych przychodów i wartości dodanej poprzez zwiększenie wartości pieniądza – zaangażowanego kapitału [9, s.2-4 i 10, s.5],

- społeczna akceptacja dla systemu opłat za korzystanie z infrastruktury o charakterze publicznym może być większa, w sytuacji gdy prywatna firma jest właścicielem lub zarządza obiektem infrastruktury (droga, most, tunel itp.),
- zaangażowanie kapitału prywatnego do realizacji zadań publicznych w sferze infrastruktury transportu odciąża finanse publiczne od nadmiernych wydatków (ograniczenia budżetowe), jakie powinny być poniesione na te cele, umożliwiając w efekcie nie tylko ich osiągnięcie, ale często również w szybszym terminie, przy zachowaniu równocześnie większej elastyczności w realizacji celów polityki fiskalnej i polityki rozwoju kraju.

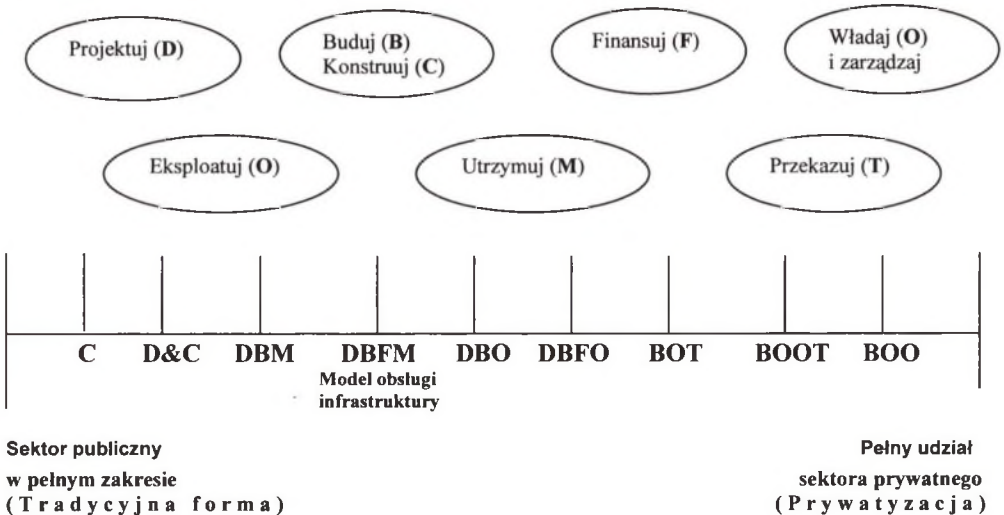
Promując partnerstwo publiczno-prywatne jako dodatkowy finansowy instrument wsparcia dla realizacji kapitałochłonnych inwestycji w sferze infrastruktury transportowej zakłada się, że obie strony podejmujące się współpracy w tej formie uzyskają określone korzyści (pożytki) i że będą one adekwatne (współmierne) do zakresu i stopnia realizowanych przez nie zadań. Musi to być zatem forma bezpośredniego, rzeczywistego partnerstwa, gdzie nie występuje ani wyraźnie określony beneficjent, ani płatnik netto. Wysoką efektywność i znaczną wartość dodaną uzyskuje się poprzez umożliwienie każdemu z sektorów, co zostaje wynegocjowane w umowie zawartej między stronami, podejmowania się realizacji tych zadań i wykonawstwa tylko takich funkcji, które może spełnić najlepiej, tj. najsprawniej i najskuteczniej. Oznacza to, że w ramach PPP należy tak kształtować relacje między stronami, aby ryzyko - w zależności od zakresu zadań - ponosiła ta strona, która jest w stanie najefektywniej zarządzać nimi i je kontrolować.

