

**EWA KOŁODZIEJSKA**

**Katedra Zarządzania  
Politechnika Łódzka**

## **KORZYŚCI I OGRANICZENIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO NA PRZYKŁADZIE BUDOWY DWORCA KOLEJOWEGO W SOPOCIE**

*W dzisiejszych czasach coraz bardziej rośnie deficyt środków publicznych i jednocześnie narastają potrzeby związane ze świadczeniem usług w oparciu o infrastrukturę, co jest kluczowym przesłaniem do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań i sposobów finansowania nowoczesnych inwestycji. Naprzeciw tym wyzwaniom wychodzi partnerstwo publiczno-prawne, które jest szczególną formą sieci współdziałania sektora prywatnego z publicznym. Celem niniejszej pracy jest określenie korzyści i ryzyka partnerstwa publiczno-prywatnego. Cel ten zrealizowano w oparciu o ocenę projektu podjętego w ramach inicjatywy JESSICA „Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie oraz sąsiadujących z nimi terenów z udziałem podmiotów prywatnych”.*

### **1. Wprowadzenie**

Masowe zjawisko współdziałania obserwowane w ostatnich trzech dekadach spowodowało, że współczesna gospodarka stała się gospodarką opartą na sieciach, a w naukach o zarządzaniu przyjęto paradygmat sieciowy [3, s. 13-17]. Powszechnie występujące w rzeczywistości gospodarczej sieci międzyorganizacyjne mogą przybierać różne formy, np. aliansów strategicznych, sieci kooperacyjnych, outsourcingowych, franczyzowych, agencyjnych, holdingowych czy klastrów [11]. Szczególną formą sieci jest współdziałanie sektora prywatnego z publicznym, określane jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Istotą współczesnego systemu zarządzania publicznego jest oferowanie przez administrację, zarówno państwową, jak i samorządową, funkcji o charakterze publicznym podmiotom prywatnym. Rządy wycofują się z wielu dziedzin praktycznej działalności społecznej, gospodarczej, jak również publicznej, jednocześnie

zachowując odpowiedzialność publicznoprawną za stan rzeczy we wszystkich ważniejszych sektorach życia i gospodarki. Dochodzi w ten sposób do liberalizacji dużej ilości rynków, które były dotychczas zdominowane przez państwo. Dostęp do nich uzyskują teraz inni konkurenci, zarówno krajowi, jak i zagraniczni [19, s. 1]. Nowoczesna filozofia zarządzania publicznego, która wyraża się w mechanizmach państwa pomocniczego, polega na przekształcaniu własnościowym wykonywanych zadań publicznych. Oznacza to, że skoro określona dziedzina działalności może być z powodzeniem realizowana na warunkach rynkowych, to nie ma potrzeby, aby działalność tę prowadziły same władze publiczne [19].

Partnerstwo publiczno-prywatne definiuje się więc jako: „wspólne porozumienie publiczno-prywatne, które sprzęga – silniej niż konwencjonalne kontraktowanie przez stronę publiczną – różne siły(atuty) obu sektorów w celu dostarczania usług publicznych i zaspokajania potrzeb ludności” [5, s. 475]. Ten rodzaj partnerstwa podejmowany jest dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia opartego na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym.

Partnerstwo publiczno-prywatne, szczególnie na dojrzałych rynkach jest zasadniczym czynnikiem rozwoju innowacji. Pojawienie się tego modelu współpracy pomiędzy administracją a biznesem było wyrazem inwencji urzędów, które zauważyły rosnące dysproporcje pomiędzy potrzebami społecznymi, a rosnącym zapotrzebowaniem na zaspokojenie środkami publicznymi. W dzisiejszych czasach skorzystanie z potencjału rynku przy realizacji zadań publicznych wydaje się zjawiskiem oczywistym, jednak w paradygmacie biurokratycznym, który przeważał dwie czy trzy dekady temu, takie rozwiązanie z pewnością tak oczywiste nie było. Dopiero zachodzące przemiany kulturowe, które były związane z rewolucją informatyczną oraz wzrostem znaczenia innowacyjności spowodowały połączenie tych dwóch światów – sektora publicznego z prywatnym. Partnerstwo publiczno-prywatne jest jednocześnie efektem tego zbliżenia, jak również impulsem do dalszej współpracy życia gospodarczego i społecznego [20].

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego przede wszystkim pozytywnie stymuluje rozwój całego społeczeństwa, i nie chodzi tu tylko o obiekty użyteczności publicznej czy usługi, które są końcowym efektem projektów PPP, ale o to, co dzieje się w trakcie realizacji. Partnerstwo publiczno-prywatne, które opiera się na współpracy administracji z biznesem, prowadzi do wzrostu kapitału społecznego, pokazując iż interes publiczny nie musi być przeciwny interesowi prywatnemu [20]. Dlatego też celem artykułu jest określenie korzyści i barier związanych z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o przykład budowy dworca kolejowego w Sopocie.

## **2. Partnerstwo publiczno-prywatne: cechy, korzyści, bariery**

Formą współpracy, która polega na zrzeszaniu się dwóch lub więcej podmiotów w celu zrealizowania danego zadania jest partnerstwo. Ma ono więc celowy charakter, który jest nakierowany na ściśle określony efekt. Podstawą jest porozumienie wyznaczające sposoby osiągnięcia postawionego celu, a także zasady podziału oczekiwanych zysków z danego przedsięwzięcia [1, s. 274].

