

Marian TUREK
Aneta MICHALAK
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Ekonomii i Informatyki

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE NA TLE INNYCH ORGANIZACYJNO-WŁASNOŚCIOWYCH MODELI FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

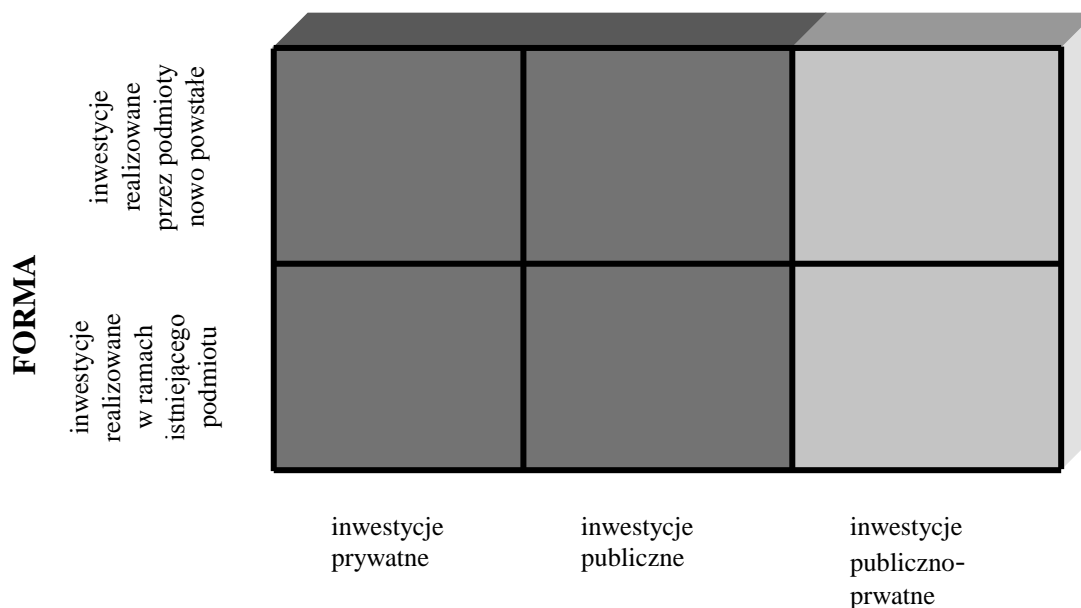
Streszczenie. Tradycyjnie inwestycje mogą być podejmowane w ramach podmiotów publicznych i prywatnych. Mogą to być zarówno podmioty funkcjonujące na rynku od dłuższego czasu, jak i podmioty nowo powstałe. Możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach poszczególnych form są inne. Różne jest bowiem ryzyko przypisywane podmiotom publicznym i podmiotom prywatnym, podmiotom nowo powstałym i funkcjonującym na rynku od dłuższego czasu. Inna jest także dostępność poszczególnych źródeł finansowania dla tych podmiotów oraz procedury pozyskiwania kapitału. Na bazie tych tradycyjnych form podejmowania inwestycji rodzi się formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. W niniejszym artykule dokonano przeglądu podstawowych form podejmowania inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem formy publiczno-prywatnej.

PRIVATE-PUBLIC PARTNERSHIP IN COMPARISON TO OTHER ORGANIZATIONAL-OWNERSHIP INVESTMENT FORMS REGARDING FUNDING POSSIBILITIES

Summary. Traditional investments may be undertaken in the frames of public and private subjects. These may be the subjects functioning in the market for a long time as well as just founded. Funding possibilities of investment enterprises are different depending on their forms. The risk assigned to public and private subjects is different, the same with newly-founded subjects and functioning for a long time. There is also another kind of access to several funding sources for these subjects and procedures of gaining capital. Basing on these traditional forms of undertaking investments the formula of public-private partnership rises. In the hereby article the research of basic investment forms has been done, especially considering public-private form.

1. Wprowadzenie

Inwestycje można klasyfikować według różnych kryteriów. W niniejszym artykule skupiono się na dwóch kryteriach – formie organizacyjnej oraz formie własności inwestycji. Tworzą one dwuwymiarową macierz, którą przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Rodzaje inwestycji ze względu na kryterium formy organizacyjnej i kryterium własności

Fig. 1. Types of investment due to the organizational form and the criterion of ownership

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym kryterium jest **forma organizacyjna** inwestycji. Wyróżnia się tu:

- inwestycje podejmowane przez podmioty funkcjonujące na rynku, podejmujące inwestycję w ramach dotychczasowej działalności,
- inwestycje podejmowane przez podmioty nowo powstałe, powołane do realizacji nowej inwestycji.

W ramach **drugiego kryterium**, jakim jest **forma własności**, decydujące znaczenie ma rodzaj inwestora, a dokładniej charakter kapitału wnoszonego przez niego. Według tego kryterium w pierwszym rzędzie wyróżnia się inwestycje prywatne i publiczne.