Wymóg ten, leżący u podstaw konstrukcji udanych formuł partnerstwa publiczno-prywatnego, jest niezmiernie trudny do realizacji. Jego spełnienie wiąże się bowiem nie tylko z problemem właściwego transferu ryzyka w układzie obu podmiotów, a więc tego, kto je przejmie i w jakim zakresie w samym procesie świadczenia usług transportowych i/lub w fazie budowy, eksploatacji i utrzymania infrastruktury, ale głównie z problemem ich prawidłowej identyfikacji i oceny możliwości efektywnego zarządzania nimi. Należy bowiem unikać sytuacji, w których coraz większe ryzyko przenosi się na partnera z sektora prywatnego, a ten żąda w zamian za to nieproporcjonalnie wysokiej finansowej rekompensaty. Zatem, oprócz ryzyka o charakterze politycznym, które musi uwzględnić i przejąć czynnik publiczny, takiego jak: np. potencjalna możliwość: 1) utraty kontroli nad realizacją projektu lub ustalonym trybem i formą świadczenia usług, czy też 2) obniżenia jakości usług świadczonych odpłatnie użytkownikom, określić należy precyzyjnie i oszacować inne ryzyko nieodłącznie towarzyszące realizacji projektów infrastrukturalnych w transporcie oraz w fazie eksploatacji, utrzymania i zarządzania infrastrukturą.

Prawidłowe oszacowanie i podział ryzyka wiążącego się z przygotowaniem, realizacją i eksploatacją, jak też zarządzaniem infrastrukturą, jest zatem elementem decydującym o celowości podejmowania współpracy obu sektorów w tej formie. Determinuje też bezpośrednio efektywność takiego przedsięwzięcia - w istocie swej różnie postrzeganą przez obie strony w kategoriach szans i zagrożeń, nadając ostatecznie praktyczny, realny wymiar wybranej formule współpracy realizowanej w ramach idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo to z kolei w zależności od celu i potrzeb, jakie legły u podstaw jego tworzenia, przybierać może różną postać. Problem ten w syntetycznej formie zaprezentowano na rys. 2.

Uwzględniając w formie zdezagregowanej zadania i funkcje, jakie w ramach pełnego cyklu życia obiektu infrastruktury transportu dają się wydzielić, a jest to zawsze proces wielofazowy, jak też rozkład ryzyka w ujęciu poszczególnych faz i ich podziału między stronami, określić można potencjalne zakresy i formy współpracy sektora publicznego z prywatnym w dziedzinie dostawy usług świadczonych na bazie składników infrastruktury transportu (patrz rys. 2). Każda z tych 9 formuł PPP zawartych w przedziale między dwoma skrajnymi rozwiązaniami, tzn. pełnym publicznym lub wyłącznie prywatnym zaangażowaniem w tej sferze, posiada określone zalety i wady i musi być rozpatrywana przez obie strony w sposób

zindywidualizowany, tj. w odniesieniu do każdego projektu - jego cech użytkowych i właściwości techniczno-eksploatacyjnych, wraz z uwzględnieniem rodzaju partnerów przystępujących do porozumienia. Nie ma bowiem stałych, jednolitych i powszechnie obowiązujących reguł w tym zakresie [11, s.6]. Generalnie tylko przyjmuje się, że najbardziej efektywne są te formuły, które zapewniają realizację ustalonych w kontrakcie celów – i to nie tylko publicznych oraz generują realną wartość dodaną (zwiększając wartość zaangażowanego kapitału - *value for money*) w porównaniu do innych opcji, np. bliższych tradycyjnemu modelowi finansowania.



Rys. 2. Podstawowe formuły i rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego w sferze finansowania infrastruktury transportowej, zawarte w przedziale między pełnym udziałem sektora publicznego lub prywatnego w realizacji inwestycji transportowych

Fig. 2. The main formulas and types of public-private partnership used in transport infrastructure funding

Źródło: Opracowano na podstawie: M. Gray, Private Investment in Infrastructure – Some Insights. Queensland Telecommunications Industry Group. Conference Proceedings. 28 August 2002, p.6

