

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Ekonomii
Katedra Teorii i Historii Ekonomii

Anna Matuszewska

Możliwości wykorzystania partnerstwa
publiczno-prywatnego
w komunikacji miejskiej w Polsce

Rozprawa doktorska

Promotor
prof. dr hab. Marek Ratajczak

Poznań 2011

*Dziękuję moim najbliższym i wszystkim
tym, którzy okazali mi życzliwość.*

SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
--------------	----------

Rozdział I

KONCEPCJA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO	9
1. Pojęcie i istota partnerstwa publiczno-prywatnego.	9
2. Ekonomiczny wymiar przedsięwzięć PPP.	19
3. Ryzyko w przedsięwzięciach PPP.	27
4. Porównanie metody PPP z innymi możliwymi sposobami świadczenia usług publicznych.	32

Rozdział II

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ	41
1. Ramy prawne i instytucjonalne PPP w UE.	41
2. Regulacje PPP w prawie polskim.	47
3. Rozwój PPP w Europie i na świecie.	56
3.1. Rozwój projektów PPP w wybranych krajach UE	61
4. PPP w komunikacji miejskiej krajów UE - przegląd doświadczeń.	71
4.1. Wielka Brytania	75
4.2. Szwecja	77
4.3. Austria	78
4.4. Węgry	79

Rozdział III

KOMUNIKACJA MIEJSKA JAKO ELEMENT USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE	82
1. Komunikacja miejska jako dziedzina gospodarowania.	82
2. Rola samorządu lokalnego w komunikacji miejskiej.	91
3. Formy organizacyjno-prawne wykorzystywane do realizacji usług przewozowych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.	99
4. Modele organizacji i możliwość udziału podmiotów prywatnych w świadczeniu usług komunikacji i miejskiej.	109
4.1. Model ze zintegrowanymi funkcjami organizacyjnymi i wykonawczymi.	111
4.2. Model z rozdzielonymi funkcjami organizatora i wykonawcy.	112
4.3. Inne sposoby organizacji komunikacji miejskiej.	116

Rozdział IV

STAN OBECNY I PERSPEKTYWY PARTNERSTWA

PUBLICZNO- PRYWATNEGO W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE	120
1. Charakterystyka przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w Polsce.	120
1.1 .Wybrane wskaźniki charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce.	129
2. Uwarunkowania rozwoju PPP w komunikacji miejskiej w Polsce.	135
2.1. Korzyści i bariery rozwoju PPP z punktu widzenia firm komunikacji miejskiej w Polsce.	135
2.2. Korzyści i bariery rozwoju PPP w opinii samorządów lokalnych w Polsce.	139
2.3. Podobieństwa i różnice w ocenie korzyści i barier PPP w komunikacji miejskiej w Polsce, przez samorzady lokalne i firmy komunikacji miejskiej.	145
3. Prognozy wykorzystania PPP w komunikacji miejskiej w Polsce	149
4. Przykłady realizacji PPP w komunikacji miejskiej w Polsce	158
4.1. Kaliskie Linie Autobusowe.	159
4.2. Chełmskie Linie Autobusowe.	168
4.3. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu.	170
4.4. Urząd Miejski w Grudziądzu.	171
4.5. Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni.	172
ZAKOŃCZENIE	175
ANEKS	180
ZAŁĄCZNIKI	184
SPIS RYSUNKÓW	193
SPIS TABEL	194
SPIS WYKRESÓW	195
BIBLIOGRAFIA	197

Wstęp

Komunikacja miejska jest jednym z głównych zadań własnych gminy. Oznacza to w myśl ustawy samorządowej, że gmina odpowiedzialna jest za zaspokojenie tej właśnie potrzeby na poziomie odpowiadającym społeczności lokalnej. Jednakże, co wyraźnie trzeba podkreślić, świadczeniem usług komunikacji miejskiej może zajmować się inny podmiot niż podmiot publiczny. Takim podmiotem może być prywatne przedsiębiorstwo komunikacyjne, które podjęłoby się świadczenia tych usług np. na zlecenie gminy. Innym rozwiązaniem może być nawiązanie długoterminowej współpracy podmiotu publicznego(gminy) z partnerem prywatnym, której celem byłoby świadczenie usług komunikacji miejskiej.

Rosnący deficyt środków publicznych i jednocześnie ogromne potrzeby związane ze świadczeniem usług w oparciu o infrastrukturę są głównymi przesłankami do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań i sposobów finansowania komunikacji miejskiej. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłaby współpraca oparta na formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które jest stosunkowo nowym instrumentem świadczenia usług publicznych w Polsce. Doświadczenia krajów szeroko korzystających z formuły PPP pokazują, że rozwiązanie to przynosi wymierne efekty dla każdej ze stron współpracy.

Specyfika komunikacji miejskiej w Polsce i poziom jej rozwoju stały się podstawą do sformułowania, a następnie zweryfikowania następującej hipotezy pracy:

Ekonomiczne analizy możliwości wykorzystania PPP w sferze usług , użyteczności publicznej a w tym komunikacji miejskiej, zostały rozwinięte na gruncie dojrzałych, także w rozumieniu otoczenia instytucjonalnego ze sfery polityki, gospodarek rynkowych. W Polsce, możliwości wykorzystania PPP w sferze usług publicznych, są nadal silnie uwarunkowane tradycją rozwiązań organizacyjnych przejętych z gospodarki nierynkowej oraz ciągle jeszcze

relatywnie niskim stopniem dojrzałości otoczenia instytucjonalnego związanego z funkcjonowaniem organów władzy politycznej. Powoduje to defaworyzację PPP, w stosunku do innych rozwiązań organizacyjnych, nie wynikającą z ekonomicznej analizy kosztów i korzyści.

Idea PPP jest sporadycznie wykorzystywanym narzędziem realizacji usług użyteczności publicznej w Polsce, co determinuje potrzebę odrębnego i bardzo dokładnego potraktowania tego zagadnienia. Dodatkowym argumentem przemawiającym za podjęciem tego tematu jest brak dotychczasowych badań i niewielki dorobek publikacyjny dotyczący wykorzystania PPP w komunikacji miejskiej w Polsce.

Celem rozprawy jest wskazanie możliwości, ocena korzyści oraz identyfikacja problemów związanych ze współpracą opartą na PPP w komunikacji miejskiej w Polsce.

Wyznaczono ponadto szereg celów szczegółowych:

- analiza ram prawnych i instytucjonalnych w Polsce i innych krajach UE.
- prezentacja doświadczeń innych państw korzystających ze współpracy opartej na PPP,
- analiza udziału podmiotów prywatnych w usługach komunikacji miejskiej w Polsce,
- wskazanie sposobów realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w komunikacji miejskiej,
- zidentyfikowanie szans i zagrożeń dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w tym sektorze,
- przegląd korzyści i barier współpracy opartej na PPP z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów,
- przedstawienie prognoz dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w komunikacji miejskiej w Polsce.

W prowadzonych rozważaniach wykorzystany został hipotetyczno - dedukcyjny model badań, analiza jakościowa (logiczna), elementy analizy statystycznej oraz badanie ankietowe.

Praca została przygotowana w oparciu o literaturę krajową i zagraniczną dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego. Odwołano się również do literatury z takich obszarów ekonomii czy dziedzin jak: makroekonomia, transport, komunikacja miejska, usługi użyteczności publicznej. Ważnym źródłem literaturowym były również artykuły naukowe zamieszczone w monografiach, periodykach i czasopismach ekonomicznych. Istotnym źródłem były także akty prawne oraz analizy i raporty opublikowane przez Komisję Europejską. Ponadto, cennych informacji dostarczyły publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, Najwyższej Izby Kontroli, Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy Komisji Europejskiej.

Realizacji zamierzonych celów służy konstrukcja pracy i jej teoretyczno-empiryczny charakter. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz aneksu.

W rozdziale pierwszym dokonano przeglądu pojęć i definicji partnerstwa publiczno-prywatnego oraz samą istotę tego zagadnienia. Punktem wyjścia stała się prezentacja dyskusji na temat PPP, chociażby dlatego, że ciągle jeszcze w literaturze przedmiotu funkcjonują bardzo różne definicje samej istoty partnerstwa publiczno-prywatnego. Dodatkowo w Polsce zagadnienie to jest ciągle jeszcze relatywnie mało znane i dlatego zasadna jest jego w miarę szczegółowa oparta na studiach literaturowych prezentacja.

W centrum zainteresowania znalazła się również analiza efektywności , projektów PPP, wskazanie kosztów i korzyści tego rozwiązania a także zagadnienia związane z rozłożeniem ryzyka.

W rozdziale drugim zaprezentowano ramy prawne i instytucjonalne PPP obowiązujące w krajach europejskich. Część rozdziału poświęcono zagadnieniom związanym z wdrażaniem projektów PPP według Wytycznych

Komisji Europejskiej. Dokonano również analizy polskiego ustawodawstwa w obszarze PPP. Zaprezentowany został także przegląd doświadczeń w zakresie projektów PPP w komunikacji miejskiej w krajach Unii Europejskiej.

W początkowej części rozdziału trzeciego dokonano prezentacji komunikacji miejskiej jako jednego z ogniw usług publicznych o infrastrukturalnym charakterze. Zaprezentowano definicję, etapy rozwoju oraz cechy charakteryzujące tę dziedzinę gospodarowania. W dalszej części przedstawiono zadania własne gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Rozdział ten zawiera również przedstawienie modeli organizacji komunikacji miejskiej oraz sposoby realizacji usług przewozowych w Polsce. Analizie poddano cechy charakterystyczne, zalety i wady dwóch podstawowych modeli organizacji komunikacji miejskiej w Polsce:

- modelu z rozdzielonymi funkcjami organizacyjnymi i wykonawczymi,
- modelu, w którym te funkcje są skoncentrowane.

Ponadto zaprezentowano możliwości współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi w świadczeniu usług komunikacji miejskiej np. zlecenie usług przewozowych na konkretnych liniach komunikacyjnych.

Rozdział czwarty poświęcono w części charakterystyce komunikacji miejskiej w Polsce (forma organizacyjno-prawna przedsiębiorstw, wskaźniki dotyczące stanu komunikacji miejskiej). Dalsza część rozdziału to prezentacja danych empirycznych, które pozwoliły na wskazanie stanu obecnego i perspektyw PPP w komunikacji miejskiej w Polsce. Zidentyfikowane zostały, wskazane przez ankietowanych korzyści, problemy i zagrożenia związane z wykorzystaniem PPP w komunikacji miejskiej. Została podjęta także próba określenia prognoz rozwoju PPP w usługach komunikacji miejskiej w Polsce. W zakończeniu tej części pracy, przedstawiono konkretne przykłady współpracy podmiotów publicznego i prywatnego w komunikacji miejskiej w Polsce.

Praca kończy się sformułowaniem wniosków oraz rekomendacji dotyczących możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w usługach komunikacji miejskiej w Polsce.

Autorka dziękuje prof. dr hab. Markowi Ratajczakowi za wszelką udzieloną pomoc oraz wszystkim, którzy na etapie jej powstawania służyli dobrą radą.

Rozdział I

KONCEPCJA PARTNERSTWA PUBLICZNO - PRYWATNEGO (PPP)

1. POJĘCIE I ISTOTA PPP

Historia współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym sięga kilku wieków wstecz. Już w XVI-XVII wieku odnaleźć można przypadki wspierania kapitałem prywatnym, inwestycji o publicznym znaczeniu¹. Opisane w literaturze przedmiotu przykłady świadczą o tym, że prywatni przedsiębiorcy chętnie podejmowali inicjatywę współpracy w zakresie realizacji usług publicznych. Mieszkańcom Bostonu, już od 1652, spółka Water Works Company of Boston dostarczała wody pitnej². Podobna sytuacja miała miejsce w Paryżu, gdzie bracia Perrier w 1782 r. założyli spółkę zaopatrującą mieszkańców w wodę³. Kapitał prywatny został wykorzystany również przy odnawianiu dróg w Anglii w XVII i XVIII w.⁴.

Francja, która jest krajem pionierskim w dziedzinie PPP traktuje rok 1554 jako datę narodzin tej idei. Wtedy właśnie Adam de Craponne otrzymał pierwszą w historii Francji koncesję na budowę kanału. Jednakże konkretne podstawy prawne PPP we Francji stworzyła dopiero ustawa z 1993 r. „*Loi No 93-122 prevention de la corruption et la transparence de la vie economique et des procedares publiques*” („Przeciwdziałanie korupcji i przejrzystość życia gospodarczego i procedur publicznych”)⁵.

Choć najwcześniejsze przykłady współpracy publiczno-prywatnej miały miejsce we Francji to niekwestionowanym liderem w wykorzystywaniu PPP jest Wielka Brytania . To właśnie w Wielkiej Brytanii idea PPP rozwijała się najszybciej, gdyż procesy prywatyzacyjne dały początek bardziej złożonym mechanizmom świadczenia usług publicznych przez podmioty prywatne⁷. Wielka Brytania przez wielu znawców przedmiotu traktowana jest jako kolebka koncepcji PPP, co więcej, doświadczenia brytyjskie stały się

Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce? Fundacja FOR dla PIPER , Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, Warszawa, wrzesień 2008, s. 6.

² M. Moszoro, Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 26.

³ Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem, stan prawny na 19 listopada 2007 r., „Podręczny Zbiór Praw” Nr 12, Infor, Salans, „Gazeta Prawna” 2007, s. 7.

⁴ E.R. Yescombe, Project Finance, Wybrane elementy finansowania strukturalnego, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 13.

⁵ K. Sobiech, Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007, s. 64.

⁶ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 6.

⁷ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002, s. 7.

wzorem dla innych krajów anglosaskich. W 1992 roku została przyjęta przez parlament brytyjski ustawa o *Private Finance Initiative* (PFI), której celem było wzmocnienie współpracy sektorów publicznego i prywatnego (szerzej na ten temat w rozdziale III). Efektem podejmowanych działań oraz wsparcia ze strony rządu jest osiągnięcie przez Wielką Brytanię pozycji światowego i europejskiego lidera PPP.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że definicje i konstrukcje teoretyczne PPP pojawiły się znacznie później niż praktyczne realizowanie przedsięwzięć typu PPP i wówczas nie było jeszcze wiadomo, że przedsięwzięcia te zostaną zdefiniowane jako PPP.

To ogólne przepisy prawa były podstawą realizacji projektów partnerstwa i definiowanie tego zjawiska nie wydawało się konieczne⁹.

Samo pojęcie PPP wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych, gdzie tym terminem określano wspólne finansowanie przez sektor publiczny i prywatny - programów edukacyjnych, a w kolejnych latach finansowanie instalacji komunalnych. W latach sześćdziesiątych termin ten znalazł szersze zastosowanie, stanowiąc określenie wspólnych przedsięwzięć publiczno-prywatnych w zakresie renowacji miast.

Wielość i różnorodność definicji partnerstwa publiczno-prywatnego jest ogromna, również z tego względu, że pojęciem tym operuje nie tylko prawodawstwo wielu krajów, nauka prawa i ekonomii, ale także dokumenty wielu organizacji międzynarodowych¹⁰.

- **Według Komisji Europejskiej,**

Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza współpracę sektora publicznego i prywatnego, dla realizacji zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. Model ten przynosić ma korzyści obu stronom, rozdzielając zadania i ryzyko w taki sposób, aby uwzględnić specyfikę danego sektora. Całość zadań może być wykonywana bardziej efektywnie, dzięki temu, że każdy z zaangażowanych w projekt sektorów zajmuje się tym, z czym radzi sobie najlepiej¹¹.

- **Europejska Komisja Gospodarcza ONZ przyjmuje, że:**

Istotą współpracy w ramach PPP jest dostarczanie przez podmioty sektora prywatnego kapitału, przy jednoczesnym obciążeniu ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie. Sektor publiczny pozostaje odpowiedzialny za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie, który zapewni podnoszenie jakości życia i rozwój gospodarczy¹².

⁸ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit., s. 3.

⁹ J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk, ODDiK 2003, s. 7.

¹⁰ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit., s. 9.

¹ Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Bruksela, Komisja Europejska, 2003.

¹² United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public-

- **Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce:**

„Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług. Celem tej współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia”¹³.

- **The National Council for Public-Private Partnerships:**

„Partnerstwo publiczno-prywatne jest umową zawartą między jednostką publiczną (jednostki federalne, państwowe lub lokalne) i podmiotem sektora prywatnego.

Dzięki zawartej umowie, umiejętności i zasoby poszczególnych sektorów (publicznego i prywatnego) wykorzystywane są w celu dostarczania usług lub urządzeń do użytku ogółu społeczeństwa”¹⁴.

- **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI):**

EBI stoi na stanowisku, że PPP to ogólna nazwa związków sektora prywatnego z organizacjami publicznymi, które najczęściej mają na celu wykorzystywanie doświadczenia lub użycie środków sektora prywatnego w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług.⁵

- **Polska ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi, że¹⁶:**

„Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”¹⁷.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z 28 lipca 2005 roku, która spotkała się z falą krytyki i brakiem praktycznego wykorzystania. Tym niemniej należy wyraźnie zaznaczyć, że to właśnie ta ustawa wprowadziła do polskiego ustawodawstwa pojęcie „partnerstwo publiczno-prywatne”. Szczegółowe rozważania dotyczące polskiego ustawodawstwa w zakresie PPP zaprezentowane zostaną w rozdziale II.

Private Partnerships, New York-Geneva 2007, s.l.

¹³ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit., s. 4.

¹⁴ www.ncppp.org, witryna internetowa The National Council for Public-Private Partnerships.

(NCPPP) Krajowa Rada ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego jest organizacją non-profit, założoną w 1985 roku, zrzesza podmioty publiczne i prywatne oraz instytucje publiczne. Misją NCPPP jest popieranie i ułatwianie tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych.

¹⁵ Europejski Bank Inwestycyjny, Rola EBI w partnerstwach publiczno-prywatnych, lipiec 2004.

(EBI) jest bankiem Wspólnoty Europejskiej, którego zadaniem jest finansowanie inwestycji przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju WE.

¹⁶ W dalszej części pracy określana jako: ustawa o PPP (2008).

¹⁷ Ustawa o PPP (2008), tekst ujednolicony, Dz. U. 2009, Nr 19, poz.100, art. 1. pkt 2.

¹⁸ Tamże.

Warto przytoczyć definicję, prezentowaną przez E. S. Savasa uważanego za jednego z „ojców” PPP, który w swoich publikacjach i publicznych wystąpieniach określa PPP jako: „ wspólne porozumienie publiczno-prywatne, które sprzęga - silniej niż konwencjonalne kontraktowanie przez stronę publiczną - różne siły(atuty) obu sektorów w celu dostarczania usług publicznych i zaspokajania potrzeb ludności”¹⁹.

Powyższe analizy wskazują na brak jednej ogólnie przyjętej definicji PPP, niejednokrotnie zauważyć można także duże rozbieżności w określaniu przedmiotu partnerstwa, charakteru a także celu współpracy. Debata nad terminologią w zakresie zdefiniowania PPP odzwierciedla ewolucję koncepcji PPP oraz zachodzące zmiany w systemach regulacyjnych dotyczących tego zagadnienia w krajach UE . Nie ulega jednak wątpliwości, że PPP oznacza wspólne działanie sektora publicznego i prywatnego przy realizacji danego przedsięwzięcia, które opiera się na swoistym podziale zadań i ryzyk. Współpraca ta może odbywać się zarówno na szczeblu lokalnym jak i centralnym, gdyż rządy i samorządy wielu krajów borykają się z problemem braku środków na realizację swoich zadań publicznych. W tym kontekście, formuła PPP umożliwia samorządom realizację inwestycji przy ograniczonym zaangażowaniu środków finansowych, jest więc instrumentem finansowania inwestycji, co za tym idzie - sprawnego wywiązywania się przez administrację z zadania zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym. Należy podkreślić, że słowna wykładnia pojęcia „potrzeba o charakterze powszechnym” wskazuje na objęcie tym terminem zadań publicznych obligatoryjnych i fakultatywnych (szerzej w rozdziale III).

Istotą współpracy jest możliwie jak najmniejsze zaangażowanie środków publicznych tak, aby przedmiotowe zadania zostały sfinansowane i zrealizowane przez podmiot prywatny . Zatem jest to również jedna z form demonopolizacji administracji publicznej .

Podstawą nawiązania współpracy jest umowa, która najczęściej ma formę pisemną i powinna zawierać w swej treści szereg zapisów, które szczegółowo określa rozdział 3 ustawy o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku.

¹⁹ M. Hansley, An Interview with Dr E. S. Savas Public-Private Partnerships: Where Do We Go From Here?, www.ip3.org 2010-11-03.

²⁰ Partnerstwo publiczno-prywatne, opracowanie współfinansowane ze środków mechanizmu finansowego europejskiego obszaru gospodarczego, Warszawa 2008, s. 15. <http://www.kdg.waw.pl> 2010-11-03

²¹ W. Gonet, Partnerstwo publiczno-prywatne - kierunki zmian, Przegląd Legislacyjny 2008, Nr 3, s. 80-81.

²² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (druk sejmowy 1180) <http://orka.sejm.gov.pl> 17 czerwca 2009

Przedmiotem partnerstwa mogą być przedsięwzięcia, które służą realizacji zadań publicznych obligatoryjnych (dostarczanie wody pitnej, kanalizacja, transport), jak i fakultatywnych (parki wodne, centra rozrywki itp.).

PPP jest więc rozwiązaniem, dzięki któremu możliwa jest realizacja kosztownych inwestycji, np. budowa autostrady czy mostu, bez większego zaangażowania środków publicznych. Najczęściej tylko koszty związane z przygotowaniem dokumentacji architektoniczno -budowlano - technicznej ponosi podmiot publiczny, często przekazując również nieruchomość, na której realizowane będzie przedsięwzięcie. Natomiast partner prywatny obciążony jest w całości lub prawie w całości kosztami realizacji.

W efekcie, powstała infrastruktura staje się własnością publiczną, natomiast partner prywatny, do czasu osiągnięcia zwrotu nakładów lub zakładanego zysku pobiera opłaty, np. za korzystanie z autostrady²³. Zatem pożądaną jest nawiązanie takiej współpracy, która zapewni osiąganie wymiernych korzyści przez obydwie strony kontraktu (zagadnienie to zostanie omówione w kolejnym podrozdziale).

Nieodłącznym elementem współpracy jest podział zadań i ryzyk pomiędzy strony. Podmioty publiczne starają się przenieść ryzyko na partnera prywatnego, mając na uwadze minimalizowanie poziomu długu publicznego²⁴. Natomiast partner prywatny jest gotowy przyjąć ryzyko, którym jest w stanie zarządzać, w przeciwnym wypadku będzie żądał dodatkowego wynagrodzenia, co w konsekwencji zwiększy koszty całego projektu. Zatem nieodzowne jest kształtowanie takiej relacji pomiędzy stronami partnerstwa publiczno-prywatnego, aby każda ze stron przyjęła odpowiedzialność za taki typ ryzyka, które jest w stanie kontrolować. W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność dokonania optymalnego podziału ryzyka, co w praktyce jest niezwykle trudnym zadaniem²⁵. Nie ulega wątpliwości, że partnerstwo publiczno-prywatne jest procesem bardzo złożonym, poczynając od jego przygotowania, poprzez zawarcie umowy, aż po wspólną realizację przedsięwzięcia. Niezbędna zatem jest identyfikacja czynników, które charakteryzują w zasadzie każde partnerstwo publiczno-prywatne oraz analiza zależności pomiędzy nimi.

Zgodnie z jednym z punktów widzenia, o PPP można mówić w sytuacji , jednoczesnego występowania takich czynników jak:

- **identyfikacja potrzeby publicznej,**

¹ W. Gonet, Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wzory umów i pism, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 10.

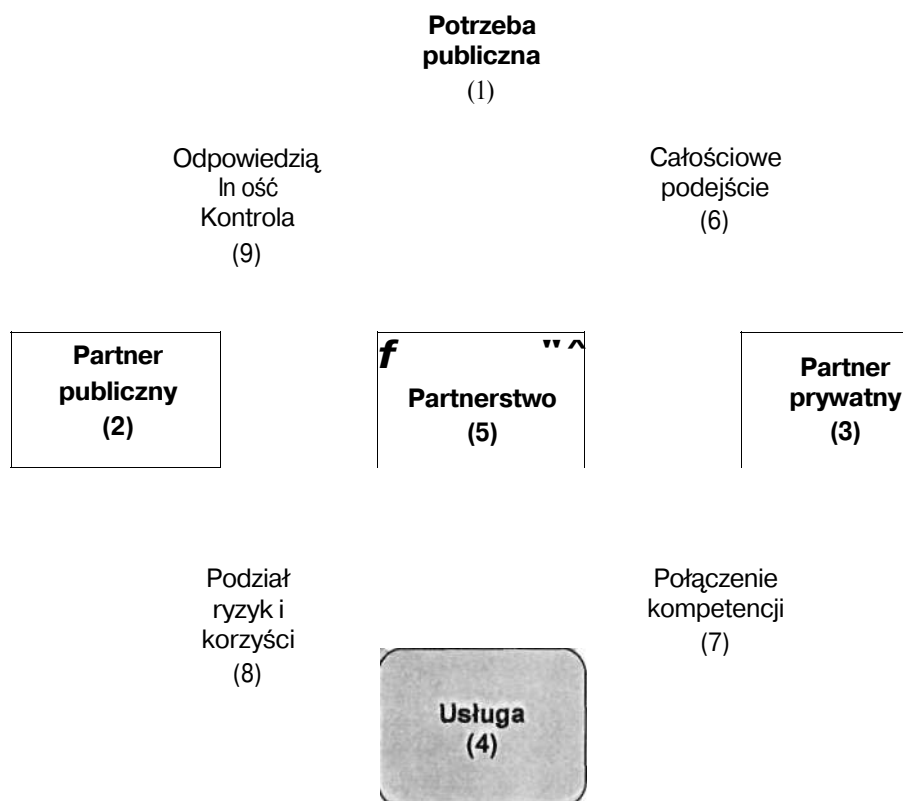
²⁴ J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze..., op. cit., s. 12.

²⁵ A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP, w: Partnerstwo Publiczno-prywatne, A. Gajewska-Jedwabny (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 10.

- **usługa**, która zaspokaja potrzebę publiczną,
- **podmiot publiczny**, który zobowiązany jest do zaspokojenia publicznej potrzeby w ramach swoich podstawowych zadań i kompetencji,
- **partner prywatny**, który podejmując współpracę (partnerstwo) z podmiotem publicznym, zobowiązuje się do:
 - zainwestowania w określone składniki aktywów, które zapewnią realizację projektu,
 - całościowego podejścia do projektu, w związku z tym, że umowy PPP są najczęściej umowami długoterminowymi, partner prywatny uczestniczy w fazie projektowania, budowy i eksploatacji określonego składnika aktywów.
 - wykorzystania posiadanego doświadczenia i kompetencji,
 - ponoszenia odpowiedzialności za dostarczenie usługi, zgodnie z wymaganiami podmiotu publicznego²⁶.

Korelacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi czynnikami partnerstwa publiczno-prywatnego prezentuje model nazwany: "Diamentem PPP".

Rysunek 1. Diament partnerstwa publiczno-prywatnego



Źródło: A. Gajewska - Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP..., op. cit. s. 4.

²⁶ Tamże, s. 8.

Z powyżej zaprezentowanego modelu wynika, że to właśnie potrzeba publiczna i konieczność jej zaspokojenia jest determinantą kolejnych działań.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w obowiązującej w Polsce ustawie o PPP z dnia 19 grudnia 2008 r. zrezygnowano z zapisu, że partnerstwo to współpraca służąca wykonywaniu zadania publicznego²⁷. Jednakże brak precyzyjnego zapisu nie zmienia faktu, że podmiot publiczny będzie mógł angażować się w partnerstwo w takim zakresie, w jakim mieści się ono w zakresie jego działalności²⁸. Zatem biorąc pod uwagę charakter podmiotów publicznych - najczęściej, przedmiotem partnerstwa będzie wykonywanie zadań publicznych (szersze uzasadnienie tego poglądu znajdzie się w dalszej części pracy).

Można zatem stwierdzić, że PPP jest swoistą hybrydą między domeną działań władzy publicznej, a kapitału prywatnego w dziedzinach stanowiących (w danym kraju) zadania władzy publicznej²⁹.

Partnerstwo zakłada intensywną współpracę poprzez taki podział zadań i ryzyk, który w optymalny sposób wykorzysta atuty każdego podmiotu przy realizacji projektu. Warunkiem tego partnerstwa jest przeświadczenie, że każda ze stron posiada taki potencjał (ekonomiczny, ludzki) i kompetencje, które pozwolą na osiągnięcie wymiernych korzyści. Poza tym dla udanego partnerstwa, niezbędne są jasno zdefiniowane role stron, rozłożenie odpowiedzialności finansowej i wyraźne określenie dominującego partnera w strukturze zarządzania projektem .

Elementem kluczowym układu opartego na partnerstwie jest zaufanie, które sprzyja otwartości, a to z kolei, jest dobrą drogą do podziału ryzyka i korzyści. Wszystkie te działania podejmowane są po to, aby osiągnąć zamierzone cele przedsięwzięć PPP, którymi mogą być:

- szybsze tempo rozwoju infrastruktury,
- większa efektywność świadczenia usług infrastrukturalnych,
- wprowadzenie innowacyjności technicznej i technologicznej do usług publicznych,
- możliwość rozłożenia ryzyka inwestycyjnego pomiędzy podmioty biorące udział w przedsięwzięciu,
- szanse przekształcenia sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług - co jest zgodne z oczekiwaniami społeczności lokalnych,

²⁷ Ustawa o PPP (2008).

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu... op. cit., s. 5.

²⁹ I. Herbst, III forum gospodarcze, Partnerstwo publiczno-prywatne, Warszawa 19 czerwca 2009 r., (materiały konferencyjne).

³⁰ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. Warszawa CeDeWu 2006, s. 23.

- zmiana roli kapitału prywatnego (pozycja bierna na czynną)³¹.

Można do tego wyliczenia dodać cel, który może wydaje się być oczywistym, ale z wielu względów powinien być zaprezentowany. Zaspokajanie określonych potrzeb za cenę, która jest społecznie akceptowalna - to cel, który pozwala sektorowi publicznemu wywiązać się z nałożonych na niego obowiązków. Ponosząc odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb publicznych, samorząd lokalny jest zobowiązany zapewnić dostęp do infrastruktury jej odbiorcom po przystępnej cenie³².

Rozpatrując cele z punktu widzenia partnera prywatnego, można skupić się na celach komercyjnych (zwrot zainwestowanego kapitału, generowanie zysku). Zatem, uzasadnione jest szczególne zainteresowanie partnera prywatnego projektami, które mogą zapewnić mu atrakcyjny zwrot z inwestycji - bo przecież rachunek ekonomiczny to podstawa funkcjonowania prywatnych podmiotów.

PPP powinno opierać się na współpracy, która zapewni korzyści obu stronom kontraktu i pozwoli na osiągnięcie wysokiej efektywności projektu. Należy przy tym pamiętać, że nawiązując współpracę opartą na partnerstwie, trzeba zbilansować i wyważyć korzyści obydwu stron na poziomie akceptowalnych ustępstw³³. Zatem partnerzy zachowują własną hierarchię celów i zakres obowiązków, współpracując w oparciu o szczegółowo zdefiniowany podział ryzyka i zobowiązań³⁴. Celem podmiotów prywatnych jest zaspokojenie potrzeb zbiorowych, natomiast prywatny inwestor oczekuje satysfakcjonującego zwrotu z inwestycji. Zapewnienie godziwych warunków finansowych podmiotowi prywatnemu i ochrona interesu publicznego zarazem jest możliwa do osiągnięcia poprzez właściwy podział zadań, który gwarantuje optymalną alokację ryzyka³⁵. Zatem jednym z niezbędnych warunków takiej umowy jest przypisanie określonych zadań stronie, która jest lepiej przygotowana i bardziej kompetentna do ich realizacji. Wynikiem dobrze skonstruowanej umowy PPP może być osiągnięcie korzyści, których wartość jest większa niż możliwa do osiągnięcia przy zastosowaniu metody tradycyjnej.

Niewątpliwie partner publiczny jest lepiej zorientowany od partnera prywatnego w następujących obszarach:

- zna potrzeby i oczekiwania odbiorców usług,

³¹ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty. Warszawa CeDeWu2010, s. 34.

³² A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP ... op. cit., s. 12.

³³ B. Nowak, Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą- w ujęciu sektorowym, Finanse Komunalne 2003, Nr 2, s. 57.

³⁴ Z. Żukowski, Państwo potrzebuje prywatnych pieniędzy, Gazeta Prawna nr 232, 28-30 listopada 2003.

³⁵ W. Misiąg, Opinia w sprawie projektu o partnerstwie publiczno-prywatnym (druki sejmowe 3174, 3175), Warszawa, 15 listopada 2004

- potrafi zdefiniować usługę, która ma zaspokajać potrzeby publiczne,
- może szczegółowo określić jakość i zakres usług w taki sposób, aby zapewnić zaspokojenie potrzeby publicznej oraz optymalne wykorzystanie środków publicznych³⁶.

W związku z powyższym, to właśnie podmiot publiczny jest odpowiedzialny za określenie celów PPP i odpowiednie ich zdefiniowanie. Poza tym w jego gestii jest określenie, egzekwowanie i monitorowanie realizacji standardów bezpieczeństwa oraz jakości i efektywności świadczonych usług. Podmiot publiczny odpowiada również za przygotowanie procesu przetargowego i koncentruje się na czynnościach regulacyjnych i nadzorczych.

Natomiast partner prywatny posiada większe doświadczenie w realizacji złożonych projektów z kontrahentami, potrafi szybko reagować na pojawiające się zmiany w otoczeniu biznesowym i odznacza się elastycznością działając w warunkach konkurencji. To właśnie do zadań partnera prywatnego należy:

- pozyskanie funduszy na realizację przedsięwzięcia,
- realizacja ustaleń umowy i zadań nakierowanych na osiągnięcie sprecyzowanego przez podmiot publiczny celu,
- zaprojektowanie i budowa lub modernizacja obiektu,
- po wygaśnięciu umowy, przekazanie obiektu sektorowi publicznemu, na zasadach określonych w umowie .

Nie należy jednak koncepcji PPP zawężać tylko do współpracy między jednym partnerem prywatnym i jednym podmiotem publicznym. Możliwe są różne pośrednie powiązania tych sektorów na wielu poziomach³⁸. Możliwa jest realizacja projektu przez agencję rządową, ale nadzór nad nim przyjmuje rząd lub samorząd terytorialny. Po stronie partnera prywatnego mogą występować akcjonariusze tego podmiotu, jego kredytodawcy, podwykonawcy czy

¹ dostawcy ³⁹ .

Zatem, uczestnikami przedsięwzięcia PPP są:

- instytucja sektora publicznego - zleceniodawca (rząd, agencje i instytucje państwowe, władze samorządowe),
- inwestorzy kapitałowi,

A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP ... op. cit., s. 10.

³⁷ K. Sobiech, Partnerstwo...op. cit, s. 76.

³⁸ M. Słodowa-Hełpa, Partnerstwo - podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych, w: Ekonomiczno-Społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty rozwojem lokalnym, J. Olszewski (red.), Poznań, wydawnictwo WSKiZ 2005, s. 180.

³⁹ Z. Żukowski, Państwo potrzebuje... op. cit.

- instytucje finansujące przedsięwzięcie,
- podwykonawcy,
- doradcy (finansowi, techniczni itp.)
- instytucje ubezpieczeniowe, gwarantujące, itd. .

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy wyraźnie zaznaczyć, że PPP definiowane jest w bardzo różny sposób. Tym nie mniej w przytoczonych definicjach można zauważyć elementy wspólne, które dotyczą długoterminowości współpracy, charakteru użyteczności publicznej oraz uzyskiwania korzyści przez sektor publiczny i prywatny. Do cech charakteryzujących PPP należy zaliczyć:

- **długotrwałość** - umowy zawierane są na okres kilku lub kilkunastu lat;
- **podział ryzyka** - to kluczowe zagadnienie przy tego rodzaju współpracy. Wydaje się, że zupełne uniknięcie ryzyka przez podmiot publiczny jest zbyt kosztowne lub wręcz niemożliwe. Podmiot prywatny będzie żądał proporcjonalnej gratyfikacji za przyjęte ryzyko;
- **kontrola władzy publicznej nad stosunkami własnościowymi w ramach podjętej współpracy** - niezależnie od przyjętej formy współpracy docelowym właścicielem obiektu infrastrukturalnego pozostaje jednostka publiczna;
- **współpraca na zasadach uwzględniających realia rynkowe** - PPP daje pierwszeństwo uwarunkowaniom ekonomicznym, a nie politycznym;
- **Value for Money (VfM)⁴⁰** - wskaźnik korzyści odnoszonych dzięki koncepcji partnerstwa. Odpowiednio wysoki poziom tego wskaźnika może przemawiać za długotrwałą współpracą nawet wówczas gdy pewne koszty przedsięwzięcia są wyższe niż przy metodach tradycyjnych⁴².

W niniejszej pracy, PPP traktowane będzie jako forma wspólnej realizacji przedsięwzięcia, mającego na celu wykonywanie zadań publicznych. Przedsięwzięcie może polegać na budowie lub remoncie obiektu budowlanego, wykonaniu dzieła, świadczeniu usług lub innym świadczeniu⁴³. Natomiast podstawą współpracy będzie odpowiedni podział zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem (partnerami) prywatnymi.

⁴⁰ K. Sobiech, Partnerstwo..., op. cit, s. 75.

⁴¹ Istota VfM zostanie omówiona szczegółowo w podrozdziale 2.

⁴² B. P. Korbus, Jakość i zysk, Rzeczpospolita 6 października 2003.

⁴³ Art. 2 pkt 4 ustawy o PPP (2008).

Z racji tematu rozprawy doktorskiej, autorka w swych rozważaniach skoncentruje się na partnerstwie publiczno-privatnym w świadczeniu usług użyteczności publicznej. Istotą współpracy sektora prywatnego i publicznego będzie taki podział ryzyka, władzy, odpowiedzialności i finansów, który zapewni osiągnięcie oczekiwanych korzyści, przez każdą ze stron.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że każde partnerstwo publiczno-privatne zakłada współpracę podmiotów, ale nie każda współpraca publiczno-privatna może zostać określona mianem partnerstwa⁴⁴. Zatem PPP należy wykorzystywać w projektach, w których dokonane badania i analizy wyraźnie wskazują na szereg zalet i korzyści wykorzystania tej właśnie koncepcji. Zaleca się jednak dużą ostrożność na etapie wyboru metody realizacji i finansowania przedsięwzięcia, gdyż PPP nie zawsze jest rozwiązaniem optymalnym i nie może być traktowane jako panaceum na wszystkie problemy sektora publicznego.

2. EKONOMICZNY WYMIAR PRZEDSIĘWZIĘĆ PPP

Wysoką efektywność projektu można uzyskać poprzez umiejętne połączenie kompetencji wszystkich uczestników projektu, co przekłada się na osiągnięcie zamierzonych korzyści przez każdą ze stron. Poniżej zaprezentowano korzyści, które mogą być udziałem głównych uczestników przedsięwzięcia PPP.

Tabela 1. Korzyści wynikające z PPP

Korzyści dla podmiotu publicznego	Korzyści dla partnera prywatnego
Możliwość realizacji inwestycji pomimo braku środków publicznych na sfinansowanie inwestycji.	Aktywizacja sektora prywatnego.
Możliwość przeznaczenia zaoszczędzonych środków na inne przedsięwzięcia, które w innym przypadku najprawdopodobniej nigdy nie zostały by zrealizowane.	Zagwarantowanie przez sektor publiczny minimum przychodów dla partnera prywatnego , jeśli popyt będzie niższy od prognozowanego.
Rozłożenie ryzyka inwestycyjnego.	Rozłożenie ryzyka inwestycyjnego.
Realizacja zadań publicznych w sposób tańszy i	Występowanie bodźców do osiągania dobrych

M. Moszoro, Partnerstwo publiczno-privatne w sferze użyteczności publicznej, Wolters Kluwer Polska Sp. z o. o., Warszawa 2010, s. 59.

bardziej efektywny poprzez wykorzystanie lepszych mechanizmów gospodarowania sektora prywatnego.	wyników tak aby dostarczane usługi były wysokiej jakości.
Transfer nowoczesnych technologii.	Posiadanie długookresowego kontraktu.
Zróżnicowanie źródeł finansowania rozwoju publicznego.	Wynagrodzenie .
Zapewnienie dostaw i usług na odpowiednim poziomie i przez długi okres czasu.	Brak zależności od wielkości rocznego budżetu jednostki publicznej.
Udział w przedsięwzięciu inwestycyjnym bez konieczności zwiększania poziomu zadłużenia.	Zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na pozycję czynną.
Odroczenie wydatków podmiotu publicznego i rozłożenie ich na cały okres funkcjonowania projektu.	Demonopolizacja sektora publicznego.
Ograniczanie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne.	

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: A. Szejnfeld, PPP - szansa na wielkie inwestycje?, Gazeta Wyborcza 22.07.2008., K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit, s. 24., J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze..., op. cit., s 20, K .Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne - cele, partnerzy, możliwości, w: Partnerstwo Publiczno-prywatne, (red.) Cz. Glinkowski, B. Wenerska, Zeszyt naukowy nr 11, Kalisz 2007, s. 16-17.

Przytoczone korzyści stwarzają realną szansę na wzrost zainteresowania tym właśnie rodzajem realizacji inwestycji i znacząco wpłyną na poprawę ich efektywności. Efektywność można zdefiniować jako połączenie skuteczności z ekonomicznością. Podmiot gospodaruje tym bardziej efektywnie, im bliżej będzie osiągnięcia zamierzonego celu, uzyskując przy tym możliwie najwyższy stosunek między efektami a poniesionymi nakładami⁴⁵.

Główną zaletą PPP jest współpraca - wspólna realizacja projektu przez partnerów. W transakcjach regulowanych prawem zamówień publicznych, następuje zamówienie wykonania konkretnej infrastruktury rzeczowej, która ma posłużyć realizacji usług publicznych. Zagadnienia związane z późniejszą skutecznością i efektywnością świadczenia usług są zupełnie odrębnym problemem. Faza budowy (remontu) obiektu nie jest powiązana z fazą zarządzania i eksploatacji. Pozostaje zatem ryzyko ponoszenia kosztów eksploatacji i

⁴⁵ A. Ludwiczak, Prywatyzacja zadań publicznych jako wyraz dążeń gmin do poprawy efektywności gospodarowania w sferze usług komunalnych, w: Efektywność gospodarowania w samorządzie terytorialnym, (red.) S. Kowal, B. Wenerska, ZN nr 13, PWSZ Kalisz 2008, s. 99.

funkcjonowania obiektu w gestii podmiotu publicznego, który sam będzie musiał sobie z nim poradzić.

Istotą natomiast PPP jest ponoszenie odpowiedzialności i współdziałanie stron przez cały okres realizacji projektu. Infrastruktura rzeczowa w PPP jest przedmiotem zainteresowania ze względu na jej zdolność do pełnienia funkcji świadczenia usług, natomiast jej walory architektoniczne czy techniczne oceniane są przez pryzmat dostępności do usługi oraz standardu jej świadczenia. Zatem umowa PPP wyznacza role stron, odpowiedzialność i ryzyko przyjmowane na siebie przez każdą ze stron⁴⁶. Ponadto Komisja Europejska UE dość precyzyjnie określiła zakres zadań sektora prywatnego w przedsięwzięciach PPP:

- wnoszenie dodatkowego kapitału,
- dostarczanie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i realizacji programów,
- wnoszenie wartości dodanej dla ogółu społeczeństwa i konsumentów.
- pomoc w lepszym określaniu potrzeb i optymalnych rozwiązań w zakresie wykorzystywania zasobów⁴⁷.

Aby rzetelnie i całościowo przedstawić koncepcję przedsięwzięć PPP, należy zaprezentować również zagrożenia, które towarzyszą stosowaniu tej formuły.

Tabela 2. Charakterystyka zagrożeń wynikających ze stosowania PPP

Zagrożenia	Opis
• Duży stopień trudności w przygotowaniu projektów PPP.	Przygotowanie projektu PPP jest procesem czasochłonnym i kosztochłonnym (min. wysokie koszty przetargów, wynajem doradców).
• Wyższy koszt kapitału pozyskiwanego na rynku.	Koszt kapitału pozyskiwanego przez stronę publiczną jest niższy ze względu na większą wiarygodność wywiązania się z zobowiązania finansowego, która przypisywana jest władzy publicznej.

Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce, Centrum PPP, Warszawa 2009, s. 31.

Guidelines for Successful ..., op. cit.

<ul style="list-style-type: none"> • Długoterminowy charakter umowy 	<p>Rodzi konieczność profesjonalnego przygotowania umowy, której zapisy mogą obowiązywać w długim 30-40 lat, a nawet dłuższym okresie. Wystąpienie ryzyka zmian mikro i makroekonomicznych oraz ryzyko polityczne.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Utrata możliwości zarządzania projektem przez sektor publiczny w całym czasie trwania projektu PPP. 	<p>Umowa powinna precyzyjnie określać prawa i obowiązki stron co ma fundamentalny wpływ na powodzenie projektu PPP.</p>

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce...op. cit., s. 31.

Jednakże wybór najlepszego projektu w stosunku do oczekiwań stron jest niezwykle trudnym zadaniem i powinien zostać poprzedzony wieloma analizami. W żadnym przypadku bowiem, nie można traktować PPP, z definicji, jako jedyne i najlepszego rozwiązania. Przy ocenie projektu należy brać pod uwagę różne wymiary opłacalności:

- wymiar 1 - podmiot publiczny zainteresowany jest efektywną realizacją zadań publicznych,
- wymiar 2 - partner prywatny oczekuje odpowiedniej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.
- wymiar 3 - opłacalność przedsięwzięcia dla wszystkich projektodawców .

Wiele z wymienionych we wcześniejszej części pracy korzyści czy też zalet PPP, wpływa na opłacalność osiąganą przez strony przedsięwzięcia. Rzecz polega na tym, aby współpraca oparta była na takim podziale praw, obowiązków i odpowiedzialności, przynosiła jak największe korzyści. Partnerstwo bowiem ma charakter celowy, nakierowany na ściśle określony efekt⁴⁸. Pamiętać również należy, że projekt „opłacalny” nie jest jednoznaczny z projektem tańszym, na poszczególnych etapach realizacji. Często dzięki większym nakładom, uzyskuje się usługę o wyższym standardzie, a przypadkiem idealnym jest sytuacja, w której następuje poprawa jakości świadczonych usług przy dotychczasowym lub niższym poziomie nakładów na ten cel. Konfrontacja osiągnięć z niezbędnymi nakładami wykorzystanymi w działalności prowadzi do analizy i oceny racjonalności gospodarowania. Problematyka ta nie jest nowością w polskiej myśli ekonomicznej. Szeroko zajmował się nią T. Kotarbiński:

⁴⁸ J. Zysnarski, materiały konferencyjne, Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce, Gdańsk 10 listopada 2009.

⁴⁹ K. Bojkowski, K. Sobiech, Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury, w: Makro- i mikroekonomiczne aspekty rozwoju polskiej gospodarki, (red.)W. Jarmołowicz, Poznań, Wydawnictwo AE w Poznaniu 2005, s. 274.

„...ekonomiczność oczywiście podlega stopniowaniu , a przybiera ona postać bądź wydajności, bądź oszczędności. Postępowanie jest tym wydajniejsze, im cenniejszy daje wytwór przy danych ubytkach, jest ono zaś tym oszczędniejsze im mniejszą miarą ubytków opłaciło się osiągnięcie danego wytworu”⁵ .

Dążąc do ideału, należy w całym okresie życia projektu, w każdej jego fazie kierować się zasadą efektywnego gospodarowania⁵¹. Pomyślne zakończenie projektu PPP wymaga „współgrania” wielu czynników i tak w literaturze przedmiotu odnaleźć można podział wspomnianych czynników na trzy podstawowe grupy (rys. 2).

Rysunek 2. Czynniki sukcesu w implementacji projektów publicznych w oparciu o PPP

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem, T. Tasan -Kok, M. Załączna, Partnerstwo publiczno-prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej. Polska praktyka na tle regulacji unijnych, Ernest & Young, W-wa 2010, s. 25.

Zatem do implementacji sektora prywatnego w prowadzenie projektów publicznych nie wystarczy tylko uchwalenie przepisów prawa, które umożliwią stosowanie PPP. Niezbędne jest także odpowiednie przygotowanie struktur instytucjonalnych, zainteresowanie ze strony inwestorów prywatnych oraz władz publicznych. Nieodzowne jest dotychczasowe doświadczenie partnerów w konkretnych dziedzinach, a także chęć wzajemnej, lojalnej współpracy. Konieczne jest również upowszechnianie wiedzy o PPP, przeprowadzenie kilku projektów pilotażowych oraz standaryzacja umów . Ponadto w projektach PPP ważnym jest, aby opinia społeczna nie była przeciwna takiej właśnie formie realizacji usług publicznych. W literaturze przedmiotu został zaprezentowany również taki pogląd, że fundamentalne znaczenie dla rozwoju PPP mają trzy czynniki:

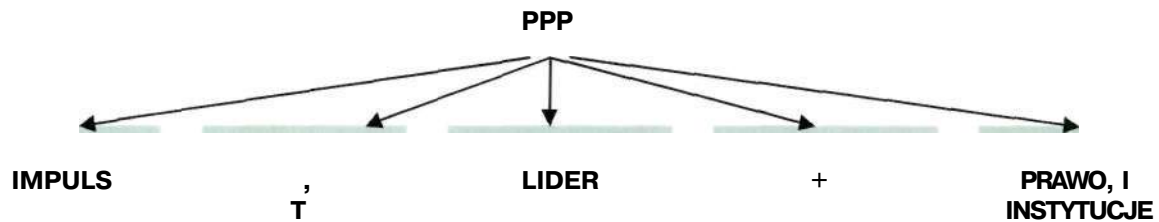
- impuls,
- lider,
- prawo i właściwe instytucje (rys. 3).

Rysunek 3. Czynniki warunkujące rozwój PPP

T. Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław - Warszawa -Kraków 1969 r., s. 121.

⁵¹ Słowniki języka polskiego często utożsamiają pojęcia: efektywność, wydajność i skuteczność.

⁵² M. Bejm, P. Piotrowski, Czas na projekty pilotażowe, „Rzeczpospolita - Prawo co dnia” 13 lutego 2006.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, Partnerstwo publiczno- prywatne, podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 75

Sytuacja, w której podmiot publiczny boryka się z problemem braku środków w budżecie, prowadzi w konsekwencji do trudności w zaspokojeniu oczekiwań i potrzeb publicznych. Innymi słowy „lokalny” kryzys staje się impulsem do działania i do podjęcia kroków, które w efekcie powinny doprowadzić do zmian. Niezbędnym czynnikiem dla powodzenia tych działań jest obecność zaangażowanego lidera. Liderem na szczeblu centralnym może być rząd, natomiast na szczeblu lokalnym można mówić o „liderach lokalnych”. Liderzy swoją determinacją powinni dążyć do tworzenia środowiska sprzyjającego rozwojowi PPP. Środowisko to tworzą przepisy prawa oraz odpowiednie przygotowanie instytucjonalne.

Rozważania podjęte we wcześniejszej części pracy utwierdzają w przekonaniu, że publiczne i polityczne wsparcie jest nieodzownym elementem udanego partnerstwa. Przejrzyste ramy prawne, które staną się podstawą nawiązywania partnerstwa są niezwykle ważne, ale kluczowym elementem udanego PPP w wielu krajach okazało się istnienie silnego zaplecza instytucjonalnego PPP po stronie rządu. W Polsce kilka warunków udanej współpracy zostało spełnionych, ale dla rozwoju PPP niezbędna jest ciągłość prac nad tym zagadnieniem oraz determinacja bezpośrednich decydentów np. władz lokalnych⁵³.

Ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku nie narzuca obowiązku przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych dla przedsięwzięć opartych o PPP. Wydaje się jednak, że przeprowadzenie pełnej analizy kosztów, korzyści czy też długookresowych scenariuszy funkcjonowania danego projektu powinno być nieodzownym elementem prac poprzedzających podjęcie decyzji o inwestycjach publicznych. Pomimo tego, że prawo nie narzuca takiego obowiązku, dokonanie omawianych analiz jest nieuniknione przy projektach PPP. Kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem jest fakt, iż przedmiotem projektów PPP są usługi publiczne realizowane w dziedzinach szczególnie wrażliwych dla społeczeństwa.

⁵³ A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzela, Partnerstwo publiczno- prywatne, podmioty prywatne... op. cit., s. 74-76.

W związku z tym rodzi się potrzeba udowodnienia klientom tych usług, że PPP jest bardziej korzystną formą działania, co powinno wynikać z rachunku ekonomicznego.

Analizę kosztów - korzyści (cost - benefit analysis) powszechnie wykorzystuje się do oceny szeroko pojętej efektywności planowanych inwestycji. Analiza obejmuje nie tylko najbardziej wymierne koszty i korzyści finansowe i ekonomiczne, ale również koszty i korzyści psychospołeczne i kulturowe dla wszystkich osób lub społeczności, których planowane działania dotyczą⁵. Zatem dzięki tej analizie można zbadać, czy dane przedsięwzięcie doprowadzi do wzrostu dobrobytu społeczności objętej jego skutkami⁵⁵. Według podstawowej zasady tej analizy, przedsięwzięcie powinno być realizowane tylko w sytuacji, kiedy zdyskontowane korzyści, wynikające z projektu, będą wyższe od zdyskontowanych kosztów inwestycji⁵⁶.

W omawianej analizie można wyodrębnić cztery następujące etapy:

- Etap pierwszy, skupia się na identyfikacji wszystkich korzystnych i niekorzystnych czynników wpływających na społeczeństwo z tytułu danego projektu inwestycyjnego. Czynnikiem korzystnym w skali mikro, może być wyższa jakość świadczonych usług i lepszy dostęp do nich. Natomiast niekorzystnym zjawiskiem, może okazać się wyższy poziom opłat.
- Etap drugi, to czynności związane z wyceną korzyści i kosztów w kategoriach pieniężnych. Dokonuje się oceny opartej o zmianę pieniądza w czasie, obliczając wskaźniki dyskontowe NPV i IRR.
- W etapie trzecim przeprowadza się analizę wrażliwości, różne scenariusze lub gry symulacyjne.
- W ostatnim etapie dokonuje się wyboru wariantu projektu, który zapewni największą korzyść netto. O realizacji danej inwestycji powinno decydować uzyskanie nadwyżki całkowitych korzyści nad całkowitymi kosztami⁵⁷.