Szczególną formą inwestycji są **inwestycje publiczno-prywatne**. Z obserwacji praktyki gospodarczej wynika, że inwestycje podejmowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą przyjmować formę organizacyjną nowo powstałego podmiotu gospodarczego, o strukturze własnościowej publiczno-prywatnej. Rzadziej zdarza się, że inwestycje publiczno-prywatne są podejmowane w ramach dotychczasowej działalności operacyjnej inwestorów.

2. Inwestycje podejmowane w ramach dotychczasowej działalności podmiotu gospodarczego

Inwestycja w ramach istniejącego podmiotu gospodarczego, funkcjonującego na rynku przed podjęciem tej inwestycji, jest realizowana wraz z dotychczasową działalnością tego podmiotu i w ramach jego formy organizacyjno-prawnej. Podmiot gospodarczy, podejmujący przedsięwzięcie inwestycyjne, obok swojej działalności podstawowej prowadzi sprawy związane z tą inwestycją. Podmiot działający na rynku przed podjęciem inwestycji posiada zgromadzony majątek, który może użyć jako zabezpieczenie części zobowiązań z tytułu podjętej inwestycji. Ma utrwaloną pozycję rynkową i posiada wypracowaną wiarygodność oraz zaufanie instytucji finansowych i kooperantów, z którymi dotychczas współpracował. W takim przypadku dużo łatwiej uzyskać gwarancje, poręczenia i sam kapitał na finansowanie inwestycji. Potencjalni kapitałodawcy opierają swoje decyzje na dotychczasowym doświadczeniu i ocenie wcześniejszych przedsięwzięć danego podmiotu. Pojawia się jednakże zasadniczy problem. Podejmowanie inwestycji przez podmiot działający na rynku wiąże jego działalność z podejmowaną inwestycją, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Z dotychczasową działalnością musi skoordynować realizację nowej inwestycji. Prace inwestycyjne wykonuje wówczas równoległe z prowadzeniem swej działalności podstawowej. Ponadto, ryzyko towarzyszące realizacji inwestycji przenosi się na całą działalność gospodarczą podmiotu, nawet tę niezwiązaną z podejmowaną inwestycją. Jednakże dawcy kapitału obcego uważają, że ryzyko związane z podmiotem, który już dysponuje pewnym doświadczeniem jest niższe. W związku z tym wymagają m.in. mniejszego wkładu własnego. Istotne dla tej formy jest to, że przychody generowane przez inwestycję zasilają jednocześnie pozostałą działalność podmiotu i stanowią element składowy przychodów ogółem generowanych przez ten podmiot. Należy również podkreślić, że podmiot gospodarczy realizujący inwestycję w ramach swej działalności podstawowej nie wiąże swojej działalności z okresem eksploatacji obiektów inwestycyjnych.

Podobną formą realizacji inwestycji są inwestycje podejmowane przez **związki konsolidacyjne przedsiębiorstw**. Wśród różnorodnych związków konsolidacyjnych przedsiębiorstw wyróżnić można kooperacyjne i koncentracyjne.¹ Mogą one być zawiązywane w celu zrealizowania inwestycji. W skład takich związków wchodzi podmioty działające na rynku przed podjęciem inwestycji. Tworząc związki, zwiększają one potencjał gospodarczy, który jest niezbędny dla zrealizowania inwestycji. Renoma podmiotów tworzących taki związek przenosi się na sam związek i stąd możliwa jest jego wysoka

¹ Poteraj J.: Procesy konsolidacyjne. Raiders & Targets w polskich instytucjach finansowych. Wydawnictwo Wszechnicy Mazurskiej, Olecko 2004, s. 44.

wiarygodność rynkowa. W wielu przypadkach można mówić o współdziałaniu gospodarczym podmiotów. Nie wszystkie jednak formy współdziałania znajdują zastosowanie w procesach realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Spośród licznych form organizacyjno-prawnych, jakie może przybierać współdziałanie gospodarcze wydaje się, że największy potencjał kapitałowy tkwi w konsorcjum, które jest związkiem kooperacyjnym i w holdingu oraz koncernie, które są związkami koncentracyjnymi.² Struktury te są w różny sposób wkomponowane w działanie podmiotów, które w nich uczestniczą. Stanowią one określone powiązania organizacyjne, gospodarcze i prawne, kreowane pomiędzy tworzącymi je podmiotami. Różnorodne formy współdziałania gospodarczego podmiotów realizujących przedsięwzięcie inwestycyjne stwarzają wiele możliwości. Wymienić tu można: wspólne prowadzenie badań naukowych, rozwijanie działań natury marketingowej, wzrost renomy podmiotów. Niekiedy korzystniej kształtują się giełdowe notowania akcji emitowanych przez spółki tworzące związki gospodarcze. Współdziałanie podmiotów stwarza również możliwość repartycji ryzyka, związanego z podejmowaną inwestycją. Nie sposób również pominąć społecznych aspektów łączących się ze związkami gospodarczymi. Mają one bardzo duże znaczenie w przypadku realizacji większych przedsięwzięć inwestycyjnych. W tzw. odbiorze społecznym poprawia się zazwyczaj image niedużych jednostek gospodarczych, decydujących się na wejście w skład określonego związku gospodarczego. Takie jednostki zwykle nie mają szans na samodzielne podjęcie znacznej inwestycji i związek konsolidacyjny może być dla nich jedyną szansą na uczestnictwo w takim przedsięwzięciu. W literaturze zwraca się również uwagę na to, że przynależność danego podmiotu do określonego związku gospodarczego często zwiększa jego możliwości rozwijania kooperacji gospodarczej z podmiotami niezwiązanymi z tą strukturą.³ Podmioty będące uczestnikami zwłaszcza dużych, znanych związków gospodarczych są uznawane za pewnych partnerów dla podmiotów spoza tych związków.

