



PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W ZARZĄDZANIU GMINĄ BYTOM

Ewa Sikora

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Jednostki sektora publicznego zobligowane są do realizacji powierzonych im zadań. Jednakże w ówczesnych czasach odpowiednia realizacja tych zadań napotyka wiele wyzwań. Związane jest to z ograniczonymi środkami budżetowymi oraz nieodpowiednim zarządzaniem daną jednostką. Wyzwania te okazały się przyczyną wzrostu popularności projektów realizowanych w ramach PPP. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie partnerstwa publiczno-privatnego jako nowoczesnej metody umożliwiającej szybszą oraz efektywniejszą realizację przedsięwzięć należących do zadań sektora publicznego. Istotne jest również pokazanie roli PPP w procesie zarządzania gminą. Aspekty te zostały omówione na przykładzie gminy Bytom, która obecnie jest w trakcie realizacji projektu w formule PPP. Podstawową metodą badawczą stała się analiza przepisów prawnych oraz odpowiedniej literatury. Część praktyczna została opracowana na podstawie studium przypadku, które umożliwiło zobrazowanie PPP w gminie Bytom. Niniejsza publikacja wnosi, iż PPP to instrument umożliwiający rozwój usług publicznych, przynosi korzyści stronom kontraktu oraz umożliwia realizację planowanych przedsięwzięć.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-privatne (PPP), ryzyko w PPP, sektor publiczny, zarządzanie

DOI: 10.17512/znpcz.2017.1.2.14

Wprowadzenie

Nieustanny rozwój całej gospodarki światowej wymusza stosowanie przez jednostki sektora prywatnego oraz publicznego nowych praktyk działania. Zalicza się do nich partnerstwo publiczno-privatne (PPP), które ukierunkowane zostało na wykonywanie zadań publicznych w sposób bardziej skuteczny oraz efektywny. Cały proces PPP wymusza wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu oraz zarządzaniu danymi jednostkami w celu poprawy dostępności oraz jakości świadczonych usług, co wiąże się z lepszym wykorzystywaniem zasobów należących do sektora publicznego. Odpowiednie działania oraz umiejętności organizacyjne jednostek powinny wyeliminować nieskuteczną alokację posiadanych zasobów publicznych, a jednocześnie dostarczać dobra czy świadczyć usługi publiczne w wydajny sposób.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie partnerstwa publiczno-privatnego jako nowoczesnej metody umożliwiającej szybszą oraz efektywniejszą realizację przedsięwzięć należących do sektora publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej w procesie zarządzania odczuwają potrzebę oraz dostrzegają

korzyści płynące z wykorzystywania formuły PPP. Podjęty temat jest niezmiernie istotny, gdyż PPP jest szansą na rozwój lokalny oraz możliwością racjonalnego zarządzania posiadanymi zasobami.

Istota oraz idea działania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne uważane jest za nowy, a zarazem przydatny instrument umożliwiający świadczenie oraz wykonywanie usług publicznych przez określone podmioty prywatne. Do głównych zalet PPP zalicza się właściwy, dostosowany do posiadanych umiejętności, podział wszystkich obowiązków pomiędzy dwóch partnerów: partnera prywatnego oraz publicznego. Instytucja publiczna w ramach przepisów prawa odpowiada za jakość wykonywanych usług publicznych, z kolei strona prywatna odpowiada za wszystkie działania gospodarcze, tj. obowiązek finansowania powstającej inwestycji, eksploatacji czy świadczenia danej usługi. Kraje, które korzystają w zaawansowanym stopniu z PPP, są przykładem, iż formuła ta przynosi efekt, nie tylko poprzez zdobycie dodatkowego kapitału na realizację zadań publicznych, lecz uważa się, że PPP umożliwia powstawanie oszczędności w wyniku mniejszych nakładów finansowych we wszystkich etapach świadczonej usługi. Z możliwości zawierania umów w formie PPP najczęściej korzystają przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 250 pracowników, jednakże w wyniku większej powszechności partnerstwa publiczno-prywatnego coraz częściej staje się ono przedmiotem zainteresowań wśród firm zaliczanych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (Borowiec 2013, s. 22-23).