Do analizy korzyści i kosztów służyć może wskaźnik *Value for Money* (VfM), który jest relacją sumy korzyści z zastosowania koncepcji PPP, odniesionych przez sektor publiczny oraz społeczeństwo, wobec jego kosztu. Można zatem VfM interpretować jako optymalną kombinację całego okresu życia projektu i odpowiedniego poziomu jakości, gdzie efektem będą spełnione oczekiwania użytkowników⁵⁸. Analiza VfM ma szczególne znaczenie w

⁵⁴ Słownik badawczy, słownik badań marketingowych i społecznych <http://dobrebadania.pl/slownik-badawczy>

⁵⁵ J. Zysnarski, materiały konferencyjne... op. cit.

⁵⁶ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 55.

⁵⁷ W. F. Samuelson, S. G. Marks, Ekonomia menedżerska, PWE, Warszawa 1998, s. 626.

⁵⁸ K. Sobiech, Partnerstwo ...op. cit., s. 92.

przypadku przedsięwzięć realizowanych metodą PPP ze względu na charakter usług publicznych. Usługi te powinny być świadczone zgodnie z oczekiwaniami społecznymi przy jednoczesnych ograniczeniach budżetowych. Zatem dążenie do maksymalizacji wskaźnika VfM jest wyrazem gospodarnego wydatkowania środków przez sektor publiczny⁵⁹.

Korzyści społeczne, które są możliwe do osiągnięcia, obejmują między innymi:

- rozwój lokalnych rynków kapitałowych,
- edukację i szkolenia lokalnej siły roboczej,
- korzyści fiskalne,
- zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru,
- stwarzanie przesłanek do rozwoju przemysłu,
- budowa obiektów użyteczności publicznej ze środków sponsora projektu⁶⁰.

W celu wyliczenia możliwości osiągnięcia dodatkowej korzyści dzięki zastosowaniu koncepcji PPP należy przeprowadzić dwustopniową analizę. W pierwszym etapie należy wyliczyć koszty prac z zastosowaniem metody tradycyjnej, następnie porównać uzyskany koszt z potencjalnym kosztem przy zastosowaniu metody PPP.

Pozytywny wskaźnik VfM jest osiągnięty wówczas, gdy w warunkach ograniczonych zasobów i możliwości, uzyskane zostały możliwie maksymalne korzyści. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że korzyści nie oznaczają tylko i wyłącznie oszczędności kosztowych przy nabyciu danej usługi czy też dobra, ale obejmują także walory jakościowe. Oznacza to, że do obliczeń VfM, poza analizą czynników mierzalnych (cena jednostkowa usługi, wielkość nakładów), dokonuje się analiz czynników niemierzalnych (jakość wykonania dobra, częstotliwość i niezawodność świadczonych usług, dopasowanie do potrzeb użytkowników)⁶¹.

Zatem pojęcie VfM można interpretować dwojako:

- jako korzyści odczuwane przez społeczność dzięki realizacji zadania użyteczności publicznej,
- jako korzyści płynące z zastosowania PPP do realizacji danego przedsięwzięcia, które są większe od korzyści możliwych do uzyskania w sytuacji realizacji tego samego zadania w inny (tradycyjny) sposób⁶².

A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP ...op. cit., s. 11.

⁶⁰ K. Sobiech, Partnerstwo ...op. cit., s. 92.

⁶¹ A. Gajewska-Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP...op. cit., s. 11.

⁶² Report on Private Investment In Public Infrastructure, Public Accounts and Estimates Committee, State of Yictoria, June 2006, s. 123.

Porównania kosztu metody tradycyjnej z potencjalnym kosztem generowanym przy zastosowaniu PPP, przy zachowaniu tych samych standardów wykonania, można dokonać za pomocą modelu finansowego PSC (*Public Sector Komparator*).

Wykres 1. Porównanie kosztów metody tradycyjnej i PPP

	Metoda tradycyjna	Korzyści kosztowe	PPP
Szacunkowe koszty	Ryzyko przewidziane do przeniesienia na sektor prywatny		Suma płatności na rzecz sektora prywatnego
	Koszty bazowe przedsięwzięcia		
	Ryzyko zachowane przez sektor publiczny		Ryzyko zachowane przez sektor publiczny

Źródło: Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit, s. 22.

Public Sector Comparator odpowiada hipotetycznym najniższym kosztom realizacji przez podmiot publiczny konkretnego zadania publicznego bez współpracy z podmiotem prywatnym. Zatem jest wartością referencyjną kosztów realizacji konkretnego projektu i pozwala na porównanie opłacalności poszczególnych rozwiązań (ofert złożonych przez zainteresowanych prywatnych przedsiębiorców) z korzyściami płynącymi z zastosowania metody tradycyjnej. W sytuacji gdy koszty oferty inwestora prywatnego są niższe od wartości PSC, oferta może wykreować VfM. Wyboru najlepszego rozwiązania (zapewniającego największą VfM) dokonuje się poprzez porównanie PSC z kosztami wszystkich zgłoszonych przez prywatnych inwestorów ofert .

3. RYZYKO W PRZEDSIĘWZIĘCIACH PPP

⁶³ J. Glinka, Przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, materiały konferencyjne „Zamówienia publiczne w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wybór partnera prywatnego”, Warszawa, 1 lutego 2005.

We wcześniejszej części pracy często akcentowano istotę współpracy w ramach PPP, polegającą na takim podziale zadań i ryzyka, który zapewni osiągnięcie oczekiwanych korzyści przez każdą ze stron. To właśnie ryzyko w projektach PPP będzie przedmiotem zainteresowania w tej części pracy dlatego, że towarzyszy każdej działalności, a szczególnie takim przedsięwzięciom, których efekty spodziewane są w odległym horyzoncie czasowym⁶⁴.

W wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących udanego PPP, ryzyko określane jest jako jakikolwiek element rzeczywistości, który może zagrozić korzystnemu zakończeniu projektu.⁶⁵ Natomiast w słowniku języka polskiego ryzyko zostało zdefiniowane jako:

„możliwość, prawdopodobieństwo, że coś się nie uda, przedsięwzięcie, którego wynik jest nieznany, niepewny, problematyczny”⁶⁶. Inne źródła wskazują na ryzyko jako „skumulowany efekt prawdopodobieństwa niepewnych zdarzeń, które mogą korzystnie lub niekorzystnie wpływać na realizację projektu”⁶⁷.

W literaturze przedmiotu prezentowane jest zgodne stanowisko, że jednym z najtrudniejszych obszarów w przedsięwzięciach PPP jest zarządzanie ryzykiem. W związku z tym kluczowym zagadnieniem wydaje się być przekazanie ryzyka stronie, która jest najlepiej przygotowana do zarządzania nim, aby zminimalizować możliwość nie osiągnięcia zakładanych celów. Zatem koniecznym staje się dokładne rozpoznanie, pomiar oraz przeniesienie określonego rodzaju ryzyka na stronę, która będzie w stanie je ponieść w sposób maksymalnie efektywny pod względem kosztów⁶⁸. Celem optymalnego rozmieszczenia ryzyka według wytycznych KE jest m.in.:

- poniesienie relatywnie najniższych kosztów projektu w dłuższym okresie czasu, poprzez przeniesienie ryzyka na stronę, która w najlepszy sposób sobie z nim poradzi,
- zwiększenie dochodu oraz poprawa jakości usług poprzez bardziej efektywne działania,
- zapewnienie bardziej przewidywalnego i spójnego profilu wydatków⁶⁹.

Jednak identyfikacja, ocena i rozmieszczenie ryzyka są zasadniczym i niezwykle trudnym zagadnieniem w projektach PPP. Należy również pamiętać, że specyfika » poszczególnych przedsięwzięć PPP wymaga odrębnego potraktowania zagadnień związanych z zarządzaniem ryzykiem.

⁶⁴ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 97.

⁶⁵ Guidelines for Successful ..., op. cit.

⁶⁶ Słownik języka polskiego, tom 3, PWN, Warszawa 1981, s. 155.

⁶⁷ C. Pritchard, Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka, WIG-Press, Warszawa 2002, s. 7.

⁶⁸ Guidelines for Successful ..., op. cit.

⁶⁹ Tamże.

To właśnie ze względu na specyfikę projektów PPP, właściwa alokacja ryzyka stanowi fundament powodzenia partnerstwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że zarządzanie ryzykiem powinno być nieodzownym elementem zarządzania całym projektem.

„ Zarządzanie ryzykiem jest procesem, składającym się ze ściśle określonych etapów. Następują one po sobie i determinują się nawzajem. Ostatecznie zamykają się tworząc powtarzającą się pętlę (cykl) .

- **etap I - identyfikacja ryzyka,**
- **etap II - klasyfikacja i ocena ryzyka,**
- **etap III - alokacja ryzyka,**
- **etap IV - zabezpieczanie i reakcja na ryzyko.**

Zgodnie z powyższym, proces zarządzania ryzykiem rozpoczyna się od identyfikacji ryzyka, który polega na nazwaniu i określeniu prawdopodobieństwa wystąpienia niepożądanych zjawisk i ich skutków dla całego projektu. Niejednokrotnie dane przedsięwzięcie, dla podmiotu publicznego jest zupełnie nowe, a więc wyróżnienie wszystkich niebezpiecznych zdarzeń dla projektu, jest niezwykle trudnym zadaniem. Kolejny etap to klasyfikacja i ocena ryzyka, po czym następuje przydzielenie poszczególnym uczestnikom projektu odpowiedzialności za konkretny rodzaj ryzyka (alokacja ryzyka). Oszacowanie znaczenia konkretnego ryzyka w danym przedsięwzięciu polega na analizie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz potencjalnej szkody ekonomicznej, która może zostać wywołana danym zdarzeniem. Jeżeli oba wspomniane czynniki są duże, ryzyko może być uważane za wysokie (znaczące). W przeciwnym razie, mówimy o występowaniu ryzyka o małym znaczeniu⁷¹. Warto również dokonać oddzielenia ryzyka dotyczącego wszystkich podmiotów na rynku od takiego, które charakteryzuje przedsięwzięcie będące przedmiotem zainteresowania i analiz.

W typowych projektach można wyróżnić następujące sposoby zabezpieczania się i reakcji na ryzyko (etap IV):

- **transfer** (w tym alokacja) - przekazanie kosztów ryzyka lub całego zarządzania na konkretny podmiot.
- **eliminacja i redukcja** - podejmowanie działań mających na celu wybór takich rozwiązań projektowych, finansowych czy kontraktowych, które pozwolą uniknąć ryzyka. W przypadku redukcji, działania te mają zminimalizować

R. Rudnicki, Pętla zarządzania, Miesięcznik Ubezpieczeniowy, 05/2004.

⁷¹ M. Moszoro, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze... op.cit., s. 70.

prawdopodobieństwo lub skutki wystąpienia nieoczekiwanych i niebezpiecznych dla projektu zdarzeń.

- **akceptacja** - założenie, że określone zdarzenie może mieć miejsce, co wiąże się z opracowaniem planów reakcji⁷². Należy w tym wypadku pamiętać o dostępnych ubezpieczeniach, gwarancjach bankowych, transakcjach terminowych, akredytywie itp.

Tabela 3. Odpowiedzialność podmiotu ze względu na rodzaj ryzyka

Podmiot odpowiedzialny	Rodzaj ryzyka
publiczny	polityczne
publiczny	braku społecznej akceptacji
publiczny/prywatny	prawne
prywatny	technologiczne
prywatny	kursowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelał, Partnerstwo publiczno-prywatne, podmioty prywatne...op. cit., s. 62.

Wydaje się, że zaprezentowany podział odpowiedzialności za określony rodzaj ryzyka jest prawidłowy, biorąc pod uwagę kompetencje, wiedzę oraz doświadczenie każdej ze stron projektu PPP. Ryzyko polityczne ściśle związane jest z zachodzącymi zmianami politycznymi w kraju lub regionie, w związku z tym ta część ryzyka, powinna obciążać podmiot publiczny zaangażowany w przedsięwzięcie PPP. Podmiot prywatny nie może brać odpowiedzialności za ewentualne zmiany koncepcji lub podejścia rządzących do zawartej umowy o PPP. Taka sytuacja może mieć miejsce po upływie czteroletniej kadencji władz samorządowych⁷³.

Całe ryzyko związane z akceptacją społeczną odstąpienia od tradycyjnej metody świadczenia usług publicznych, powinno być w gestii strony publicznej. To na niej z mocy prawa spoczywa odpowiedzialność za społeczną dostępność określonej usługi.

Odpowiedzialność za ryzyko prawne może być podzielona pomiędzy strony przedsięwzięcia PPP, ale może też być ponoszona wspólnie. Taka sytuacja może mieć miejsce w sytuacji, kiedy ani podmiot publiczny ani prywatny nie mają wpływu na przepisy prawa (przepisy ogólne np. ustawa o PPP). W zakresie, gdzie odpowiedzialność za przepisy

⁷ A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelał, Partnerstwo publiczno-prywatne, podmioty prywatne... op. cit., s. 58.

⁷³ W przypadku podmiotu publicznego może nastąpić sytuacja, w której nowo wybrane władze publiczne mogą mieć zupełnie inne spojrzenie na partnerstwo niż poprzednia ekipa rządząca. Można zatem się obawiać odstąpienia lub renegeacji zasad współpracy.

prawa leży po stronie podmiotu publicznego, to właśnie on powinien w całości przejąć ten rodzaj ryzyka. Natomiast przepisy prawa branżowego (prawo budowlane, ochrona środowiska) są zwykle lepiej rozumiane i interpretowane przez stronę prywatną, a więc ryzykiem prawnym w tym zakresie powinien zarządzać partner prywatny.

Wiedza i doświadczenie w konkretnej dziedzinie są przesłankami do tego, aby partner prywatny przejął na siebie ryzyko technologiczne. To właśnie on wie jak najlepiej wykonać i obsłużyć obiekt infrastrukturalny, czy to w jaki sposób świadczyć określoną usługę.

W związku z tym, że podmioty publiczne w zasadzie nie mają dochodów w walutach obcych - nie posiadają instrumentów zabezpieczających przed zmianą kursów walut. Zatem, wydaje się, że lepiej ten rodzaj ryzyka kontrolował będzie podmiot prywatny.

Bardzo często podmioty publiczne dążą do sytuacji, w której na podmiocie prywatnym spoczywałaby odpowiedzialność za wszystkie rodzaje ryzyka. Jest to złym rozwiązaniem, ze względu na wymierny wzrost łącznych kosztów przedsięwzięcia i w efekcie mniejszą wartość dla interesu publicznego.

Zatem nieodzowne jest kształtowanie takiej relacji pomiędzy stronami partnerstwa publiczno-prywatnego, aby każda ze stron przyjęła odpowiedzialność za te ryzyka, które jest w stanie najefektywniej kontrolować. Trudnością, a zarazem kluczem do sukcesu podejmowanego przedsięwzięcia, pozostaje dokonanie takiego podziału ryzyka, aby zapewnić podmiotowi publicznemu osiągnięcie korzystnego wskaźnika *Value for Money* a podmiotowi prywatnemu konkurencyjnej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

Tabela 4. Typowa alokacja ryzyka w przedsięwzięciach PPP

Kategoria ryzyka	podmiot publiczny	podmiot prywatny	ryzyko ponoszone wspólnie
Związane z przygotowaniem przedsięwzięcia	/		
Polityczne	V		
Związane ze społeczną akceptacją	/		
Związane z transferem składników majątkowych	^		
Związane z końcową wartością składnika	/		
Związane z budową		V	
Związane z dostępnością		S	
Związane z popytem		/	
Rynkowe - związane z dostępnością nakładów		V	
Makroekonomiczne		S	
Ryzyko związane z przychodami		S	

Ryzyko związane z siłą wyższą			S
Ryzyko związane ze stanem środowiska naturalnego			S
Ryzyko związane z lokalizacją przedsięwzięcia			V
Ryzyko związane z rozstrzygnięciem sporów			V

Źródło: Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP...op. cit., s. 29.

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że w projektach PPP każda ze stron przejmuje odpowiedzialność za te rodzaje ryzyk, którymi ze względu na umiejętności, wiedzę oraz posiadane kompetencje - potrafi lepiej zarządzać. W tradycyjnej metodzie świadczenia usług publicznych, zawsze całe ryzyko ponosi strona publiczna.

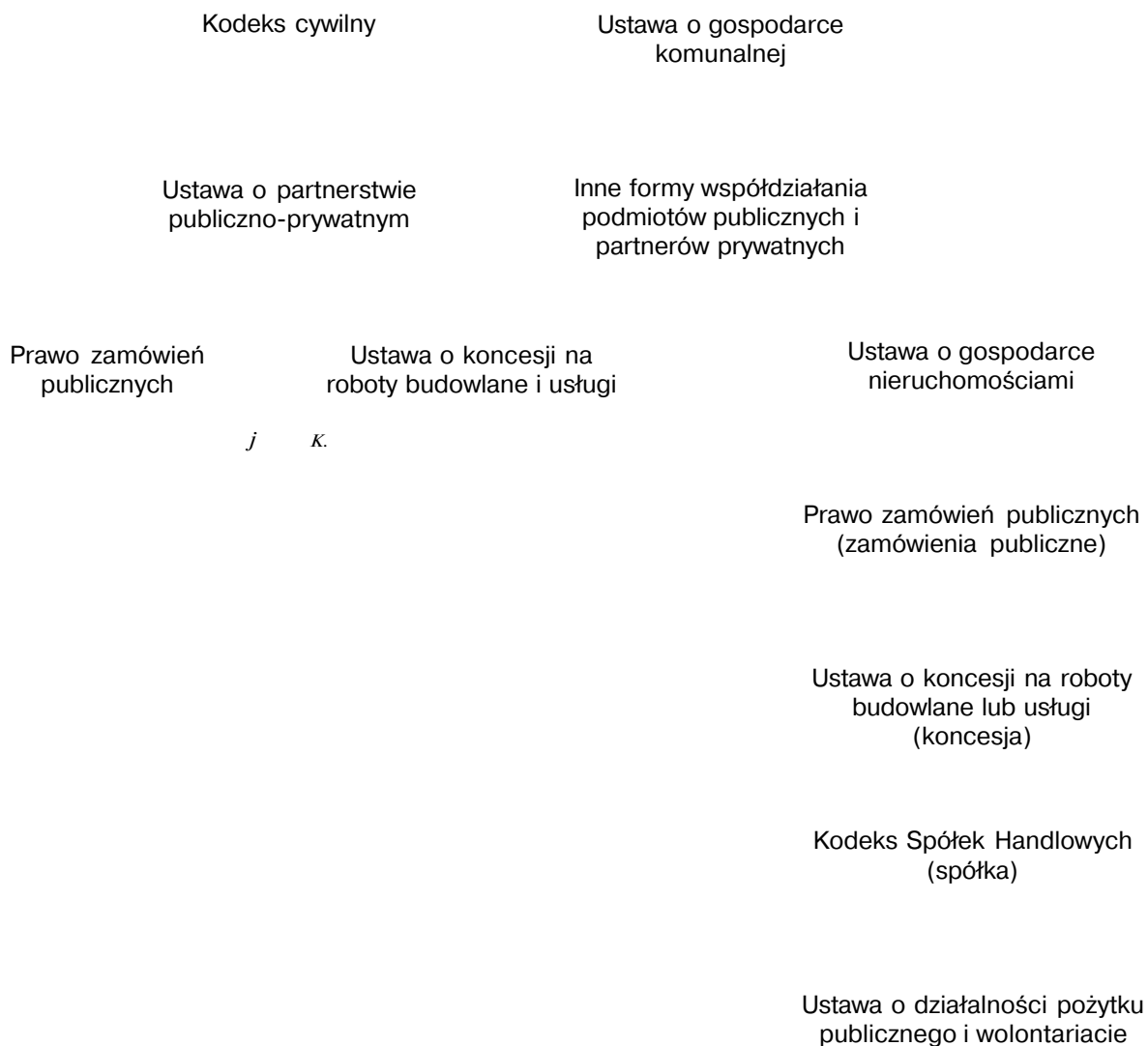
4. PORÓWNANIE METODY PPP Z INNYMI MOŻLIWYMI SPOSOBAMI ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH.

Z racji tematu pracy w niniejszym podrozdziale uwaga zostanie skoncentrowana na porównaniu PPP z innymi możliwymi sposobami świadczenia usług publicznych, które objęte są regulacjami prawnymi w Polsce.

Nawiązywanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym umożliwiają następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno - prywatnym.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
- Kodeks Cywilny.
- Kodeks Spółek Handlowych.

Rysunek 4. Formy współpracy publiczno-prywatnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Dobre Praktyki PPP - podsumowanie trzech lat konkursu na najlepsze projekty przedsięwzięć publiczno-privatnych, Investment Support, 2009 r., s. 4.

Tabela 5. Główne cechy poszczególnych rodzajów współpracy publiczno-privatnej

	PRZEDMIOT WSPÓŁPRACY	SPOSÓB REALIZACJI WSPÓŁPRACY	PROCEDURA WYBORU	WYNAGRODZENIE PARTNERA PRYWATNEGO	WKŁAD WŁASNY PODMIOTU PUBLICZNEGO	OKRES TRWANIA WSPÓŁPRACY	ZAKRES WSPÓŁPRACY
Ustawa o gospodarce komunalnej	Wykonywanie zadań j.s.t. z zakresu gospodarki komunalnej	Spółka prawa handlowego	Rokowania na podstawie Kodeksu cywilnego	Określa umowa spółki	tak	Określa umowa spółki	Wąski

Ustawa o gospodarce nieruchomościami dalej UGN	Rozporządzenie nieruchomością jst: zarządzanie nieruchomościami	Umowa cywilnoprawna (np. oddanie w użytkowanie wieczyste), umowa o zarządzanie	Przetarg zgodnie z UGN	Określa umowa	tak	Określa umowa	Wąski
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	Wykonywanie zadań sfery publicznej	Umowa	Konkurs	Nieodpłatnie	nie	Umowa zawarta na czas oznaczony; maksymalnie 4 lat	Wąski
Ustawa prawo zamówień publicznych	Robota budowlana, usługa, dostawa	Umowa o zamówienie publiczne	Wybrana procedura przetargowa	Suma pieniężna	nie	Określa umowa	Szeroki
Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	Wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyku	Umowa o ppp	Uzależniony od źródła wynagrodzenia partnera prywatnego: odpowiednie zastosowanie UK albo PZP	Prawo do pobierania pożytków albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej albo inny niż wskazane wyżej	tak	Określa umowa spółki	Szeroki
Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi dalej jako UK	Wykonywanie przedmiotu koncesji w zamian za prawo do eksploatacji albo prawo do eksploatacji z zapłatą ze strony podmiotu publicznego	Umowa koncesji na roboty budowlane/ usługi	Tryb negocjacyjny zgodnie z UK	Wyłączne prawo do korzystania z obiektu budowlanego/ usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy	nie	Do 30 lat - koncesja na roboty budowlane; Do 15 lat - koncesja na usługi.	Szeroki

Źródło: Dobre Praktyki PPP-podsumowanie...op. cit., s. 4.

Wszystkie zaprezentowane w tabeli 5 instrumenty funkcjonują w polskim systemie prawnym i powinny stanowić spójną całość. Natomiast ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009r., zwana „**małym PPP**”, ma takie samo uzasadnienie jak ustawa o PPP tj. umożliwi partnerom prywatnym i podmiotom publicznym realizację zadań, wykorzystując potencjał i środki prywatnego inwestora. Wejście w życie tych dwóch ustaw (Ustawa o PPP i „małe PPP”) spowodowało niemałe trudności interpretacyjne.

Jak już wspomniano we wcześniejszej części pracy, nowa ustawa o PPP jest aktem prawnym mniej szczegółowym i instruktażowym w porównaniu do ustawy z 28 lipca 2005 r.

Jednak należy zauważyć, że poprzez swoistego rodzaju ramowy charakter, deleguje wiele szczegółów i procedur do innych istniejących aktów prawnych. Np.:

- pojęcie „partner prywatny”, pochodzi z Ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.),
- pojęcie „podmiot publiczny”, wychodzi poza definicję w rozumieniu przepisów Ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz.2104 ze zm.),
- pojęcie „składnik majątkowy”, rozumiane jako nieruchomość lub przedsiębiorstwo pochodzi z art. 551 Ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁷⁴.

Charakterystyka poszczególnych ustaw zaprezentowana w tabeli 7, miała dać podstawy do osadzenia formuły PPP w szerszym kontekście. Należy bowiem wyraźnie zaznaczyć, że do czasu wejścia w życie ustawy o PPP w 2005 r., współpraca pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym oparta była o zapisy - Prawo zamówień publicznych. Wynika z tego jednoznacznie, że realizowane w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych projekty typu PPP, nazywane były tak, jedynie umownie. Jednak nie nazewnictwo jest meritum zagadnienia, a współpraca i jej efekty.

Pewnym zaskoczeniem jest fakt, że w latach 90-tych gdy nie było ustawy o PPP podejmowano współpracę publiczno-prywatną natomiast w chwili wejścia w życie ustawy (rok 2005), żaden projekt oparty na formule PPP nie został zrealizowany. Pozostaje więc nadzieja, że nowe regulacje prawne (ustawa o PPP z 2008r. oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi) staną się narzędziami, które pozwolą na:

- szersze zaangażowania partnera prywatnego przy realizacji przedsięwzięcia niż przewiduje to np. ustawa - Prawo zamówień publicznych,
- większą elastyczność przy wyborze partnera prywatnego, zachowując jednocześnie zasady uczciwej konkurencji, jawności i niedyskryminacji,
- dysponowanie majątkiem publicznym (np. przeniesienie własności nieruchomości na partnera prywatnego),
- przeniesienie znacznej części ryzyka na partnera prywatnego.

Praktyka wskazuje jednak, że samorzady znacznie częściej sięgają po koncesje na roboty budowlane, czyli „małe PPP” niż PPP. Powodem takiego stanu może być fakt, że wiele rozwiązań zawartych w ustawie o koncesjach jest już znanych, bo opierają się na trybie

i założeniach ustawy - Prawo zamówień publicznych . W dalszym ciągu ustawa o PPP postrzegana jest przez odbiorców jako bardzo skomplikowana, choć w rzeczywistości tak nie jest. Treści zawarte w tabeli 6, pozwalają na głębszą analizę i porównanie wybranych aspektów tych dwóch aktów prawnych.

Tabela 6. Porównanie wybranych aspektów ustawy o PPP w Polsce oraz „małe PPP”

Koncesja na roboty budowlane lub usługi	Ustawa o PPP
Przedmiot koncesji: zlecenie wykonania określonego zadania.	Przedmiot PPP: realizacja przedsięwzięcia jako całości kompleksowych działań.
Była już wcześniej - choć w innym kształcie- uregulowana w prawie zamówień publicznych. Z tego powodu samorządy korzystają chętniej z tego rozwiązania.	Postrzegana jako bardziej skomplikowana pomimo ramowego charakteru.
Koncesja pozwala budować za cudze pieniądze.	Korzystne warunki finansowania inwestycji - partner prywatny finansuje (środki unijne)
Po upływie umowy kontrahent prywatny oddaje wybudowane obiekty samorządom.	Obawa podmiotu publicznego przed wyzbyciem się władzy nad składnikiem majątkowym, gdyż formuła PPP zakłada, że partner prywatny eksploatuje, utrzymuje i zarządza składnikiem majątkowym. Istnieje możliwość przeniesienia własności.
Zobowiązuje do przeniesienia zasadniczego ryzyka ekonomicznego na koncesjonariusza.	Swobodny podział ryzyk pomiędzy partnerów współpracy.
Nie umożliwia utworzenia „spółki celowej”	Istnieje możliwość zawiązania spółki celowej dla realizacji określonego zadania.
Zawiera jasno i kompleksowo opisaną procedurę dotyczącą wyboru koncesjonariusza	Przepisy ustawy o PPP odsyłają w kwestii wyboru partnera prywatnego do innych ustaw.
Wynagrodzenie - prawo do pobierania pożytków z przedmiotu koncesji.	Wynagrodzenie - zapłata określonej sumy pieniędzy.

M. Wojciechowska - Szac, Samorządy wolą koncesje zamiast partnerstwa, Gazeta Prawna 27 czerwca 2009.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: www.gazetaprawna.pl 2009.07.16, Dobre Praktyki PPP - podsumowanie..., op. cit., s. 4.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że ustawa o PPP ma stanowić uzupełnienie polskiego systemu prawnego i pozwolić na bardziej złożone relacje podmiotu publicznego z partnerem prywatnym. Należy wyraźnie zaznaczyć, że ustawa-Prawo zamówień publicznych oraz „małe PPP” pozwalają na zawieranie tylko bardzo prostych umów. Różnice w podziale kompetencji (obowiązków) między tradycyjną metodą realizacji przedsięwzięcia a realizacja w formule PPP przedstawia tabela.

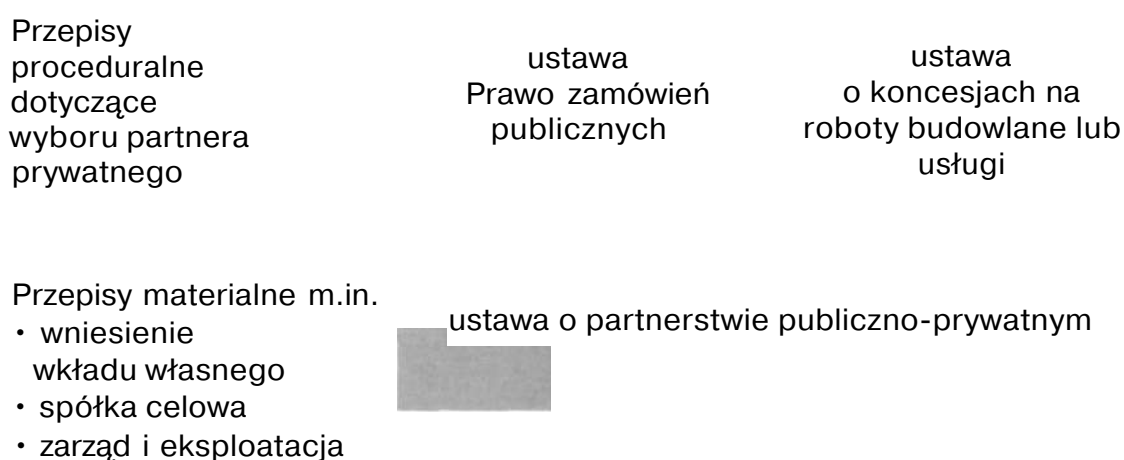
Tabela 7. Porównanie tradycyjnej metody realizacji inwestycji z PPP

	Metoda tradycyjna	PPP
Przedmiot umowy	Dostarczenie aktywów infrastruktury rzeczowej, która jest niezbędna do świadczenia usług publicznych.	Dostarczenie, świadczenie usług
Zakres i standard świadczenia usługi	Strona publiczna odpowiedzialna jest za zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi.	Strona publiczna odpowiedzialna jest za zdefiniowanie zakresu i standardu świadczenia usługi
Podział ryzyk	Strona publiczna ponosi wszystkie rodzaje ryzyk.	Odpowiedni podział ryzyk pomiędzy strony przedsięwzięcia.
Specyfikacja i struktura aktywów	Strona publiczna	Strona prywatna
Odpowiedzialność za funkcjonowanie przedsięwzięcia	Strona publiczna	Strona prywatna - partner prywatny odpowiedzialny jest za dostarczenie z góry wyspecyfikowanej usługi, nie ogranicza się zatem tylko do dostarczenia aktywów.
Finansowanie przedsięwzięcia	Całość kosztów pokrywa strona publiczna	Koszty procesu inwestycyjnego, eksploatacji i zarządzania ponosi strona prywatna. Podmiot publiczny natomiast płaci partnerowi prywatnemu wynagrodzenie. Koszty sektora publicznego rozłożone są na cały okres realizacji przedsięwzięcia.

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP...op. cit. ,s. 28.

Sektor publiczny w zamian za konkretne świadczenie niepieniężne np. utrzymanie pasa zieleni, wypłaca umówione wynagrodzenie lub upoważnia do pobierania pożytków. Natomiast ustawa o PPP ma dotyczyć przedsięwzięć, które wymagają złożonych i silnych związków podmiotu publicznego oraz prywatnego partnera.

Rysunek 5. Relacje między ustawą - PRAWO ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH- USTAWA O KONCESJI NA ROBOTY BUDOWLANE LUB USŁUGI- PPP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa o PPP, Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi, Ustawa- Prawo zamówień publicznych, Uzasadnienie rządowego projektu... op. cit.

Rysunek 5, określa obszary zastosowań poszczególnych ustaw. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. - Prawo zamówień publicznych oraz „małe PPP” to ustawy proceduralne, które regulują tryb wyboru odpowiednio wykonawcy zamówienia publicznego i koncesjonariusza. Natomiast ustawa o PPP ma wykraczać poza zagadnienia, które regulują dwie wcześniej wspomniane ustawy i przede wszystkim regulować „wspólne wykonywanie zadania”.

Oznacza to, że współpraca nie ogranicza się tylko i wyłącznie do:

- dostaw,
- świadczenia usług,
- robót budowlanych,

w zamian za ustaloną zapłatę.

Zatem istotą współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, polegająca na odpowiednim podziale zadań i ryzyka. Wyrazem wspólnej realizacji przedsięwzięcia jest wniesienie wkładu własnego, poprzez ponoszenie części wydatków czy też wniesienie składnika majątkowego. Brak zobowiązania jednej ze stron umowy do wniesienia „wkładu własnego” powoduje, że taka współpraca nie może być określona mianem partnerstwa.

Kolejną cechą wyróżniającą przedsięwzięcie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest wymóg, aby działania partnera prywatnego były „połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego lub z nim związanym”⁷⁶.

W przypadku „tradycyjnego” zamówienia publicznego, wynagrodzenie wykonawcy płatne z reguły w momencie zakończenia budowy - niezależnie od efektywności aktywów w długim okresie czasu. Natomiast w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, wynagrodzenie partnera prywatnego uzależnione jest od faktycznej dostępności lub rzeczywistego wykorzystania przedmiotu partnerstwa. Co za tym idzie, odpowiedzialność za funkcjonowanie aktywów w długim okresie czasu (w modelu tradycyjnym) ponosi podmiot publiczny. Natomiast w przypadku PPP, zarządzanie projektem i ponoszenie odpowiedzialności obciąża partnera prywatnego. Różnice są zatem nie tylko formalne, ale również w istotny sposób wpływają na praktyczne wykorzystanie konkretnej formy współpracy.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wyraźnie trzeba zaznaczyć, że PPP nie jest prywatyzacją działań władzy lokalnej. Prywatyzacja, w zależności od potrzeb jest wielorako definiowana, na przykład S. Surdykowska przyjmuje, że prywatyzacja to „przekształcenie sektora państwowego w prywatny”⁷.

PPP natomiast to trwała współpraca, a nie jednorazowe i ostateczne przekazanie prywatnej stronie własności infrastruktury i wszystkich związanych z jej obsługą obowiązków⁷⁸. PPP jest połączeniem działań władzy publicznej oraz prywatnego kapitału na rzecz realizacji zadań, które pozostawały dotychczas w domenie działalności władzy - publicznej. Poza tym PPP stanowi rozwiniętą formę, usankcjonowaną w prawie polskim, inwestowania w sektor publiczny. Ta forma współpracy pozwala nie tylko na łatwiejszy

Ustawa o PPP (2008) Art. 2 pkt 4.

S. T. Surdykowska, Prywatyzacja, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997, s. 13.

B. P. Korbus, Jakość i..., op. cit.

dostęp do prywatnego kapitału, ale również na realizację przedsięwzięcia bez obciążania długu i deficytu publicznego⁷⁹

⁷⁹ Zgodnie z decyzją Eurostatu nr 18/2004 z 11 lutego 2005r., jeżeli partner prywatny ponosi ryzyko związane z budową oraz jedno z dwóch - ryzyko dostępności albo popytu, wówczas przedsięwzięcie nie będzie skutkowało powiększeniem długu i deficytu publicznego.

Rozdział II

PARTNERSTWO PUBLICZNO - PRYWATNE W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. RAMY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE PPP W UNII EUROPEJSKIEJ

Partnerstwo publiczno-privatne, już od wielu lat, jest przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. We współpracy opartej na PPP, Komisja dostrzega możliwość zaangażowania kapitału prywatnego, który może stać się alternatywą lub uzupełnieniem dla środków publicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej (UE)¹. Komisja Europejska kontynuuje prace, które mają na celu sprecyzowanie przepisów prawnych i procedur tak, aby prowadzenie projektów PPP było sprawne i pozwalało na unikanie pułapek wynikających z luk oraz niejasności w przepisach prawa². Wyraźnie jednak należy zaznaczyć, że nie istnieje jeden unijny akt prawny, który stanowiłby ramy PPP. Poszczególne etapy prac, które dotyczyły regulacji prawnych współpracy opartej na partnerstwie publiczno-privatnym, zostały przedstawione w tabeli w porządku chronologicznym.

Jednym z najważniejszych dokumentów dotyczących PPP, które do tej pory zostały opublikowane, są:

- *Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Privatnego*, które mają posłużyć jako praktyczny instrument dla podmiotów stosujących PPP. Celem wytycznych nie jest przedstawienie obowiązującej metodologii, ale koncentracja na czterech kluczowych kwestiach:
 - o zapewnieniu otwartego dostępu do rynku i uczciwej konkurencji;
 - o ochronie interesu publicznego i maksymalizowaniu wartości dodanej;
 - o definiowaniu optymalnego poziomu finansowania dotacyjnego;
 - o sposobie wyboru najbardziej efektywnego rodzaju PPP dla określonego projektu³.

Wytyczne składają się z pięciu tematycznych części, które dotyczą struktur PPP i czynników gwarantujących udane wdrożenie projektów, struktur prawnych i regulacyjnych,

¹ A. Gajewska - Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP..., op. cit. s. 147.

² K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-privatne w Europie...op. cit., s. 161.

³ Guidelines for Successful ..., op. cit.

gospodarczych i finansowych następstw PPP, integracji finansowania dotacyjnego z celami PPP oraz koncepcji, planowania i wdrożenia PPP⁴.

Tabela 8. Zakres prac legislacyjnych w UE dotyczących PPP

ROK	Nazwa
2000	Komentarz do prawa unijnego dotyczącego udzielania koncesji
2003	Wytyczne dotyczące udanego Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, opracowane przez służby Komisji Europejskiej
2004	Decyzja Eurostatu, dotycząca księgowego ujęcia PPP. W przypadku, gdy spełnione są poniższe warunki, to aktywa zaangażowane w PPP powinny być zaewidencjonowane w ewidencji budżetowej jako pozabilansowe: Warunek 1 - partner prywatny przejmuje na siebie ryzyko budowy (np. zwłoka w dostawach, techniczne niesprawności). Warunek 2 - partner prywatny przejmuje na siebie ryzyko dostępności lub ryzyko popytu albo oba rodzaje ryzyk.
2004	Dyrektywa UE w zakresie koordynacji procedur zamówień publicznych.
2004	Zielona Księga PPP i prawo unijne dotyczące zamówień publicznych i koncesji. Definicja PPP: formy współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i światem biznesu nastawiona na zapewnienie finansowania, modernizacji, budowy, zarządzania lub utrzymania infrastruktury lub świadczenia usług.
2005	Biała Księga w zakresie usług publicznych.
2005	Komunikat UE w sprawie PPP i prawa unijnego dot. zamówień publicznych i koncesji
2006	Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie PPP i prawa unijnego w zakresie zamówień publicznych i koncesji. Rezolucja odnosi się do tematyki podejmowanej przez KE w Zielonej Księdze oraz w Komunikacie z listopada 2005 r.

Źródło: K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-privatne w Europie...op. cit., s. 167.

⁴ Guidelines for Successful ..., op. cit.

Autorzy *Wytycznych* wskazują na następujące korzyści płynące z realizacji projektów w formule PPP:

- Zwiększenie inwestycji w infrastrukturę;
- Korzystniejsza alokacja ryzyka pomiędzy uczestników projektu;
- Większe bodźce do osiągania zakładanych wyników oraz podnoszenia poziomu usług, które wynikają z większej skłonności sektora prywatnego do innowacji;
- Redukcja zapotrzebowania na publiczne dotacje;
- Lepsza jakość usług;
- Usprawnienie zarządzania w sektorze publicznym (pełnienie przez administrację publiczną funkcji regulacyjnych zamiast bezpośredniego świadczenia usług)⁵

W *Wytycznych* Komisja poruszyła jeszcze wiele innych wątków, które nie są bezpośrednio związane z konkretnymi zadaniami podmiotów zaangażowanych w PPP, ale dotyczą równie ważnych aspektów tego rodzaju przedsięwzięć. Komisja zwróciła uwagę na lepszą stymulację współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym oraz uwrażliwienie urzędników obsługujących Komisję Europejską na zagadnienia szczególnie istotne z punktu widzenia celów przez nią przyjętych⁶.

W związku z tym, że PPP jest koncepcją, która wciąż ewoluuje, to zainteresowane władze muszą uporać się z licznymi wyzwaniami, stworzyć odpowiednie struktury organizacyjne i działać na rzecz rozwoju i upowszechniania PPP.

W ocenie Komisji zainteresowani PPP decydenci powinni szczegółowo przeanalizować kwestie, pojawiające się na kolejnych etapach procesu, który ma zakończyć się udanym przedsięwzięciem.

Udane partnerstwo w opinii Komisji Europejskiej, jest uzależnione m.in. od poziomu zrozumienia samej istoty partnerstwa i działań podejmowanych na rzecz wspólnego celu. Komisja może zostać wykorzystana do wspierania wiarygodnych i uzasadnionych projektów poprzez jej bezpośredni udział w pracach nad konkretnym projektem oraz poprzez zasilenie dotacyjne. *Wytyczne* przedstawiają rekomendacje, które dotyczą poszczególnych faz tworzenia koncepcji, planowania oraz wdrożenia projektów PPP. Poniżej zaprezentowany schemat obrazuje przebieg projektu PPP w ujęciu Komisji Europejskiej.

⁵ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze...*, op. cit., s. 60.

⁶ B. P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne nowa forma realizacji zadań publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 132.

⁷ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie...*, op. cit., s. 172.

Rysunek 6. Cykl projektu PPP

Linia czasu						
Linia czasu	Identyfikacja proj.	Ocena projektu	Plan i umowa	Przetarg	Wdrożenie	9*
Etapy	EWALUACJA			MONITORING		
<ul style="list-style-type: none"> Przygotowanie krajowych i lokalnych przepisów i struktur regulacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> Analiza czy projekt jest odpowiedni 	<ul style="list-style-type: none"> Wybór typu PPP Zdefiniowanie struktury PPP 	<ul style="list-style-type: none"> Plan PPP Wybór trybu i procedur przetargowych Zgoda władz krajowych i projektodawców 	<ul style="list-style-type: none"> Przetarg Ewaluacja Negocjacje Podpisanie umowy 	<ul style="list-style-type: none"> Budowa Eksploracja Monitoring Zarządzanie kontraktem Ewaluacja 	
Wymagania	<ul style="list-style-type: none"> Kontekst prawny (Potencjał) instytucjonalny Polityka krajowa Integracja projektu z harmonizacją UE i priorytetami inwestycyjnymi 	<ul style="list-style-type: none"> Kontekst prawny (Potencjał) instytucjonalny Polityka krajowa Integracja projektu z harmonizacją UE i priorytetami inwestycyjnymi 	<ul style="list-style-type: none"> Ocena potrzeb Alokacja ryzyka Komponenty PPP Budżetowanie Oczekiwania PPP 	<ul style="list-style-type: none"> Zmiana koncepcji PPP w plan Wybór trybu i procedur przetargowych Zapotrzebowanie na fundusze Ocena finansowa i społeczno-ekonomiczna 	<ul style="list-style-type: none"> Otwarty i przejrzysty proces Szczegółowe protokoły/zapisy 	<ul style="list-style-type: none"> Efektywne struktury wdrożeniowe Efektywne relacje robocze

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Guidelines for Successful ..., op. cit.

Na uwagę zasługuje również inna publikacja z 30 kwietnia 2004 r., tzw. „Zielona Księga” na temat PPP oraz prawa wspólnotowego, dotyczącego zamówień publicznych i koncesji⁹, w której zostały omówione następujące zagadnienia:

- o partnerstwo publiczno-prywatne z perspektywy legislacyjnej w zakresie kontraktów publicznych i koncesji;
- o problem wyboru instytucjonalnej formy partnerstwa;
- o wybór prywatnego partnera;
- o zakres projektu PPP;
- o zagadnienia związane z podwykonawstwem;
- o powoływanie spółek publiczno-prywatnych;
- o zagadnienia związane z kontrolą partnerów

Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Community, Brussels 2004, //europa.eu.int/eur-lex

⁹ K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 163.

Warto zwrócić uwagę, że dokumenty opracowane przez UE zachęcają do korzystania ze współpracy opartej na PPP, ale tylko tam, gdzie zastosowanie tego rozwiązania może wnieść wartość dodaną. W *Wytocznych* szczególnie wyraźnie podkreślono, że współpraca oparta na PPP nie jest „cudownym” rozwiązaniem. Strukturę PPP należy wykorzystać w danym projekcie tylko wówczas, kiedy korzyści i zalety takiego rozwiązania będą większe niż w metodach alternatywnych. W wielu dokumentach UE mówi się o możliwości łączenia finansowania w formule PPP z funduszami europejskimi. Komisja Europejska popiera taki sposób finansowania i dąży do zwiększenia ilości tego rodzaju projektów. Podstawę do współfinansowania przedsięwzięć w formule PPP z funduszy Unii Europejskiej stanowi art. 52 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006¹⁰.

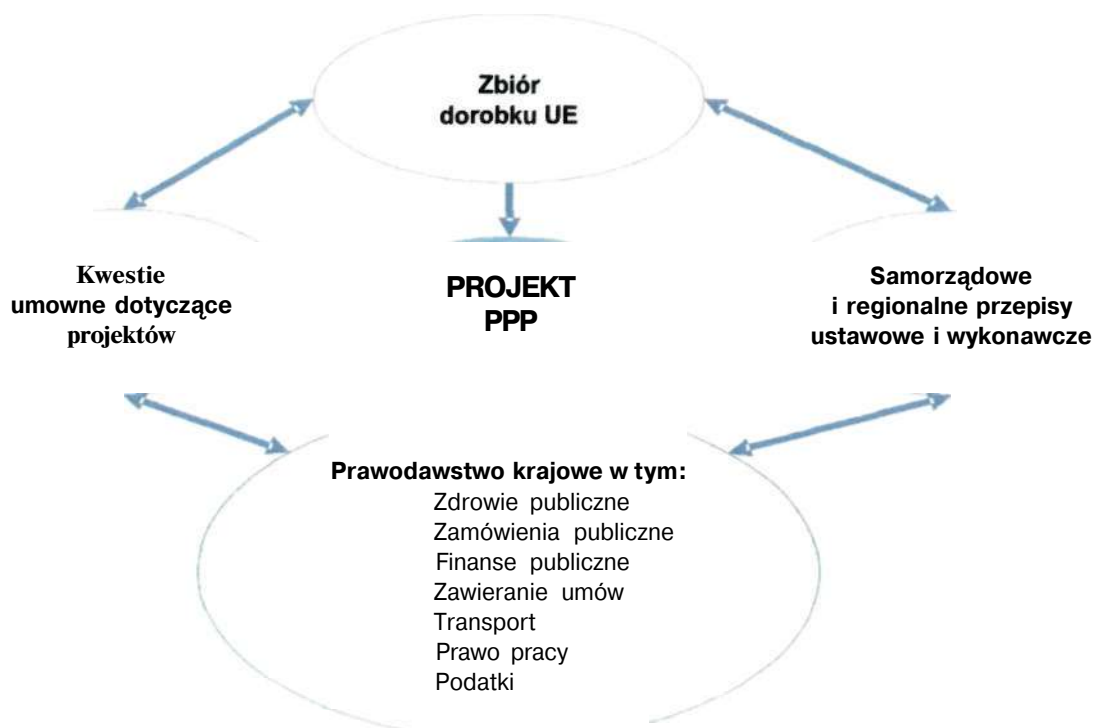
Powodzenie projektów PPP jest w znacznej mierze uzależnione od przepisów prawnych i zastosowania się do wskazówek zawartych w materiałach Komisji Europejskiej. Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że to na władzach publicznych danego kraju spoczywa odpowiedzialność za stosowanie formuły PPP w projektach publicznych.

Przepisy obowiązujące w danym kraju powinny być zharmonizowane z ustaleniami prawnymi, które zostały uregulowane na szczeblu UE. Przy realizacji inwestycji PPP na terenie krajów UE musi być zachowana hierarchia reżimów prawnych zaprezentowana na rysunku 7.

Doświadczenia wielu krajów wskazują że wczesne wprowadzenie rozwiązań prawnych i regulacyjnych w dużym stopniu ułatwia implementację PPP na danym obszarze. Tym niemniej ustanowienie przepisów prawnych to zdecydowanie za mało, a więc kolejnym krokiem musi być sprzyjające otoczenie polityczne, finansowe i instytucjonalne.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999.

Rysunek 7. Hierarchia prawna w projektach PPP



Źródło: Guidelines for Successful ..., op. cit.

Wydaje się zatem, że do warunków koniecznych udanej implementacji PPP, należy zaliczyć przede wszystkim:

- Wolę polityczną, rozumianą jako aktywne poparcie polityczne struktur władzy wykonawczej dla idei PPP;
- Stabilne i przyjazne regulacje prawne, które umożliwią realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych;
- Przewidywalną sytuację makroekonomiczną;
- Obecność solidnych, wiarygodnych i kompetentnych partnerów sektora prywatnego;
- Gotowy do innowacji i kompetentny sektor publiczny.

Ponadto, do warunków dostatecznych należy zaliczyć opracowanie krajowej, lokalnej lub regionalnej strategii (polityki) stosowania PPP. Nie można także zapomnieć o działaniach dotyczących popularyzacji wiedzy o PPP (szkolenia, warsztaty, studia podyplomowe).

2. REGULACJE PPP W PRAWIE POLSKIM

Przez wiele lat ogólne przepisy prawa cywilnego lub handlowego były podstawą umów zawieranych między sektorem publicznym i prywatnym. W związku z powyższym nie było istotne z punktu widzenia prawa, czy umowa miała podstawy do sklasyfikowania jej jako umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, czy też nie.

Na początku lat 90., kiedy klimat dla partnerstwa zaczynał być sprzyjający, powstało kilka spółek joint venture z udziałem partnera zagranicznego, ale skala tego zjawiska była bardzo niewielka. Kwestie finansowe, a przede wszystkim potrzeby inwestycyjne w obliczu akcesji Polski do Unii Europejskiej, stały się główną przyczyną, ponownego zainteresowania się formą współpracy publiczno - prywatnej .

Pierwszy projekt ustawy o partnerstwie został opracowany w 2003 roku i definiował on samo partnerstwo, strony i zawartość umowy oraz wytyczne dotyczące niezbędnych analiz. Znalazły się tam również inne przepisy, które raczej wprowadzały utrudnienia i ograniczenia, niż większą swobodę działania. Wówczas zrodziła się koncepcja uchwalenia dwóch równoległych ustaw:

- ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym¹².

W końcu 2004 roku projekt ustawy trafił do Komisji Gospodarki, która po wielu konsultacjach i modyfikacjach, w maju 2005 roku przekazała sprawozdanie z prac i wniosek o uchwalenie ustawy.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym została uchwalona 28 lipca 2005 roku (Dz. U. nr 169, poz.1420) wprowadzając do polskiego ustawodawstwa pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego¹³. W rozumieniu ustawy, partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. Niemniej wyraźnie zaznaczyć należy, że w ustawie brak było klasycznej definicji PPP, tzn. przepisu, który określałby jaki rodzaj współpracy objęty był

- zakresem znaczeniowym tego pojęcia¹⁴. Wskazany wyraźnie był natomiast cel współpracy,

¹¹ J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze..., op. cit., s. 81.

¹² Tamże, s. 82.

¹³ W dalszej części pracy określana jako Ustawa o PPP (2005).

¹⁴ M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006 r., s. 22 do 23 oraz 27 do 28.

którym miała być realizacja zadania publicznego¹⁵. Ponadto ustawa z 2005 r. określała najważniejsze cechy oraz zasady współpracy, które musiały zaistnieć, aby została ona w rozumieniu ustawy uznana za partnerstwo publiczno-prywatne.

- Współpraca musiała być nawiązana pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym dla realizacji zadania publicznego i opierać się na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- partner prywatny realizować miał przedsięwzięcie na rzecz podmiotu publicznego za wynagrodzeniem;
- nakłady na realizację projektu ponoszone winny być w części przez partnera prywatnego lub powinien on zapewnić poniesienie tych nakładów przez inne podmioty;
- podjęcie współpracy z prywatnym partnerem musiało zostać poprzedzone analizami (analiza przedsięwzięcia w celu określenia efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją). Jeżeli korzyści dla interesu publicznego były przeważające w stosunku do korzyści płynących z innych wariantów realizacji danego przedsięwzięcia, wówczas partnerstwo mogło stanowić sposób realizacji takiego przedsięwzięcia;
- przystąpienie do współpracy z partnerem prywatnym powinno być poprzedzone zamieszczeniem informacji w Biuletynie Zamówień Publicznych i Biuletynie Informacji Publicznej. W praktyce okazało się jednak, że nie było oficjalnego formularza, na którym można było dokonać ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych¹⁶.

Według założeń ustawy z 2005 r. nie zostało zrealizowane żadne przedsięwzięcie z zakresu PPP - można zatem stwierdzić, że okazała się ona aktem prawnym martwym. W literaturze przedmiotu podaje się następujące przyczyny takiego stanu:

- Przyjęcie (art.3 ust.1 ustawy z 2005 r.) niesłusznego założenia, że PPP, może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia wówczas, gdy jest ono korzystniejsze od innych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia.
- Nałożenie obowiązku przeprowadzenia skomplikowanych procedur na etapie, który poprzedzał podjęcie decyzji o realizacji danego przedsięwzięcia w formule PPP. Podmiot publiczny miał obowiązek dokonania wielu analiz (prawnych, ekonomiczno-finansowych, rozkładu ryzyka między stronami), które miały dowieść, że PPP jest

¹⁵ Art. 1 pkt 2. Ustawy o PPP (2005).

¹⁶ U. Szyperska, Witamina PPP, Polityka nr 2, 12 stycznia 2008, s. 42.

korzystniejszą metodą realizacji inwestycji niż inne możliwe metody. Warto podkreślić, że przeprowadzenie wspomnianych analiz było bardzo skomplikowane i czasochłonne, a w praktyce wiązałyby się ze zleceniem ich wykonania podmiotom zewnętrznym.

- Nadmierne rozbudowanie obowiązku sprawozdawczego w trakcie trwania PPP⁷.