3. Inwestycje podejmowane w ramach nowego podmiotu gospodarczego

Inwestycje mogą być też realizowane przez **podmioty nowo powstałe**. Cel takiego podmiotu związany jest wyłącznie z podejmowanym przedsięwzięciem inwestycyjnym i poza tym przedsięwzięciem nie podejmuje on innej działalności. Wówczas inwestycja występuje pod własną nazwą. Nazwa nowo powstałego podmiotu jest najczęściej nazwą identyfikującą inwestycję (np. Metro Warszawskie Sp. z o.o., Centrum Banku Śląskiego Sp. z o.o. itp.).

² Stecki L.: Holding. TNOiK, Toruń 1995; Stecki L.: Koncern. TNOiK, Toruń 2001; Stecki L.: Konsorcjum. TNOiK, Toruń 1997.

³ Poteraj J.: Procesy..., op.cit., s. 44 i dalsze.

Inwestycja realizowana w ramach nowo powstałego podmiotu gospodarczego ma mniejsze możliwości pozyskania kapitału na rynkach kapitałowym i pieniężnym, gdyż ma mniejszą wiarygodność. Z uwagi na wyższe ryzyko ponoszone przez kapitałodawców, zwykle wymagany jest wyższy poziom wkładu własnego i wyższe zabezpieczenia. Majątkiem nowo powstałego podmiotu jest majątek wniesiony przez założycieli podmiotu i majątek powstający w trakcie realizacji inwestycji, co ogranicza możliwości pozyskania dużego kapitału na wstępie działalności inwestycyjnej. W przypadku inwestycji, która ma być realizowana przez nowo powołany podmiot gospodarczy występują pewne, dodatkowe koszty, np. związane z powołaniem nowego przedsiębiorstwa (opłaty administracyjne i notarialne), koszty dodatkowych działań marketingowych, podejmowanych w celu zaistnienia na rynku itp. Powodzenie nowo powstałego podmiotu zależy wyłącznie od efektów realizowanej inwestycji. Jeżeli nie podejmie on innej, dodatkowej działalności, będzie ograniczony parametrami realizowanej inwestycji; to znaczy, okres eksploatacji tejże inwestycji będzie czasowym ograniczeniem działalności podmiotu.

Często nowopowstające podmioty, podejmujące inwestycje zwane są **podmiotami celowymi**. Posiadają samodzielność prawną i ekonomiczną, realizują inwestycję we własnym imieniu i na własne ryzyko. Najczęściej mają formę spółki handlowej. Funkcjonują w okresie ustalonym w umowie zawartej pomiędzy współwłaścicielami i z reguły jest to okres, na który przypadają główne prace inwestycyjne, obejmujące budowę obiektów inwestycyjnych. Okres ten trwa zwykle przez kilka lub kilkanaście lat. Następnie, po zrealizowaniu inwestycji podmiot ten może przez kilka lat eksploatować inwestycję i osiągać zyski, które stanowią wynagrodzenie dla współwłaścicieli podmiotu celowego. Możliwe są tutaj różne formy udziału wspólników w efektach eksploatowanej inwestycji. Bardzo często to jedna ze stron, będąca współwłaścicielem, czerpie zyski przez pierwsze lata eksploatacji inwestycji, po czym podmiot celowy zostaje rozwiązany. Wspólnik, na rzecz którego inwestycja przynosiła dochód, po zrealizowaniu swoich zysków wycofuje się z przedsięwzięcia i pozostaje ono własnością drugiego wspólnika, który do tej pory nie czerpał korzyści materialnych ze zrealizowanej inwestycji. Możliwe są również inne rozwiązania, wspólnicy mogą wspólnie czerpać zyski z eksploatacji inwestycji, zgodnie z zawartą umową, aż do momentu rozwiązania podmiotu celowego. Podmiot celowy może być również przejęty przez jednego ze wspólnika po spłaceniu drugiego.