Transfer ryzyka, a co za tym idzie także kosztów i odpowiedzialności oraz spodziewanych korzyści (lub strat) między stronami wiąże się, jak widać to wyraźnie na rys.2, z transferem własności. Każdej z możliwych formuł PPP, mieszczących się w przedziale między pełną prywatyzacją a całkowitą w zasadzie wyłącznością sektora publicznego w tej dziedzinie, odpowiada bowiem inna struktura prawno-własnościowa i funkcjonalno-organizacyjna z odpowiednim dla niej modelem podziału zadań, ryzyka i korzyści między stronami. Problem wyboru określonej formuły partnerstwa sprowadza się zatem w każdym przypadku do określenia zakresu i formy cesji praw własności z sektora publicznego na prywatny oraz określenia ekonomicznej granicy - progu opłacalności takiego transferu, z uwzględnieniem skali ryzyka, jakie się z tym wiąże. Granice te, czyli swoisty próg krańcowy opłacalności realizacji określonego przedsięwzięcia transportowego w ramach danej formuły PPP, wyznaczone powinny być zatem na podstawie szczegółowej analizy kosztów – korzyści, z uwzględnieniem również w każdym przypadku możliwości utraty części oczekiwanych korzyści (pożytków) lub nawet kontroli nad obiektem infrastruktury.

4. PRAWNO-ORGANIZACYJNE I EKONOMICZNO-FINANSOWE FORMY PPP I ICH OCENA

Dotychczasowe rozważania jednoznacznie wskazują, iż efektywność i skuteczność realizacji inwestycji infrastrukturalnych i świadczenia usług przy wykorzystaniu różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego uzależniona jest w dużym stopniu od możliwości powstania i rozwoju odpowiedniej bazy legislacyjnej, umożliwiającej dokonanie wyboru adekwatnych do potrzeb i celu budowy obiektu form partnerstwa oraz rozwiązań i instrumentów prawnych. One to bowiem w praktyce określają realne możliwości zaangażowania sektora prywatnego w projekty infrastrukturalne tradycyjnie realizowane przez sektor publiczny. Generalnie włączenie sektora prywatnego do realizacji tego typu przedsięwzięć jest możliwe w oparciu o system zamówień publicznych. W wersji standardowej tego modelu istnieje jednakże możliwość włączenia sektora prywatnego głównie do etapu projektowania oraz konstruowania obiektu infrastruktury, a udzielanie poszczególnych zamówień następuje w oparciu o konkurs ofert. Rozwiązanie takie nie zawsze bywa jednak satysfakcjonujące i często nie przynosi pożądanego rezultatu. Dlatego też w praktyce stworzono szereg innych rozwiązań, ułatwiających powierzenie sektorowi prywatnemu w całości lub w części funkcji, które zwyczajowo pełnił sektor publiczny. Stworzono tym samym prywatnym inwestorom szansę uczestnictwa w nadzorowaniu, kierowaniu oraz zarządzaniu projektem, poczynając od fazy wstępnej, a kończąc często na ostatnim etapie długiego cyklu życia obiektu infrastruktury. Do grupy podstawowych rozwiązań tego typu zalicza się:

- umowy o świadczenie usług, polegające na przekazaniu sektorowi prywatnemu zadań z zakresu np. eksploatacji oraz konserwacji urządzeń i obiektów, na bazie których świadczone są usługi transportowe oraz inkasowania opłat od użytkowników tych obiektów,
- umowy o obsługę i zarządzanie obiektem infrastruktury transportowej lub ich kompleksem,
- leasing, stwarzający możliwość przeniesienia ryzyka handlowego na partnera prywatnego, pozwalający z kolei temu, w zamian za opłatę leasingową oraz zobowiązanie do obsługi i utrzymania aktywów stanowiących własność sektora publicznego, pozyskać strumień przychodów generowanych przez te aktywa,
- zintegrowane formy partnerstwa, polegające na przeniesieniu odpowiedzialności i ryzyka za projektowanie, konstruowanie oraz eksploatację składowiska infrastruktury na inwestora prywatnego, co jest typowe np. dla systemu BOT,
- porozumienia koncesyjne, np. typu DBFO, przewidujące możliwość finansowania projektów infrastrukturalnych przez sektor prywatny, zawierane zazwyczaj na okres 25-30 lat, przy założeniu że właścicielem aktywów w tym okresie pozostaje sektor publiczny; do tej grupy zalicza się także porozumienia koncesyjne z udziałem dotacji publicznych,
- pełne lub częściowe zbycie aktywów jednostki państwowej (publicznej) na rzecz sektora prywatnego, co często wiąże się z koniecznością uruchomienia specjalnych instrumentów finansowych (np. certyfikatów inwestycyjnych), wspierających ten proces oraz tworzenia funduszy sekurytyzacyjnych i rozwoju rynku sekurytyzacyjnego.

