

Jan BRZÓSKA
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE A ROZWÓJ USŁUG PUBLICZNYCH

Streszczenie. Usługi publiczne stanowią ważny czynnik warunkujący poziom życia społeczeństwa. Są przy tym istotnym nośnikiem różnego rodzaju innowacji, wpływając na postęp cywilizacyjny regionu i kraju. Instrumentem umożliwiającym finansowanie rozwoju infrastruktury usług publicznych i efektywnego zarządzania nimi jest partnerstwo publiczno-prywatne. W artykule przedstawiono charakter usług publicznych w aspekcie ich roli jako nośnika innowacji. W tym aspekcie wskazano na możliwości stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w przedsięwzięciach usług publicznych.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP VERSUS PUBLIC SERVICES DEVELOPMENT

Summary. Public services represent an important factor determining the level of life of society. At the same time they are carrier of different types of innovations influencing the civilization development of the region and country. Public-private partnership is an instrument that enable financing the public service infrastructure as well as their effective managing. The paper presents the nature of public services in the aspect of their role as a carrier of innovations. In this aspect, it indicates the option of applying the public-private partnership within public services undertakings.

1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych czynników kształtowania i wzrostu poziomu życia, a więc i dobrobytu społeczeństwa jest dostępność, zakres i jakość usług publicznych. Znaczenie usług publicznych wynika z ich charakteru i szerokiego zakresu oddziaływania społecznego.

Obejmują one mianowicie zarówno działalność, która jest związana przemysłem o wielkiej skali, mającym korporacyjny charakter, jak też usługami świadczonymi na poziomie lokalnym przez niewielkie podmioty gospodarcze i inne organizacje. Usługi publiczne są zatem związane z energetyką, telekomunikacją, usługami pocztowymi, gospodarowaniem odpadami, dostawami wody, edukacją, służbą zdrowia, sportem i rekreacją, kulturą, pomocą i opieką społeczną oraz bezpieczeństwem publicznym. Ich charakter przesądza, że są one niezbędne dla codziennego życia obywateli współczesnych społeczeństw. W opracowaniu scharakteryzowano usługi publiczne w aspekcie ich znaczenia dla poprawy życia społeczności lokalnej, traktując je przy tym jako nośnik innowacji. Nowoczesne usługi publiczne mają zatem znaczenie dla rozwoju innowacji w skali lokalnej i regionalnej. Innowacyjność usług publicznych jest obecnie jednym z warunków wzrostu ich jakości oraz dostępności, co wymaga odpowiednich sposobów i środków finansowania. Jednym z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne, mające ułatwić pozyskanie środków finansowych dla budowy infrastruktury, a także zapewnić efektywne funkcjonowanie tej sfery usług. W tym kontekście istotnym i ciekawym obszarem badań jest sektor usług publicznych, ich charakter oraz możliwości rozwoju, który obecnie jest mocno związany z innowacyjnością. Przedmiotem badania prezentowanego opracowania jest zagadnienie wykorzystywania współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego do rozwoju usług publicznych, w szczególności traktując je jako nośnik innowacji w społeczności lokalnej i regionalnej. Celem artykułu jest próba oceny możliwości aplikacji partnerstwa publiczno-prywatnego (zwanego PPP) do przedsięwzięć inwestycyjnych usług publicznych. Podstawą tej oceny są uwarunkowania prawne i organizacyjne tej formy współpracy oraz ich oddziaływanie na rozwój sektora usług publicznych. Tematyka badań jest aktualna i ważna, gdyż w naszym kraju ciągle w stopniu znacząco mniejszym niż w wielu innych państwach UE wykorzystuje się partnerstwo publiczno-prywatne. Analizując możliwości stosowania i rolę partnerstwa publiczno-prywatnego w przedsięwzięciach usług publicznych, wskazano dotychczasowe osiągnięcia, ale i ograniczenia w wykorzystywaniu partnerstwa publiczno-prywatnego dla wzrostu poziomu infrastruktury i usług na rynkach regionalnych w Polsce. Przedstawiono wybrane realizowane i przygotowywane projekty PPP, wskazując na te ich elementy, które przyczyniają się do rozwoju usług publicznych, w szczególności do wzrostu innowacyjności tych usług, stanowiących nośnik nowoczesnych rozwiązań. Oceniając możliwości stosowania rozwiązań PPP w różnym ich aspekcie, należy mieć na uwadze fakt, że ich podstawową rolą jest przyczynianie się do rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych.