Głównym założeniem współpracy sektorów publicznego i prywatnego jest osiągnięcie zbiorowych korzyści. Współdziałanie to ukierunkowane jest na:

- cele komercyjne (generowanie zysku oraz zwrot zainwestowanego kapitału),
- cele społeczne (zaspokajanie potrzeb za cenę akceptowaną społecznie).

Zatem instytucja publiczna oraz sektor prywatny zachowują swoją hierarchię celów oraz zakres obowiązków, a także współpracują na podstawie ściśle zdefiniowanego podziału ryzyka i zobowiązań [12, s. 57].

Modelu PPP nie powinno zawężać się do działania między jedną jednostką sektora publicznego i jedną sektora prywatnego. Jest możliwe wiele powiązań obu lub wielu podmiotów na różnych poziomach. Dany projekt może być realizowany przez agencję rządową, jednak nadzorowany przez samorząd terytorialny bądź sam rząd. Przy bezpośrednim partnerze sektora publicznego, np. spółki inwestycyjnej, może występować po stronie podmiotu prywatnego kredytodawca, jego akcjonariusze, podwykonawcy bądź dostawcy [21]. Do głównych uczestników sieci partnerstwa publiczno-prywatnego zalicza się [17, s. 75]:

- zlecniodawcę – instytucję sektora publicznego (rząd, agencje, władze samorządowe),
- inwestorów kapitałowych – zazwyczaj kreują prywatną spółkę współpracującą z sektorem publicznym oraz głównymi podwykonawcami,
- instytucje, które współfinansują przedsięwzięcie,
- podwykonawców,
- innych członków, m.in. doradców (prawnych, finansowych, technicznych), instytucje ubezpieczeniowe, agencje ratingowe itd.

W partnerstwie publiczno-prywatnym, zarówno sektor publiczny, jak i prywatny pełnią określone role. Sektor publiczny odpowiedzialny jest za [17]:

- określenie standardu świadczonych usług oraz możliwych publicznych źródeł ich finansowania,
- wykonanie procedury przetargowej,
- utworzenie standardów bezpieczeństwa, jakości oraz efektywności usług i monitorowanie ich wykonania,

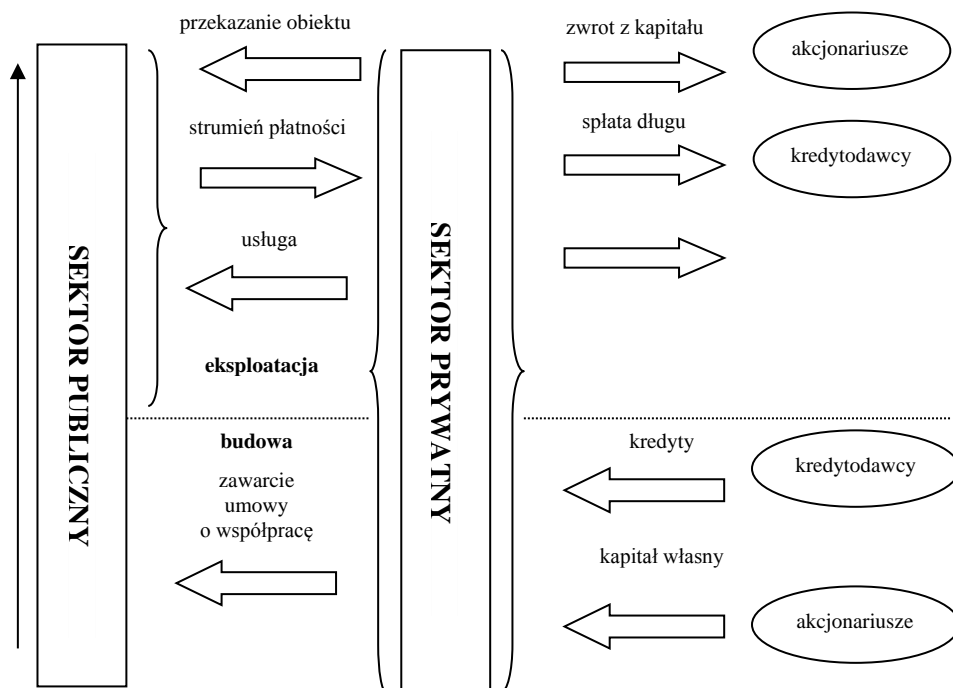
- sprawdzanie wypełniania tych standardów,
- przystępowanie, w porozumieniu ze stroną prywatną, do działań, które mają na celu ujęcie zmieniających się warunków realizacji przedsięwzięcia z równoczesnym zachowaniem istoty pierwotnych celów.