Każda z tych alternatywnych struktur PPP, czy też modeli realizacji partnerstwa publiczno - prywatnego, charakteryzuje się określoną efektywnością, mierzoną w kategoriach zdolności do osiągnięcia pożądanego poziomu wskaźników określających poszczególne płaszczyzny (poziomy) tej efektywności, uwzględniające oczekiwania obu partnerów oraz użytkowników [11, s.35]. Jej analiza wskazuje na to, że umowy outsourcingu w zasadzie wpływają pozytywnie na podniesienie jakości oferowanych usług transportowych oraz wzrost efektywności w sferze eksploatacji obiektu infrastruktury. Stwarzają one jednakże pewne ograniczenia w zakresie podziału ryzyka oraz uwzględniania przy ocenie kosztów ważnych aspektów wiążących się z cyklem życia wspólnego przedsięwzięcia. Ograniczenia te można

częściowo wyeliminować, wprowadzając w ich miejsce pewne rodzaje leasingu. Ze względu jednakże na to, iż umowy leasingu nie dotyczą inwestycji kapitałowych sektora prywatnego, partnerstwo realizowane w formie outsourcingu nie wpływa na przyspieszenie wdrażania projektu, ani też uruchamianie publicznych środków finansowych. W związku z tym, ta forma prawna realizacji inwestycji jest najbardziej właściwa wszędzie tam, gdzie wymagane jest podniesienie standardów efektywności w sferze eksploatacji obiektu, a jednocześnie nie występuje konieczność wydatnego zwiększenia kapitału początkowego. Dwa pozostałe modele realizacji PPP, tj. zintegrowany rozwój prywatny (IPD) realizowany w ramach formuły BOT oraz przedsięwzięcie prywatne, realizowane poprzez koncesje DBFO, powodują znaczną poprawę wszystkich w zasadzie wskaźników efektywności. Szczególnie dotyczy to tej ostatniej formy, która jako tzw. partnerstwo inwestycyjne powinna być stosowana w odniesieniu do większych i tym samym bardziej kapitałochłonnych projektów. Jednakże ze względu na ich charakter i rodzaj powiązań między stronami obie te formuły napotykają w praktyce na poważne ograniczenia o charakterze wdrożeniowym, co czyni je w efekcie mniej atrakcyjnymi w relacji do alternatywnych modeli zaangażowania kapitału prywatnego w inwestycje w sferze publicznej infrastruktury transportu.

Każda z omawianych prawnych form realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli alternatywnych struktur PPP, stawia określone wymagania względem sektora prywatnego i publicznego. W każdej z nich też wymagania obu sektorów kształtują się na różnym poziomie [12, s.12]. Charakter tych wymagań oraz poziom ich intensywności w ramach każdego modelu PPP sprawia, iż każdy z sektorów posiada swój własny zestaw wymagań warunkujących zaangażowanie w dany projekt infrastrukturalny realizowany w ramach PPP i że wymogi te z oczywistych względów nie tylko nie pokrywają się z sobą, ale są niekiedy rozbieżne. Im bardziej przy tym zaawansowana formuła realizacji partnerstwa, czyli im większy jest udział sektora prywatnego w tym przedsięwzięciu, tym większa jest jednocześnie intensywność jego wymagań i gwarancji, jakich oczekuje od partnera z sektora publicznego.