Główną ideą PPP jest tworzenie synergii i uzyskiwania z niej efektów, poprzez łączenie dwóch podmiotów, które w istotny sposób różnią się obszarami. Oprócz głównej zalety partnerstwa publiczno-prywatnego, jaką jest wysoka jakość wykonanego przedsięwzięcia, zwraca się również uwagę na duży zakres korzyści społecznych. Zalicza się do nich m.in.:

- wymianę posiadanych doświadczeń między dwoma współpracującymi ze sobą sektorami, np. w wyniku organizowanych i przeprowadzanych szkoleń;
- transfer technologii, powstający w wyniku realizacji PPP, zachodzący między zagranicznymi inwestorami a lokalnymi instytucjami publicznymi, dzięki czemu odnotowuje się wzrost innowacyjności lokalnej gospodarki, oraz
- tworzenie entuzjazmu i zadowolenia wśród kadry należącej do sektora publicznego w wyniku zdobycia innowacyjnej wiedzy, używania najlepszych technologii oraz otrzymania środków finansowych, które umożliwią szybki rozwój powstających koncepcji kadry publicznej (Sobiech 2007, s. 118).

Obecnie istnieje wiele aktów prawnych, zarówno krajowych jak i zagranicznych, które normują funkcjonowanie przedsięwzięć z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego. Głównym przepisem krajowym obowiązującym w Polsce jest Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym. Określa ona priorytetowe zasady współpracy strony publicznej oraz instytucji sektora prywatnego w kwestiach PPP, opisuje podział zadań, jak i ryzyk między podmiotami biorącymi udział w danym przedsięwzięciu. Z kolei przepisy unijne określone zostały m.in. w (<http://ppp.parp.gov.pl/...>):

- wytycznych Komisji Europejskiej;
- Dyrektywie 2004/18/WE Rady oraz Parlamentu Europejskiego z dnia 31 marca 2004 r. w związku z koordynacją procedur mającą za zadanie udzielać zamówienia publiczne na różnego rodzaju usługi, dostawy oraz roboty budowlane;
- Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2000 r. (opisującym interpretacje przepisów, które dotyczyły udzielania koncesji w ramach prawa wspólnotowego);
- Zielonej Księdze PPP oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych oraz koncesji (Komisja Wspólnot Europejskich – Bruksela dnia 30 kwietnia 2004 r.).

Akty prawne, które obecnie obowiązują oraz dotyczą partnerstwa publiczno-prywatnego, wzajemnie się uzupełniają i łącznie tworzą integralną całość. Prawidłowe przestrzeganie wszystkich aktów prawnych staje się gwarancją odniesienia sukcesu przedsięwzięcia i uzyskania korzyści dla sektora prywatnego, publicznego, jak i całej społeczności.

Według M. Moszoro PPP to przedsięwzięcie mające charakter użyteczności publicznej, które prowadzone jest przez instytucje publiczne oraz prywatne współpracujące ze sobą, przy wspólnym zaangażowaniu oraz podziale ryzyka czy korzyści, które wynikają z danej współpracy. Uważa się, iż samorządy zawierające kontrakty PPP gruntownie zmieniają rolę, nie są już dostawcami infrastruktury mającej służyć wykonywaniu zadań publicznych, lecz stają się jedynie dostawcami usług. Wynika z tego, iż wprowadzane zostają koncepcje, reguły oraz metody zarządzania zastosowane przez jednostki prywatne do działania oraz zarządzania w instytucjach sektora publicznego (Kołodziej-Hajdo 2015, s. 54).

Główne cechy, które odróżniają PPP od innych przedsięwzięć, są następujące m.in.: istnieje długoterminowa współpraca podczas realizacji projektu wraz z potrzebą dużego zaplecza kapitału początkowego, niezbędny kapitał pochodzi zarówno z instytucji należącej do sektora prywatnego, jak i publicznego, występuje jasno sprecyzowana współpraca, jak i podział zadań (jednostka prywatna musi wykonywać poszczególne elementy projektu, z kolei podmiot publiczny zobowiązany jest do identyfikacji celów, kontroli jakości i monitoringu całego projektu) oraz podział ryzyk w taki sposób, aby każda ze stron zarządzała nim w najbardziej efektywny sposób (Jachowicz 2014, s. 79-80).