Podmioty celowe są formą organizacyjną, którą charakteryzuje najwyższy poziom ryzyka ponoszonego przez kapitałodawców. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że zabezpieczeniem w procesie finansowania inwestycji jest głównie majątek, powstały w wyniku realizacji inwestycji. Z tego względu finansowanie uzależnione jest wyłącznie od prognozowanej nadwyżki finansowej, generowanej przez inwestycję. Jednak ryzyko jest

oddzielone od kapitałobiorców; mówi się tu o pozabilansowym charakterze długu. Zobowiązania zaciągnięte w celu realizacji inwestycji nie są ewidencjonowane w bilansie podmiotów będących współwłaścicielami podmiotu celowego, lecz stanowią pozycje bilansowe owego podmiotu, który jest samodzielną jednostką gospodarczą. Bankructwo przedsięwzięcia i rozwiązanie podmiotu celowego nie prowadzi do bankructwa jego współwłaścicieli.

4. Prywatna forma inwestycji

Rozróżnienie inwestycji prywatnych i publicznych to efekt zastosowania drugiego kryterium podziałowego inwestycji, jakim jest forma własności. W ramach tego kryterium decydujące znaczenie ma rodzaj inwestora, a dokładniej charakter kapitału przez niego wnoszonego.

Inwestycje prywatne to inwestycje podejmowane przez prywatne podmioty gospodarcze. Różnorodność podmiotów prywatnych, podejmujących inwestycje jest bardzo duża. Opis wszystkich form prywatnej działalności gospodarczej wykraczałoby poza ramy artykułu. Formalnie każda forma prywatnej działalności gospodarczej, począwszy od spółek osobowych, poprzez podmioty nieposiadające osobowości prawnej, takie jak fundacje, stowarzyszenia, aż po spółki kapitałowe może podejmować działalność inwestycyjną w różnych rozmiarach. Działalność podmiotów prywatnych, w tym ich działalność inwestycyjną, regulują przepisy o działalności gospodarczej. W odpowiednich regulacjach prawnych każdej formie prywatnej działalności stawiane są konkretne warunki prowadzenia działalności. Odwołuje się do nich m.in. Kodeks spółek handlowych.⁴ Prawo pozostawia podmiotom prywatnym dużą swobodę w zakresie podejmowania działalności inwestycyjnej oraz doboru źródeł finansowania inwestycji. Podmioty prywatne mogą korzystać z różnorodnych źródeł finansowania inwestycji, do których w szczególności zalicza się obce źródła finansowania, takie jak: kredyty, pożyczki, emisję obligacji i innych papierów dłużnych, leasing. Istnieją też nieograniczone (ze strony prawnej) możliwości finansowania inwestycji kapitałem własnym (pochodzącym np. z: zysków, amortyzacji, dopłat wspólników, emisji akcji itd.).

⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Dz.U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037.

5. Publiczna forma inwestycji

Inwestycje publiczne to inwestycje podejmowane przez podmioty publiczne. Podmiotem publicznym są wszystkie jednostki organizacyjne, których właścicielem jest państwo lub samorząd (rząd państwa, władze regionalne, samorządy lokalne, władze miejskie, gminne).⁵ Różnorodność podmiotów publicznych jest równie duża, jak podmiotów prywatnych. Wśród podmiotów publicznych wyróżnić można jednostki budżetowe i pozabudżetowe (państwowe i samorządowe). Odróżniają je specyficzne zasady gospodarki finansowej, przekładające się na możliwości finansowania inwestycji.⁶

Podmioty publiczne różnią się od prywatnych tym, że działają według sformalizowanych procedur, zwanych zasadami gospodarki finansowej, które obejmują wszelkie obszary działalności tych podmiotów, w tym działalność inwestycyjną. Stąd proces finansowania inwestycji podejmowanych przez te podmioty ma swoją specyfikę, odbiegającą od ogólnych zasad rynkowych, w ramach których działają podmioty prywatne. Inwestycje podejmowane przez podmioty publiczne muszą być ujęte w ich rocznych planach finansowych. W warunkach rynkowych wydatki inwestycyjne planowane są przez podmioty prywatne z góry dla całego procesu inwestycyjnego. Sporządzają one tzw. rachunek przepływów pieniężnych przedsięwzięcia inwestycyjnego, obejmujący kilka, a nawet kilkanaście lat. Takiej możliwości nie mają podmioty publiczne podejmujące wieloletnie inwestycje, gdyż podstawą ich funkcjonowania jest roczny plan wydatków i przychodów wraz z harmonogramem. Podstawą takiego planu jest budżet państwa (w przypadku podmiotów państwowych) lub budżety jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku podmiotów samorządowych), które również odnoszą się do okresu jednego roku. W budżetach tych ujmuje się wprawdzie, jako załącznik, wykaz inwestycji wieloletnich wraz z limitami wydatków na nie (dotyczy to inwestycji, których koszty realizacji przekraczają kwotę 100.000.000 PLN oraz związanych z obronnością i bezpieczeństwem kraju, ochroną środowiska, rozwojem gospodarki, nauki, wspieraniem rozwoju regionalnego i ochroną dziedzictwa kulturowego), nie są one jednak traktowane jako pewne źródło finansowania tych inwestycji, gdyż limit wydatków nie przekłada się jeszcze na ich faktyczną wysokość. Dodatkowym utrudnieniem w realizacji inwestycji przez podmioty publiczne jest obowiązek działania zgodnie z harmonogramem. Poniesienie jednorazowego wydatku wyższego niż wielkość, wynikająca z harmonogramu wymaga zgody dysponenta części budżetu, z której finansowana lub dofinansowana jest dana inwestycja publiczna. Ograniczenia występują też

⁵ Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 2000, s. 309.