Charakterystyczne i typowe dla różnych modeli PPP jest przy tym to, że ten ostatni, przy wszystkich bardziej zaawansowanych strukturach współpracy, także poszerza gamę swoich wymogów i nasila swoje oczekiwania w zakresie ich realizacji. W rezultacie tego wzrasta też intensywność jego wymagań. Wynika to z obawy o możliwość utraty kontroli nad poszczególnymi fazami realizacji oraz eksploatacji danego składnika infrastruktury transportu. W tych trudnych zatem dla obu stron modelach PPP – mieszczących się w przedziale od leasingu do formuły pełnego zbycia aktywów, gdzie problemem zasadniczym jest kwestia transferu praw własności i oceny korzyści oraz ryzyka z tym związanego, ujawniają się w pełni nie tylko sfery rozbieżności interesów stron, ale również tworzą się – w wyniku woli politycznej, a często i ekonomicznej oraz społecznej konieczności realizacji takich form współpracy, płaszczyzny i obszary kompromisu. Te natomiast warunkują możliwość rozwoju takich właśnie modeli PPP, które stwarzają szansę realizacji zadań publicznych, przy znacznym zaangażowaniu nie tylko zresztą finansowym kapitału prywatnego.

W celu przezwyciężenia trudności o charakterze ekonomicznym - głównie finansowym oraz usunięcia barier natury prawno-instytucjonalnej i organizacyjnej, ograniczających rozwój PPP, a w szczególności tych bardziej zaawansowanych jego form, w wielu krajach pod presją narastających potrzeb transportowych wypracowano specyficzne rozwiązania, mające na celu ułatwienie i usprawnienie współpracy sektora publicznego z prywatnym. Zalicza się do nich przede wszystkim tzw. zinstytucjonalizowane modele PPP, charakteryzujące się tym, iż współpraca między obu sektorami – podmiotami wspólnego przedsięwzięcia realizowana jest poprzez specjalnie utworzoną w tym celu autonomiczną jednostkę, tzw. *distinct entity* lub *special purpose vehicle* - *SPV* [13, s. 7, 14, s. 3-6]. W tym wyraża się też zasadniczo istota zinstytucjonalizowanych form współpracy realizowanych w ramach

PPP. Rodzaj i charakter powiązań istniejących między podmiotami w tym modelu PPP przedstawiono w sposób schematyczny na rys. 3.



Rys. 3. Model zinstytucjonalizowanej formuły współpracy w ramach PPP

Fig. 3. The model of institutional PPP cooperation

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: F. Macedo, Banco Portugues de Investimento. www.ir.bpi.pt/11.01.2005/ oraz G. Brown, Public Private Partnership in the UK Roads Sector [13, s.13]

Rozwój instytucjonalnych form PPP, jaki obserwuje się w ostatnim okresie, sprawił, iż obecnie charakteryzując poszczególne modele PPP, wyodrębnia się zasadniczo dwa ich typy:

- tradycyjne modele, gdzie współpraca między sektorem publicznym i prywatnym oparta jest wyłącznie na bazie umownej – kontraktowej (tzw. kontrakt publiczny); ta forma bezpośredniej współpracy przejawia się zazwyczaj w formie koncesyjnej i, jak to już wcześniej wspomniano, może odbywać się za pomocą outsourcingu, jako nowoczesnej, atrakcyjnej często dla sektora publicznego metody zarządzania infrastrukturą transportową, lub umowy franszyzy, przy wykorzystaniu której firma prywatna może uzyskać prawo do eksploatacji i operacyjnego zarządzania obiektem infrastruktury transportu,
- zinstytucjonalizowane formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, które tworzą jakościowo nowe w sensie prawnym i ekonomicznym podstawy do współpracy obu sektorów; ich reprezentanci na bazie zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym cedują swoje prawa i obowiązki na wspólnie powołany do życia podmiot (SPV), pełniący funkcje wykonawczo-organizacyjne i inne niezbędne do realizacji przedsięwzięcia określonego w umowie, sami nie uczestnicząc bezpośrednio w realizacji wspólnie podejmowanego przedsięwzięcia.

W istocie swej zatem, drugi typ partnerstwa stanowi jedynie nieco zmodyfikowaną, bardziej rozwiniętą formę tradycyjnych modeli PPP. Okazał się być rozwiązaniem, które, jak dowodzi tego praktyka, nie tylko pozwala zniwelować w znacznym stopniu bariery tkwiące u podstaw wdrażania tradycyjnych modeli PPP, ale także dzięki nowemu mechanizmowi współpracy, jaki tworzy (SPV), ułatwia włączenie kapitału prywatnego do sfery finansowania infrastruktury transportu i usprawnia proces realizacji projektu.