Podział ryzyka między stronami najczęściej zależy od typu przedsięwzięcia realizowanego w drodze PPP. Sektor publiczny przeważnie odpowiada za takie rodzaje ryzyk jak: uzyskanie wszystkich niezbędnych pozwoleń czy pozyskanie gruntów pod inwestycje. Z kolei partner prywatny musi zarządzać ryzykiem w kwestiach związanych z wszelkimi wzrostami kosztów przedsięwzięcia oraz nieprzewidywanymi sytuacjami podczas realizacji zamierzonych działań ([http://www.muratorplus.pl/...](http://www.muratorplus.pl/)). Aktem prawnym, który reguluje rodzaje ryzyk w PPP, jest Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie.

W projektach PPP występuje optymalna alokacja ryzyka. Innymi słowy – ryzyko zostaje przekierowane na jednostkę, która posiada większe predyspozycje do zarządzania danym ryzykiem oraz ma w dyspozycji narzędzia niezbędne do danych

czynności. Dzięki takim działaniom obniżane są koszty inwestycji, jednocześnie utrzymując najwyższy stopień zabezpieczenia w razie zajścia nieplanowanych oraz niekorzystnych okoliczności (*Kalkulator ryzyka*, s. 1).

Korzyści oraz bariery w zastosowaniu PPP

Zastosowanie PPP podczas realizacji różnych przedsięwzięć niesie za sobą możliwość osiągnięcia najczęściej wzajemnych korzyści – dla sektora publicznego, jak i jednostki prywatnej. Do korzyści tych zalicza się m.in.:

- skrócenie czasu realizacji zaplanowanej inwestycji;
- wykorzystanie najnowszych i najlepszych technologii oraz skutecznych metod zarządzania, które stosowane są przez jednostki sektora prywatnego;
- pozyskiwanie niezbędnych środków finansowych na inwestycje z sektora prywatnego;
- racjonalizacja kosztów powiązana ze zwiększeniem wydajności pracy;
- sektor prywatny kontroluje cały przebieg usług, które wynikają z realizacji zadań określonych w kontrakcie PPP;
- skuteczniejsza alokacja czynników ryzyka, jednocześnie zmniejszająca skutki wystąpienia ryzyka;
- większy potencjał innowacyjny;
- dodatkowa mobilizacja niezbędnego kapitału;
- ograniczenie zadłużenia JST oraz zmniejszenie długu publicznego (Mataśka 2010, s. 223).

Korzyści, jakie wynikają z realizacji PPP, dotyczą również m.in.: rozbudowy infrastruktury komunalnej, jednocześnie nie ponosząc obciążeń związanych z długiem samorządów, wprowadzenia nowych technologii podczas dostarczania dóbr, generowania korzyści skali (usługi świadczone na rozległym obszarze), efektywniejszego rozdysponowania majątku publicznego czy wprowadzania większych oszczędności samorządowych (Baryń, Kempa 2012, s. 10). Jednakże mimo wielu korzyści wynikających z zastosowania PPP odnotowuje się również koszty społeczno-ekonomiczne. Za największy koszt uważa się występujące bardzo często wysokie ceny usług, które są oferowane odbiorcom, oraz wysokie koszty finansowe. Koszty te są wynikiem urzeczywistniania zaplanowanych celów strony prywatnej, czyli wypracowanie zaplanowanych zysków z przedsięwzięcia (Mataśka 2010, s. 227).