Zatem strona publiczna sprawuje władze administracyjne i zarządza mieniem, czyli podejmuje decyzje o możliwościach, poziomie wolności gospodarowania, zasadach formułowania konkurencji (np. przez system przetargów), stabilności i ryzyku funkcjonowania w sferze infrastruktury. Z kolei do obowiązków podmiotu prywatnego należą [17, s. 76]:

- bezpośrednio wykonanie postanowień umowy, np. dopilnowanie i utrzymanie danego obiektu,
- opracowanie i budowa lub unowocześnienie obiektu,
- zdobycie funduszy na sfinansowanie prac, które są związane z projektem,
- przystępowanie, we współpracy z podmiotem publicznym, do działań mających na celu uwzględnienie zmieniających się warunków realizacji przedsięwzięcia, przy jednoczesnym połączeniu pierwotnych celów,
- wydanie obiektu sektorowi publicznemu po wygaśnięciu umowy PPP na uzgodnionych wcześniej zasadach.

W związku z tym partnerstwo publiczno-prywatne wymaga licznych umów, w tym: umowy koncesji, porozumienia kredytowego, umowy zlecenia, czy umowy o zarządzanie (kontrakty menedżerskie). Każdy projekt w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego jest inny, w zależności od stosowanego modelu. Stosunek koncesjonariusza może być zależny od struktury jego akcjonariatu. Na przykład, jeśli większość stanowią organizacje budowlane, mogą one przejawiać skłonności oportunistyczne. Może mieć to wpływ na rentowność projektu, gdzie przedsiębiorstwa będą osiągać zyski odpowiednie do kosztów budowy [4, s. 203-204]. Rysunek 1 pokazuje strukturę umów finansowania projektów PPP, które są kluczowe dla optymalnego zróżnicowania rodzajów ryzyka dotyczących danego przedsięwzięcia między podmiotami uczestniczącymi w projekcie.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie nasuwa wyboru żadnego określonego modelu współpracy. Strona publiczna będzie w takim wypadku mieć względną swobodę w wyborze odpowiedniej formy, zależnie od specyfiki przedsięwzięcia. Zazwyczaj będzie ona pochodną początkowo przyjętego sposobu finansowania planowanego PPP. Dokonując wyboru, strona publiczna powinna najpierw podzielić projekt na konkretne elementy (odpowiednie działania związane z ukształtowaniem infrastruktury bądź składowe danego obiektu). Wówczas należy rozważyć, które elementy powinny zostać przydzielone podmiotowi prywatnemu.



Rys. 1. Schemat głównych założeń konstrukcji PPP

*Źródło: opracowanie własne na podstawie [15]*

Rozpatrując poszczególne składniki usług świadczonych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego należy uwzględnić kwestie: zarządzania i regulacji, projektowania i planowania, kierowania przedsięwzięciami i pracami budowlanymi, finansowania, własnościowe, świadczenia usług, utrzymania i marketingu [8, s. 64-65]. Wybór, który z powyższych elementów przydzielony zostanie podmiotowi prywatnemu, określi strukturę partnerstwa [8, s. 65]. Według Komisji Europejskiej wyróżnia się kilka rodzajów zintegrowanego partnerstwa, a współpraca może przyjąć wielorakie formy w swojej strukturze i prawie. Wśród głównych form partnerstwa publiczno-prywatnego należy wymienić [2; 14]:

- **BOT (Build-Operate-Transfer) – Buduj+Ekspluatuj+Przekaż.** Jest to najbardziej powszechna forma koncesji. Pierwszą takiego typu inwestycją w historii infrastruktury była budowa Kanału Sueskiego [16, s. 27]. Kanał Sueski, który łączy Morze Śródziemne z Morzem Czerwonym powstał w latach 1859-1869 jako kanał głębokowodny dla statków morskich. Został on zaprojektowany, zbudowany oraz sfinansowany przez prywatną spółkę zwaną Suez Canal Company, która otrzymała od rządu egipskiego w 1854 r. wieloletnią koncesję na jego użytkowanie. Umowa koncesyjna obowiązywała prawie przez dekadę,

do momentu gdy Egipt znacjonalizował kanał. Zgodnie z założeniami modelu BOT, inwestor prywatny buduje projekt, eksploatuje go, później zaś przekazuje podmiotowi publicznemu, który pełni funkcje regulacyjne i nadzorcze. Istotą tego wariantu jest finansowanie strukturalne polegające na tym, że dla kredytodawców ważniejsze od zabezpieczeń przez rząd czy majątek inwestorów są aktywa przedsięwzięcia i strumień przychodów [8]. Formuła ta jest odpowiednia dla projektów, które odgrywają znaczną rolę w poprawie i efektywności eksploatacji infrastruktury wykorzystywanej do realizacji zadań publicznych. Zaletą modelu jest to, iż łączy on odpowiedzialność za często oddzielne funkcje – projektowanie, konstruowanie i otrzymanie w zakresie jednego partnera. Daje to podmiotom możliwość osiągania różnego rodzaju korzyści. Przedsięwzięcie można dostosować do urządzeń i materiałów konstrukcyjnych, które będą używane. Dogłębna znajomość projektu oraz wykorzystanie materiałów pozwala wykonawcy dopracować plan właściwie, uwzględniając wszystkie możliwe potrzeby. Model BOT ulega ciągłej ewolucji.