Z tych, jak i wielu innych powodów, ustawa z 2005 nie przyczyniła się do upowszechnienia istoty PPP. Można stwierdzić, że paradoksalnie PPP było łatwiejsze w stosowaniu przed uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z 2005 r., kiedy to możliwość realizacji inwestycji wynikała ze swobody zawierania umów (art. 353 ust. 1 k.c).

Taki stan rzeczy nie dziwi, tym bardziej, że akty wykonawcze do ustawy z 2005 r., weszły w życie dopiero 28 lipca 2006 r.⁸. Wobec tego, cały rok od uchwalenia ustawy o PPP przez Sejm, stosowanie jej w praktyce było zablokowane, pomimo wyraźnej woli ustawodawcy.

Wydaje się z perspektywy czasu, że wymagania okazały się zbyt wysokie dla potencjalnych zainteresowanych, zarówno ze strony sektora publicznego jak i prywatnego.

Wielość zastrzeżeń zgłaszanych do omawianej ustawy stała się impulsem do dalszych działań¹⁹.

Ponadto, w obliczu występowania takich czynników, jak min.:

- niedoinwestowanie infrastruktury,
- deficyt kapitału i know - how sektora publicznego,
- zwiększania się przychylności do współpracy publiczno-prywatnej,
- dobrych zagranicznych praktyk,

koniecznym stało się przystąpienie do prac nad nową ustawą która powinna stać się fundamentem i pozwolić na rozwój PPP w Polsce w najbliższych latach²⁰. Na każdym etapie prac nad projektem ustawy, odbywały się dyskusje, spotkania i posiedzenia twórców z adresatami ustawy: najbardziej zainteresowanymi ministerstwami i urzędami centralnymi, organizacjami zrzeszającymi pracodawców i przedstawicielami samorządu terytorialnego.

¹⁷ W. Gonet, Komentarz do ustawy o..., op. cit., s. 11.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

¹ K. Sobiech, Partnerstwo ..., op. cit., s. 151.

M. Wawrzyniak, Ustawa koncesyjna- partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach, Forum PPP, Nr 1-2/2009, s. 6.

Ostatecznie 19 grudnia 2008 roku, Sejm RP uchwalił nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z dnia 5 lutego 2009 r. Nr 19, poz.100), która została napisana od nowa i nie jest nowelizacją poprzedniej, nieskutecznej ustawy.

Nowa ustawa jest odpowiedzią na potrzebę stworzenia dogodnych i przystępnych rozwiązań prawnych, które pozwolą na większą swobodę w realizacji projektów w oparciu o formułę PPP. Zamiarem twórców nowej ustawy było stworzenie ram, które posłużą realizacji projektów w formule PPP, rezygnując natomiast z nadmiernej szczegółowości uregulowań .
 Likwidacja nadmiernych ograniczeń i barier, eliminacja zbędnych obciążeń administracyjnych oraz pozostałe zmiany mają pozytywnie wpłynąć na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw, a w efekcie na rozwój regionów i całego kraju.

Tabela 9. Porównanie zapisów ustawy o PPP z 2005 r. i ustawy o PPP z 2008 r.

Poprzednia ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o PPP	Nowa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP	Uwagi
<p>Definicja PPP: PPP to oparta na umowie o partnerstwie publiczno -prywatnym współpraca podmiotu publicznego i prywatnego, która służy realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. (art. 1 ust. 2)</p>	<p>Definicja PPP: „Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”.(art. 1 ust. 2)</p>	<p>Rezygnacja z narzucania przedmiotu partnerstwa.</p>

²¹ www.twoja-firma.pl 23 marzec 2009.

<p>Podmiot publiczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fundusze celowe, - państwowe szkoły wyższe, - jednostki badawczo rozwojowe, - organy administracji rządowej, - jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, - jednostki badawczo rozwojowe, - państwowe lub samorządowe instytucje kultury, - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, - Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, - państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych, (art. 4 pkt 3) 	<p>Podmiot publiczny:</p> <p>a) jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,</p> <p>b) inne niż wymienione w pkt a, osoby prawne, które są utworzone w szczególnym celu jakim jest zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Warunkiem jest, aby podmioty wymienione w pkt a i b, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot, finansowały tę osobę prawną w ponad 50% lub posiadały ponad połowę udziałów albo akcji, lub • sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub • posiadają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego, <p>c) związki podmiotów, o których mówi pkt a i b. (art. 2 pkt 1)</p>	<p>Katalog podmiotów publicznych został zwiększony.</p>
<p>Partner prywatny:</p> <p>a) przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,</p> <p>b) kościół lub inny związek wyznaniowy,</p> <p>c) organizacja pozarządowa.</p>	<p>Partner prywatny:</p> <p>a) przedsiębiorca,</p> <p>b) przedsiębiorca zagraniczny(art. 2 pkt 2)</p>	<p>Katalog podmiotów prywatnych uległ zmniejszeniu</p>
<p>Definicja umowy o PPP :</p> <p>Brak</p>	<p>Definicja umowy o PPP:</p> <p>art. 7 ustawy wprowadza definicję umowy o PPP, która wprowadza obowiązek określenia skutków nienależytego wykonania i niewykonania zobowiązania będącego przedmiotem umowy. Ponadto podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego (art. 8)</p>	<p>Wprowadzono definicję umowy, nowy obowiązek oraz uprawnienia dla pomiotu publicznego.</p>

<p>Analiza przedsięwzięcia: art. 11 ustawy nakładał obowiązek sporządzenia analiz przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją.</p>	<p>Analiza przedsięwzięcia: Nowe przepisy nie nakładają takiego obowiązku na podmiot publiczny.</p>	<p>Zmniejszenie obowiązków podmiotu publicznego.</p>
<p>Dofinansowanie z UE: Ustawa nie przewidywała takiej możliwości.</p>	<p>Dofinansowanie z UE: Zalegalizowano finansowanie przedsięwzięć ze środków unijnych. (art. 32)</p>	<p>Zalegalizowano finansowanie partnerstwa z funduszy unijnych.</p>
<p>Zgoda ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Konieczne było uzyskanie takiej zgody w sytuacji gdy z przeprowadzonych analiz wynikało, że przedsięwzięcie, choćby w części, będzie wymagało finansowania z budżetu państwa (art. 12)</p>	<p>Zgoda ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Podmiot publiczny będzie zobowiązany uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeśli kwota finansowania PPP z budżetu państwa przekraczać będzie 100 000 000 zł. (art. 18)</p>	<p>Złagodzenie obowiązku.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyżej wymienionych źródeł oraz www.ippp.pl/institutu 2009-01-21

Porównując zapisy obydwu ustaw o partnerstwie publiczno -prywatnym, zauważyć można rezygnację z uszczegółowienia w definicji, że PPP to współpraca służąca wykonywaniu zadania publicznego. W tym miejscu warto zwrócić szczególną uwagę, że wraz z wejściem w życie ustawy, termin partnerstwo publiczno-prywatne, posiada ściśle określoną treść prawną. Oznacza to, że nie każdą współpracę sektora publicznego i sektora prywatnego można nazwać partnerstwem publiczno-prywatnym²².

Nowa ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 r., wprowadza wiele innych zmian, które zostały zaprezentowane w tabeli 9. W nowej ustawie rezygnuje się z narzucania przedmiotu partnerstwa, pozostawiając stronom umowy swobodę wyboru w tym zakresie.

Umowa partnerstwa publiczno-prywatnego jest podstawą współpracy podejmowanej przez sektor publiczny z prywatnym w celu realizacji zadania publicznego, która określa zasady tej współpracy . W umowie powinny zostać określone wszystkie warunki współpracy, co jest bardzo trudnym zadaniem ze względu na złożoną istotę i długi okres trwania partnerstwa. Konstrukcja umowy jest na tyle zadaniem czasochłonnym i

²² Uzasadnienie rządowego projektu... op. cit.

M. Kubicz, Umowa o partnerstwie, „Rzeczpospolita - Dobra Firma-Yademecum” 10 października 2005.

skomplikowanym, że w większości przypadków niezbędna jest pomoc ekspertów i doradców²⁴.

Przedsięwzięcie będące przedmiotem umowy może obejmować:

- budowę (min. budowa autostrad, parkingów, hal sportowych, lotniska, drogi, oczyszczalnie ścieków),
- remont obiektu budowlanego,
- świadczenie usług (biorąc pod uwagę charakter PPP, najczęściej będą to usługi z zakresu użyteczności publicznej np. świadczenie usług transportu publicznego),
- wykonanie dzieła, w szczególności polegającego na wyposażeniu składnika majątkowego urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność. Przez dzieło należy rozumieć w tym przypadku każde dobro materialne lub niematerialne, które zostanie wykonane przez partnera prywatnego (np. program komputerowy, urządzenie techniczne). Dzieło może polegać na stworzeniu nowego dobra, obróbce lub przetworzeniu już istniejącego,
- inne świadczenia, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany²⁵.

Obowiązujący stan prawny wprowadza bardziej ogólne pojęcie przedsięwzięcia, które jak wspomniano, nie wiąże się tak ściśle z realizacją zadania publicznego. Co więcej w ustawie rezygnuje się szczegółowego zakresu i treści umowy, wymieniając jedynie podstawowe prawa i obowiązki stron, które umowa powinna określać:

- zobowiązanie partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią²⁶. Zasadnym jest, aby dla bezpieczeństwa realizacji danego przedsięwzięcia, partner prywatny nie posiadający wystarczających środków finansowych na pokrycie nakładów, okazał się np. promesą otrzymania kredytu z banku,
- zobowiązanie podmiotu publicznego do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego,
- obowiązek określenia skutków nienależytego wykonania oraz niewykonania zobowiązań (partner prywatny może ponieść odpowiedzialność za niedotrzymanie

²⁴ A. Cenker, Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 109.

²⁵ Art. 2. pkt 4 ustawy o PPP (2008)

²⁶ Tamże.

terminu zakończenia budowy a podmiot publiczny np. za nieuzyskanie pozwoleń na budowę w określonym terminie),

- prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny. W związku z tym, że podmiot publiczny jest odpowiedzialny za całość realizowanego przedsięwzięcia, powinien mieć wpływ na jego przebieg. W umowie powinny znaleźć się postanowienia umożliwiające przeprowadzenie kontroli na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia. Zakres i rodzaj kontroli jest przedmiotem negocjacji stron umowy.

Zapisy nowej ustawy, art. 14 pkt 1., zwiększają możliwość realizacji inwestycji PPP w formule „spółki celowej”. Podmiot publiczny i partner prywatny mogą zawiązać spółkę kapitałową (z o.o. , S.A), spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną, jednakże podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Wcześniej taka możliwość również istniała, ale jedynie w formule spółki kapitałowej.

Ponadto ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP daje dwie możliwości wyboru partnera prywatnego:

- w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- w trybie ustawy - Prawo zamówień publicznych.

Determinantą wyboru jest źródło pochodzenia wynagrodzenia dla partnera prywatnego. W sytuacji gdy wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodzić tylko i wyłącznie od podmiotu publicznego, wówczas wybór partnera prywatnego odbywa się przy zastosowaniu przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych²⁷.

Natomiast w przypadku gdy wynagrodzenie partnera prywatnego nie pochodzi tylko i wyłącznie od podmiotu publicznego i przynajmniej w części polega na pobieraniu pożytków z przedmiotu partnerstwa, wówczas wyboru partnera dokonuje się stosując przepisy ustawy koncesyjnej²⁸.

Przepisy nowej ustawy znoszą obowiązek dokonywania analiz poprzedzających rozpoczęcie inwestycji w ramach PPP²⁹. Jak wspomniano we wcześniejszej części pracy, analizy wstępne były wysoce czasochłonne i skomplikowane, a ich przydatność bardzo często, wątpliwa. Jednakże bardziej wnikliwa analiza przepisów ustawy o PPP, art. 6 ustawy, prowadzi do konkluzji, że ocena ofert według kryteriów podanych w tym artykule nie pozwala na uniknięcie dokonania analizy ryzyka. Właśnie ta analiza jest jednym z

obligatoryjnych kryteriów oceny ofert . Poza tym, niewątpliwie instytucja finansująca dane przedsięwzięcie, będzie wymagała takiej analizy. Oznacza to, że analizy, pomimo braku obowiązku ich sporządzania przez ustawodawcę, nie znikną. Wydaje się jednak, że będą one proporcjonalne do wielkości i stopnia skomplikowania danego przedsięwzięcia .

Kolejną bardzo istotną zmianą, w której upatruje się szans na rozwój inwestycji w ramach PPP jest możliwość ich finansowania ze środków unijnych. Takiej możliwości w dotychczasowych przepisach nie było. Poza tym złagodzone zostało kryterium uzyskania zgody Ministra Finansów. Obecnie, na sfinansowanie przedsięwzięcia z budżetu państwa w kwocie przekraczającej 100 mln zł. wymagana jest zgoda Ministra Finansów. W ustawie z 2005 r. taka zgoda wymagana była każdorazowo, nawet, gdy były to kwoty bardzo niskie.

W wielu komentarzach znaleźć można krytyczne opinie dotyczące wyżej analizowanego zapisu. Jeden ze znawców ustawy o PPP (Wojciech Gonet) stoi na stanowisku, że jest to rozwiązanie niewłaściwe, świadczące o nieufności ustawodawcy do instytucji PPP. Tym bardziej, że realizacja zadań z wykorzystaniem tradycyjnych sposobów (będących często bardziej kosztownymi od PPP) nie jest obwarowana obowiązkiem uzyskania zgody Ministra Finansów³². Generalnie można stwierdzić, że problemem polskiego prawa jest brak zaufania do jego odbiorców. Już w ciągu kilku ostatnich lat przedsiębiorcy i administracja publiczna została skutecznie zniechęcona do działań w formule PPP, choćby poprzez rozpowszechnioną opinię, że takie właśnie relacje są korupcjogenne . Zatem należy jednoznacznie stwierdzić, że przyczyny dotychczasowego niepowodzenia formuły PPP są bardziej skomplikowane i nie należy jakości ustawy traktować jako głównej bariery.

W literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, że samo uchwalenie ustawy, to zdecydowanie za mało, aby rynek przedsięwzięć PPP rozwinął się. Budowanie PPP jest procesem bardzo złożonym i wymaga sekwencji wielu czynników. Obecnie obserwuje się sprzyjający klimat dla rozwoju PPP, a nowa ustawa gwarantuje dużą elastyczność w stosowaniu PPP, jednak Polska nadal znajduje się w początkowym etapie posilkowania się PPP w projektach inwestycyjnych. Wyprzedzają nas nie tylko takie kraje europejskie jak Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania, ale także Węgry, Słowacja , Rumunia i Bułgaria.

W. Gonet, Komentarz do ustawy o..., op. cit., s. 47.

³¹ www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009.01.25

³² W. Gonet, Komentarz do ustawy o..., op. cit., s. 77.

" A. Szejnfeld, PPP - szansa na wielkie..., op. cit.

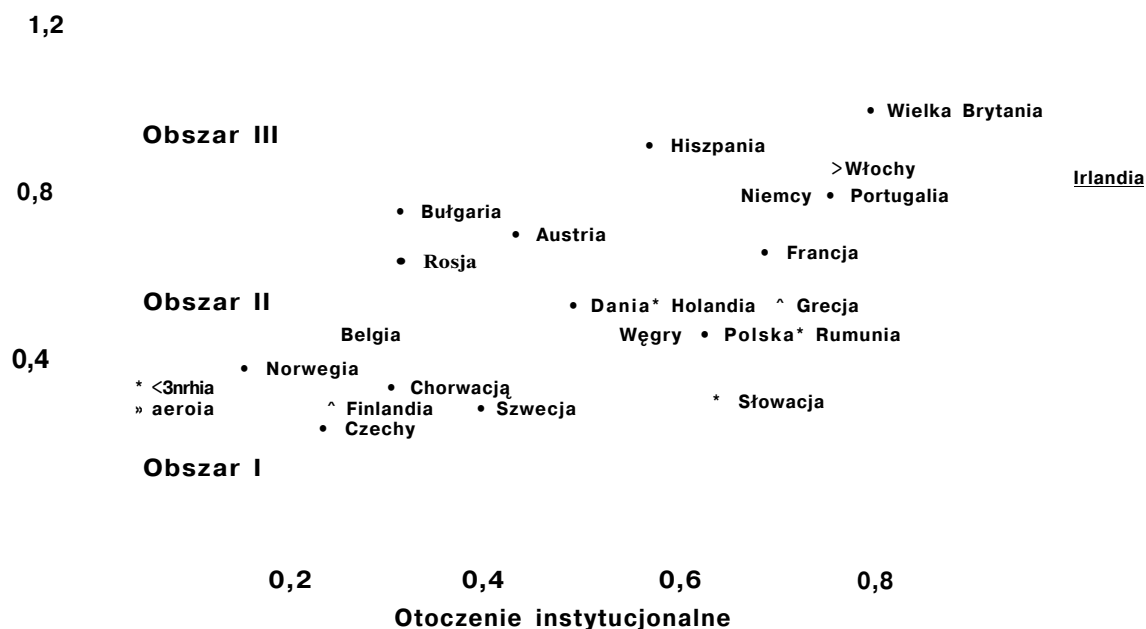
Można zatem stwierdzić, że Polska była pionierem na etapie tworzenia prawa, ale niestety nie znalazło to odzwierciedlenia w praktycznym jego zastosowaniu³⁴.

3. ROZWÓJ PPP W EUROPIE I NA ŚWIECIE

Formuła partnerstwa publiczno - prywatnego została zastosowana przez wiele państw w Europie i na świecie. Wykorzystując to właśnie rozwiązanie, wybudowany został min. wiadukt Millau nad doliną rzeki Tarn południowej Francji oraz most Golden Ears w Kanadzie. W formule PPP stworzony został również londyński system opłat za korzystanie z dróg, który jest najbardziej złożonym projektem w tym zakresie na świecie i co najważniejsze funkcjonującym sprawnie od czasu jego uruchomienia.

Przeprowadzone przez Krystynę Brzozowską analizy dostarczyły wielu informacji o poziomie rozwoju rynku PPP w Europie z których wynika, że ilość, rodzaj i zakres zawieranych transakcji w poszczególnych krajach jest różny.

Wykres 2. Poziom rozwój rynku PPP w zakresie infrastruktury gospodarczej w Europie



Źródło: K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit, s. 210.

³⁴ V ogólnopolska konferencja Partnerstwo publiczno-prywatne inwestycje realizowane we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego,, Łódź, 23 marca 2010 (materiały konferencyjne).

Jak wynika z wykresu, do obszaru I, który obejmuje kraje o najniższym poziomie rozwoju rynku PPP zostały zakwalifikowane: Czechy, Szwecja, Słowacja, Chorwacja, Finlandia, Norwegia, Serbia. Kraje te charakteryzuje bardzo niska aktywność inwestycyjna PPP oraz słabe otoczenie instytucjonalne⁵.

W kolejnym obszarze znalazło się aż 13 państw: Belgia, Rosja, Bułgaria, Austria, Dania, Holandia, Węgry, Polska, Rumunia, Grecja, Francja, Portugalia i Niemcy. Pod względem aktywności inwestycyjnej wyróżniają się pozytywnie Niemcy, Portugalia oraz Austria. Pomimo niedopasowania instytucjonalnego, ale na skutek podjętych już inwestycji PPP, w obszarze II znalazła się Polska, Węgry, Rumunia i Rosja .

Tylko cztery państwa charakteryzują się bardzo rozwiniętym, pod względem inwestycyjnym i instytucjonalnym, rynkiem PPP. Wielka Brytania zajmuje pozycję lidera pod względem aktywności inwestycyjnej, natomiast Irlandia przoduje jeśli chodzi o otoczenie instytucjonalne. Ramy prawne PPP w Irlandii stanowi odrębna, choć niezupełnie kompleksowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym . Jest ona wdrażana w Irlandii od 2002 r. a rząd irlandzki jest bardzo mocno zaangażowany w promowanie projektów PPP, co istotnie wpłynęło na osiągnięcie tak wysokiej pozycji tego kraju wśród państw europejskich. Hiszpanię wyróżnia zaś ilość zrealizowanych i planowanych po 2007 r. projektów PPP, głównie w zakresie infrastruktury transportowej. W latach 1998 - 2003 podpisano dwadzieścia dwa projekty PPP koncesji drogowych, których wartość przekroczyła 6 mld euro . Włochy wyprzedzają Hiszpanię, jeśli chodzi o otoczenie instytucjonalne, ale ilość zrealizowanych projektów jest zdecydowanie mniejsza.

Wydaje się, że pewne i przejrzyste ramy prawne, a także silne wsparcie instytucjonalne ze strony rządu są filarami udanej współpracy publiczno - prywatnej. Świadczą o tym doświadczenia chociażby Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz Irlandii. W Niemczech natomiast wysoki dług publiczny, skłonił samorządy do zainteresowania się tą właśnie formą współpracy, która zaowocowała realizacją wielu projektów w oparciu o współpracę publiczno-prywatną. W latach 2006-2007, tylko na szczeblu gminnym wartość tych projektów wyniosła ok. 890 mln euro³⁹.

Do parametrów opisujących aktywność inwestycyjną należą: otoczenie finansowe, obecny rynek PPP, liczba projektów zrealizowanych, projekty planowane. Natomiast na otoczenie instytucjonalne składają się: historia PPP, otoczenie polityczne, funkcjonowanie centrum PPP oraz otoczenie prawne.

³⁶ K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit, s. 210..

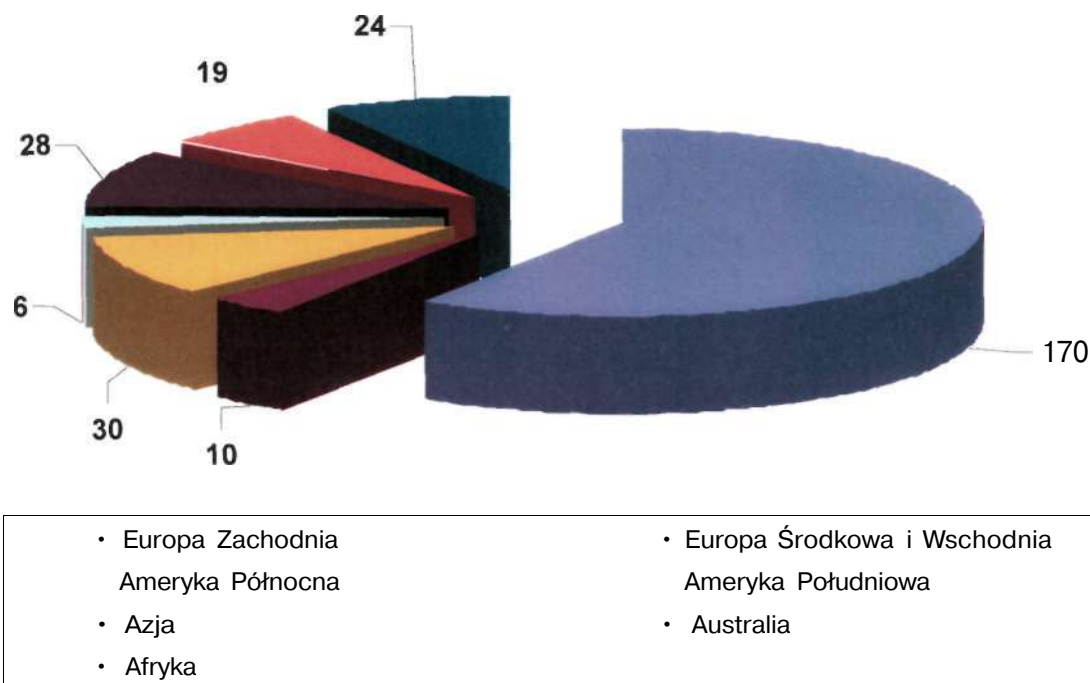
³⁷ State Authorities (Public Private Partnership Agreements) Act 2002, obowiązuje od 22 marca 2002 r.

³⁸ E. R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008, s. 78.

³⁹Uzasadnienie rządowego projektu... op. cit.

Dość interesujące doświadczenia, jeśli chodzi o realizację inwestycji w formule PPP ma Australia (szczególnie stan Victoria), Japonia oraz Kanada. Również w Chinach, przy budowie więzień, lotnisk czy infrastruktury drogowej, wykorzystywana jest ta formuła⁴⁰.

Wykres 3. Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 na poszczególnych kontynentach (w mld EUR)



Źródło: na podstawie danych Dealogic ProjectWare i PricewaterhouseCoopers , opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca niepublikowana. I. Herbst, partnerstwo publiczno-prywatne, III forum gospodarcze, Warszawa 19 czerwca 2009r.

W latach 1994 - 2007, na świecie zostało zrealizowanych około 1200 umów PPP opiewających na kwotę niemal 290 miliardów Euro⁴¹. Poszczególne kraje szukając koncepcji, która ułatwi realizację zadań publicznych, skorzystały z formuły PPP. Oczywiście ilość zawieranych transakcji, sposoby i obszary wykorzystania w poszczególnych krajach znacząco się różnią. Tym niemniej coraz trudniej znaleźć takie miejsce na świecie, gdzie model PPP nie był, bądź nie jest stosowany⁴².

⁴⁰ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit, s. 9.

⁴¹ I. Herbst, Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce i na świecie, materiały konferencyjne, Warszawa 10 listopada 2010r.

⁴² A. Gajewska -Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP..., op. cit., s. 13.

Tabela 10. Liczba oraz wartość zawartych kontraktów PPP w Europie w latach 2001-2008 (min euro)

Państwo	wartość ogółem	liczba podpisanych projektów
Hiszpania	4127	38
Francja	4093	34
Włochy	3563	20
Irlandia	3253	19
Grecja	2398	8
Niemcy	2029	40
Belgia	1780	6
Holandia	1733	9
Polska	1520	2
Austria	899	6
Finlandia	700	1
Bułgaria	654	6
Węgry	556	11
Cypr	500	1
Portugalia	450	7
Wielka Brytania	43722	935*
Razem (bez W. Brytanii)	28255	

Źródło: Public Private Finance, (*łączna liczba projektów w latach 1987-2008)

Jak wskazują zaprezentowane dane, wartość kontraktów PPP w Wielkiej Brytanii za lata 2001-2008, przewyższa wartość projektów realizowanych w pozostałych krajach europejskich łącznie. Pod względem liczby projektów wyróżniają się Niemcy, natomiast

w strukturze wartości projektów PPP, znaczącą pozycję zajęły takie kraje jak: Hiszpania, Francja, Włochy, Irlandia.

Tabela 11. Największe kontrakty PPP w Europie w mln EUR (poza W. Brytania)

Nazwa projektu	Kraj realizacji	Sektor	Rok rozpoczęcia	Wartość
Autostrada A5 Ostregion	Austria	Drogi	2006	850
Połączenie Oosterweel	Belgia	Tunel	2004	1300
Metro w Salonikach, Faza 1	Grecja	Kolej	2005	798
Autostrada płatna CSB	Grecja	Drogi	2007	2100
Połączenie Korynt-Tripoli-Kalamata& Lefktro-Sparta	Grecja	Drogi	2007	1000
Połączenie Korynt-Tripoli-Kalamata& Lefktro-Sparta	Grecja	Drogi	2008	1000
Projekt nawadniania Segarra Garrigues, Katalonia	Hiszpania	Kanał	2002	800
Szybka Kolej HSL Zuid	Holandia	Kolej	2001	1200
Autostrada A2 Nowy Tomyśl- Konin	Polska	Drogi	2004	840
Obiekt sportowy w mieście Csurgo	Węgry	Sport	2007	1350
Obiekt sportowy w mieście Devavanya	Węgry	Sport	2007	885
Droga Szekszard-Boly-Pecs	Węgry	Drogi	2007	855
Autostrada płatna Brest-Mediolan	Włochy	Drogi	2005	860
Most w Mesynie	Włochy	Most	2006	3000

Źródło: PFI in the UK & PPP In Europe 2009, European PPP Report 2009 r.,'

Największe podpisane kontrakty dotyczyły budowy dróg (w szczególności autostrad), linii kolejowych a także tuneli i mostów.

3.1. Rozwój projektów PPP w wybranych krajach UE

W tej części pracy zostaną zaprezentowane indywidualne rozwiązania dotyczące wykorzystania PPP w krajach, które charakteryzują się wysokim stopniem aktywności we współpracy publiczno-prywatnej oraz bardzo dojrzałym rynkiem PPP⁴⁴. Państwa te zasługują na szczególną uwagę, gdyż są swoistymi wzorcami skutecznej implementacji PPP. Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy i Irlandia tworzą grupę państw najbardziej rozwiniętych pod względem otoczenia instytucjonalnego oraz aktywności inwestycyjnej realizowanej w formule PPP.

W dalszej kolejności scharakteryzowane zostaną wybrane kraje, zaliczone do obszaru II, jeżeli za kryterium przyjąć poziom rozwoju rynku PPP (schemat 3). W tych państwach obserwuje się pogłębianie rynku PPP oraz wykorzystywanie tej formy współpracy jako czynnika rozwoju innowacji.

Wielka Brytania

Liderem PPP, wśród państw członkowskich Unii Europejskiej jest Wielka Brytania, gdzie dominuje wykorzystanie modelu *Private Finance Initiative* (PFI)⁴⁵. Istotą tego modelu jest przeniesienie odpowiedzialności za:

- a) projektowanie,
- b) finansowanie,
- c) budowę,
- d) utrzymanie,

przedsięwzięcia - na podmiot prywatny. Z kolei, podmiot publiczny na podstawie długoterminowej umowy, nabywa usługi oraz kontroluje realizację przedsięwzięcia.

Głównym celem omawianego modelu jest wykorzystanie finansowania prywatnego w tworzeniu infrastruktury publicznej⁴⁶. PFI od prywatyzacji różni się tym, że po stronie podmiotu publicznego pozostaje odpowiedzialność za realizację projektu. Różnica pomiędzy PFI a przetargiem polega z kolei na tym, że partner prywatny w ramach PFI jest - dostawcą nie tylko usług publicznych, ale i kapitału⁴⁷.

A. Gajewska -Jedwabny, O. Grygier, Wprowadzenie do PPP ..., op. cit., s. 17.

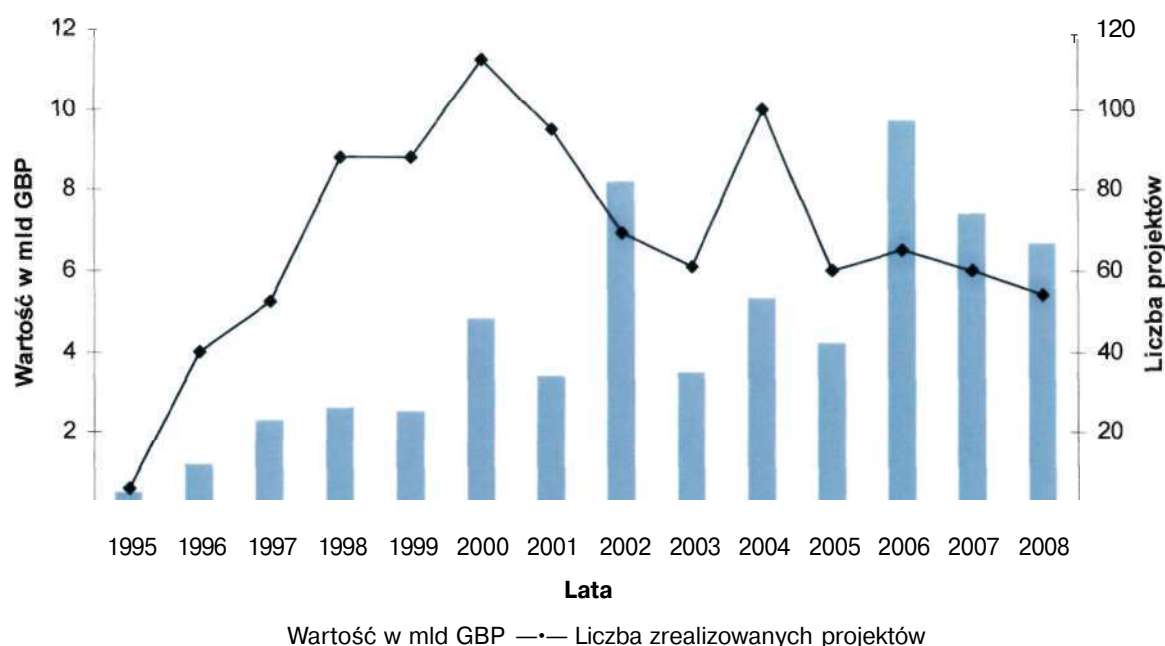
⁴⁵ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit., s. 9.

⁴⁶ E. R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit., s. 28.

⁴⁷ D. Eaton, R. Akbiyikli, Quantifying quality. A report on PFI and the delivery of public services, RICS, University of Salford, UK 2005, s. 10.

Program (PFI) został ogłoszony przez Rząd Wielkiej Brytanii w roku 1992, jednak znaczący wzrost jego wykorzystania zaobserwować można od 1997 r.⁴⁸. Do tego czasu wykorzystanie analizowanego modelu było minimalne, dopiero tzw. „przeгляд Batesa” ożywił tę sytuację. W raporcie tym zawarto szereg rekomendacji i zaleceń, które miały przyczynić się do rozwoju PFI. Za realizację omawianych projektów oraz za przygotowanie standardów umów PFI, odpowiedzialne jest Ministerstwo Skarbu⁴⁹. Projekty PFI stanowią 10 - 15% inwestycji publicznych, a wykorzystanie tego projektu zauważyć można szczególnie przy budowie szkół i szpitali⁵⁰

Wykres 4. Wartość i liczba umów PFI/PPP w Wielkiej Brytanii



Źródło: Public Private Finance

Obecnie w Wielkiej Brytanii, projekty realizowane w oparciu o partnerstwo publiczno - prywatne, odgrywają kluczową rolę w doskonaleniu usług publicznych. W ramach PFI do końca 2006 r. zrealizowano ponad 800 projektów, których wartość przekroczyła 55 mld GBP. Dzięki wykorzystaniu PFI powstały nowe szkoły, szpitale, drogi,

⁴⁸ HM Treasury, Infrastructure procurement: delivering long-term Value, March 2008, s. 7.

⁴⁹ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit., s. 9.

⁵⁰ E. R. Yescombe, partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit., s. 60.

więzienia, linie kolejowe, odcinki metra⁵¹. Tak jak w większości krajów na świecie, najwięcej transakcji PPP pod względem wartościowym, realizuje się w sektorze transportowym .

W pierwszej kolejności realizowane były projekty dotyczące budowy dróg, tuneli, mostów oraz modernizacja londyńskiego metra, o czym szerzej w podrozdziale 3. Do największych projektów PFI w Wielkiej Brytanii zalicza się:

- London Underground - 5484 mln GBP,
- Eurotunnel (Chanel Tunnel Raił Link) - 4178 mln GBP,
- Koszary Allenby/Connaught - 1800 mln GBP,
- Szpital Barts&London : Redevelt - 1000 mln GBP⁵².

Do zrealizowanych projektów zalicza się również min. oświetlenie ulic w Leeds, gospodarkę odpadami w hrabstwie Cornwall, Bershire, Nottingham, modernizację dróg M1 i M2 w ramach DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*), oczyszczalnię ścieków i usuwanie nieczystości w Ards/North Down (projekt Omega).

Jak wspomniano we wcześniejszej części pracy, PPP rozwija się w Europie w bardzo zróżnicowany sposób. Jest to zupełnie zrozumiałe ze względu na różnice w stopniu rozwoju, przygotowaniu funkcjonalnym oraz potrzebach infrastrukturalnych poszczególnych państw. Niemałe znaczenie ma również podejście do udziału sektora prywatnego w prowadzenie i finansowanie projektów o charakterze publicznym. Doświadczenia brytyjskie mogą stanowić swoisty wzór implementacji kapitału prywatnego w prowadzenie i finansowanie inwestycji oraz świadczenie usług publicznych. W sytuacji ograniczeń budżetowych, zwiększających się wydatków budżetowych i ciągle rosnących potrzebach inwestycyjnych, korzystanie z PPP w Wielkiej Brytanii stało się codziennością. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie PPP było dużym przełomem w tradycji świadczenia usług publicznych przez państwo⁵³. Wydaje się zatem, że Wielka Brytania kieruje się i przestrzega zasad europejskiego dobrego zarządzania publicznego: otwartości, uczestnictwa, efektywności, odpowiedzialności i spójności⁵⁴. Można również z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że Wielka Brytania dysponuje bogatym doświadczeniem w zakresie

⁵¹ Wypowiedź ambasadora Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w Polsce Rica Todda zaprezentowana na konferencji „Współpraca sektora publicznego z prywatnym - idea partnerstwa”, organizowana przez Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego oraz British Polish Chamber of Commerce. 25 luty 2009, Kraków.

⁵² K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 193.

⁵³ O. Lissowski, Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne, Wydawnictwo naukowe CONTACT, Poznań 2009, s. 150.

⁵⁴ Commission of the European Communities, European Governance. A White Paper. Brussels 25 lipca 2001.

przygotowywania i realizacji projektów PPP. Z dotychczasowych porażek i sukcesów można wyciągnąć wiele wniosków przydatnych w kolejnych postępowaniach .

Hiszpania

Już na początku XIX wieku w Hiszpanii, budowane były płatne drogi, mosty i linie kolejowe przez prywatne podmioty. W 1967 r. rozpoczęty został, pierwszy w Europie, program rozwoju autostrad. Przez kolejne dziewięć lat podpisanych zostało piętnaście koncesji na 1500 kilometrów dróg. W roku 2003 wprowadzono nowe przepisy, które regulowały wszystkie typy PPP wraz z modelem inicjatywy finansowania prywatnego i jednocześnie zastąpiły prawo koncesyjne z 1972 r.⁵⁶. W roku 2007 zostało uchwalone nowe prawo dla kontraktów publicznych, które zmieniło poprzednią ustawę. Aktualnie w Hiszpanii, przedsięwzięcia realizowane w formule PPP, stanowią 20% wszystkich inwestycji w infrastrukturę. Do zrealizowanych projektów w tym kraju należą.in.:

- Autostrada M45 w Madrycie,
- płatna autostrada Toledo-Madryt,
- płatna autostrada wokół Alicante,
- lotnisko Aero,
- płatna droga Ibiza - San Antonio.

Na najbliższe lata zaplanowana jest realizacja wielu odcinków dróg, np. droga na odcinku Villona - Muro de Alcoi w Walencji oraz kontynuacja projektów związanych z budową autostrad. Kolejne zadania to linia kolei podmiejskiej z Colonia Cardin do Pozuelo i Boadilla, szybkie kolej na terytorium Hiszpanii oraz budowa i utrzymanie metra w Madrycie.

Włochy

Pierwsze regulacje, które pozwalały na finansowanie inwestycji publicznych kapitałem prywatnym, zostały wprowadzone w roku 1920. Jednak znaczący rozwój prawa i regulacji w zakresie tematyki związanej z PPP rozpoczął się w latach dziewięćdziesiątych. Model PPP jest najczęściej wykorzystywany w realizacji projektów w sektorze transportowym, choć obserwuje się również rozwój tej właśnie formy współpracy w sektorze zdrowotnym, wodnym i mieszkalnictwie.

Dotychczas zostały zrealizowane następujące projekty:

⁵⁵ N Highton, Doświadczenia z prywatyzacji kolei oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii, <http://www.komunalne.info> 2010-12-13

⁵⁶ E. R. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit., s. 78.

- system wodny Lazio-Latina o wartości 115 mln euro,
- system wodny w Toskanii o wartości 255 mln euro,
- linia metra w Mediolanie o wartości 504 mln euro,
- kolej podmiejska we Florencji⁵⁷.

Jednak Włochy, pomimo trudnej sytuacji ekonomicznej, nie zaprzestają działań w kierunku upowszechniania PPP. Rząd aktywnie wspiera rozwój tej formy współpracy, co niewątpliwie wpływa na ilość realizowanych i planowanych projektów PPP.

Irlandia

Idea PPP w tym kraju nie jest nowa, bo już w XVIII i XIX w. wiele dróg zostało wykonanych przy udziale prywatnych podmiotów. Rok 1998 zaowocował kilkoma pilotażowymi projektami, których celem było sprawdzenie czy formuła PPP ma szansę praktycznego stosowania w Irlandii. Dotychczasowa zadowalająca kondycja finansów publicznych oraz nadwyżki budżetowe zapewniały finansowanie projektów w infrastrukturę ze środków publicznych. Jednak z czasem sytuacja uległa pogorszeniu, co zrodziło konieczność poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji publicznych⁵⁸. Pomimo wykorzystywania funduszy UE, nadal można było obserwować lukę infrastrukturalną. W tej sytuacji PPP stało się instrumentem realizacji Narodowego Planu Rozwoju (*National Development Plan*) 2000-2006. Założenia tego planu przewidywały, że formuła PPP zostanie wykorzystana do realizacji:

- 60% inwestycji w transport publiczny (kwota 380 milionów euro),
- 23% wszystkich inwestycji drogowych (kwota 1,2 miliarda euro),
- około 70% inwestycji w gospodarkę odpadami (kwota 571 milionów euro)⁵⁹.

Istotną zmianą ma stać się w przyszłości koncentrowanie się na projektach obejmujących infrastrukturę społeczną: szkoły, placówki medyczne, mieszkania. Dotychczas inwestowano przede wszystkim w infrastrukturę drogową.

K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 208.
Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit.
Tamże.

Tabela 12. Ważniejsze projekty PPP w Irlandii znajdujące się w fazie kontraktowania i realizacji (stan na 2007 rok)

Sektor	Opis projektu	Wartość
Infrastruktura lokalowa	Sąd w Dublinie - 25-letni kontrakt DBFOM na 22 sale sądowe	100 mln euro
Więziennictwo	Więzienie Thornton Hall - rozbudowa o 1200 cel	200 mln euro
Drogi	Trasa M3: Clonee-Kells - droga płatna, koncesja na 45 lat	600 mln euro
Budownictwo społeczne	Projekt Carney Housing - zagospodarowanie 2,1 ha gruntów na potrzeby budownictwa mieszkaniowego	Dane niedostępne
Gospodarka odpadami	Biologiczna oczyszczalnia ścieków w Kilshane - inwestycja według schematu DBFMO	100 mln euro
Gospodarka odpadami	Biologiczna oczyszczalnia ścieków w Ballyogan - inwestycja według schematu DBFMO	100 mln euro
Edukacja	Irish PPP Schools - Faza 1	100 mln euro

Źródło: European PPP Report 2007, 2007, s. 147-148.

Pierwszym przedsięwzięciem realizowanym w formule PPP przez Radę Miasta Dublina, był projekt dotyczący gospodarki ściekami. Sektor prywatny został zaangażowany do zaprojektowania, wybudowania i eksploatacji inwestycji. Inwestycja miała przyczynić się do osiągnięcia zgodności z Dyrektywą UE dotyczącą miejskiej gospodarki wodno - ściekowej. Przedsięwzięcie sfinansowano ze środków zamawiającego oraz Funduszu Spójności, umowa zawarta została w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a termin jego wykonywania został ustalony na 20 lat.

Z dotychczas przeprowadzonych analiz wynika, że Irlandia jest aktywnym krajem jeżeli chodzi o realizację projektów przy współpracy z partnerem prywatnym. Biorąc pod uwagę przyjazne środowisko instytucjonalne i prawne, wydaje się, że perspektywy jego rozwój u są pomyślne .

A. Cenker, Partnerstwo publiczno..., op. cit., s. 168.

Niemcy

W Niemczech, podobnie jak w innych krajach, korzenie PPP sięgają XIX wieku. Bardzo intensywny rozwój PPP obserwuje się od 2004 roku, natomiast na koniec 2006 roku wartość projektów szacuje się na ponad 1 mld euro. Warto wspomnieć, że w 2005 roku przyjęto ustawę o przyspieszeniu PPP w Niemczech, która zmieniła niektóre zapisy innych ustaw odgrywających ważną rolę w implementowaniu projektów PPP.

Pod względem liczby projektów PPP blisko 1/5 realizowana była właśnie w tym kraju (w latach 2001-2008). Do zrealizowanych projektów należy wydłużenie, eksploatacja i utrzymanie autostrady A8 na odcinku Augsburg-Monachium oraz autostrady A4 przy przejściu Horselberge⁶¹.

Francja

Zastosowanie koncesji w obszarze infrastruktury publicznej, miało miejsce we Francji już w XVII wieku. Ten model współpracy został wykorzystany przy budowie Kanału Południowego łączącego Atlantyk z Morzem Śródziemnym⁶². Wiek XIX i XX to czasy rozpowszechniania się idei PPP, szczególnie w sektorze wodno-kanalizacyjnym. W roku 2002 została przeprowadzona reforma i modernizacja państwa i jego administracji. Od tego czasu rząd kładzie nacisk na przyspieszenie fazy realizacji programu PPP. Obecnie idea PPP jest we Francji szeroko rozwinięta i dotyczy finansowania infrastruktury transportu jak i innych projektów mających charakter publicznego interesu, na każdym poziomie władz publicznych.

Do zrealizowanych projektów PPP we Francji należą:

- Perpignan-Figueras szybkie międzynarodowe połączenie kolejowe,
- płatna droga A41 w okolicach Annecy z 3 km tunelem pod Mont Sion,
- płatne drogi A65, A88 w Normandii, A63 w Gironde i A 355 blisko Strasburga,
- 20 -letni projekt DBFO na wysypisko o pojemności 45 tys. ton w Macon w Burgundii⁶³.

Z dotychczas zaprezentowanych danych wynika, że Francuzi mają nie tylko bogatą tradycję, do której zawsze chętnie nawiązują ale także dobre przykłady współczesnych realizacji, do których można zaliczyć rewitalizację dzielnicy dworcowej Wersal Chantiers. Projekt ten zapoczątkowany w 1999 r. służyć ma poprawie komunikacji miejskiej,

⁶¹ K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 203.

⁶² E. R. Yescombe, partnerstwo publiczno-prywatne, s. 73.

⁶³ K. Brzozowska, partnerstwo publiczno-prywatne w Europie..., op. cit., s. 201.

wzmocnieniu oferty usługowej i handlowej oraz ofercie w zakresie mieszkań socjalnych. Prace objęły zagospodarowanie terenów kolejowych i utworzenie wielofunkcyjnego kompleksu. Równolegle RFF i SNCF (firmy zarządzające kolejami i gruntami kolejowymi) prowadzą przebudowę Dworca Chantiers, która zakłada remont historycznego budynku dworcowego oraz budowę kładki ułatwiającej dojście do peronów. Projekt przewiduje również nowy dworzec autobusowy, parking oraz utworzenie terenów zielonych na obszarze dawnych stawów Gobert.

Kolejnym niezwykle cennym przedsięwzięciem było stworzenie w 2002 r. przez departament Yvelines projektu szerokopasmowego dostępu do Internetu w systemie światłowodowym. Była to odpowiedź na potrzebę zwiększenia konkurencji na rynku dostawców usług teleinformatycznych tak, aby zapewnić tańszą ofertę mieszkańcom i firmom, co w rezultacie zwiększyło konkurencyjność całego regionu⁶⁴.

W najbliższych planach pozostaje realizacja projektu dotyczącego wydłużenia linii metra w Marsylii, budowa nowych linii metra w Lyonie oraz międzynarodowe połączenie kolei szybkiej Lyon-Turyń.

Węgry

Do UE Węgry, podobnie jak Polska, przystąpiły w roku 2004 i bardzo szybko zyskały opinię lidera w rozwoju PPP wśród nowych państw członkowskich. Węgry nie posiadają jednej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a nonny prawne będące podstawą PPP, pochodzą z następujących ustaw:

- Ustawa o finansach publicznych;
- Ustawa o koncesjach;
- Ustawa o zamówieniach publicznych;
- Kodeks cywilny⁶⁵.

Model PPP wykorzystano przy budowie 43 km autostrady z Gyor do granicy austriackiej (M 1) oraz 14 kilometrowy odcinek autostrady (M 15). Projekty te realizowane już były na początku lat dziewięćdziesiątych w systemie DBFO (projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj), jednak z różnym powodzeniem. Inwestycje edukacyjne i sportowe to obszar głównego zastosowania formuły PPP, choć obserwuje się także przypadki wykorzystania tej metody w innych sektorach. Rynek PPP jest nadal na etapie wczesnego rozwoju, ale otwarty dla zagranicznych inwestorów, choć z przeprowadzonych badań wynika, że ich udział do tej

⁶⁴ <http://investmap.pl/wiadomosci/ppp-po-francusku> 2010-09-21

⁶⁵ Co zmienić by rozwinąć partnerstwo..., op. cit.

pory jest mały. Dużym zaskoczeniem jest zapowiedź Ministerstwa Rozwoju Narodowego, które odpowiedzialne jest m.in. za rozwój infrastruktury, odejścia w najbliższych latach od rozwiązań w formule PPP przy realizacji budowy infrastruktury drogowej na Węgrzech. PPP mają zostać zastąpione rozwiązaniami, które mają być tańsze i bardziej profesjonalne, a zasady ich finansowania znacznie bardziej przejrzyste. Ponadto, w miejsce realizacji nowych projektów, nacisk położony zostanie na naprawę i renowację już istniejącej sieci drogowej⁶⁶

Polska

We wcześniejszej części pracy zostały szczegółowo omówione zagadnienie związane z polskim ustawodawstwem w zakresie PPP. Polska mimo względnie uporządkowanych od 2005 r. i gwarantujących dużą swobodę w stosowaniu formuły PPP (ustawa z 2008 r.) regulacji prawnych, znajduje się na początkowym etapie poszukiwania się tym właśnie instrumentem.

Dane zawarte w raportach Investment Support⁶⁷ wskazują jednak, że rynek PPP i koncesji znacząco przyspieszył. Zwiększa się również zainteresowanie podmiotów publicznych oraz inwestorów prywatnych współpracą opartą na PPP.

W 2009 r. ukazało się 41 ogłoszeń o koncesji i partnerstwie publiczno-prywatnym, a szacowana wartość wszystkich planowanych projektów wyniosła 7 mld PLN⁶⁸. Sektorem cieszącym się największym zainteresowaniem był sport i rekreacja, gdzie zostało ogłoszonych 15 projektów, 7 przedsięwzięć w sektorze infrastruktura komunalna, infrastruktura teleinformatyczna i ochrona zdrowia po 6 projektów, a także sektor wodno-kanalizacyjny 4 i edukacja 3 projekty⁶⁹.

W okresie od stycznia do 30 czerwca 2010r. ogłoszono 38 przedsięwzięć PPP i koncesji, w tym 24 koncesje. Na poniższym wykresie zaprezentowano ilość projektów w ujęciu półrocznym, od momentu wejścia w życie nowej ustawy o PPP i koncesji na roboty budowlane bądź usługi.

⁶⁶ Biuletyn Informacyjny nr 2/201 Budapeszt, 1 października 2010 r. <http://budapest.trade.gov.pl> 2010-12-13

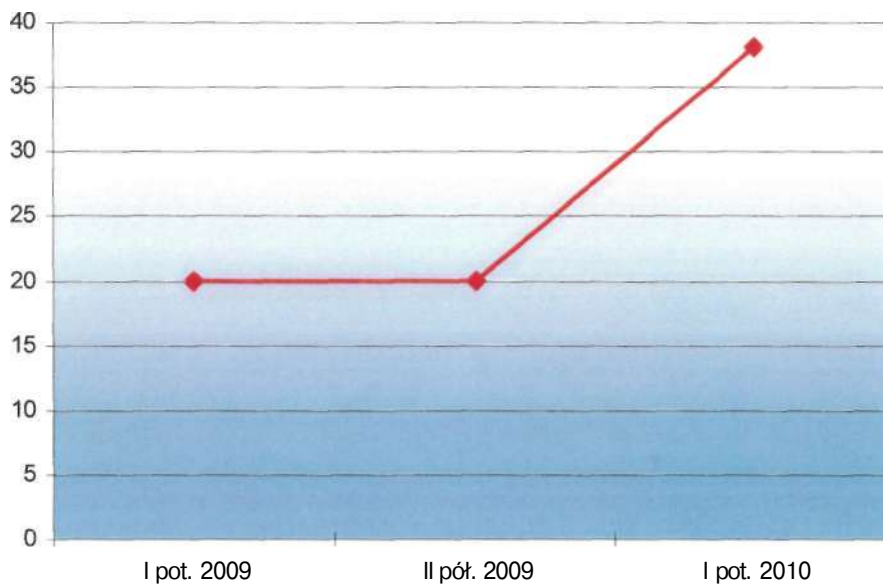
⁶⁷ Investment Support jest polską firmą doradczą, która wspiera samorządy oraz podmioty prywatne w przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Raport podsumowuje pierwszą połowę drugiego roku obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Raport został przygotowany na podstawie ogłoszeń o koncesji i o zamówieniach, które ukazały się od stycznia do 30 czerwca 2010 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych i/lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i zawiera dane aktualne na dzień 5 sierpnia 2010r. <http://www.inves.pl/raport2.php> 2010-09-22

⁶⁸ I. Herbst, Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i na świecie, materiały konferencyjne, Warszawa 10 listopada 2010 r.

⁶⁹ Rynek PPP w Polsce 2009, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010 r., s. 9.

Niektóre przedsięwzięcia były przedmiotem ogłoszenia kilkakrotnie, zatem rzeczywista liczba projektów jest mniejsza niż ogłoszeń (34 projekty).

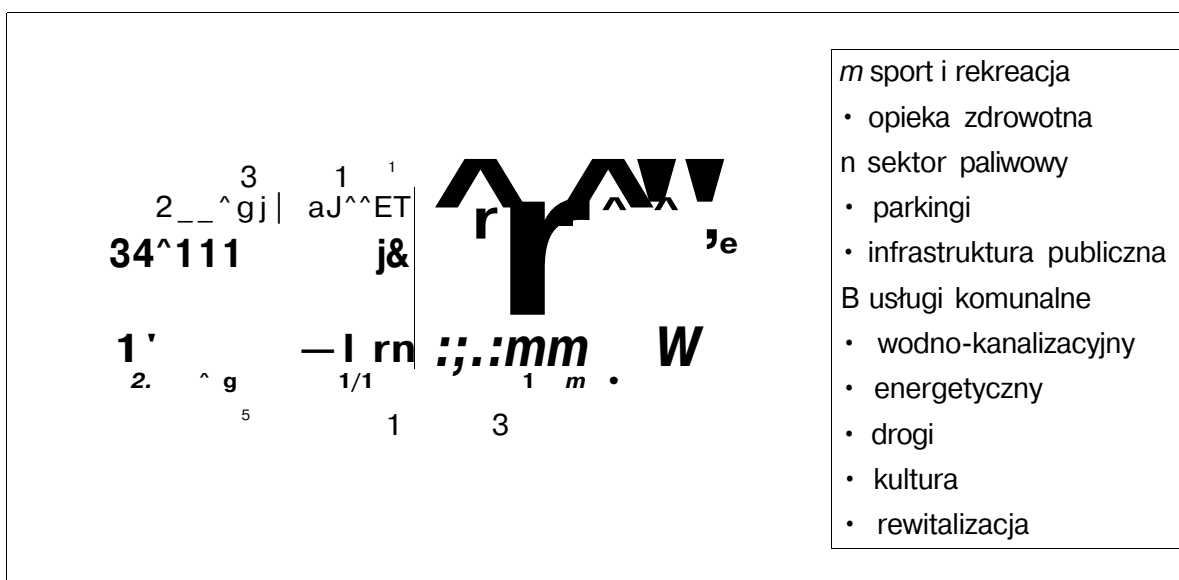
Wykres 5. Liczba ogłoszonych projektów w ujęciu półrocznym



Źródło: Raport Investment Support, Rynek PPP w Polsce I połowa 2010 r., Warszawa, sierpień 2010r. s. 9.