⁶ Różnica między jednostkami budżetowymi i pozabudżetowymi polega na możliwościach wykorzystania, przez te drugie, dochodów własnych w procesach finansowania swojej działalności, w tym także działalności inwestycyjnej.

w odniesieniu do możliwości zaciągania zobowiązań. Jednostki publiczne mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wypłaty.⁷ Jednostki publiczne mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego niedoboru budżetu, te muszą być jednak spłacone lub wykupione w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane – nie mają więc zastosowania w procesie finansowania wieloletnich inwestycji. Łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot, wynikających z udzielonych przez jednostki publiczne poręczeń, wraz z należnymi w danym roku odsetkami, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych, emitowanych przez jednostkę publiczną nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Ponadto, łączna kwota długu jednostki publicznej na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów tej jednostki w danym roku. Jest to szczególnie uciążliwe w przypadku planowania przedsięwzięć wieloletnich, dlatego w ich przypadku najczęściej powołuje się nowy podmiot dla zrealizowania inwestycji. Może to być na przykład spółka kapitałowa, w której jednostka publiczna posiada wszystkie udziały. W niektórych przypadkach wydziela się nową jednostkę lub komórkę jednostki publicznej dla realizacji danej inwestycji lub tworzy się odrębny rachunek bankowy. W przypadku inwestycji publicznych o większych rozmiarach często stosuje się także takie rozwiązanie, zgodnie z którym ustanawia się zastępstwo inwestycyjne. Wówczas podmiot publiczny powierza realizację inwestycji tzw. inwestorowi zastępczemu, który działa we własnym imieniu, ale na rachunek podmiotu publicznego, będącego właścicielem inwestycji. Inwestorem zastępczym może być podmiot utworzony przez inwestora lub inny podmiot, wyodrębniony w drodze przetargu.⁸

6. Publiczno-prywatna forma inwestycji

Szczególną formą inwestycji są **inwestycje publiczno-prywatne** (por. rys. 1). Można określić je jako współpracę, w ramach której administracja rządowa i/lub samorządowa oraz sektor prywatny realizują wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne, dokonując podziału zysku, ryzyka i odpowiedzialności za podejmowaną działalność. Współpraca taka nazywana jest

⁷ art. 29 ustawy o finansach publicznych, op.cit.

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Dz.U. Nr 19, poz. 177.

partnerstwem publiczno-privatnym (ang. *public-private partnership*, **PPP**).⁹ Współpraca podejmowana w ramach partnerstwa najczęściej dotyczy realizacji i finansowania długo-terminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć. Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym wskazuje następujące obszary partnerstwa:¹⁰

- budowa lub remont obiektu budowlanego,
- świadczenie usług,
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podnoszące jego wartość lub użyteczność,
- inne świadczenia, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-privatnego lub jest z nim związany.

W polskich przepisach prawa przedmiot partnerstwa został określony bardzo szeroko, tak aby umożliwić zawiązanie partnerstwa dla różnorodnych zadań publicznych, projektów dofinansowywanych ze środków unijnych oraz innych mechanizmów finansowych, a także tworzenie indywidualnych rozwiązań prawno-organizacyjnych dla projektów, których partnerstwo ma służyć osiągnięciu przeważającej korzyści w stosunku do innych mechanizmów realizacji zadań publicznych.¹¹

Partnerstwo najczęściej podejmowane jest w sytuacjach, gdy budżet państwa i budżety jednostek samorządowych mają niewystarczające środki na cele modernizacyjne i rozwojowe, szczególnie w takich dziedzinach, jak: infrastruktura kraju, obejmująca budowę i remonty dróg, autostrad i mostów, budowę metra, linii tramwajowych, kolejowych, podziemnych garaży w wielkich miastach, a także w dziedzinach, takich jak: przemysł wysokich technologii, przemysł ochrony środowiska, energetyka itp. Ponadto, w ramach partnerstwa publiczno-privatnego finansuje się również inwestycje w: szkolnictwie, administracji publicznej, zakładach karnych, inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe oraz placówki służby zdrowia. Są to dziedziny, w których mamy do czynienia z inwestycjami, wymagającymi znacznych nakładów kapitałowych, którymi sektor publiczny nie dysponuje lub jest ograniczony w zakresie ich pozyskiwania. Gdy zgromadzenie środków niezbędnych do realizacji inwestycji przekracza możliwości jednostki publicznej, może ona poszukiwać wsparcia u podmiotów prywatnych.

⁹ Chinyio E., Gameson R.: *Private Finances Initiative in USA. „Policy, Finance and Management for Public-Private Partnership”*, 2009, p. 3; Wojownik-Filipkowska A.: *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*. Wydawnictwo Cedewu, Warszawa 2008, s. 82.

