

1

KRZYSZTOF E. BOŃKOWSKI

Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze penitencyjnym

Opiekun naukowy pracy: dr Paweł Mielcarz

Krzysztof E. Bońkowski jest absolwentem Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. W trakcie studiów przebywał na stypendium w School of Economics and Commercial Law w Göteborgu w Szwecji.

Zdobywca pierwszego miejsca w warsztatach menedżerskich – *eLogistyka* oraz *Telekomunikacja XXI wieku* – organizowanych przez Szkołę Główną Handlową. Finalista VI Międzyuczelnianego Turnieju Negocyjacyjnego oraz reprezentant uczelni w Challenge 2005, konkursie logistycznym organizowanym przez HHL – Leipzig Graduate School of Management oraz DHL.

W latach 2003–2005 prezes Studenckiego Koła Naukowego „HR Club” oraz współzałożyciel przyuczelnianej firmy konsultingowej – Academic Consulting Team. Współorganizator cyklu ogólnopolskich konferencji naukowych *Quo Vadis młody Polaku?*, konkursu *Skok w przedsiębiorczość* oraz kursów żeglarskich nad Zegrzem.

Uczestnik programu doradczego *Jak otworzyć własny biznes?*, zawodowo związany z konsultingiem strategicznym i finansowym oraz doradztwem europejskim (SEKWENCJA, Creative IT, ACT).

Obecnie popularyzator idei partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w Polsce. Architekt projektu konsultingowego dla Centralnego Zarządu Służby Więziennej pt.: *Studium wykonalności PPP w sektorze penitencyjnym*.

Kontakt: dievil@poczta.onet.pl

Partnerstwo publiczno-prywatne

W powszechnym przekonaniu idea partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) powstała w ostatnich latach. Materiały źródłowe wskazują jednak jednoznacznie, że rozwiązania systemowe, w znacznym stopniu zbliżone swym charakterem do współczesnego partnerstwa publiczno-prywatnego, funkcjonowały już w starożytnym Rzymie. Rozwiązania te, stosowane głównie przez władze lokalne, powierzały budowę, utrzymanie i administrację stacji pocztowych na okres pięciu lat zarządom prywatnym. Podobne umowy koncesyjne miały zastosowanie również w przypadku budowy dróg, portów, term oraz placów targowych.

Idea partnerstwa powróciła w filozofii funkcjonowania Unii Europejskiej pod koniec ubiegłego stulecia. Jej przepięczętowaniem było zatwierdzenie pakietu działań dołączonych do Inicjatywy Wzrostu w grudniu 2003 r. Działania te miały za zadanie stworzenie ram prawnych, finansowych i administracyjnych dotyczących wsparcia kapitałem prywatnym inwestycji sprzyjających wzrostowi, finansowanych z budżetów krajów członkowskich, przy założeniu niezwiększania długu publicznego. Szansę, jaką dawało partnerstwo wykorzystwała Wielka Brytania, która borykała się z niskim poziomem usług świadczonych przez narodową służbę zdrowia. Rząd brytyjski, zamiast samodzielnie budować i utrzymywać nowe szpitale, postanowił przekazać wykonanie tego zadania podmiotom prywatnym. Szybko okazało się, że partnerzy prywatni są w stanie szybciej, sprawniej i taniej budować i zarządzać tymi jednostkami¹. Doświadczenie to pozwoliło Wielkiej Brytanii na realizację innych programów – w zakresie szkolnictwa i transportu – które w znacznym stopniu podniosły jakość usług świadczonych w tym kraju. Obecnie coraz większa część PKB generowana jest przez kontrakty powiązane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Wartość kapitałowa zrealizowanych transakcji w 2003 r. sięgnęła poziomu 27 mld dolarów. Ponadto przeprowadzenie 451 projektów zrealizowanych w modelu *Private Finance Initiative* (PFI) pozwoliło na znaczące podniesienie wskaźnika dostępności infrastruktury dla obywateli przy zachowaniu dyscypliny finansowej.

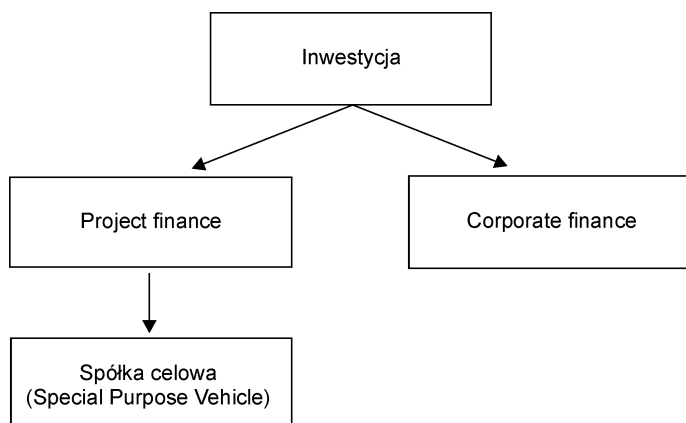
¹ Zob. HM Treasury, *PFI: meeting the investment challenge*, lipiec 2003, s. 43–58.

Metody realizacji PPP

Dla Polski partnerstwo publiczno-prywatne jest stosunkowo nowym zjawiskiem. Jego istotą jest „współpraca jednostki publicznej z podmiotem prywatnym przy realizacji oraz finansowaniu długoterminowych i kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Ze strony sektora państwowego wykonawcą tej koncepcji może być rząd lub jego agencja, samorząd lokalny lub inna jednostka państwowa o charakterze nadzorczym”². Celem współpracy jest oczywiście wyższa efektywność realizacji i funkcjonowania. Jest to możliwe dzięki podziałowi zadań między państwo, samorząd i inwestora prywatnego oraz motywacji tych podmiotów do bezproblemowej realizacji projektu. Świetne podsumowanie istoty PPP przedstawia D. Wielowieyska:

„W PPP każdy z partnerów przejmuje na siebie tę część ryzyka, z którą lepiej sobie poradzi. Ryzyko wystąpienia różnych problemów w trakcie budowy i czasie eksploatacji podraża koszty przedsięwzięcia. Jeżeli każda ze stron potrafi to ryzyko zmniejszyć, a będą one tym zainteresowane ze względu na przyszłe zyski, to wtedy i koszty całego projektu zmaleją. Im większe ryzyko bierze na siebie jedna ze stron, tym większy powinna mieć udział w zyskach

Diagram 1. **Koncepcje realizacji inwestycji rzeczowych**



Źródło: opracowanie własne.

² M. Rytel, K. Siewierski, R. Sikora, *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita” 16 lutego 2002, nr 40.

danego przedsięwzięcia. Ten racjonalny podział sprawia, że znacząco skraca się czas trwania i maleje całkowity koszt inwestycji”³.

Realizacja inwestycji może nastąpić na podstawie dwóch metod realizacji inwestycji, które prezentuje diagram 1.

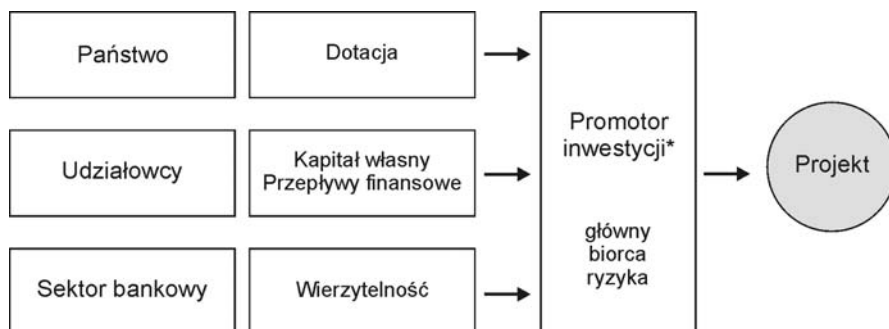
Corporate finance

Corporate finance⁴ jest tradycyjną metodą realizacji inwestycji. Jej założeniem jest ponoszenie pełnej odpowiedzialności za realizowany projekt przez wszystkich jego uczestników. Dobrym przykładem, pokazującym istotę tej metody, może być budowa jednostki penitencjarnej, w której uczestniczą dwa podmioty: wykonawca inwestycji oraz operator zarządzający przedsięwzięciem. Realizacja inwestycji odbywa się w ramach funkcjonujących organizacji, bez tworzenia tzw. spółek celowych. W przypadku niepowodzenia projektu oba wymienione podmioty odpowiadają całym swoim majątkiem przed wierzycielami za powierzony im do realizacji etap inwestycji. W przypadku stworzenia przez firmy konsorcjum realizującego projekt, odpowiedzialność ponoszona jest solidarnie przez każdy z uczestniczących podmiotów. Sytuacja ta rodzi konsekwencje, które uwidaczniają się najwyraźniej, gdy wspomniane firmy ubiegają się o finansowanie zewnętrzne dla inwestycji. Bank, sprawdzając zdolność kredytową przedsiębiorstw, analizuje nie tylko studium wykonalności projektu oraz możliwości generowania przez niego przepływów finansowych, ale również weryfikuje uczestniczące w projekcie organizacje oraz ich zdolność generowania przepływów finansowych. Pełna odpowiedzialność powoduje zatem z reguły lepsze zabezpieczenie interesów wierzycieli w trakcie i po realizacji inwestycji. Ze względu na mniejsze ryzyko banku, metoda ta umożliwia osiągnięcie niższych stóp oprocentowania kredytu. Dobrym podsumowaniem tej metody realizacji inwestycji jest diagram 2.

W opisywanym przypadku państwo pełni wyłącznie rolę fundatora, czyli podmiotu, który jest zobligowany do płatności za prawidłowo zrealizowane zadanie. Głównym wykonawcą i tzw. promotorem inwestycji są udziałowcy realizujący projekt. Jak wspomniano wcześniej, mogą być to firmy odpowiedzialne za poszczególne etapy inwestycji, bądź konsorcjum firm. Przy realizacji projektów infrastrukturalnych wykonawca często zmuszony jest do finan-

³ D. Wielowieyska, *PPP w drugim wydaniu. Infrastruktura Polski*, dodatek do „Gazety Wyborczej” 23 kwietnia 2002, nr 95.

⁴ Akapit opracowany na podstawie: W. Rogowski, materiały z wykładów nt. *Pieniądz i kredyt*, 2004–2005, w zastępstwie J. Grzywacza.

Diagram 2. **Metoda corporate finance**

* firma lub instytucja finansująca i realizująca przedsięwzięcie

Źródło: European Commission, European Investment Bank, *Guide to Financing Projects from European Technology Platforms – Debt and Gants*, s. 4.

sowania budowy kapitałem dłużnym. W opisywanej metodzie sektor bankowy ponosi jednak znacznie ograniczone ryzyko, gdyż zabezpieczeniem jest nie tylko realizowany projekt, lecz także majątek spółek go realizujących. Fakt ten determinuje zatem obniżone koszty finansowe związane z obsługą zobowiązań, chociaż w przypadku realizacji dużych i skomplikowanych projektów nie zabezpiecza w wystarczającym stopniu interesów udziałowców projektu.

Project finance

Metoda project finance jest zgoła odmienna od założeń corporate finance. Zakłada stworzenie specjalnej spółki celowej do realizacji danego projektu. Praktycy przedmiotu wskazują, że „finansowanie project finance dotyczy na ogół dużych, kapitałochłonnych inwestycji. Najczęściej są to inwestycje z zakresu infrastruktury”⁵. Często, ze względu na innowacyjność i skomplikowanie projektu, obarczony jest on znacznym ryzykiem. Dlatego też metoda ta zakłada przekazanie części ryzyka projektu instytucjom finansującym. Ponadto „zaangażowanie kredytowe w tego typu przedsięwzięcia wymaga od banku odgrywania aktywnej roli na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia, począwszy od fazy przygotowania projektu, aż do okresu eksploatacji i zakończenia spłaty kredytu”⁶. Wynika to z faktu, że project finance praktycznie opiera się

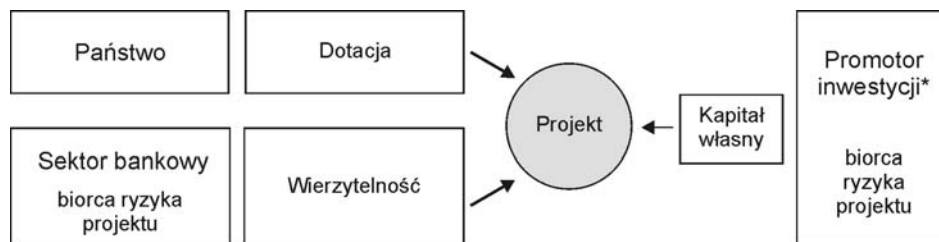
⁵ Zob. W. Parteka, *Project Finance – Metoda finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych*, Pierwsza Konferencja Project Management – Doświadczenia i Metody, materiały konferencyjne, s. 1.

⁶ Ibidem.

na realizacji określonego projektu inwestycyjnego. „Spółka taka jest przeważnie wyodrębniana z istniejącej już organizacji lub tworzona od zera, a więc sama w sobie nie posiada żadnego standingu finansowego oraz pozycji na rynku. W konsekwencji nie istnieje możliwość oceny bieżących wyników lub stanu majątkowego podmiotu. Jedynym przedmiotem analizy pozostaje więc samo przedsięwzięcie, jego efektywność, typ i rozmiary ryzyka, które mu towarzyszy”⁷. Co więcej, „głównym i właściwie w wielu przypadkach jedynym źródłem spłaty kredytu przeznaczonego na finansowanie realizacji projektu inwestycyjnego jest nadwyżka finansowa generowana przez projekt. Podstawowym zaś zabezpieczeniem kredytu są aktywa/majątek, powstający w wyniku realizacji projektu”⁸.

Niewątpliwą zaletę project finance dobrze określiła firma Clifford Chance: „...finansowanie nie jest zasadniczo uzależnione od wiarygodności kredytowej udziałowców oraz wartości zaangażowanego w projekt majątku. Kredytodawca finansujący przedsięwzięcie liczy przede wszystkim na powodzenie projektu, czyli generowanie w przyszłości zyski. W konsekwencji przywiązuje dużą wagę do analizy wykonalności projektu oraz potencjalnego wpływu czynników negatywnych...”⁹.

Diagram 3. **Metoda project finance**



* firma lub instytucja finansująca i realizująca przedsięwzięcie

Źródło: European Commission, European Investment Bank, *Guide to Financing Projects from European Technology Platforms – Debt and Gants*, s. 4.

Project finance jest zatem metodą, „dzięki której decydenci zwiększają trafność swoich wyborów i minimalizują ryzyko, stosując odpowiednie struktury organizacyjne, finansowe oraz procedury podejmowania decyzji inwestycyjnych”.

⁷ Ibidem.