Przeprowadzone badania wskazują na znaczący rozwój analizowanych modeli realizacji inwestycji w nowych sektorach gospodarki, takich jak: kultura, rewitalizacja, infrastruktura publiczna, sektor energetyczny i paliwowy. Największym zainteresowaniem, w pierwszej połowie 2010 r. cieszył się sektor sportu i rekreacji.

Wykres 6. Podział projektów z 2010 r. według sektorów



Źródło: Tamże

Należy również podkreślić, że w trzech ogłoszonych projektach sportowo-rekreacyjnych, zostanie zastosowane dofinansowanie ze środków unijnych (m.in. zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym „Termy Warmińskie”) .

W Polsce w oparciu o PPP zrealizowane zostały następujące projekty:

- autostrada A4 (Kraków - Katowice),
- autostrada A2 (Świecko - Nowy Tomyśl),
- lotnisko w Warszawie.

Jak wynika z zaprezentowanych danych i przykładów, rynek PPP rozwija się dość intensywnie, choć w bardzo zróżnicowany sposób w zależności od kraju. Tym niemniej nieustannie podejmowane są prace nad rozszerzeniem zakresu stosowania współpracy opartej na partnerstwie publiczno-prywatnym. Prace ukierunkowane są na dokonywanie zmian legislacyjnych, które zapewniają możliwość bezkolizyjnego prowadzenia projektów PPP. Cały czas podejmowane są działania służące upowszechnianiu tej idei, a także wspieraniu projektów w trakcie ich realizacji.

4. PPP W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W KRAJACH UE - PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ

Komunikacja miejska należy do usług o bardzo dużym znaczeniu dla funkcjonowania miast, rozwoju poszczególnych regionów, mobilności obywateli oraz konkurencyjności całej gospodarki. Z tego względu komunikacja musi być sprawna, efektywna oraz przyjazna dla środowiska. Jest to warunek konieczny dla zachowania konkurencyjności w stosunku do transportu indywidualnego.

Można stwierdzić, że poziom życia jest między innymi pochodną poziomu usług publicznych, które w znacznej części leżą w kompetencji samorządu terytorialnego. Samorząd gminny, powiatowy czy wojewódzki powinien dostrzegać konieczność powstawania mechanizmów, których działanie przyczyniać się będzie do stałego podnoszenia poziomu tych usług.

W ostatnim czasie można zaobserwować przypisanie ogromnej wagi rozwojowi komunikacji miejskiej w polityce Unii Europejskiej, między innymi dlatego, że komunikacja

miejska jest szansą na rozwiązanie ogólnoeuropejskiego problemu niewydolności komunikacyjnej miast. Ponadto komunikacja miejska stanowi realne narzędzie dla radykalnej walki z negatywnymi procesami niszczenia środowiska przez indywidualny transport drogowy. Parlament Europejski we wrześniu 2007 roku opublikował dokument pod nazwą „Zielona Księga - W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”. Miasta europejskie są bardzo różne, ale stoją przed podobnymi wyzwaniami i próbują znaleźć wspólne rozwiązania. Pomimo, że problemy mają wymiar lokalny, to lokalne władze nie są w stanie poradzić sobie same - konieczna jest koordynacja działań i współpraca na poziomie europejskim. Próba rozwiązywania zasadniczych kwestii związanych z mobilnością, wymaga wspólnych wysiłków na wszystkich poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Dlatego też Unia Europejska ma do odegrania szczególną i odpowiedzialną rolę, zwrócić uwagę i przedstawić propozycje w celu określenia wspólnej polityki⁷¹. Pamiętać jednak należy, że Unia Europejska musi podejmować działania ułatwiające zmiany, jednak nie mogą one narzucać odgórnych rozwiązań, które mogłyby okazać się nieodpowiednie w konkretnych warunkach lokalnych. Opracowanie wspomnianego dokumentu jest odpowiedzią na wyzwania stojące przed obszarami miejskimi w zakresie zrównoważonego rozwoju. Mobilność w mieście powinna umożliwiać przede wszystkim rozwój gospodarczy, zapewniać odpowiedni poziom życia mieszkańców a także chronić środowisko naturalne. Zatem europejskie miasta stoją przed pięcioma wyzwaniami pójścia:

- 1) **w kierunku płynnego ruchu w miastach** (poprzez uatrakcyjnienie alternatywnych w stosunku do transportu indywidualnego środków poruszania się - transport zbiorowy, jazda na rowerze, jazda na skuterach, chodzenie pieszo).
- 2) **w kierunku zielonych miast** (ograniczenie emisji CO₂, zwiększanie wykorzystania biopaliw, wprowadzenie do użytkowania ekologicznych i energooszczędnych pojazdów, ekologiczny styl jazdy, lokalne ograniczenia ruchu).
- 3) **w kierunku bardziej inteligentnego transportu miejskiego** (inteligentne systemy pobierania opłat i informacji pasażerskiej)
- 4) **w kierunku dostępnego transportu miejskiego** (m.in. dla ludzi o ograniczonej sprawności ruchowej, niepełnosprawni, osoby starsze) .

⁷¹ Komisja Wspólnot Europejskich, „Zielona Księga - W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, Bruksela, 25.09.2007, s. 3.

⁷² Z badań dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym wynika, że transport miejski (komunikacja miejska) jest usługą świadczoną w interesie ogólnym, z której konsumenci w Unii Europejskiej są najmniej zadowoleni. 13% konsumentów z UE-25 ma utrudniony dostęp do transportu publicznego, natomiast 4% nie ma go w ogóle. http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.html

5) w kierunku bezpiecznego i niezawodnego transportu miejskiego (poprzez bezpieczne zachowania, bardziej bezpieczną i niezawodną infrastrukturę, bezpieczniejsze pojazdy) .

Tylko bardzo poważne potraktowanie tych wyzwań oraz zintegrowane podejście może przyczynić się do sprostania pojawiającym się wyzwaniom. Nowe metody, sposoby i narzędzia mogą odegrać istotną rolę w ramach nowej kultury mobilności w miastach. Należy zwrócić szczególną uwagę na edukację i szkolenia w tym zakresie oraz ciągłe podnoszenie kwalifikacji i świadomości decydentów.

Dotychczasowe rozważania zmierzają do osadzenia komunikacji miejskiej w polityce transportowej miast i potraktowaniu jej jako jednego z wielu ogniw zrównoważonego transportu w miastach.

Pojęcie zrównoważonego transportu w miastach zdefiniowane zostało w raporcie OECD jako system, „ który nie zagraża zdrowiu społeczeństw i ekosystemom, a równocześnie zaspokaja potrzeby mobilności używając: odnawialne zasoby na poziomie ich odtwarzania i nieodnawialne zasoby na poziomie zastąpienia ich odnawialnymi substytutami”⁷⁴.

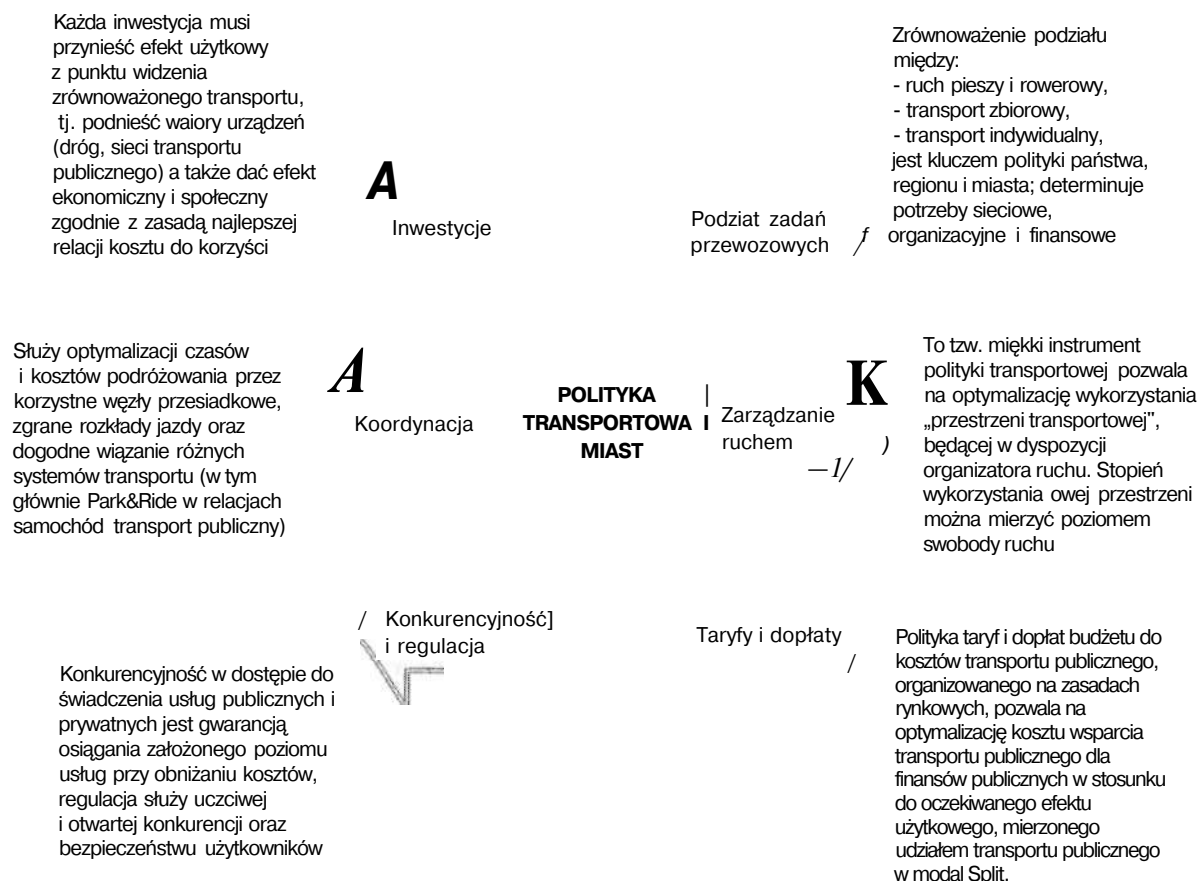
Warto, aby kierunki europejskiej polityki transportowej miast były wdrażane, aby państwa członkowskie potrafiły korzystać z dobrych wzorów i dzielić się doświadczeniami. Jest to jedyna szansa na osiągnięcie wyższego poziomu rozwoju, ponadto udział sektora prywatnego w zaspokajaniu popytu na usługi transportowe stanowi ogólnoswiatowy trend.

W dalszej części pracy zaprezentowane zostaną doświadczenia wybranych państw europejskich w dziedzinie komunikacji miejskiej. Wielka Brytania jest liderem we współpracy opartej na PPP i przedstawienie rozwiązań dotyczących londyńskiego metra wydaje się być w pełni uzasadnione.

⁷³ Komisja Wspólnot Europejskich, „Zielona Księga...”, op. cit., s. 11-19.

⁷⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Wiedeń 2000.

Rysunek 8. Główne instrumenty polityki transportowej miast



Źródło: Jan Friedberg, opracowanie Ernst &Young dla Związku Miast Polskich

Szwecja i Austria przystąpiły do Unii Europejskiej 1 stycznia 1995 r., zatem zbadanie i porównanie stopnia rozwoju PPP w komunikacji miejskiej obydwu krajów może stać się przyczynkiem do odpowiedzi na pytanie: Czy rozwój PPP uzależniony jest od długości czasu przynależności do UE?

Węgry i Polska są członkami UE od 2004 roku, a więc stosunkowo niedawno, co nie zmienia faktu, że Węgry przodują w rozwoju PPP wśród nowych państw członkowskich, ale czy także w sektorze komunikacji miejskiej?

Zaprezentowanie wszystkich przypadków, które miałyby obrazować współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego w świadczeniu usług komunikacji miejskiej jest niemożliwe ze względu na brak informacji. Jednak autorka wybrała poniższe przykłady implementacji PPP, które mogą posłużyć jako wzorzec dla branży.

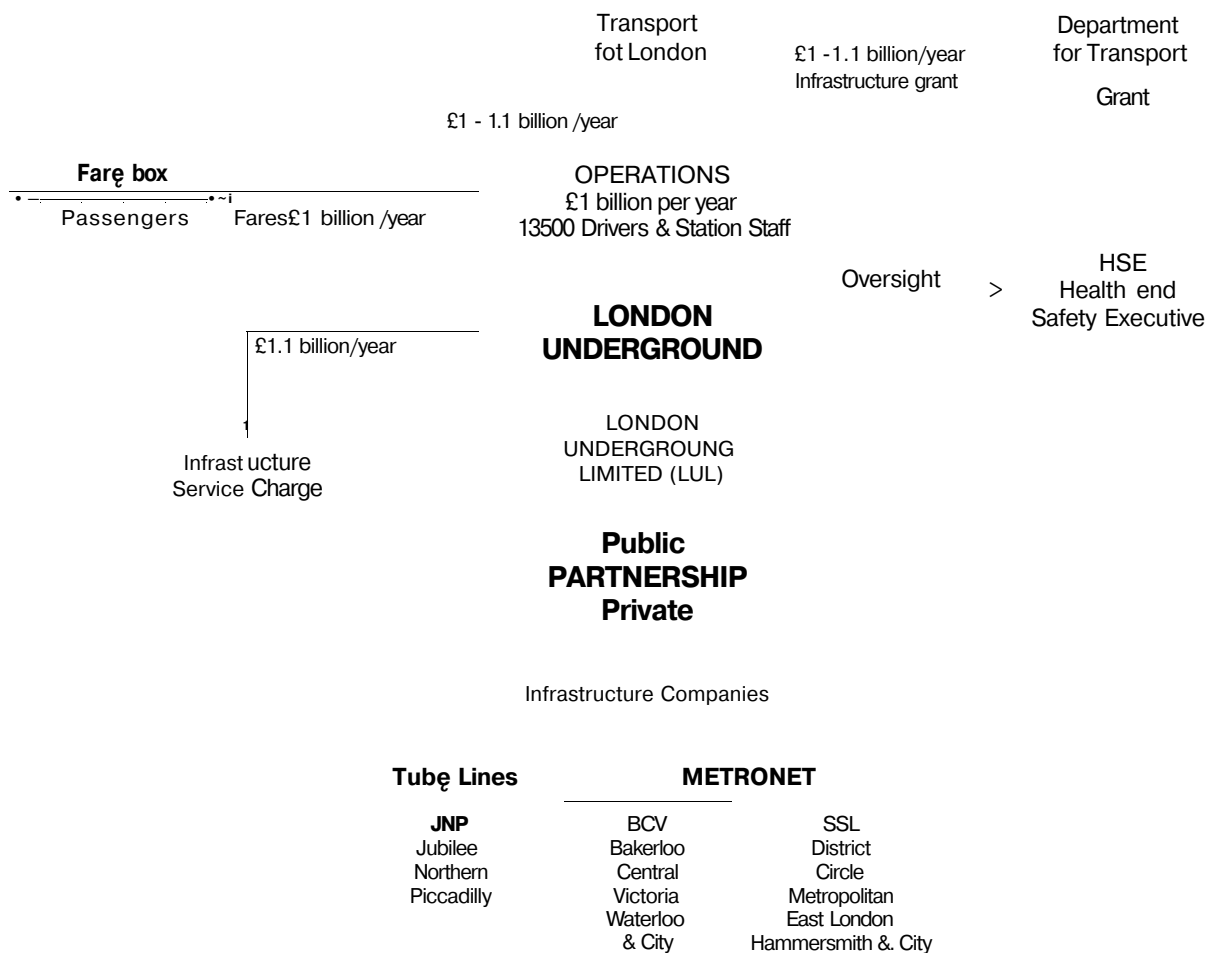
4.1. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii zmiany dotyczące komunikacji miejskiej były najbardziej radykalne. W roku 1985 zniesiono licencje przewozowe, zostały ograniczone subwencje, wprowadzono koncesje w różnym zakresie w Londynie i poza stolicą kraju. Ponadto nastąpiło przekształcenie operatorów transportu pasażerskiego w przedsiębiorstwa i przeprowadzono prywatyzacje dużych operatorów należących do miast. Poza Londynem prawie wszystkie usługi poddano prywatyzacji. Istnieją dwa zarządy do spraw transportu w Wielkiej Brytanii, jeden na terenie metropolii londyńskiej, drugi zaś poza Londynem. Na terenie miasta niemal 30 niezależnych operatorów, a każdy z nich odpowiedzialny jest za określony region lub wykonuje konkretne zadania. Metoda kontraktowania pojedynczych **linii**, znana także jako „model londyński”, ponieważ właśnie w Londynie została zapoczątkowana (o czym szerzej w rozdziale III).

Najbardziej znanym przykładem współpracy opartej na PPP jest londyńskie metro (ang. *London Underground*, potocznie *the Tube*). Metro jest systemem przebiegających w podziemnych tunelach oraz na powierzchni lokalnych linii kolejowych, obsługujących Londyn. Jest to najstarsze metro na świecie, a pierwsi podróżni skorzystali z niego w styczniu 1863 roku. Codziennie korzysta z niego ok. 3 milionów podróżnych. Począwszy od 2003, w sensie organizacyjnym podporządkowany jest organizacji *Transport for London*, zarządzającej w imieniu władz Londynu całą komunikacją miejską .

Od 2003 metro jest zarządzane metodą partnerstwa publiczno-prywatnego. Tabor i infrastruktura pozostają własnością komunalną, operatorem sieci jest również organ władz samorządowych. Utrzymanie zarówno linii, jak i pociągów, zostało jednak przekazane na mocy 30-letnich kontraktów dwóm prywatnym firmom: Metronet i Tubę Lines.

Rysunek 9. Struktura współpracy PPP - Londyńskie Metro



Źródło: Report by the comptroller and auditor general, London Underground PPP: Were they good deals?
17 czerwca 2004, s. 4.

Metro zaczęło działać ponad 140 lat temu jako własność prywatna, ale występujące nieporozumienia między spółkami doprowadziły do sytuacji, w której od 1948 -2002 metro stało się własnością publiczną. W grudniu 2002 r. oraz kwietniu 2003 zostały podpisane umowy o PPP z dwoma prywatnymi spółkami Metronet i Tubę Lines , które zaangażowały się w zarządzanie metrem. PPP w tym wypadku prowadzone jest pomiędzy:

- organizacją London Underground Limited (LUL), która odpowiedzialna jest za ogólną strategię, zarządzanie i bezpieczeństwo sieci. Zatrudnia ponad 7,5 tys. pracowników, kierowców, maszynistów i personel stacji.

- Firmami Infraco JNP, Infraco BCV, Infraco SSL, które odpowiedzialne są za utrzymanie i wymianę infrastruktury, określonych linii i stacji (patrz schemat), pociągów, stacji, sygnalizacji, tuneli, linii, mostów.

Ministerstwo Transportu zapewnia około 1 mld funtów na metro z rocznej dotacji, Transport for London (TfL), który jest odpowiedzialny za system transportu w Londynie. TfL przekazuje dotację LUL, monitorując skuteczność tej firmy oraz pozostałych partnerów w realizacji PPP. LUL otrzymuje również dochody z opłat pasażerskich, ale płaci firmom (JNP, BCV, SSL) za usługi, a wysokość opłat uzależniona jest od uzyskiwanych wyników przez te podmioty⁷⁶.

4.2. Szwecja - Sztokholm

Kolejnym krajem, któremu warto się przyjrzeć jest Szwecja a konkretnie Sztokholmski system transportowy, który jest jednym z najlepszych na świecie połączeń integracji i konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Od 1967 roku w aglomeracji Sztokholmu działa zintegrowany system transportowy, którego koordynatorem jest spółka akcyjna Storstockholms Lokaltrafik (SL-Transport Zbiorowy Aglomeracji Sztokholmu), która w całości należy do władz regionu stołecznego⁷⁷. W roku 1990 została podjęta decyzja, że SL będzie pełnił rolę zarządu transportu, korzystającego z usług przewoźników wyłanianych w drodze przetargów. SL różni się od polskich zarządów tym, że pozostaje on właścicielem infrastruktury oraz pojazdów, zatem przewoźnik wyłoniony w wyniku przetargu korzysta z zajezdni należącej do samorządu. To rozwiązanie pozwala uniknąć zdominowania rynku przez firmę prywatną, będącą właścicielem bazy. Zachowanie publicznej własności pojazdów i infrastruktury zmniejsza bariery wejścia dla nowych przewoźników.

Wszyscy operatorzy wyłaniany są w trybie przetargów, a przy użyciu jednego biletu można podróżować kolejami dojazdowymi, metrem, autobusami, a także tramwajami i promami⁷⁸.

Największy udział w liczbie przewożonych pasażerów ma metro (45%), które stanowi szkielet komunikacji miejskiej w Sztokholmie, drugie miejsce zajmują autobusy (40%)⁷⁹,

których jest około 1900 sztuk garażowanych w 18 zajezdniach.

Report by the comptroller and auditor general, London Underground PPP: Were they good deals?, 17 czerwca 2004, s. 4.

⁷⁷ M. Wolański, Transport publiczny w Sztokholmie, Komunikacja publiczna nr 3(36)/2009, KZK GOP Katowice 2009, s. 58.

⁷⁸ Tamże, s. 59.

⁷⁹ AB Storstockholms Annual

Sztokholmski system komunikacji jest wzorem szybkiego i udanego wprowadzenia konkurencji w komunikacji. Jest również przykładem wysokiej staranności jeśli chodzi o dbałość dotyczącą jakości i niskich kosztów usług. Wyrazem tych działań jest uzależnianie wynagrodzenia dla konkretnego przewoźnika od czasu trwania kontraktu, jakości dostarczanych usług oraz satysfakcji pasażerów⁸⁰.

4.3. Austria - Wiedeń

Za organizację komunikacji w Wiedniu jest odpowiedzialne przedsiębiorstwo Wiener Linien, które należy do holdingu Wiener Stadtwerke, będącego własnością miasta. Wiedeń jest członkiem UITP (o czym szerzej we wcześniejszej części pracy), a w 2008 Wiener Linien podpisał Kartę Zrównoważonego Rozwoju UITP. Było to ukoronowaniem wcześniejszych działań spółki godzących aspekty społeczne, ekologiczne i ekonomiczne z dalszym rozwojem . Wiedeń może poszczycić się budowaniem przyjaznego wizerunku samej komunikacji miejskiej jak i jej otoczenia.

Według statystyk przewozowych liczba pasażerów w 2009 roku wyniosła ogółem 811,8 mln, w tym:

- metro-510,2
- tramwaje-186,9
- autobusy-114,7⁸².

Liczba pasażerów w stosunku do poprzednich lat wzrosła, co jest bardzo pozytywnym zjawiskiem i dobrym prognostykiem na przyszłość⁸³.

Metro odgrywa największą rolę w systemie komunikacji zarządzanym przez Wiener Linien, pod względem ilości przewożonych pasażerów zajmuje 8 miejsce w Europie i 21 na świecie. Podobnie jest jeśli chodzi o rozbudowaną sieć tramwajów, która jest jedną z największych na świecie. Komunikacja autobusowa natomiast - pełni rolę uzupełniającą - przewożąc pasażerów w rejony pozbawione komunikacji szynowej lub dowożąc ich do węzłów przesiadkowych . Linie autobusowe obsługiwane są przez Wiener Linien, ale także przez przewoźników prywatnych. Jednak wszystkie linie są zintegrowane taryfowo z wiedeńską komunikacją, a tabor jest w 100% niskopodłogowy. Niezwykle interesującym

⁸⁰ WWW.sl.se 2010-10-04

⁸¹ W. Urbanowicz, Droga do sukcesu, Komunikacja publiczna nr 2(35)/2009, KZK GOP Katowice 2009, s. 60.

⁸² Dane statystyczne Wiener Linien, WWW.wienerlinien.at 2010-10-04

⁸³ W roku 2008 przewieziono 803, 6 mln pasażerów.

⁸⁴ W. Urbanowicz, Droga do sukcesu..., op. cit, s. 63.

rodzajem współpracy jest powołanie w 2004 roku Rady Doradczej Pasażerów, co było próbą nawiązania dialogu z użytkownikami komunikacji. Powołana Rada składa propozycje ulepszeń, doradza, stanowi medium informacji dla pasażerów oraz reprezentuje interesy obecnych i przyszłych użytkowników komunikacji miejskiej. Okazuje się, że działania tego typu pozwalają na rozwój nowoczesnej i przyjaznej komunikacji miejskiej, czego wyrazem jest wciąż rosnąca liczba osób z niej korzystających. Zatem skorzystanie przez właściciela publicznego z doświadczeń, obserwacji i przemyśleń innych uczestników życia publicznego przynosi wymierne efekty.

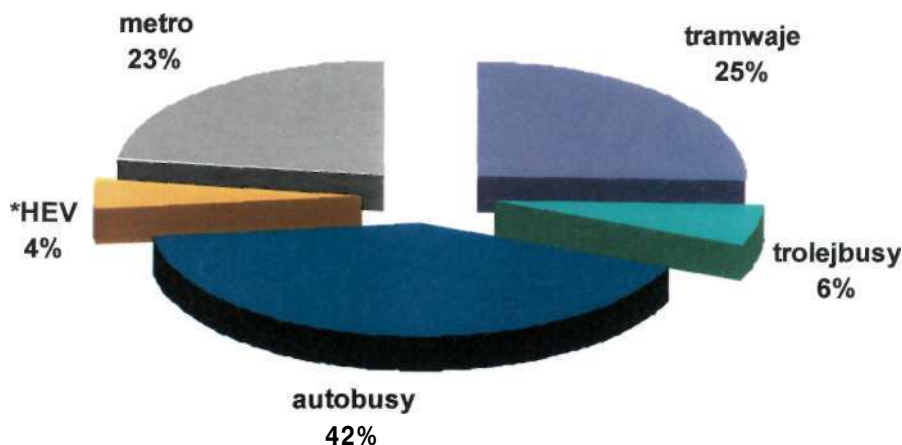
Reasumując doświadczenia Austrii i Szwecji należy wyraźnie zaznaczyć, że rozwój komunikacji miejskiej jest na wysokim poziomie. Widać podjęcie maksymalnych starań o jakość świadczonych usług poprzez wprowadzanie konkurencji i nawiązywanie dialogu ze społecznością lokalną. Wydaje się zatem, że nie ma tak dużego znaczenia czas jaki upłynął od przyjęcia danego kraju do UE, ale krajowe rozwiązania legislacyjne i niezwykła dbałość o usługi leżące w gestii samorządów.

4.4. Węgry - Budapeszt

Budapeszt posiada niemal wszystkie możliwe środki komunikacji miejskiej. Mieszkańców stolicy Węgier poza tramwajami, autobusami i metrem, każdego dnia wożą także trolejbusy. Przez lata dziewięćdziesiąte niewiele inwestowano w sieć trolejbusową, zakupiono zaledwie kilka nowych trolejbusów. Obecnie sieć trolejbusów w Budapeszcie nie jest zagrożona. Co więcej, znów zaczyna się inwestować w ten środek komunikacji. W 2005 roku po mieście zaczęły kursować pierwsze w pełni niskopodłogowe trolejbusy, wyprodukowane przez polską firmę Solaris w kooperacji z węgierskim Ganz-em.

Na koniec roku 2008 dane statystyczne wskazywały, że najwięcej pasażerów przewieziono autobusami, choć również tramwaje i metro odgrywają w przewozach pasażerskich ważną rolę.

Wykres 7. Liczba przewiezionych pasażerów (w min stan na koniec 2008 r.)



* HEV - Lokalna kolej podmiejska w Budapeszcie

Źródło: Annual Report 2008, Publisher by Budapest Transport Privately Held Corporation, BKV Zrt., 2009, s. 22.

RS

Przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej w Budapeszcie *Budapest Transport Privately Held Corporation* (BKV Zrt.) świadczy usługi przewozowe bez przetargu i w 100% jest własnością miasta Budapest. Przedsiębiorstwo nie korzystało i nie korzysta ze współpracy opartej na PPP dlatego, że dostrzega bariery utrudniające nawiązanie takiej współpracy. Silny opór społeczny i brak inicjatywy ze strony publicznego właściciela są największymi barierami, zaś skomplikowane i niezrozumiałe przepisy stanowią najmniej ważną barierę. Pomimo zauważania korzyści płynących ze współpracy opartej na PPP polegających na:

- dodatkowych inwestycjach,
- wprowadzeniu technicznych i organizacyjnych innowacji,

przedsiębiorstwo nie wie czy kiedykolwiek podejmie taki rodzaj współpracy . Ponadto ankietowana firma zauważa pewne problemy płynące z PPP w branży usług komunikacyjnych. Brak lub niedostateczne zaangażowanie ze strony podmiotu publicznego oraz trudności w codziennej współpracy między podmiotami są postrzegane jako największe problemy tego typu współpracy.

Pojęcie przedsiębiorstwa nie jest równoważne z pojęciem firma, jednakże dla potrzeb niniejszej pracy rozróżnienie to nie jest istotne, a więc pojęcia te będą stosowane zamiennie.

⁸⁶ Informacje pochodzą z ankiety skierowanej przez autorkę pracy do przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej w Budapeszcie BKV Zrt., we wrześniu 2010 r.

W komunikacji miejskiej w Europie obserwuje się poszukiwanie najlepszych rozwiązań. Wyraźnie widać zmierzanie do rynku regulowanej konkurencji, zaangażowanie partnerów prywatnych jest coraz powszechniejsze, choć niewątpliwie wymaga to określonego poziomu regulacji i interwencji administracyjnej. Jednak należy podkreślić, że w Europie trwa renesans komunikacji miejskiej, ludzie coraz częściej rezygnują z samochodu na rzecz autobusu czy tramwaju. W tym aspekcie Polska, pomimo członkostwa w Unii oraz położenia geograficznego, jest poza Europą⁸⁷. Trudno przekonać ludzi do korzystania z komunikacji miejskiej, a tak naprawdę jest ona lekarstwem na zatłoczone ulice i zanieczyszczone środowisko. Należy podjąć wszelkie możliwe działania, które przyczynią się do zmniejszenia korzystania z samochodów osobowych na rzecz transportu publicznego w Polsce.

⁸⁷ Komunikacja publiczna nr 4 (41)/ 2010-2011

Rozdział III

KOMUNIKACJA MIEJSKA JAKO ELEMENT USŁUG PUBLICZNYCH W POLSCE

1. KOMUNIKACJA MIEJSKA JAKO DZIEDZINA GOSPODAROWANIA

Komunikacja miejska jest jednym z najważniejszych elementów warunkujących harmonijny rozwój systemu transportowego miast i stanowi nieodłączną część życia społecznego i gospodarczego. Dobrze zorganizowana i sprawnie działająca komunikacja miejska ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania miast, jej rozwój ściśle związany jest z ciągłą potrzebą przemieszczania się ludności, a więc determinuje możliwość zaspokajania potrzeb ludzkich. W ten sposób ma ona istotny wpływ na jakość życia codziennego - szczególnie jednostek najsłabszych, których nie stać na zakup własnego samochodu lub nie mogą go prowadzić ze względu na niepełnosprawność. Prawidłowo zorganizowany transport publiczny zapewnia dzieciom i młodzieży dostęp do edukacji, co ma ogromne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy .

Ponadto, konkurencyjny transport miejski - poprzez pozyskanie pasażerów dobrowolnie rezygnujących z samochodu osobowego - pozwala zmniejszyć liczbę i skutki wypadków, emisję spalin i hałasu oraz zajęcie terenu na cele komunikacyjne .

Historycznie rzecz ujmując, konieczność przemieszczania się mieszkańców na odległości, których pokonanie pieszo było niezmiernie uciążliwe - zrodziło potrzebę zorganizowania zbiorowych przewozów. Pierwsza linia komunikacji miejskiej w Polsce została uruchomiona w 1822 r. w Warszawie, a w 1893 r. pojawiły się na ziemiach polskich tramwaje elektryczne. Do 1939 r. komunikację autobusową uruchomiono w dziewięciu miastach w Polsce, natomiast komunikację tramwajową w ponad piętnastu. Warto wspomnieć również o uruchomionej w Poznaniu w 1930 r. komunikacji trolejbusowej oraz o uruchomieniu metra w Warszawie, które po raz pierwszy miało miejsce 07 kwietnia 1995 r. Dynamiczny rozwój komunikacji autobusowej w Polsce nastąpił po II wojnie światowej, świadczy o tym znaczący wzrost jej udziału w przewozach miejskich (w 1950 r. - 10,3%, natomiast w 1975 r. - 55,7%). W kolejnych latach uruchamiano kolejne trasy,

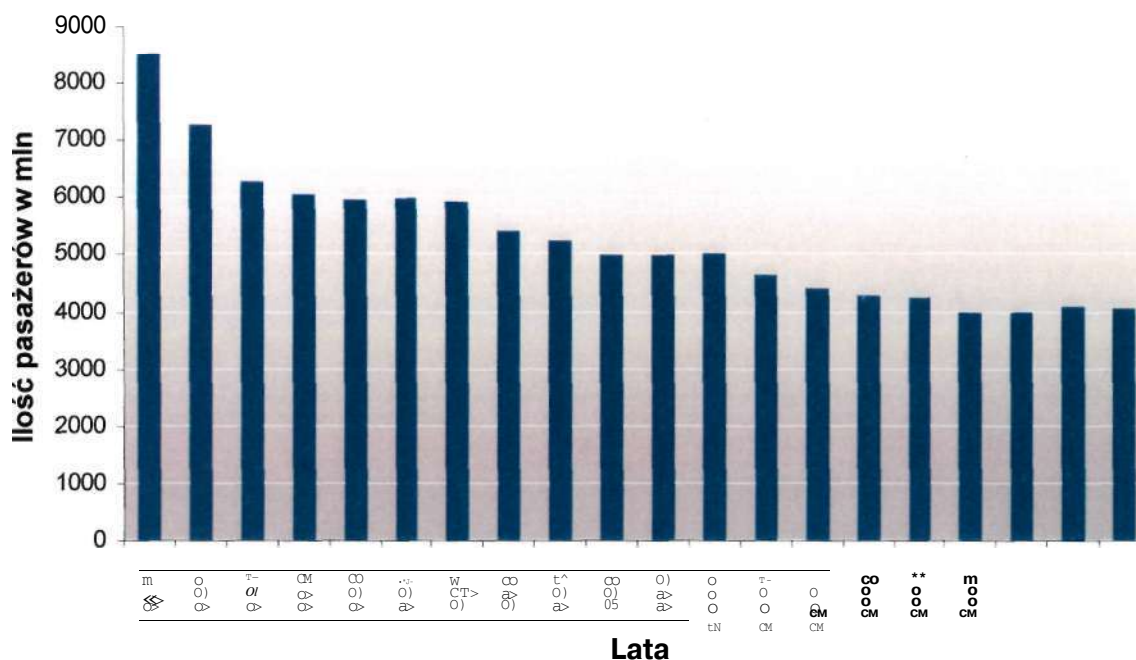
¹ M. Wolański, Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 55.

² O. Wyszomirski, Koszty zewnętrzne w transporcie miejskim, w: Transport miejski, ekonomika i organizacja (red.) O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 137.

unowocześniano tabor autobusowy, tak, aby potrzeby komunikacyjne ludności były w jak największym stopniu zaspokojone. Liczba obsługiwanych przez zorganizowaną komunikację miejską w latach 1999- 2008 wynosiła ok. 260-270 miast .

Transport publiczny w Polsce funkcjonuje na pograniczu tego, co jest ekonomicznie uzasadnione, z tym, co jest niezbędne ze społecznego punktu widzenia. Tym samym ten rodzaj transportu powinien spełniać czasem bardzo wygórowane oczekiwania pasażerów, przy jednoczesnym zachowaniu rozsądnych cen⁴. W ciągu ostatnich lat można zaobserwować zmniejszanie się ilości pasażerów, co było zjawiskiem bardzo niepokojącym. W związku z tym operatorzy i przewoźnicy zostali niemalże zmuszeni do działań nakierowanych na zatrzymanie pasażerów korzystających z transportu publicznego. Dodatkowym, bardzo trudnym zadaniem było i jest nadal, zachęcenie i przywiązanie pasażerów, szczególnie okazjonalnych, do usług świadczonych przez komunikację miejską.

Wykres 8. Przewozy pasażerskie komunikacją miejską latach 1989 - 2008
(w mln pasażerów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz WWW.igkm.pl

³ Gospodarowanie w komunikacji miejskiej, (red.) Wyszomirski O., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 12-14.

⁴ J. Charon, Transport zbiorowy w Holandii, w: Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 94, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa, kwiecień 2007 r., s. 28.

W roku 1989 liczba pasażerów wyniosła 8.515 mln, w ciągu piętnastu lat, odnotowano spadek o ponad 50%. Powodem takiego stanu był min.:

- gwałtowny wzrost motoryzacji,
- stosunkowo wysokie podwyżki cen biletów,
- obniżenie w niektórych miastach jakości świadczonych usług przez komunikację miejską,
- przeobrażenia w gospodarce (wysoki stopień bezrobocia)⁵.

Transport zbiorowy musi być sprawny i nowoczesny. Tylko to może pomóc przekonać pasażerów do zalet korzystania z tej właśnie formy transportu. Miasto, jego mieszkańcy oraz transport publiczny są nawzajem od siebie zależne. Miasto to obszar gdzie dokonują się zmiany, których efekty są odczuwalne przez system transportowy. System transportowy natomiast musi być niezmiernie elastyczny i szybko reagować na pojawiające się nowe sytuacje. Jeśli tak się nie stanie, transport publiczny będzie kulą u nogi dla samorządów, bo generowane straty ktoś musi pokryć, zatem w interesie wszystkich jest szczególna dbałość o rozwój transportu publicznego.

W obliczu tak ogromnego zagadnienia jakim jest komunikacja miejska, celowym jest dokonanie przeglądu aktów prawnych regulujących działalność komunikacyjną oraz uporządkowanie istniejącego bałaganu pojęciowego.

Dla potrzeb niniejszej pracy kluczowe znaczenie mają następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe,
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (ze szczególnie istotną nowelizacją - Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym i niektórych innych ustaw).

Ustawa o transporcie drogowym zastąpiła wcześniej obowiązujące regulacje, odmienne dla transportu międzynarodowego i krajowego⁶. W wymienionych aktach prawnych znajdujemy niezwykle różnorodność określeń dotyczących transportu miejskiego jako dziedziny gospodarowania, min.:

- transport miejski,
- komunikacja miejska,

⁵ Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit., s. 27.

⁶ B. Mazur, Podstawowe zagadnienia terminologiczne prawa transportowego w odniesieniu do komunikacji miejskiej, Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 80, Warszawa, grudzień 2004.

- komunikacja komunalna,
- zbiorowa komunikacja komunalna,
- gminny transport zbiorowy,
- lokalny transport zbiorowy⁷.

W rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady została zawarta jeszcze inna definicja:

„...pasażerski transport publiczny oznacza usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie w sposób nie dyskryminacyjny i ciągły”.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto następującą definicję:

Komunikacja miejska (transport miejski) to regularny, publiczny transport zbiorowy, który wykonywany jest na zlecenie samorządowego organizatora transportu. Zlecenie to może dotyczyć obszaru jednej gminy, dwóch lub więcej gmin, na podstawie porozumień międzygminnych, a także na obszarze gmin tworzących międzygminny związek komunalny .

Najbardziej znanym kryterium podziału transportu jest podział na transport międzynarodowy, krajowy, regionalny i lokalny (miejski). Ten ostatni będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania w dalszej części pracy. Wyraźnie jednak trzeba zaznaczyć, że transport miejski (komunikacja miejska) wykracza poza granice administracyjne miasta (gminy), obejmując swym zasięgiem tereny przyległe (podmiejskie).

Rozprzestrzenianie się miast i migracja ludności jest wynikiem rozwoju społeczno-gospodarczego, nasilania się procesów urbanizacyjnych oraz zmian stylu życia ludności. Tereny podmiejskie stają się miejscem lokalizacji wielu zakładów produkcyjnych, handlowych i usługowych, będąc tym samym miejscem pracy dla wielu osób. Strefa podmiejska to także „sypialnie”, które pojawiły się w wyniku zmian zachowań i potrzeb ludności. Wymienione czynniki są tylko przykładami, jednak bardzo istotnymi, które wywołały konieczność ustawicznych przekształceń transportowych między miastem i strefami podmiejskimi. Rozwój transportu miejskiego jest bezpośrednio związany z rozwojem techniki, wzrostem liczby ludności oraz powierzchni miast.

⁷ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

⁸ Art. 2 lit. a Rozporządzenia (WE) 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

Jednak zasadniczym przedmiotem rozważań ekonomii są przewozy zbiorowe przeciwstawiane przewozom indywidualnym. Zatem od odpowiedniego ukształtowania celów i zadań stawianych tym rodzajom transportu, zależy poziom życia mieszkańców danego terenu. Rozwój motoryzacji indywidualnej oraz wzrost znaczenia transportu samochodowego w gospodarce, który miał miejsce w latach dziewięćdziesiątych, zaskoczył nawet ekspertów .

Przewaga samochodu osobowego nad komunikacją miejską wynika przede wszystkim z:

- możliwości dotarcia prawie do każdego miejsca w mieście (z wyjątkiem ulic administracyjnie zarezerwowanych dla ruchu pieszego, rowerowego i komunikacji miejskiej),
- nieograniczonej dostępności (całą dobę),
- możliwości przewozu dużej ilości zakupów,
- unikania zatłoczenia,
- możliwości korzystania z mediów w czasie jazdy,
- korzystania z dogodnego terminu i trasy podróży¹¹.

Według danych statystycznych¹², w roku 2008 na 1000 mieszkańców przypadały 422 samochody, w 2007 natomiast 383. Szczegółowe dane przedstawia poniżej zaprezentowany wykres.

Firmy świadczące usługi komunikacji miejskiej, starają się podejmować wszelkie działania, aby zoptymalizować swoją ofertę i zachęcić pasażerów do korzystania z transportu zbiorowego. Jeżeli komunikacja miejska ma być konkurencyjna wobec transportu osobowego w zaspokajaniu potrzeb przewozowych, to główny nacisk musi położyć na zadowalającą pasażera jakość świadczonych usług.

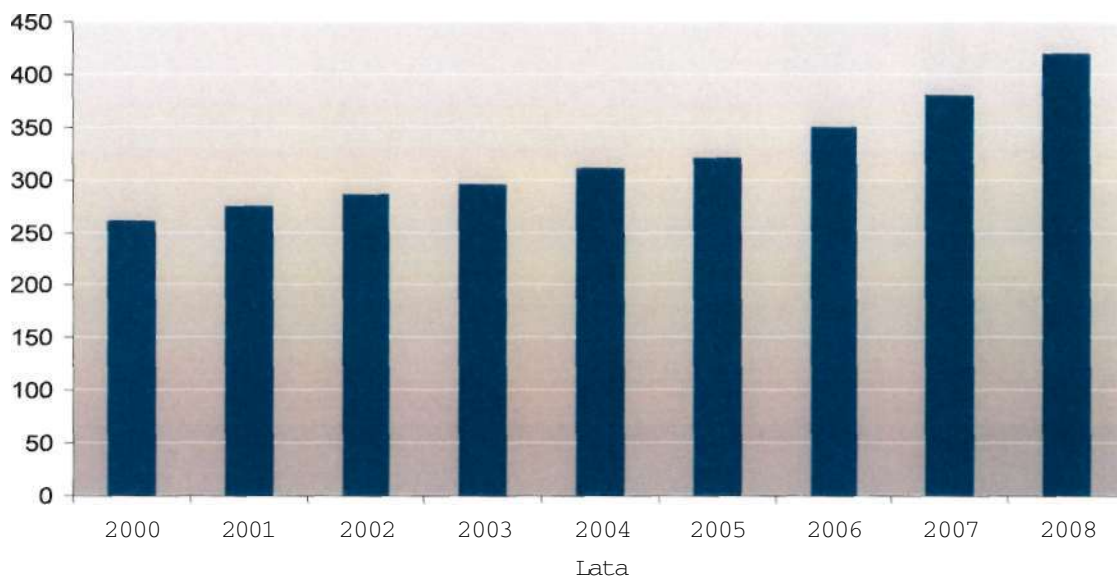
⁹ Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit., s. 13.

¹⁰ M. Ciesielski, A. Szudrowicz, *Ekonomika transportu*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001 s. 18.

J. Burnewicz, *Sektor samochodowy Unii Europejskiej*. WKiŁ, Warszawa 2005, s. 26.

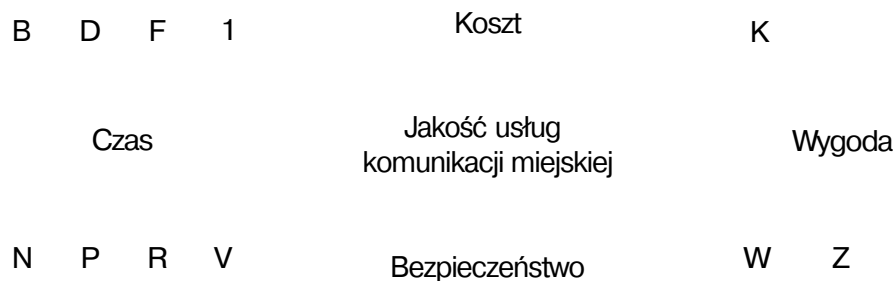
¹² *Transport - wyniki działalności...*, op. cit., s. 50.

Wykres 9. Samochody osobowe na 1 000 ludności



Źródło: Transport - wyniki działalności w 2008 roku. Departament Statystyki Usług GUS, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2009, s. 50.

Rysunek 10. Czynniki determinujące jakość usług komunikacji miejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.ynr.one.pl/cw/euhe/pub/ 2010-11-05

- **bezpośredniość (B)**- połączenie bez konieczności przesiadania się,
- **dostępność (D)** - możliwość dojazdu o dowolnej porze w krótkim czasie dla jak największej liczby osób¹³,
- **częstotliwość (F)** - odstęp czasu pomiędzy odjazdami kolejnych pojazdów,

¹³ J. Wesołowski, *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008, s. 16.

- **informacja (I)** - wszelkie informacje o rozkładzie jazdy, połączeniach, przesiadkach, cenie biletu itp.,
- **niezawodność (N)** - regularność kursowania ściśle powiązana z obsługą techniczną oraz dostępnością dodatkowych pojazdów i pracowników .
- **punktualność (P)** - zgodność odjazdów z rozkładem jazdy,
- **rytmiczność (R)** - równomierne rozłożenie przejazdów pojazdu w czasie,
- **prędkość (V)** - „ wielkość fizyczna, stosunek drogi do czasu, w którym dane ciało tę drogę przebywa”¹⁵,
- **kultura obsługi (K)** - zachowania kierowców i innych pracowników firm komunikacji miejskiej,
- **łatwość wsiadania i wysiadania (Ł)** - ściśle związane ze stanem taboru,
- **standard przystanków (S)** - estetyka, elementy informacyjne ⁶,
- **wygoda (W)** - warunki spędzania czasu w podróży,
- **łatwość zakupu biletu (Z)** - dostępność biletów w różnych punktach sprzedaży, bilet papierowy i elektroniczny.
- **inne (Y).**

Decydenci, organizatorzy transportu i przewoźnicy muszą pamiętać, że osoba korzystająca z komunikacji miejskiej to nie tylko pasażer, ale przede wszystkim klient, który będzie z niej korzystał tylko wtedy, kiedy będzie zadowolony ze świadczonych usług.

W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że wiek XX był wiekiem produktywności, natomiast wiek XXI ma być wiekiem jakości¹⁷. Zatem jakość obsługi klienta powinna być jednym z głównych wyzwań dla przedsiębiorstw świadczących usługi komunikacji miejskiej w Polsce.

Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom, niektóre firmy już podjęły pierwsze działania. PKM Jaworzno w swej codziennej pracy kieruje się zasadą:

PROCEED, Podstawy skutecznej obsługi i rozwoju transportu publicznego wysokiej jakości. Rezultat 4, wskazówki w zakresie transportu publicznego wysokiej jakości w małych i średnich miastach, Dyrektoriat Generalny ds. Energii i Transportu, 2009-09-30, s. 42.

¹⁵ Nowy słownik poprawnej polszczyzny PWN, po red. Andrzeja Markowskiego, PWN, Warszawa 1999.

W ramach projektu „Zaprojektowanie i wykonanie remontu i rozbudowy trasy tramwajowej w ciągu ul. Targowej i al. Zielenieckiej w Warszawie” zaproponowano ogłoszenie konkursu architektonicznego na projekt przystanku. W związku z organizacją EURO 2012 każdy przystanek wokół Stadionu Narodowego mógłby nawiązywać do poszczególnych meczów finałowych mistrzostw Europy (np. poprzez naniesienie odpowiedniej ryciny na zadaszenu przystanku). Innym pomysłem jest możliwość stosowania wymiennych paneli, pozwalających na zmianę szaty wraz z porami roku lub odbywającymi się imprezami(<http://www.zm.org.pl/2010-11-05>).

¹⁷ J. Długosz, Konkurowanie logistyką i jakością, w: Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firmy (red.) M. Ciesielski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 55.

„Naszą misją, a zarazem priorytetowym zadaniem naszej Spółki, jest świadczenie usługi przewozowej zorientowanej na pasażera tak, aby czas od momentu wyjścia z domu do momentu dotarcia do celu podróży był jak najkrótszy oraz w taki sposób, aby utrzymać, a nawet zwiększyć liczbę przewożonych pasażerów przy jednoczesnej poprawie efektywności i jakości świadczonych usług i zapewnieniu obsługi coraz większej ilości mieszkańców Jaworzna”¹⁸. KLA Kalisz natomiast w swojej misji, „Dła dobra mieszkańców, z korzyścią dła miasta”⁹, daje wyraz dbałości o pasażera.

KZK GOP jako publiczny organizator transportu zbiorowego w Aglomeracji Górnośląskiej jako misję traktuje realizację celu strategicznego, którym jest: „efektywne świadczenie usług komunikacyjnych dla mieszkańców Aglomeracji przy wykorzystaniu przede wszystkim mechanizmów rynkowych i zgodnie z polityką samorządów terytorialnych tworzących związek” .

Troska o poziom świadczonych usług w zakresie komunikacji miejskiej jest w pełni uzasadniona, ponieważ :

- komunikacja miejska jest szansą na zrównoważony rozwój miast, umożliwia miastom zarówno rozwój i osiąganie aspiracji gospodarczych, społecznych i środowiskowych,
- pozwala zmniejszyć emisję szkodliwych zanieczyszczeń, poprawia tym samym atrakcyjność centrów miast i poziom zdrowia obywateli ,
- umożliwia pracodawcom dostęp do rynków pracy, ludziom dostęp do miejsc pracy zaś przedsiębiorcom dotarcie do klientów,
- wpływa na oszczędność paliwa przez osoby przesiadające się z własnego wozu do autobusu,
- wybranie przez zmotoryzowanych autobusu- zmniejsza zatłoczenie,
- krótszy czas jazdy, jest argumentem przemawiającym za korzystaniem z komunikacji miejskiej,

Te i jeszcze wiele zalet komunikacji miejskiej powodują, że stanowi ona szkielet transportowy każdej metropolii. O tychże zaletach można jednak mówić tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy transport publiczny będzie nowoczesny, wydajny, zintegrowany.

<http://www.pkm.iaworzno.pl/images/misia.jpg> 2010-07-27

¹⁹ <http://www.kla.com.pl> 2010-07-27

²⁰ Załącznik nr 1 do Uchwały nr XCIV/50/2008 Zgromadzenia KZK GOP z dnia 2 grudnia 2008 r. s. 8.

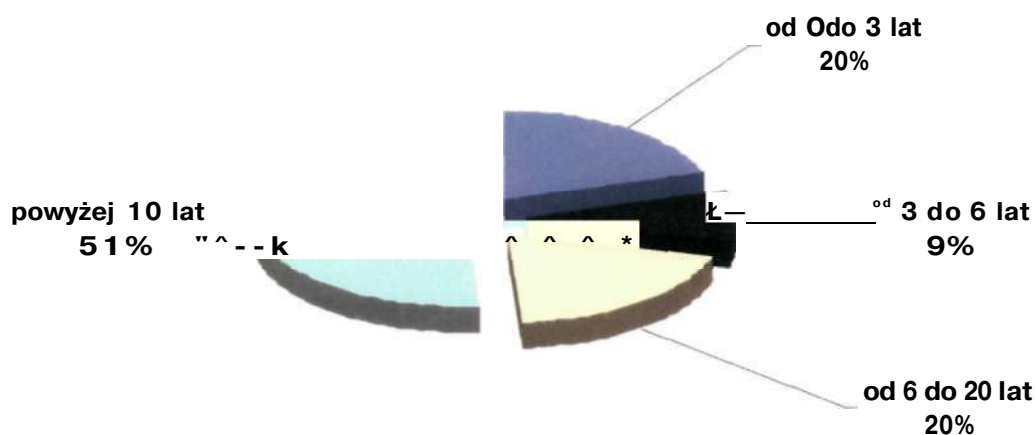
A low carbon future with public transport. UITP, styczeń 2007.

UITP (Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Transportu Publicznego), skupia 3100 członków w 90 krajach całego świata i reprezentuje interesy kluczowych dla tego sektora uczestników. UITP zajmuje się ekonomicznymi, technicznymi, organizacyjnymi i zarządczymi aspektami transportu pasażerskiego, jak też opracowywaniem polityki przemieszczania się i transportu publicznego na całym świecie

Aby tego dokonać należy podjąć działania zmierzające do poprawy jakości świadczonych usług, przez którą rozumie się:

- częstotliwość i punktualność kursów,
- lokalizację przystanków,
- układ tras,
- punktualność,
- kulturę obsługi,
- innowacyjność,
- stan techniczny taboru.