2. Usługi publiczne ważny czynnik rozwoju społeczno-ekonomicznego

Analizując możliwości aplikacji rozwiązań PPP w zwiększaniu i rozwoju usług publicznych, należy mieć na uwadze ich różnorodną rolę i znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i to zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Jakość i dostępność (cenowa, czasowa i terytorialna) usług świadczonych w interesie ogólnym (usługi społeczne, services of general interest) są niezbędne w codziennym życiu praktycznie wszystkich obywateli i organizacji (także biznesowych). Usługi te w znaczącym stopniu wpływają na poziom życia, w tym poczucie bezpieczeństwa czy poszanowanie ochrony środowiska. W odniesieniu do obywateli i społeczności lokalnych odgrywają one także ważną rolę w rzadziej dostrzeganych, a ważnych problemach, takich jak wzmacnianie spójności społecznej. Chodzi tu o takie istotne społecznie sprawy, jak:

- zapobieganie i zwalczanie wykluczenia społecznego,
- działania na rzecz zwalczania i ograniczania ubóstwa,
- kreowanie solidarności społecznej,
- wspieranie sprawiedliwości i ochrony społecznej,
- harmonizację i ujednolicanie rozwoju terytorialnego.

Usługi społeczne odgrywają także istotną rolę w przyjętej przez UE strategii zrównoważonego rozwoju. Dotyczą one takich jego elementów, jak:

- kształtowanie wysokiego poziomu zatrudnienia,
- integracja społeczna,
- zrównoważony wzrost ekonomiczny,
- racjonalne wykorzystywanie zasobów,
- integracja społeczna,
- ochrona środowiska naturalnego.

Zakres, organizacja, jakość i dostępność usług społecznych różnią się w poszczególnych krajach w zależności od ich tradycji i kultury, poziomu bogactwa (dochodu narodowego) i jego podziału. Wpływ na nie mają także: skala i skuteczność interwencjonizmu państwowego oraz stosowane instrumenty rozwoju usług publicznych, takich jak: transfer nowoczesnych technologii, dyfuzja innowacji, regionalne strategie innowacji, partnerstwo publiczno-prywatne, zdolność wykorzystywania funduszy strukturalnych.

Duże znaczenie i rola tych usług dla rozwoju społeczno-ekonomicznego koresponduje z ich rodzajem i zakresem, który może być bardzo szeroki i obejmować:

- dostawy energii elektrycznej, wody, ciepła i gazu,
- odprowadzanie i utylizację odpadów,

- usługi oświatowe, edukacyjne i wychowawcze,
- usługi ochrony zdrowia,
- transport pasażerski,
- pomoc i opiekę społeczną,
- usługi pocztowe,
- działalność na rzecz powszechności kultury i sztuki,
- kulturę fizyczną, rekreację i sport,
- bezpieczeństwo publiczne,
- usługi telekomunikacyjne i dostawy mediów elektronicznych,
- zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych.

O charakterze i zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym oraz o tym, czy będą wykonywane samodzielnie, czy też zlecane innym podmiotom (prywatnym lub publicznym) działającym na zasadach rynkowych lub w systemie non profit decydują często organy administracji publicznej na poziomie centralnym lub samorządowym. Dodać w tym miejscu należy, że usługi świadczone w interesie ogólnym mogą nie generować zysku, a nawet przynosić stratę. Przykładem może być transport: samorząd utrzymuje z ważnych powodów społecznych określoną sieć i rodzaj połączeń, płacąc za to przewoźnikowi. Gdyby nie ta dopłata, to przewoźnik musiałby zawiesić lub zlikwidować część połączeń, tym samym ograniczając mobilność mieszkańców dzielnicy, gminy lub nawet województwa. Przykładowo, w województwie śląskim są to usługi świadczone przez: Przewozy Regionalne spółka z o.o. (transport kolejowy), Tramwaje Śląskie SA (przewozy tramwajowe), Komunikacyjny Związek Komunalny GOP SA (przewozy autobusowe).