¹⁰ art. 2, ust. 4 Ustawy z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

¹¹ Kozłowska A.: *Partnerska realizacja inwestycji i usług*. „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 20, Grupa Wydawnicza Indor SA, 2005, s. 40.

Partnerem publicznym może być organ administracji rządowej, jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, wymienione w grupie podmiotów publicznych. Partnerem prywatnym jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, a także podmiot zagraniczny, jeżeli spełnia warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Partnerzy prywatni mogą zawrzeć umowę lub porozumienie, tworząc związek kooperacyjny w celu wspólnego ubiegania się o zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustanawiając pełnomocnika do ich reprezentowania.

PPP jest swego rodzaju związkiem organizacyjnym podmiotów prywatnego i publicznego, wzmocnionym dzięki synergii łączenia doświadczeń i współdziałania ludzi z organizacji, będących reprezentantami sfer publicznej i prywatnej. Atutami PPP jest to, że łączy ono w sobie bardziej naturalne dla sektora prywatnego zdolności menedżerskie, doświadczenia w działaniu na rynku komercyjnym, wyższą niż w sektorze publicznym efektywność działań, sprawność i jakość zarządzania. Jednak udział podmiotu publicznego ma istotny wpływ na możliwość i komfort prowadzenia działalności gospodarczej na rynku lokalnym. Samorząd ma pieczę nad działaniami administracyjnymi, posiada cenną znajomość specyfiki działań sektora publicznego i społecznych uwarunkowań działalności w tym obszarze rynku oraz często dysponuje własnym mieniem. Odmienność obu partnerów można też postrzegać jako słabość takiego związku. Dwa różne gatunki podmiotów gospodarczych, mających inne schematy działania i obwarowanych różnymi przepisami prawa, mogą prowadzić do pewnych sprzeczności. Podmioty prywatne przywykły do standardów prawa handlowego, natomiast podmioty publiczne są przyzwyczajone do formalnych procedur administracyjnych.

Partnerstwo publiczno-prywatnym może przewidywać, że podmiot publiczny i podmiot prywatny zawiążą spółkę kapitałową, zwaną **spółką celową**. Spółki takie określa się też mianem jednostek specjalnego przeznaczenia (**SPV** z ang. *special-purpose vehicle*). Cel i przedmiot działalności tej spółki nie mogą wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Spółka posiada osobowość prawną, własność majątku, uprawnienia administracyjne oraz niezależność finansową, co czyni z niej kompetentną, samodzielną jednostkę. Spółka założona przez partnerów publicznego i prywatnego nie podlega ograniczeniom ustawowym w sferze powstających zobowiązań. Zaciągany przez spółkę dług nie obciąża jednostki samorządu terytorialnego i nie zawyża norm zadłużenia tej jednostki. Spółka ta stanowi odrębny podmiot, którego zadłużenie wyłączone jest z bilansów współwłaścicieli. Założenie spółki kapitałowej wiąże się z wniesieniem odpowiednich wkładów przez partnerów. Jednostki sektora publicznego najczęściej wnoszą wkład niepieniężny. Często są to aporty w postaci gruntów, budynków, nie do przecenienia jest również wartość specyficznego *know-how*, którego właścicielem jest podmiot publiczny.

Mogą to być wszelkie dane, zmniejszające ryzyko inwestycji, w których posiadaniu jest podmiot publiczny lub korzystne uwarunkowania, zwiększające opłacalność inwestycji, na które wpływ ma podmiot publiczny, które mają swoją realną wartość. Aportem strony publicznej często jest także opracowanie projektowe, dokumentacja geodezyjna, dokumentacja techniczna, zasoby mapowe, szczegółowe dane o lokalnym rynku, uzgodnienia ekologiczne itp. Aportem partnera prywatnego najczęściej jest kapitał do zainwestowania, *know-how* w zakresie technologii i realizacji inwestycji, umiejętność prowadzenia eksploatacji powierzonego mienia w warunkach mechanizmu rynkowego.

Spółki celowe najczęściej funkcjonują jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne. Udziałowcy lub akcjonariusze tych spółek, będący pomysłodawcami przedsięwzięcia nazywani są sponsorami. Na nich spoczywa główny ciężar negocjowania warunków z innymi uczestnikami procesu inwestycyjnego. Najczęściej w ramach spółki celowej podmiot prywatny ponosi odpowiedzialność za pozyskanie kapitałów własnych i obcych, realizację inwestycji oraz prowadzi działalność operacyjną spółki po zrealizowaniu inwestycji. Rola partnera publicznego w spółce celowej najczęściej sprowadza się do udziału kapitałowego oraz innego wsparcia, a także do sprawowania nadzoru. Po oddaniu obiektu do eksploatacji podmiot prywatny uzyskuje – uzgodniony w umowie o partnerstwie – strumień przychodów. Natomiast po upływie okresu obowiązywania umowy partnerstwa, następuje przekazanie odpowiedzialności za utrzymanie i eksploatację inwestycji jednostce publicznej. Jednocześnie następuje rozwiązanie spółki specjalnego przeznaczenia, powołanej do realizacji określonego projektu.