Wykres 10. Stan techniczny taboru na dzień 31 grudnia 2009 roku



Źródło: Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa, maj 2010 rok, Dane za 12 miesięcy 2009 roku²²

W oparciu o dane źródłowe przesłane do IGKM przez firmy komunikacji miejskiej w Polsce, wyliczono średni wiek taboru, który wynosił 10,3 lat. Około 51% użytkowanych w Polsce autobusów to pojazdy mające powyżej 10 lat, 20% - ma od 6 do 10 lat, a 9% 3 do 6 lat. Autobusy nowe (do 3 lat) stanowią około 20% ogólnej liczby pojazdów. Widać więc, że troska o tabor jest w pełni uzasadniona i skłania do poszukiwania coraz to nowych rozwiązań

²² Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej (IGKM) istnieje od marca 1991r i kontynuuje tradycje współpracy przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, realizowanej wcześniej w ramach innych organizacji. Członkami Izby są głównie przewoźnicy i organizatorzy przewozów pasażerskich w miastach, niezależnie od formy organizacyjnej (zakłady budżetowe, spółki z o.o., spółki akcyjne). Do Izby należą także producenci taboru, zakłady naprawcze, placówki naukowo-badawcze oraz inne przedsiębiorstwa świadczące usługi na rzecz komunikacji miejskiej. W sumie zrzeszonych w Izbie jest ponad 210 członków, <http://www.igkm.pl> 2010-12-14.

umożliwiających sfinansowanie jego wymiany (zakup używanych pojazdów, pozyskanie środków z Funduszy Europejskich).

W celu poprawy jakości świadczonych usług, należy wpływać na zmianę zachowań i podnoszenie kwalifikacji osób, które są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji, organizację i funkcjonowanie komunikacji miejskiej. Należy również informować i przeprowadzać kampanie promocyjne dla mieszkańców np. (zamień wóz na bus)²⁴, które w dużej mierze mogą wpłynąć na postrzeganie komunikacji miejskiej przez społeczność lokalną.

Wydaje się, że przy dobrych chęciach społeczności i władz lokalnych oraz w oparciu o dobrze skonstruowane przepisy prawa, integracja i rozwój transportu publicznego jest możliwy. Jedną z dróg do sprostania przyszłym wyzwaniom w zakresie rozwoju miast, bycia mobilnym, zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz udanego zapobiegania niekorzystnym zmianom klimatycznym, jest ustawiczne ulepszanie komunikacji publicznej²⁵.

Rozwój takich cech jak: uniwersalność, otwartość, elastyczność i orientacja na potrzeby pasażera (klienta) pozwoli na podejmowanie i sprostanie wyzwaniom stawianym przez rynek⁶.

2. ROLA SAMORZĄDU LOKALNEGO W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Proces decentralizacji zarządzania państwem doprowadził do przekazania samorządom lokalnym części uprawnień, obowiązków i zadań.

Samorząd terytorialny tworzony jest przez wspólnotę mieszkańców na określonym terytorium. W innej definicji samorząd terytorialny określany jest jako powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturach państwa związek społeczności regionalnej bądź lokalnej. Związek ten uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizuje zasadniczą część spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ponadto wyposażony jest w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań²⁷.

Według danych IGKM, średni wiek taboru obliczony został jako średnia ważona wskaźnika średniego wieku taboru podanego przez przedsiębiorstwa. Wagi równe są liczbie wozów w inwentarzu.

²⁴ Po raz pierwszy w Polsce rozpoczęto ogólnopolską akcję promocji komunikacji miejskiej w ramach Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu (16-22.09.2007r.) oraz Europejskiego dnia Bez Samochodu (22.09.2007r.). Co roku do tej wielkiej akcji przyłącza się wiele polskich miast.

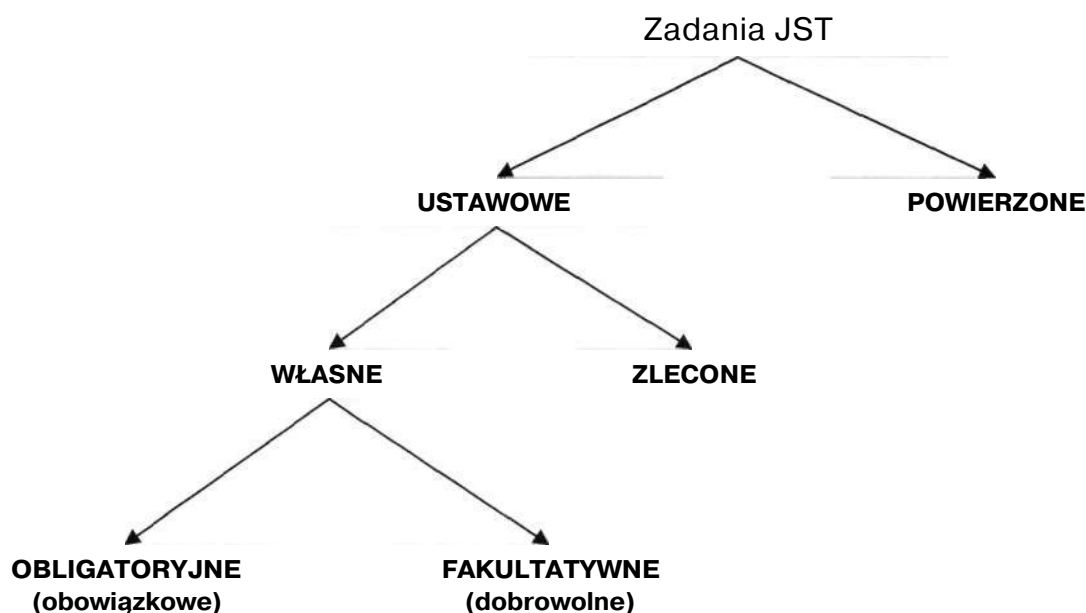
²⁵ Korzystne cechy transportu publicznego, Oficjalne stanowisko Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Transportu Publicznego (UITP), Komunikacja publiczna nr 1(34)/2009 s. 33.

²⁶ J. Długosz, Konkurowanie logistyką i jakością..., op. cit., s. 55.

Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 16.

To samorządy, w wyniku nałożonych na nie obowiązków, zobligowane są do organizacji i świadczenia usług o charakterze zadań publicznych. Zadania te pozwalają określić kierunki działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz cele, które zamierzają osiągnąć w swojej działalności.

Rysunek 11. Rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: J. Szreder, Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym, Wyższa Szkoła Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004, s. 101.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina i właśnie ta jednostka wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych JST²⁸.

Za zadania własne uznaje się te, które mają na celu zaspokajanie potrzeb określonej wspólnoty samorządowej, a tym samym nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów administracji publicznej. Cechą charakterystyczną tych zadań jest fakt, że są realizowane na własny rachunek i własną odpowiedzialność organów samorządowych. Poza tym finansowane są ze środków, jakimi władze samorządowe dysponują samodzielnie.

Wybrane zadania własne zostały sklasyfikowane jako zadania obowiązkowe czyli mające charakter obligatoryjny, które z reguły stanowią działalność gospodarczą

Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 164 ust.3.

o charakterze użyteczności publicznej. Odrębne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Ponadto zadania obligatoryjne podyktowane są koniecznością zapewnienia społecznościom lokalnym, co najmniej na minimalnym poziomie, określonych świadczeń publicznych. Ze świadczenia tych usług gmina nie może zrezygnować i musi posiadać odpowiednie środki finansowe w swoim budżecie na ich realizację. Zadań fakultatywnych natomiast samorządy podejmują się z własnej inicjatywy wtedy, gdy jest na to zapotrzebowanie ze strony wspólnoty samorządowej.

Zadania zlecone przez administrację rządową są o tyle specyficzne, że gmina nie może odmawiać przyjęcia ich realizacji. Tego rodzaju zadania są zadaniami obcymi, pochodzą od kolejnego podmiotu administracji, jakim jest państwo.

W związku z powyższym, władze państwa zapewniają sobie prawo bezpośredniego wpływu na sposób wykonania tych zadań poprzez instytucje nadzoru²⁹. Przepisy ustawy nakładają na gminy obowiązek wykonania takich zadań, a jednocześnie obowiązkiem organów administracji rządowej jest zapewnienie gminom środków finansowych na wykonanie zadań zleconych. Środki te występują w postaci dotacji celowej, której kwotę określają normy finansowe przyjęte dla sektora rządowego.

Obok zadań zleconych, które mają obligatoryjny charakter, czyli zostały nałożone na JST na podstawie ustaw szczególnych - występują również zadania zlecone, fakultatywne. Grupa ta nazywana jest zadaniami powierzonymi (poruczonymi)³⁰, które przekazywane są w drodze umowy lub porozumienia między JST (nie tylko tego samego stopnia), oraz między administracją rządową a JST. Umowy i porozumienia najczęściej dotyczą usług komunalnych (komunikacji publicznej, zarządu dróg, wodociągowo - kanalizacyjnych), edukacji, turystyki, rekreacji, pomocy społecznej, kultury i promocji.

Zakres zadań powierzonych danej jednostce oraz wielkość dotacji celowej, którą na ich realizację otrzymuje - określają zawierane umowy i porozumienia .

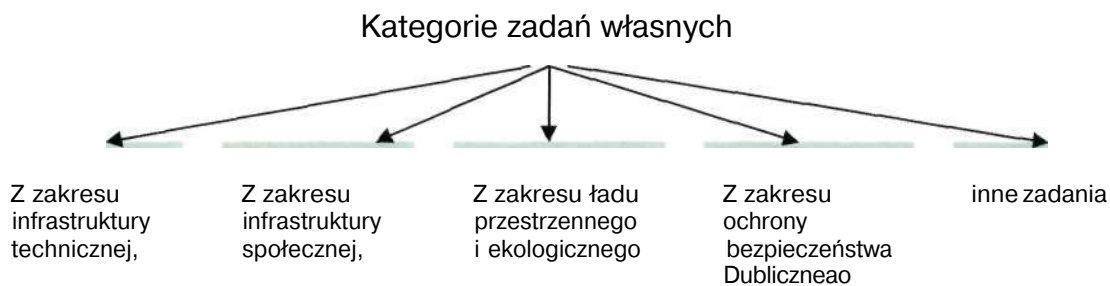
Zadania własne wszystkich JST w Polsce można sklasyfikować wg pięciu kategorii, które przedstawiono na rysunku 12.

S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 16.

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o administracji rządowej w województwie, Dz. U. nr 91, poz. 577, art. 33-34.

³¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka Samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007, s. 47.

Rysunek 12. Kategorie zadań własnych



Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: S. Kańduła, J. Przybylska, Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 19., Z. Niewiadomski, Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniem. Wydawnictwo Difin, Warszawa, 2000, s. 18-19 oraz C. Balasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej - komentarz, Dom Prawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 157.

Do zadań gminy z dziedziny infrastruktury technicznej należą:

- lokalny transport zbiorowy,
- gminne budownictwo mieszkaniowe,
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego,
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, zaopatrzenie w energię ciepłą, elektryczną i gaz,
- zieleń gminna i zadrzewienie,
- targowiska i hale targowe,
- cmentarze gminne,
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Wśród zadań gminy z dziedziny infrastruktury społecznej można wymienić min. ochronę zdrowia, pomoc społeczną, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze, oraz politykę prorodzinną, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, prawnej i medycznej. Ponadto edukację publiczną, kulturę, biblioteki gminne, ochronę zabytków i opiekę nad nimi, a także kulturę fizyczną i turystykę.

Gminy wykonują także działania obejmujące swym zakresem zagadnienia dotyczące ładu przestrzennego i ekologicznego min. gospodarkę terenami, ochronę środowiska

i przyrody. Ponadto do właściwości gmin należą zadania z zakresu ochrony i bezpieczeństwa publicznego, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa oraz utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli.

Komunikacja miejska należy do zadań z dziedziny infrastruktury technicznej, ale cechują ją również bezpośrednie powiązania z łaodem przestrzennym i ekologicznym. Determinuje ona również dostępność usług publicznych związanych z wykorzystywaniem infrastruktury społecznej³².

Bardzo istotnym jest fakt, że zadania gminy są jednakowo ustalone dla ogółu gmin, pomimo tego, że biorąc pod uwagę powierzchnię i liczbę mieszkańców są to wspólnoty różnej wielkości. Bez względu na to, ciężące na nich zadania jak i odpowiednie kompetencje odnoszą się w jednakowy sposób do wszystkich gmin³³. Wyjątkiem są gminy, które posiadają status miasta na prawach powiatu - te, obok zadań gmin, realizują także zadania powiatów.

Tabela 13. Zakres działań JST w Polsce w odniesieniu do transportu miejskiego.

Szczebel samorządu	Gminny	Powiatowy	Wojewódzki
Zakres działań	Organizacja lokalnego transportu zbiorowego. Gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego .	Transport i drogi publiczne	Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej z znaczeniu wojewódzkim
Podstawa prawna	Ustawa z dn.8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	Ustawa a dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	Ustawa a dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyżej wymienionych aktów prawnych oraz Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit., s. 30.

Szczegółowe zadania rady gminy wobec komunikacji miejskiej, obejmują przede wszystkim uchwalanie budżetu gminy, który m.in. określa wydatki na funkcjonowanie i rozwój komunikacji miejskiej. Ponadto uchwalanie obowiązującej taryfy, zakresu usług oraz uprawnień do ulg i zwolnień z opłat za przejazdy w transporcie miejskim na obszarze konkretnej gminy. Do zadań rady gminy należy również, tworzenie i likwidacja przedsiębiorstw oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie komunikacji miejskiej. Poza tym uchwalanie strategii rozwoju JST oraz polityki programów

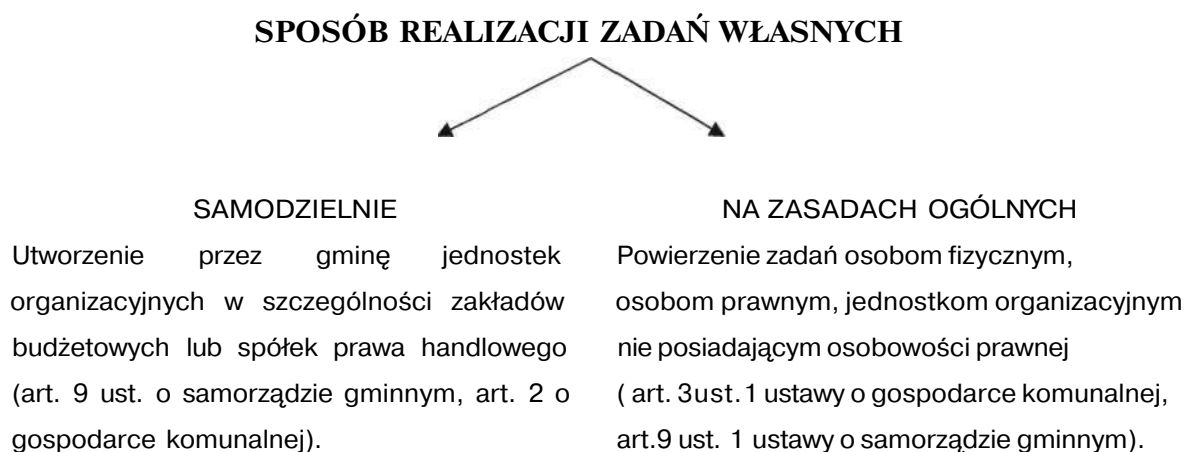
Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit., s. 29.

S. Kańduła, J. Przybylska, Organizacja działalności gospodarczej samorządu..., op. cit., s. 21.

szczególowych (polityki transportowej). Rada gminy może także podjąć decyzje o przystąpieniu lub wystąpieniu ze związków oraz porozumień z innymi jednostkami samorządu, które tworzone są w celu zarządzania komunikacją miejską³⁴.

W myśl ustawy samorządowej to właśnie gmina odpowiedzialna jest za zapewnienie zadowalającej podaży usług. Zaznaczyć jednak należy, że sposób realizacji zadań własnych pozostaje w gestii jednostki samorządu terytorialnego. Przy wykonywaniu swoich zadań gmina ma możliwość korzystania z wielu instrumentów prawnych, które przewidziane są przez prawo publiczne oraz akty prawa miejscowego. Co do zasady, prawo daje samorządowi swobodę wyboru form i sposobów w jaki będą realizowane zadania własne.

Rysunek 13. Sposoby realizacji zadań własnych przez JST



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o samorządzie gminnym.

Gmina może zatem realizować zadania własne, które podejmuje w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności:

- w formie utworzonego przez siebie podmiotu, w szczególności spółki prawa handlowego,
- w formie jednostki organizacyjnej nie wyodrębnionej ze swej struktury,
- na zasadach powierzenia wykonania określonych zadań osobom trzecim w drodze umowy, na zasadach ogólnych.

Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit, s. 29.

Z samodzielnym wykonywaniem zadań przez gminę mamy do czynienia w sytuacji, gdy realizowane są one przy pomocy jednostek organizacyjnych, które utworzone zostały w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i które działają w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego (np. zakłady budżetowe).

Zaznaczyć wyraźnie należy, że utworzone jednostki organizacyjne przez gminę, nie są dla niej 'kontrahentem", który wykonuje określone zadania, a jedynie formą organizacyjno - prawną, umożliwiającą realizację określonych zadań.

W przeciwieństwie do powiatu i województwa, to właśnie gmina posiada najdalej idącą samodzielność w sferze prowadzenia działalności gospodarczej .

Połączenie tej samodzielności z obligatoryjnym charakterem realizacji zadań własnych, prowadzi do poszukiwania najlepszych rozwiązań ich zaspokojenia. Jednakże zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego:

"... odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności"³⁶.

Tak jak już wspomniano, to gmina ma zupełną swobodę wyboru formy organizacyjno - prawnej dla realizacji tych zadań, ale również ponosi ogólną odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb w określonych ustawowo dziedzinach.

Wyraźnie trzeba zaznaczyć, że sektor publiczny może szukać partnera w wykonywaniu zadań, a nie kogoś kto te zadania przejmie - gdyż są one ustawowo przypisane samorządowi terytorialnemu.

Ustawa gminna określając zadania własne gminy, wymienia jako ich istotny typ, zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Analizując art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zasadnym wydaje się potraktowanie zadań użyteczności publicznej jako pewnego fragmentu zadań własnych gminy³⁷.

Zadaniami użyteczności publicznej są "zadania własne gminy, wyszczególnione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych"³⁸.

J. Szreder, Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym, Wyższa Szkoła Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004, s. 101.

³⁶ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. 1994 r. Nr 124, poz.607).

³⁷ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis , Warszawa 2008, s. 58.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 maja 2006 roku, również podkreślił, że nie wszystkie zadania własne JST stanowią zadania użyteczności publicznej. Dowodem na to jest działalność spółki obejmująca udzielenie poręczeń, kredytów i pożyczek zaciąganych przez JST, która nie może być uznana za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty .

Gospodarka komunalna bowiem, zgodnie z art.1 ust.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, "obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych"⁴⁰.

Dokonując dalszej analizy, zauważyć należy, że pojęcie użyteczności publicznej pomija potrzeby indywidualnych członków zbiorowości.

Poza tym, zaspokojenie potrzeb odbywać się ma poprzez świadczenie usług, a przecież pozostaje jeszcze kwestia zaspokojenia potrzeb za pomocą dostarczenia dóbr. Świadczenie usług komunalnych staje się coraz bardziej skomplikowane pod względem organizacji, zarządzania, wymogów technicznych, ekologicznych, możliwości finansowania oraz wielkości potrzeb inwestycyjnych. Wszystko to rodzi potrzebę poszukiwania zadowalających rozwiązań. Celem gminy w ramach wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, a nie dążenie do wypracowania zysku. Tak więc działania podmiotu publicznego obarczone brakiem dbałości o wynik ekonomiczny, pozostaje w sprzeczności z rynkową zasadą działalności gospodarczej.

Coraz częściej jednak w literaturze pojawia się pogląd, że działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego nie musi mieć charakteru zarobkowego. Konieczność zagwarantowania takiego poziomu usług, aby postulat bieżącego, nieprzerwanego i powszechnego dostępu został zrealizowany, powoduje, że organy gminy często muszą ustalać ceny nie pokrywające pełnych kosztów ich wytworzenia. Takie działania wymuszone są absolutnym, elementarnym i codziennym charakterem potrzeb komunalnych. Należy jednak zauważyć, że brak nastawienia w działalności publicznej na osiągnięcie zysku, nie zwalnia od konieczności prowadzenia jej w oparciu o zasady racjonalnej gospodarki.

Ustawa o samorządzie gminnym art. 9 ust. 4.

Wyrok z 16 maja 2006 r., II OSK 288/06 "Orzecznictwo w sprawach samorządowych" 2006, poz. 108

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, art. 1 i 2.

Gmina może prowadzić również działalność gospodarczą, która wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, z zachowaniem warunków ustawy o gospodarce komunalnej.

Pierwszy warunek to sytuacja, w której istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Kolejny, to "...występujące w gminie bezrobocie, które w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych, nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia"⁴¹.

Zaznaczyć wyraźnie należy, że powyższe muszą wystąpić łącznie.

Gmina może również, poza sferą użyteczności publicznej tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego. Taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdy zbycie albo też rozporządzenie składnikiem mienia komunalnego, który może stanowić aport gminy do spółki, może być poważną stratą majątkową dla gminy.

Występuje jednakże ograniczenie, które zabrania prowadzenia działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej w formie zakładu budżetowego.

Reasumując, można stwierdzić, że w sferze gospodarki komunalnej obok zadań użyteczności publicznej mogą występować zadania wykraczające poza tę sferę, co ma istotny wpływ na wybór formy organizacyjno-prawnej realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego.

3. FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE WYKORZYSTYWANE DO REALIZACJI USŁUG PRZEWOZOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE.

Rozważania podjęte we wcześniejszej części pracy uzasadniają podjęcie charakterystyki poszczególnych form organizacyjno prawnych, które gmina może wykorzystać do realizacji zadań własnych. Ze względu na temat pracy, w centrum zainteresowania znajdują się usługi komunikacji miejskiej, z których dostarczania samorząd

⁴¹ Tamże, art. 10..

nie może zrezygnować. Nie może również ich sprywatyzować tylko dlatego, że są one właśnie jemu przypisane, natomiast możliwa jest prywatyzacja ich wykonania⁴².

Często spotykaną formą organizacji komunikacji miejskiej w Polsce są zakłady budżetowe. W myśl art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego gminy mogą prowadzić działalność gospodarczą z wykorzystaniem tej właśnie formy organizacyjnej. Podstawę prawną powołania zakładu budżetowego stanowi ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm.).

Natomiast od 1 stycznia 2006 r. obowiązuje nowa ustawa z 30 czerwca 2005 r. o firmach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104)⁴³.

Zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej i działając jedynie w granicach udzielonego przez organy gminy pełnomocnictwa są tzw. ułomną osobą prawną. To właśnie w imieniu gminy podejmowane są czynności prawne i ona ponosi pełną odpowiedzialność za zobowiązania zakładu budżetowego. Zakład budżetowy może występować w obrocie prawnym, zaciągać kredyty, posiadać własny rachunek bankowy, ale poręczeń i gwarancji udziela gmina.

Podmiot ten odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych lub z dotacji. W okresach kwartalnych zakład rozlicza się z budżetem gminy według zasady netto, tzn. odprowadzając osiągniętą nadwyżkę bądź otrzymując dotację na pokrycie niedoboru środków. Wspomniane dotacje mogą mieć charakter celowy, przedmiotowy lub podmiotowy, jednakże nie mogą przekroczyć 50% kosztów działalności zakładu (art. 24.1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych), poza dotacjami inwestycyjnymi oraz otrzymywanymi w związku z realizacją zadania czy projektu współfinansowanego ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej (art. 24.1 pkt 8 uofp).

Z dotychczasowych praktyk wynika, że gminy sięgały po tę formę działalności z różnych powodów:

- początkowo zakłady budżetowe nie podlegały opodatkowaniu, co było dobrym rozwiązaniem w sytuacji wzrostu płac pracowniczych (do 1992 r.),
- w celu pozbycia się samorządu pracowniczego,

Partnerstwo publiczno- prywatne w dziedzinie usług komunalnych. Pod red. M. Moszoro. Wydawnictwo Muncypium, Warszawa 2000, s.8.

⁴³ M. Sadowy, Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, (red.) H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 111.

- gmina może zastrzec sobie uprawnienia i obowiązki przypisane kierownikom zakładów budżetowych,
- organ, który utworzył zakład budżetowy sprawuje bezpośrednią kontrolę nad nim.

Komunalny zakład budżetowy zawsze tworzy się na podstawie uchwały rady JST, która powinna określać:

- podstawę prawną działania zakładu budżetowego,
- nazwę i siedzibę jednostki,
- przedmiot działalności,
- określenie właściwego działu klasyfikacji budżetowej w budżecie gminy, za pomocą którego zakład będzie rozliczał się z budżetem,
- źródła przychodów,
- przeznaczenie rozchodów,
- wyposażenie w środki obrotowe.

Wydaje się, że działalność zakładu budżetowego z finansowego punktu widzenia jest dość „bezpieczna”. W przypadku wystąpienia straty jednostka samorządu terytorialnego udziela dotacji, finansując tym samym działalność zakładu. W sytuacji wypracowania nadwyżki - zakład przekazuje ją gminie. Wydaje się zatem zasadne stwierdzenie, że ten pewnego rodzaju komfort działalności nie skłania do poszukiwania efektywnych rozwiązań, które skutkowałyby rentownym działaniem. Często działalność zakładów budżetowych prowadzona jest bez względu na osiągnięte efekty, co prowadzi do zupełnego zaniku bodźców ekonomicznych, nierzadko również do świadczenia usług min. usług przewozowych, na poziomie, który budzić może wiele zastrzeżeń⁴⁴.

Kolejnym bardzo ważnym mankamentem tej formy prowadzenia działalności przez gminy jest brak możliwości stosowania odpisów amortyzacyjnych, które pozwalają zgromadzić środki finansowe na odtworzenie majątku. W takiej sytuacji, przy braku finansowania potrzeb inwestycyjnych przez gminę, majątek może ulec degradacji. Biorąc pod uwagę wysoką kapitałochłonność inwestycji w tej sferze usług użyteczności publicznej oraz kondycję finansową budżetów gminy -jest to bardzo prawdopodobne.

Forma zakładu budżetowego jest zawodna, zwłaszcza w sferze infrastruktury technicznej, z uwagi na brak możliwości rozwojowych i małą, prawie żadną elastyczność w obniżkach kosztów. Kolejne ograniczenie nakłada art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej,

⁴⁴ M. Sadowy, Zarządzanie funkcjonowaniem...op. cit., s. 113.

który to jednoznacznie wyłącza możliwość wykorzystania formy organizacyjno - prawnej zakładu budżetowego w odniesieniu do realizacji zadań nie mających charakteru użyteczności publicznej. Zbawiennym wydaje się być wprowadzenie przez ustawę o gospodarce komunalnej możliwości przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, która to forma znajdzie zastosowanie zarówno w sferze użyteczności publicznej jak i poza tą sferą⁴⁵.

Jednostka budżetowa to typowa forma organizacyjno - prawna, w ramach której może być prowadzona gospodarka lokalna. Podstawą gospodarki finansowej takiego podmiotu jest roczny plan finansowy, zawierający kwoty planowanych dochodów i wydatków. Bardzo często plan ten jest wynikiem negocjacji pomiędzy kierownikiem jednostki a władzami samorządowymi. Zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych, podmiot ten pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a uzyskane dochody odprowadza również do tego budżetu. Oznacza to, że jednostki budżetowe są powiązane z budżetem gminy, powiatu lub samorządu województwa tzw. metodą brutto. Zaznaczyć wyraźnie należy, że wydatki są zupełnie niezależne od uzyskiwanych przez jednostkę budżetową dochodów, co w praktyce oznacza brak związku dochodów z wydatkami. Taki sposób finansowania, (który nie zmusza ani nie zachęca do efektywnego gospodarowania, co więcej, może skłaniać do nieefektywnych gospodarczo zachowań) stanowi zasadnicze przeciwwskazanie do wyboru tej formy organizacyjno - prawnej prowadzenia działalności przez samorzady terytorialne .

Sytuacje w których korzysta się z wyżej wspomnianej formy, są stosunkowo nieliczne i dotyczą realizacji zadań o charakterze administracyjnym np. zarząd budynków mieszkalnych, zieleni miejskiej, komunikacji miejskiej itp. Ustawa o finansach publicznych określa warunki gospodarowania jednostki budżetowej, które są typowe dla działalności administracyjnej.

Wspomniana już metoda gospodarki budżetowej brutto (wydatki pokrywane z budżetu, a dochody odprowadzane do budżetu) na pewno nie skłania do racjonalnego i oszczędnego dokonywania wydatków.

Kierujący jednostką pozbawieni są samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych, gmina koordynuje i w pełni wpływa na realizację zadań przez podległe sobie jednostki. Taki stan wynika z art. 47 ustęp 1 ustawy o gospodarce komunalnej, który stanowi,

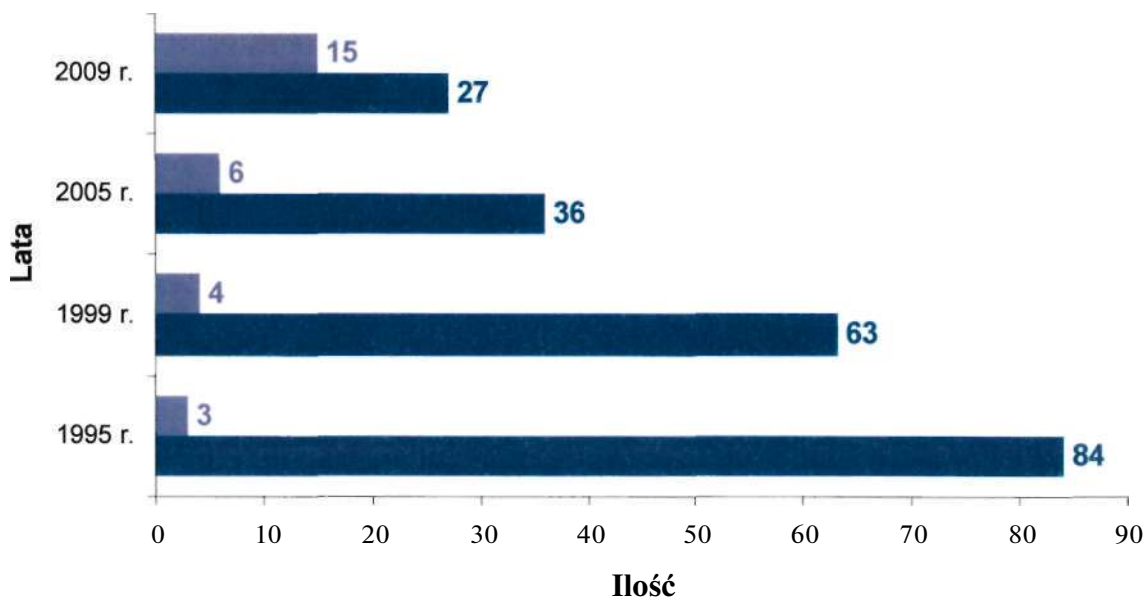
⁴⁵ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Gospodarka samorządu..., op. cit., s. 129.

⁴⁶ K. Byjoch, S. Redeł, Prawo gospodarki komunalnej, Wydawnictwo Prawnicze PWN Warszawa 2000 r., s. 107.

że kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo, a zakres ich działania wynika z udzielonego im pełnomocnictwa. Poza tym jednostki budżetowe korzystają z osobowości prawnej gminy dlatego, że jej nie posiadają. Jednostki te nie posiadają również zdolności sądowej. Nie są one podmiotem prawa własności, w związku z czym, wykonują tylko ograniczone prawa rzeczowe. W konsekwencji kierownik takiej jednostki, sprawuje jedynie zarząd nad budynkami oddanymi jednostce w użytkowanie. Tym samym jest on ograniczony ramami pełnomocnictwa udzielonego przez władze samorządowe⁴⁷. Jednostki budżetowe nie mogą zaciągać żadnych kredytów, ani samodzielnie odpowiadać za zobowiązania. Zasadniczo jedynymi zobowiązaniami mogą być zobowiązania nie przekraczające wysokości kwot wydatków zatwierdzonych w planie finansowym, które płacone są w danym roku.

W sytuacji zaciągnięcia zobowiązania, które nie było ujęte w planie finansowym, lub dokonania przez jednostkę budżetową wydatków większych od zaplanowanych, oznacza naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wykres 11. Udział zakładów i jednostek budżetowych w ogólnej liczbie operatorów komunikacji miejskiej



• zakłady budżetowe m jednostki budżetowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IGKM

Z zaprezentowanych powyżej danych wynika malejący udział zakładów budżetowych w ogólnej liczbie operatorów komunikacji miejskiej, co związane jest z mankamentami gospodarowania w tej właśnie formie oraz przepisami prawa. Zauważyć również należy fakt rosnącej liczby jednostek budżetowych oraz dodatkowo, iż w tej właśnie formie zorganizowane są głównie zarządy komunikacji miejskiej .

Spółki prawa handlowego

Najczęściej spotykanymi w praktyce i przewidzianymi wprost w art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Jednak art. 10 teże ustawy mówi jeszcze o możliwości utworzenia spółki prawa handlowego lub przystąpienia do takiej spółki poza sferą użyteczności publicznej.

Dla potrzeb niniejszej pracy charakterystyce zostaną poddane spółki akcyjne i spółki z o.o. Obie posiadają osobowość prawną, należą do spółek kapitałowych, są tworzone i działają na podstawie przepisów kodeksu spółek handlowych.

Utworzenie spółki jest wyrażeniem woli co do zjednoczenia się wspólników dla osiągnięcia zamierzonego celu. Kodeks spółek handlowych (ksh) przewiduje dwa sposoby zawiązania spółek:

Pierwotny - w sytuacji, gdy wspólnicy zawierają umowę spółki(akt założycielski) lub podpisują statut.

Następczy - przez przekształcenia, połączenie lub podział spółek .

Tabela 14. Podobieństwa i różnice spółki z o.o. i spółki akcyjnej

	Spółka z o.o.	Spółka akcyjna
Różnice:		
Cel utworzenia	prawnie dopuszczalny (art.151 ksh)	dowolny - określony w statucie,
Kapitał	powinien wynosić co najmniej 5 000 zł. (art.154ksh)	min. 100 000zł.(art. 308 ksh) nieograniczona możliwość zbywania akcji poprzez wprowadzenie specyficznej formy udziału wspólnika w spółce (emisja akcji) bardziej skomplikowany proces tworzenia i działalności bieżącej, brak osobistego nadzoru akcjonariusza.

Na koniec 2009 roku 11 zarządów komunikacji miejskiej zorganizowanych było w tej właśnie formie.
J. Jagoda, D. Łobos- Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem..., op. cit., s. 67.

Podobieństwa:	posiadają osobowość prawną, właściciel: jedna osoba lub wiele osób (nieograniczona ilość), rodzaj właściciela: osoby fizyczne i osoby prawne, charakteryzują się podobną strukturą organizacyjną, posiadają te same organy zarządzające i kontrolujące, wspólnicy (akcjonariusze) odpowiadają tylko do wysokości wniesionych udziałów (akcji), istnieje obowiązek wniesienia kapitału jako udziału (akcji), obowiązek zarejestrowania spółki w sądzie rejestrowym, jednostka samorządu terytorialnego może być jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem.
---------------	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kodeksu spółek handlowych

Ze względu na konieczność wniesienia wysokiego kapitału akcyjnego (100 tys. zł) oraz na dużą złożoność rozwiązań organizacyjno-prawnych, forma spółki akcyjnej dość rzadko jest wykorzystywana do prowadzenia działalności przez JST. Zauważyć należy, że koszty stałe związane z funkcjonowaniem spółek akcyjnych są wysokie, co za tym idzie, ta forma organizacyjno-prawna wykorzystywana jest zazwyczaj w działalności o dużym stopniu rentowności. Na koniec 2009 r., tylko w Rybniku, Ostrowie Wlkp., Krakowie oraz w Dzierżoniowie, komunikacja miejska zorganizowana była właśnie w formie spółki akcyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi i charakter niniejszej pracy, forma spółki akcyjnej zostanie przedstawiona tylko w zarysie.

Do powołania spółki akcyjnej niezbędne jest dokonanie następujących czynności:

- sporządzenie statutu w formie aktu notarialnego,
- wniesienie kapitału zakładowego,
- powołanie organów spółki(ustanowienie zarządu i rady nadzorczej),
- dokonanie wpisu do rejestru sądowego.

Walne zgromadzenie akcjonariuszy stanowi w spółce akcyjnej organ uchwałodawczy. Zarząd natomiast sprawuje władzę wykonawczą. Organem sprawującym stały nadzór nad całokształtem działalności spółki akcyjnej jest rada nadzorcza.

Proces utworzenia spółki z o.o. wymaga dokonania następujących działań:

- zawarcia umowy spółki w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności,
- wniesienia całego kapitału zakładowego,
- ustanowienia władz spółki(szczególnie zarządu),

- wpisu do rejestru handlowego - dokonywany jest na podstawie zgłoszenia do sądu rejestrowego, właściwego ze względu na siedzibę spółki.

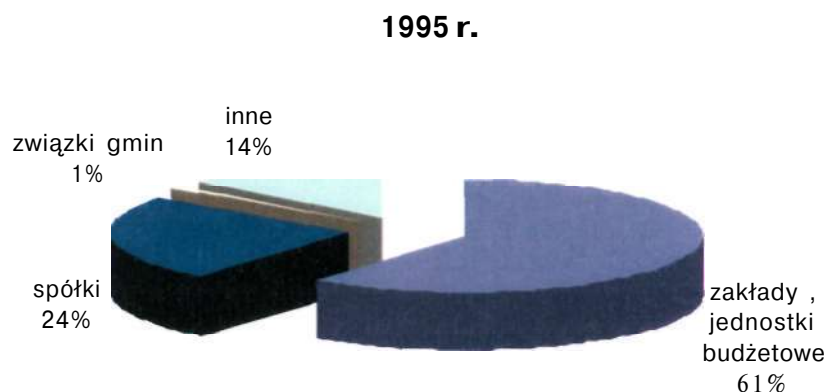
Umowa spółki z o.o. powinna zawierać określenie firmy i siedzibę spółki wraz z przedmiotem jej działalności. W umowie winno znaleźć się określenie czasu trwania spółki (jeżeli jest on ograniczony), a także określenie wysokości kapitału zakładowego oraz liczbę i wartość nominalną udziałów objętych przez poszczególnych wspólników⁵⁰. Poza tym informacje dotyczące organów spółki, prawa i obowiązki wspólników.

Kapitał zakładowy spółki stanowi majątek przekazany przez wspólników na rzecz spółki. Kapitał ten dzieli się na udziały o równej wartości lub nierównej wartości nominalnej. Najmniejsza wartość nominalna jednego udziału wynosi pięćdziesiąt złotych. Wspólnicy mają możliwość wnoszenia udziałów w formie pieniężnej jak i w formie aportu (forma niepieniężna).

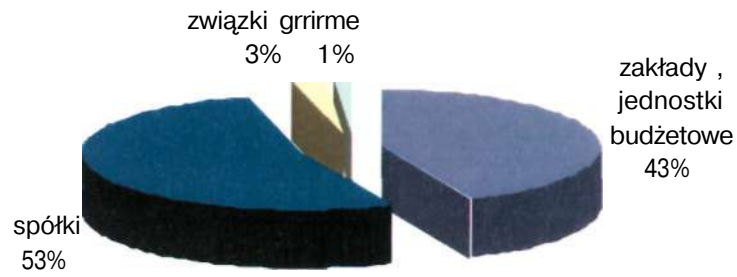
Zgromadzenie wspólników jest najwyższą władzą uchwałodawczą w spółce z o.o., natomiast do podstawowych zadań Zarządu należy reprezentowanie spółki oraz prowadzenie wszystkich jej spraw⁵¹. Istnieje możliwość powołania w spółce z o.o. Rady Nadzorczej lub komisji rewizyjnej, lub obu tych organów, dla sprawowania stałego nadzoru nad działalnością spółki. Choć prawo do kontroli działalności spółki przysługuje każdemu wspólnikowi (jeżeli umowa nie stanowi inaczej).

Praktyka stosowana w komunikacji miejskiej w Polsce, wskazuje na rosnącą popularność formy organizacyjno-prawnej jaką jest spółka z o.o.

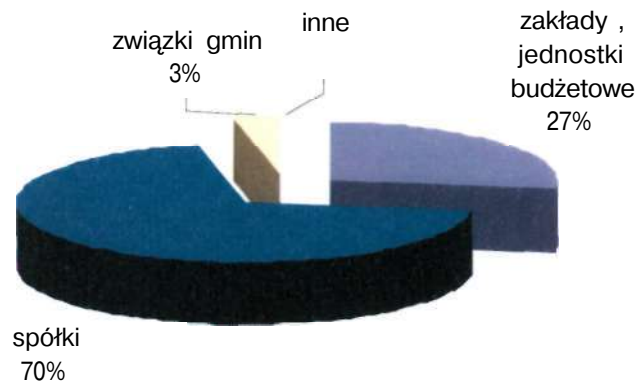
Wykres 12. Udział poszczególnych form organizacyjnych w komunikacji miejskiej w Polsce (%) w wybranych latach.



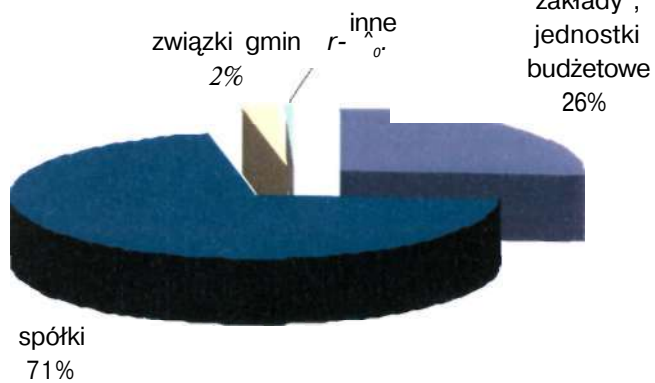
1999 r.



2005 r.



2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IGKM

⁵¹ Ustawa z 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych, art. 227-254.

W roku 1995 spośród 143 firm komunikacji miejskiej tylko 24,5 % stanowiły spółki, w tym 1,4% stanowiły spółki akcyjne. Podmiotem takim było Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Bytomiu, które przed przekształceniem w spółkę akcyjną, funkcjonowało jako jednostka organizacyjna miasta Bytom, powołana w celu organizacji transportu zbiorowego. Jednakże trudna i pełna konfliktów współpraca z Komunikacyjnym Związkiem Komunalnym Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, zakończyła się likwidacją firmy. Od 30 czerwca 2006 PKM Bytom przestało funkcjonować. Drugą firmą świadczącą usługi komunikacji miejskiej zorganizowaną w formie spółki akcyjnej jest Przedsiębiorstwo Spedycyjno - Transportowe "TRANSGOR" Rybnik, przez wiele lat gwarantując profesjonalizm świadczonych usług i wiarygodność w kontaktach.

W firmie został wdrożony i nadal jest doskonalony system zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami normy PN-EN-150 9001:2001. W latach 2005 i 2006 spółka otrzymała odznaczenia "Czarnego Diamentu" oraz "Złotą Odznakę za Zasługi dla Województwa Śląskiego". Wydaje się, że strategia działania, której celem jest koncentracja na usługach w zakresie transportu osób i towarów, usługach komunalnych, prowadzeniu stacji paliw i stacji kontroli pojazdów, przynosi wymierne efekty.

W roku 1995 aż 60,8% przedsiębiorstw komunikacji miejskiej zorganizowanych było w formie zakładów budżetowych, z czego 2,1% stanowiły jednostki budżetowe.

Natomiast 23,1% stanowiły spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które nie cieszyły się zbyt dużą popularnością w owym czasie. Według danych IGKM za rok 1995 Biatra Białystok to jedyna firma komunikacji miejskiej, funkcjonująca jako firma prywatna. Poza tym 13,3% podmiotów zorganizowanych zostało w formie przedsiębiorstw.

Przeprowadzone dla lat 1995 - 2007 analizy pokazały, że proces przekształceń organizacyjno - własnościowych, w sektorze usług komunikacji miejskiej, jest w Polsce bardzo zaawansowany. Zaprezentowane na wykresach wielkości pozwalają zauważyć, że w 2005 roku prawie 70 % przedsiębiorstw komunikacyjnych, funkcjonowało w formie spółek prawa handlowego. Jest to znacząca wielkość w porównaniu do 1995 roku, w którym tę formę organizacyjną miało tylko 24,5% podmiotów komunikacji miejskiej.

Z powyższych danych wynika również, że udział zakładów budżetowych w ogólnej liczbie operatorów komunikacji miejskiej systematycznie maleje. W 1995 roku stanowiły one 58,7% ogółu podmiotów komunikacji miejskiej, wielkość ta z roku na rok

malą, osiągając w 2009 roku zaledwie 16,6% udziału w ogólnej liczbie analizowanych firm. Jest to wynik przekształceń, najczęściej w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jakim ulegają zakłady budżetowe. Przez 4 lata jakie upłynęły od roku 1995 do 1999, liczba spółek wzrosła prawie do 53% ogólnej liczby podmiotów, aby w 2009 roku osiągnąć udział 71%). Zasadnym wydaje się być stwierdzenie, że forma prawna jaką jest spółka, w zadawalającym stopniu spełnia potrzeby w zakresie form funkcjonowania firm komunikacji publicznej. Dodatkowym argumentem jest występowanie tej właśnie formy organizacyjnej jako powszechnie obowiązującej w krajach Europy Zachodniej⁵⁴. Celowym zatem, wydaje się być pytanie: dlaczego nadal prawie 17% zbiorowego transportu publicznego obsługują operatorzy zorganizowani w formie zakładu budżetowego?

Przyczyn takiego stanu należy upatrywać przede wszystkim w obawach przed zmianami, "zarządy" zakładów budżetowych są niepewne przyszłego istnienia, pracownicy swojej obecności w nowych strukturach. Władze miast są niezdecydowane i niegotowe na zmiany, a te z nich, które jednak znalazły się w nowych realiach, oczekują natychmiastowych efektów. Zmniejszenie zaangażowania finansowego z budżetu miasta na funkcjonowanie komunikacji miejskiej, to główne założenie przy tego rodzaju procesach przekształceniowych. Warto jednak pamiętać, że zmiana formy organizacyjno-prawnej to początek szeregu zmian, które są nieuniknione, a na efekty nierzadko trzeba czekać latami. Tym niemniej zarządzający zakładami budżetowymi, pracownicy oraz władze miast powinny odznaczać się wysoką świadomością co do konieczności rozwoju komunikacji miejskiej. Niezmiernie ważną kwestią jest występowanie mechanizmu konkurencji, który stanowi podstawowy bodziec wzrostu jakości i efektywności w gospodarce. Zdaniem wielu teoretyków i praktyków, sektor publiczny, a w szczególności komunikacja miejska nie powinna być wolna od konkurencji⁵⁵.

Konieczną wydaje się być rezygnacja z dotychczasowych przyzwyczajień, które pozwalają na trwanie w przekonaniu, że przedsiębiorstwo będzie istnieć bez względu na zmiany zachodzące w otoczeniu. Szansą są umiejętności w zakresie zarządzania, szybkość i skuteczność działania oraz gruntowna zmiana dotychczasowej mentalności kierownictwa i pracowników zakładów budżetowych. Wydaje się jednak, że gruntowne zmiany są znacznie trudniejsze niż przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę. Zatem pewne formy organizacyjno - prawne powinny przejść do historii.

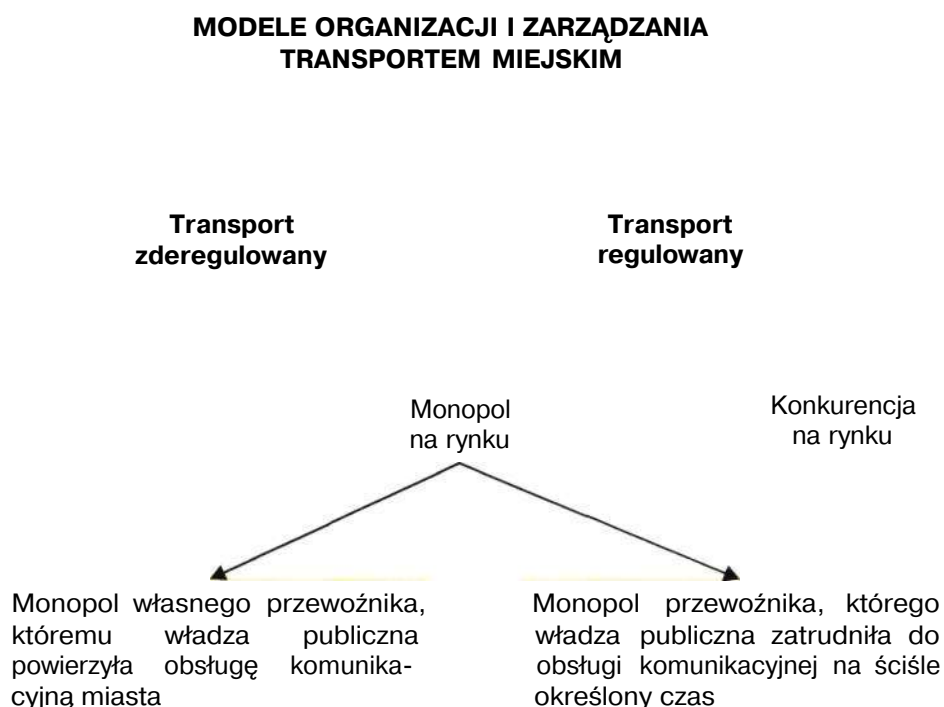
R. Maksymiak, Zakład budżetowy czy spółka? Wady i zalety obu form organizacyjnych z punktu widzenia konkurencji na rynku usług w przewozach miejskich w: Biuletynie Komunikacji Miejskiej nr 94, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa, kwiecień 2007.

⁵⁵ D. Dydkowski, R. Tomanek, Rola rynku w komunikacji miejskiej uwagi w świetle dyskusji na XXV Zjeździe Komunikacji Miejskiej, Transport miejski nr 10/94, s. 6.

4. MODELE ORGANIZACJI I MOŻLIWOŚĆ UDZIAŁU PODMIOTÓW PRYWATNYCH W ŚWIADCZENIU USŁUG KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Przepisy prawne, w tym prezentowane we wcześniejszej części pracy zapisy ustawy o samorządzie gminnym i gospodarce komunalnej, dają każdemu miastu prawo wyboru formy organizacji komunikacji miejskiej na swym terenie. Pozwala to na swego rodzaju kreatywne i elastyczne podejście do wyboru modelu organizacji i zarządzania w tym sektorze usług.

Rysunek. 14. Modele organizacji i zarządzania transportem miejskim w zależności od zakresu regulacji przez władzę publiczną



Źródło: Gospodarowanie w komunikacji miejskiej..., op. cit, s. 43.

Tematyka organizacji i zarządzania zderegulowanym transportem miejskim podjęta zostanie w dalszej części pracy.

Transport regulowany natomiast polega na ingerencji władz publicznych, polegającej na dążeniu do zapewnienia standardu obsługi komunikacyjnej miasta wymaganego przez mieszkańców. W przypadku transportu regulowanego, zakres regulacji i ingerencji władz

publicznych jest szeroki, w ramach tego rodzaju transportu może wystąpić monopol lub konkurencja (rys. 14).

Cechą charakterystyczną miejskiego transportu regulowanego, który funkcjonuje w warunkach łączenia działalności organizatorskiej i przewozowej jest występowanie monopolu podaży usług przewozowych. W Polsce monopol jest dominującą formą rynku komunikacji miejskiej⁵⁶.

4.1. Model ze zintegrowanymi funkcjami organizacyjnymi i wykonawczymi.

Niewątpliwie najbardziej rozpowszechniony jest model, w którym skoncentrowane są funkcje organizacyjne i wykonawcze w ramach jednego przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej.

Najbardziej charakterystyczną cechą takiego rozwiązania jest brak presji konkurencji oraz brak weryfikacji prowadzonej działalności pochodzącej bezpośrednio z rynku.

Bezpośrednie zlecenie świadczenia usług - to najbardziej rozpowszechniona forma zawierania umów z przewoźnikiem. Przewoźnikowi, który stanowi własność organu terytorialnego, zostaje zlecone świadczenie usług przewozowych przez organ za to odpowiedzialny. Bezpośrednie zlecenie lub jak w Polsce przyjęto: zamówienia z wolnej ręki, są na chwilę obecną najczęściej występującą formą kontraktowania usług przewozowych.

W Europie Zachodniej ewoluje ona od dziesięcioleci i jest najczęściej związana z monopolistyczną pozycją operatora na rynku.

Przykładem zastosowania tej właśnie formy jest m.in. Miasto Kalisz. Miasto Kalisz posiada 82% udziałów w spółce Kaliskie Linie Autobusowe (KLA) Sp. z o.o. i zleca świadczenie usług przewozowych Spółce Kaliskie Linie Autobusowe, refundując utracone wpływy za przejazdy bezpłatne i ulgowe. Do roku 2005 refundacji podlegały również kursy ekonomicznie nieuzasadnione, konieczne ze względów społecznych np. linia nocna.

Również we Wrocławiu nastąpiło przekazanie, przez gminę Wrocław, firmie Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne (MPK) sp. z o.o., zadań z zakresu przewozu osób.

K. Grzelec, organizacja i zarządzanie transportem miejskim, w: Transport miejski, ekonomika i organizacja (red.) O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 206.

W efekcie Spółka realizuje wszystkie zadania zlecone przez Gminę w komunikacji tramwajowej i 90% zadań w komunikacji autobusowej, będąc przewoźnikiem strategicznym obsługującym miasto.

Należy jednak zwrócić uwagę na funkcjonowanie we Wrocławiu „zarządu komunikacyjnego”, którym jest Wydział Transportu Urzędu Miejskiego we Wrocławiu.

Jest to istotne z punktu widzenia realizacji określonych funkcji, które we Wrocławiu realizuje Zarząd, a w Kaliszu jest zobowiązana do tego Spółka KLA -jako przewoźnik. Do zadań wspomnianego Zarządu należy:

- planowanie zadań przewozowych,
- koordynowanie realizacji usług przewozowych,
- kontrola jakości tych usług,
- emisja i dystrybucja biletów komunikacji zbiorowej,
- plany rozwoju i analiza kosztów komunikacji zbiorowej^{en}.

Brak jest szczegółowych analiz pozwalających jednoznacznie określić efektywność poszczególnych rozwiązań w zakresie organizacji usług komunikacji miejskiej w Polsce. Natomiast rozwinięcie zagadnienia dotyczącego funkcjonowania zarządów komunikacji nastąpi w dalszej części pracy.

Funkcjonowanie komunikacji miejskiej w oparciu o jeden podmiot, który łączy kompetencje organizatorskie i przewozowe jest domeną miast małych i średnich, lecz i w dużych miastach również wykorzystuje się to rozwiązanie.