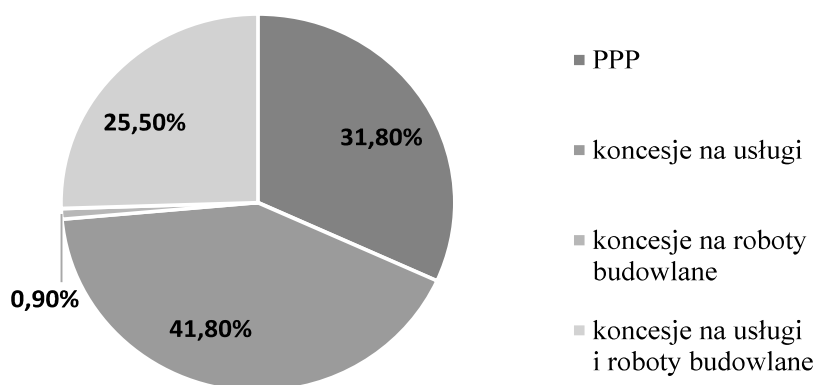
W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne nieustannie się rozwija i jest coraz częściej wykorzystywane do realizacji zadań publicznych, jednakże w obecnie panującej sytuacji gospodarczej istnieją przeszkody, które utrudniają zastosowanie PPP. Do barier tych zalicza się m.in.: duże koszty przygotowania samego projektu, problemy z finansowaniem, brak dojrzałości instytucjonalnej strony publicznej, niewystarczające doświadczenie oraz brak wiedzy osób zajmujących się przygotowaniem projektu, niepowodzenia podobnych projektów w przeszłości, a przede wszystkim bariery mentalne, tj. negatywne nastawienie ludności oraz organów kontrolnych czy strach urzędników przed konsekwencjami będący wynikiem po-

dejmowania oraz zatwierdzania nieprawidłowych decyzji. Projekty PPP charakteryzują się dużym poziomem skomplikowania, dlatego też niezbędna staje się współpraca z gronem ekspertów, najczęściej z dziedziny prawnej, finansowej czy technicznej (Zawora, Zawora 2014, s. 231).

Powodzenie danego przedsięwzięcia może mieć miejsce jedynie wówczas, jeżeli obie strony kontraktu posiadają wspólny interes, ich działania mają uzupełniający charakter oraz występuje obopólna korzyść w działaniu. Zaletą partnerów prywatnych jest umiejętność znalezienia rezerwy podczas wykorzystywania majątku publicznego, dzięki wykorzystywaniu innowacyjnych metod finansowania podjętych działań inwestycyjnych. Innymi słowy – partnerzy prywatni wprowadzają do PPP takie elementy, które nie są wykorzystywane przez jednostki publiczne (Mataśka 2010, s. 223).

W Polsce od 2009 do 2016 roku w ramach przedsięwzięć realizowanych za pomocą PPP zostało podpisanych 110 projektów, z czego 14 to umowy już zakończone. Ilość podpisanych projektów podzielonych ze względu na wybór procedury przedstawia *Rysunek 1*.

Z zaprezentowanych danych wynika, iż najwięcej przedsięwzięć z podpisanymi umowami miało miejsce na zasadzie koncesji na usługi. W tej formie zostało zawartych 46 umów. Następnie występują kontrakty w ramach PPP – 35 umów. Z kolei najmniej umów zawarto w trybie „koncesje na roboty budowlane” – jedynie 28. Najwięcej umów zostało zawartych w 2015 roku. Podpisano ich aż 26 (*Baza projektów PPP*, 2016). Informacje te świadczą o intensywnym rozwoju PPP w Polsce. Jednakże ciągle występuje wiele barier uniemożliwiających korzystanie z rozwiązań, jakie daje PPP. Dlatego też tak istotne okazuje się wykrywanie ryzyka, zarządzanie nim oraz odpowiednie monitorowanie działań podczas całego procesu.



Rysunek 1. Podpisane umowy w projektach PPP w latach 2009-2016 według procedury wyboru

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (*Baza projektów PPP* 2016)

Elementy zarządzania gminą

Każda gmina dąży do realizacji swojego priorytetowego celu. Jest nim ciągły rozwój. Prawidłowe zarządzanie gminą pozwala na efektywne, gospodarne oraz skuteczne działania umożliwiające podnoszenie jakości wykonywanych usług oraz szybsze dopasowanie do stale zmieniających się preferencji społecznych (Chład, Jaroszyński 2015, s. 7). Zarządzanie w jednostkach samorządu gminnego stanowi zespół działań, które podejmowane są, aby doprowadzić do konkretnego przebiegu wszystkich procesów oraz zjawisk występujących w obrębie danego samorządu terytorialnego (Zalewski (red.) 2005, s. 7-10).