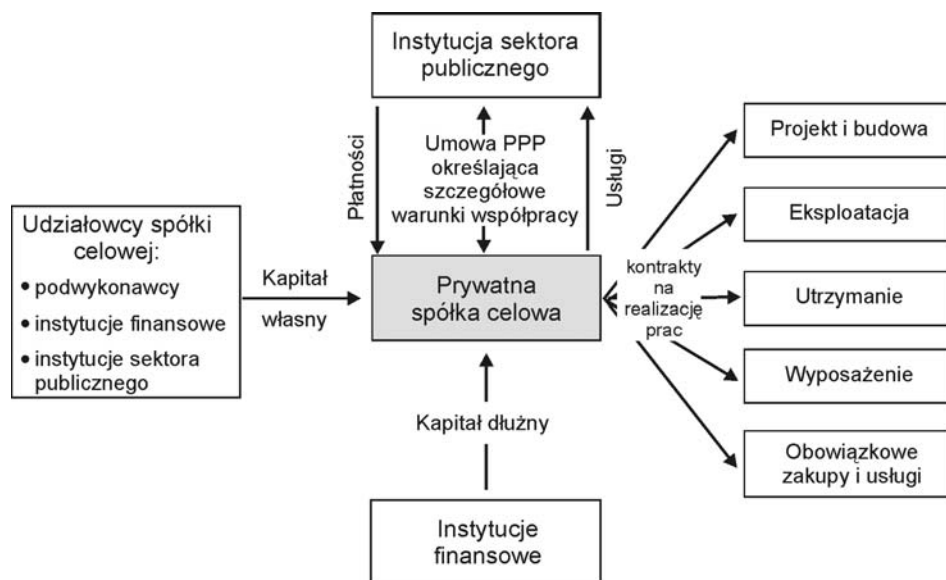
⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 2.

tycyjnych”¹⁰. Dobrym podsumowaniem powyższego jest diagram 3, graficznie prezentujący opisywaną metodę.

Podobnie jak w metodzie corporate finance, w opisywanym przypadku państwo uczestniczy w projekcie jako podmiot dokonujący płatności po prawidłowym wykonaniu projektu. Promotorem inwestycji również jest firma bądź konsorcjum firm, jednak do realizacji projektu zawiązywany jest wydzielony podmiot. Taka spółka celowa, ze względu na brak historii kredytowej oraz niewielkich aktywów, nie ma możliwości uzyskania jakiegokolwiek finansowania zewnętrznego bez zagwarantowania wierzycielom możliwości spłaty kredytu. Gwarantem spłaty w tym przypadku nie są jednak aktywa, a biznesplan gwarantujący wykonalność projektu oraz realna prognoza przepływów finansowych. W przypadku opisywanej metody bank zmuszony jest do przejęcia części ryzyka związanego z projektem, co w konsekwencji prowadzi do jego aktywnego zaangażowania w realizowane przedsięwzięcie.

Diagram 4. Podział uczestniczących podmiotów oraz ich zadań w project finance



Źródło: Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, 2002, s. 7.

¹⁰ Ibidem, s. 7.

Należy zauważyć, że w celu realizacji danego projektu możliwe jest zawieranie konsorcjów również z sektorem publicznym. Ilustracją tego jest przykładowa struktura inwestycji, w której uczestniczy instytucja sektora publicznego wraz z kilkoma podmiotami prywatnymi przedstawiona na diagramie 4.

Jak już wspomniano, instytucją, która uczestniczy w tworzeniu spółki celowej może być podmiot publiczny. Wniesienie ziemi bądź prawa wieczystego użytkowania terenu przez samorząd potrafi znacznie ograniczyć niezbędne nakłady do realizacji inwestycji. Z reguły jednak funkcja sektora publicznego sprowadza się do roli klienta korzystającego z usług przy uzgodnionym poziomie jakości świadczonych przez spółkę. Strona publiczna gwarantuje w zawartym między stronami kontrakcie płatności oraz minimalne obłożenie pozwalające na funkcjonowanie inwestycji oraz spłatę zadłużenia.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że skuteczna i efektywna realizacja projektu w ramach PPP związana jest ze ścisłą współpracą trzech kluczowych podmiotów. Są to:

- 1) wykonawcy robót budowlanych i remontowych,
- 2) zarządca/operator infrastruktury w okresie eksploatacji,
- 3) instytucja finansująca inwestycję.

Przydatność instytucji finansowej, czy to w postaci partnera czy jedynie instytucji wspierającej, jest nieoceniona w realizacji projektu. Przy dużych przedsięwzięciach spółka ma możliwość emisji długoterminowych obligacji korporacyjnych.

Interesującym rozwiązaniem jest jednak również mezzanine finance, szczególnie w przypadku, gdy związana spółka nie dysponuje wystarczającą ilością aktywów pod zabezpieczenie, a obecni właściciele są niechętni rozdrobnieniu akcjonariatu¹¹. Coraz częściej Unia Europejska uczestniczy w projektach związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. W przypadku niektórych z nich, a także w studium przypadku opisywanym w dalszej części pracy, możliwe jest uzyskanie współfinansowania z europejskich funduszy strukturalnych i spójności.

¹¹ Zob. A. Sowiński, *Mezzanine finance: Między kredytem a sprzedażą akcji*, Polski Portal Finansowy Bankier.pl, 26 sierpnia 2003.

Modele współpracy w PPP

Różnorodność partnerstwa publiczno-prywatnego sprawia, że niektórzy traktują go jako prywatyzację. Faktem jest, że sektor prywatny może być właścicielem infrastruktury, chociaż nie należy utożsamiać PPP z prywatyzacją. W przeciwieństwie do tej ostatniej, partnerstwo zakłada współpracę z podmiotem publicznym w celu optymalnego dopasowania usługi do potrzeb odbiorcy ostatecznego. Mówiąc jednak o partnerstwie, należy pamiętać, że niezależnie od zastosowanego modelu współpracy zakłada się w nim przekazanie partnerowi prywatnemu zadań podmiotu publicznego przynajmniej w jednym z poniższych obszarów¹²:

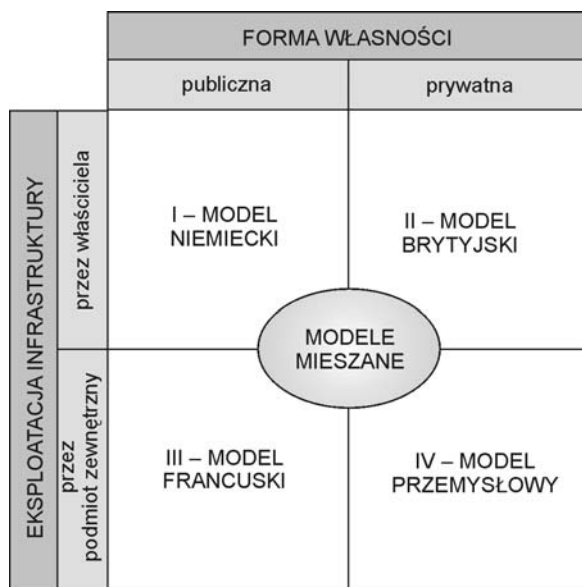
- inicjacja projektu i planowanie,
- projektowanie,
- budowa,
- finansowanie,
- własność,
- eksploatacja i zarządzanie,
- pobieranie opłat za użytkowanie.

Modele klasyczne

Zaproponowany w diagramie 5 podział klasyfikuje modele względem dwóch czynników: formy własności tworzonego podmiotu oraz podmiotu eksploatującego infrastrukturę. W codziennej praktyce wyróżnić możemy jednak różnorodne modele mieszane partnerstwa publiczno-prywatnego, które zostaną opisane w dalszej części pracy.

¹² Tłum. własne za: D. Seader, *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*, „National Council for Public-Private Partnership” December 2002, s. 4.

Diagram 5. Modele klasyczne współpracy według zasad PPP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zysnarski, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne – Teoria i Praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

Źródło oryginalne: M. Roman, H. Kłoss-Trębaczekiewicz, E. Osuch-Pajdzińska, *Formy organizacyjno-prawne prowadzenia komunalnych usług wodociagowych i kanalizacyjnych w Polsce. Restrukturyzacja usług wodociagowych i kanalizacyjnych – materiały konferencyjne*, Wydawnictwa ZGPZiITS, Warszawa, s. 8.

Model niemiecki

Model niemiecki, zakładający własność i eksploatację przez podmiot publiczny, jest w Polsce szeroko stosowany, szczególnie w sektorze komunalnym. W modelu tym zakłada się, że wydzielona spółka jest autonomiczna względem właściciela oraz funkcjonuje na zasadach rynkowych. W praktyce oznacza to finansowanie działalności głównie z opłat użytkowników infrastruktury. Struktura własnościowa powoduje jednak wysokie uzależnienie spółki od polityki podmiotu publicznego. Ograniczona samodzielność operatora determinuje niewielki wpływ podmiotu na politykę cenową przedsiębiorstwa. Sytuacja ta z kolei powoduje wiele negatywnych konsekwencji, takich jak brak strategii inwestycyjnej w długiej perspektywie czy stałe dotowanie przedsięwzięcia przez właściciela. Warto zauważyć, że taka konstrukcja ułatwia również rozmycie odpowiedzialności w przypadku nieudolnego zarządzania. Niemniej jednak popularność tego modelu wynika z łatwości kontroli nad wydzieloną strefą gospodarki, którą zarządza spółka.

Model brytyjski

Przeciwnieństwem modelu niemieckiego jest model brytyjski. Właścicielem i zarządcą infrastruktury jest tutaj partner prywatny. Sytuacja taka powoduje brak kontroli podmiotu publicznego, chyba że w umowie zastały zawarte wyjątki od tej reguły. Pośrednia kontrola nad podmiotem może odbywać się jednak przez odgórne regulacje na poziomie kraju bądź euroregionu. W Wielkiej Brytanii, gdzie model ten został upowszechniony, doprowadził on do spadku cen usług komunalnych. Jednak nierozważne decyzje, szczególnie sprzedaż firmy o pozycji monopolistycznej, mogą doprowadzić do odwrotnego efektu.

Niewątpliwą korzyścią dla podmiotu państwowego, wynikającą ze stosowania modelu brytyjskiego jest przejęcie ryzyka związanego z bieżącą działalnością spółki przez partnera prywatnego. Na nim spoczywa odpowiedzialność wiążąca się z zapewnieniem jakości usługi wymaganej przez klienta czy dostosowaniem infrastruktury do zmian technologicznych i prawnych. Partner prywatny ma natomiast możliwość swobodnego kreowania polityki cenowej i inwestycyjnej.

Model francuski

W modelu tym właściciel, którym jest podmiot publiczny, wybiera do realizacji zadań spółki niezależnego, prywatnego operatora infrastruktury. Regułą jest, że odbywa się to w procesie przetargowym. Przed dokonaniem wyboru podmiot publiczny zmuszony jest do dokładnego zdefiniowania zakresu usługi, która ma być świadczona przez zewnętrznego operatora. Dokładne zdefiniowanie jakości świadczonej usługi, niezbędnych wymagań dotyczących rozbudowy i konserwacji majątku oraz wysokości opłat wynikających z przekazania majątku do dyspozycji podmiotu prywatnego pozwalają na sprawną wybór najkorzystniejszej oferty. Zawarty kontrakt reguluje wszelkie prawa i obowiązki stron.

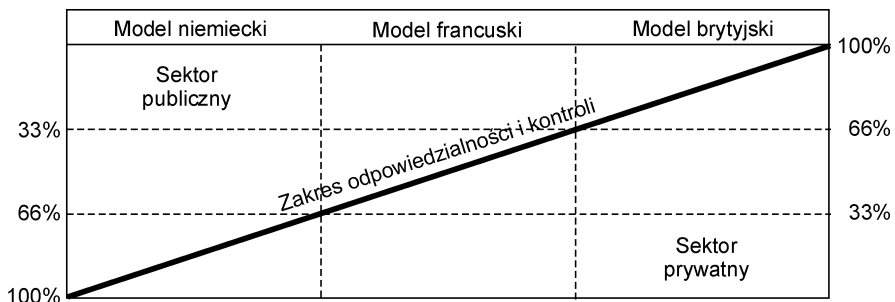
Model ten jest korzystnym rozwiązaniem dla podmiotu publicznego, gdyż pozostawia majątek w jego rękach, a pozwala na transfer know-how z sektora prywatnego. Podmiot publiczny sprawuje również pośrednią kontrolę nad podmiotem prywatnym przez odpowiednie zapisy w kontrakcie. W modelu tym możliwe jest także finansowanie przez kapitał prywatny całego projektu. Francuskie doświadczenia związane z partnerstwem tego typu cechuje efektywność, niemniej nałożone na partnera prywatnego różnorodne ograniczenia potrafią ją skutecznie zniwelować.

Model przemysłowy

Głównym założeniem tego modelu jest współpraca dwóch niezależnych podmiotów prywatnych. Jeden z nich, jako właściciel infrastruktury, przekazuje zarządzanie obiektem wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu. Sytuacja taka ma miejsce głównie w przypadku ogromnych inwestorów infrastrukturalnych. Podmiot ten oczywiście może świadczyć usługi również podmiotom publicznym. Jednak ze względu na podobieństwo modelu przemysłowego do modelu brytyjskiego nie będzie on tu szerzej omawiany.

Podsumowując przedstawione modele, należy zauważyć, że różnią się zarówno pod względem współpracy z podmiotami prywatnymi, jak i zakresu przekazanej odpowiedzialności i kontroli. Różnice te ilustruje diagram 6.

Diagram 6. Zakres odpowiedzialności i kontroli w modelach klasycznych



Źródło: opracowanie własne.

W modelu niemieckim – gdzie występuje wydzielona z podmiotu publicznego spółka do wykonywania zadań publicznych – zakres odpowiedzialności i kontroli sektora państwowego jest ogromny; waha się od 66% do 100%. Wydzielona spółka nigdy nie osiągnie pełnego poziomu niezależności od podmiotu publicznego, gdyż jest on jej wyłącznym właścicielem. W modelu brytyjskim tworzy się odwrotna sytuacja. Dominujący zakres odpowiedzialności i kontroli partnerstwa spoczywa na barkach podmiotu prywatnego. Model francuski odpowiada natomiast sytuacji konsensusu w zakresie odpowiedzialności i kontroli danego podmiotu. Jednak współpraca w warunkach, gdy nie ma jasnej hierarchii i podziału zadań, może doprowadzić do konfliktów na styku obu sektorów.

Modele mieszane

Diagram 6 wskazuje nam również możliwość zastosowania w partnerstwie publiczno-prywatnym modeli wykorzystujących cechy modeli klasycznych, jednocześnie rozszerzających ich zastosowanie. Z tego względu modele te możemy nazwać modelami mieszanymi partnerstwa publiczno-prywatnego.

Diagram 7. Modele PPP w oparciu o formułę BOT

PRYWATNA WŁASNOŚĆ PUBLICZNA	Nazwa	Opis
	DBT / DB / BT Design/Build/Transfer Design/Build Build/Transfer	Model ten jest niepełną formą PPP. Zakłada się w nim, że partner prywatny samodzielnie projektuje i buduje infrastrukturę według warunków podmiotu publicznego, za z góry ustaloną płatność końcową. Podmiot publiczny jest wyłącznym właścicielem realizowanej inwestycji.
	BLT Build/Lease/Transfer	Model ten zakłada projekt i budowę infrastruktury przez właściciela, którym jest podmiot prywatny. Podmiot publiczny dzierżawi i użytkuje infrastrukturę, spłacając inwestycję. Po dokonaniu pełnej płatności infrastruktura zostaje bezpłatnie przekazana podmiotowi publicznemu.
	BOT / DBFO / DBO Build/Operate/Transfer Design/Build/Finance/ /Operate Design/Build/Operate	Model ten pozwala inwestorowi prywatnemu na zaprojektowanie, budowę i eksploatację infrastruktury z wykorzystaniem własnego know-how, pozwalającego na obniżenie kosztów funkcjonowania. Podmiot publiczny płaci za użytkowanie infrastruktury i po ustalonym okresie staje się jej właścicielem.
	BOOT Build/Own/Operate/ /Transfer	Model ten zakłada udział inwestora prywatnego, który jest właścicielem inwestycji, w budowie i eksploatacji infrastruktury przez z góry określony okres, a następnie odpłatne przekazanie jej podmiotowi publicznemu.
BOO Build/Own/Operate	Model ten zakłada budowę i eksploatację obiektu należącego wyłącznie do podmiotu prywatnego. Usługa jest świadczona za opłatą podmiotowi publicznemu i ew. innym podmiotom prywatnym.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Seader, *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*, op. cit. oraz United Nations Industrial Development Organization, *UNIDO BOT Guidelines*, Vienna 1996, s. 3.