- DBFO (Design-Build-Finance-Operate)–Projektuj+Buduj+Finansuj+Eksploatuj. Przyjmuję się, że model ten jest bliski prywatyzacji. Ten rodzaj współpracy polega na tym, że partner prywatny projektuje stosowną infrastrukturę, opłacając samodzielnie prace konstrukcyjne i projektowe [17, s. 85]. Umowa w postaci takiej formy współdziałania może dotyczyć budowy nowego obiektu lub rozbudowy czy renowacji już istniejącego mechanizmu infrastrukturalnego. Są one często zawierane na okres 25-30 lat, a także dłuższy oraz zwykle dotyczą inwestycji drogowych. W trakcie realizowania umowy inwestycja jest własnością podmiotu prywatnego, a następnie infrastruktura powierzana jest partnerowi publicznemu. Jest to model najbardziej zbliżony do koncesji.
- BOO (Build-Own-Operate) – Buduj+Posiadaj+Eksploatuj. To wariant, w którym prawa własności do danego obiektu po określonym czasie nie zostają przejęte przez podmiot publiczny i w rezultacie obiekt pozostaje własnością inwestora [17, s. 89]. W ramach tej formy współpracy, na partnerze prywatnym spoczywa zaprojektowanie inwestycji, jej techniczna realizacja oraz zapewnienie kapitału. Obowiązkiem sektora prywatnego jest również ciężar ponoszenia bieżących nakładów, utrzymanie i konserwacja obiektu, a także bieżący marketing usług.
- BTL (Build-Transfer-Leaser) – Buduj+Przełącz+Dzierżaw. W tym wariantcie po wybudowaniu obiektu podmiot prywatny dzierżawi go, biorąc na własną odpowiedzialność ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji inwestycji przez określony w umowie okres [8, s. 66]. Następnie prawo własności obiektu zostaje przekazane stronie publicznej. W formie BTL partner prywatny, podobnie jak w koncepcji BOO, jest odpowiedzialny za zaprojektowanie przedsięwzięcia, jego techniczną realizację oraz zapewnienie finansowania. Operatorem, czyli podmiotem świadczącym usługi w tym modelu jest, w zależności od okoliczności, podmiot publiczny, bądź podmiot prywatny.

Za ponoszenie nakładów odpowiada bezpośrednio lub w większej mierze partner prywatny. Zaś w przypadku marketingu spora aktywność wymagana jest zarówno od sektora publicznego, jak i prywatnego.

Wybór konkretnej formy partnerstwa publiczno-prywatnego zależy od zaangażowania dwóch stron w konkretny projekt, możliwości integracji sektorów, jak również od specyfiki samego projektu.

Rozwój gospodarek wielu państw współczesnego świata wpisany jest w dynamikę stale rosnącej potrzeby rozwoju infrastruktury i usług publicznych. Z jednej strony potrzeby i obowiązki publiczne, zaś z drugiej ograniczenia budżetowe powodują, iż samorządy szukają alternatywnych rozwiązań, które pozwalają na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych. Dobre praktyki państw Unii Europejskiej dają dowód na to, iż partnerstwo publiczno-prywatne ma wiele zalet, dzięki którym możliwa jest realizacja inwestycji o charakterze publicznym.

Umowa w ramach PPP sprzyja maksymalizacji korzyści partnera publicznego oraz realizacji celu społecznego, co jest zaspokojeniem potrzeb zbiorowych. Celem zaś dla partnera prywatnego jest osiągnięcie efektu komercyjnego, czyli zysku z inwestycji. Korzyścią dla podmiotu publicznego, która inicjuje daną inwestycję jest również zasada *value for money*, jako „optymalna kombinacja całościowego cyklu życia projektu z odpowiednim poziomem jakości, w której efekcie realizowane są oczekiwania użytkownika” [7]. Zastosowanie PPP do realizacji inwestycji powinno mieć zatem miejsce wtedy, gdy wykonanie takiego projektu jest korzystniejsze niż realizacja metodą tradycyjną.

W ramach przedsięwzięć PPP spotykane są również bariery, a najczęściej popełnianym błędem jest brak odpowiedniego przygotowania projektów, co wynika z braku doświadczenia i wiedzy. Inną barierą jest brak dostępu do rzetelnych informacji i doradztwa dotyczącego PPP. Bardzo często o niepowodzeniu danej inwestycji decydują wygórowane oczekiwania podmiotów publicznych wobec partnerów prywatnych, brak elastyczności w negocjacjach czy niewłaściwy podział ryzyka i zadań pomiędzy partnerami. Jednym z ograniczeń jest również nastawienie podmiotów prywatnych, którzy najczęściej liczą na krótkoterminową realizację z jednocześnie krótkoterminową stopą zwrotu inwestycji, przekładającą się w prosty sposób na zysk, co w przypadku formy PPP nie może mieć miejsca. Należy pamiętać, iż partnerstwo publiczno-prywatne to wieloletnia współpraca sektora publicznego z prywatnym, która polega na umowie przez cały okres jej obowiązywania. Ponadto podmiot publiczny jest zobowiązany do stałej kontroli prawidłowej realizacji postanowień umowy PPP z partnerem prywatnym.