Zarządzanie gminą definiowane jest jako wiedza oraz posiadane umiejętności niezbędne do sterowania zasobami (np. zasobami finansowymi, ludzkimi czy przyrodniczymi) oraz procesami, których zadaniem jest optymalizacja na każdym etapie, podczas osiągania zamierzonych celów. Za cel ten przyjmuje się poprawę warunków życia społeczności. Odniesienie sukcesu przez gminę związane jest z prawidłowym zarządzaniem. Zarządzanie to posiada podstawowe cechy, do których zalicza się: identyfikację wszystkich problemów, rozwiązywanie problemów w sposób kompleksowy, orientację na przyszłość (tzn. problemy rozwiązywane wyłącznie przez pryzmat przyszłości) oraz orientację na wynik i zrealizowanie zamierzonych celów (Ziółkowski, Goleń 2006, s. 71-73).

W jednostkach samorządu terytorialnego istotne okazuje się również zarządzanie strategiczne. Zarządzanie strategiczne to pewnego rodzaju długofalowy proces planowania. Związany jest z wyborem głównych celów oraz zadań, a następnie wdrażaniem zamierzonych postanowień, które podlegają szczegółowej kontroli oraz monitorowaniu. W takim kontekście zarządzanie strategiczne w JST posiada następujące cechy (Fleszer 2013, s. 165-166):

- orientacja na wynik oraz na przyszłość;
- efektywne wykorzystywanie wszystkich czynników rozwoju;
- kompleksowe podejście do zaistniałego problemu;
- nieustanne korzystanie z zasady racjonalnego gospodarowania;
- wprowadzanie do systemu zasad zrównoważonego rozwoju;
- traktowanie jednostek samorządu terytorialnego jako istotnej części otoczenia.

Zarządzanie w gminie uważane jest za proces złożony (Zachorowska, Łukomska-Szarek 2011, s. 118). Jest to wynikiem specyfiki obecnych struktur samorządowych oraz nałożonych na gminę przez prawo obowiązków w postaci wykonywania zadań mających zaspokoić określone potrzeby społeczeństwa (Niewiadomski 2015, s. 67). Każda gmina może odnieść sukces, jeśli jest sprawnie zarządzana. Zarządzanie jednostką publiczną powinno być utrzymane na jak najwyższym poziomie, dzięki czemu możliwe staje się zrealizowanie rosnących potrzeb oraz oczekiwań lokalnej społeczności. Konieczne staje się wprowadzanie nowych metod, które umożliwią efektywne zarządzanie daną jednostką gminną (Grzybek, Filip 2012, s. 189). Efektywną oraz skuteczną metodą umożliwiającą wykonanie zamierzonych celów przez JST jest współpraca z sektorem prywatnym w ramach PPP.

Studium przypadku – partnerstwo publiczno-prywatne realizowane przez gminę Bytom

Gmina Bytom jest to gmina znajdująca się w województwie śląskim, w powiecie Bytom. Leży w południowej Polsce, na Wyżynie Śląskiej, położona jest w tzw. centrum konurbacji śląskiej. Gmina ta zaliczana jest do gmin miejskich. Jej ludność od 1987 roku sukcesywnie się zmniejsza i obecnie wynosi 172 306 osób. Miasto to w ostatnich latach prężnie się rozwija, dlatego też w 2014 zdecydowano się na realizację projektu za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedsięwzięcie to związane jest z termomodernizacją 17 budynków oświatowych. Bytom jako jedna z nielicznych gmin w Polsce zdecydowała się na rozpoczęcie termomodernizacji w formule PPP.