Z kolei z punktu widzenia prawa UE¹ wyróżnić można dwa rodzaje usług świadczonych w interesie ogólnym:

A. Usługi świadczone w interesie ogólnym o charakterze gospodarczym. Dostawa i organizacja tych usług podlega zasadom dotyczącym rynku wewnętrznego i konkurencji, określonym w Traktacie Wspólnoty Europejskiej, ponieważ działania podejmowane w ich ramach mają charakter gospodarczy. W przypadku wielkich przemysłów sieciowych, operujących na poziomie europejskim, takich jak: przemysł telekomunikacyjny, usługi związane z dostawą elektryczności i gazu oraz usługi transportowe i pocztowe, świadczenie usług podlega stosownym ramom prawnym ustawodawstwa polskiego, które stanowi implementację ustawodawstwa UE. Inne usługi świadczone w interesie ogólnym o charakterze gospodarczym, to na przykład gospodarowanie odpadami, dostawa wody czy

¹ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 20.11.2007 KOM (2007) 725 wersja ostateczna, s. 4 i dalsze.

oczyszczanie ścieków. Część usług świadczonych w interesie ogólnym o charakterze gospodarczym podlega ramom prawnym wyznaczanym przez tzw. Dyrektywę Usługową².

B. Usługi o charakterze pozagospodarczym. Usługi te, w tym tradycyjnie należące do prerogatyw państwa – policja, sprawiedliwość czy systemy bezpieczeństwa socjalnego, nie są przedmiotem szczególnego ustawodawstwa UE ani nie podlegają zasadom dotyczącym rynku wewnętrznego i konkurencji, określonym w Traktacie.

W przypadku usług świadczonych w interesie ogólnym w cytowanym już Komunikacie³ podkreśla się duże wymagania stawiane usługom publicznym, co uzasadnia aktywne wdrażanie w tego typach usług różnorodnych innowacji, w tym PPP. Jednocześnie szerokie spektrum odbiorców tych usług stanowi doskonały obszar implementacji innowacji, takich jak np. nowe technologie i nowe produkty.

Warto w tym miejscu podkreślić, że innowacyjne usługi publiczne umożliwiają uzyskanie wielu efektów (rezultatów) ważnych z punktu widzenia dynamiki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i to zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.

Najważniejsze z nich to:

1. Efekt przełamania bariery stosowania nowych technologii. Usługi publiczne ze swej natury są adresowane do stosunkowo szerokiego grona odbiorców. Efekt ten w szczególności jest obserwowany we wszystkich tzw. „e-dziedzinach”.
2. Efekt świadomości i satysfakcji korzystania z najnowszych rozwiązań organizacyjnych, technologicznych i produktowych (np. nowoczesna diagnostyka medyczna, odnawialne źródła energii – OZE).
3. Efekt demonstracyjny. Dotyczy on najczęściej tzw. inteligentnego transportu publicznego i tzw. inteligentnych budynków.
4. Efekt sieciowy. Wynika on ze stosunkowo łatwego do uzyskania (dzięki implementacji wśród wielu klientów) efektu skali. Powoduje on dobrą podstawę do budowania sieci współpracy, głównie przedsiębiorstw związanych z obsługą danego przedsięwzięcia. Przykładem może być PPP.
5. Efekt ekonomiczny wynikający z możliwości zarządzania popytem. Wprowadzane innowacje procesowe i produktowe umożliwiają wprowadzanie tzw. inteligentnych sieci (*smart grid*) dystrybucji mediów energetycznych, które umożliwią odbiorcy usług optymalizować koszty dostaw.

² Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym. DU UE 27.12.2006.

³ Komunikat Komisji, op.cit., s. 11 i dalsze.

Na podstawie przedstawionej roli i znaczenia usług publicznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego (w tym lokalnego i regionalnego) i możliwych uzyskiwanych można stwierdzić, że istnieje wiele obszarów stosowania różnorodnych form współpracy, ze swej istoty jedną z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne.