Podstawowe korzyści i ograniczenia (słabości) partnerstwa publiczno-prywatnego z perspektywy stron partnerstwa przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Korzyści i ograniczenia partnerstwa publiczno-prywatnego dla stron partnerstwa

	SEKTOR PUBLICZNY	SEKTOR PRYWATNY
korzyści	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja celu społecznego, czyli zaspokojenie potrzeb zbiorowych,</li> <li>• ograniczenie zadłużenia publicznego,</li> <li>• możliwość nieliczenia zobowiązań związanych z inwestycją do długu finansów publicznych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• redukcja kosztów całego cyklu realizacji projektu,</li> <li>• lepsza alokacja ryzyka,</li> <li>• szybsza realizacja projektu oraz wyższa jakość usług.</li> </ul>
ograniczenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wybór partnera prywatnego w zależności od wielu kryteriów (ustawa o koncesji na roboty budowlane lub ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym),</li> <li>• brak doświadczenia oraz sztywne ramy PPP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• źle przygotowane partnerstwo,</li> <li>• preferencje handlowe i pomoc publiczna w ramach PPP.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9; 13; 16].

Wobec powyższego, wśród wspólnych korzyści partnerstwa publiczno-prywatnego dla stron partnerstwa można tu wymienić przede wszystkim obopólny podział ryzyka, jak i redukcję kosztów całego przedsięwzięcia, zaś wśród wspólnych ograniczeń dla obu sektorów – brak akceptacji rozwiązań typu PPP. Może się tak zdarzyć, iż całkiem rozsądny plan może nie zostać wcielony w życie na skutek sceptycznego nastawienia.

Należy jednak pamiętać, że aby partnerstwo publiczno-prywatne przyniosło oczekiwane korzyści, należy je odpowiednio przygotować. Kluczowe znaczenie ma tu metoda wyboru partnera prywatnego, ustalenie harmonogramu działań, wybór aspektów ekonomicznych, model realizacji inwestycji oraz podziału zadań i ryzyka w projekcie.

### 3. Metodyka badań

Badania przeprowadzono metodą case study. Jako przypadek wybrano budowę dworca kolejowego w Sopocie. Celem badania była identyfikacja korzyści i ograniczeń partnerstwa publiczno-prywatnego oraz pokazanie, iż w projekty tego typu warto inwestować. Budowa dworca kolejowego w Sopocie to pierwszy publiczno-prywatny projekt hybrydowy w Polsce i na świecie, dlatego zdecydowano się na jego wybór.



Badania przeprowadzono w oparciu o rozmowy z trzema członkami zespołu projektowego oraz wywiad z Koordynatorem Projektów w Wydziale Strategii Rozwoju Miasta w Urzędzie Miasta Sopot. Respondentom zadawano pytania otwarte, m.in. na temat przyczyn zdecydowania się na model PPP w ramach realizacji projektu przez Miasto Sopot, przedstawienia krok po kroku etapów przygotowania do projektu, pytano o szanse i obawy związane z realizacją projektu, a także proszono o przedstawienie problemów i ich rozwiązań, jakie się pojawiły na etapie przygotowań i realizacji projektu.

Dzięki uprzejmości firmy doradczej Investment Support sporządzającej opracowanie projektu, badacz miał również dostęp do różnego rodzaju analiz ekonomicznych, finansowych, prawnych oraz wstępnego biznesplanu.

#### **4. Ocena budowy dworca kolejowego w Sopocie w aspekcie korzyści i ograniczeń partnerstwa publiczno-prywatnego**

Od wielu lat sopocki dworzec oraz tereny przydworcowe pozostawiały wiele do życzenia. Słaba obsługa pasażerów, a także otoczenie wokół dworca sprawiało, że kurort Sopot tracił na obsłudze turystycznej. W grudniu 2008 r. zapadła decyzja o przebudowie dworca i terenów sąsiednich. Przedsięwzięcie to realizowane miało być w ramach projektu „Rewitalizacja Dworca PKP oraz terenów przydworcowych w Sopocie” współfinansowanego ze środków inicjatywy europejskiej JESSICA. 7 stycznia 2011 r. została podpisana umowa niskoprocentowej pożyczki przez wiceprezesa, Pierwszego Zastępcę Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK)<sup>19</sup> – Jarosława Beldowskiego oraz Prokurenta Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej S.A. Adama Meszczyńskiego.

Dworzec miał rozwiązać problemy komunikacyjne oraz stworzyć reprezentacyjną zabudowę i architektoniczno-funkcjonalną wizytówkę miasta Sopot. Cały proces od wszczęcia postępowania i wybrania inwestora, po podpisanie umowy trwał prawie 4 lata, ze względu na stopień trudności związany z projektem oraz biorące udział w projekcie dwa podmioty publiczne.

Podstawową przesłanką, dzięki której została podjęta decyzja o zagospodarowaniu dworca PKP w Sopocie, była konieczność techniczna, gospodarcza i estetyczna naprawy dworca PKP S.A. z terenami sąsiadującymi, zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, obejmującą takie sprawy jak: ład przestrzenny,

---

<sup>19</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach Inicjatywy JESSICA pełni rolę Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM) w województwach: pomorskim, wielkopolskim oraz w mazowieckim. Działając jako FROM, bank oferuje preferencyjne wsparcie finansowe inwestorom realizującym projekty miejskie. Zgodnie z założeniami Inicjatywy JESSICA, finansowane projekty mają łączyć w swej istocie aspekt komercyjny (umożliwiający spłatę pożyczki) z elementami społecznymi, pożądanymi z punktu widzenia lokalnej społeczności (np. realizacja inwestycji pozwala zapobiec degradacji danego obszaru).

gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i promocję gminy [18]. Inną przesłanką przemawiającą za podjęciem tej inicjatywy była możliwość skorzystania ze środków prywatnych przy sfinalizowaniu inwestycji.