Jednym z najpopularniejszych modeli mieszanych jest model BOT (*build-operate-transfer*). Jego głównym założeniem jest projekt i budowa oraz eksploatacja infrastruktury przez z góry określony czas, a następnie przekazanie jej sektorowi publicznemu w zamian za ustaloną wcześniej opłatę. W zależności od potrzeb klienta zakłada się również pozyskanie finansowania zewnętrznego na realizację przedsięwzięcia. Model ten może zatem łączyć cechy klasycznych modeli – francuskiego i brytyjskiego – różniąc się jednocześnie od nich tym, że sektor państwowy definiuje swoją potrzebę, a nie szczegółowe warunki jej zaspokojenia.

Elastyczne zastosowanie opisywanego modelu spowodowało stworzenie jego wielu odmian, które różnią się ze względu na szczegółowe zapisy zawieranych kontraktów, a zwłaszcza strukturę własności infrastruktury w trakcie i po zakończeniu projektu oraz formę i terminy realizacji płatności.

Diagram 7 opisuje najistotniejsze wariacje współpracy publiczno-prywatnej, z uwzględnieniem kryterium własności infrastruktury.

Podsumowując rozważania o partnerstwie publiczno-prywatnym, warto wspomnieć o różnicach między współpracą podmiotu publicznego i partnera prywatnego w modelu tradycyjnym oraz w modelu PPP.

Model tradycyjny skupia się na wyszczególnieniu niezbędnych zasobów przez podmiot publiczny do realizacji jego podstawowych zadań. Podmiot ten ustala dokładną specyfikację przygotowywanej infrastruktury, którą będzie zarządzać. Tym samym odpowiadać będzie za funkcjonowanie infrastruktury przez długi czas. Wynagrodzenie dla współpracującego podmiotu prywatnego będzie płatne w momencie zakończenia inwestycji. Odpowiedzialność wykonawcy ograniczy się jedynie do krótkiego okresu gwarancyjnego, podczas którego wykonywanie jakichkolwiek przeróbek wymagać będzie jego zgody.

Model PPP przyjmuje inne założenie. Skupia się on na dostarczeniu finalnej usługi podmiotowi publicznemu. Oczywiście, to podmiot publiczny określa swoje potrzeby, jednak partner prywatny uczestniczy w dialogu jako doradca, by optymalnie zaspokoić potrzeby partnera. Po uzgodnieniu jakości usługi, partner prywatny rozpoczyna budowę infrastruktury w oparciu o własne doświadczenia i przyjęte założenia. Na podmiocie tym spoczywa również odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie składnika infrastruktury projektu w długim okresie oraz zarządzanie. Wynagrodzenie natomiast jest wypłacane w trakcie użytkowania infrastruktury, w zależności od jej efektywności. Podsumowaniem powyższego jest diagram 8.

Diagram 8. **Różnice między modelem tradycyjnym a PPP**

	Model tradycyjny	PPP
Umowa o dostarczenie	Aktywów	Usług
Definicja usług	Strona publiczna	Strona publiczna
Specyfikacja aktywów	Strona publiczna	Strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie składnika infrastruktury w długim okresie	Strona publiczna	Strona prywatna
Zarządzanie projektem	Strona publiczna	Strona prywatna
Wynagrodzenie dla partnera prywatnego	Płatne w momencie zakończenia inwestycji – niezależnie od efektywności przekazanych aktywów w długim okresie	Płatne w ciągu użytkowania – zależne od efektywności przekazanych aktywów w długim okresie

Źródło: PriceWaterhouseCoopers, *7 mitów i 3 prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym*, 2005, s. 40.

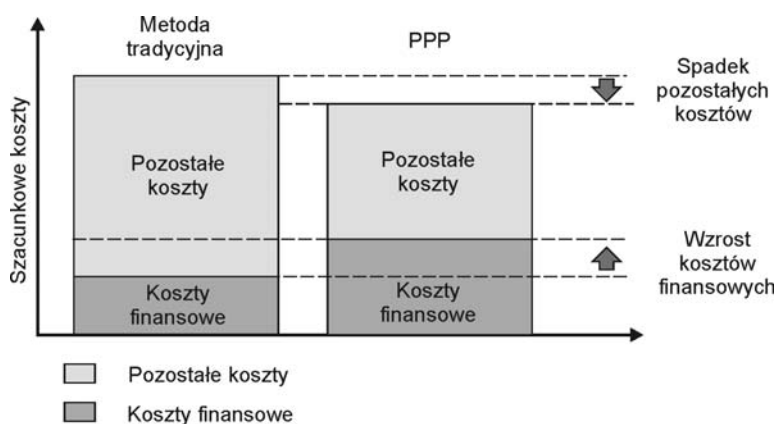
Finansowanie i przepływy finansowe

Dotychczas realizacja dużych inwestycji infrastrukturalnych finansowana była centralnie, wyłącznie z budżetu państwa. Projekty te realizowane były na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak, inwestycje wieloletnie ustanawiane były przez Radę Ministrów, w zależności od doraźnych potrzeb państwa. Sytuacja ta powodowała szereg problemów. W nawiązaniu do tematu opisanego w studium przypadku przedstawionego w dalszej części pracy, przytoczyć należy przykład ciągnącej się aż dziesięć lat budowy aresztu śledczego w Radomiu. Inwestycja ta ukończona została w 1998 r.; dalsze opóźnianie realizacji groziło jej dewastacją i utraceniem zainwestowanych środków. Zatem mimo wysokiej możliwości kredytowych państwa oraz jego dominującej pozycji rynkowej, determinującej stosunkowo niskie koszty finansowe przedsięwzięcia, nie zawsze udaje się w zaplanowanym terminie realizować niezbędne projekty. Utrudnieniem są również liczne procedury administracyjne – w tym przede wszystkim ustawa o zamówieniach publicznych oraz organizacja procesu przetargowego – które powodują różnorodne komplikacje i opóźnienia.

W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego sytuacja jest zgoła odmienna. Faktem jest, że w przypadku PPP koszty finansowe przedsięwzięcia

są zwykle wyższe niż w przypadku realizacji projektu w modelu tradycyjnym¹³. Pozostałe koszty są jednak z reguły znacznie niższe, ze względu na wyższą efektywność sektora prywatnego. Rekompensują one zatem straty i w konsekwencji projekt realizowany w modelu PPP jest kosztowo efektywniejszy¹⁴. Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii, oparte na wykonanych projektach, wskazują na średnie oszczędności wysokości 17% zaangażowanych nakładów¹⁵. Ilustracją tego zjawiska jest diagram 9.

Diagram 9. Porównanie kosztów w modelu tradycyjnym oraz PPP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: PriceWaterhouseCoopers, *7 mitów i 3 prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym*, 2005, s. 35.

Należy również pamiętać o tym, że doskonale rozwijający się system gwarancji i poręczeń stwarza możliwość obniżenia kosztów finansowych. Koszty te znacznie spadają także w przypadku udzielenia poręczenia finansowego przez państwo. Niemniej sytuacja taka powoduje zaburzenia w transferze ryzyka w modelu PPP oraz wymusza zabezpieczenie środków budżetowych w postaci rezerw. Trzeba pamiętać, że ponoszenie ryzyka finansowego przez inwestora skutecznie motywuje go do zachowania niezbędnej długoterminowej efektywności inwestycji¹⁶.

¹³ PriceWaterhouseCoopers, *7 mitów i 3 prawdy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym*, 2005, s. 35.

¹⁴ PriceWaterhouseCoopers, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako forma finansowania infrastruktury penitencjarnej*, prezentacja z dnia 17 lipca 2002 r., s. 13.

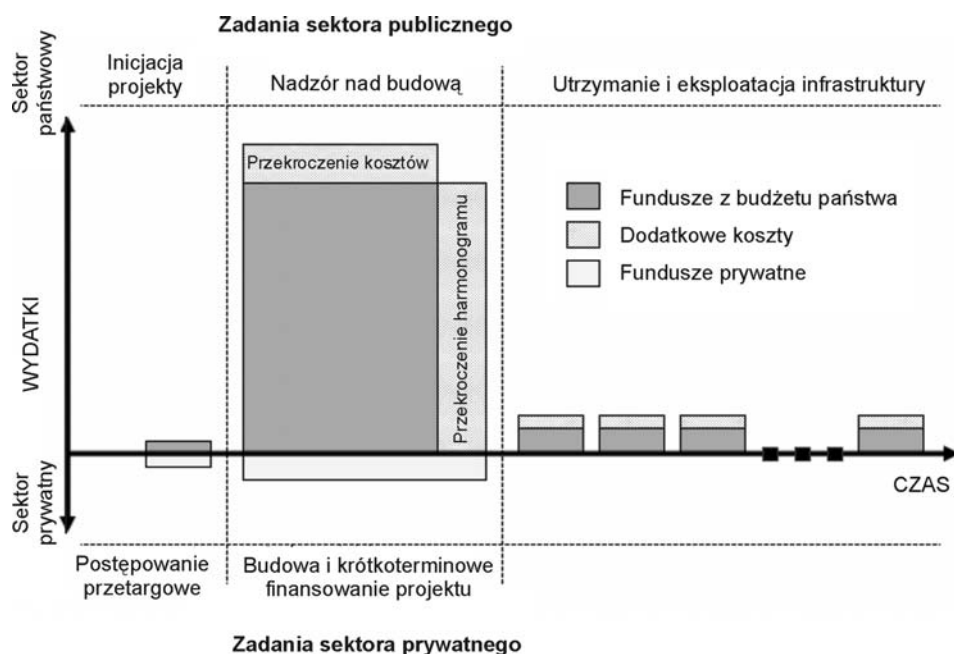
¹⁵ Ibidem.

¹⁶ PWC, *7 mitów...*, s. 35.

Finansowanie inwestycji w modelu tradycyjnym

Analizując dokładniej finansowanie inwestycji w modelu tradycyjnym, należy zauważyć jego wady w całym czasie trwania projektu. Diagram 10 ilustruje problemy, które tak często pojawiają się w trakcie realizacji i eksploatacji projektu.

Diagram 10. Finansowanie infrastruktury w modelu tradycyjnym



Źródło: opracowanie własne.

Jak możemy zauważyć, inicjacja projektu wiąże się z kosztami przeprowadzenia postępowania przetargowego, dotyczącymi zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Zaliczyć tu można przede wszystkim czas poświęcony przez urzędników na czytelne i precyzyjne zdefiniowanie zakresu projektu, ocenę potencjalnych kontrahentów i wybór najkorzystniejszej oferty.

Wybrany kontrahent przystępuje do realizacji prac przygotowawczych. Wynagrodzenie wykonawcy przekazywane jest w transzach w trakcie realizacji projektu. Zanim zatem podmiot publiczny zacznie korzystać z infrastruktury, musi ponosić jej koszty. Fakt ten jest istotny w momencie inwestycji długolet-

nich, gdy realizacja projektu trwa co najmniej trzy lata. Budowa modelu może wiązać się z wysokim ryzykiem politycznym, wynikającym z założeń ustawy samorządowej¹⁷ bądź ordynacji wyborczej¹⁸ i zapisanym w nich czteroletnim okresie sprawowania urzędu. Wyborcy, kierując się indywidualnymi preferencjami, są skłonni do oceny sytuacji, biorąc pod uwagę jej obecne odczuwalne wskaźniki. W przypadku modelu tradycyjnego ponoszą oni koszty przygotowania obiektu, jednak nie czerpią z niego zysków. Dlatego też sytuacja ta może nieść za sobą dodatkowe ryzyko polityczne i mieć negatywny wpływ na projekt w okresie przedwyborczym.

W trakcie budowy często pojawiają się również różnorodne problemy związane z kooperacją podmiotów. Opóźnienie związane z przesłaniem przez partnera publicznego danej transzy pieniędzy spowodować może odejście pracowników firmy prywatnej od prac, a w konsekwencji opóźnienie realizacji projektu i dodatkowe koszty¹⁹. Sytuacja taka może zaistnieć również ze względu na fakt, że w procedurze przetargowej faworyzowani są wykonawcy, którzy zaoferują najniższą cenę. W trakcie realizacji projektu okazać się może, że koszty muszą być wyższe. Podmiot publiczny przeważnie wyraża na to zgodę, gdyż zerwanie umowy wiązałoby się ze znacznymi opóźnieniami i ponownym wyborem wykonawcy. Dochodzenie odszkodowania nie zawsze przynosi pozytywne efekty, gdyż zawiązywane do realizacji spółki komandytowe mają ograniczone kapitały własne, a komandytariusze odpowiadają za zobowiązania dotyczące z reguły niewielkich, ściśle zdefiniowanych kwot zawartych w umowie spółki.

Kolejną wadą realizacji inwestycji w modelu tradycyjnym są ograniczenia wynikające z gwarancji. Wykonawca zapewnia ją przeważnie w okresie do pięciu lat. W trakcie inwestycji wykonawca może zatem próbować oszczędzać na jakości zastosowanych materiałów, gdyż obowiązuje go maksymalnie pięcioletni okres gwarancyjny. Badania przeprowadzone przez autora w nowo powstałych zakładach karnych wskazują, że pierwsze poważne usterki pojawiają się po dziesięciu latach od oddania inwestycji do eksploatacji. Na niekorzyść podmiotu publicznego działa również to, że w trakcie okresu gwarancyjnego wszelkie zmiany może wykonywać jedynie pierwotny wykonawca, z zastrzeżeniem utraty gwarancji. Może on żądać za nie wyższej opłaty niż wynika-

¹⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU 1996 Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

¹⁸ Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., DzU 2001 Nr 46, poz. 499 z późn. zm.

¹⁹ Niewypłacalność bądź opóźniania w płatnościach Służby Więziennej doprowadziła w początkach lat 90. wielu kooperantów prywatnych do bankructwa.

łoby to z kosztorysu inwestycji bądź uwarunkowań rynkowych. Fakt ten często powoduje liczne napięcia między wykonawcą a podmiotem użytkującym infrastrukturę w okresie trwania gwarancji oraz wiąże się ponoszeniem dodatkowych kosztów.

W trakcie trwania eksploatacji obiektów pojawić się mogą kolejne problemy. Rozpowszechniona w sektorze publicznym konstrukcja planu dochodów i wydatków budżetowych powoduje trudności w gospodarowaniu obiektem. Regułą jest, że budżety konstruowane są z zaplanowaną nadwyżką w celu pokrycia nieprzewidywalnych wydatków oraz cięć organów nadzorujących²⁰. W przypadku niewykorzystania funduszy powinny być one zwrócone, a informacja o tym trafia do organu kontrolującego. Jednostki starają się jednak wykorzystywać wszystkie przyznane środki, gdyż nie mają pewności otrzymania wystarczających środków w kolejnym okresie. Sytuacja ta powoduje zakupy „na magazyn” przed zakończeniem okresu rozliczeniowego. Nie można tego traktować jako niegospodarności, gdyż nadrzędnym celem zarządcy jest w jak najkorzystniejszy sposób wykorzystać dostępne zasoby. Nieefektywność wiąże się natomiast z dopasowaniem konkretnych potrzeb inwestycyjnych do czasu wydatkowania środków finansowych. W konsekwencji sytuacja ta powodować może wzrost kosztów eksploatacji w stosunku do rzeczywistego budżetu potrzeb.

Finansowanie w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego

Finansowanie w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego opiera się na innym założeniu. Jego graficzną ilustrację przedstawia diagram 11.