W tym modelu występuje bezpośrednia podległość wykonawcy usług właściwej władzy publicznej, przy czym może mieć ona charakter właścicielski lub właścicielsko-kontraktowy. Skomplikowanym zagadnieniem jest podział kompetencji pomiędzy miastem a operatorem, szczególnie jeśli chodzi o kreowanie taryfy oraz ofertę przewozową. Pomimo, że kreowanie taryfy z mocy prawa leży w gestii samorządu lokalnego, to przygotowanie oferty przewozowej przeważnie proponowane jest przez przewoźnika. W opisywanym modelu występuje silne zależności negocjacyjne pomiędzy przewoźnikiem a gminą.

4. 2 Model z rozdzielonymi funkcjami organizatora i wykonawcy

Model z rozdzielonymi funkcjami organizatora i wykonawcy wykorzystywany jest głównie w dużych miastach i aglomeracjach, gdzie funkcję organizatora mogą pełnić:

- Związki Międzygminne,
- Zarządy Dróg i Komunikacji,
- Zarządy Komunikacji Miejskiej,
- Wydzielone komórki organizacyjne w urzędach miast.

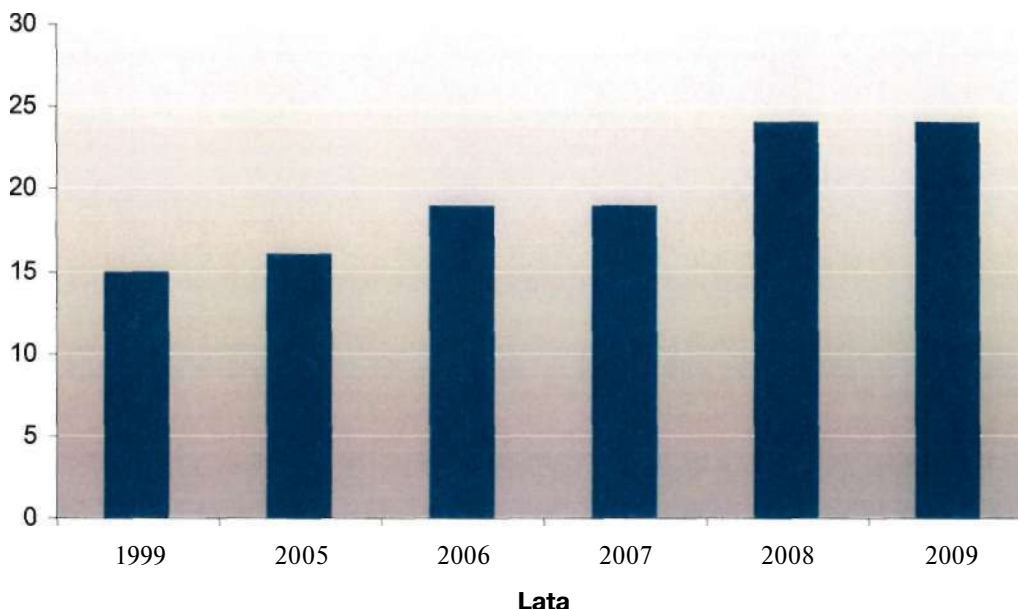
Związki i Zarządy określają obecne i przyszłe potrzeby przewozowe, tworzą rozkłady jazdy, planują układ tras, linii i przystanków, zajmują się utrzymaniem przystanków, dystrybucją biletów, pobieraniem opłat i kontrolą biletów⁵⁸. Do zadań zarządu należy organizacja przewozów czyli zawieranie umów z konkretnymi przewoźnikami oraz kontrola realizacji tych umów. W opisywanym modelu funkcję wykonawcy świadczącego usługi, realizują podmioty zewnętrzne. Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że model ten stwarza płaszczyznę konkurencji oraz motywację u przewoźników do ciągłej poprawy jakości obsługi pasażerów.

W 1990 roku w Polsce zapoczątkowany został proces przemian w miejskim transporcie zbiorowym, który spowodował utworzenie w wielu polskich miastach - zarządów transportu. Pierwszym miastem, w którym dokonano rozdzielenia funkcji organizacyjnych i wykonawczych był Białystok. Kolejne lata wskazują na zainteresowanie tym właśnie rozwiązaniem i powołaniem zarządów transportu w Gdyni, Warszawie, Wrocławiu, Szczecinie, Gdańsku, Łodzi, Krakowie oraz Poznaniu⁵⁹. Z praktycznego punktu widzenia istotnym jest fakt, że nastąpił rzeczywisty podział rynku komunikacyjnego. Pojawienie się prywatnych przewoźników zrodziło konkurencję, a co za tym idzie konieczność zmian w pojmowaniu komunikacji. Okazało się, że koniecznie trzeba zrewidować spojrzenie na badania i ocenę rynku i określić odpowiednią rolę przewoźnika, którego właścicielem jest gmina.

W. Turzański, Organizacja Miejskiej Komunikacji Zbiorowej we Wrocławiu - przemiany, stan aktualny, w: Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 103, Warszawa, październik 2008 r., s. 22

⁵⁸ J. Chudzicki, Przemiany na rynku miejskich usług przewozowych, w: Techniki innowacyjne w zarządzaniu komunikacją miejską, Kielce, 18 września 2007 rok, s. 10-11, materiały konferencyjne.

Wykres 13. Liczba zarządów transportu w latach 1999-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej „Komunikacja Miejska w Liczbach. Dane za 1999,2005,2006,2007,2008,2009 rok”. Szczegółowy wykaz zarządów działających na koniec 2009 r. znajduje się w aneksie.

Według danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej, na koniec 2009 roku, funkcjonowały 24 Zarządy Transportu Miejskiego, działające w ramach różnych form organizacyjno-prawnych. W formie zakładów lub jednostek budżetowych działają zarządy w 19 miastach min: Warszawa, Poznań, Bydgoszcz, Szczecin, Tychy oraz Wałbrzych. Jako związek gmin, zorganizowane są Zarządy Transportu Miejskiego w Katowicach, Gdańsku i Jastrzębiu Zdroju. Wyjątkiem jest Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu, który od 1997 roku działa w formie spółki z o.o., gdzie 100 procent udziałów należy do miasta Elbląg⁶⁰. Natomiast w Białymstoku obowiązki w zakresie obsługi komunikacji miejskiej pełni Zarząd Dróg i Transportu Urzędu Miejskiego⁶¹.

Opisywany model polegający na rozdzieleniu funkcji operatora i wykonawcy, tak jak każde inne rozwiązanie, ma określone zalety i wady.

W literaturze przedmiotu występuje pogląd, że zarządy działające w dużych miastach, powyżej 100 tys. mieszkańców, w porównaniu z monopolem, charakteryzują się niższym kosztem (wydatkiem) jednostkowym⁶².

⁵⁹ G. Dydkowski, Czynniki powoływania Zarządów transportu miejskiego, w: Komunikacja publiczna nr 3(36)/2009s. 19.

⁶⁰ Tamże, s. 22.

⁶¹ <http://www.komunikacja.bialystok.pl/historia.asp> 2009-12-04

ZWIĄZEK KOMUNALNY - związek gmin

Formą współpracy, która oparta jest również na rozdzieleniu funkcji organizatora i wykonawcy, jest utworzenie związku komunalnego. W tej właśnie formie zorganizowana jest m.in. działalność Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Związek komunalny jest instytucjonalną formą współpracy międzygminnej i międzypowiatowej posiadającą osobowość prawną i samodzielnie odpowiadającą za swoje zobowiązania⁶³. Ustawodawca nie ogranicza maksymalnej ilości związków, jakie może tworzyć dana jednostka samorządu terytorialnego, natomiast jeden związek komunalny może zostać utworzony przez co najmniej dwie gminy lub tyleż samo powiatów. Podstawą prawną funkcjonowania tej formy gospodarowania jest ustawa o samorządzie gminnym, która dopuszcza tworzenie związków gmin lub zawieranie porozumień komunalnych do rozwiązywania problemów z zakresu gospodarki komunalnej .

Jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane utworzeniem związku komunalnego uzgadniają i przyjmują treść przyszłego statutu związku. Następnie podejmują stosowne uchwały i po zarejestrowaniu z datą ogłoszenia statutu, związek nabywa osobowość prawną. Wynikiem tego jest powstanie nowego podmiotu prawa, który znajduje się w rejestrze związków komunalnych prowadzonym przez Prezesa Rady Ministrów - w odniesieniu do związków międzygminnych.

Zgodnie z wyżej opisanymi wymogami został powołany do życia w roku 1991 Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

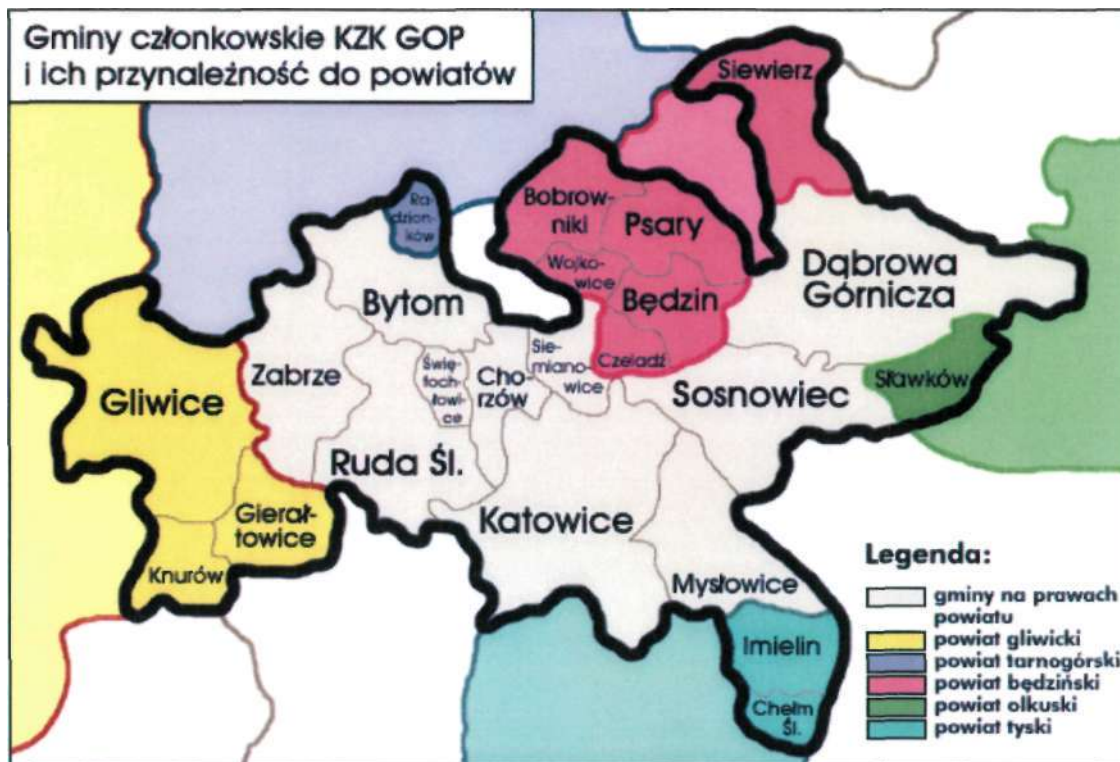
Wykonywanie zadań publicznych przekraczało możliwości jednej gminy, wobec czego pojawiła się konieczność wspólnego zorganizowania komunikacji lokalnej. Na początku do KZK GOP przystąpiło 11 gmin ,a z biegiem lat liczba ta wzrastała. Obecnie do KZK GOP należą Katowice, Bytom, Będzin, Chorzów, Bobrowniki , Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Chełm Śląski, Gierałtowiec, Gliwice, Imielin, Knurów, Psary, Mysłowice, Ruda Śląska, Radzionków, Siewierz, Sławków, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Sosnowiec, Wojkowice, Zabrze.

R. Tomanek, Czynniki efektywności zarządów transportu miejskiego," Transport Miejski i Regionalny" 2005, nr 3, s. 2.

⁶³ K. Byjoch, S. Redel, Prawo gospodarki komunalnej, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 147.

⁵⁴ M. Graczyk, Zarządzanie inwestycjami komunalnymi, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008, s. 16.

Rysunek 15. Obszar działania KZK GOP w 2008 r.



Źródło: www.kzkgop.com.pl z dn. 30.10.2008

Integracja komunikacji miejskiej pozwala na lepszą koordynację rozkładów jazdy, na zastosowanie jednolitego systemu taryfowego, wspólne funkcjonowanie usług przewozowych, na lepszą organizację oraz większe zadowolenie mieszkańców. KZK GOP przewozi dziennie 1,2 mln pasażerów, obsługując teren o powierzchni 1,4 tys. km² i pełni funkcję organizatora komunikacji miejskiej. Z KZK GOP współpracuje około 30 przewoźników, którzy wybierani są z reguły w trybie przetargowym.

W roku 1999 poza wyżej opisanym KZK GOP funkcjonowały jeszcze inne 3 związki komunalne:

- Międzygminny Związek Komunikacyjny w Jastrzębiu Zdroju (MZK Jastrzębie Zdrój),
- Związek Komunalny "Komunikacja Międzygminna" w Chrzanowie (ZKM Chrzanów),
- Związek Komunalny Gmin "Komunikacja Międzygminna" w Olkuszu (ZKG KM Olkusz))

Związki komunalne mają na celu rozwiązywanie problemów, z którymi do tej pory gminy borykały się pojedynczo.

4.3. Inne sposoby realizacji usług przewozowych

Niezwykle interesującym zagadnieniem nieodłącznie związanym z komunikacją miejską są sposoby realizacji usług przewozowych, wśród których można wyróżnić:

- *KONTRAKTOWANIE POJEDYNCZYCH LINII*
- *KONTRAKTOWANIE SIECI*

Kontraktowanie pojedynczych linii - to metoda polegająca na wyborze operatorów w drodze przetargu na wykonywanie usług przewozowych na pojedynczych liniach w układzie transportu zbiorowego, który podlega danemu urzędowi. Wybór operatora dokonywany jest w formie przetargu nieograniczonego. Ponadto władza lokalna określa cele polityki transportowej, które operatorzy będą realizować.

Metoda ta znana jest także jako „model skandynawski” lub „londyński”, ze względu na to, że pierwotnie w tych właśnie miejscach została zastosowana.

Po przeprowadzonej w latach 80 deregulacji transportu publicznego w Wielkiej Brytanii, Londyn został niejako „wyspą”, na której transport zbiorowy był organizowany przez Urząd Miasta. W roku 2000 powstał Transport for London (TfL), instytucja, której działania skupiają się na:

- organizowaniu transportu na terenie miasta Londyn,
- zarządzaniu transportem publicznym,
- realizacji strategii transportowej miasta.

Praktycznie proces kontraktowania pojedynczych linii odbywa się w taki sposób, że raz w ciągu roku TfL przesyła do Europejskiego Dziennika Zamówień Publicznych ogłoszenie dla wszystkich przewoźników, którzy są zainteresowani obsługą linii TfL. Tylko ci oferenci, którzy spełnią konkretne wymagania np. (przedstawią informacje o stanie finansowym, referencje, dane o systemie monitoringu itd.), mogą startować w przetargu. W efekcie następuje ogłoszenie przetargu i wybór najkorzystniejszej oferty.

Stałemu monitoringowi ze strony TfL podlega jakość wykonywanych usług, poprzez analizę wskaźników, z których najważniejsze to:

- niezawodność usług,
- punktualność,
- czas oczekiwania.

Stopień realizacji założonych standardów jest podstawą nagradzania lub karania przewoźnika. W sytuacji wystąpienia rażących uchybień w jakości świadczonych usług, TfL ma prawo odstąpić od umowy z danym przewoźnikiem. Bardzo nowatorskim działaniem jest prowadzenie i publikowanie rankingów operatorów wg najistotniejszych wskaźników. W ten sposób TfL wprowadza zarówno element konkurencji, jak i dodatkową motywację dla przewoźników. Przyjęta w Londynie metoda i system ocen wydaje się być jasny i zrozumiały dla każdego użytkownika⁶⁵.

W Polsce również metoda ta znalazła zastosowanie min. w Gdyni, Radomiu, Warszawie oraz we wspomnianym już Wrocławiu. Przewoźnicy wyłonieni w drodze przetargów na grupy linii obsługujących daną gminę są zobowiązani do:

- przyjęcia miejskiej taryfy przewozowej,
- użytkowania pojazdów o określonym standardzie,
- prowadzenia bieżącej kontroli opłat za przejazdy,
- samokontroli punktualności kursowania (raporty składane do Wydziału Transportu Urzędu Miejskiego).

Model, który funkcjonuje we Wrocławiu, pozwala na funkcjonowanie gracza strategicznego (MPK sp. z o.o.), oraz przewoźników komercyjnych. Takie rozwiązanie eliminuje w pewnej mierze monopol i prowadzi do bardziej konkurencyjnych zachowań.

Kontraktowanie sieci - ta forma współpracy wychodzi o krok dalej, niż przedstawiona powyżej opcja kontraktowania poszczególnych linii. Zwycięzca (zwycięzcy) przetargu, mają większą swobodę w kształtowaniu usług przewozowych. Zawierana umowa z operatorem jest najczęściej umową netto (dochody ze sprzedaży biletów będą dochodami przewoźnika). Stwarza to podstawy do świadczenia usług o wysokim standardzie, tak aby liczba pasażerów wzrastała.

Forma ta ewoluowała od kilku dekad we Francji, ale od kilku lat z dużym powodzeniem znajduje zastosowanie w całej Europie. W małym mieście Elmshorn (Niemcy), administracyjnie należącego do okręgu Pinneberg, zastosowano również tę formę. Okręg Pinneberg jako organ zobowiązany do organizacji komunikacji zbiorowej w mieście Elmshorn musiał wyłonić odpowiedniego operatora. W wyniku ogłoszonego przetargu, do którego przystąpiło czterech oferentów, wyłoniono zwycięzcę - spółkę Pinneberger Verkehrsgesellschaft GmbH (PVG).

Wymagania wobec oferenta były bardzo wysokie:

- stosowanie pojazdów niskopodłogowych,
- informacja pasażerska zgodna z przyjętymi przez organizatora standardami,
- ustalenie maksymalnego czasu podróży w obrębie terenów gęsto zamieszkanym na poziomie 15 minut, itp.

Spółka PVG po spełnieniu tych kryteriów zyskała swobodę kształtowania sieci oraz rozkładów jazdy. Umowa została podpisana na okres 5 lat, począwszy od dnia 1 lipca 2005 roku. W przypadku uchybień w jakości świadczonych usług przez przewoźnika, stosowane są kary umowne. Motywacją natomiast do pozyskiwania nowych pasażerów jest otrzymywanie 0,35 EUR za nowo pozyskaną osobę⁶⁶.

Opisane sposoby realizacji usług przewozowych wskazują na trwający proces poszukiwania optymalnych rozwiązań organizacyjnych.

Przeprowadzone badania efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej w Polsce pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków⁶⁷.

- Najmniej efektywną, z punktu widzenia kosztów świadczenia usług formą organizacji transportu miejskiego jest model, w którym zostaje powołany zarząd transportu miejskiego „zmuszony” niejako do powierzania zadań przewozowych przewoźnikowi komunalnemu - bez przetargu. Bardziej efektywnym rozwiązaniem jest pozostanie w klasycznym modelu, gdzie przedsiębiorstwo świadczy usługi przewozowe i zarządza siecią.
- Najefektywniejszym zaś, jest zlecenie usług w trybie przetargów. Rozwiązanie to umożliwia składanie ofert wielu przewoźnikom wprowadzając tym samym konkurencję. Według autora badań, jeżeli wdrożenie takiego modelu jest długofalowo możliwe - wówczas powołanie zarządu transportu może przynieść ok. 6-10% redukcji kosztów, względem modelu klasycznego⁶⁸.

Dla władz lokalnych sprawna i efektywna komunikacja miejska jest priorytetem. Należy bowiem do usług o bardzo dużym znaczeniu dla funkcjonowania miast, rozwoju poszczególnych regionów, mobilności obywateli oraz konkurencyjności całej gospodarki.

Komunikacji Miejskiej nr 102, Warszawa, sierpień 2008, s. 16

⁶⁶ Tamże, s. 18

⁶⁷ M. Wolański, Wyniki badania efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej w Polsce, Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 111, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa, luty 2010 r., s. 28. (Badanie doktorskie przeprowadzone przez dr Michała Wolańskiego, przeprowadzone przy wsparciu organizacyjnym IGKM, przy wykorzystaniu nowoczesnych metod ekonometrycznych oraz zbioru danych opisujących szczegółowo ponad 5,5 zadań przewozowych).

⁶⁸ Tamże s. 31.

Dażenia do jak najlepszych rozwiązań złożonych problemów komunikacji zbiorowej, wymaga współpracy i zaangażowania wielu jednostek, których zakres kompetencji i uprawnień powinien być podporządkowany realizacji celu głównego.

Wydaje się jednak, że sukces jednostek organizujących i świadczących usługi, zależy nie tylko od formy organizacyjnej i przyjętego modelu zarządzania. Ogromne znaczenie ma również, a może w szczególności, polityka władz samorządowych i uwarunkowania lokalne. Działania kadry kierowniczej i jej skłonność do innowacji oraz działania związków zawodowych - to kolejne niezwykle ważne czynniki wpływające na osiągnięte efekty przez firmy komunikacji miejskiej.

Rozdział IV

STAN OBECNY I PERSPEKTYWY PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE

1. CHARAKTERYSTYKA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE

Komunikacja miejska to sfera, która niezbędna jest wielu mieszkańcom miast i gmin, zatem powinna być sprawna, nowoczesna i przyjazna dla środowiska. Nie podlega również dyskusji, że jest to dziedzina o ogromnym znaczeniu dla funkcjonowania miast i rozwoju regionalnego. Dla władz publicznych stanowi często nie tylko usługę użyteczności publicznej, ale staje się wręcz narzędziem polityki społecznej¹. Władze lokalne odpowiedzialne są za nieprzerwane dostarczanie usług komunikacji miejskiej, nie oznacza to jednak braku możliwości przekazania obowiązku ich organizowania lub świadczenia innym podmiotom w drodze przetargu lub z wykorzystaniem innych innowacyjnych rozwiązań. To właśnie wybrane w demokratycznych wyborach władze samorządu lokalnego decydują, jaki charakter będzie miał rynek transportu miejskiego na danym obszarze. Samorządy kreują rozwiązania w tym zakresie i jednocześnie dofinansowują jego funkcjonowanie².

Bardzo często spotykanym rozwiązaniem jest monopol, wywodzący się z przekonania, że jedna firma jest w stanie bardziej efektywnie świadczyć całokształt usług przewozowych niż dwie lub więcej firm³. W komunikacji miejskiej w Polsce dominuje monopol publiczny – czyli sytuacja, w której na danym obszarze funkcjonuje jedno przedsiębiorstwo będące własnością publiczną. Wielu znawców komunikacji miejskiej w swoich publikacjach podkreśla, że występowanie monopolu publicznego wynika z kombinacji interwencji politycznych, dużej siły przetargowej związków zawodowych, nisko zmotywowanego aparatu zarządzania oraz innych determinant. Zagadnieniem związanym z tą właśnie formą organizacyjną jest podejmowanie działań, których celem ma być unikanie negatywnych konsekwencji monopolu, m.in.:

J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze..., op. cit., s. 175.

² W. Kulczyk, Konkurencja na rynku publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy. Przegląd Komunalny 9 (228)/2010, s.77.

³ O. Wyszomirski, Transport miejski ekonomika i organizacja..., op. cit., s. 174.

⁴ Tamże, s. 176.

- brak innowacyjności rozumianej jako skłonność i zdolność przedsiębiorstwa do przyswajania i rozwijania nowych produktów, technologii, usług, rozwiązań w obszarze procesów gospodarczych, techniki czy zarządzania⁵,
- wysokie ceny świadczonych usług,
- złe funkcjonowanie organizacyjne,
- specyficzna polityka doboru kadr - stosowanie kryteriów politycznych w miejsce merytorycznych, jeżeli chodzi o politykę kadrową instytucji nadzorowanych przez samorząd lokalny .

Jeśli monopol występuje na małym rynku, to utrata dotychczasowych klientów z powodu wzrostu cen czy też niskiej atrakcyjności przejazdów komunikacją miejską, może doprowadzić do upadku jedynego podmiotu świadczącego usługi przewozowe.

W maju 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła dokument: *informacja o wynikach kontroli działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce*". NIK ocenia negatywnie realizację założeń określonych w dokumentach strategicznych, dotyczących działań na rzecz usprawnienia systemów transportowych w skontrolowanych miastach . Kontrolą objęto urzędy miast oraz inne jednostki organizacyjne samorządów miast odpowiedzialne za planowanie i koordynację realizacji zadań dotyczących funkcjonowania i rozbudowy transportu miejskiego w miastach: Bydgoszcz, Gdańsk, Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. W związku z tym, że 90% firm świadczących usługi komunikacji miejskiej w Polsce w 100% jest własnością samorządu lokalnego, wyniki tej kontroli są niezwykle interesujące. Pozwalają na dokonanie wielu cennych spostrzeżeń, m.in.:

- w kontrolowanych miastach nie następuje znaczący wzrost liczby osób korzystających z transportu zbiorowego⁸ (patrz tabela),
- nie następuje systematyczna wymiana taboru tramwajowego oraz trolejbusowego,
- podejmowane działania na rzecz rozbudowy systemów transportu szynowego lub modernizacji i optymalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury są niewystarczające,

⁵ M. Dolińska, Ocena innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim, w: Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji. Red. S. Miklaszewski, B. Mikuła, Kraków 2010, s. 11.

⁶ M. Ratajczak, Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2000, 1, s. 76.

⁷ Informacja o wynikach kontroli działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce". Najwyższa Izba Kontroli, delegatura w Warszawie, maj 2010 rok, s. 5.

⁸ Tylko w Krakowie zanotowano wzrost liczby pasażerów, w Gdańsku, Lublinie i Szczecinie liczba ta spadła. W Poznaniu, Bydgoszczy i Warszawie nastąpił wzrost liczby pasażerów, jednak nie więcej niż o 15%.

- mają miejsce tylko ograniczone działania na rzecz uprzywilejowania komunikacji miejskiej- buspasy. Według stanu na koniec pierwszego półrocza 2009 w Lublinie funkcjonował jeden buspas o długości 220 metrów . W największym zakresie wykorzystywano buspasy w Krakowie i Warszawie, według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. długość buspasów w Krakowie wyniosła 22,3 km.¹⁰,
- występuje wolne tempo oraz ograniczony zakres wdrażania takich rozwiązań jak: Parkuj i Jedź, Parkuj i Idź. Jedynie w Poznaniu i w Warszawie są parkingi pozwalające na pozostawienie samochodu i dalszą podróż komunikacją miejską,
- podejmowane działania na rzecz poprawy standardu usług są bardzo ograniczone.

Tabela 15. Liczba osób korzystających dziennie z komunikacji zbiorowej w kontrolowanych miastach (metro, tramwaj, trolejbus, autobus)

	2003	2006	2008	zmiana 2008 r. do 2003 r. [%]
Bydgoszcz	306 850	355 300	353 800	15,8
Kraków	314 300	446 300	490 000	56,0
Lublin	274 700	192 400	209 600	-23,0
Poznań	540 600	534 200	557 100	3,0
Szczecin	450 980	428 160	392 980	-13,0
Warszawa	2 205 600	2 410 700	2 353 100	6,7

Źródło: Informacja o wynikach kontroli działań..., op. cit., s. 26.

Przeprowadzona kontrola wykazała wiele nieprawidłowości, które powodują, że komunikacja miejska nie jest nowoczesna, sprawna ani przyjazna dla środowiska. Należy zatem podejmować wszelkie działania, aby zmienić ten stan i wdrażać politykę zrównoważonego transportu w miastach. Niezbędne jest korzystanie z dobrych zagranicznych praktyk, uczenie się od lepszych lub będących na wyższym stopniu rozwoju państw. Wprowadzanie technicznych i organizacyjnych innowacji, poszukiwanie obszarów, w których komunikacja miejska może być konkurencyjna dla transportu indywidualnego.

⁹ Przykładowo w Berlinie pierwsze buspasy zaczęły powstawać ponad 40 lat temu. Obecnie jest ich 232 o długości ponad 100 km.

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli działań..., op. cit., s. 31.

¹¹ Tamże, s. 26.

Wielką szansą jest możliwość finansowania inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz partnerstwo publiczno- prywatne.

W strategii rozwoju transportu opracowanej przez Ministerstwo Infrastruktury, zakłada się optymalne wykorzystanie każdego środka transportu w ramach zintegrowanego systemu transportowego. Zakładana jest poprawa jakości systemu transportowego w Polsce co pozwoli na sprawne i bezpieczne przemieszczanie się ludzi, ułatwiając tym samym dotarcie do pracy, dostęp do usług i turystyki¹². Ponadto mają być podejmowane działania zmierzające do poprawy obsługi transportowej ludności, poprzez:

- działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa,
- ułatwienie dostępu do usług transportowych osobom z ograniczoną mobilnością,
- działania na rzecz integracji przestrzennej obszarów miejskich poprzez rozwijanie transportu zbiorowego.

Duży nacisk w komentowanej strategii kładziony jest również na działania zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko, poprzez m.in.:

- zwiększenie w przewozach pasażerskich udziału transportu publicznego i niezmotoryzowanego w aglomeracjach i pomiędzy aglomeracjami,
- promocja paliw alternatywnych w transporcie oraz odpowiednie dostosowanie przepisów prawnych, które przyczynią się do ich wykorzystania.

Dotychczas podjęte rozważania miały na celu uzmysłowienie znaczenia komunikacji miejskiej dla prawidłowego funkcjonowania miast z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego. Konieczne zatem są działania zmierzające do poprawy istniejącego (niezadowalającego) stanu komunikacji miejskiej w Polsce.

Istnieje potrzeba uczenia się od innych i korzystania z dobrych wzorców, konieczność stosowania nowych rozwiązań i technologii. Jednym z wielu pomysłów na „uzdrowienie” komunikacji miejskiej w Polsce jest PPP, które znalazło zastosowanie w innych krajach członkowskich. Współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi nie jest niczym nowym, nowym jest natomiast zrozumienie istoty współpracy PPP.

Podmiot publiczny nie tylko jest organem zamawiającym usługę publiczną i nadzorującym jej wykonanie, lecz uczestniczy w całym procesie zarządczym i inwestycyjnym .

¹² Ministerstwo Infrastruktury, Strategia rozwoju transportu - założenia, lipiec 2010 r.

¹³ M. Moszoro, Partnerstwo publiczno- prywatne w sferze..., op. cit, s. 29.

Choć ustawodawstwo polskie umożliwia świadczenie usług komunikacji miejskiej przez podmioty niepubliczne oraz umożliwia tworzenie spółek partnerskich, to występowanie układów publiczno-privatnych było i jest rzadkością .

Bardzo często PPP wiązane jest jedynie z formą realizacji inwestycji infrastrukturalnych, co nie całkiem wyjaśnia istotę omawianej współpracy. Wyraźnie należy podkreślić, że celem PPP jest sprawne wywiązywanie się przez administrację z zadań publicznych, a nie infrastruktura jako taka ⁵.

Problemem pozostaje również utożsamianie PPP z prywatyzacją a tym samym z obawą przed zwolnieniami i wzrostem cen usług świadczonych przez prywatne podmioty. Bardzo często wspomniane terminy bywają stosowane zamiennie, co jest zasadniczym błędem. Pomimo tego, że PPP opiera się na mechanizmach rynkowych i w pewnych przypadkach polega na powołaniu spółki specjalnego przeznaczenia to nie powinno prowadzić do przekazania własności infrastruktury służącej świadczeniu konkretnej usługi publicznej - partnerowi prywatnemu. PPP nie polega również na swoistej „prywatyzacji państwa”, czyli przekazaniu odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych na inny podmiot¹⁶. Prywatyzacja podkreśla kierunek zmian - od podmiotu publicznego do prywatnego, PPP natomiast jest formą współpracy pomiędzy podmiotami.

Przeprowadzone przez CBOS¹⁷ badania wskazały, że Polacy pomimo wszelkich obaw, pozytywnie reagują na współpracę podmiotu publicznego z sektorem prywatnym. Ponad połowa zgodziłaby się na wspólne finansowanie przedsięwzięcia przez podmioty publiczne i prywatne w dziedzinie jaką jest transport publiczny, przy założeniu, że dostęp do danej usługi publicznej i jej jakość pozostały by na tym samym poziomie lub wzrosły, a opłaty nie uległy by zmianie ^{1x} .

¹⁴ W lipcu 1992 r. została utworzona pierwsza w Polsce spółka joint venture Saur Neptun Gdańsk SA., która świadczyła usługi wodociągowo-kanalizacyjne. Kaliskie Linie Autobusowe w 1994 r. podpisały umowę z Southern Vectis (20 % udziałów objął brytyjski udziałowiec).

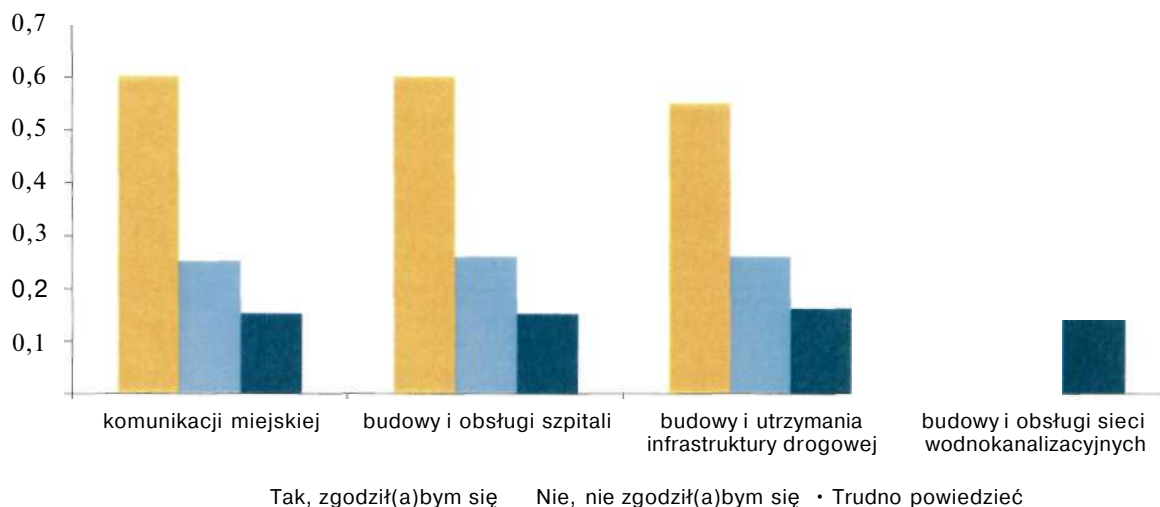
¹⁵ B. P. Korbus, M. Strawiński, Partnerstwo publiczno-privatne, nowa forma realizacji zadań publicznych, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 23.

¹⁶ Partnerstwo publiczno-privatne, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.

¹⁷ Badanie przeprowadzone przez CBOS w październiku 2006 r. w ramach badania omnibusowego dokonanego na próbie losowej reprezentatywnej dla dorosłych mieszkańców Polski o liczebności około 1000 osób. Badania zostały zlecone przez autorki książki „Partnerstwo publiczno-privatne. Podmioty prywatne w realizacji zamówień publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego”, CeDeWu, Warszawa 2008.

¹⁸ A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelałak, „Partnerstwo publiczno-privatne. Podmioty prywatne w realizacji...”, op. cit., s. 91.

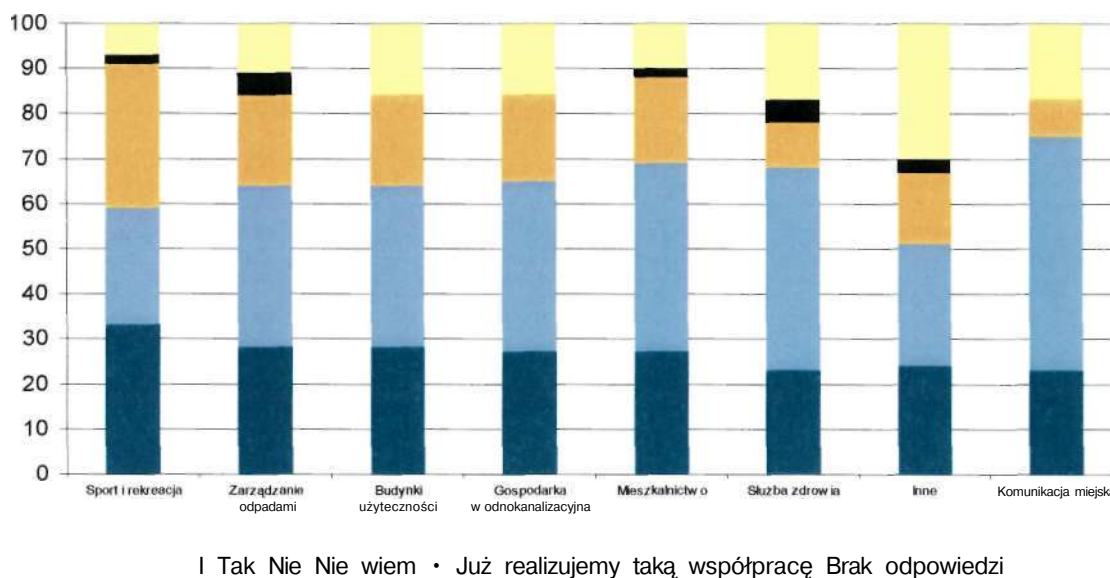
Wykres 14. Opinia Polaków o realizacji przedsięwzięć z udziałem partnera prywatnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Kopańska, A. Bartzak, J. Siwińska-Gorzela, „Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji...”, op. cit, s. 91.

Jeżeli zaś chodzi o samorządy, to najchętniej nawiążą współpracę w dziedzinie sportu i rekreacji (35% badanych)¹⁹.

Wykres 15. Plany współpracy gmin z sektorem prywatnym przy realizacji określonych usług



Źródło: Tamże, s. 87.

¹⁹ Ankieta przeprowadzona na próbie celowej 196 gmin miejskich i miast na prawach powiatu, województw mazowieckiego i wielkopolskiego. Odpowiedzi uzyskano od 56 podmiotów. Badania zostały zlecone przez autorki książki „Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji...”, op. cit.

W dalszej kolejności, akceptowana jest współpraca z partnerem prywatnym przy zarządzaniu odpadami, budynkami użyteczności publicznej oraz przy działalności związanej z gospodarką wodno-kanalizacyjną. W sektorze, który jest przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy, widać wyraźną niechęć gmin do współpracy z partnerem prywatnym w tym zakresie.

Porównując wyniki obydwu ankiet, widać wyraźnie duże rozbieżności. Polacy zgodziliby się na udział partnera prywatnego przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, natomiast samorządy nie. Niechęć samorządów nie idzie więc w parze z preferencjami społeczności lokalnej.

Zaprezentowane w dalszej części dane są wynikiem badania ankietowego, które zostało przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy. Badanie to przeprowadzone zostało w pierwszym kwartale 2010 roku. Ankiety zostały skierowane do 138 przewoźników i usługodawców świadczących usługi komunikacji miejskiej w Polsce²⁰. Wszystkie te podmioty zrzeszone były w Izbie Gospodarczej Komunikacji Miejskiej w Warszawie (stan na dzień 30 czerwca 2009 r.). Zwrotność ankiet wyniosła 42% (58 podmiotów udzieliło odpowiedzi).

Druga ankieta skierowana została równocześnie do jednostek samorządów terytorialnych , na terenie których działają ankietowane firmy komunikacyjne. Zaznaczyć należy, że w większości tych firm, samorząd jest 100% właścicielem.

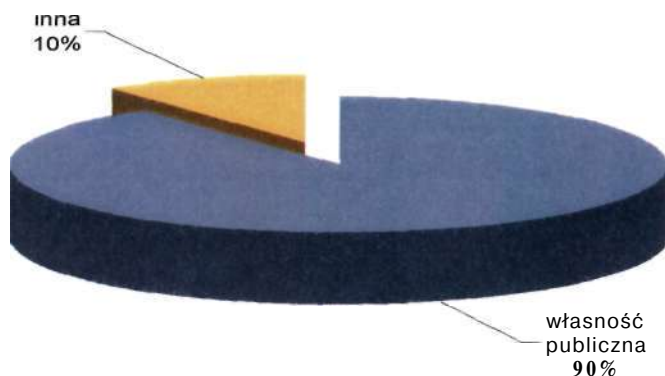
Jednym z celów badania było porównanie odpowiedzi samorządu i firmy na poszczególne pytania. Nie udało się jednak zapewnić tego, żeby we wszystkich przypadkach otrzymać zwrot od firmy komunikacyjnej i właściwej jednostki samorządu terytorialnego, na co zwrócono uwagę w dalszej części pracy. Kwestionariusz ankiety został skierowany do 122 jednostek samorządu terytorialnego, zwroty otrzymano od 59 podmiotów (ponad 48%).

Z przeprowadzonych badan empirycznych wynika, że udział podmiotów prywatnych w komunikacji miejskiej w Polsce jest znikomy.

²⁰ Wzór ankiety stanowi załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

²¹ Wzór ankiety stanowi załącznik nr 2 do niniejszej pracy.

Wykres 16. Struktura własności firm komunikacji miejskiej w Polsce



Źródło: badania własne

W polskich firmach komunikacyjnych tylko w 10 % przypadków występuje udział sektora prywatnego, do takich firm należą:

- Przedsiębiorstwo Transportowe Necko Sp. z o.o. (99,9% - własność publiczna Gminy Miasto Augustów, 0,1% własność prywatna należąca do osób fizycznych),
- Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe TRANSGOR S.A. Jest największym przewoźnikiem w rybnickiej komunikacji miejskiej (100% własność prywatna),
- Kaliskie Linie Autobusowe(81,62% udziały należące do Miasta Kalisz, 18,38% należące do prywatnej firmy Southern Vectis),
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Autobusowej sp. z o.o. w Elblągu, jest firmą w całości prywatną, 100% udziałów należy do pracowników firmy. Jest to miasto, w którym nastąpiło całkowite sprywatyzowanie przewozów autobusowych, własnością komunalną pozostały tylko Tramwaje Elbląskie .
- Przedsiębiorstwo Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Tarnobrzegu (28% własność publiczna Miasta Tarnobrzeg, 72% własność prywatna należąca do PKS Tarnobrzeg Grupa Auto Orbis BUS),
- Chełmskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. (87,83% publiczna - Miasto Chełm, 8, 90% Southern Yectis, 3,27% pracownicy)²³.

Niewielkie zaangażowanie sektora prywatnego w świadczeniu usług komunikacji miejskiej jest niewątpliwie barierą w rozwoju stosunków konkurencyjnych w tej branży.

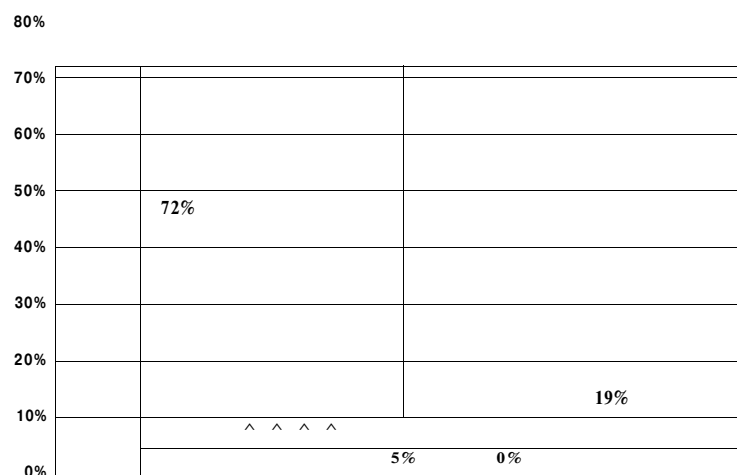
²² Historia komunikacji miejskiej w Elblągu, <http://www.zkm.elblag.com.pl> 2010-09-14.

²³ Dane pochodzą z przeprowadzonych badań ankietowych.

Przewoźnicy prywatni mogą przecież zapewnić miastom wymierne korzyści polegające na dostarczeniu kapitału, który pozwoli ograniczyć bezpośrednie zaangażowanie gminy w funkcjonowanie firm komunalnych (np. poprzez ograniczone inwestycje w tabor). Można oczekiwać również wyższej efektywności świadczenia usług, a więc wyższej jakości lub niższych kosztów usług²⁴. Świadczenie usług przy udziale prywatnego partnera wymaga świadomej strategii tworzenia alternatyw oraz na dawaniu pasażerom - klientom możliwości wyboru usług⁵.

Badania empiryczne skazują na występowanie monopolu w branży usług komunikacji miejskiej w Polsce (90%) i brak dążeń do zmian.

Wykres 17. Sposób realizacji usług przewozowych przez firmy komunikacji miejskiej w Polsce



- a) świadczenia usług bez przetargu,
- b) świadczenia usług w wyniku przetargu na kontraktowanie pojedynczych linii,
- c) świadczenia usług w wyniku przetargu na kontraktowanie sieci,
- d) świadczenie usług na podstawie koncesji na usługi
- e) inne

Źródło: badania własne

Ponadto z uzyskanych danych wynika, że aż 72% firm komunikacji miejskiej w Polsce realizuje usługi przewozowe bez przetargu. Świadczenie usług w wyniku przetargu na kontraktowanie pojedynczych linii ma miejsce w 7% przypadków, natomiast poniżej wymienione podmioty świadczą usługi w wyniku przetargu na kontraktowanie sieci:

H. Kołodziejki, Modele Zarządzania komunikacją miejską, WWW. komunalne, info. 2010-08-25

²⁵ E. S. Savas, Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 283.

- Przedsiębiorstwo Miejskiej Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Tarnobrzegu,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. w Gdyni,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Katowice Sp. z o.o.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż 19% respondentów świadczy usługi przewozowe na podstawie innych umów, kontraktów itp. W Krakowie, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A. realizuje usługi przewozowe na podstawie zamówienia z wolnej ręki, to rozwiązanie stosowane jest również w Tyskich Liniach Trolejbusowych i Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu. Z kolei Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Poznaniu Sp. z o.o. działa na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, zawartej w trybie zamówień publicznych art. 67 ust. 1 pkt 1. Natomiast Komunikacja Miejska Sp. z o.o. w Szczecinku świadczy usługi bez przetargu oraz zlecenia na podstawie „Porozumienia międzygminnego” zawartego pomiędzy miastem Szczecinek i Gminą Szczecinek.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. w Jaworznie działa na podstawie umowy podmiotu wewnętrznego (bez przetargu). Do dnia 2 grudnia 2009 roku włącznie nie obowiązywała definicja „*podmiotu wewnętrznego*” zawarta w art. 5 ust.2 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z 23 października 2007 roku (szczególowa analiza w dalszej części pracy).

1.1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce

Obraz komunikacji publicznej w polskich miastach jest bardzo różny i uzależniony od wielu czynników. W niektórych przypadkach można spotkać rozwiązania, które mogą zostać traktowane jako pozostałość po poprzednio obowiązującym systemie. W innych zauważyć już można poszukiwanie nowych rozwiązań, które przyczynić się mają do kreowania spójności obszaru na którym komunikacja publiczna funkcjonuje. Przeprowadzone w tym rozdziale analizy mają pokazać aktualną kondycję komunikacji miejskiej w Polsce.

Podstawowym obszarem zainteresowań stał się wynik na działalności gospodarczej osiągany przez podmioty świadczące usługi komunikacji miejskiej w Polsce. Przyjęcie tej wielkości jako miernika oceny działalności przedsiębiorstwa, wynika z kilku względów:

- jest wskaźnikiem odzwierciedlającym efekty działalności,
- ma syntetyczny charakter i zawsze jest skwantyfikowany,

- jest wielkością dostępną w wielu źródłach informacji,
- ma szerokie pole recepcji (wiąże się ze wszystkimi elementami gospodarki przedsiębiorstwa) .

W pracy analizie poddane zostały firmy zrzeszone w Izbie Gospodarczej Komunikacji Miejskiej w Warszawie (IGKM) w okresie 1999 - 2009 r.²⁷.

Z danych przedstawionych na wykresie wynika, że generalnie wynik na działalności gospodarczej, przeważającej części podmiotów, oscyluje blisko zera. Zdecydowanie wyróżnia się jednak spółka Miejskie Zakłady Autobusowe w Warszawie, która za pierwsze półrocze 2009 roku osiągnęła wynik na działalności gospodarczej 45 722,6 tys. zł., natomiast na koniec roku 2009, wielkość ta wyniosła 60 520,5 tys. zł.²⁸.

Do firm, które poniosły w roku 2009 największe straty (w tys. zł.) na działalności, należą:

- MPK Lublin spółka z o.o. (- 16 091,0),
- MPK Rzeszów spółka z o.o. (-16 520,0),
- MPK Łódź spółka z o.o. (-13 396,5),
- MZK Opole spółka z o.o. (-10 641,0).

Wykres 18. Wynik na działalności gospodarczej za rok 2009



Uwagi: szczegółowy opis został zamieszczony w aneksie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IGKM

²⁶ J. Szczepański, Zysk i jego funkcje w: Finanse przedsiębiorstwa (red.) Lech Szyszko, Warszawa 2000, s. 59.

²⁷ Zrzeszone firmy przesyłają do IGKM określone sprawozdania i szereg informacji, które publikowane są w wydawnictwie „Komunikacja Miejska w Liczbach”.

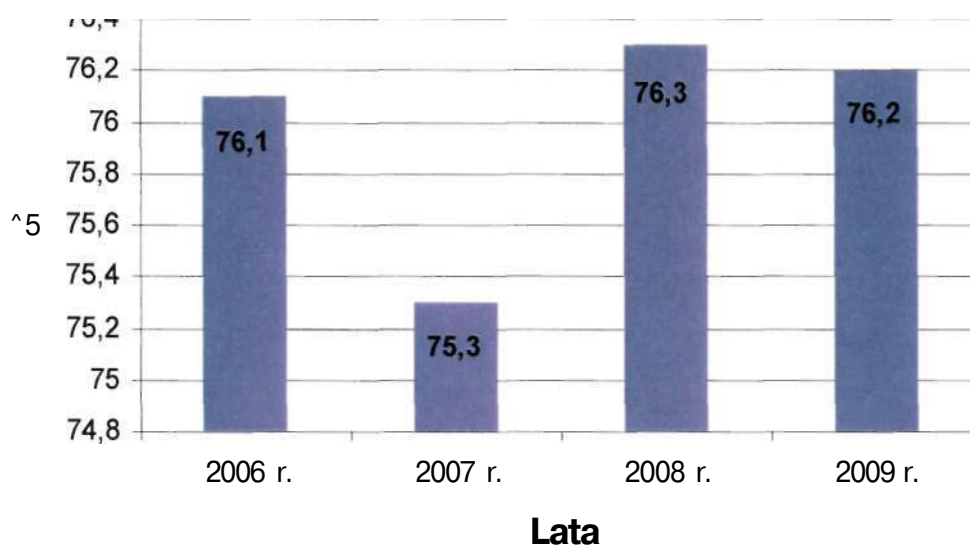
²⁸ Komunikacja miejska w liczbach, dane za 6 miesięcy 2009 roku, IGKM, Warszawa, wrzesień 2009, s. 15., Komunikacja miejska w liczbach, dane za 12 miesięcy 2009 roku, IGKM, Warszawa, maj 2010, s. 28.

W opracowaniach dotyczących funkcjonowania podmiotów komunikacji miejskiej podkreśla się często problem finansowania tej sfery usług publicznych. Komunikacja miejska finansowana jest ze środków publicznych, co związane jest z interwencją w regulacje taryfowe, przyznawaniem ulg oraz ofertą przewozową. Najczęściej spotykaną w Polsce formą finansowania komunikacji jest zapłata przez organizatora transportu za jednostkę pracy eksploatacyjnej (wozokilometr). W innych miastach jest to dopłata do jednostki pracy eksploatacyjnej, czy też - w niewielkiej liczbie przypadków- zwrot utraconych dochodów z tytułu honorowania przejazdów ulgowych i bezpłatnych. W Polsce publiczne dopłaty pochodzą w większości przypadków tylko z budżetów szczebla lokalnego, w Europie natomiast są przypadki finansowania z budżetów regionalnych i budżetu państwa.

Z prowadzonych analiz i badań można wyciągnąć wniosek, że komunikacja miejska jest niedoinwestowana (około 51% użytkowanych w Polsce autobusów, to tabor powyżej 10 letni). Wobec tego jest mało atrakcyjna i nie stanowi konkurencji dla transportu indywidualnego.

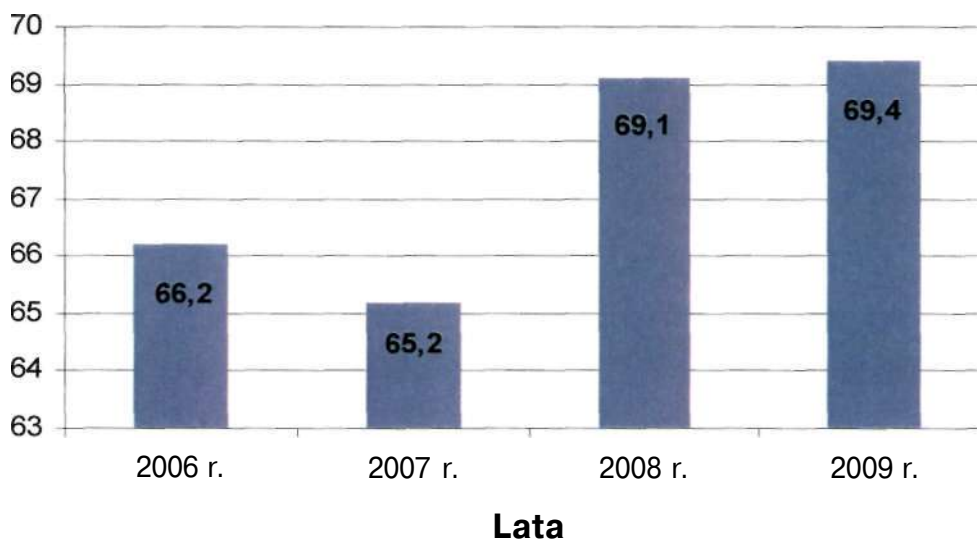
Szczególnie interesującym wskaźnikiem efektywności działania podmiotów świadczących usługi komunikacji miejskiej, jest średni wskaźnik wykorzystania taboru, obliczany jako iloraz liczby wozów w ruchu i liczby wozów w inwentarzu.

Wykres 19. Średni wskaźnik wykorzystania taboru autobusy (lata 2006 -2009)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IGKM

**Wykres 20. Średni wskaźnik wykorzystania taboru tramwaje i trolejbusy
(lata 2006 -2009)**



Źródło: j. w.