3. Istota, cele, regulacje prawne i zarządzanie przedsięwzięciami PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotu(ów) publicznego (publicznych) oraz partnera lub partnerów prywatnych, mającą na celu realizację zadań publicznych najczęściej związanych z usługami publicznymi. W wyniku tej współpracy korzyści osiągają obie strony. Partnerzy publiczni (podmioty publiczne) realizują cele społeczne, a partnerzy prywatni, wykorzystując odpowiednie strategie i modele biznesowe, realizują cele ekonomiczne (komercyjne). PPP to współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, która charakteryzuje się:

- długoletnim okresem umowy (może to być nawet okres dwadzieścia i więcej lat),
- wspólną realizacją przedsięwzięcia przez partnerów,
- podziałem elementów ryzyka pomiędzy partnerami.

Ten rodzaj działania tym różni się od zamówienia publicznego, że nie zleca się wykonania robót budowlanych, dostaw lub usług za wynagrodzeniem, ale strony wspólnie realizują dane przedsięwzięcie przez wykonywanie tych obowiązków i zadań, które są właściwe i zgodne z odpowiednimi kompetencjami partnerów. Partner publiczny wybiera tryb działania, na podstawie którego będzie realizowany wspólny projekt. Długoletni okres umowy jest ważny ze względu na to, że partner prywatny musi być przekonany, że osiągnie godziwy zysk i są stabilne warunki działalności. W PPP partnerzy osiągają swoje indywidualne cele, które powinny być wcześniej zdefiniowane i wzajemnie akceptowane, bowiem należy pamiętać, że inaczej „zarabia” podmiot publiczny, a inaczej podmiot prywatny. Przedmiotem PPP są najczęściej przedsięwzięcia związane z usługami publicznymi, które omówiono poprzednio.

Przedmiot PPP może dotyczyć w zasadzie dowolnego typu usługi publicznej, jednak zasady tego rodzaju współpracy są określone szczegółowymi regulacjami prawnymi⁴.

Stronami zaangażowanymi we współpracę w ramach nowej UPPP są co do zasady dwa rodzaje podmiotów. Jednym jest partner publiczny, czyli podmiot, na którym spoczywa ustawowy obowiązek realizacji określonych zadań, posiadający kompetencje podejmowania określonych prawem działań służących ich wykonaniu.

Drugim uczestnikiem zaangażowanym do współpracy w formule PPP – jest partner prywatny, niewyposażony w aparat władztwa publicznego.

Precyzyjne ustalenie zakresu pojęcia podmiotu publicznego stwarza pewne trudności, wynikające z niejednoznacznej klasyfikacji podmiotów na podstawie ustawy o finansach publicznych, ze względu na charakter prowadzonej działalności (jak np.: NFZ, KRUS, ZUS czy PAN). Bez wątplenia do podmiotów publicznych mogących podejmować działania na podstawie ustawy o PPP zaliczamy:

- jednostki sektora finansów publicznych, takie jak: administracja rządowa, organy kontroli państwa i ochrony prawa oraz sądy, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jednostki i zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, państwowe i samorządowe fundusze celowe, uczelnie publiczne, a także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- tzw. instytucje prawa publicznego, a więc osoby prawne utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego, kontrolowane, nadzorowane i finansowane głównie przez sektor finansów publicznych,
- związki jednostek sektora finansów publicznych oraz instytucji prawa publicznego⁵.

Zasady współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w celu wspólnej realizacji przedsięwzięcia PPP są zawarte w cytowanej już Ustawie⁶. Kształt współpracy

⁴ Są nimi:

1. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 101 z późn. zm.) zwana dalej Ustawą o koncesjach.
2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.) zwana dalej Ustawą o PPP.

Podstawowe „otoczenie” prawne dla PPP tworzą:

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2010 r. Nr 113, poz. 759 i Nr 161, poz. 1078).
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z dnia 5 lutego 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z dnia 11 czerwca 2010 r., Nr 102, poz. 651 j.t.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z dnia 24 września 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

⁵ Ustawa o partnerstwie, op.cit.