Gmina Bytom ogłosiła przetarg, prowadząc procedurę według dialogu konkurencyjnego. Z kolei rodzajem zamówienia były roboty budowlane. Treść przetargu zawierała m.in.:

- przedmiot przedsięwzięcia (tj. modernizacja w budynkach w celu obniżenia kosztów zużycia energii, utrzymanie obiektów oraz zarządzanie wszelkimi źródłami energii);
- zakres przedsięwzięcia (objęcie pracami następujących placówek: Szkoły Podstawowej nr 45, Szkoły Podstawowej nr 28, Szkoły Podstawowej nr 43, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 5, Zespołu Szkół Technicznych i Ogólnokształcących ul. Modrzewskiego 5, Szkół Podstawowych nr 51, 54, 21, 42, 33, 23, 46, Zespołu Szkół Ogólnokształcących nr 3, 11, Zespołu Szkół Specjalnych nr 6 oraz Gimnazjum nr 8);
- podział odpowiedzialności między stronami kontraktu (wykonawca będzie odpowiadał m.in. za sfinansowanie oraz zrealizowanie wszystkich prac projektowych oraz kosztorysowych, ogół prac modernizacyjnych, jak i termomodernizacyjnych; wykonawca będzie pobierał wynagrodzenie uzależnione od wypracowanego poziomu oszczędności. Z kolei wkładem własnym zamawiającego jest: wkład pieniędzy ok. 60 000,00 zł, tzw. poniesienie kosztów związanych z wykonaniem audytów energetycznych. Wszelkie niejasności zostaną doprecyzowane podczas prowadzenia tzw. dialogu z wybranymi wykonawcami, rozmowy te będą dotyczyć głównie podziału zadań oraz ryzyk powiązanych z całym przedsięwzięciem);
- okres obowiązywania umowy o PPP (określany czas obowiązywania to ok. 15 lat).

Ostatecznym terminem składania wniosków przez zainteresowane podmioty należące do sektora prywatnego był 28 stycznia 2013 r. Wyniki przetargu zostały ogłoszone oraz rozstrzygnięte 7 lipca 2014 r. Firma, która wygrała przetarg, to Siemens Sp. z o.o. Firma ta zaopatruje cały świat w rozwiązania, które obecnie są popularne w termomodernizacji budynków. W swojej ofercie posiada najnowocześniejsze rozwiązania technologiczne, zajmuje się wytwarzaniem energii, następnie jej transmisją oraz dystrybucją, a także stawia wyłącznie na efektywne wykorzystanie wytworzonej energii elektrycznej.

Oferta złożona przez Konsorcjum Firm: Siemens Sp. z o.o. (Lider Konsorcjum) oraz Siemens Finance Sp. z o.o. okazała się bezkonkurencyjna, ponieważ była to jedyna oferta otrzymana przez administrację samorządową. Cena wybranej oferty wynosiła 49 507 916,86 zł (gdzie wartość wcześniejsza szacowanej oferty wynosiła 31 185 609,76 zł).

Przedsięwzięcie obecnie znajduje się w trakcie realizacji. Dzięki niemu o ok. 50% mają się zmniejszyć ogólne koszty wykorzystania energii w bytomskich ośrodkach oświatowych. Spółka Simens dała gwarancję, iż zużycie energii elektrycznej zmaleje mniej więcej o 20%, a zużycie energii cieplnej średnio o ponad 48%. Miasto Bytom zagwarantowało w swoim budżecie blisko 50 mln zł. Jednakże wszelkie działania energooszczędne w 83% zostaną splatecone z oszczędności, które gwarantuje Siemens. Termomodernizacja wszystkich 17 placówek zostaje realizowana ze środków własnych partnera prywatnego, jednak gmina zobligowana jest do spłacenia w ciągu 15 lat wszystkich środków finansowych w półrocznych ratach.

Istotna kwestia dotyczyła również podziału ryzyka między strony zawartej umowy. Spółka Simens została obciążona m.in.: ryzykiem związanym z finansowaniem inwestycji, z projektowaniem (np. błędne założenia projektowe), z wykonaniem wszystkich prac oraz robót w obrębie termomodernizacji, jak również z ryzykiem związanym z odpowiednim zarządzaniem energią w placówkach oświatowych (tj. ryzyko podczas zarządzania systemem energii). Z kolei ryzyka znajdujące się po stronie gminy Bytom dotyczyły ryzyka politycznego, zmian cen energii, usunięcia skutków wandalizmu, których konsekwencje dotyczą wpływu na poziom wypracowanych oszczędności, wystąpienie klęsk żywiołowych oraz zmiany sposobu użytkowania konkretnej placówki objętej zakresem umowy PPP (<http://www.przetargi.edu.pl/...>).