W fazie inicjacji projektu niezbędne jest poniesienie znacznie wyższych kosztów przez uczestniczące podmioty. Zgodnie z wymogami ustawodawcy podmiot publiczny zobowiązany jest do przeprowadzenia szeregu analiz wskaźujących na wyższą opłacalność realizacji inwestycji w modelu PPP²¹. Przepisy zobowiązują również podmiot publiczny do negocjacji z przynajmniej pięcioma partnerami prywatnymi²², co dla nich wszystkich wiąże się z kosztami. W procesie „dialogu konkurencyjnego” podmiot publiczny z partnerem prywatnym

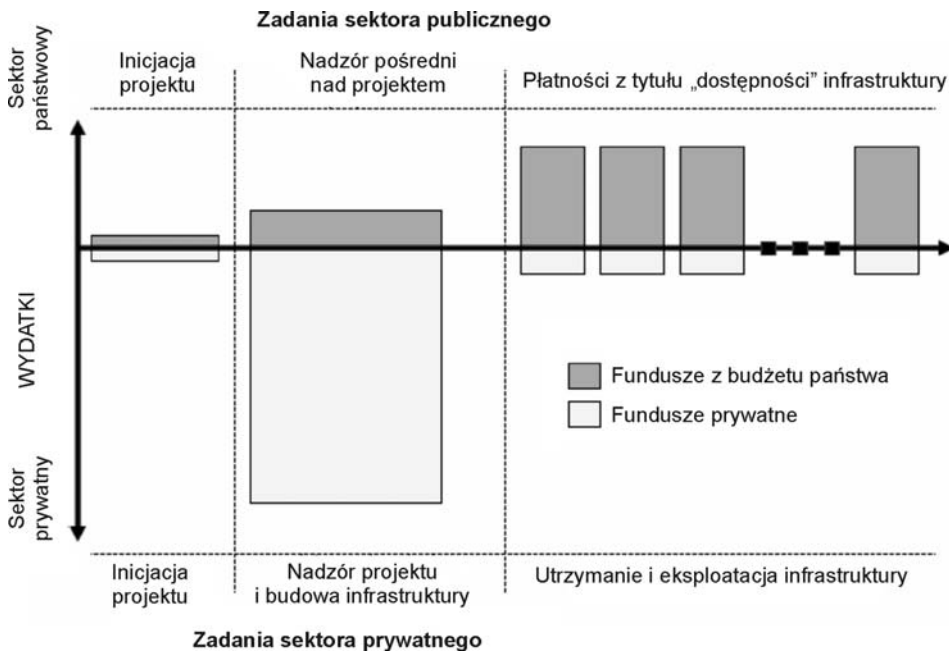
²⁰ Wywiady przeprowadzone w działach finansowych w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, inspektoratach okręgowych, aresztach śledczych i zakładach karnych.

²¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU Nr 169, poz. 1420.

²² A. Stawiszynski, *Wykonawca z listy dialogowej*, „Puls Biznesu” 20 kwietnia 2006, nr 2081, s. 27.

wspólnie ustalają najkorzystniejsze warunki realizacji inwestycji dla obu stron. W trakcie negocjacji partner prywatny służy również swoją wiedzą i doświadczeniem, by w konsekwencji doprowadzić do zapewnienia najwyższej jakości przy zachowaniu niskich kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury w okresie trwania kontraktu, czyli w założeniu 20–30 lat.

Diagram 11. Finansowanie infrastruktury w modelu BOT



Źródło: opracowanie własne.

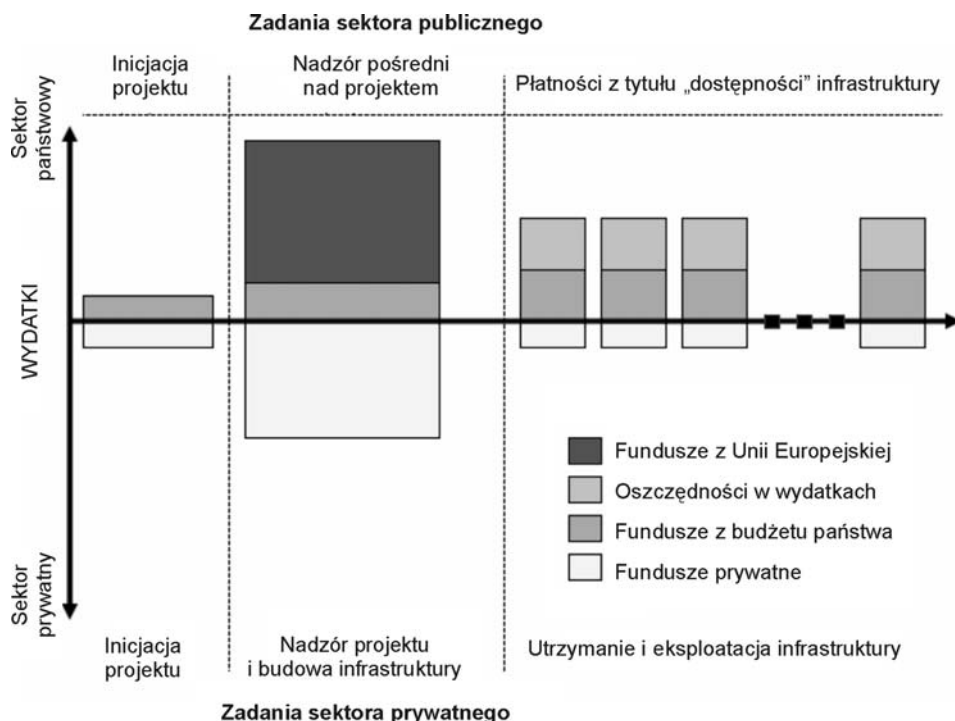
Realizacja inwestycji również odbywa się w inny sposób niż w przypadku modelu tradycyjnego. Koszty inwestycji w trakcie budowy finansowane są w całości przez partnera prywatnego. Jedyne koszty podmiotu publicznego w okresie budowy związane mogą być z przejętymi ryzykami projektu, kosztami kontroli bądź administracji. Sytuacja ta powoduje o wiele lepsze dopasowanie korzyści czerpanych z projektu do kosztów ponoszonych przez podmiot publiczny. Ponoszenie przez partnera prywatnego pełnego ryzyka związanego z realizacją inwestycji oraz motywacja w postaci zagwarantowanych długoletnich dochodów, skutecznie motywują wykonawcę do rzetelnego i oszczędnego zarządzania dostępnymi zasobami. Sytuacja ta prowadzi w konsekwencji nie tylko do zniwelowania opóźnień w oddaniu inwestycji do użytku, lecz także do przyspieszenia jej realizacji.

Pierwsze bezpośrednie koszty ponoszone przez podmiot publiczny pojawiają się w momencie oddania inwestycji do użytku. Uiszczana jest wtedy opłata ustalona w momencie zawierania kontraktu za wykonywanie konkretnej usługi, jaką w przypadku więzienia jest izolacja osadzonych. Oczywiście partner prywatny kierując się zyskiem, uwzględnia w niej koszty budowy i eksploatacji infrastruktury, powiększone o założoną stopę zwrotu z inwestycji. Niemniej płatności te rozłożone są w czasie, co powoduje lepsze dopasowanie efektów inwestycji do czasu ponoszenia kosztów. W dużym uproszczeniu można zatem powiedzieć, że budowa i zarządzanie infrastrukturą zilustrowana może być jako leasing infrastruktury.

Finansowanie w hybrydowym modelu PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce często rozpatrywane jest również jako sposób na wykorzystanie 72 mld euro przyznanych Polsce na rozwój

Diagram 12. **Finansowanie infrastruktury w modelu BOT z dofinansowaniem z Unii Europejskiej**



Źródło: opracowanie własne.

w latach 2007–2013 przez Unię Europejską²³. W przypadku więziennictwa przewiduje się, że możliwe do wykorzystania fundusze pozyskane mogłyby być z programu wspierającego innowacyjność. W polskich warunkach najnowsze technologie możliwe do zastosowania w więziennictwie byłyby krokiem milowym w podnoszeniu standardów odbywania kary pozbawienia wolności oraz stanowiłyby szansę osiągnięcia europejskiego poziomu jakości.

Dofinansowanie bądź współfinansowanie inwestycji przez Unię Europejską, związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, określane jest jako model hybrydowy partnerstwa. Może ono przyjmować dwie formy. Pierwszą z nich przedstawia diagram 12.

Jak widać, model ten oparty jest na wcześniej opisanym modelu BOT. Subtelna różnica pojawia się jednak już na poziomie inicjacji projektu. Wynika ona z faktu, że współfinansowanie inwestycji nie może zostać przyznane po rozpoczęciu budowy. W hybrydowym modelu partnerstwa zamawiający i wykonawca już na etapie dialogu konkurencyjnego muszą rozpocząć prace nad przygotowaniem wniosku o dofinansowanie inwestycji. Należy również wziąć pod uwagę czas potrzebny na niezbędne poprawki formalne, rozpatrzenie wniosku oraz przyjęcie go do realizacji bądź odwołania innych podmiotów starających się o finansowanie. W konsekwencji czas oczekiwania wahać się może od kilku do kilkunastu miesięcy.

Po przejściu wszystkich procedur następuje faza realizacji projektu. Jako że to partner prywatny ubiegał się o finansowanie, wszelkie ponoszone koszty rozliczane będą w oparciu o refinansowanie. W przypadku długoletniej inwestycji możliwy jest jednak podział projektu na części, oraz uzyskiwanie części finansowania po realizacji wydzielonego etapu inwestycji. Wszelkie koszty rozliczane muszą być na podstawie faktur oraz płatności z wykorzystaniem pośrednika, jakim jest bank. Jak zatem widać, dodatkowe finansowanie pozyskane z Unii Europejskiej wiązać się będzie z dodatkowymi kosztami administracyjnymi. Możliwe jednak do osiągnięcia korzyści zdecydowanie przewyższają biurokratyczne komplikacje. W konsekwencji usługa świadczona przez partnera prywatnego jest tańsza, gdyż kalkulowana opłata za „wykup infrastruktury” jest niższa.

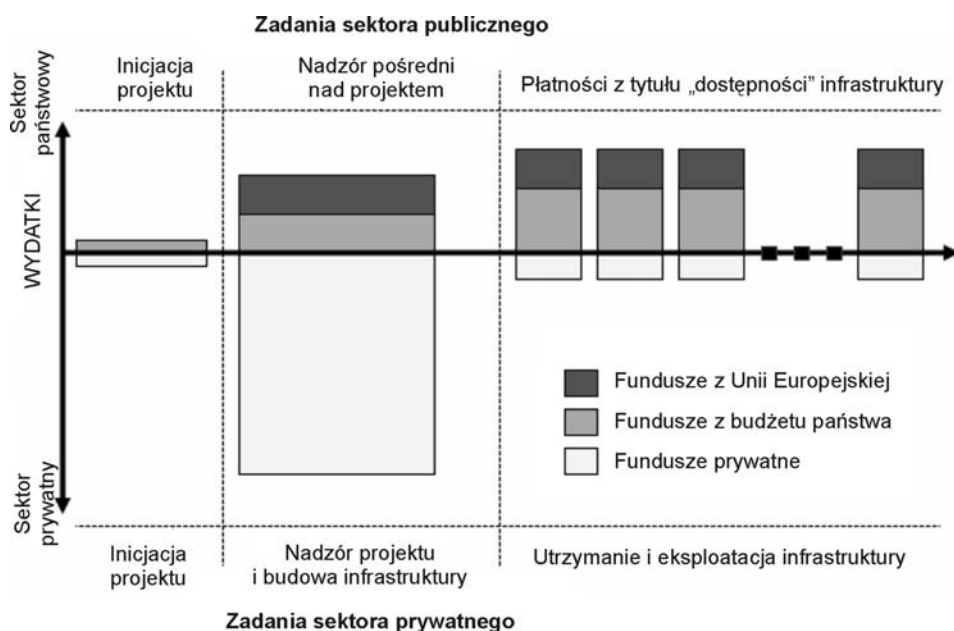
Drugi możliwy do zastosowania model prezentuje diagram 13.

Model ten zakłada inne podejście do realizacji partnerstwa. Dopłaty z Unii Europejskiej realizowane są w nim corocznie, przy zachowaniu możliwości ich wstrzymania w momencie wykrycia nieprawidłowości. Czynnikiem działającym na niekorzyść współfinansowania inwestycji w tym modelu są siedmioletnie okresy programowania budżetu Unii Europejskiej. Wykraczanie poza usta-

²³ K. Krupa, *Autostradą donikąd*, „Forbes” 2006, nr 9, s. 100.

lone ramy rodzi niepewność zapewnienia finansowania w całym okresie trwania projektu, który z reguły trwa 20–30 lat. W tym czasie wykonawca ponosi również administracyjne koszty obsługi dofinansowania, a dokumentacja przedsięwzięcia powinna być dostępna dla europejskich instytucji kontrolnych jeszcze przez pięć lat od zakończenia finansowania. Najprawdopodobniej z tych względów opisywany model jest rzadziej wykorzystywany przez podmioty uczestniczące w partnerstwie do współfinansowania inwestycji.

Diagram 13. Finansowanie infrastruktury w modelu BOT z dofinansowaniem z Unii Europejskiej

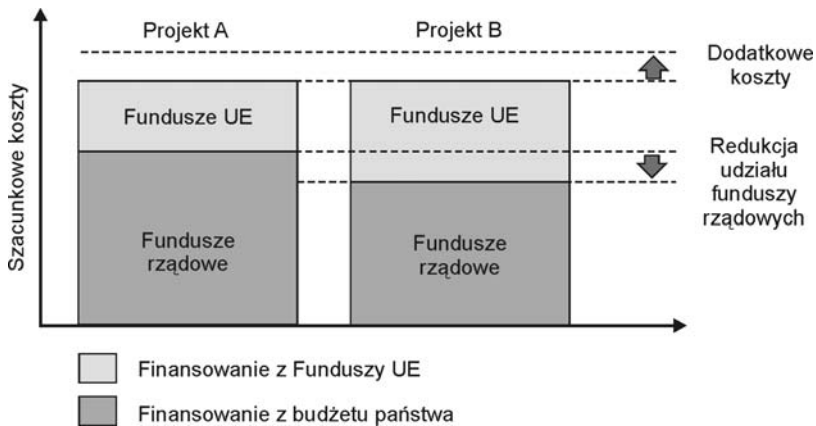


Źródło: opracowanie własne.

Efektywność współfinansowania

Ważnym aspektem, rozpatrywanym w perspektywie europejskiej, jest efektywność wydatkowania funduszy unijnych. Komisji Europejskiej, nadzorującej finanse Unii, zależy na jak najkorzystniejszym ulokowaniu funduszy pomocowych. Narodowe rządy dążą jednak do minimalizacji własnych kosztów, zapominając, że konsekwencją ich działań jest pozbawienie pieniędzy pozostałych krajów Unii, bądź innych krajowych podmiotów publicznych – gmin i samorządów. Diagram 14 ilustruje istotę opisywanego problemu.

Diagram 14. Porównanie kosztów w modelu tradycyjnym oraz PPP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: PriceWaterhouseCoopers, *Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital*, styczeń 2006, s. 13.

Sytuacja przedstawiona na diagramie 14 wskazuje możliwe nieefektywności i nadużycia w wykorzystaniu funduszy pomocowych. W interesie państwa jest bowiem poniesienie jak najniższych kosztów projektu i realizacja projektu B. W tym przypadku ryzyko projektu oraz podział zadań między partnerów zostały nieefektywnie alokowane, gdyż skumulowane wydatki są wyższe niż w przypadku projektu A. W takiej sytuacji partner prywatny, realizujący inwestycję zmuszony jest do zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań, powodujących wzrost kosztów projektu. Z punktu widzenia efektywności finansowania inwestycji najlepszym rozwiązaniem jest realizacja projektu A, gdzie podział zadań i ryzyko zostały optymalnie podzielone na uczestniczące podmioty.