Zaprezentowane wyniki wyraźnie wskazują na utrzymywanie się średniego wskaźnika wykorzystania taboru na podobnym poziomie w badanych latach, zarówno jeśli chodzi o wykorzystanie autobusów jak i tramwajów oraz trolejbusów. Nie obserwujemy znaczących spadków, choć rok 2007 był nieco gorszym pod względem wykorzystania taboru od pozostałych lat.

Kolejnym charakterystycznym wskaźnikiem dla firm świadczących usługi komunikacji miejskiej jest również **wydajność pracy**, liczona jako iloraz wykonanych przewozów w wozokilometrach oraz całkowitej liczby pracowników przewoźnika. W celu uszczegółowienia danych, zaprezentowana została wydajność kierujących pojazdami, obliczona jako liczba wozokilometrów w przeliczeniu na jednego kierującego.

Tabela 16. Wydajność pracy w komunikacji miejskiej w Polsce (lata 2006 - 2009)

	2006	2007	2008	2009
średnia wydajność pracy w komunikacji miejskiej (tys. wozom/prac)	17,1	16,9	12,2	17,0
wydajność dla kierowców autobusów (tys. wozom/kier)	30,7	30,3	29,5	28,5
wydajność dla motorniczych (tys. wozom/kier)	43,2	50,0	39,0	38,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IGKM

Średnia wydajność pracy w komunikacji miejskiej w roku 2006 wyniosła 17,1 tys. wozokilometrów na pracownika. Kolejne lata przyniosły niewielki spadek tego wskaźnika, aż w roku 2009 wrócił on do poziomu 17,0 tys. Jeśli przyjrzymy się natomiast strukturze zatrudnienia, to kierujący pojazdami stanowią od 52% w roku 2006 do 56% zatrudnionych w 2009 roku. Pracownicy zaplecza technicznego stanowią 24% ogółu i stan ten nie uległ zmianie od roku 2006 do końca 2009 roku. Dane o zatrudnieniu przesłało do IGKM w roku 2009 łącznie 119 przewoźników. Wśród respondentów 50% firm zatrudnia powyżej 119 pracowników, a 10% powyżej 662 pracowników. Są to m.in.:

- MZK Szczecin,
- MPK Poznań,
- MPK Kraków,
- MZA Warszawa.

We wszystkich firmach komunikacji miejskiej w Polsce w roku 2009 zatrudnionych było 42 287 osób, a w roku 2006 wielkość ta wynosiła 44 184 osób.

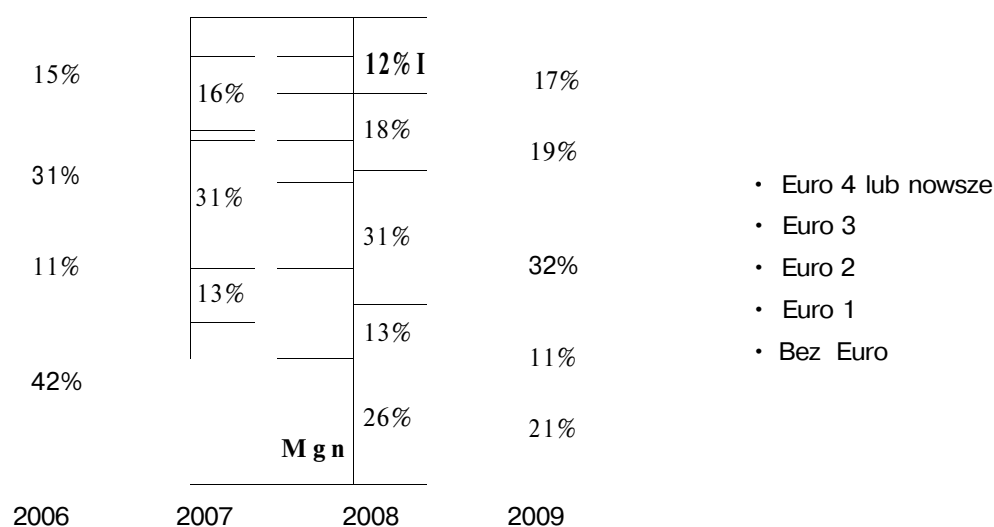
Ulepszanie komunikacji miejskiej jest jedyną drogą do sprostania pojawiającym się wyzwaniom w zakresie rozwoju miast i możliwości bycia mobilnym. Ogromne znaczenie ma również dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz udanego zapobiegania zmianom

klimatycznym . Poddając analizie dane dotyczące eksploatowanego taboru autobusowego w aspekcie dbałości o ochronę środowiska, należy zauważyć spadek ilości autobusów wyposażonych w silniki, które nie spełniają obowiązujących norm Euro.

W roku 2009 nadal jednak 21 % pojazdów nie spełniało norm Euro ,zaś 11% spełniało tylko normę Euro 1 (zakres obowiązywania do roku 1996). Dużą grupę - 32% stanowią pojazdy spełniające normę emisji spalin Euro 2. Silniki zgodne z Euro 3 pracują w 19% pojazdów, tylko 17% stanowią wozy wyposażone w nowoczesne silniki (Euro 4, Euro 5 i EEV).

Europejskie regulacje dotyczące emisji spalin w ciężkich pojazdach, zawarte w Dyrektywie 1999/96/WE, znane są powszechnie jako normy Euro 3,4,5. Od października 2006 roku wszystkie nowo zarejestrowane autobusy musiały spełniać normy emisji spalin Euro 4, natomiast od października 2009 obowiązywała już norma Euro 5. W związku z wdrożeniem wspomnianych norm, producenci zostali zmuszeni do wprowadzenia technicznych innowacji takich jak np. system SCR (*Selective Catalytic Reduction*). System ten wymaga zastosowania środka AdBlue, który dodawany jest do paliwa w procesie spalania i pozwala na spełnienie norm emisji spalin Euro 4 i 5. AdBlue jest produktem chemicznym w 32% składającym się z roztworu mocznika, jest substancją nie wybuchową i nieszkodliwą .

Wykres 21. Struktura rodzajowa silników autobusowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komunikacja miejska w liczbach, dane za 2006, 2007, 2008, 2009 rok.

²⁹ Korzystne cechy transportu publicznego, Oficjalne stanowisko UITP, Komunikacja publiczna nr 1 (34)/2009, s. 37.

³⁰ www.infobus.pl 2010-09-05

Optymizmem napawa fakt, że z roku na rok maleje liczba autobusów nie spełniających norm Euro i Euro 1. Natomiast w ciągu ostatnich trzech lat, liczba wozów z nowoczesnym rodzajem silnika zwiększyła się o 12%. W polskich firmach komunikacji miejskiej pojawiły się również autobusy spełniające najbardziej restrykcyjną normę czystości spalin EEV (Enhanced Environmentally Friendly Vehicle), czyli pojazd szczególnie przyjazny środowisku. W roku 2009 MPK Kraków posiadało 23 tego typu pojazdy, MPK Poznań 25 sztuk, SPA „Dąbie” Szczecin 8 sztuk, PKM Gdynia 5 sztuk, MPK Radom oraz PGK Brodnica po jednej sztuce³¹.

2. UWARUNKOWANIA ROZWOJU PPP W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE

2.1. Korzyści i bariery rozwoju PPP z punktu widzenia firm komunikacji miejskiej w Polsce

W 1990 roku, wraz ze zmianą ustroju politycznego i reformą gospodarki, nastąpiło przekazanie władzom samorządowym, kompetencji związanych z funkcjonowaniem komunikacji miejskiej. Wcześniej obsługą komunikacyjną zajmowały się wojewódzkie lub miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne, które łączyły funkcję organizacji i realizacji przewozów, posiadając pozycję monopolistyczną na rynku. Jednakże, stan ten przyczynił się do bardzo niskiego standardu obsługi komunikacyjnej miast, który nawiązywał do realiów gospodarki socjalistycznej³².

Kompetencje związane z funkcjonowaniem komunikacji miejskiej przekazane zostały samorządom gminnym wraz ze zmianą ustroju politycznego i reformą gospodarki na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Właśnie ta ustawa nałożyła na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie swobodnego przemieszczania się, co zapoczątkowało proces poszukiwania oryginalnych rozwiązań w zakresie organizacji i zarządzania komunikacją miejską. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują rozmaite możliwości, które mają zapewnić jak najlepszą jakość świadczonych usług przewozowych na danym terenie.

³¹Komunikacja miejska w liczbach, dane za 12 miesięcy 2009r..., op. cit., s. 42-43.

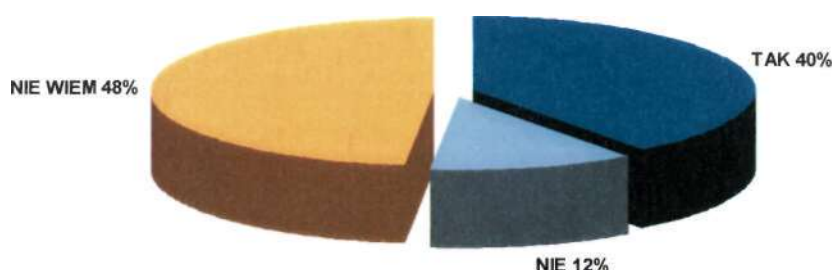
³²~ H. Kołodziejcki, Integracja transportu miejskiego w aglomeracjach i konurbacjach miejskich, w: Transport miejski, ekonomika i organizacja (red.) O. Wyszomirski, Gdańsk 2008, s. 248

Ten podrozdział jest wynikiem badań empirycznych dotyczących możliwości wykorzystania PPP w komunikacji miejskiej w Polsce. W tej części pracy, analizie zostały poddane tylko ankiety skierowane do przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w Polsce.

Z przeprowadzonych przez autorkę badań wynika, że tylko jedna z badanych firm korzysta ze współpracy w ramach PPP, są to Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o. o. Jest więc w pełni uzasadniony szczegółowy opis pionierskich rozwiązań w zakresie PPP w Kaliszu, który został zaprezentowany w studium przypadku.

Badania ankietowe wskazują, że 98% ankietowanych firm komunikacji miejskiej nie korzysta i nie korzystało ze współpracy opartej o PPP, a taki wynik może być spowodowany różnorodnymi barierami występującymi na etapie inicjowania współpracy z partnerem (partnerami) prywatnymi.

Wykres 22. Czy istnieją bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w sektorze komunikacji miejskiej ?



Źródło: badania własne

Tylko 12% ankietowanych nie widzi barier, które utrudniałyby nawiązanie i wdrożenie PPP w komunikacji miejskiej, natomiast 40% ankietowanych takie problemy dostrzega. Bardzo dużą grupę (48%) stanowią podmioty, które udzieliły odpowiedzi- nie wiem.

Wśród odpowiedzi trudno wskazać na dominantę. Występuje natomiast duży rozrzut znaczenia danej bariery dla przedsiębiorstwa, co oznacza, że próba jest zróżnicowana, nie ma jednego branżowego, ogólnopolskiego problemu. Wyniki dla średniej i mediany są zbieżne i wskazują, że najczęściej wskazywanymi barierami są:

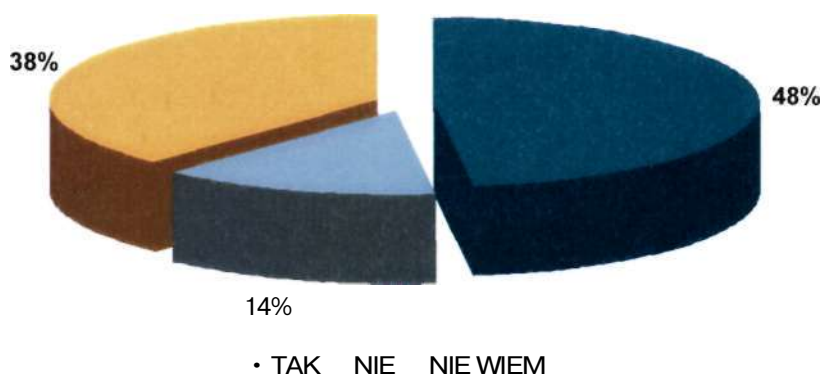
- brak kampanii informacyjnej i szkoleń,
- brak wykwalifikowanej kadry w podmiotach publicznych,
- brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP,
- silny opór społeczny.

W szczególności pierwsze trzy bariery wymieniane przez ankietowane firmy komunikacji miejskiej, tłumaczą w pewnym stopniu tak dużą ilość odpowiedzi- nie wiem.

Największą barierą jest, ogólnie rzecz ujmując, brak wiedzy na temat zagadnień związanych z PPP, co przekłada się na brak kompetentnych pracowników i specjalistów w tej dziedzinie.

Wydaje się, że ogólny brak znajomości zagadnień merytorycznych PPP przekłada się również na postrzeganie tej formy współpracy jako źródła problemów(48% ankietowanych).

Wykres 23. Czy PPP w branży usług komunikacyjnych może stanowić źródło problemów dla firmy komunikacji miejskiej?

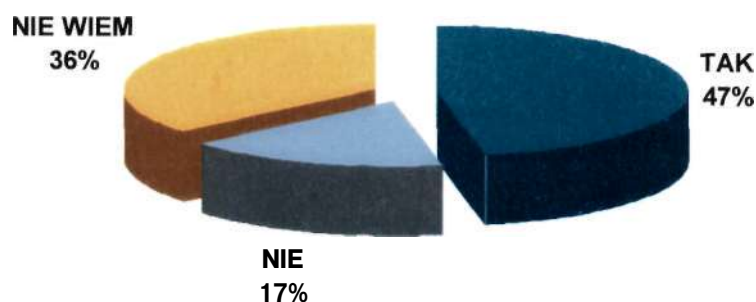


Źródło :badania własne

Za największy problem badane firmy komunikacji miejskiej w Polsce, uznały trudności w codziennej współpracy między podmiotami. Jest to bardzo zaskakujący wniosek, biorąc pod uwagę, że tylko jedna firma (KLA Kalisz) zadeklarowała współpracę w ramach PPP. Wydaje się, że wcześniej podkreślany brak wiedzy na temat PPP, powoduje złe zrozumienie zagadnienia. Podkreślić należy, że współpracy opartej na PPP nie można w żadnej mierze utożsamiać z tradycyjną metodą współpracy. PPP to wspólna realizacja

przedsięwzięcia, wzajemna współpraca, ponoszenie ryzyka i odpowiedzialności, a więc we wspólnym interesie partnerów leży jak najlepsza współpraca w celu osiągnięcia zamierzonych celów każdej ze stron. Tym niemniej 47% ankietowanych zauważa również korzyści płynące z PPP. Jako główną korzyść wskazywali pozycję - inne, która w wielu przypadkach oznaczała „odpolitycznienie”. Można zatem stwierdzić, że firmy komunikacji miejskiej w Polsce będące najczęściej w 100% własnością gmin, są w dużej mierze uzależnione od aktualnej sytuacji politycznej. Kolejną korzyścią upatrywaną we współpracy z partnerem prywatnym jest lepsza jakość świadczonych usług i wprowadzenie technicznych i organizacyjnych innowacji.

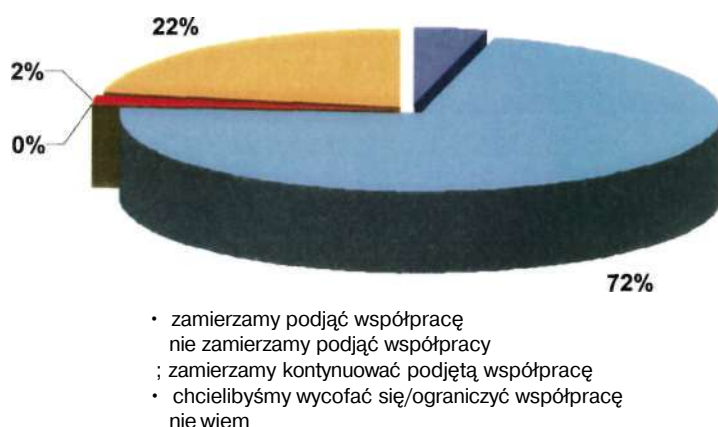
Wykres 24. Czy współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?



Źródło: badania własne

Pomimo zauważania korzyści płynących z PPP, aż 72% respondentów nie zamierza podjąć tego rodzaju współpracy, 22% nie jest zdecydowanych, natomiast 2% (KLA Kalisz) chce wycofać się z podjętej współpracy (o czym szerzej w dalszej części pracy).

Wykres 25. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?



Źródło : badania własne

Wiele miejsca w pracy zostało poświęcone zmianom w przepisach regulujących PPP, ze szczególnym uwzględnieniem polskich regulacji. Jednak badania empiryczne ewidentnie wskazują na brak ich znajomości wśród kadry kierowniczej firm komunikacji miejskiej w Polsce. Na pytanie czy Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, aż 65% udzieliło odpowiedzi- nie wiem, natomiast 26% odpowiedziało pozytywnie na to pytanie. Z badań empirycznych wynika, że firmy, które nie wiedzą czy obowiązująca ustawa o PPP stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, równocześnie nie wiedzą czy podejmą kiedykolwiek współpracę w ramach PPP. Wobec tego prawdopodobieństwo warunkowe takiego zachowania wynosi 71%. Należy zatem stwierdzić, że w sytuacji braku wiedzy, występuje blokada w podejmowaniu jakichkolwiek działań.

2.2. Korzyści i bariery rozwoju PPP w opinii samorządów lokalnych w Polsce

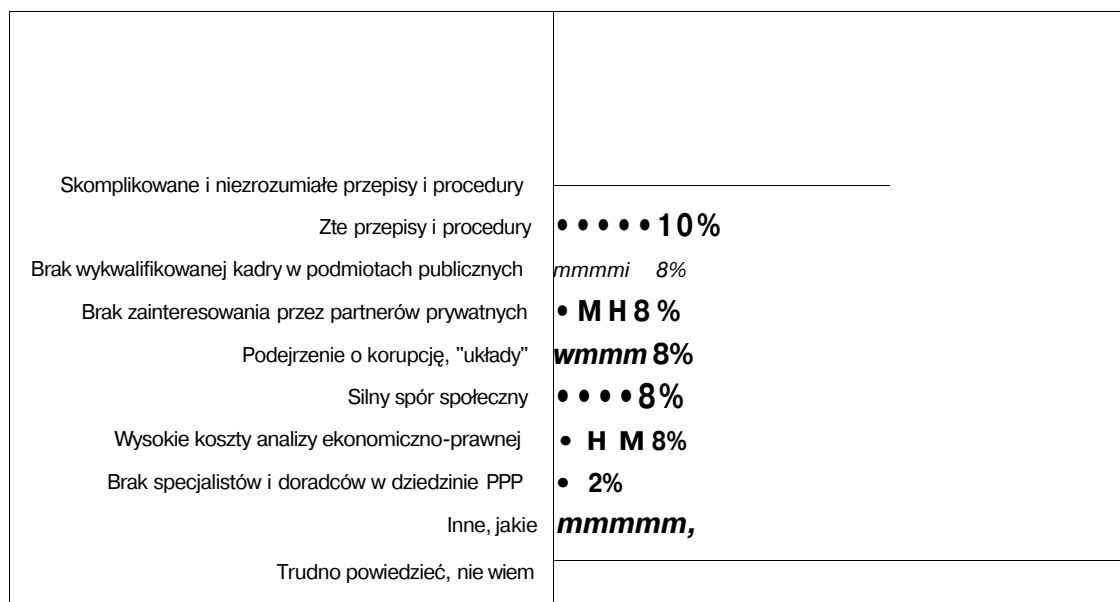
We wcześniejszych częściach pracy poruszone zostały kwestie transportu zderegulowanego i regulowanego oraz słabych i mocnych stron poszczególnych rozwiązań przyjętych przez samorzady lokalne.

Koncepcją, która może zapewnić korzyści stronie publicznej przy wywiązywaniu się z zadań polegających na świadczeniu usług komunikacji miejskiej, jest PPP. Zastosowanie tego rozwiązania powinno być poprzedzone szczegółowymi analizami, które zostały zaprezentowane we wcześniejszej części pracy.

Z drugiej jednak strony w samorządach zauważa się niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą pojawić się po upływie kilku lub kilkunastu lat. Realizacja projektów inwestycyjnych odbywa się w długim okresie czasu, kiedy prowadzone są negocjacje, zawieranie kontraktów itd., natomiast cykl wyborczy to z reguły 4 lub 5 lat³. Sytuacja taka powoduje prowadzenie polityki tzw. małych kroków, która wzbrania się przed podejmowaniem długookresowych decyzji w obawie przed krytyką opinii publicznej.

Kolejną, jedną z najbardziej poważnych barier w rozwoju PPP, jest słabe przygotowanie merytoryczne i niewystarczająca baza intelektualna decydentów politycznych i publicznych oraz poziom kultury organizacyjnej, który nie jest przygotowany do współpracy z kapitałem prywatnym. PPP wymaga solidnego przygotowania administracji, istotnie przewyższającego poziom wymagany przy zamówieniach publicznych³⁵. Potwierdzeniem tego argumentu są badania przeprowadzone w dniach 02 marca do 07 kwietnia 2009r., przez Instytut Badania Opinii GfK Polonia. Celem badania była odpowiedź na pytanie, czy samorządowcy zamierzają korzystać z PPP po wejściu w życie nowej ustawy? Wśród badanych kierowników biur, referatów, wydziałów zajmujących się inwestycjami w urzędach miejskich, wojewódzkich, marszałkowskich i starostw uzyskano następujące wyniki.

Wykres 26. Bariery w rozwoju PPP w opinii samorządowców.



Źródło: Badania przeprowadzone w dniach 02 marca do 07 kwietnia 2009r., przez Instytut Badania Opinii GfK Polonia, www.egospodarka.pl

³³ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit., s. 80.

³⁴ Tamże, s. 81.

³⁵ M. Zieniewski, D. Sześciło, Można ożywić partnerstwo publiczno-prywatne, „Dziennik finansowy”, 2008.09.30, s.7.

- 94% badanych przyznaje, że nigdy nie korzystało z modelu współpracy jakim jest PPP. Za główny powód takiego stanu 22% respondentów uznało skomplikowane przepisy i procedury, 10% twierdzi jednoznacznie, że przepisy są złe. Jako kolejne bariery to (8 %) brak zainteresowania ze strony partnerów prywatnych, (8 %) brak wykwalifikowanej kadry, (8%) podejrzania korupcyjne, kolejne (8%) badanych wskazało na wysokie koszty analiz prawno - ekonomicznych. W całym badaniu szczególną uwagę zwraca odsetek osób (44%), który wstrzymał się od udzielenia odpowiedzi na pytanie. Można przypuszczać, że taka postawa oznacza brak wiedzy w tym zakresie³⁶.

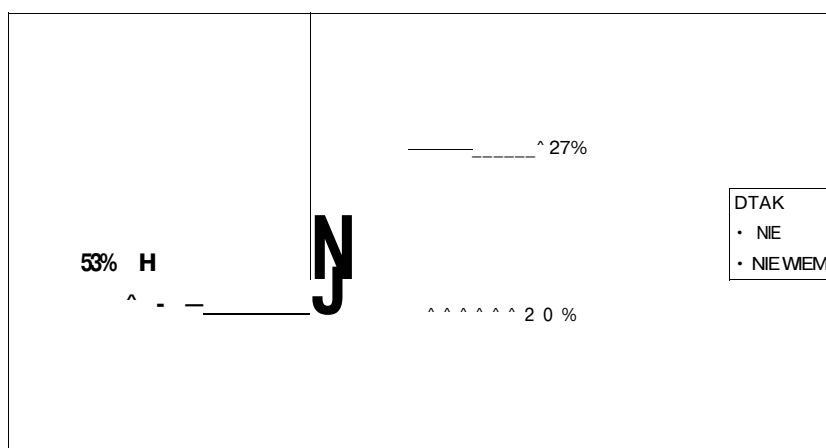
Badania przeprowadzone dla potrzeb niniejszej pracy, wśród samorządów lokalnych, potwierdzają znikome zainteresowanie i wykorzystywanie współpracy opartej na PPP .

Tylko 5 % ankietowanych korzysta lub korzystało ze współpracy opartej na PPP, pozostałe 95% samorządów nie korzysta i nie korzystało z tej formy.

Do samorządów, które zadeklarowały współpracę w ramach PPP należy Grudziądz, Radom i Gdynia (szczegółowe opisy zawarte w studium przypadku).

Badania empiryczne dotyczyły również znajomości przepisów dotyczących PPP w Polsce .

Wykres 27. Czy ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym?



Źródło: badania własne

³⁶ GFK Polonia www.egospodarka.pl 2009.06.24

³⁷ Kwestionariusz ankiety został skierowany do Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów samorządów lokalnych, które są zobowiązane na mocy prawa do zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego. Dobór próby był celowy.

Tylko 27 % ankietowanych twierdzi, że ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100) stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, a 20 % ankietowanych twierdzi wręcz przeciwnie. Natomiast ponad 50 % pytanym udzieliło odpowiedzi - nie wiem, którą należy interpretować jako brak wiedzy w tym zakresie.

W sytuacji tak znikomego zainteresowania PPP, zrodziła się potrzeba analizy korzyści i barier rozwoju tego rodzaju współpracy wśród samorządów lokalnych. Celem tych badań jest zdiagnozowanie rozmiaru barier utrudniających lub wręcz uniemożliwiających współpracę PPP w świadczeniu usług komunikacji miejskiej. Ponadto, zbadanie świadomości decydentów w zakresie korzyści, które może podmiotowi publicznemu przynieść współpraca z partnerem prywatnym.

Wśród ankietowanych, aż 46% zauważa bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w przypadku usług komunikacji miejskiej, 32% nie zauważa takich barier, natomiast 22% respondentów udzieliło odpowiedzi - nie wiem.

Wykres 28. Czy istnieją bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w przypadku usług komunikacji miejskiej ?



Źródło: j. w.

Skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury stanowią dla ankietowanych samorządów lokalnych najpoważniejszą barierę w nawiązaniu PPP. Kolejną jest brak zainteresowania ze strony potencjalnych partnerów, wyniki osiągnięte dla średniej potwierdza mediana (6, 7). Biorąc pod uwagę niepokojąco niski poziom wiedzy na temat

PPP, bariery te mogą skutecznie zablokować rozwój PPP w komunikacji miejskiej w Polsce, jeśli natychmiast nie rozpocznie się szeroko zakrojona akcja informacyjna i szkoleniowa.

Obszarem szczególnej analizy są korzyści, jakie współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych przynosi lub może przynieść.

Wykres 29. Czy współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?



Źródło: j .w.

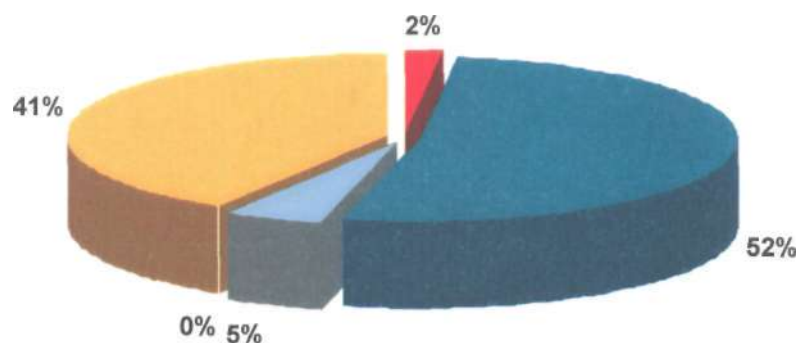
Z przeprowadzonych badań wynika, że aż 56 % respondentów widzi korzyści w podjęciu współpracy z partnerem (partnerami) prywatnymi w sferze dotyczącej świadczenia usług komunikacji miejskiej. Natomiast 20% ankietowanych nie zauważa korzyści płynących z tego rodzaju współpracy, a 24 % respondentów nie ma zdania.

Szczególnie podkreślana przez gminy jest lepsza jakość świadczonych usług, wprowadzenie technicznych i organizacyjnych innowacji oraz dodatkowe inwestycje. Czynniki te, traktowane są jako główne korzyści upatrywane we współpracy w ramach PPP. Dla firm komunikacji miejskiej również te korzyści miały istotne znaczenie, co może stać się dobrym przyczynkiem zainicjowania wzajemnej współpracy.

Zaznaczyć należy, że 79% wynosi prawdopodobieństwo warunkowe sytuacji, w której jeśli gmina nie wie czy PPP przynosi korzyści, to równocześnie nie wie czy są bariery tego rodzaju współpracy. Natomiast 67% wynosi prawdopodobieństwo warunkowe sytuacji, gdy samorząd lokalny nie dostrzega żadnych korzyści, ale widzi bariery PPP. Zatem kolejny raz samorzady dały wyraz słabej znajomości zagadnień związanych z PPP, co w efekcie stanowi, że 53% ankietowanych zupełnie nie jest zainteresowanych podjęciem współpracy z partnerem prywatnym. Jeśli dołączyć do tego 41 % odpowiedzi-nie wiem, daje to 94% podmiotów, które na dziś nie są aktywnymi uczestnikami tego procesu i w najbliższym czasie nie zamierzają tego zmienić.

Uzyskane wyniki z przeprowadzonych badań wyraźnie wskazują na potrzebę edukacji pracowników samorządowych. Zagadnienie to jest jednak dość trudne jeżeli chodzi o jego praktyczny aspekt, na co wskazują badania przeprowadzone przez B. Binczyckiego, dotyczące rozwoju edukacji menedżerskiej pracowników samorządowych w rozwoju regionalnym³⁸. Urzędy gminne borykają się z niedoborami środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników, brakuje regulaminów i planów szkoleń. Ponadto w niewystarczającym zakresie identyfikuje się potrzeby i przeprowadza ocenę przydatności szkoleń. Podkreślić również należy, że zagadnienia związane z doskonaleniem kwalifikacji pracowników samorządowych w aktualnym stanie prawnym są praktycznie nieobecne. W związku z tym, obszar ten pozostawiony jest swobodnej decyzji decydentów, której najczęściej nie ma, na co wskazuje poziom znajomości zagadnień związanych chociażby z PPP.

Wykres 30. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego?



- zamierzamy podjąć współpracę
- nie zamierzamy podjąć współpracy
- zamierzamy kontynuować podjętą współpracę
- chcielibyśmy wycofać się/ograniczyć współpracę
- nie wiem

Źródło: j. w.

Zatem nie dziwi również fakt, iż pomimo korzyści jakie samorządy widzą we współpracy z partnerem (partnerami) prywatnymi (56% ankietowanych), tylko 2 % chce nawiązać tego rodzaju współpracę.

³⁸ B. Binczycki, Rola edukacji menedżerskiej pracowników samorządowych w rozwoju regionalnym, w: Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy, red: J. Teczkę, J. Czekaj, Kraków 2010, s. 445.

³⁹ Tamże s. 449.

Natomiast istotnym jest, że samorzady, które podjęły współpracę z partnerem (partnerami) prywatnymi, zamierzają ją kontynuować. Zatem wydaje się, że wyniki tej współpracy już są zadowalające lub w długookresowej prognozie takich można oczekiwać.

Pozostaje jednak zasadnicze pytanie, czy ten rodzaj współpracy, który ma miejsce w Grudziądzu, Radomiu i Gdyni można traktować jako współpracę w ramach PPP (szczegółowy opis charakteru współpracy w dalszej części rozdziału).

Wyraźnie należy jednak stwierdzić, że jest to współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym, ale nie w rozumieniu ustawy o PPP. Nie zmienia to jednak faktu, że działania te są wyrazem poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, dbałości o jakość świadczonych usług, a w efekcie o rozwój miast

Nawiązywanie współpracy z partnerem (partnerami) prywatnymi w drodze ogłoszenia przetargu mają na celu wprowadzenie elementu konkurencji do komunikacji miejskiej i przerwanie monopolu, które w większości tkwią jeszcze w gospodarce nierynkowej.

Wiele samorządów lokalnych nie zauważa potrzeby zmian istniejących zasad funkcjonowania komunikacji miejskiej. Kutno jest miastem, w którym operatorem komunikacji miejskiej jest samorządowa spółka z o. o., z którą samorząd zawarł długoletnią umowę dotyczącą realizacji zadania w zakresie publicznej lokalnej komunikacji miejskiej. Umowa spełnia wymogi Rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Z tego względu Miasto Kutno nie jest zainteresowane poszukiwaniem operatora wyłanianego w innym trybie, w tym także w oparciu o PPP⁴⁰.

2.3. Podobieństwa i różnice w ocenie korzyści i barier PPP w komunikacji miejskiej w Polsce przez samorzady lokalne i firmy komunikacji miejskiej

Przeprowadzone badania empiryczne wskazują na znikome wykorzystanie PPP w komunikacji miejskiej w Polsce. Niepokojący jest również fakt występowania dużych nieścisłości i rozbieżności dotyczących badanej branży, które badania empiryczne potwierdziły.

Przykładem są samorzady lokalne w Grudziądzu i Radomiu, które twierdzą że korzystają ze współpracy w ramach PPP, przeciwnie do stanowiska zajmowanego przez przewoźników w tych miastach.

⁴⁰ Pismo będące odpowiedzią na wysłaną ankietę.

Pionierem współpracy z partnerem prywatnym był wspomniany już we wcześniejszej części pracy Miejski Zakład Komunikacyjny w Kaliszu, z którego w 1994 r. utworzono spółkę joint-ventures Kaliskie Linie Autobusowe⁴¹. W literaturze dotyczącej usług publicznych, transportu miejskiego (O. Wyszomirski), PPP (K. Brzozowska, J. Zysnarski), szeroko komentuje się i analizuje tę współpracę. Natomiast z ankiety skierowanej do samorządu lokalnego w Kaliszu wynika, że takiej współpracy w komunikacji miejskiej - nie ma. W Spółce KLA miasto posiada 82% udziałów, w Radzie Nadzorczej zasiada czworo członków reprezentujących większościowego udziałowca, zatem brak podstawowej wiedzy o firmie jest co najmniej zastanawiający.

Wydaje się zatem uzasadnione dokonanie kilku porównań wyników badań empirycznych w celu pełniejszego zobrazowania stanowisk wobec przedmiotu badania.

Ankietowane firmy i samorządy zauważają bariery utrudniające współpracę w ramach PPP w przypadku usług komunikacji miejskiej. Największą barierą dla samorządów są skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury, najmniej ważną natomiast, brak kampanii informacyjnej i szkoleń. Dla przedsiębiorstw komunikacji miejskiej przeciwnie, brak kampanii informacyjnej i szkoleń jest najpoważniejszą barierą w PPP oraz brak wykwalifikowanej kadry w podmiotach publicznych.

Obydwa sektory są zgodne co do korzyści płynących z nawiązania współpracy opartej na PPP, z tym, że przedsiębiorstwa jako największą korzyść traktują „odpolitycznienie”, samorządy zaś szeroko rozumiane inwestycje. Stanowisko każdej z grup respondentów jest zupełnie zrozumiałe, choć traktowanie „odpolitycznienia” jako najważniejszą korzyść płynącą z PPP, jest co najmniej niepokojące.

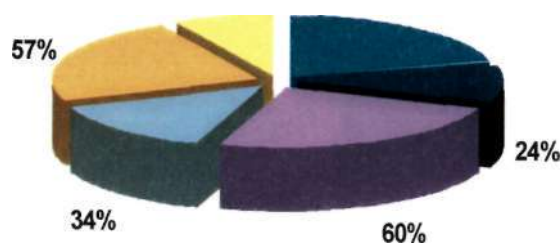
Bezdiskusyjnym pozostaje fakt minimalnego wykorzystania PPP w komunikacji miejskiej (2% firm i 5% samorządów w Polsce) i znikomej znajomości zagadnienia w sektorze publicznym jak i prywatnym. Jednak najbardziej niepokojący jest brak podstawowej wiedzy na temat dokonywanych przedsięwzięć w spółkach komunalnych. Zdaniem autorki, niedopuszczalna jest sytuacja, w której przedstawiciele samorządu lokalnego (będącego większościowym udziałowcem w danej spółce) nie mają podstawowej wiedzy o tym podmiocie.

Najczęściej spotykane czynniki, które hamują rozwój współpracy publiczno-prywatnej w komunikacji miejskiej w Polsce zostały zaprezentowane we wcześniejszej części pracy.

D. Mencil, Transport miejski w Kaliszu - stan obecny i perspektywy rozwoju. Uwarunkowania rozwoju transportu publicznego na obszarach zurbanizowanych. Zbiór referatów XXIX Krajowego Zjazdu Komunikacji Miejskiej. Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej. Kalisz 2002

Jednak przedmiotem badań empirycznych było również zbadanie cech charakteryzujących branżę komunikacyjną, które mogą stanowić kluczowe przeszkody w rozwoju PPP w tej właśnie branży. Prowadzone dwutorowo badania wskazały, że z punktu widzenia firm komunikacji miejskiej cechą, która istotnie blokuje rozwój PPP w tej branży jest nierentowność (60% ankietowanych wskazało na tę cechę).

Wykres 31. Cechy charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce, będące barierami rozwoju PPP



- łączenie polityki ograniczania kosztów i utrzymania cen biletów na niezmiennym poziomie z równoczesnym zachowaniem dbałości o wysoki poziom świadczonych usług

- niespójność w rozliczaniu zleconych usług przez samorządy lokalne

* nierentowność

stosunkowo silna pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej

pozaekonomiczne uwarunkowania podejmowania decyzji przez organy samorządowe

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wraz z rozporządzeniem (WE) 1370/2007

Źródło : badania własne

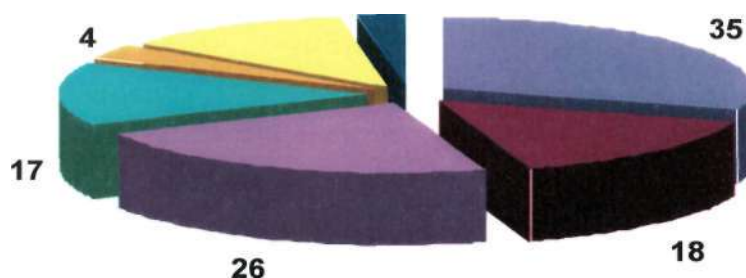
Poza ekonomiczne uwarunkowania podejmowania decyzji przez organy samorządowe oraz łączenie polityki ograniczania kosztów i utrzymania cen biletów na niezmiennym poziomie z równoczesnym zachowaniem dbałości o wysoki poziom świadczonych usług, to cechy, które wskazywane były przez ponad 50% respondentów.

Wyniki te wskazują, jak bardzo firmy komunikacji miejskiej w Polsce uzależnione są od prowadzonej polityki samorządów lokalnych. Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym wraz z Rozporządzeniem WE 1370/2007, są postrzegane jako mniej istotne bariery rozwoju PPP w komunikacji miejskiej niż pozaekonomiczne uwarunkowania podejmowania decyzji przez organy samorządu. Koreluje to z odpowiedziami dotyczącymi korzyści z PPP w tej właśnie branży. Odpolitycznienie komunikacji miejskiej postrzegane jest jako największa korzyść płynąca ze współpracy PPP. Zatem bardziej ekonomiczne spojrzenie

na całokształt zagadnień związanych z komunikacją miejską, zlikwidować może nierentowność, cechę najbardziej blokującą, zdaniem respondentów, rozwój PPP w tej branży.

Natomiast z punktu widzenia samorządów lokalnych cechą, która blokuje rozwój PPP w komunikacji miejskiej w Polsce jest prowadzenie takiej polityki, aby ograniczać koszty oraz utrzymywać ceny biletów na niezmiennym poziomie, przy jednoczesnym zachowaniu dbałości o wysoki poziom usług publicznej. Dla 26 ankietowanych samorządów to nierentowność, która jest cechą charakteryzującą komunikację miejską w Polsce, najbardziej blokuje rozwój PPP.

Wykres 32. Cechy charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce, będące barierami rozwoju PPP (w opinii samorządów lokalnych)



włączenie polityki ograniczania kosztów i utrzymania cen biletów na niezmiennym poziomie z równoczesnym zachowaniem dbałości o wysoki poziom świadczonych usług

- trudności w rozliczaniu zleconych usług przez samorzady lokalne

m nierentowność

- stosunkowo silna pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej

stosunek kadry menedżerskiej firmy komunikacyjnej do idei wprowadzania i rozwijania PPP

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wraz z rozporządzeniem (WE) 1370/2007

- inne (jakieś) reHindowanie ulg podstawowych przez budżet państwa

Źródło :j. w.

Bez wątpliwości dbałość o utrzymywanie cen biletów na niezmiennym poziomie jest zadaniem niezwykle trudnym. Rady Miast i Gmin zatwierdzają Uchwałę ceny biletów na danym terenie, jednakże w sytuacji braku środków w budżetach, ciągłym wzrostem cen paliwa oraz części zamiennych do autobusów, pozostawienie cen na niezmiennym poziomie

jest wręcz niemożliwe. Zatem nieuniknionym jest szukanie innowacyjnych rozwiązań, które przyczynią się do zerwania z rozwiązaniami organizacyjnymi przejętymi z gospodarki nierynkowej. Będzie to niezwykle trudne, gdyż 58% ankietowanych samorządów uznało, że PPP w branży usług komunikacyjnych może stanowić źródło problemów dla samorządu lokalnego, a 32% nie ma zdania na ten temat.

Wyraźnie należy stwierdzić, że skłonność do podejmowania współpracy opartej na PPP przez przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, uzależniona jest w dużej mierze od stopnia aktywności właściciela publicznego. Jednak trudno mówić o dobrych prognozach dla PPP, jeśli 53% ankietowanych samorządów lokalnych nie wie czy ustawa o PPP stwarza lepsze warunki współpracy podmiotów, a co za tym idzie, 53% nie zamierza korzystać z tego rozwiązania. Największym problemem nawiązania tego rodzaju współpracy są w opinii samorządów, trudności w codziennej współpracy z partnerem prywatnym. Wydaje się jednak, biorąc pod uwagę pojedyncze przypadki PPP w komunikacji miejskiej w Polsce, że są to tylko i wyłącznie obawy. W trakcie analizy ankiet można odnieść wrażenie, że samorząd lokalny jest właścicielem „innej” komunikacji miejskiej niż ta reprezentowana przez konkretne przedsiębiorstwo świadczące usługi w danej gminie. Reasumując powyższe należy jednoznacznie stwierdzić, że PPP w komunikacji miejskiej jest zagadnieniem prawie zupełnie nieznanym. Brak wiedzy powoduje występowanie nieścisłości interpretacyjnych, a tym samym obawę przed jakimikolwiek zmianami. Ponadto brak wspólnej strategii (firmy i samorządu) jest kluczową barierą w dążeniu do zmian.

Zdaniem autorki, poprawnie przygotowane przedsięwzięcie w oparciu o jasno sformułowaną umowę oraz jasny podział ryzyka i odpowiedzialności powinien stać się fundamentem współpracy. W jej wyniku, każda ze stron powinna mieć możliwość realizacji zamierzonych celów, a więc trudności w codziennej współpracy nie powinny być większe niż w tradycyjnej metodzie realizacji zadań publicznych.

3. PROGNOZY WYKORZYSTANIA PPP W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE

W obliczu pozytywnych doświadczeń zagranicznych, niezwykle ważnym zadaniem jest likwidacja występujących problemów i barier w Polsce, których jest jeszcze bardzo wiele. Można z całym przekonaniem stwierdzić, że to one przyczyniły się do sytuacji, w której do końca 2008 roku w Polsce nie został zrealizowany żaden projekt, zgodnie z obowiązującą

wówczas ustawą o PPP. Bez wątpienia partnerstwo jest rozwiązaniem, które można wykorzystać w wielu dziedzinach, ale tylko wówczas, kiedy podstawą będą jasne i logiczne przepisy prawa oraz determinacja interesariuszy tego przedsięwzięcia.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o PPP, nakłada obowiązki bieżącego informowania, że PPP służy państwu, miastom, gminom i biznesowi.

W art. 3 tejże ustawy znajduje się zapis:

„ Do zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie ustawy należy w szczególności upowszechnianie i promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, dokonywanie analiz i ocen funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym stanu i perspektyw finansowego zaangażowania sektora prywatnego” .

Wydaje się, że postawione zadanie będzie trudne do realizacji z kilku względów:

- trudno poradzić sobie z upowszechnianiem sposobu realizacji zadań publicznych, który jest skomplikowany w zastosowaniu (szczególnie jeśli chodzi o procedurę wyboru partnera prywatnego),
- w obowiązującej ustawie zniesiono obowiązek sporządzania i przekazywania do Ministerstwa Gospodarki informacji i sprawozdań związanych z realizacją PPP. Zniesienie tej uciążliwości jest pozytywną informacją dla podmiotów publicznych i prywatnych, ale czy minister właściwy do spraw gospodarki będzie miał odpowiedni materiał empiryczny do przeprowadzenia wspomnianych w art. 3 analiz i ocen?

W przekonaniu autorki, upowszechnianie PPP nie powinno być przypisywane tylko jednemu resortowi. Powinno to być zadaniem wszystkich uczestników życia gospodarczego, polityków, naukowców, organizacji pozarządowych oraz firm szkoleniowych. Celem nadrzędnym powinno stać się propagowanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym oraz pokonywanie istniejących barier. Witold Grzybowski - ekspert w dziedzinie PPP, stoi na stanowisku, iż nie należy wymagać samodzielnego wdrażania projektów przez samorządy. To fachowcy przeszkoleni w tym zakresie, mają wykonywać prace specjalistyczne, a samorządy powinny być przygotowane do zarządzania procesem przygotowania, wdrożenia i monitorowania projektu⁴³.

⁴² Ustawa o PPP (2008), Art. 3.

⁴ Takie stanowisko prezentuje Witold Grzybowski podczas wielu wystąpień konferencyjnych, ekspert ds. partnerstwa publiczno-prywatnego i ekspert z Dolnośląskiej Grupy Doradczej, który brał udział w pracach nad ustawą o PPP.

Wiele trudności rodzi także :

- deficyt zaufania obywateli do organów władzy publicznej . Wydaje się, że mimo 20 lat doświadczeń, polskie struktury samorządowe nie zdołały wypracować efektywnego modelu współpracy i że spolaryzowany układ „my i oni” ciągle jeszcze daje znać o sobie. Konsekwencją takiej sytuacji jest ciągły brak wiary społeczności lokalnej w dobre intencje władzy lokalnej⁴⁵. Często przeciętny obywatel kojarzy PPP z korupcjogennym stykiem biznesu i polityki. W celu realizacji umowy o PPP, podmiot publiczny i partner prywatny mogą utworzyć spółkę celową. Zdaniem wielu samorządowców takie rozwiązanie powoduje podejrzenia o niegospodarność i korupcję⁴⁶.
- brak wzajemnego zrozumienia; strona prywatna często zapomina o zasadach i warunkach na jakich działają samorządy, podmioty publiczne natomiast nie zawsze świadome są że dany projekt konkuruje z innymi. Założeniem partnera prywatnego jest bowiem taka realizacja przedsięwzięcia, która zapewni odpowiedni zwrot zaangażowanych kapitałów dla swoich akcjonariuszy. Z tego względu ogromnym sukcesem jest nawiązanie dialogu, którego wynikiem będzie realizacja inwestycji w taki sposób, aby wymagania stron były zrównoważone⁴⁷.
- obawa o własne interesy, grup odgrywających istotną rolę w społeczeństwie m.in. (związki zawodowe pracowników sektora publicznego, którzy obawiają się utraty pracy, stowarzyszenia ekologiczne),
- zawiłość przepisów, które zniechęcają do działania⁴⁸,
- realizacja inwestycji w formule PPP ze swej istoty wiąże się z ponoszeniem kosztów transakcyjnych, które są wyższe niż przy tradycyjnych zamówieniach publicznych⁴⁹,
- nieumiejętność przygotowania prawidłowych umów w ramach PPP, z uwagi na skomplikowany i długotrwały charakter przedsięwzięcia⁵,

⁴⁴ Z. Gilowska, Partnerstwo publiczno-prywatne. Rozważania w sprawie definicji, „Finanse Komunalne” Nr 2/2003, s. 17.

⁴⁵ J. J. Parysek, Rola samorządów lokalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin, w: Samorząd lokalny 20 lat po..., (red.) B. Wenerska, ZN nr 20, PWSZ Kalisz, Kalisz 2010, s. 51.

⁴⁶ M. Wojciechowska - Szac, Jakie korzyści daje samorządom partnerstwo a jakie koncesja na roboty budowlane, Gazeta Prawna 15 lipca 2009 r.

⁴⁷ O. Grygier, Zdolność do kompromisu, Harvard Business Review Polska, Lipiec-Sierpień 2009, s. 17.

⁴⁸ A. Szejnfeld, PPP - szansa na wielkie inwestycje?, Gazeta Wyborcza 22 lipca 2008.

⁴⁹ M. Zieniewski, D. Sześciło, Można ożywić partnerstwo publiczno-prywatne, „Dziennik finansowy”, 30 września 2008r., s. 7.

⁵⁰ M. Wojciechowska - Szac, Jakie korzyści daje samorządom..., op. cit.

krytyka dotycząca zbyt ogólnego charakteru ustawy o PPP. W uzasadnieniu do projektu ustawy o PPP znajduje się następujący zapis: „ W każdym możliwym przypadku w projektowanej ustawie pozostawia się stronom umowy możliwość elastycznego konstruowania partnerstwa odsyłając do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania, bez nakładania obowiązków ustawowych ⁵¹.

Taka dobrowolność może stanowić dużą przeszkodę w stosowaniu zapisów tej ustawy, gdyż brak jednoznacznych przepisów rodzi obawy przed ponoszeniem odpowiedzialności. Samorządowcy nie chcą odpowiadać przed organami nadzoru za ewentualną nadinterpretację przepisów.

Wyraźnie jednak trzeba podkreślić podjęte dotychczas w Polsce działania, które mają na celu upowszechnienie i stworzenie dogodnych warunków rozwoju PPP w Polsce min.

- klimat polityczny sprzyjający propagowaniu współpracy publiczno-prywatnej (przy głosowaniu nowej ustawy o PPP na 409 posłów, nie zanotowano ani jednego głosu przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu),
- przeznaczenie w 2008 roku miliona złotych na badania wstępne projektów PPP nadesłanych na ogólnopolski konkurs ⁵,
- utworzenie (10 lipca 2008 r.) fundacji Centrum PPP, której założycielami są: kancelarie prawne, firmy doradcze, regionalne agencje rozwoju, przedsiębiorstwa, banki, fundacje, związki, izby i stowarzyszenia gospodarcze. Centrum PPP to niezależna instytucja obywatelska, której celem jest ułatwianie stosowania PPP w Polsce . Powołanie fundacji oznacza, że Polska dołączyła do krajów, w których rozwój partnerstwa wspierany jest przez wyspecjalizowany w tym zakresie podmiot. Centrum PPP jest organizacją pozarządową, która nie została jednak wcielona w strukturę ministerstwa właściwego do spraw finansów ⁵⁴.
- funkcjonowanie Instytutu PPP (pierwsza w Polsce instytucja pozarządowa o charakterze non profit), której nadrzędnym celem jest dostarczanie rzetelnych informacji na temat PPP. Instytut zajmuje się upowszechnianiem idei PPP, analizą zagranicznych doświadczeń oferując jednocześnie wszelką pomoc we wdrażaniu koncepcji PPP,

⁵¹ Uzasadnienie rządowego projektu..., op. cit.

⁵² www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009-01-25

⁵³ www.centrum-ppp.pl 2009-09-11

⁵⁴ J. Dąbrowski, Możliwości ukryte w partnerstwie, „Forbes” listopad 2006.

- powstanie magazynu inwestycji publicznych „Forum PPP”- czasopisma, które informuje i wyjaśnia zagadnienia związane z PPP. Wiele miejsca poświęcając współpracy samorządowej i rządowej z sektorem prywatnym przy realizacji zadań publicznych⁵⁵.

Wszystkie podejmowane inicjatywy i działania mają na celu przełamanie marazmu, jaki na razie można w Polsce obserwować w zakresie przeprowadzanych przedsięwzięć w formule PPP. Niewątpliwie niezbędna jest akcja informacyjna, promocja idei PPP oraz odpowiednie szkolenia. Zwiększenie nakładów na infrastrukturę publiczną wraz z jednoczesną poprawą jej jakości w pozytywny sposób wpłynie bowiem na wzrost gospodarczy oraz poprawi jakość codziennego życia obywateli⁵.

Pokonywanie barier i wykorzystanie nawet najmniejszej szansy na realizację przedsięwzięcia w formule PPP jest niezmiernie istotne, gdyż w Polsce mamy szczególną potrzebę rozwoju PPP wynikającą z:

- zbyt małego zasobu środków publicznych, który uniemożliwia realizację szerokiego programu inwestycji publicznych w infrastrukturę,
- spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w wyniku globalnego kryzysu finansowego i konieczności poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w realizacji inwestycji,
- występowanie luki infrastrukturalnej, której niwelacja nabrała szczególnego znaczenia po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Z wielu analiz wynika, że to właśnie stan infrastruktury postrzegany jest, jako jedna z zasadniczych słabości polskiej gospodarki⁵⁷,
- wyzwań, przed jakimi stają władze publiczne w zakresie wykorzystania środków unijnych w latach 2007 - 2013 (67-90 mld euro) i związaną z tym koniecznością wyłożenia własnych funduszy na cele współfinansowania projektów korzystających z funduszy unijnych,
- konieczności poszukiwania nowych rozwiązań przy podejmowaniu strategicznych decyzji gospodarczych,

⁵⁵ www.forumppp.com.pl

⁵⁶ I. Herbst, III Forum Gospodarcze..., op. cit.

⁵⁷ M. Ratajczak, Zadania państwa w rozwoju infrastruktury w Polsce w: Wyzwania wobec polityki gospodarczej. Polska na początku XXI wieku, red: Jerzy Tarajkowski, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2006, s. 149.

- zmniejszonych wpływów do budżetów JST, które są wynikiem niższej dynamiki rozwoju kraju. Spadku wartości nieruchomości i popytu w związku z ograniczeniami w udzielaniu kredytów przez banki ,
- organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”, która wymaga przyspieszenia realizacji wielu inwestycji (m.in. budowa obiektów sportowych, kompleksów hotelowych, infrastruktura transportowa)⁵⁹.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy jednoznacznie stwierdzić, że Polska jest niejako „skazana” na stosowanie PPP. W naszym kraju niezbędne jest „wielkie pchnięcie” infrastrukturalne, które w obliczu rosnącego deficytu środków publicznych, rodzi przesłanki do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań i sposobów finansowania. Kolejnym argumentem przemawiającym za wykorzystaniem PPP, jest brak środków własnych na sfinansowanie projektu, co związane jest bezpośrednio z rosnącym zadłużeniem sektora instytucji rządowych i samorządowych, które obrazuje tabela ⁶⁰.

Tabela 17. Deficyt i dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005 - 2008 (w mln zł.)