⁶ Ibidem.

opartej na zasadzie PPP wynika z faktu, że jej strony podpisując umowę dotyczącą wspólnej realizacji przedsięwzięcia, dzielą się ryzykiem związanym z jego realizacją poprzez wyznaczanie poszczególnych zadań do wykonania dla każdej ze stron. Istotną zasadą tej współpracy jest obowiązek poniesienia przez partnera prywatnego nakładów na realizację przedsięwzięcia, będącego przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Umowa o PPP może przewidywać, że w celu jej wykonania partner publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być jednak w tych związkach komplementariuszem.

Ustawa o PPP wskazuje podstawowe, konieczne składniki umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, są nimi:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem,
- zobowiązanie strony prywatnej do poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią,
- zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu,
- określenie skutków nienależytego wykonania zobowiązania, w szczególności kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego,
- zasady i tryb przeprowadzanej przez podmiot publiczny kontroli realizacji przedsięwzięcia.⁷

W praktyce treść umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest dość skomplikowana – uwzględnia elementy innych umów, takich jak umowy sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu, dzierżawy, czy umowy o roboty budowlane. Ze względu na często długi okres realizacji umowy i skalę przedsięwzięcia umowa zawiera wiele kwestii wynikających z wzajemnych zobowiązań i uprawnień. Literalnie rzecz ujmując w cytowanej już Ustawie umowa o PP jest rozumiana jako zobowiązanie się partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Podmiot publiczny natomiast zobowiązuje się do współdziałania w celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego⁸.

Ważnym elementem współpracy PPP jest wybór partnera prywatnego. W przypadku projektów publiczno-prywatnych ustawa o PPP wprowadza dwie ścieżki wyboru partnera prywatnego. Są one uzależnione od planowanego wynagrodzenia:

- jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego, wyboru partnera prywatnego

⁷ Łyszyk K., Domurat M.: Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 24.

⁸ Ustawa o partnerstwie, op.cit., poz. 100.

dokonyje się stosując przepisy ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, z uwzględnieniem przepisów ustawy o PPP;

- w innych przypadkach – wyboru partnera prywatnego dokonuje się, stosując przepisy ustawy PZP, z uwzględnieniem przepisów Ustawy o PPP.

Jak widać z powyżej przedstawionych zasad wyboru partnera prywatnego, tworząc omawiany typ współpracy, należy uwzględniać fakt, że w Polsce przedsięwzięcia PPP zostały uregulowane w dwóch, a licząc regulacje zamówień publicznych, w trzech ustawach, co sprawia duże trudności w praktyce.

Bardzo istotnym zagadnieniem decydującym o skuteczności i efektywności omawianej formy współpracy jest zarządzanie przedsięwzięciami PPP. Obejmować ono powinno następujące etapy (stanowiące zarazem jego elementy):

1. Opracowanie koncepcji projektu – identyfikacja potrzeb, konsultacje społeczne.
2. Analizy wstępne – otoczenie bliższe i dalsze projektu – wstępne *market testing*, wstępna analiza interesariuszy, możliwości realizacji, diagnoza stanu aktywów majątkowych i finansowych,
3. Analizy zasadnicze – analizy wielowariantowe i wielokryterialne, wybór optymalnej formuły prawnej i biznesowej realizacji projektu, badanie rynku inwestorów, rekomendacje.
4. Etap konsultacji z otoczeniem – analiza interesariuszy, przygotowanie materiałów promocyjnych i biznesplanu, promocja projektu.
5. Przygotowanie do postępowania na wybór partnera prywatnego – przygotowanie dokumentacji: ogłoszenie, opis potrzeb, projekt umowy lub istotnych postanowień umowy opartych na założonym ryzyku.
6. Prowadzenie postępowania – ocena wniosków, zaproszenie do negocjacji, przesłanie do potencjalnych partnerów matrycy podziału elementów ryzyka, proces negocjacji, dokumentacja, opis warunków, ogłoszenie.
7. Zawarcie umowy o PPP, zamknięcie finansowania, ewentualny wybór podwykonawców.
8. Realizacja projektu przez partnerów – monitoring umowy, rozwiązywanie sporów, ewaluacja realizacji założonych celów.