Dobrym podsumowaniem w tym miejscu będą *Wytyczne pomyślanej realizacji PPP*. Zawierają one kluczowe kwestie, które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu projektu i realizacji przetargu²⁴:

- zapewnienie otwartego dostępu do rynku i konkurencyjności,
- ochrona interesu publicznego,
- zapewnienie pełnej kompatybilności między uzgodnieniami dotyczącymi PPP a pomocą publiczną,
- określenie właściwego poziomu grantu,
- wybór najwłaściwszego rodzaju PPP,

²⁴ PWC, *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej Europie*, 2004, s. 31.

- zapewnienie aktywnego partnerstwa – wymagające pewnej elastyczności zarówno strony publicznej, jak i prywatnej,
- harmonogram – zaangażowanie wszystkich stron (łącznie z Komisją) na wczesnym etapie,
- zapewnienie spełnienia celów finansowania unijnego i zapewnienie najlepszego wykorzystania środków z grantu,
- konieczność stworzenia kompetencji instytucjonalnych w sektorze publicznym i opracowanie mechanizmów finansowania inwestycji przez sektor prywatny.

Analiza ekonomiczna przykładowego projektu

Dla udowodnienia, że partnerstwo publiczno-prywatne jest efektywne i możliwe do zastosowania w Polsce, przeanalizowano budowę Zakładu Karnego w Piotrkowie Trybunalskim. Niniejsze studium przypadku jednoznacznie dowodzi, że zastosowanie PPP nawet w tak specyficznym sektorze jak więzennictwo przynosi korzyści finansowe dla wszystkich stron uczestniczących w projekcie. Wybór obiektu do niniejszej analizy determinowany był trzema przyczynami. Po pierwsze, typ i wielkość zakładu idealnie wpasowują się w plany Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące budowy czterech zakładów karnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego²⁵. Po drugie, budowa jednostki zakończyła się w 2003 r., zatem można korzystać z wielu aktualnych danych. Udostępnione przez Centralny Zarząd Służby Więziennej informacje pozwoliły na przygotowanie prognozy wydatków w perspektywie 25 lat. Opierając się na realnych, obecnie funkcjonujących założeniach, skonfrontowano prognozę z potencjalnymi oszczędnościami, generowanymi przez zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Ostatnią przyczyną wyboru do analizy zakładu w Piotrkowie jest fakt utworzenia jednostki od podstaw, włącznie z zatrudnieniem nowych funkcjonariuszy, szkoleniem ich itd. Można zatem stwierdzić, że w momencie powstawania jednostki opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym występować będzie bardzo podobna struktura kosztów, co ułatwia porównanie z jednostką opartą na Komparatorze Sektora Publicznego. Zanim jednak nastąpi analiza ekonomiczna projektu, warto zapoznać się ze specyfiką jednostki.

²⁵ P. Wrabec, *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 18 marca 2006, nr 11; M. Płatek, *Więzienny biznes*, wydanie elektroniczne „Gazety Wyborczej” 19 marca 2006; R. Berger, *Publiczni z prywatnymi mogą teraz legalnie*, „Puls Biznesu” 26 lipca 2006, nr 2147, s. 21.

„Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim jest najnowocześniejszą jednostką penitencjarną w Polsce. We wrześniu 2000 r. przy ul. Wroniej rozpoczęły się prace budowlane, które w krótkim czasie trzech lat dobiegły końca. Uroczysta ceremonia inauguracji działalności nowej jednostki miała miejsce we wrześniu 2003 r., a już w październiku przetransportowano osadzonych ze starego aresztu śledczego przy ul. Wojska Polskiego. Istniejące rozwiązania konstrukcyjne oraz systemy zabezpieczeń ochronnych gwarantują daleko posuniętą izolację osadzonych, co jest jednym z koniecznych warunków zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego. Jednostka posiada bazę pozwalającą na rozwijanie działalności kulturalno-oświatowej i sportowej. Dysponuje halą sportową i odkrytym boiskiem, biblioteką, a także kaplicą. Areszt Śledczy ma pojemność teoretyczną 619 miejsc. Jest przeznaczony dla mężczyzn, wobec których zastosowano tymczasowe aresztowanie. Poza tym przebywają w nim skazani mężczyźni, przeciwko którym prowadzone są postępowania karne w kolejnych sprawach bez zastosowania tymczasowego aresztowania. Jest tutaj również oddział dla osadzonych mężczyzn tzw. niebezpiecznych. Personel stanowi 258 funkcjonariuszy i 22 pracowników cywilnych Służby Więziennej”²⁶.

Istotne jest, że „załoga Piotrowskiego aresztu jest w większości złożona z funkcjonariuszy o niewielkim stażu służbowym. Cechuje ją w większości niewielkie doświadczenie zawodowe, podlega nieustannemu szkoleniu, co wiąże się często z nieobecnością w służbie w jednostce”²⁷.

Założenia

Niniejsza analiza wraz z wszelkimi przedstawionymi w niej elementami prezentuje dane wyłącznie w postaci realnej na koniec 2006 r. W celu przeliczenia wartości posłużono się historycznymi wartościami inflacji prezentowanymi przez Narodowy Bank Polski. Wartość z 2006 r. uzyskano natomiast na podstawie rocznej prognozy NBP dotyczącej inflacji. Obliczono następnie wskaźnik, o który korygowane zostały dane w latach 2000–2006 (tabela 1).

²⁶ P. Gawrosiński, Ogólnopolski Portal Służby Więziennej, www.sw.gov.pl.

²⁷ Wywiad z płk. mgr. Andrzejem Rynkiewiczem, dyrektorem Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim.

Tabela 1. **Inflacja w latach 2000–2006** (w %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Poziom inflacji	10,10	5,50	1,90	0,80	3,50	2,10	1,60
Wskaźnik	116,34	110,28	108,22	107,36	103,73	101,60	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Narodowego Banku Polskiego.

Czynnikiem determinującym rzetelność analizy jest fakt, że Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim funkcjonuje łącznie z oddziałem zewnętrznym w Golezjach. Ze względu na strukturę systemu budżetowania w sektorze publicznym niemożliwe było uzyskanie wyodrębnionych informacji wyłącznie o tym oddziale w celu dokonania korekt. Dlatego też w analizie przez „Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim” rozumie się ten zakład łącznie z oddziałem w Golezjach.

Zatem wszelkie przychody i wydatki prezentowane są łącznie dla zakładu jako całości, włącznie z projektowanym maksymalnym obłożeniem w liczbie 690 skazanych²⁸.

Przygotowanie i budowa obiektu

Pierwszym etapem analizowanej inwestycji jest przygotowanie i przeprowadzenie przetargu, niezbędnych analiz i ekspertyz oraz zapewnienie nieruchomości pod inwestycję. Tabela 2 prezentuje strukturę wydatków w latach 2000–2003, które zostały poniesione przy budowie zakładu w Piotrkowie Trybunalskim.

Jak możemy zauważyć, większość wydatków ponoszona jest w drugim i trzecim roku inwestycji. W wartości całej inwestycji lata te stanowią odpowiednio 46% i 32%. Całość kosztów inwestycji w warunkach realnych wyniosła niedużo ponad 83 mln zł. Wskazana wartość stanowi zatem minimalny poziom zaangażowania kapitałowego w wykonanie inwestycji.

Analizując wydatki sektora publicznego na inwestycje, wspomnieć należy o utworzeniu rezerwy na nieprzewidziane roboty nieobjęte umową zasadniczą. Rezerwa ta stanowi swojego rodzaju zabezpieczenie finansowe pod nieprzewidywalne koszty związane z realizacją inwestycji. W 2000 r. faktyczne wydatki Skarbu Państwa były wyższe o 28 mln zł. Wartość rezerwy jest corocznie korygowana, a nadwyżka zwracana zostaje do budżetu państwa. W tym miej-

²⁸ Projektowane maksymalne obłożenie dla Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim wynosi 619 osadzonych, natomiast w Oddziale Zewnętrznym w Golezjach – 71 osadzonych.

scu może jednak pojawić się pokusa wykorzystania tej nadwyżki do sfinansowania dodatkowych inwestycji podnoszących użyteczność jednostki. W przypadku Piotrkowa Trybunalskiego inwestycją taką była nowoczesna strzelnica podziemna, pozwalająca na szkolenie i podnoszenie sprawności pracowników jednostki.

Tabela 2. Kosztorys budowy Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim (w zł)

Cel wydatków	2000	2001	2002	2003
1. Zakup nieruchomości	123 565	–	–	–
2. Pozostałe nakłady	1 238 204	–	–	–
a. Badania ekologiczne gruntu	17 452	–	–	–
b. Wyłączenie gruntu i inne	1 220 752	–	–	–
3. Dokumentacja projektowo-kosztorysowa	1 849 126	–	–	–
4. Nadzory	52 503	294 223	201 172	82 795
a. Inwestorski	31 663	177 440	121 323	49 932
b. Autorski	20 839	116 784	79 850	32 863
5. Realizacja	5 595 734	31 358 327	21 440 944	8 824 267
a. Umowa MITEK	4 028 404	22 575 054	15 435 469	6 352 645
b. Aneksy do umowy	1 567 330	8 783 273	6 005 476	2 471 623
6. Wyposażenie	998 942	5 598 043	3 827 606	1 575 295
7. Rezerwa	28 078 918	23 666 742	24 434 461	10 442 977
Suma:	9 858 074	37 250 594	25 469 723	10 482 358
Suma kumulowana:	9 858 074	47 108 668	72 578 391	83 060 749

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim.

Analizując koszty budowy jednostki penitencjarnej w Polsce w modelu BOT, należy zauważyć, że bez przeprowadzenia badań na faktycznie zrealizowanym projekcie, niemożliwe jest rzetelne wskazanie oszczędności w realizacji takiego projektu. Badania empiryczne przeprowadzone w Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych wskazują na oszczędności sięgające 17%²⁹, niemniej w niniejszej analizie w celu zachowania porównywalności projektów autor przyjął koszty przygotowania i budowy inwestycji dla modelu tradycyjnego i BOT w tej samej kwocie.

²⁹ PWC, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania ...*, op. cit.

Analiza wydatków w Piotrkowie Trybunalskim

W celu oceny efektywności funkcjonowania zakładu w Piotrkowie Trybunalskim przeprowadzono analizę jego wydatków w latach 2003–2028. Dzięki dostępnym danym w ujęciu kwartalnym w latach 2003–2006³⁰ możliwe było stworzenie prognozy ich kształtowania się w latach 2007–2028. W celu poprawy czytelności analizy, jej prezentacja przedstawiona jest w ujęciu rocznym.

Prognoza ta oparta jest na dwóch wskaźnikach:

- 1) **wydatkowym** (quasi-dynamicznym), przedstawiającym realną zmianę globalnych wydatków funkcjonowania jednostki w czasie,
- 2) **struktury** (statycznym), determinującym strukturę poszczególnych grup wydatków w rozbiciu na poszczególne kategorie w okresie prognozy.

WSKAŹNIK WYDATKOWY

Wskaźnik wydatkowy wyznaczony został na podstawie kwartalnego trendu zmian wydatków oraz konsultacji z Centralnym Zarządem Służby Więziennej. Konstrukcja taka pozwala na zachowanie zrównoważonych proporcji w warunkach intensywnej eksploatacji obiektu³¹. W przypadku danych za lata 2003–2006 wyznaczany jest on wtórnie, czyli przez analizę zmiany faktycznych wydatków. W latach 2007–2009 przyjęto założenie realnego wzrostu wydatków na poziomie z 2006 r., czyli 0,762%. Zmianę wskaźnika w kolejnych latach przedstawia tabela 3.

Jak możemy zauważyć, do okresu VII włącznie wskaźnik zachowuje się degresywnie, niemniej cały czas utrzymuje realne wartości dodatnie. Oznacza to realny wzrost wydatków w całym czasie trwania analizy. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy jest dopasowywanie polskiego więziennictwa do poziomu europejskiego, i niezbędnych nakładów związanych z tym faktem. Mimo zakładanego spadku obłożenia aresztu w kolejnych latach, zwiększą się bezpośrednio wydatki na osadzonych. Wzrost ten determinowany będzie również przez nowoczesne, lecz i kosztowne metody kontroli osadzonych poza zakładem³². Konsultacje prowadzone zarówno z organizacjami pozarządowymi,

³⁰ Dane z faktycznej realizacji wydatków od III kw. 2003 r. do III kw. 2006 roku. Wartości z IV kw. 2006 r. przedstawiają plan budżetowy danego roku korygowany o wykonanie budżetu do III kw. 2006 r.

³¹ W latach 2003–2005 średni poziom zaludnienia osiągnął odpowiednio wartości: 61%; 104%; 123%. Poziom obłożenia obiektu w 2006 r. waha się natomiast między 131–135%.

³² PAP, *Premier zapowiada bransoletki dla więźniów*, Gazeta.pl, 31 października 2006.

jak i w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, jednoznacznie wskazują również na możliwy wzrost zatrudnienia, głównie w działach ochrony i penitencjarnym. Wzrost ten będzie miał duży wpływ na zwiększenie wydatków w jednostce. Od okresu VIII obserwujemy jednak progresję wskaźnika. Wynika ona z dodatkowych niezbędnych nakładów na unowocześnianie zakładu oraz pierwsze większe remonty. Zmiana ta osiąga wartość 0,250%, co w ujęciu kwotowym reprezentuje poziom wzrostu w kwocie 52 687 zł rocznie.

Tabela 3. **Zmiana wskaźnika wydatkowego w okresie prognozy**

Okres	Lata	Wartość wskaźnika wydatkowego (w %)
I	2003	–
II	2004	17,194
III	2005	10,200
IV	2006–2009	0,762
V	2010–2012	0,500
VI	2013–2015	0,250
VII	2016–2018	0,100
VIII	2019–2021	0,250
IX	2022–2024	0,300
X	2025–2028	0,350

Źródło: opracowanie własne na podstawie konsultacji i danych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

WSKAŹNIK STRUKTURY

Wskaźnik struktury obliczony został na podstawie kwartalnego średniego udziału struktury najważniejszych grup wydatków w latach 2003–2006. Niemniej, przy jego obliczaniu zastosowano korekty wykluczające zdarzenia losowe oraz te związane z uruchomieniem zakładu w 2003 r.³³. Wskaźnik ten służy

³³ Wprowadzone zmiany wyjaśniane były z główną księgową piotrowskiego zakładu, mjr Haliną Chinalską.

do proporcjonalnej alokacji wydatków na każdą z wyszczególnionych grup, których pozycje są zgodne z rozporządzeniem ministra finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W tabeli 4 widoczny jest rozkład najważniejszych elementów struktury – stanowiących 99,70% wszystkich wydatków – wraz z przypisanym paragrafem wskazanego rozporządzenia.

Z tabeli tej jasno wynika, że najważniejszymi składowymi wydatków w jednostkach penitencjarnych są wynagrodzenia i ich pochodne. Stanowią one prawie 80% wszystkich wydatków, dlatego też w niniejszej analizie skupiono się właśnie na poszukiwaniu wśród nich oszczędności.

Należy jednak zauważyć, że w zestawieniu zamieszczonym w tabeli 4 występuje pozycja „Kwoty niealokowane”, pod którą kryją się pozostałe wydatki jednostki nieprzypisane do żadnej z grup. Pozycja ta jednak nie wpłynie w istotnym stopniu na analizę³⁴, gdyż kompensowana jest przez nieliczne możliwe do uzyskania przez jednostkę dochody z usług i najmu bądź sprzedaży składników majątkowych³⁵.