Proces ten natomiast, któremu towarzyszą złożone procedury prawne, ekonomiczne, organizacyjne i techniczne, jest postępowaniem wieloetapowym i nie może być skrócony poprzez eliminację jednej z jego faz czy etapów, lecz jedynie z pomocą upraszczania procedur, jakie towarzyszą poszczególnym cyklom realizacji projektu. Formuły PPP taką właśnie możliwość tworzą, pozwalając przenieść gros rozstrzygnięć i decyzji o charakterze podstawowym do wstępnych faz cyklu realizacji projektu, pozostawiając rozstrzygnięcia organizacyjne i techniczno-operacyjne typowe dla etapu wykonawczego jednostce specjalnie powołanej do tego celu przez reprezentantów sektora publicznego i prywatnego. Działając na zasadach typowych dla sektora prywatnego, wykazuje się ona bowiem większą skutecznością i sprawnością dzięki bardziej pragmatycznemu, operacyjnemu podejściu do realizacji poszczególnych warunków umowy zawartej między stronami, wyłącznie koncentrując się na zadaniach. To samo dotyczy obowiązku przeprowadzenia koniecznych procedur na każdym z etapów cyklu realizacji projektu infrastrukturalnego, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność. W rezultacie tego model ten staje się swego rodzaju dźwignią rozwoju różnych form PPP w obszarze finansowania infrastruktury transportu.

5. PODSUMOWANIE I UWAGI KOŃCOWE

Analiza wybranych formuł PPP stosowanych w krajach europejskich w zakresie finansowania infrastruktury transportu wskazuje, iż niezależnie od stosowanego tam modelu lub formuły partnerstwa istnieje zawsze dość silna korelacja między typem realizowanego projektu analizowanego w aspekcie jego oddziaływania na dany segment rynku transportowego a zasadami jego finansowania oraz zarządzania i eksploatacji. Cechy szczególne i właściwości poszczególnych modeli PPP stosowanych w krajach europejskich w pełni uwidaczniają się bowiem dopiero w ich wymiarze ekonomiczno-finansowym w ramach systemowej, wieloczynnikowej analizy projektów, które były realizowane za pomocą tych modeli. Takie projektowe, kompleksowe podejście do oceny różnych formuł PPP wykorzystywanych w praktyce do realizacji inwestycji infrastrukturalnych w obszarze transportu w krajach UE wskazuje, że: [1. s. 208]

- większość inwestycji transportowych współfinansowanych przez sektor prywatny to tzw. brakujące ogniwa (tunel pod La Manche czy Mont Blanc), które z założenia posiadają monopolistyczną pozycję w danym segmencie rynku, co z góry niejako przydziela im określoną wielkość popytu efektywnego. Jeśli natomiast tak nie jest, to tego typu uprzywilejowana pozycja jest celowo kreowana poprzez kontrakt PPP (np. Dartford Bridge czy tunel pod Noord), gdzie zastrzega się, że konkurencyjne połączenia lub alternatywne drogi nie powstaną w określonej dłuższej perspektywie,
- prywatny inwestor pozyskując pożyczki i kredyty na realizację projektu, uzyskuje z reguły bonus w formie gwarancji lub poręczeń rządowych; w przypadku tuneli holenderskich rząd przejął nawet całe ryzyko budowlane,
- wiele projektów okazało się być mniej efektywnymi niż pierwotnie zakładano ze względu na to, iż wydłużył się czas ich realizacji i wzrosły koszty budowy i obsługi kapitału, i co charakterystyczne, nie jest to zjawisko rzadkie,
- stopniowo ulega redukcji poziom ryzyka politycznego, co jest rezultatem bezpośredniej partycypacji rządu lub jego agend w konsorcjach typu SPV, powoływanych wspólnie do realizacji projektów; ponadto coraz częściej projekty infrastrukturalne w formule PPP są realizowane w relacjach transgranicznych (np. projekty UE), co sprawia, że trudno w takich sytuacjach rządowi jednego kraju interweniować w sferę wykonawczą kontraktu,

– w każdym przypadku skala interwencji rządu jest relatywnie wysoka i dotyczy to właściwie wszystkich typów projektów – nawet tych, które są realizowane w modelu „uniwersalnym” w formułach DBFO.