Taki system zarządzania wymaga nowych kompetencji zarówno wśród partnerów publicznych, jak i partnerów prywatnych. Tworzone modele biznesowe współpracy PPP oparte będą w dużym stopniu na nowoczesnych metodach zarządzania projektami.

4. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Obecnie w Polsce realizowanych jest 9 projektów PPP, liczba przygotowanych tego typu przedsięwzięć wynosi 45 własnego⁹. Przykładowymi projektami PPP mogą być:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Będzinie – świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, za pośrednictwem modelu operatorskiego.
2. Urząd Gminy Kiszkowo – świadczenie przez koncesjonariusza usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Kiszkowo.
3. Urząd Gminy Piecki – przedmiotem koncesji jest zaprojektowanie, wykonanie i eksploatacja kotłowni na odnawialne źródła energii (OZE).
4. Fundacja Bałtycka Eko-Energetyka – przedmiotem koncesji jest zaprojektowanie, wykonanie i eksploatawanie biogazowni rolniczej wraz z blokiem kogeneracyjnym.
5. Urząd Miasta w Zabrze – „Budowa centrum przesiadkowego w Gminie Zabrze”. Projekt ma być realizowany w porozumieniu ze spółką Polskie Koleje Państwowe, Oddziałem Gospodarowania Nieruchomościami w Katowicach oraz PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

W tabeli 1 zestawiono zainicjowane wg Ustawy o PPP i Ustawy o koncesjach projekty w województwie śląskim w 2009 roku.

Tabela 1

Projekty PPP w województwie śląskim w 2009 roku

	Miasto	Koncesjonodawca	Nazwa Projektu	Formuła realizacji
1	Będzin	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Będzinie	Koncesja na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Będzina	Koncesja na usługi
2	Jaworzno	SP ZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na stację dializ wraz z poradnią nefrologiczną	Koncesja na roboty budowlane
3	Jaworzno	SP ZOZ Szpital Wielospecjalistyczny w Jaworznie	Roboty budowlane polegające na zaprojektowaniu, wykonaniu i wyposażeniu w niezbędne instalacje i media oraz sprzęt, właściwe dla funkcji i przeznaczenia tego typu obiektu szpitalnego przy SP ZOZ Szpitalu Wielospecjalistycznym w Jaworznie z przeznaczeniem na oddział łóżkowy nefrologiczny	Koncesja na roboty budowlane

⁹ Na podstawie MG – www.mg.gov.pl stan na 13.12.2010 r.

cd tab. 1

4	Katowice	Miasto Katowice	Projektowanie, budowa, finansowanie, zarządzanie oraz eksploatacja Miejskiego Zespołu Rekreacyjno-Sportowego i Kąpieliskowego pn. „Park Wodny w Katowicach”	PPP w trybie koncesji na roboty budowlane
5	Siemianowice Śląskie	Aqua – Sprint Sp. z o.o.	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową, zbiorowego zaopatrywania w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków, prowadzenia remontów i modernizacji sieci wodno-ściekowej na terenie miasta Siemianowice Śląskie wraz z usługami utrzymania infrastruktury	Koncesja na usługi
6	Siemianowice Śląskie	Aqua – Sprint Sp. z o.o.	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową, zbiorowego zaopatrywania w wodę, zbiorowego odprowadzania ścieków, prowadzenia remontów i modernizacji sieci wodno-ściekowej na terenie miasta Siemianowice Śląskie wraz z usługami utrzymania infrastruktury	Koncesja na usługi
7	Żywiec	Powiat Żywiecki	Wybór partnera prywatnego dla przedsięwzięcia pn. „Budowa Szpitala Powiatowego w Żywcu”	Koncesja na roboty budowlane

Źródło: Opracowanie na podstawie Rynek PPP w Polsce 2009. Investment Support, Warszawa 2010.

Analizując przedstawione przedsięwzięcia PPP, widać że w większości przypadków związane są one z budowaniem nowoczesnej infrastruktury, co umożliwi poprawę jakości i dostępności usług publicznych.