PROGNOZA WYDATKÓW W LATACH 2003–2028

Otrzymane dane historyczne, wraz z wyliczonymi wskaźnikami dynamiki oraz struktury, dały podstawę do stworzenia planu wydatków w Areszcie Śledczym w Piotrkowie Trybunalskim do 2028 r. włącznie. Sumę wydatków dla poszczególnych kategorii przedstawia tabela 4.

Przeprowadzona prognoza wykazała, że skumulowane wydatki związane z funkcjonowaniem aresztu śledczego w latach 2003–2028 wyniosą prawie 383 mln zł. Gros tej kwoty stanowią wynagrodzenia osobowe, w których aż 92% udziału zajmują wynagrodzenia funkcjonariuszy. Uwagę przykuwają również ponad 80 milionowe wydatki na zakupy towarów i usług, gdzie ponad 45% środków przeznaczanych jest na zakup żywności dla osadzonych. Innym wysokim wydatkiem w jednostce jest zakup energii. Z 5% udziałem w globalnej strukturze wydatków jest on wyższy niż w innych jednostkach tego typu. Fakt ten jest jednak uzasadniony ze względu na nowoczesne wyposażenie zakładu.

³⁴ Jej średnia kwotowa wartość w czasie trwania analizy wynosi jedynie 43 094 zł rocznie.

³⁵ Dochody te szczegółowo są opisane w: Rozporządzeniu ministra finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 14 czerwca 2006 r., DzU 2006 Nr 137, poz. 976 z późn. zm. – § 0690, § 0750, § 0830, § 0840, § 0870, § 0890, § 0910, § 0920, § 0960, § 0970, § 2370, § 2380, § 2390, § 2400, § 2960, § 2970 oraz § 2980.

Tabela 4. **Struktura i wartość skumulowanych wydatków inwestycji w Piotrkowie Trybunalskim**

Wydatki budżetowe	§§	Wskaźnik struktury (w %)	Suma (w zł)
1. Wynagrodzenia osobowe:		58,04	222 752 090
• funkcjonariuszy	4050	53,40	205 249 280
• pracowników cywilnych	4010	2,98	11 240 526
• osadzonych	4010	1,66	6 272 284
2. Dodatkowe wynagrodzenie roczne:		0,30	1 103 177
• pracowników cywilnych	4040	0,17	655 781
• osadzonych	4040	0,12	447 396
3. Pozostałe wydatki związane z wynagrodzeniem:		17,14	65 741 643
• pozostałe należności funkcjonariuszy	4060	2,01	7 595 116
• nagrody roczne funkcjonariuszy	4070	4,32	16 422 269
• uposażenia wypłacone funkcjonariuszom zwolnionym ze służby	4080	1,38	5 201 936
• różne wydatki na rzecz osób fizycznych	3030	0,09	344 766
• wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone funkcjonariuszom	3070	5,54	21 497 434
• równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy	4180	3,81	14 680 122
4. Świadczenia pracownicze:		1,64	6 319 429
• składki na ubezpieczenia społeczne	4110	1,40	5 385 080
• składki na Fundusz Pracy	4120	0,17	647 493
• odpisy na ZFŚS	4440	0,07	286 856
5. Zakupy towarów i usługi:		20,94	80 525 516
• zakup usług zdrowotnych	4280/4290	0,36	1 331 172
• zakup sprzętu i uzbrojenia	4250	0,01	28 675
• pozostałe, w tym:		20,58	79 165 669
– zakup materiałów i wyposażenie	4210	3,03	11 944 515
– zakup środków żywnościowych	4220	9,61	36 627 784
– zakup leków i materiałów medycznych	4230	0,03	99 569
– zakup pomocy dydaktycznych i książek	4240	0,02	106 221
– zakup energii	4260	4,54	17 406 391
– zakup usług remontowych	4270	1,03	3 935 611
– zakup usług pozostałych	4300	2,05	7 898 381
– opłaty za usługi internetowe	4350	0,04	145 418
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	4410/4420	0,23	1 001 779

Tabela 4. **Struktura i wartość skumulowanych wydatków inwestycji w Piotrkowie Trybunalskim** (cd.)

Wydatki budżetowe	§§	Wskaźnik struktury (w %)	Suma (w zł)
6. Opłaty i podatki		1,64	6 153 223
• opłaty na rzecz budżetu państwa	4510	0,40	1 479 708
• podatek od nieruchomości	4480	0,80	2 995 487
• pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	4500	0,02	67 009
• opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	4520	0,07	248 046
• różne opłaty i składki	4430	0,35	1 362 972
7. Kwoty niealokowane		0,30	1 120 443
SUMA		100,00	383 725 520

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Grupą wydatków o łącznej wartości prawie 66 mln zł są „pozostałe wydatki związane z wynagrodzeniem”. Aż 25% z nich to tzw. „trzynastki”, czyli nagrody roczne dla funkcjonariuszy. Niemniej istotna jest kwota 21 mln zł, w której zawierają się m.in. równoważniki dla funkcjonariuszy za brak lokalu mieszkalnego, oraz prawie 15 mln zł przeznaczane na tzw. „mundurówkę”, czyli dodatków pieniężny na zakup umundurowania i zwrot kosztów pralni. Warto również zauważyć, że prawie 1,5 mln zł zwracane jest przez areszt śledczy w postaci opłat do budżetu państwa. Także do samorządu trafia prawie 3 mln zł w postaci podatku od nieruchomości oraz inne opłaty w kwocie 300 tys zł.

Analiza wydatków w modelu BOT

W podrozdziale tym skupiono się na wskazaniu możliwych do osiągnięcia oszczędności powstałych w wyniku realizacji celu publicznego przez partnera prywatnego z zastosowaniem modelu BOT. Główną przyczyną wyboru tego modelu jest przejęcie pełnego ryzyka – szczególnie w zakresie budowy, dostępności i finansowania – przez partnera prywatnego. Redefiniowanie roli sektora publicznego ma pozwolić na optymalną alokację środków publicznych do realizacji podstawowych celów tego sektora.

Poszukując oszczędności, należy zastanowić się nad fundamentalną różnicą między sektorem publicznym a prywatnym, czyli podejściem do wydatkowania środków finansowych. Celem sektora publicznego jest realizacja za-

dania, do którego powołana została jednostka w ramach wykonywanego budżetu. Sektor prywatny natomiast realizuje powierzone mu zadania jedynie w przypadku osiągnięcia długoterminowej efektywności finansowej przez zwiększenie przychodów. Jednak w przypadku ograniczenia wynikającego z funkcjonowania monopolu naturalnego, z którym mamy do czynienia w przypadku sektora penitencjarnego, jedyną możliwością pozostaje zwiększanie zyskowności poprzez optymalizację struktury kosztów.

W celu zachowania porównywalności projektu zrealizowanego w Piotrkowie Trybunalskim z modelem BOT należy przyjąć identyczne wydatki w trakcie całej analizy w obszarach związanych z opłatami stałymi. Za takie uznać należy wszelkie składki, podatki oraz inne opłaty na rzecz samorządu. Również zakupy towarów i usług pozostaną wartościowo niezmiennie, w tym m.in. zakupy materiałów, uzbrojenia, żywności i środków medycznych, energii czy usług remontowych. Warunki zatrudnienia pozostaną w analizie niezmiennie dla pracowników cywilnych oraz osadzonych. Zakłada się zatem identyczne przepływy sektora prywatnego w obszarze, który obejmuje nieco ponad 20% całości wydatków. Jak zauważono już wcześniej, pozostałe 80% wydatków jednostki związane jest z wynagrodzeniami i ich pochodnymi. Dlatego też w niniejszej pracy skupiono się na poszukiwaniu oszczędności właśnie w tym miejscu.

OSZCZĘDNOŚCI MODELU BOT

Najwyższą kwotą w strukturze wydatków każdego zakładu są wynagrodzenia funkcjonariuszy. Osoby te pracują we wszystkich wydziałach jednostki, począwszy od działu ochrony i penitencjarnego, poprzez logistykę i kwatermistrzostwo, na księgowości, kadrach i zarządzie kończąc. Funkcjonariusze ze wszystkich wymienionych działów posiadają uprzywilejowane uprawnienia emerytalne gwarantowane przez państwo w ramach tzw. „systemu zabezpieczeniowego”. Jednym z przywilejów jest uzyskanie praw do emerytury już po 15 latach służby. Wynosi ona wtedy jedynie 40% ostatniego wynagrodzenia, niemniej po kolejnych 15 latach jej wartość wzrasta do 75%. Ze względu na trudne warunki pracy z osadzonymi, funkcjonariuszom przysługuje prawo do ubiegania się o dodatek zdrowotny, z którego korzysta średnio ok. 10% wszystkich emerytów-funkcjonariuszy. W sektorze prywatnym z podobnych przywilejów pracownik korzysta dopiero po skończeniu 65 lat w przypadku mężczyzn, oraz 60 w przypadku kobiet. Przykładowo, 25-letni student zatrudniony w sektorze państwowym będzie miał prawo do emerytury w wieku 35 lat³⁶

³⁶ Do okresu pracy w służbie więziennej wlicza się czas trwania studiów.

i tym samym zostanie pełnoprawnym emerytem w wieku 50 lat. Oznacza to zatem, że w sektorze prywatnym należy pracować średnio o 12,5 roku dłużej na emeryturę niż w sektorze publicznym. Przeliczając to na dodatkowe ukryte koszty dla Skarbu Państwa oraz uwzględniając niską średnią wieku pracowników w przypadku zakładu w Piotrkowie Trybunalskim, otrzymujemy średnią wartość dodatkowych kosztów w sektorze publicznym rzędu 17,74%. Pamiętać jednak należy, że oszacowanie tej wartości jest bardzo ostrożne, gdyż zakłada się w nim proporcjonalny podział płci, podczas gdy w rzeczywistości w służbie więziennej pracuje większy odsetek mężczyzn niż kobiet, który determinować będzie docelowo wyższą wartość potencjalnej oszczędności.

Kolejna najwyższa pozycja w kosztach ludzkich to „wydatki osobowe niezliczone do uposażeń wypłacone funkcjonariuszom”. Zgodnie z klasyfikacją budżetową pod pozycją tą kryją się równoważniki pieniężne dla funkcjonariuszy, emerytów i rencistów za remont lub brak lokalu mieszkalnego oraz pomoc mieszkaniowa. W przypadku sektora prywatnego tego typu wydatki w ogóle się nie pojawiają, gdyż praktyki takie nie są w Polsce rozpowszechnione. Ponadto konkurencyjny i liberalizowany rynek pracy skutecznie wymusza obniżanie w sektorze publicznym pomocy związanej z kwestiami mieszkaniowymi.

Trzecia pozycja, na której uzyskać można najwyższą oszczędność to „nagrody roczne dla funkcjonariuszy”, czyli dodatkowe trzynaste wynagrodzenie wypłacane w I kwartale każdego roku. Jest ono kalkulowane na podstawie średniego wynagrodzenia w przeciągu 12 miesięcy i wypłacane w wartości 100%. Podobny przywilej otrzymywany jest również w sektorze prywatnym, tyle że funkcjonuje on pod nazwą „premiu uznaniowej”. Jak wskazują specjaliści z firmy Sedlak&Sedlak³⁷, premia taka osiąga średnią wartość 20% wynagrodzenia podstawowego. Dlatego też w przypadku sektora prywatnego zastosowano w analizie wskazywaną wartość.

Następna znacząca pozycja w strukturze wydatków to „równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy”. Zawierają się w nich przede wszystkim równoważniki w zamian za żywienie i umundurowanie. Pozycja ta funkcjonuje jednak wyłącznie w różnych służbach mundurowych oraz armii, zatem wydatek ten nie został uwzględniony w analizie z wykorzystaniem modelu BOT.

Ostatnią pozycją w strukturze, na której należy dokonać korekty są „uposażenia oraz świadczenia wypłacone przez rok funkcjonariuszom zwolnionym ze służby”. Organizacja zabezpieczeniowego systemu emerytalnego wskazuje, że przez rok od zwolnienia funkcjonariusza ze służby na emeryturę, jednostka zobowiązana jest do wypłacania mu 100% wynagrodzenia. W tym czasie nie

³⁷ www.wynagrodzenia.pl

Tabela 5. Wartość oszczędności i skumulowanych wydatków w modelu BOT

Wydatki budżetowe	Model BOT		Oszczędności	
	struktura (w %)	suma (w zł)	suma w zł	struktura w %
1. Wynagrodzenia osobowe:	62,80	186 360 526	36 401 564	41,85
• funkcjonariuszy	56,90	168 847 717	36 401 564	41,85
• pracowników cywilnych	3,79	11 240 526	–	–
• osadzonych	2,11	6 272 284	–	–
2. Dodatkowe wynagrodzenie roczne:	0,37	1 103 177	–	0,00
• pracowników cywilnych	0,22	655 781	–	–
• osadzonych	0,15	447 396	–	–
3. Pozostałe wydatki związane z wynagrodzeniem:	5,11	15 151 798	50 589 845	58,15
• pozostałe należności funkcjonariuszy	2,56	7 595 116	–	–
• nagrody roczne funkcjonariuszy	1,11	3 284 454	13 137 815	15,10
• uposażenia wypłacone funkcjonariuszom zwolnionym ze służby	1,32	3 927 462	1 274 474	1,47
• różne wydatki na rzecz osób fizycznych	0,12	344 766	–	–
• wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacone funkcjonariuszom		–	21 497 434	24,71
• równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy		–	14 680 122	16,88
4. Świadczenia pracownicze:	2,13	6 319 429	–	0,00
• składki na ubezpieczenia społeczne	1,81	5 385 080	–	–
• składki na Fundusz Pracy	0,22	647 493	–	–
• odpisy na ZFŚS	0,10	286 856	–	–
5. Zakupy towarów i usługi:	27,14	80 525 516	–	0,00
• zakup usług zdrowotnych	0,45	1 331 172	–	–
• zakup sprzętu i uzbrojenia	0,01	28 675	–	–
• pozostałe, w tym:	26,68	79 165 669	–	–
– zakup materiałów i wyposażenie	4,03	11 944 515	–	–
– zakup środków żywnościowych	12,34	36 627 784	–	–
– zakup leków i materiałów medycznych	0,03	99 569	–	–
– zakup pomocy dydaktycznych i książek	0,04	106 221	–	–
– zakup energii	5,87	17 406 391	–	–
– zakup usług remontowych	1,33	3 935 611	–	–
– zakup usług pozostałych	2,66	7 898 381	–	–
– opłaty za usługi internetowe	0,05	145 418	–	–
– podróże służbowe krajowe i zagraniczne	0,34	1 001 779	–	–

Tabela 5. **Wartość oszczędności i skumulowanych wydatków w modelu BOT** (cd.)

Wydatki budżetowe	Model BOT		Oszczędności	
	struktura (w %)	suma (w zł)	suma w zł	struktura w %
6. Opłaty i podatki	2,07	6 153 223	-	0,00
• opłaty na rzecz budżetu państwa	0,50	1 479 708	-	
• podatek od nieruchomości	1,01	2 995 487	-	
• pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	0,02	67 009	-	
• opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	0,08	248 046	-	
• różne opłaty i składki	0,46	1 362 972	-	
7. Kwoty niealokowane	0,38	1 120 443	-	0,00
SUMA:	100,00	296 734 111	86 991 409	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

pobiera on emerytury, jednak jego wynagrodzenie, a w konsekwencji wydatek Skarbu Państwa, jest wyższe o kwotową różnicę między wynagrodzeniem a emeryturą. Po uwzględnieniu 5% dodatku do emerytury za niekorzystne warunki pracy dla 10% zatrudnionych, ostateczne koszty sektora publicznego są wyższe o 24,5%.