Partnerstwo podmiotów publicznego i prywatnego, w celu realizacji inwestycji nie musi oznaczać konieczności zakładania spółki. Możliwe są również inne formy umowy, która łączy podmioty publiczny i prywatny, bez konieczności podejmowania działania w ramach wspólnego podmiotu. Można wymienić kilka modelowych rozwiązań, które przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Przykładowe rodzaje umów w partnerstwie publiczno-privatnym

NAZWA UMOWY	CHARAKTERYSTYKA UMOWY
BOR „buduj – eksploatuj – oddaj koncesję”	Umowa, na mocy której podmiot prywatny podejmuje się budowy i finansowania obiektu inwestycyjnego, najczęściej infrastrukturalnego oraz jego eksploatacji i utrzymania. Eksploatacja trwa przez określony w umowie czas, podczas którego podmiot prywatny ma prawo pobierania opłat od odbiorców i obciążania ich innymi kosztami. Obciążenia finansowe odbiorców nie mogą być jednak wyższe, od proponowanych przez podmiot prywatny w ofercie i zawartych w umowie. Umowa zawierana jest na czas umożliwiający osiągnięcie zamierzonej stopy zwrotu. Po jego upływie podmiot prywatny ma prawo żądać negocjacji, celem odnowy koncesji.
BOT „buduj – eksploatuj – przekaz”	Umowa, na mocy której podmiot prywatny podejmuje się budowy i finansowania obiektu inwestycyjnego oraz jego eksploatacji i utrzymania. Dalsze kwestie są analogiczne do umowy BOR, z tą zasadniczą różnicą, że po upływie czasu użytkowania obiektu określonego w umowie podmiot prywatny przekazuje obiekt podmiotowi publicznemu. Przez cały czas prawnym właścicielem inwestycji jest strona publiczna.
BOO „buduj – posiadaj – eksploatuj”	Umowa, na mocy której podmiot prywatny podejmuje się budowy i finansowania obiektu inwestycyjnego oraz jego eksploatacji i utrzymania. Podmiot prywatny pozostaje właścicielem obiektu, ma prawo pobierania opłat od odbiorców i obciążania ich innymi kosztami.
BTL „buduj – przekaz – dzierżaw”	Umowa, na mocy której podmiot prywatny podejmuje się budowy i finansowania obiektu inwestycyjnego oraz osiągnięcia jego ustalonych parametrów technicznych. Jednocześnie podmiot prywatny przyjmuje na siebie konsekwencje przekroczenia kosztów i opóźnień. Po dokonaniu rozruchu i potwierdzeniu wyników testami, obiekt przechodzi na własność podmiotu publicznego, który zlecał jego realizację, ale podmiot prywatny eksploatuje obiekt dalej na zasadzie dzierżawy, aż do osiągnięcia ustalonej stopy zwrotu.
DBFO „zaprojektuj – buduj – finansuj – eksploatuj”	Umowa, według której przez czas trwania kontraktu inwestycja jest własnością podmiotu prywatnego. W jego gestii jest zapewnienie środków finansowych na inwestycję. Natomiast koszty bieżącej eksploatacji obiektu są pokrywane ze środków publicznych. Po określonym czasie prawo własności obiektu przechodzi na stronę publiczną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Marcinek K.: Finansowanie oraz ryzyko projektów infrastrukturalnych realizowanych w systemie BOT, [w:] Henzel H. (red.): Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych. Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.

7. Podsumowanie

Inwestycje podejmowane w ramach partnerstwa publiczno-privatnego mogą przyjmować formę organizacyjną nowo powstałego podmiotu gospodarczego, o strukturze własnościowej publiczno-privatnej. Inwestycje publiczno-privatne podejmowane w ramach dotychczasowej działalności operacyjnej inwestorów są rzadziej spotykane. Najczęściej wyodrębnia się działalność związaną z realizacją inwestycji tworząc spółki prawa handlowego. Współdziałanie podmiotów publicznego i prywatnego jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem. Duże możliwości stwarza różnorodność umów, zawieranych w ramach partnerstwa publiczno-privatnego. Rozwiązanie to jest korzystne zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego

oraz dla całego społeczeństwa. Korzyści sektora publicznego wiążą się z przejęciem finansowania zadań publicznych przez partnerów prywatnych. Szczególnie w warunkach niedoboru finansów publicznych jest to skuteczny środek pozyskania kapitału. Dla podmiotu publicznego oznacza to poprawę elastyczności ekonomicznej, dzięki wyprowadzeniu całości lub części ciężaru finansowego wykonywanej inwestycji poza budżet oraz możliwość przyspieszenia realizacji inwestycji, które w przypadku ich samodzielnej realizacji przez podmiot publiczny mogłyby być odkładane w czasie i konkurowałyby z innymi przedsięwzięciami o niewystarczające środki finansowe. Tym samym następuje zmniejszenie napięć w budżetach samorządów i budżecie państwa. Wydatki budżetowe mogą być przeznaczane głównie na utrzymanie instytucji administracyjnych, zaspokajanie bieżących potrzeb lokalnych społeczności, a w mniejszym stopniu na inwestycje publiczne. Szerokie stosowanie PPP może przyczynić się do znacznych oszczędności w wyniku obniżki kosztów inwestycyjnych i kosztów świadczenia usług użyteczności publicznej. Oszczędności te powstają, mimo na ogół wyższego kosztu pozyskania kapitału przez partnera prywatnego w porównaniu z sytuacją, gdy pożyczkobiorcą jest sektor publiczny. Oszczędności dotyczą najczęściej zmniejszenia ogólnych kosztów inwestycji, zmniejszenia kosztów eksploatacji (podmioty prywatne działają bardziej efektywnie niż publiczne) oraz zmniejszenia ryzyka po stronie partnera publicznego.