Uwagi te i spostrzeżenia jednoznacznie wskazują na to, iż przy podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji projektu infrastrukturalnego w formule PPP, powinno bardziej dominować podejście projektowe (typ i charakter przedsięwzięcia, uwarunkowania rynkowe itp.) niż modelowe. Wybór formuły PPP musi być bowiem dostosowany do rodzaju realizowanego projektu oraz celów ekonomicznych i społecznych, jakie ma on zapewnić. Zważywszy na to, że w każdym kraju wykorzystującym już PPP na większą skalę liczba projektów obarczonych mniejszą skalą ryzyka, a więc i bardziej interesujących (rentownych) dla sektora prywatnego stopniowo jednak maleje, a tym samym obniża się efekt synergii (wartości dodanej), jaki powinien generować każdy z projektów realizowanych w formule PPP, zakres jej zastosowania wbrew wielu optymistycznym ocenom i oczekiwaniom może ulegać pewnemu ograniczeniu. Modele PPP mogą być stosowane w takich warunkach tylko w odniesieniu do nadal jeszcze istniejących, pewnych specyficznych projektów, zdolnych do generowania wysokiej wartości pieniężnej (V/M) lub takich, które zapewniają korzyści z racji monopolu, jaki tworzą.

Innym rozwiązaniem, możliwym do zastosowania w sytuacji chronicznego braku publicznych środków na cele rozwoju infrastruktury transportu, jest akceptacja przez sektor publiczny, odpowiedzialny za dostawę usług użyteczności publicznej, niższych standardów ekonomicznych w zakresie dostępu kapitału prywatnego do tego typu działalności. Oznacza to w każdym przypadku przejęcie na siebie przez sektor publiczny, zmuszony do realizacji mniej efektywnych przedsięwzięć infrastrukturalnych (np. w regionach usytuowanych peryferyjnie), dodatkowego ryzyka, obowiązków i kosztów w zamian za kapitałowe zaangażowanie prywatnego inwestora. Konsekwencją tego typu rozwiązań – wysokich koncesji na rzecz sektora prywatnego, jest jednakże możliwość utracenia przez sektor publiczny części lub nawet całości korzyści ekonomicznych, jakie powinny przyspaść mu w udziale z racji realizacji projektu w formule PPP. W wyniku tego, a więc wzrostu kosztów realizacji projektu, maleją również korzyści społeczne, czyli efekty dla użytkowników, jakie każdorazowo towarzyszą efektom ekonomicznym, występującym przy zastosowaniu efektywnych form i modeli PPP. Takie sytuacje występowały w wielu krajach europejskich, stosujących modele PPP zarówno „uniwersalne”, jak i typu „okno”. Należałoby ich unikać, gdyż są one szkodliwe z makroekonomicznego punktu widzenia – marnotrawstwo środków publicznych (podatnika), a ponadto tworzą zdecydowanie niesprzyjający klimat polityczny i społeczny wokół samej idei PPP i możliwości, a właściwie konieczności włączenia prywatnego sektora do finansowania inwestycji infrastrukturalnych w transporcie.

Klimat taki istnieje również, niestety, w Polsce, która spodziewając się relatywnie wysokiego wsparcia finansowego dla projektów infrastruktury transportowej z UE (fundusz spójności i głównie EFRR), wykazuje coraz mniejsze zainteresowanie – mimo formalnych możliwości, jakie istnieją w tym zakresie – rozwojem infrastruktury przy wykorzystaniu modeli PPP. Rezygnacja z tego instrumentu jest jednak błędem, gdyż, jak to wykazano, formuły PPP to nie tylko formy wsparcia finansowego ze strony kapitału prywatnego w procesach gromadzenia środków na cele inwestycyjne, ale także, jeśli nie przede wszystkim, skuteczne i efektywne instrumenty realizacji tych inwestycji oraz eksploatacji i zarządzania obiektami infrastruktury transportu. Bez nich, czyli przy udziale tylko kapitału publicznego (środki budżetowe, fundusze celowe, fundusze UE, środki MIF) nie uzyska się tych efektów i nie osiągnie optymalnych rozwiązań w zakresie realizacji projektów i programów rozwoju infrastruktury w długim horyzoncie czasu. Nie zmieni tego nawet przyjęcie quasi-zinstytucjonalizowanej formuły PPP, czyli tzw. PSP, jaką próbuje się wprowadzić przy finansowaniu inwestycji drogowych [16, s. 18-20]. PSP w wydaniu polskim ma być bowiem