Pozostałe pozycje, związane bezpośrednio bądź pośrednio z wynagrodzeniami, występować będą w podobnych wartościach jak w prognozie wydatków Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim. Pełne skumulowane wydatki w modelu BOT, wraz z wyliczonymi oszczędnościami w stosunku do tradycyjnego modelu prezentuje tabela 5.

Skupiając się wyłącznie na potencjalnych oszczędnościach generowanych przez zastosowanie modelu BOT w sektorze penitencjarnym, należy zauważyć, że ponad 58% z nich generowane jest przez pozycję „pozostałe wydatki związane z wynagrodzeniem”, gdzie skumulowane wydatki związane z pomocą mieszkaniową spadły o ponad 21 mln zł. Likwidacja ekwiwalentu za mundur przyniosła natomiast oszczędność w kwocie ponad 14 mln zł. Niedużo mniej, bo aż o 13 mln zł, zmniejszyły się wydatki związane z dodatkowymi wynagrodzeniami. Największą oszczędność jednak uzyskano na przeliczeniu ukrytych wydatków sektora publicznego związanych z wynagrodzeniami funkcjonariuszy. Wartość ta osiągnęła poziom ponad 36 mln zł, co stanowiło prawie 42% wszystkich oszczędności. W sumie zatem, przez zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, udało się zaoszczędzić prawie 87 mln zł, co w rozbiegu rocznym przedstawia kwotę ponad 3 mln zł. W praktyce oznacza to, że

Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim byłby wybudowany za darmo, gdyż oszczędności z projektu pokrywają wydatki inwestycyjne. Należy podkreślić ten fakt, gdyż obrazuje to znaczne oszczędności wyłącznie na poziomie systemowym. Można przypuszczać, że podobnie jak w Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych możliwe jest uzyskanie dalszych oszczędności.

Rozliczenie inwestycji w modelu BOT

Podsumowując efektywność opisywanego rozwiązania, nie sposób zapomnieć o możliwych do wygenerowania przychodach z inwestycji. Należy przyjąć tu wstępne założenie, że jednostka w modelu BOT, realizując zadania na identycznym poziomie jak Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim, otrzyma od państwa identyczne wynagrodzenie za realizowany projekt. Wlicza się w to przede wszystkim wartość wybudowanej infrastruktury oraz roczne płatności z tytułu dostępności.

Poza wynagrodzeniem z sektora publicznego, partner prywatny ma możliwość odzyskania do 75% kwalifikowanych kosztów³⁸ wartości inwestycji. W nowym okresie programowania na lata 2007–2013 szansą na to jest Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL. Pozwala ona na ubieganie się o dofinansowanie realizacji inwestycji w ramach czterech przyjętych priorytetów:

- 1) wyrównania szans kobiet na rynku pracy, przez działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia³⁹,
- 2) innowacji, przez unowocześnianie gospodarki oraz reform w zakresie polityki zgodnych ze Strategią Lizbońską⁴⁰,
- 3) partnerstwa, przez wykorzystanie kapitału społecznego w celu osiągnięcia synergii z działań między sektorem publicznym i prywatnym⁴¹,
- 4) współpracy ponadnarodowej i międzyregionalnej, przez wykorzystanie skutecznie wdrażanych pomysłów i doświadczeń⁴².

³⁸ Dla celów analizy przyjęto tu wartość wydatków związanych z budową i wyposażeniem aresztu śledczego.

³⁹ Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Gender Mainstreaming w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.

⁴⁰ Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Innowacyjność w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.

⁴¹ Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Partnerstwa w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.

⁴² Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Współpraca ponadnarodowa i międzyregionalna w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.

Zdaniem autora, partner prywatny może ubiegać się o dofinansowanie inwestycji więzienia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z wszystkich wspomnianych priorytetów. Realizacja projektu może przecież zakładać zarówno wzrost odsetka zatrudnionych kobiet w sektorze penitencjarnym, jak i transfer technologii budowy czy know-how zarządzania i administrowania inwestycjami od międzynarodowych partnerów z sektora prywatnego. Współpraca ta przynieść może również inne niekwantyfikowalne korzyści. W ramach podsumowania przygotowano cztery scenariusze obrazujące zwrot kosztów za realizację inwestycji ze zmiennym czynnikiem absorpcji funduszy z Unii Europejskiej.

Podsumowanie efektywności finansowej w opisywanym przypadku pokazuje tabela 6.

Tabela 6. Scenariuszowe rozliczenie inwestycji

Wyszczególnienie	SUMA
KOSZTY	379 794 859
• Faza inwestycyjna	83 060 749
1. Zakup nieruchomości	123 565
2. Pozostałe nakłady	1 238 204
3. Dokumentacja	1 849 126
4. Nadzory	630 693
5. Realizacja inwestycji	67 219 273
6. Wyposażenie	11 999 888
• Eksploatacja obiektu	296 734 111
1. Wynagrodzenia osobowe	186 360 526
2. Dodatkowe wynagrodzenie	1 103 177
3. Pochodne wynagrodzeń	15 151 798
4. Świadczenia pracownicze	6 319 429
5. Zakupy towarów i usług	80 525 516
6. Opłaty i podatki	6 153 223
7. Kwoty niealokowane	1 120 443
PRZYCHODY	467 347 683
• Kontrakt BOT	466 786 268
1. Spłata inwestycji przez państwo	83 060 749
2. Opłata za dostępność	383 725 520
• Przychody własne	561 415
1. Inne przychody	561 415

Tabela 6. **Scenariuszowe rozliczenie inwestycji** (cd.)

Wyszczególnienie	SUMA
DOTACJE Z UE	
• Wysokość dotacji	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	–
2. Scenariusz II – 25%	19 804 790
3. Scenariusz III – 50%	39 609 580
4. Scenariusz IV – 75%	59 414 370
WYNIK FINANSOWY	
• Wartość	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	87 552 823
2. Scenariusz II – 25%	107 357 613
3. Scenariusz III – 50%	127 162 404
4. Scenariusz IV – 75%	146 967 194
• NPV	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	–12 258 935
2. Scenariusz II – 25%	1 519 095
3. Scenariusz III – 50%	15 297 124
4. Scenariusz IV – 75%	29 075 153
• IRR	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	5,69%
2. Scenariusz II – 25%	7,78%
3. Scenariusz III – 50%	10,37%
4. Scenariusz IV – 75%	13,55%
WYMAGANA STOPA ZWROTU	
• Nominalna	10,43%
1. Stopa wolna od ryzyka	5,43%
2. Premia ryzyka rynkowego	5,00%
• Realna	7,53%
1. Inflacja w okresie prognozy	2,70%

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 6 obliczono wartości wskaźników efektywności przedsięwzięcia – Wartość Bieżącą Netto oraz Wewnętrzną Stopę Zwrotu. W tym celu kalkulowano również realną wymaganą stopę zwrotu dla projektów inwestycyjnych w Polsce. Przyjęto w niej stopę wolną od ryzyka na poziomie 5,43%, która jest odzwierciedleniem oprocentowania 5-letnich obligacji Skarbu Państwa⁴³. Uwzględniono w niej także premię od ryzyka rynkowego w Polsce na poziomie

⁴³ Citibank Handlowy, *CityWeekly Polska – Ekonomia i rynki finansowe*, 10 listopada 2006, s. 7.

5%⁴⁴. Ze względu na urealnienie wszystkich danych w analizie, otrzymaną stopę korygowano o wartość projekcji średniorocznego wskaźnika inflacji w okresie analizy – 2,7%⁴⁵. Otrzymana realna wymagana stopa zwrotu dla projektów w Polsce wyniosła zatem 7,53%.

Skupiając się jednak na ocenie efektywności rozważanego rozwiązania bez dofinansowania z UE należy zauważyć, że mimo prawie 90 mln zł w wartości wyniku finansowego, NPV osiąga ujemną wartość w kwocie ponad 12 mln zł. Oznacza to, że wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji jest niższa niż ta oczekiwana przez inwestorów. Niemniej w przypadku pozyskania dofinansowania z Unii Europejskiej w wartości 25%, nadwyżka wewnętrznej stopy zwrotu nad oczekiwaniami inwestorów osiąga wartość 0,25%. Graniczną wartością dla pozytywnego NPV jest otrzymanie dofinansowania z funduszy europejskich na poziomie 22,24%, czyli w kwocie 12 621 216 mln zł. Według informacji uzyskanych z firm konsultingowych, wartość ta jest jak najbardziej realna⁴⁶.

W przypadku pozyskania dofinansowania w wartości połowy bądź trzech czwartych kosztów kwalifikowanych, wartość NPV kształtuje się odpowiednio w kwotach 15 mln i 29 mln, gdy w tym samym czasie IRR reprezentuje wartości 10% i 13,5%. W tych przypadkach inwestycja jest bardzo interesująca dla sektora prywatnego, i należałoby przypuszczać, że spotkałaby się z dużym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów.

Korekty w przyjętym modelu BOT

Głównym powodem zainteresowania podmiotów publicznych partnerstwem publiczno-prywatnym nie jest partnerstwo samo w sobie, a możliwe do uzyskania oszczędności w wydatkach. Założyć zatem należy, że wynagrodzenie podmiotu prywatnego musi być niższe niż porównywalnej jednostki w sektorze publicznym. Konsultacje w zarządzie Służby Więziennej pozwoliły ustalić, że poziom oszczędności sektora publicznego w wartości 10% mogły spowodować na poziomie decyzyjnym zaangażowanie państwa w tego typu projekty. W niniejszej części analizy przyjęto zatem efektywność w wydatkach państwa w wysokości 10% wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem inwestycji.

Kolejną kwestią, którą należy omówić jest premia za ryzyko. Przyjęta wcześniej wartość zawierała w sobie średnią wartość premii dla projektów

⁴⁴ www.bankier.pl

⁴⁵ Zob. Citibank Handlowy, *CityWeekly ...*, op. cit.

⁴⁶ Wywiady przeprowadzone ze specjalistami w zakresie pozyskiwania funduszy europejskich w firmach PriceWaterhouseCoopers oraz SEKWENCJA Gajowiak Mariusz.

realizowanych w Polsce. Pamiętać jednak należy, że współpraca z sektorem publicznym obarczona jest zdecydowanie niższym ryzykiem. Co więcej, zawierany między stronami kontrakt jasno i dokładnie precyzuje prawa i obowiązki uczestników. Stanowiąc on może również różnorodne zabezpieczenia, formy i czas przekazywania wynagrodzenia oraz inne merytoryczne kwestie. Autor niniejszej pracy przyjął zatem założenie, że realna stopa zwrotu dla inwestora wyniesie 4,61%.

Uwzględniając korygowane dane w przyjętym modelu finansowym, wartości NPV i IRR kształtują się w sposób prezentowany w tabeli 7.

Tabela 7. Wartość, NPV i IRR dla prawdopodobnego kontraktu BOT

Wyszczególnienie	SUMA
WYNIK FINANSOWY	
• Wartość	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	49 180 271
2. Scenariusz II – 25%	66 801 487
3. Scenariusz III – 50%	88 789 852
4. Scenariusz IV – 75%	108 594 642
• NPV	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	-9 339 460
2. Scenariusz II – 25%	4 729 442
3. Scenariusz III – 50%	22 285 106
4. Scenariusz IV – 75%	38 097 389
• IRR	
1. Scenariusz I – Brak funduszy UE	3,48%
2. Scenariusz II – 25%	5,23%
3. Scenariusz III – 50%	7,98%
4. Scenariusz IV – 75%	11,13%
WYMAGANA STOPA ZWROTU	
• Nominalna	
1. Stopa wolna od ryzyka	5,43%
2. Premia ryzyka rynkowego	2,00%
• Realna	
1. Inflacja w okresie prognozy	4,61%
	2,70%

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsze, co zwraca uwagę po rekalkulacji to spadek o ponad 38 mln zł skumulowanych przychodów. Niemniej NPV inwestycji dla scenariusza bez dofinansowania z UE wzrosło o prawie 3 mln zł. Nadal jednak wartość bieżąca

netto jest ujemna, gdyż IRR zabrakło 1,12% do osiągnięcia wymaganej stopy zwrotu. Zdecydowanie lepsza sytuacja występuje, gdy możliwe jest pozyskanie funduszy z Unii Europejskiej. Absorpcja na poziomie 14,77% jest punktem granicznym dla pozytywnych wartości NPV. Realne zatem do pozyskania środki wysokości 25% kosztów kwalifikowanych powoduje uzyskanie wartości NPV w kwocie nieco niższej niż 6,5 mln zł. Dla pozostałych scenariuszy kwoty wynoszą odpowiednio 22 mln zł oraz 38 mln zł, co stanowi dla inwestora zwrot na zainwestowanym kapitale rzędu 27% i 46%. Pamiętać również należy o oszczędnościach państwa, które wyrażone kwotowo reprezentują wartość ponad 38 mln zł.

Podsumowując powyższe rozważania, wskazać należy, że przeprowadzone studium przypadku zilustrowało przy przyjętych założeniach korzyści i kwantyfikowalną opłacalność implementacji partnerstwa publiczno-prywatnego w sektorze penitencjarnym. Z analizy jasno wynika również, że kluczowym czynnikiem determinującym opłacalność projektu może być uzyskany poziom dofinansowania z funduszy strukturalnych i spójności.

Analiza wrażliwości

Mimo staranności przeprowadzenia analizy opłacalności inwestycji w modelu BOT, przeciwnicy partnerstwa publiczno-prywatnego mogą kwestionować jej założenia. Dlatego też przeprowadzona poniżej analiza wrażliwości pozwoli na łatwą identyfikację projektów, które mogą mieć szansę na realizację w najbliższej przyszłości.

Zmienne podlegające analizie to:

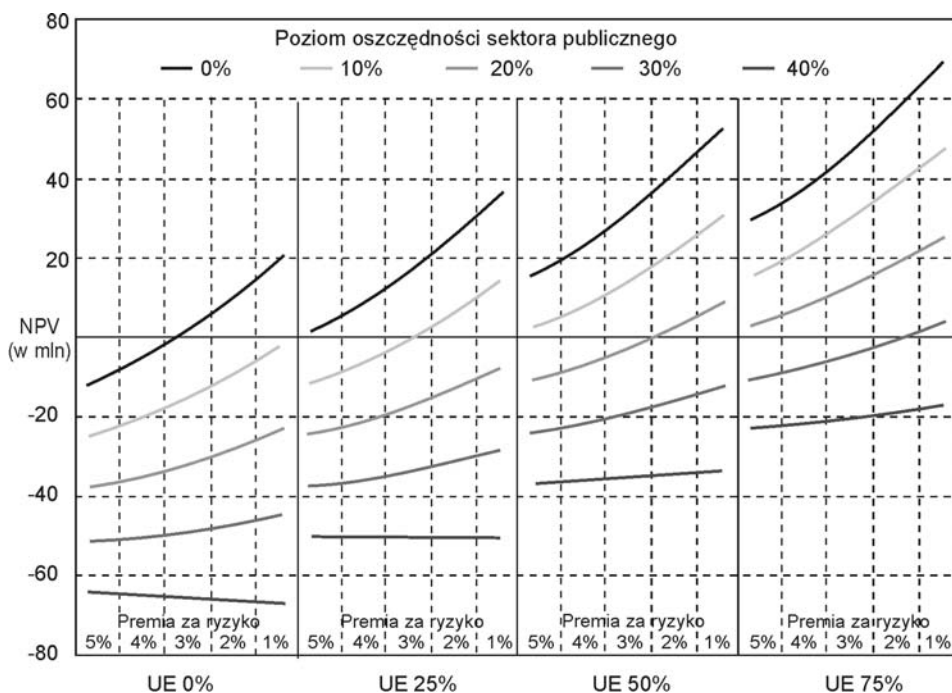
- 1) poziom oszczędności dla sektora publicznego,
- 1) poziom dotacji z Unii Europejskiej,
- 1) poziom premii za ryzyko dla inwestora.