Z zaprezentowanego przykładu można wywnioskować, iż przeprowadzenie przedsięwzięcia w trybie PPP jest trudne oraz wymaga bardzo dużo czasu. Jest to proces złożony, gdzie niezbędne jest posiadanie dużej wiedzy oraz zaangażowania zarówno strony prywatnej, jak i publicznej. Zauważyć można, iż w Polsce głównym utrudnieniem w korzystaniu z rozwiązań, jakie daje PPP, jest znikoma liczba przedsiębiorstw, które spełniają wszystkie wymogi umożliwiające przystąpienie do danego przetargu (wymogi te dotyczą: złożenia wadium, wymaganej wiedzy, potencjału, umiejętności czy sytuacji ekonomicznej). Jednakże na przestrzeni ostatnich lat zauważyć można, iż mimo tak wielu utrudnień coraz częściej na terenie Polski zawiązuje się współpraca między sektorem prywatnym oraz publicznym w formie PPP. Działania te stają się gwarancją rozwoju lokalnego.

Ponadto analiza przedsięwzięcia realizowanego za pomocą formuły PPP pozwoliła przedstawić kilka ogólnych wniosków:

- Wykorzystywanie innowacji podczas realizacji projektu w ramach PPP przynosi wiele korzyści dla środowiska lokalnego (m.in. mniejsza emisja zanieczyszczeń).
- Partnerstwo publiczno-prywatne to instrument umożliwiający rozwój usług publicznych, przynosi korzyści stronom kontraktu, jednakże stwarza trudności oraz przynosi nowe wyzwania.
- Korzyści osiągnięte przez gminę to przyspieszony rozwój, dostarczenie innowacyjnych usług publicznych oraz oszczędności budżetowe.

- Korzyści osiągnięte przez partnera prywatnego to uzyskanie w długim horyzoncie czasowym stabilnego zysku, wzrost renomy, prestiżu oraz wartości przedsiębiorstwa, minimalizacja ryzyka handlowego.
- Bariery występujące w formule PPP to przede wszystkim: brak odpowiednich kompetencji, które są konieczne do odpowiedniego zarządzania przedsięwzięciem w formule PPP (po stronie prywatnej, jak i publicznej), występowanie niejednoznacznych kryteriów określonych w ustawach odnośnie wyboru partnera prywatnego. Zagrożeniem z kolei może być ryzyko związane z utratą przez gminę kontroli nad posiadaniem majątkiem. Receptą na wszelkie bariery i zagrożenia jest poszerzanie oraz zdobywanie wiedzy i nowych umiejętności w kwestiach zarządzania projektami realizowanymi w ramach PPP.
- Rozwój PPP w Polsce jest możliwy dzięki zdobywaniu nowych umiejętności w zarządzaniu taką formą współdziałania. System zarządzania obowiązujący w partnerstwie publiczno-prywatnym wymaga zdobywania nowych kompetencji (przez obie strony kontraktu). Z kolei ciągły postęp w całej gospodarce wymusza zastosowanie w PPP nowoczesnych metod, które umożliwiają najlepsze zarządzanie projektami.