W przedsięwzięciu wzięły udział trzy strony: miasto Sopot, PKP S.A. oraz partner prywatny, który został wybrany przez Miasto Sopot zgodnie z przepisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi. W związku z podjętą inicjatywą, PKP sprzedało gminie dwie działki gruntu oraz wymieniło z miastem sześć kolejnych działek przeznaczonych na dworzec kolejowy, który miał być zbudowany przez partnera prywatnego. Miasto zawarło z wybraną firmą partnerską umowę o koncesji. Po podpisaniu umowy rozpoczęły się prace projektów, których termin realizacji obejmował jeden rok [6, s. 93]. Dzięki temu, że prace projektowe zostały ukończone wcześniej, to BGK mogło zakończyć ocenę projektu jeszcze w 2012 r., co przyczyniło się do podjęcia decyzji o przyznaniu pożyczki już w pierwszych dniach 2013 r. Umowa obejmowała wybudowanie hotelu, obiektów handlowych i parkingów, których właścicielem będzie podmiot prywatny oraz układu drogowego z rondem i terenami zielonymi, co będzie przekazane miastu Sopot. W plan projektu zaangażowana była także spółka PKP S.A., która przekazała prawa własności do części gruntów koncesjonariuszowi, w zamian za uzyskanie prawa własności do nowo wybudowanego dworca w Sopocie oraz nieruchomości wspólnych. Łączna wartość tej inwestycji to ok. 100 mln PLN.

Celem przedsięwzięcia była gruntowna rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie oraz przebudowa ruchu komunikacyjnego na tym obszarze. W ramach kontraktu miał powstać dwupoziomowy plac miejski połączony z tzw. „Monciakiem” (ul. Bohaterów Monte Cassino), podziemny parking na blisko 250 aut, nowy hotel, dworzec oraz galeria handlowo-usługowa. Po ukończeniu inwestycji, głównym punktem tego terenu miała być tętniąca życiem promenada wraz z fontanną, z licznymi kawiarniami i miejscami do odpoczynku. Oddanie wszystkich obiektów zaplanowano na trzeci kwartał 2015 r.

Działania związane z zagospodarowaniem dworca w Sopocie wymagały procesu przetargowego o wybór oferenta. Pierwsze pomysły na realizację tego przedsięwzięcia rozpoczęły się w 1996 r., jednak dopiero po 12 latach podjęto porozumienie pomiędzy Miastem Sopot a PKP S.A. o dokonaniu wspólnego wykonania inwestycji. Kolejne dwa lata doprowadziły do podjęcia decyzji o zastosowaniu metody partnerstwa publiczno-prywatnego do zrealizowania inwestycji. We wrześniu 2010 r. wszczęto proces, który miał wyłonić instytucję prywatną, która miała dołączyć do kontraktu.

Do przetargu przystąpiły dwa przedsiębiorstwa: Bałtycka Grupa Inwestycyjna S.A. z Gdańska (BGI) i Global Retail and Residential Estate Services Sp. z o.o. z Warszawy (GREES). Po zakończeniu rocznych negocjacji, obie firmy

przystąpiły do fazy postępowania, gdzie w III kwartale 2011 r. złożyły swoje oferty. Komisja przetargowa dokonała wyboru firmy BGI S.A., której oferta była wystarczająca do prowadzenia dalszych prac. Druga firma nie spełniła wymogów formalnych, które były określone w Opisie Warunków Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, dlatego jej oferta została odrzucona. Należy dodać, iż komisja przetargowa w toku oceny wspierana była przez doradców prawnych, ekonomicznych, architektów oraz urbanistów. Sama jednogłośnie nie byłaby w stanie dokonać wyboru przez wzgląd na ogrom projektu architektoniczno-urbanistyczno-biznesowego.

W I kwartale 2012 roku Jacek Karnowski – prezydent Sopotu oraz Marcin Kaniewski – prezes BGI S.A z Gdańska podpisali umowę koncesji na roboty budowlane i usługi. Zakończenie fazy budowy planowane było na I kwartał 2014 roku, a następnie rozpoczęła się faza eksploatacji.

Ważnym elementem w zawieraniu kontraktów PPP jest wynagrodzenie podmiotu prywatnego, które zazwyczaj podmiot otrzymuje w formie sumy pieniężnej. W przypadku omawianego projektu partner prywatny otrzymał wynagrodzenie w postaci prawa do pobierania pożytków. Wyłączony z tego prawa jest układ komunikacyjny oraz budynek dworca PKP. Prawo własności będą posiadać do nich odpowiednio Gmina Miasta Sopot i PKP S.A.

Miasto Sopot, jako prekursor partnerstwa publiczno-prywatnego, dzięki instrumentowi JESSICA mógł skorzystać z niskoprocentowanej pożyczki dostępnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013. Tym samym stał się pierwszym w Europie kontraktem partnerstwa publiczno-prywatnego, który jest sfinansowany przy wykorzystaniu zwrotnych środków pomocowych.