Ich możliwy rozkład w danym projekcie ilustruje diagram 15.

Analizując diagram 15, należy zauważyć, że przy braku dofinansowania z Unii Europejskiej pozytywne wartości NPV otrzymamy w przypadku równych stawek finansowania podmiotów prywatnych i publicznych. Inwestor może żądać w tym przypadku co najwyżej premii za ryzyko wysokości 3,11%, gdyż przy wyższej wartości otrzyma negatywną wartość bieżącą netto inwestycji. Istnieje także możliwość uzyskania pozytywnej wartości NPV wraz z udzieleniem Skarbowi Państwa gwarancji 10% oszczędności na wydatkach. W tym przypadku jednak stopa premii za ryzyko nie mogłaby przekroczyć 0,85%. Wszystkie pozostałe scenariusze przy założeniu braku wsparcia finan-

sowego z Unii Europejskiej generują negatywne wartości NPV – i to niezależnie od wymaganej premii za ryzyko.

Diagram 15. Wpływ funduszy europejskich oraz premii za ryzyko na wartość NPV inwestycji



Źródło: opracowanie własne.

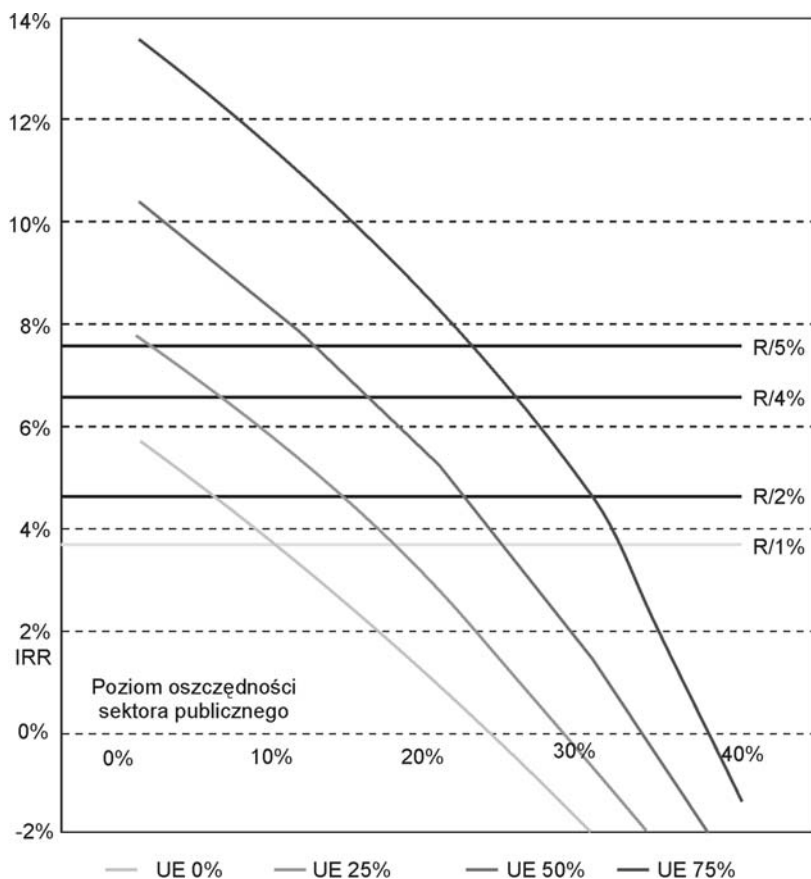
Dofinansowanie z funduszy europejskich wysokości 25% wydatków na inwestycje diametralnie zmienia postać rzeczy. W przypadku otrzymania od sektora publicznego równych kwot na osadzonego jak w publicznych jednostkach, premia na ryzyko przewyższy wartość 5,25%, co przekracza nawet standardową rynkową premię dla projektów realizowanych w Polsce. Inwestor prywatny, gwarantując sektorowi publicznemu o 10% niższe wydatki, także zrealizuje swoje zamierzenia, o ile jego wycena ryzyka na projekcie będzie niższa niż 2,89% rocznie. Także w przypadku udzielenia 20% oszczędności możliwa jest realizacja inwestycji, niemniej w tym przypadku premia za ryzyko wyniesie jedynie 0,09%. W pozostałych analizowanych scenariuszach niemożliwe jest uzyskanie pozytywnej wartości bieżącej netto.

Wsparcie budowy i wyposażenia nowej jednostki przez Unię Europejską w wartości 50% wydatków dalej ponosi atrakcyjność projektu, jednak niemożliwe jest jeszcze zagwarantowanie państwu oszczędności na poziomie 30%.

Przy 10% poziomie oszczędności sektora publicznego inwestor prywatny jest w stanie zaakceptować nawet do 5,47% ryzyka, za które oczywiście otrzyma stosowne wynagrodzenie. W przypadku 20% oszczędności wartość ta spada do poziomu 2,57%.

Ostatni scenariusz pozwala już jednak zagwarantować sektorowi publicznemu 30% oszczędności w wydatkach. Wsparcie Unii w kwocie ponad 59 mln zł pozwala na realizację projektu przy wymaganej przez inwestora premii za ryzyko w wartości 2,02%. Przy 20% i 10% oszczędnościach premia za ryzyko inwestora może wynieść odpowiednio 5,77% oraz 8,7%.

Diagram 16. Wpływ funduszy europejskich na IRR inwestycji



Źródło: opracowanie własne.

Dla dużych międzynarodowych inwestorów istotne będą przede wszystkim wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji oraz wartość zysku, którym musieliby

podzielić się z sektorem publicznym. Czynniki te, z dodatkowym uwzględnieniem wpływu pozyskanego dofinansowania z Unii Europejskiej, prezentuje diagram 16.

Diagram ten może być również wykorzystany przez sektor publiczny w celu analizy granicznych wartości możliwych do uzyskania oszczędności przy zmiennym poziomie dofinansowania z UE. I tak na przykład przy dofinansowaniu z Unii Europejskiej inwestycji, wynoszącym 0%, 25%, 50%, 75% oraz $IRR = 0\%$ możliwe do osiągnięcia oszczędności przedstawiają się odpowiednio w wartościach równych: 22,82%, 31,94%, 33,14% oraz 38,3%. Pamiętać jednak trzeba, że inwestor nie zadowolony się dowolną stopą zwrotu, ale taką, która gwarantuje godziwą premię za ryzyko. Na wykresie 2 premia ta oznaczona jest jako „R” wraz z jej wartością procentową. Punkty jej przecięcia z liniami obrazującymi dofinansowanie z Unii Europejskiej, rzutowane na oś X pozwalają określić możliwe do uzyskania oszczędności dla sektora publicznego.

Widać zatem wyraźnie, że zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala na uzyskanie oszczędności dla sektora publicznego oraz realizację założonej stopy zwrotu dla partnera prywatnego. Doskonale ilustruje to zatem tezę niniejszej pracy, mówiącą o korzyściach ekonomicznych ze współpracy sektora publicznego z prywatnym.

Podsumowanie

Przeprowadzone studium przypadku Aresztu Śledczego w Piotrkowie Trybunalskim miało na celu zilustrowanie różnorodnych zależności ekonomiczno-finansowych w partnerstwie publiczno-prywatnym. Na poziomie budowy jednostki penitencjarnej niemożliwe było wskazanie istotnych różnic w efektywności, mimo że wcześniej przytaczane badania mogły mieć pozytywny wpływ na ekonomikę funkcjonowania jednostki w późniejszym okresie. Skupiono się natomiast na wskazaniu konkretnych, systemowych oszczędności finansowych, możliwych do uzyskania przez sektor prywatny, przy założeniu dochodów na poziomie podobnym do piotrkowskiego aresztu. Ten teoretyczny przypadek potwierdził zatem tańszą realizację zadań publicznych przez sektor prywatny. Następnie dokonano analizy efektywnego podziału zaoszczędzonych środków, by zainteresować sektor publiczny PPP oraz wygenerować zyski dla sektora prywatnego. W analizie uwzględniono również realną możliwość pozyskania funduszy na realizację inwestycji przez dofinansowania z Unii Europejskiej, co ostatecznie znacząco wpływało na rentowność inwestycji. Ilustracją tego było przeprowadzenie analizy wrażliwości, która pozwoliła na dokładną identyfikację warunków, w których PPP jest opłacalne dla obu współpracujących sektorów, co stanowiło poparcie tezy niniejszej pracy.

Zakończenie

Partnerstwo publiczno-prywatne może być dla polskiego systemu penitencjarnego szansą, na którą czekał od lat. Nowe jednostki, transfer wiedzy oraz wzrost efektywności – to wyzwania realne do osiągnięcia. Służba Więzienna zmuszona jednak będzie do ustępstw, kooperacji, „otwarcia drzwi do swych bram”. Z ciekawością przyglądać się będzie trudowi operatorów prywatnych borykających się z codziennymi problemami, poszukując możliwości wskazania błędów i potknięć. Naturalny opór w kontaktach powinien zostać szybko przełamany, gdyż przewrotnie Służba Więzienna może pozyskać sprzymierzeńca w walce z systemem, w którym egzystuje.

Polska młoda demokracja każdego dnia narażona jest na wypowiedzi populistów, którzy chcą realizować nierealne idee. Nie każde łatwo wpadające w ucho hasło możliwe jest do zrealizowania. Zawsze warto zadać pytanie o koszty danego projektu i korzyści, które ze sobą niesie. Więzienia – płatne, prywatne, weekendowe. Który z pomysłów przyniesie korzyści, a który spowoduje wzrost niepotrzebnej administracji? Który pomysł pomoże wyrwać się z więziennego padołu tym, którzy mają jeszcze szansę na życie poza marginesem? Który z pomysłów uchroni ludzi od kradzieży chleba? Liczni znawcy tematu twierdzą, że więzienie jedynie pogłębia problemy społeczne⁴⁷. Pośrednio zgodzę się z nimi, jednak uważam, że najważniejsze problemy determinowane są przez systemową nieefektywność. Czemu służą ogólnokrajowe poszukiwania listem gończym kobiety, która za 600 zł powinna spędzić w więzieniu 20 dni⁴⁸? Sędzia wydający wyrok widzi inaczej problemy niż wolontariusz Monaru, ekonomista, przedsiębiorca. Może dlatego warto pytać i liczyć, zbierać i dzielić się doświadczeniami, dążyć do efektywności w kosztach, najwyższej jakości dla państwa i jego obywateli. Może problem nie tkwi w więzieniach, a w pracy, edukacji, samorealizacji? Odpowiedzi na te pytania pozostawiam współczesnym filozofom, którzy będą umieli zaszczyć nadzieje tak, jak przed wiekami Jan Kochanowski.

Nie porzucaj nadzieje,
Jakoć się kolwiek dzieje:
Bo nie już słońce ostatnie zachodzi,
A po złej chwili piękny dzień przychodzi.

⁴⁷ L. Wacquant, *Zamknijmy więzienia*, Le Monde diplomatique, marzec 2006, s. 3. (tłum. M. Kozłowski)

⁴⁸ M. Pietraszewski, *List gończy za bezrobotną: Nie zapłaciła 600 zł*, „Gazeta Wyborcza” 29 sierpnia 2006.

Bibliografia

- Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, 2002.
- Berger R., *Publiczni z prywatnymi mogą teraz legalnie*, „Puls Biznesu” 26 lipca 2006, nr 2147.
- Biuro Informacji i Statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej, *Więzienia w liczbach – Statystyka penitencjarna w latach 1989–2004*, Warszawa 2006.
- Citibank Handlowy, *CityWeekly Polska – Ekonomia i rynki finansowe*, 10 listopada 2006.
- European Commission, European Investment Bank, *Guide to Financing Projects from European Technology Platforms – Debt and Grants*.
- Gawrosiński P., Ogólnopolski Portal Służby Więziennej, www.sw.gov.pl.
- HM Treasury, *PFI: meeting the investment challenge*, lipiec 2003.
- Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Gender Mainstreaming w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.
- Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Innowacyjność w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.
- Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Partnerstwa w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.
- Instytucje Zarządzające EQUAL, *Zasada Współpraca ponadnarodowa i międzyregionalna w nowych programach EFS (2007–2013)*, czerwiec 2006.
- Krupa K., *Autostradą donikąd*, „Forbes” wrzesień 2006.
- Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., DzU 2001 Nr 46, poz. 499 z późn. zm.
- Parteka W., *Project Finance – Metoda finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych*, Pierwsza Konferencja Project Management – *Doświadczenia i Metody*, materiały konferencyjne.
- Pietraszewski M., *List gończy za bezrobotną: Nie zapłaciła 600 zł*, „Gazeta Wyborcza” 29 sierpnia 2006.
- Płatek M., *Więzienny biznes*, „Gazeta Wyborcza” 19 marca 2006.
- Polska Agencja Prasowa, *Premier zapowiada bransoletki dla więźniów*, www.gazeta.pl, 31 października 2006.
- PriceWaterhouseCoopers, *7 mitów i 3 prawdy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, 2005 http://www.pwc.com/pl/pol/ins-sol/publ/2005/ppp_mity_prawdy.pdf.
- PriceWaterhouseCoopers, *Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital*, styczeń 2006, http://www.pwc.com/pl/eng/ins-sol/publ/2006/ppp_world_bank.pdf.
- PriceWaterhouseCoopers, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania infrastruktury penitencjarnej*, materiały konferencyjne, 17 lipca 2002.
- PriceWaterhouseCoopers, *Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej Europie*, 2004, <http://www.pwc.com/pl/pol/ins-sol/publ/2004/ppp07.pdf>.
- Roman M., Kłoss-Trębaczkiwicz H., Osuch-Pajdzińska E., *Formy organizacyjno-prawne prowadzenia komunalnych usług wodociągowych i kanalizacyjnych w Polsce*.

- Restrukturyzacja usług wodociągowych i kanalizacyjnych*, materiały konferencyjne, Wydawnictwa ZGPZłiTS, Warszawa.
- Rozporządzenie ministra finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 14 czerwca 2006 r., DzU 2006 Nr 137, poz. 976 z późn. zm.
- Rytel M., Siewierski K., Sikora R., *Zastrzyk z kapitału*, „Rzeczpospolita” 16 lutego 2002, nr 40.
- Seader D., *The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships*.
- Sociński A., *Mezzanine finance: Między kredytem a sprzedażą akcji*, www.bankier.pl, 26 sierpnia 2003.
- Stawiszyński A., *Wykonawca z listy dialogowej*, „Puls Biznesu” 20 kwietnia 2006, nr 2081.
- United Nations Industrial Development Organization*, UNIDO BOT Guidelines, Vienna, 1996.
- Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 r., DzU 2005 Nr 169, poz. 1420.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU 1996 Nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- Wacquant L., *Zamknijmy więzienia*, Le Monde diplomatique, marzec 2006.
- Wielowieyska D., *PPP w drugim wydaniu. Infrastruktura Polski*, dodatek do „Gazety Wyborczej” 23 kwietnia 2002, nr 95.
- Wrabec P., *Cela do wynajęcia*, „Polityka” 18 marca 2006, nr 11.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne – Teoria i praktyka*, ODDK, 2003.