Stosowanie formuły PPP przynosi również korzyści dla podmiotu prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne umożliwia długookresowe zaangażowanie kapitału prywatnego do przedsięwzięć, które nie były dotychczas dostępne dla podmiotów prywatnych ze względów formalnych bądź finansowych. Duże możliwości stosowania tej formuły istnieją w dziedzinie inwestycji w transporcie, komunikacji, ochronie środowiska, w gospodarce komunalnej, energetyce cieplnej, a także w usługach medycznych, opiece społecznej, zarządzaniu nieruchomościami, planowaniu przestrzennym i działalności kulturalnej. Partner prywatny wieloletnimi umowami ma zapewniony stały dopływ środków finansowych. Ponadto, dzieli ryzyko z partnerem publicznym. Niemniej ważny jest sam fakt udziału w przedsięwzięciu o znaczeniu publicznym, nadaje on danemu podmiotowi prywatnemu większą renomę, co przekłada się na większą wiarygodność na rynku kapitałowym i większe możliwości pozyskiwania kapitału.

Należy również wspomnieć o wadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór partnera prywatnego jest procesem o dużym stopniu skomplikowania. Procedura współpracy z partnerem prywatnym jest związana z realizacją przetargów. Współpracy takiej często towarzyszą zarzuty korupcji. Dużym utrudnieniem w takiej współpracy są ponadto dodatkowe mechanizmy nadzoru.

Bibliografia

1. Chinyio E., Gameson R.: Private Finances Initiative in USA [in:] Policy, Finance and Management for Public – Private Partnership, 2009.
2. Marcinek K.: Finansowanie oraz ryzyko projektów infrastrukturalnych realizowanych w systemie BOT, [w:] Henzel H. (red.): Finanse, ryzyko i ekologia w procesach inwestycyjnych. Wyd. Śląsk, Katowice 1999.
3. Owsiak S.: Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN, Warszawa 2000.
4. Poteraj J.: Procesy konsolidacyjne. Raiders & Targets w polskich instytucjach finansowych. Wyd. Wszechnicy Mazurskiej, Olecko 2004.
5. Stecki L.: Holding. TNOiK, Toruń 1995.
6. Stecki L.: Koncern. TNOiK, Toruń 2001.
7. Stecki L.: Konsorcjum. TNOiK, Toruń 1997.
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Dz.U. 2000 r., nr 94, poz. 1037.
9. Ustawa z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Dz. U. Nr 19, poz. 177.
11. Wojownik-Filipkowska A.: Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych. Wyd. Cedewu, Warszawa 2008.

Abstract

Investments in public-private partnerships can take the form of a newly established organization with the structure of public-private ownership. Public-private investment undertaken in the framework of the existing operations of investors are less common. More common are activities taken by creating commercial companies. Participation of public and private partners is the most optimal solution. Great potential of PPP is connected with creating diversity of contracts within the public-private partnership. This solution is beneficial for both the public and the private sector and society as a whole.

The benefits of the public sector are associated with the acquisition financing of public tasks by private partners. Especially in conditions of lack of public finances is an effective means of raising capital. For a public entity, these means improving the economic flexibility, with removal of all or part of the financial task of investments done outside the budget and the ability to accelerate the implementation of investments, which in the case of self-

realization by the public entity could be delayed in time and compete with other projects with insufficient funds. Thus, there is a reduction of tensions in the budgets of local governments and the state budget. Budget expenditure may be allocated primarily to maintain administrative institutions, meeting the current needs of local communities, and less on public investment. Widespread use of PPPs can contribute to significant cost savings through reductions in capital costs and the costs of providing public services. These savings arise, despite the generally higher cost of capital by the private partner, compared with a situation where borrowing is the public sector. The savings relate mostly to reduce the overall cost of investment, reduce operating costs (private operators work more efficiently than public) and to reduce the risk to the public partner. The use of PPP also brings advantages to the private sector. Public-private partnership allows long-term commitment of private capital to projects that were not previously available for private parties for formal reasons, or financial resources. Great potential for the application of this formula exist in the field of investment in transport, communications, environmental protection, communal economy, energy, heat, as well as medical services, social security, property management, planning and cultural activities. The private partner has an assured long-term contracts, constant flow of financial resources.