Podsumowanie

Choć PPP przynosi wiele korzyści, nie jest receptą na wszelkie utrudnienia występujące na drodze jednostek sektorów publicznych. Jednakże metoda ta pozwala wykorzystywać kapitał podmiotów prywatnych do podejmowania inwestycji z obszaru działań publicznych. W przypadku wzrastających deficytów budżetowych PPP okazuje się być idealnym rozwiązaniem. Kontrakt PPP przynosi korzyści obu stronom, w związku z czym można mówić o efektywności realizowanego przedsięwzięcia. Wspólne działania, które występują podczas trwania umowy między dwoma odmiennymi sektorami, muszą stawiać czoła barierom zakłócającym efektywną współpracę. Ryzyko niepowodzenia staje się tym bardziej realne, im bardziej cel działania stron kontraktu różni się od siebie. Tyczy się to odmiennych założeń oraz motywacji w podejmowaniu decyzji. Monitorowanie całego procesu oraz efektywne zarządzanie w każdej fazie projektu PPP jest gwarancją odniesienia sukcesu na wszystkich płaszczyznach działania. Finalnym rezultatem poprawnie zrealizowanego przedsięwzięcia jest rozwój gospodarczy i wzrost zadowolenia społecznego. Dzięki PPP w Polsce realizowane są przedsięwzięcia, które najprawdopodobniej przez brak środków w instytucjach publicznych nie mogłyby być zrealizowane, czyli rozwój lokalny nie byłby możliwy.

Literatura

1. Baryń M., Kempa E. (2012), *Możliwości zastosowania koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu budowy i remontów infrastruktury transportowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 7.
2. Baza projektów PPP (2016), www.ppp.gov.pl (dostęp: 22.12.2016).
3. Borowiec A. (2013), *Uwarunkowania dotyczące rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Oeconomia Copernicana”, t. 4, nr 1.
4. Chład M., Jaroszyński J.W. (2015), *Zarządzanie efektywnością w jednostkach samorządu terytorialnego – gmina*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 20.
5. Fleszer D. (2013), *Strategiczne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego – istota, cele, etapy*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, R. 17, nr 1.
6. Grzebyk M., Filip P. (2012), *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 29.
7. <http://ppp.parp.gov.pl/page/akty-prawne> – Źródła prawa z zakresu PPP i koncesji (dostęp: 22.12.2016).
8. http://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/ryzyka-zwiazane-z-realizacja-przedswiezec-w-ramach-ppp-cz-i_60260.html – Ryzyka związane z realizacją przedsięwzięć w ramach PPP, cz. I, (dostęp: 22.12.2016).
9. http://www.przetargi.edu.pl/przetarg/termomodernizacja_obiektow/816657 – Termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, 2014 (dostęp: 28.12.2016).
10. Jachowicz A. (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne a efektywność działania jednostek samorządu terytorialnego w dobie kryzysu*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40.
11. Kalkulator ryzyka, <http://www.dobrepraktykippp.eu/ppp-monitor/> (dostęp: 22.12.2016).
12. Kołodziej-Hajdo M. (2015), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie nowoczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 224.
13. Mataśka K. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 243.
14. Niewiadomski K. (2015), *Zaangażowanie społeczności lokalnej w zarządzaniu gminą*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 20.
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015 poz. 284).
16. Sobiech K. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
17. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100, z późn. zm.).
18. Zachorowska A., Łukomska-Szarek J. (2011), *Ocena działalności inwestycyjnej samorządów terytorialnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”, nr 2.
19. Zalewski A. (red.) (2005), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
20. Zawora P., Zawora J. (2014), *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania działalności inwestycyjnej samorządu lokalnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40.
21. Ziółkowski M., Goleń M. (2006), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN MANAGEMENT COMMUNE BYTOM

Abstract: Public sector entities are obliged to carry out all tasks entrusted to them. However, at that time an appropriate implementation of these tasks encounters a number of challenges. This is due to limited budgetary resources and inadequate management of a given unit. These challenges have proven to be the cause of the growth in popularity of projects implemented under the PPP. The purpose of this article is to show the public-private partnership as a modern method of enabling a faster and more efficient implementation of projects belonging to the public sector tasks. It is also important to show the role of PPPs in the management of the municipality. These aspects are discussed on the example of Bytom, which is now in the course of the project in the PPP. The basic method of research was an analysis of the legislation and the relevant literature. In turn, the practical part was developed using a case study, which enabled the visualization of PPPs in the municipality of Bytom. This publication proposes that PPP is an instrument that enables the development of public services, benefits the parties to the contract, and enables the implementation of planned projects.

Keywords: public-private partnerships, risk, the public sector, management