Inwestycje typu PPP na całym świecie charakteryzują się efektem „win-win” tzn. przynoszenie korzyści dla wszystkich stron, które są zaangażowane w przedsięwzięcie. Nie inaczej stało się w przypadku projektu sopockiego. Inwestor prywatny zyskał bowiem dostęp do najlepszych gruntów w Sopocie, nowoczesnych powierzchni handlowo-usługowych oraz, co jest fundamentalne z punktu widzenia partnera prywatnego, korzyść finansową w postaci zwrotu z zaangażowanego kapitału.

PKP S.A. zyskuje atrakcyjny i funkcjonalny dworzec oraz obsługę podwyższonego ruchu kolejowego. Mieszkańcy Sopotu i samo miasto zaś zyskują rewitalizację centralnej części miasta, zmodernizowany układ komunikacyjny i odmieniony dworzec kolejowy, większą liczbę miejsc parkingowych, nowe zielone tereny, napływ większej liczby turystów, a w efekcie wzrost atrakcyjności i znaczenia miasta. Główne korzyści dla każdego z trzech podmiotów, które uczestniczyły w projekcie partnerstwa przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Korzyści dla trzech jednostek uczestniczących w projekcie PPP budowy dworca kolejowego w Sopocie

<b>KORZYŚCI</b>		
<b>PKP S.A.</b>	<b>Partner prywatny – BGI</b>	<b>Miasto Sopot</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 500 m<sup>2</sup> powierzchni na budowę,</li> <li>• Zabezpieczenie komfortu pasażerów, dzięki pomieszczeniom, które będą wybudowane wyłącznie do dyspozycji PKP S.A., czyli: kasy biletowe, biura dla pracowników, informacja kolejowa, przechowalnia bagażów,</li> <li>• Dodatkowe miejsca pracy,</li> <li>• Możliwość zwiększonego ruchu kolejowego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otrzymanie pionierskich i nowatorskich powierzchni usługowo-biurowych,</li> <li>• Zwrot z włożonego kapitału, dzięki korzyści finansowej z działalności obiektów,</li> <li>• Dostępność do gruntów, które w regionie pomorskim, w Polsce, są najlepsze do gospodarowania budowy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nowe miejsca pracy,</li> <li>• Wzrost turystów w sezonie i poza sezonem,</li> <li>• Zmiana profilu społeczeństwa przyjeżdżającego do Sopotu, poprzez zmianę oferowanych usług,</li> <li>• Dobry, odnowiony układ komunikacyjny i zagospodarowanie terenów zieleni,</li> <li>• Wzbogacona wizytówka miasta oraz wzmocnienie funkcji śródmieścia,</li> <li>• Zysk z budżetu miasta Spotu z tytułu podatku PIT i CIT i od nieruchomości.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z ograniczeń, które może w pewien sposób blokować projekty PPP jest ciągła zmiana wartości kosztów przedsięwzięcia. Dane mogą być ciągle korygowane przez wzgląd na opracowanie nowego programu funkcjonalno-użytkowego czy koncepcji architektonicznej. Ponadto wymienić tu można sporządzenie nowej wyceny nieruchomości po skończonej fazie budowy przez rzeczoznawcę oraz przyjęcie dodatkowych ustaleń w trakcie negocjacji pomiędzy uczestnikami inwestycji, czyli Miastem Sopot, PKP S.A, inwestorem prywatnym, co może budzić pewne niejasności i konieczność zmian.

Patrząc na daty i okresy dzielące sam wybór oferenta widać, jak długi czas pochłania tego typu projekt, co również jest pewnym ograniczeniem. Datę oddania obiektu do użytku ustalono trzeci kwartał 2015 r., zatem od rozpoczęcia rozmów o projekcie minęło prawie 7 lat. Jednak biorąc pod uwagę to, iż zawiera się w tym okresie faza eksploatacji obiektu, 7 lat jest okresem relatywnie krótkim.

W partnerstwie publiczno-prywatnym istotne jest to, aby korzyści i wyzwania, jakie one ze sobą niesie, rozumiały i akceptowały władze miasta oraz ewentualne spółki państwowe lub miejskie, lokalna społeczność oraz przedsiębiorcy prywatni, którzy będą realizować i finansować inwestycje.

Projekt budowy dworca kolejowego w Sopocie był szeroko promowany w całej Polsce, wskazując innym, jak współpraca sektora publicznego z inwestorem prywatnym może przyczynić się do rozwoju miasta. Podobne do Sopotu plany inwestycji metodą partnerstwa publiczno-prywatnego mają m.in.: Łomża (teren dzisiejszego dworca PKS), Łódź (projekt: Nowe Centrum Łodzi: rewitalizacja rejonów dworca Łódź Fabryczna), Poznań (projekt „Bramy Zachodniej”), Katowice (dwa projekty: przystanek na trasie kolejowej Katowice-Pyrzowice oraz zagospodarowanie Palcu Wolskiego), Szczecin (przebudowa dworca PKP) oraz Bydgoszcz (zagospodarowanie okolic dworca PKP) [10].