5. Wnioski

1. Usługi publiczne są jednym z najważniejszych czynników decydujących o poziomie życia obywateli w danym kraju. W Polsce w sektorach dostarczających usługi świadczone w interesie ogólnym następują i następować powinny jeszcze intensywniejsze zmiany zorientowane na ich jakość i dostępność.
2. W nowocześnie pojmowanej gospodarce opartej na wiedzy usługi publiczne ze względu na ich charakter i oddziaływanie można traktować jako ważny instrument, ale i nośnik różnych rodzajów innowacji. Ważną rolę odgrywać tu powinny innowacje przynoszące korzyści dla środowiska, które z powodzeniem mogą być realizowane w ramach PPP.
3. Jednym z ważniejszych sposobów i instrumentów rozwoju usług publicznych jest Partnerstwo Publiczno-Privatne rozumiane jako szczególna forma współpracy, dająca określone korzyści partnerom, ale i też stwarzająca określone wyzwania i trudności.
4. Do najważniejszych korzyści po stronie gminy (partnera publicznego) można zaliczyć: dostarczanie nowoczesnych, innowacyjnych usług publicznych, przyspieszenie rozwoju

- infrastruktury tych usług, realizację zadań własnych bez dużego obciążania budżetu oraz obniżenie ryzyka inwestycyjnego.
5. Korzyści, jakie przynosi PPP partnerom prywatnym to przede wszystkim możliwość uzyskiwania w miarę stabilnego zysku przez długi okres czasu, wzrost wartości firmy, w tym także jej prestiżu, zmniejszenie ryzyka handlowego oraz możliwości wprowadzania szerokiego zakresu innowacji.
 6. Do najważniejszych barier i zagrożeń w aplikacji PPP w Polsce można zaliczyć: niejednoznaczne kryteria prawne wyboru partnera prywatnego, uregulowanie współpracy w dwóch, a licząc zasady prawa zamówień publicznych w trzech ustawach nie zawsze spójnych, pewne ryzyko utraty ze strony gmin kontroli nad majątkiem. Brakuje ciągle kompetencji niezbędnych do kreowania i zarządzania przedsięwzięciami PPP i to zarówno wśród partnerów publicznych, jak i prywatnych. W szczególności rozwijać należy wiedzę i umiejętności w zakresie zarządzania projektami tego typu inwestycji.
 7. O możliwościach zwiększenia aplikacji PPP – ważnego instrumentu rozwoju usług publicznych w dużym stopniu będzie decydować zdolność do zarządzania tego typu formą współpracy. Systemy zarządzania PPP wymagają nowych kompetencji zarówno wśród partnerów publicznych, jak i partnerów prywatnych. Tworzone modele biznesowe współpracy PPP będą oparte w dużym stopniu na nowoczesnych metodach zarządzania projektami.

Bibliografia

1. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym. DU UE 27.12.2006.
2. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 20.11.2007 KOM (2007) 725 wersja ostateczna.
3. Łyszyk K., Domurat M.: Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009.
4. Rynek PPP w Polsce 2009. Investment Support, Warszawa 2010.
5. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU z 2009 r., Nr 19, poz. 101 z późn. zm.) – zwana dalej Ustawą o koncesjach.
6. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, www.mg.gov.pl stan na 13.12.2010 r.

Abstract

Availability, scope and quality of public services represent one of the most important factors of shaping and growth of life level, thus prosperity of the society. Importance of public services results from nature and vast range of public influence. They include the activity related to industry operating to a large scale, of corporate character as well as to services rendered at the local level by small economy entities and other organizations. Public services are related to power industry, telecommunication, postal services, waste management, water supplies, education, health care, sport and recreation, culture, social aid and assistance as well as public safety. Their character seals that they are necessary for everyday life of citizens of contemporary societies. Options of financing necessary for them infrastructure as well as provision of effective functioning of this zone of services are important factors of public services development. Public-private partnership is an instrument which is to provide efficient realization of these factors. The paper characterizes public services in the aspect of their meaning for improvement of local society life, treating them as an innovation carrier as well. It indicates the option of applying and role of the public – private partnership within public services undertakings. The paper presented current achievements, but also limitations related to utilization of public-private partnership for growth of the infrastructure and services level at the regional markets in Poland.