całkowicie publicznym, w 100 % kontrolowanym przez państwo podmiotem, upoważnionym do realizacji zadań, jakie spoczywają zwyczajowo na SPV w modelu brytyjskim PPP. W tej sytuacji, przy dużej centralizacji środków i decyzji inwestycyjnych oraz typowo publicznym charakterze realizacji programów rozwoju infrastruktury transportu i wykorzystywania jedynie w formie atrapy instytucji, jakie stworzył skuteczny model PPP, Polska stosować będzie scenariusz rozwoju infrastruktury transportu w wariantcie „szybciej, ale drożej”, [1, s.325]. Nic natomiast nie stoi na przeszkodzie, by wykorzystać możliwość, z której obficie skorzystały kraje UE i zastosować scenariusz rozwoju w formule „szybko i możliwie tanio,,

Literatura

1. Formy i metody finansowania infrastruktury transportu w Polsce. Problemy optymalizacji systemu finansowania infrastruktury transportu. Praca monograficzna pod red. A. S. Grzelakowskiego. Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2005.
2. Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions. COM (2004) 327 final, Brussels, 30.04.2004.
3. Gray M.: Private Investment in Infrastructure – some Insights. Presentation on Queensland Telecommunications Industry Group’s Forum of 28 August 2002.
4. Ferris P.: The Accounting Treatment of Shadow Tolls. Comments. Ministry of Finance. Canada, October 2002, s. 1-6, www.gems2.gov.bc.ca (z 28.08.2004).
5. Innovative Finance. Selective Use of Shadow Tolls. US Department of Transportation. Federal Highway Administration, www.fhwa.gov.us (07.12.2004).
6. Perez R., Benjamin G.: Achieving Public-Private Partnership in the Transport Sector. Praeger Press, Diebold Institute, Deutsche Bank Public-Private Monograph Series: Westport, CT, 2001.
7. Coase R. H.: The Firm, the Market and the Law. The University of Chicago Press, Chicago 1988.
8. Meyer J., Gomez-Ibanez J.A.: Going Private. The International Experience with Transport Privatization. Brookings Institution and Lincoln Institute. Washington D.C., 2003.
9. Pierce A.: Financing: BOT Projects. Documents. International Development and Strategies. Washington D.C., 2003.
10. Nowotny E.: Development of Trans-European Transport Networks: the Way Forward. European Investment Bank Conference. Strasbourg, 14 February 2001.
11. Guidelines for Successful Public-Private Partnership. EC DGRP. Version 1, February 2003, Brussels 2003.
12. Carter M. F.: Public Private Partnership in Infrastructure Financing. World Bank. Washington D.C. Interim Report. 2003.
13. Brown G.: Public-Private Partnership in the UK Roads Sector. Halcrow Documents and Proceedings. London 2003.
14. Edwards P., Shaoul, Stafford A., Arblaster I. L.: Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals. ACCA Research Report No. 84.
15. Rienstra S. A., Nijkamp P.: Lessons from Private Financing of Transport Infrastructure. Dutch Infrastructure in the 19th Century and European Projects in the 20th Century. Research Memorandum 13 April, 1996. Economische Wetenschappen. Econometrie 05348. Vrije Universiteit Amsterdam 1996.
16. Program budowy autostrad i dróg ekspresowych w latach 2006 – 2013. Konferencja prasowa Prezesa Rady Ministrów K. Marcinkiewicza i Ministra Transportu i Budownictwa J. Polaczka. Stryków, 19 stycznia 2006 r. <http://www.mi.gov.pl> (23.01.2006).