## **5. Podsumowanie**

Ideą partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykorzystanie wiedzy podmiotów prywatnych w taki sposób, aby w możliwie największym stopniu uzupełniać doświadczenia sektora publicznego. Ponadto głównymi czynnikami łączącymi tę ideę jest zbiór umiejętności, podział odpowiedzialności i zadań, a także identyfikacje i alokacje ryzyk. Można, więc stwierdzić, iż PPP polega na współpracy wzajemnej podmiotów przez cały cykl życia inwestycji.

Stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jest coraz powszechniejsze w krajach Europy. Jest innowacyjną odpowiedzią na rosnące potrzeby obywateli. Dzięki tej formule kraje mogą zmniejszyć potrzebę korzystania z kapitału publicznego, dzielić ryzyko w dużych projektach, rozdzielać kompetencje podmiotów publicznych i prywatnych, a także opcjonalnie świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości, przy wyższym stosunku wartości do ceny. Coraz częściej stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w pełnym wymiarze usług publicznych zwiększa zapotrzebowanie na przejrzyste i skuteczne procesy ich realizacji oraz promocji. Partnerstwo publiczno-prywatne przynosi duże korzyści i jest coraz bardziej popularnym zjawiskiem, które będzie wciąż rozwijane w formie sieci organizacyjnych.

Ten rodzaj partnerstwa jest najbardziej rozwinięty w sektorach dróg i transportu, edukacji, odpadów, jak również ochrony zdrowia i obronności. Jest to efektem nabierania doświadczenia w jednostce publicznej i prywatnej, współpracy z odpowiednimi władzami krajowymi i uproszczenia legislacji, która określa działalność poszczególnych partnerów biorących udział w realizacji projektów. W istocie najważniejszy dla partnerstwa publiczno-prywatnego jest kontekst, dobra ocena projektu i ustalenie niezbędnych warunków umowy. Przykład budowy dworca

kolejowego w Sopocie może stanowić wzorzec dla innych przedsięwzięć podejmowanych łącznie przez sektor publiczny i prywatny.

## Literatura

- [1] **Bojkowski T., Sobiech K.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury* [w:] W. Jarmołowicz (red.), *Makro- i mikroekonomiczne aspekty rozwoju polskiej gospodarki*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- [2] **Bitner M.:** *Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Unii Europejskiej*, *Finanse Komunalne* nr 2/2003.
- [3] **Czakon W.:** *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- [4] **Debande O.:** *Le role du secteur privé dans le financement des infrastructures* [w:] P. Thalmann (red.), *Le financement des grandes infrastructures*, *Revue économique* 1997.
- [5] **Forrer J., Kee K.E., Newcomer K.E., Boyer E.:** *Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question*, *Public Administration Review*, May/June 2010.
- [6] **Herbst I., Jadach-Sepiolo A.:** *Raport ze studiów przypadków na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- [7] *HM Treasury*, PFI: meeting the investment challenge, July 2003.
- [8] **Korbus B.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- [9] **Maciejewski D.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne: korzyści i ograniczenia*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.
- [10] *Baza projektów partnerstwa publiczno-prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki [dostęp online, <http://bazapp.gov.pl/>]
- [11] **Niemczyk J., Stańczyk-Hugiet E., Jasiński B.** (red.): *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwania dla teorii i praktyki zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- [12] **Nowak B.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą – w ujęciu sektorowym*, *Finanse Komunalne* nr 2/2003.
- [13] *Partnerstwo publiczno-prywatne czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości*, [dostęp online, <http://www.ppp.it.kielce.pl/index.php/ppp-w-teorii-i-praktyce/108-6-szansy-i-korzysci-oraz-ryzyka-i-zagrozenia-zwizane-z-ppp>].
- [14] *PPP we współdziałaniu międzysektorowym* [dostęp online, <http://partnerstwopp.blox.pl/2012/11/Rodzaje-PPP.html>].
- [15] **Rytel M., Siewierski M., Sikora R.:** *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita”, 16.02.2002.
- [16] **Savas E.S.:** *Privatization and public-private partnerships*, Chatham House Publishers, New York 2000.

- [17] **Sobiech K.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
- [18] *Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
- [19] **Wawrzyniak M.:** *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Instytut Partnerstwa publiczno-prywatnego, Warszawa, 2012.
- [20] **Wierzyński W.:** Artykuł analityczny: PPP – innowacyjna forma inwestycji, Portal Innowacji, 27.07.2012.
- [21] **Żukowski Z.:** *Państwo potrzebuje prywatnych pieniędzy*, „Gazeta Prawna” nr 232, 28-30.11.2003.

## **ADVANTAGES AND LIMITATIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE OF THE CONSTRUCTION OF THE RAILWAY STATION IN SOPOT**

### **Summary**

In the era of today increasingly growing shortage of public funds and at the same time grow needs related to the provision of services based on the infrastructure, which is the key message to look for innovative solutions and modern ways of financing investment. Meet these challenges goes public-private partnership, which is a special form of cooperation network of private and public sectors. The aim of this study is to determine the benefits and risks of public-private partnerships. This object is achieved based on an assessment of the project undertaken under the JESSICA initiative „Development of the railway station in Sopot and adjacent areas with the participation of private entities”.