Lata	2005	2006	2007	2008
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	462 742	505 149	527 570	598 402
% PKB	47,1	47,7	44,9	47,1
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	42 358	41 131	22 131	49 537

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa, 22.04.2009 r.

www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009-01-25

⁵⁹ K. Wąsowski, Przegląd Corporate Governance, nr 2/2009

⁶⁰ D. Zarzecki, M. Adamkiewicz, Partnerstwo publiczno-prywatne a fundusze strukturalne - zarys problemu, w: Partnerstwo publiczno-prywatne, (red.) Cz. Glinkowski, B. Wenerska, Wydawnictwo Uczelni Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, Kalisz 2007, s. 94.

Analiza danych prowadzi do wniosku, iż należy mieć na uwadze konieczność dokonywania wydatków przez sektor publiczny na obsługę zadłużenia, które z roku na rok jest coraz większe.

Ponadto deficyt budżetu państwa na koniec maja 2009 r. wyniósł prawie 16, 5 mld zł., co stanowi 90, 2% deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej, natomiast 52 mld zł. to planowany deficyt na rok 2010. Istniejąca sytuacja grozi przekroczeniem tzw. drugiego progu ostrożnościowego, co w efekcie może prowadzić do znacznego ograniczenia wydatków⁶¹.

To z kolei spowodować może wstrzymanie rozpoczętych już inwestycji i odłożenie w czasie tych, które zostały już zaplanowane. W efekcie, finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez sektor prywatny może być jedynym skutecznym sposobem na ich realizację.

Doświadczenia światowe wskazują (chociażby Irlandii), że skorzystanie z PPP jako alternatywnej metody finansowania inwestycji publicznych może przynieść bardzo wymierne efekty. Obecnie Irlandia zajmuje drugie miejsce w Europie i trzecie na świecie wśród krajów, które charakteryzują się najbardziej dojrzałym rynkiem PPP.

Polska poprzez członkostwo w Unii Europejskiej ma umożliwiony przyspieszony i wszechstronny rozwój gospodarczy. W nowych warunkach rozwojowych, gdzie bardzo ważne są wymogi konkurencyjne, istotnie wzrasta rola wiedzy. Gospodarka oparta na wiedzy jest tą wartością, która powoduje wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, regionów i narodów. Ma to szczególne znaczenie w warunkach pogłębiania się procesów globalizacji współczesnej gospodarki na świecie⁶²-

W konkluzji należy stwierdzić, że PPP w komunikacji miejskiej w Polsce jest zjawiskiem prawie nieznanym i należy podjąć wszelkie działania, aby nie było defaworyzowane. Jest to jednak bardzo trudne zadanie, gdyż od momentu wejścia w życie Rozporządzenia 1370 (3 grudnia 2009), toczą się dyskusje nad samymi procedurami prowadzącymi do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego. Pomimo dwuletniego okresu przejściowego, w Polsce nie udało się przyjąć przygotowywanej Ustawy o transporcie publicznym. Brak odpowiednich przepisów krajowych sprawia, że Rozporządzenie będzie obowiązywać bezpośrednio, a to rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych⁶³.

⁶¹ M. Kędziarska-Urbaniak, Inwestor daje pieniądze, a gmina ziemię, Głos Wielkopolski, 04.08.2009.

⁶² Z. W. Puślecki, Nowe warunki przyspieszonego wzrostu gospodarczego Polski w ramach Unii Europejskiej, w: Polityka wzrostu gospodarczego w Polsce i w Unii Europejskiej,(red.) J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 26.

⁶³ R. Urbańczyk, Rozporządzenie nie takie straszne, w: Komunikacja publiczna nr 4/2009-2010

Ze względu na podjęty temat rozprawy, analizie poddane zostaną tylko te zagadnienia, które w zasadniczy sposób wpływają, lub mogą wpłynąć na możliwość współpracy z partnerem prywatnym w świadczeniu usług komunikacji miejskiej.

Bardzo poważną kwestią, która dotychczas nie była uregulowana wprost w przepisach prawa wspólnotowego, jak również w ustawodawstwie krajowym, jest pojęcie podmiotu wewnętrznego. Uznanie danej jednostki za **podmiot wewnętrzny** ma bardzo poważne konsekwencje w praktyce, gdyż oznacza możliwość zlecenia usług z pominięciem procedury przetargowej.

Do dnia 2 grudnia 2009 r. pojęcie podmiotu wewnętrznego definiowane było w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Według tego orzecznictwa, spółka komunalna mogła zostać uznana za taki podmiot, jeśli spełnione były łącznie następujące warunki:

a) prawo krajowe przewidywało możliwość udzielania zamówień publicznych bez procedury przetargowej,

b) bezpośrednio udzielanie zamówień publicznych następuje na rzecz spółki, w której całość kapitału posiada organ publiczny, czyli musi być jedynym współnikiem,

c) „organ publiczny sprawuje nad tą spółką kontrolę analogiczną do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami, przy czym uważa się, że nawet mniejszościowy udział przedsiębiorcy prywatnego w kapitale spółki wyklucza możliwość sprawowania przez organ publiczny nad taką spółką kontroli analogicznej do tej, jaką sprawuje nad własnymi służbami”⁶⁴,

d) spółka ta prowadzi swoją podstawową działalność z organem, który posiada w nim udziały.

W związku z tym, że w Polsce nie było odpowiednich przepisów, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 2 grudnia 2009 r. nie było możliwe uznanie spółki komunalnej za podmiot wewnętrzny. Natomiast od dnia 3 grudnia 2009 r., obowiązują w Polsce przepisy Rozporządzenia 1370, w którym również znajduje się definicja podmiotu wewnętrznego.

Zgodnie z artykułem 2 lit. j, „ podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów

A. Dyląg, J. Klatka, Podmiot wewnętrzny a usługi transportu publicznego, Komunikacja publiczna nr 1/2010, KZK GOP, Katowice 2010, s. 25.

⁶⁵ J. Klatka, Zlecenie przewozów bez przetargu podmiotom wewnętrznym i innym przewoźnikom w świetle Rozporządzenia 1370, w: Komunikacja publiczna 1/2010, wydanie specjalne, KZK GOP.

przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami⁶⁶

Definicja ta jest zgodna co do zasady z orzecznictwem ETS jednakże w art. 5 ust 2 Rozporządzenia znajduje się szereg innych warunków, które podmiot musi spełniać, aby został uznany za podmiot wewnętrzny. Jednym z najważniejszych warunków, biorąc pod uwagę PPP, jest zapis: „...w celu stwierdzenia czy właściwy organ lokalny sprawuje taką kontrolę, bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, struktura własnościowa, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Zgodnie z prawem wspólnotowym posiadanie przez właściwy organ publiczny pełnej własności, w szczególności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest niezbędnym wymogiem sprawowania kontroli w rozumieniu niniejszego ustępu, o ile istnieje przewaga wpływu publicznego i sprawowanie kontroli można stwierdzić na podstawie innych kryteriów” .

Analiza Rozporządzenia pozwala zauważyć, że nastąpiła liberalizacja w zakresie wielkości udziałów będących w posiadaniu podmiotu publicznego, ETS dopuszczał jedynie możliwość posiadania 100 % udziałów. Rozporządzenie natomiast nie wymaga pełnej własności, aby można było uznać, że organ publiczny „sprawuje kontrolę analogiczną jak nad własnymi służbami”. Wydaje się, że do tego, aby podmiot publiczny miał realny wpływ na działalność podmiotu wewnętrznego, niepotrzebne jest posiadania 100% własności.

Niestety projekt polskiej ustawy o transporcie zbiorowym nie definiuje precyzyjnie podmiotu wewnętrznego⁶⁸, co oznacza, że należy bezpośrednio odwołać się w tym zakresie do ustawodawstwa unijnego oraz orzecznictwa ETS. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy operatorem ma być spółka komunalna. Takiej spółce można powierzyć zadania publiczne tylko wtedy, gdy będzie w 100 % własnością JST i jej działalność w przeważającej części będzie prowadzona na rzecz samorządu, który jest jej właścicielem⁶⁹.

Do czasu kiedy nie wejdzie w życie ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, interpretacja określenia „*sprawowanie kontroli analogicznej*” jest niezwykle trudne. Czy do tego, aby taką kontrolę sprawować niezbędne jest posiadanie 100% udziałów w podmiocie

⁶⁶ Art. 2 lit. j Rozporządzenia 1370.

⁶⁷ Art. 5 lit. a Rozporządzenia 1370.

⁶⁸ Projekt z dnia 2 lutego 2010 r. <http://bip.mi.gov.pl/>

⁶⁹ W. Kępka, Nowe zasady organizowania transportu zbiorowego, Gazeta Samorządu i Administracji Nr 16, 15 sierpnia 2010 r.

⁷⁰ W dniu 16 grudnia 2010 r. Sejm RP uchwalił ustawę o publicznym transporcie zbiorowym. Prezydent RP ma 14 dni na jej podpisanie. Ustawa przewiduje, w przypadku jej podpisania, że przepisy wejdą w życie z dniem 01.03.2011 roku.

wewnętrznym przez organ publiczny? Kwestia ta jest otwarta i budzi szereg wątpliwości, które wymagają wyjaśnienia⁷. Należy także zwrócić uwagę na zapisy zawarte w Wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁷². Wytyczne stanowią, że „...w celu uniknięcia sytuacji wątpliwych, w odniesieniu do projektów realizowanych z udziałem dofinansowania z Programów Operacyjnych, przyjmuje się, że status podmiotu wewnętrznego posiadają jedynie te spółki komunalne, w których kapitał zakładowy w 100% należy do JST”. W rozumieniu art. 87 Konstytucji, Wytyczne nie mają charakteru aktu powszechnie obowiązującego, ale w praktyce są stosowane przy udzielaniu dofinansowania z programów operacyjnych do projektów z zakresu publicznego transportu pasażerskiego.

Z powyższych analiz wynika, że komunikacja miejska jest branżą, w której bardzo trudno znaleźć konsensus między tym co społecznie i ekonomicznie uzasadnione a przepisami prawa.

Tym bardziej dla Polski potencjał partnerstwa publiczno- prywatnego powinien mieć szczególne znaczenie. Partnerstwo powinno być wykorzystane jako kluczowy czynnik, który przyczyni się do faktycznej realizacji lokalnej i regionalnej polityki zatrudnienia i rynku pracy, polityki rozwoju regionalnego oraz innowacyjności⁷

4. PRZYKŁADY REALIZACJI PPP W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W POLSCE

W tej części pracy zaprezentowane zostały podmioty, które pozytywnie odpowiedziały na postawione w kwestionariuszu pytanie: Czy korzystali, lub korzystają Państwo ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego w realizacji usług komunikacji miejskiej?

Pośród 134 badanych firm komunikacji miejskiej w Polsce, tylko jedna, KLA Kalisz sp. z o.o. udzieliła pozytywnej odpowiedzi na to pytanie.

Z grupy jednostek samorządu terytorialnego, współpracę w ramach partnerstwa » publiczno- prywatnego zadeklarowały:

- Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu,

⁷¹ Wymóg posiadania 100% udziałów w podmiocie wewnętrznym przez organ publiczny został zgłoszony przez Urząd Zamówień Publicznych w uwagach do projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

⁷ Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym, Warszawa, 12 lipca 2010, s. 7.

⁷³ A. Dyląg, J. Klatka, Podmiot wewnętrzny a usługi transportu..., op. cit.

⁷⁴ <http://www.dialogspoleczny.pl>

- Urząd Miejski w Grudziądzu,
- Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni,

Wyjątek stanowi przypadek 2 - Chełmskie Linie Autobusowe Spółka z o.o., które pomimo braku pozytywnej odpowiedzi w ankiecie, wydały się interesującym przypadkiem ze względu na współpracę z Southern Vectis (do 2010 r. partnerską firmą także dla Kaliskich Linii Autobusowych).

4.1. Kaliskie Linie Autobusowe

Komunikacja autobusowa w Kaliskiem miała swoje początki w okresie międzywojennym, a 29 maja 1945 roku otwarta została pierwsza linia Miejskiej Komunikacji Autobusowej. Do końca roku 1945 z usług przedsiębiorstwa skorzystało 44,7 tys. osób. Do roku 1950 kontrolę nad komunikacją autobusową i taborom sprawował Wydział Gospodarczy Zarządu Miejskiego, na początku lat pięćdziesiątych nastąpił cykl przekształceń firmy.

Największy rozwój firmy przypada na lata osiemdziesiąte, kiedy to w 1983 roku oddano do użytku nowy biurowiec, a wyeksploatowany tabor zastępowano sukcesywnie nowym. W 1991 roku doszło do powołania zakładu budżetowego miasta, który nosił nazwę Miejski Zakład Komunikacji (MZK). Zmiany gospodarcze, które nastąpiły w latach dziewięćdziesiątych wpłynęły również na stan komunikacji miejskiej. Ponieważ niezadowolenie mieszkańców i wizja coraz większych dotacji obciążających budżet miasta była nie do przyjęcia, w 1993 roku podjęto pierwsze kroki ku temu, aby przekształcić MZK w przedsiębiorstwo działające na zasadach rynkowych.

Zarząd Miasta Kalisza w dniu 31 maja 1994 roku podpisał umowę z przedstawicielami angielskiej firmy Southern Vectis o utworzeniu spółki typu joint-venture. W spółce pod nazwą Kaliskie Linie Autobusowe 20% udziałów objął angielski właściciel (w zamian za wniesienie know-how), pozostałe 80% udziałów należało do miasta.

Udział podmiotu prywatnego w transporcie miejskim budził wówczas wiele kontrowersji, ale zapis w założycielskim akcie notarialnym był bardzo jasny i uczciwy. "W przypadku nie osiągnięcia przez Spółkę w okresie 2 lat od daty rozpoczęcia działalności efektów zakładanych w know-how oraz nie utrzymania zakresu usług przewozowych i nie utrzymania dopłaty na poziomie i zasadach określonych w know-how z przyczyn zależnych

od Southern Vectis, dokona ona przeniesienia posiadanych udziałów na rzecz Miasta Kalisza za symboliczną złotówkę" .

Gotowe rozwiązania w sposobie działania i finansowania komunikacji, operowania siecią komunikacyjną oraz doświadczenie z zakresu organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa - to kryło się pod pojęciem know-how.

Efekty inwestycyjne miały się pojawić na skutek dobrego zarządzania, a podstawowym celem nowo powstałej Spółki było doprowadzenie do sytuacji pełnego samofinansowania przy zachowaniu charakterystycznej dla przedsiębiorstwa, funkcji użyteczności publicznej.

Nowe zasady zarządzania Spółką i udane zmiany organizacyjne, pozwoliły na poprawę jakości świadczonych usług. Efekty były widoczne już we wstępnej fazie dokonanego partnerstwa publiczno-prywatnego w KLA Kalisz.

Należy szczególną uwagę zwrócić na nowe koncepcje przygotowywane wówczas przez brytyjskich ekspertów. Jedną z najbardziej nowatorskich było wdrożenie nowej sieci komunikacji miejskiej, która obejmowała:

- nowe trasy linii autobusowych,
- nowy rozkład jazdy autobusów,
- nowe służby kierowców,
- nowe wzory rozkładów przystankowych,
- nowy wystrój i oznakowanie autobusów.

Spółka KLA Kalisz szybko stawała się inną firmą. Został ogłoszony konkurs na logo firmy, do którego przystąpiło wiele osób. Lokalna społeczność pozytywnie odpowiedziała na apel płynący z KLA. Trębacz kaliski stał się rozpoznawalnym, znakiem firmy, a kolory żółty i granatowy barwami firmowymi.

Pierwszy raz w historii firmy przeprowadzono szeroko zakrojoną akcję informacyjną posługując się środkami masowego przekazu i rozsyłając do wszystkich gospodarstw domowych w Kaliszu bezpłatne informatory zawierające przebieg tras, rozkład jazdy, informacje taryfowe itd. Pierwszy raz działania spółki zostały podporządkowane potrzebom klientów, a mieszkańcy Kalisza stali się współtwórcami nowej jakości firmy. Stało się to poprzez zebranie wniosków i spostrzeżeń pasażerów, które w dniu 3 października 1994 r. spowodowały korektę dotychczasowych działań kaliskiego przewoźnika. Zaletą nowo wprowadzonej sieci komunikacyjnej i przyjętej organizacji pracy kierowców była i jest -

elastyczność. Przejawia się ona w przebiegu tras, lokalizacji przystanków, częstotliwości przejazdów jak i szybkiej reakcji na zgłaszane uwagi pasażerów. Od roku 1994 przyjęto w KLA zasadę szybkiego reagowania na zmieniające się potrzeby klientów, przy utrzymaniu pierwotnych założeń zawartych w brytyjskim know-how.

Misją Spółki stało się motto:

"Dla dobra mieszkańców z korzyścią dla miasta"

Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że nowa koncepcja zaproponowana przez partnera brytyjskiego przyniosła wymierne efekty.

Tabela 18. Porównanie wybranych wskaźników - MZK i KLA

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka	MZK 1993 rok	KLA 1995 rok	Procentowe porównanie wskaźników KLA/MZK
1.	Długość tras	km	175,0	240,1	137,2
2.	Liczba przewiezionych pasażerów	Tys. osób	9390	12 676	135,0
3.	Wskaźnik gotowości technicznej	%	86,9	93,2	107,2
4.	Wartość sprzedaży ogółem	tys. zł	5448	9555	175,4
5.	Koszty ogółem	tys. zł	5560	8894	160,0
6.	Wynik na działalności podstawowej	tys. zł	-191,0	135,0	170,7
7.	Czas przepracowany ogółem	godz.	735 676	470 786	64,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Sekcji Marketingu KLA

Zakładany efekt poprawy jakości i zakresu świadczonych usług został zrealizowany, a dzięki racjonalizacji sieci komunikacyjnej znacznie zwiększyła się długość tras oraz liczba przewiezionych pasażerów. Dało to znaczny przyrost wartości sprzedaży a co za tym idzie dodatni wynik na działalności podstawowej. Osiągnięto to wszystko przy znacznie mniejszym zaangażowaniu czasu pracy.

Kolejnym założeniem przyjętym przez nowo powstałą spółkę była restrukturyzacja firmy poprzez wprowadzenie nowoczesnego zarządzania. Przyjęto nową strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa, eliminując niejasności kompetencyjno - decyzyjne, udrażniając przepływ wewnętrznej informacji. Dokonano redukcji zatrudnienia o 121 osób.

Tabela 19. Średnia liczba zatrudnionych (w osobach) w MZK i KLA w latach 1993,1995

Zatrudnienie ogółem	MZK rok 1993 380 osób	KLA rok 1995 259 osób
- pracownicy operacyjni	207	105
- pracownicy eksploatacyjno-techniczni	110	66
- pozostali	20	3
- pracownicy administracyjni	40	22
- zarząd	3	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Sekcji Kadr KLA

Redukcja zatrudnienia była konieczna, gdyż w roku 1993 przypadało 6 pracowników na 1 pojazd, a wykorzystanie czasu pracy samych kierowców było mało efektywne.

Udane zmiany organizacyjne i nowe zasady zarządzania komunikacją miejską pozwoliły na znaczne oszczędności. Można stwierdzić, że we współpracy z zagranicznym partnerem w sposób wzorowy uruchomiono wszelkie proste rezerwy tkwiące w spółce przewozowej⁷⁶.

Zupełnie nowatorskim przedsięwzięciem było powołanie do życia komórki marketingu oraz stosowanie podstaw public relations. Wszystkie te działania miały przyczynić się do utrzymania i umocnienia pozycji na rynku w obliczu pojawiającej się konkurencji. Poza tym rozpoczęła się akcja komputeryzacji firmy i szkoleń pracowników. Zmiana struktury organizacyjnej spowodowała konieczność ustalenia jasnego układu kompetencji i odpowiedzialności, a co za tym idzie zmianę dotychczasowych przyzwyczajzeń. Rozpoczął się proces zmian, który poza zakładanymi efektami poprawy organizacji pracy na poszczególnych stanowiskach miał dokonać zmian w mentalności pracowników. Firma KLA już nie była zakładem budżetowym, a spółką działającą rynkowo i zarządzaną menedżersko.

Członkowie załogi mogli pracować jasno znając swoje kompetencje, zakres odpowiedzialności, cele i misję firmy. Istotnym również był fakt zaktywizowania i zmotywowania pracowników, którzy w dotychczasowych warunkach pracowali mało efektywnie i nie ponosili pełnej odpowiedzialności za jakość swojej pracy.

Niezwykle ważnym i zakładanym efektem była finansowa samowystarczalność nowego przedsiębiorstwa.

⁷⁶ J. Zysnarski, Partnerstwo Publiczno - prywatne w sferze..., op. cit., s. 184.

Do roku 1994, czyli do momentu utworzenia KLA Sp. z o.o. firma otrzymywała dotację z budżetu miasta. Nadmienić należy, że wielkość dotacji nie była powiązana z wynikami finansowymi prowadzonej działalności usługowej i uzależniona była tylko od decyzji budżetowych miasta.

W roku 1994 i 1995 Spółka KLA otrzymywała zwrot poniesionych kosztów na podstawie porozumienia zawartego w momencie sporządzania Umowy Spółki. Natomiast w roku 1996 Spółka otrzymała pomoc finansową w wysokości wynegocjowanej z Zarządem Miasta. Sytuacja taka spowodowała konieczność opracowania konkretnego dokumentu, którego celem stało się jasne określenie warunków i zasad finansowania KLA. Wynikiem tych prac było opracowanie "Metodologii Obliczania Kontraktów"⁷⁷. Została ona przyjęta Uchwałą Rady Miasta Kalisza w roku 1997. Zyskała uznanie nie tylko w opracowaniach publicystów, ale również wprowadzone rozwiązania logistyczne wskazują na logikę i zasadność tej metody.

Kontrakt, który zastąpił dotację obejmuje jedynie refundację kosztów za przewóz osób uprawnionych do przejazdów ulgowych i bezpłatnych, a do roku 2005 obejmował również refundację kursów ekonomicznie nieuzasadnionych, koniecznych ze względów społeczno-społecznych. Zaletą tej formy finansowania jest to, że motywuje ona do poprawy jakości usług, a tym samym do zwiększania ilości przewiezionych pasażerów.

Tabela 20. Wielkość kontraktów z miastem w latach 1990 - 2007

Rok	Dotacja/Kontrakt w zł.	Wielkość budżetu Miasta Kalisza w zł	Udział % wydatków na komunikację miejską w budżecie Kalisza
1990	1 207 200	8 694 495	13,88
1991	1 300 000	11 604 994	11,20
1992	1 515 000	19 757 233	7,67
1993	1 493 500	28 874 690	5,17
1994	2 120 112	36 538 747	5,80
1995	2 059 200	44 928 740	4,58
1996	2 869 679	60 574 255	4,74
1997	3 995 445	83 952 489	4,76
1998	4 907 946	107 092 782	4,58
1999	6 440 143	117 397 576	5,49

Porozumienie zawarte w dniu 23 października 1997 roku pomiędzy Zarządem Miasta Kalisza a Zarządem KLA.

2000	7 200 000	128 286 438	5,61
2001	7 800 000	250 428 588	3,11
2002	8 034 000	239 315 090	3,36
2003	8 200 000	225 437 737	3,64
2004	8 000 000	245 375 254	3,26
2005	8 075 000	300 885 451	2,68
2006	8 077 110	325 309 584	2,48
2007	9 627 624	354 638 787	2,71
2008	9 686 103	386 534 000	2,51
2009	10 000 000	407 718 000	2,45
2010	10 000 000	419 315 802	2,38

Źródło: Opracowanie własne Sekcji Marketingu KLA

Jak wynika z danych zawartych w Tabeli 20, wielkość wydatków na komunikację miejską stanowi coraz mniejszy udział procentowy w całości budżetu Miasta Kalisza.

Poprawa jakości, lepsze wykorzystanie posiadanych środków, poprawa wewnętrznej kondycji firmy, poszerzenie zakresu świadczonych usług oraz możliwości przewozowych firmy - to cele szczegółowe, którym podporządkowano działalność nowo powstałej Spółki.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, nowe zasady zarządzania komunikacją miejską i dokonane zmiany w organizacji pracy pozwoliły na oszczędności, a przede wszystkim na poprawę oferty komunikacji miejskiej w Kaliszu.

Nie wszystkie zmiany i innowacje dokonały się bez przeszkód. Pierwszą przeszkodą była reakcja Związków Zawodowych na redukcję zatrudnienia, kolejne to:

- stan zaplecza technicznego firmy,
- niedomagania techniczne taboru,
- krótki czas na dokonanie wdrożeń,
- dotychczasowa mentalność Zarządu, pracowników i pasażerów,
- brak pełnej akceptacji bliższego i dalszego otoczenia firmy dla nowych rozwiązań, dotychczas nie stosowanych w kaliskiej i krajowej komunikacji miejskiej⁷⁸.

Najpoważniejszym problemem w spółce stał się stan taboru. Partner mniejszościowy nie był skłonny do inwestowania w zakup czy wymianę autobusów, biorąc pod uwagę, że miał ograniczony wpływ na to, w jaki sposób wnoszone środki zostaną wykorzystane. Miasto

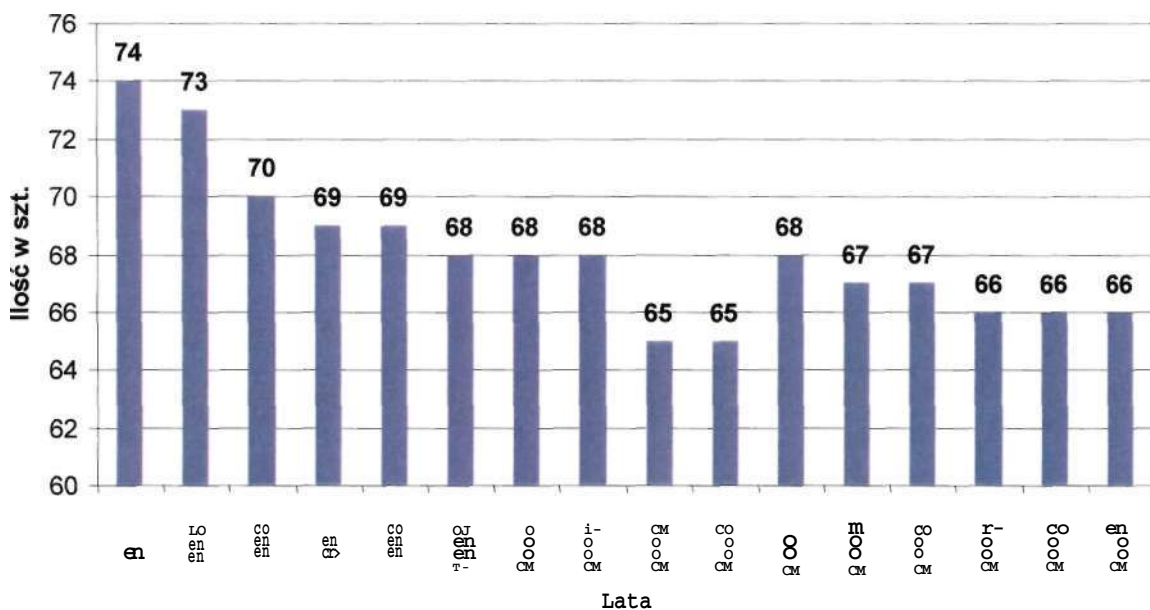
⁷⁸ M. Moszoro, Partnerstwo publiczno- prawne w dziedzinie usług komunalnych, Przegląd doświadczeń polskich, Municipium, Warszawa 2000, s. 55.

również borykało się z problemem braku środków na inwestycje, a ponadto nie było skłonne do ponoszenia wydatków na komunikację, ponad kwotę wynikającą z kontraktu. Jednak już po dwóch latach działalności Spółka rozpoczęła proces odnowy taboru z własnych, wypracowanych środków i proces ten trwa do dziś. Z przedstawionych poniżej danych wynika, że do 2009 roku, kaliski przewoźnik tabor wymienił w ponad 90 %.

Zakup i użytkowanie nowoczesnych, niskopodłogowych, ekologicznych autobusów niewątpliwie polepsza ofertę i jakość świadczonych usług. Wymiana taboru jest niezwykle kosztowna, wymaga utrzymania dyscypliny kosztów przy samodzielnym finansowaniu potrzeb rzeczowych.

Zarząd Spółki KLA uznał, że niezbędne jest korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania (kredyty, leasing).

Wykres 33. Analiza stanu inwentarzowego autobusów w latach 1994-2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych działu techniczno-eksploatacyjnego KLA Kalisz

Na podstawie przedstawionych powyżej analiz, można stwierdzić, że cele partnerstwa publiczno - prywatnego, jakimi są:

- przekształcenie sektora publicznego z dostawcy obiektów w dostawcę usług zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej,
- wzbogacenie usług publicznych o innowacyjność techniczną i technologiczną
- zmiana roli kapitału prywatnego z pozycji biernej na pozycję czynną,

- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego,
- przyspieszenie rozwoju infrastruktury,
- zwiększenie efektywności świadczenia usług⁷⁹,

zostały w Spółce KLA w dużym stopniu zrealizowane.

Kaliskie Linie Autobusowe są dziś jednym z najlepiej zorganizowanych przewoźników komunikacji miejskiej w Polsce. Wszystkie inwestycje KLA poczynione są za własne, wypracowane środki.

Tabela 21. Wyniki finansowe KLA Kalisz za lata 1996-2008 (w tys. zł.)

Lata	Zysk /Strata netto
1996	44,3
1997	35,1
1998	55,2
1999	301,3
2000	15,0
2001	32,5
2002	-861,6
2003	435,8
2004	439,5
2005	22,7
2006	15,0
2007	38,4
2008	10,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowo-księgowych KLA

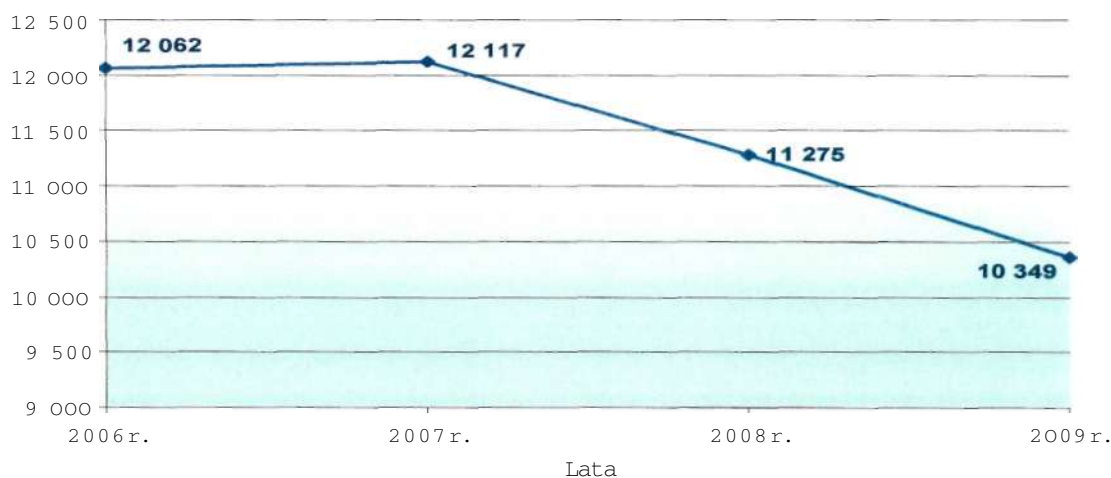
Jak widać podczas prowadzenia działalności nowej Spółki, były także okresy bardzo trudne. Strata poniesiona w roku 2002, była wynikiem przeinwestowania w latach poprzednich, jednakże wyniki finansowe z pozostałych lat świadczą o stabilizacji i zasadności kontynuowania przyjętej strategii. Co prawda, wyniki lat 2005 i 2006 są pozytywne, lecz znacznie niższe od lat 2003 i 2004. Powodem takiego stanu było zwiększanie dynamiki inwestycji, co jest w tej branży bezwzględnie konieczne. Część wypracowywanych zysków musi być przeznaczana, w szczególności na odnawianie taboru, co zapewnia wyższą jakość

⁷⁹ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno - prywatne..., op. cit, s. 23.

świadczonych usług. Poza zakupem autobusów Spółka posiada własną kotłownię, nowoczesną myjnię, wyposażoną w nowe urządzenia stację diagnostyczną. Dzięki nowoczesnemu zarządzaniu i otwarciu na nowoczesne technologie, KLA jako pierwsza firma w kraju wprowadziła system pobierania opłat oparty na karcie elektronicznej. Sferą, w której pozostaje jeszcze wiele do zrobienia jest baza, czyli ta część zaplecza technicznego, która generuje dodatkowe koszty. Powodem takiego stanu rzeczy jest brak nakładów na modernizację m.in. na stacji paliw, warsztatów oraz budynku biurowego. Stacja paliw jest przestarzała technicznie i nie spełnia praktycznie żadnych wymogów, szczególnie tych zalecanych przez Unię Europejską i w najbliższej przyszłości większość inwestycji zostanie przeznaczona na ten właśnie cel.

Nawiązanie współpracy z brytyjskim partnerem dało pozytywne efekty, Kaliskie Linie Autobusowe - określane mianem pioniera w tym zakresie są przykładem poszukiwania innych, lepszych rozwiązań. Zaproszenie do współpracy prywatnego partnera pozwoliło na poprawę jakości świadczonych usług, wzrost konkurencyjności oraz zmniejszenie procentowego udziału wydatków na komunikację w budżecie miasta. Zatem w sytuacji malejącej liczby pasażerów, pozostawiania cen biletów na niezmiennym poziomie i rosnących cen paliwa, spółka z roku na rok ma mniejsze szanse na realizację jakichkolwiek inwestycji za własne środki. Niepokojącym symptomem jest poniesienie w 2009 roku straty finansowej (600,7), której przyczyn należy upatrywać w rosnących cenach paliwa oraz spadającej liczbie pasażerów.

Wykres 34. Liczba pasażerów KLA Kalisz (2006-2009) w tys. osób



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Sekcji Marketingu KLA.

Większościowy udziałowiec Kaliskich Linii Autobusowych na początku 2010 r. podjął decyzję o wycofaniu się ze współpracy z partnerem prywatnym, a 10 września 2010 r. odkupił 18,38% udziałów należących do Southern Vectis . Posiadanie całości udziałów KLA Kalisz oznacza, że stały się one tzw. podmiotem wewnętrznym miasta. Daje to miastu możliwość bezpośredniego zlecenia spółce usług z zakresu transportu publicznego⁸¹.

W Polsce większość podmiotów świadczących usługi przewozowe ma właśnie taką formę, gdyż ułatwia to funkcjonowanie w ramach obowiązującego Rozporządzenia 1370/2007(o czym szerzej we wcześniejszej części pracy) i pozwala na samodzielne staranie się o fundusze unijne. Według unijnych kryteriów, obecność partnera prywatnego w KLA powodowała, że firma nie była podmiotem wewnętrznym, zatem usługi przewozowe powinny zostać poddane procedurze przetargowej. Taki przetarg mogłaby wygrać każda spełniająca wymogi firma przewozowa (nawet z drugiego końca Polski). Wynika z tego, że rewolucyjne zmiany jakie zaszły w latach 90-tych w komunikacji miejskiej w Kaliszu, poprzez pionierską współpracę z partnerem prywatnym - przeszły do historii.

Decyzję kaliskiego samorządu należy wiązać z interpretacją zapisów obowiązującego Rozporządzenia 1370/2007, które w polskich realiach powoduje defaworyzację PPP.

4.2. Chełmskie Linie Autobusowe

Firma Southern Vectis stała się także współwłaścicielem MZK w Chełmie, 24 czerwca 1997 r. Miasto Chełm i brytyjska spółka podpisały umowę Spółki. Zakładała ona, że Southern Vectis obejmie 3849 udziałów, pokrywając je wkładem w postaci know-how, który stanowiły następujące składniki:

- regulamin organizacyjny Spółki,
- projekt sieci linii komunikacyjnych, umiejscowienie przystanków,
- system rozliczeń z Miastem,
- system finansowy Spółki,
- określenie i wdrożenie odpowiedniego wizerunku Spółki,
- przekazanie wkładu rzeczowego w postaci sprzętu komputerowego,
- szkolenia kadry zarządzającej i innych pracowników⁸².

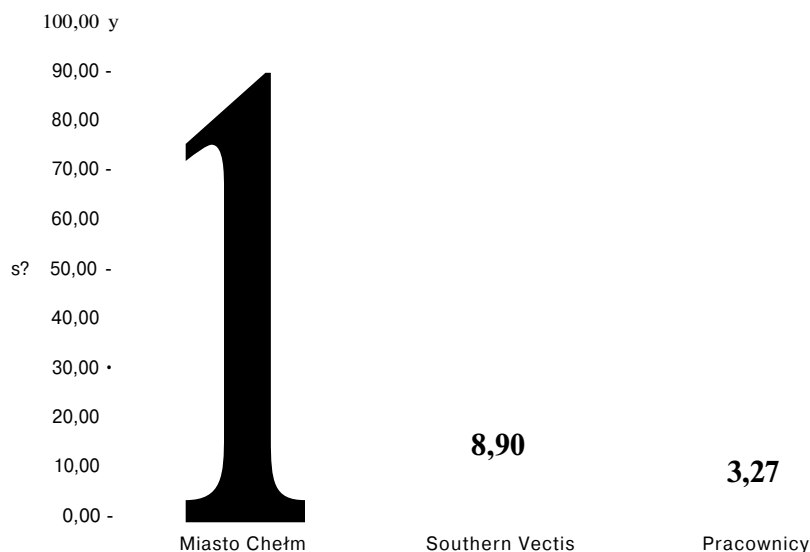
Umowa sprzedaży udziałów spółki Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. zawarta w dniu 10 września 2010 r.

¹ H. S. Pałęcki, P. Bewziuk, *Rozwój komunikacji miejskiej w Kaliszu w latach 1945 - 2010*, Kalisz 2011, s. 27.

² www.cla.net.pl 2010-08-08

Miasto Chełm objęło 9424 udziały i na mocy umowy pomiędzy podmiotami powstały Chełmskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. Na chwilę obecną struktura własnościowa przedstawia się następująco:

Wykres 35. Wspólnicy CLA Sp. z o.o.



Źródło : opracowanie własne na podstawie badań empirycznych oraz www.cla.net.pl 2010-08-08

Misją CLA sp. z o.o. jest:

„Zapewnienie uprzejmej i sprawnej obsługi pasażerów komunikacji autobusowej w Chełmie, która zadowoliliby mieszkańców i spełniałaby kryteria społeczne i jakościowe wyznaczone przez władze miejskie w relacji do przeznaczzonego na komunikację budżetu miasta” .

Głównymi zadaniami, które spółka wyznaczyła sobie do realizacji jest stałe zwiększanie sprawności komunikacji miejskiej poprzez tworzenie i modyfikacje sieci, podnoszenie poziomu efektywności świadczonych usług oraz zapewnienie rentowności prowadzonych operacji przy zachowaniu zdolności generowania środków na inwestycje w Spółce.

Pomimo wielu opracowań wskazujących na to, że w Chełmie nastąpiło nawiązanie współpracy traktowanej jako PPP (choć zainicjowana została przed wejściem w życie ustawy o PPP). W przeprowadzonej ankiecie, firma Chełmskie Linie Autobusowe udzieliła odpowiedzi, że nie korzystała i nie korzysta ze współpracy z partnerem prywatnym. Urząd Miasta Chełm, większościowy udziałowiec, również nie zauważa tego rodzaju współpracy w

⁸³ Tamże.

Spółce świadczącej usługi komunikacji miejskiej w Chełmie. Powodem takiego stanu być może jest sytuacja, w której z każdym rokiem miasto podwyższając kapitał przejmując od brytyjskiej firmy kolejne udziały a i zainteresowanie ze strony Southern Vectis jest coraz mniejsze.

4.3. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu

W Radomiu do 1993 r. funkcjonował wyłącznie jeden przewoźnik (MPK), zatem miała miejsce integracja funkcji organizatora i wykonawcy przez jeden podmiot. W kolejnych latach nastąpiło powołanie Zarządu Transportu Miejskiego (organizator komunikacji miejskiej) oraz połączenie tej jednostki z Miejskim Zarządem Dróg (2001 r.). Na mocy statutu Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (MZDiK) pełni rolę organizatora przewozów.

Obecnie w Radomiu funkcjonują 24 linie miejskie, trasy ośmiu z nich wybiegają częściowo poza granice miasta. Jest to możliwe na podstawie porozumień międzygminnych, na mocy których, na odcinkach tras linii miejskich na terenie tych gmin, obowiązują takie same przepisy taryfowo-biletowe jak w Radomiu. Linie miejskie w Radomiu obsługuje obecnie dwóch przewoźników:

Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacji w Radomiu oraz International Transport Spedition (ITS) Adam Michalczewski⁸⁴. ITS to polska firma transportowa z siedzibą w Radomiu posiadająca także oddział w Warszawie. Dwa zasadnicze obszary jej działalności to transport autobusowy w ramach systemów komunikacji miejskiej oraz transport towarów na samochodach ciężarowych.

W Radomiu firma ITS Michalczewski obsługuje linie miejskie: 1, 2, 3, 5, 6, 8, 13 oraz 26. Firma obsługę linii miejskich rozpoczęła od 1994 roku. Początkowo obsługiwała linie 3, 5, 8, 13 i 26. Wkrótce potem ITS przejął linię podmiejską A. W 2008 roku firma zakupiła nowoczesne autobusy Solaris Urbino 12. Po uzgodnieniu z zarządem miasta firma przejęła linię 1, 2 i 6. Aktualnie ITS Michalczewski posiada 63 autobusy wraz z busem turystycznym .

Radomski model organizacji komunikacji miejskiej funkcjonuje według kilku zasad. Po pierwsze, organizator, czyli MZDiK, pełniący rolę regulatora, nie uczestniczy w przewozach. Jest on organizacją publiczną - zakładem budżetowym funkcjonującym na zasadach prawa budżetowego.

⁸⁴ www.mzdik.pl 2010-08-06

⁸⁵ http://pl.wikipedia.org/wiki/ITS_Michalczewski 2010-09-06

Po drugie, w sferze realizacji występują następujące podmioty:
-jednoosobowa spółka skarbu gminy - MPK Sp. z o.o. oraz firma prywatna ITS.
Wynika z tego, że forma własności podmiotów wykonujących usługi publiczne jest różna. Radomski model organizacji komunikacji miejskiej zakłada też, że wykonanie usług odbywa się na zasadzie umów kontraktowych, w których ściśle określono warunki prawno-ekonomiczne oraz ramy czasowe kontraktu .

4.4. Urząd Miejski w Grudziądzu

Grudziądz posiada własną komunikację miejską od 1986 roku.
W mieście tym funkcjonuje 21 linii autobusowych oraz dwie linie tramwajowe, które według badań marketingowych stanowią podstawę przewozową miasta.

Władze Grudziądza oraz specjaliści do spraw komunikacji miejskiej i zarządzania uznały, że warto przyjąć długoterminowe strategiczne spojrzenie na codzienną komunikację. W związku z tym została opracowana diagnoza eksploatacyjno - ekonomiczna komunikacji miejskiej w Grudziądzu, która wskazała plusy i minusy działającej komunikacji. Znaczący wzrost liczby samochodów osobowych na jednego mieszkańca oraz niedostosowany do potrzeb układ komunikacyjny, spowodowały spadek liczby przewożonych pasażerów środkami komunikacji miejskiej.

Rok 2008 był rokiem przełomowym, dokonano wówczas zmian układu komunikacyjnego, następnie przystąpiono do przejścia funkcji kontroli biletów i bagażu w środkach komunikacji miejskiej, ostatnim działaniem było przejście dystrybucji biletów.

W drodze przetargu zostało oddane 42% wykonywanych wozokilometrów prywatnej firmie, w ten sposób pozyskano do obsługi 4 linie komunikacyjne, 22 autobusy firmy Solaris wyposażone w klimatyzację, monitoring oraz system informacji pasażerskiej.

Wynikiem przemian jest fakt, że od dnia 20 lipca 2009 r. firma prywatna jaką jest Veolia Transport Kujawy sp. z o.o., świadczy usługi przewozowe na wybranych liniach autobusowych na rzecz organizatora - Urzędu Miejskiego w Grudziądzu.

Organizator posiada również umowę z MZK Grudziądz Sp. z o.o., która świadczy usługi komunikacji miejskiej na wybranych liniach autobusowych oraz tramwajowych. MZK Grudziądz Sp. z o.o. jest spółką miejską ze 100% udziałem gminy-miasta Grudziądz. Zagadnieniami związanymi z organizacją komunikacji miejskiej oraz nadzorem nad przewoźnikami zajmuje się Urząd Miejski w Grudziądzu.

⁸⁶ www.proekologia.pl 2010-12-19

4. 5. Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni

Działalność Zarządu Komunikacji Miejskiej (ZKM) w Gdyni to przykład regulowanej konkurencji w komunikacji miejskiej w Polsce⁸⁷.

ZKM został powołany w 1992 i miał za zadanie organizację działalności komunikacji miejskiej i zatrudnianie przewoźników do realizacji zadań przewozowych. Po serii przemian i restrukturyzacji w październiku 2006 r. już prawie jedna czwarta zadań przewozowych realizowana jest na terenie ZKM przez podmioty prywatne. Obecnie do zadań Zarządu należy również m.in.:

- organizowanie przetargów,
- wykonywanie płatności,
- kontrola realizacji zawieranych z przewoźnikami umów,
- planowanie rozwoju komunikacji,
- emisja, sprzedaż, kontrola biletów,
- opracowywanie rozkładów jazdy,
- badania rynku i efektywności przewozów.

Do przewoźników realizujących przewozy w gdyńskiej komunikacji miejskiej należą:

- Przedsiębiorstwo Komunikacji Autobusowej w Gdyni Sp. z o.o.,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Gdyni Sp. z o.o.,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Trolejbusowej w Gdyni Sp. z o.o.,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Gdańsk Sp. z o.o.,
- Veolia -Transport Sp. z o.o.,
- Pomorska Komunikacja Samochodowa Wejherowo Sp. z o.o.,
- Przewozy Autobusowe „Gryf”,
- Warbus Sp. z o.o. Warszawa⁸⁹.

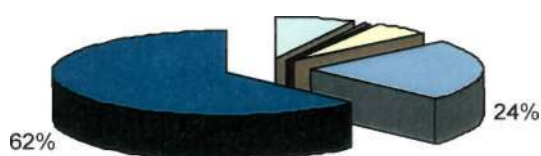
Wyszczególnienie to stanowi bardzo ciekawe spektrum firm transportowych, których działalność oceniana jest dość dobrze przez jej pasażerów.

⁸⁷ Ze względu na to, że Gdynia jako pierwsza w Polsce wprowadziła takie rozwiązanie (powołanie Zarządu), często taki model zarządzania komunikacją miejską nazywany jest „modelem gdyńskim”.

⁸⁸ J. Zysnarski, Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze..., op. cit., s. 188

⁸⁹ www.zkmgdynia.pl 2010-11-24

Wykres 36. Jak ocenia Pan/Pani komunikacje miejską w Gdyni?



- nie jestem w stanie ocenić
- niedostatecznie
- dostatecznie
- bardzo dobrze
- dobrze

Źródło: Preferencje i zachowania komunikacyjne mieszkańców Gdyni w 2008 r. Raport z badań marketingowych, opracowany przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, kwiecień 2009, s. 25.

Przeprowadzone badania pozwoliły na stwierdzenie, że ponad 86% badanych ocenia komunikację miejską co najmniej dobrze. Wydaje się zatem, że przyjęty w Gdyni model organizacji i zarządzania tą branżą jest właściwy, bo przede wszystkim, spełnia oczekiwania klientów (użytkowników). Warto również dodać, że Gdynia jest dobrym przykładem współpracy opartej na partnerskich zasadach z gminami ościennymi. Współpraca uwzględnia oczekiwania poszczególnych samorządów i opiera się na dokładnym rozliczaniu przychodów i kosztów⁹¹.

Przyjęty w Radomiu, Grudziądzu i Gdyni model organizacji komunikacji miejskiej pozwala na korzystanie z usług różnych operatorów komunikacyjnych, co jest zgodne z modelem preferowanym przez inne miasta w Polsce oraz w Unii Europejskiej.

Dyskusyjnym jest traktowanie takiego rozwiązania jako współpracę w ramach PPP. Zgodnie z definicją zaprezentowaną w rozdziale I:

„ mianem PPP określana będzie współpraca sektora prywatnego i publicznego, podejmowana w celu wspólnej realizacji przedsięwzięcia. Istotą współpracy będzie taki podział zadań i ryzyka, który zapewni osiągnięcie oczekiwanych korzyści, przez każdą ze stron ”.

Badaniami objęto 1944 osoby tj. 1% ogółu mieszkańców miasta w wieku 16-75 lat, dobranych w sposób losowy, przy zachowaniu proporcji w strukturze płci i wieku respondentów, a także liczby mieszkańców w poszczególnych dzielnicach.

⁹¹ M. Wolański, Efektywność ekonomiczna demonopolizacji..., op. cit., s. 83.

Zatem poddanie procedurze przetargowej określonej ilości przewozów nie jest współpracą w rozumieniu ustawy o PPP. Niewątpliwie jest to współpraca podmiotu publicznego z partnerem lub partnerami prywatnymi, ale nie będąca PPP sensu stricto.

Podmioty przystępujące do przetargu przygotowują konkretną ofertę, a ten podmiot który najlepiej spełnia warunki określone przez zamawiającego- otrzymuje zlecenie. Nie ma mowy w tej sytuacji o wspólnym przedsięwzięciu, gdyż całe ryzyko ponosi strona publiczna.

Z uzyskanych danych wynika, że znikoma część samorządów i tylko jedna firma komunikacji miejskiej zadeklarowały współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. KLA Kalisz Sp. z o.o., która zadeklarowała taki rodzaj współpracy, w roku 2010 właśnie się z niej wycofała zniechęcona polskimi regulacjami prawnymi. Łatwiej jest skorzystać z praktyk większości miast i zostać „operatorem wewnętrznym”, co pozwala na świadczenie usług bez przystępowania do przetargu.

Wydaje się zatem, że istniejące bariery w nawiązaniu współpracy w ramach PPP są jeszcze zbyt duże, a posiadane doświadczenie i wiedza za małe.

Na gruncie literatury i doświadczeń europejskich nie ma przesłanek do tego, aby stwierdzić, że usługi komunikacji miejskiej nie mogą być świadczone w oparciu o PPP. Nie oznacza to jednak, że PPP jest zawsze lepszym rozwiązaniem niż inne formy. Specyfika branży, wielość praktykowanych rozwiązań, zagadnienia finansowania oraz przepisy prawne stanowią bardzo poważne bariery w rozwoju PPP. Warto zwrócić uwagę, że większość realizowanych i planowanych projektów PPP dotyczy infrastruktury (autostrady, lotniska, baseny). Może zatem trudniejsze są projekty w zakresie świadczenia usług?

Z przeprowadzonych i zaprezentowanych w tej części rozprawy badań wynika, że PPP w komunikacji miejskiej w Polsce jest prawie nieznaną i mało rozpowszechnianą. Na dodatek nawet tam, gdzie PPP było przez dość długi czas wykorzystywane i to z powodzeniem, czego przykładem jest funkcjonowanie komunikacji miejskiej w Kaliszu, występuje tendencja do wycofywania się z PPP ze względu na aktualne przepisy prawa. Zawiłość regulacji prawnych i trudności interpretacyjne powodują wybieranie rozwiązań najbardziej powszechnych i postrzeganych, zwłaszcza ze strony reprezentantów samorządu, jako najbezpieczniejsze.

Utrzymywanie się takiego stanu rzeczy może oznaczać, że PPP w komunikacji miejskiej, które zarówno z punktu widzenia praktycznych doświadczeń innych państw, jak i zawartej w literaturze przedmiotu analizy teoretycznej, wydaje się rozwiązaniem w wielu wypadkach ekonomicznie uzasadnionym, będzie w Polsce trwale defaworyzowane.

Zakończenie

W komunikacji miejskiej w Polsce, mimo upływu ponad dwudziestu lat od rozpoczęcia transformacji można zaobserwować silne tradycje minionego ustroju. Stan ten, związany jest z funkcjonowaniem często tych samych, przejętych z przeszłości struktur organizacyjnych oraz nieefektywnością zarządzania w instytucjach publicznych. Struktury organizacyjne aparatu wykonawczego organów administracji są strukturami tradycyjnymi, a struktury organizacyjne jednostek niższego szczebla są wiernym odbiciem struktur jednostek nadrzędnych. Dodatkowo, struktury organizacyjne są wysoce zhierarchizowane i sformalizowane, a zatem mało elastyczne i trudno poddające się zmianom w otoczeniu¹.

Przytoczone cechy administracji publicznej są ogromną barierą w podejmowaniu działań mających na celu usprawnienie komunikacji miejskiej w Polsce.

W zakresie organizacji i zarządzania komunikacją miejską można wyróżnić następujące rozwiązania:

- Komunikacja pozbawiona regulacji publicznej (zderegulowana),
- Komunikacja poddana regulacji publicznej (regulowana), realizowana przez monopolistyczną firmę,
- Komunikacja poddana regulacji publicznej (regulowana), realizowana przez konkurujące firmy przewozowe.

Cechą charakterystyczną miejskiego transportu regulowanego, który funkcjonuje w warunkach łączenia działalności organizatorskiej i przewozowej, jest występowanie monopolu podaży usług przewozowych. W Polsce monopol jest dominującą formą rynku komunikacji miejskiej, a badania wskazują, że tylko w 10 % przypadków występuje udział sektora prywatnego. Niewielki udział podmiotów prywatnych w świadczeniu usług komunikacji miejskiej w Polsce stanowi barierę w rozwoju stosunków konkurencyjnych w tej branży. Warto również podkreślić, że aż 72% firm komunikacji miejskiej w Polsce realizuje usługi przewozowe bez przetargu. Samorząd lokalny, będący właścicielem lub większościowym udziałowcem w podmiocie świadczącym usługi przewozowe, powierza wykonywanie tych usług podległemu podmiotowi. W prezentowanym modelu organizacji

¹ S. Cieślak, Praktyka organizowania administracji publicznej, Difin, Warszawa 2004, s. 165.

komunikacji na danym terenie, poziomu kosztów i jakości działalności przewozowej, nie weryfikuje konkurencja.

Władze lokalne odpowiedzialne są za nieprzerwane dostarczanie usług komunikacji miejskiej. Nie oznacza to jednak braku możliwości przekazania obowiązku ich organizowania lub świadczenia innym podmiotom w drodze przetargu lub z wykorzystaniem innych innowacyjnych rozwiązań. W komunikacji miejskiej w Polsce potrzebne jest tworzenie warunków otwartej konkurencji, z tego względu, że gospodarka rozwija się gorzej w sytuacji, gdy na rynku panuje jeden dostawca usługi. W branży obserwuje się podejmowanie kroków w kierunku demonopolizacji, chociażby poprzez tworzenie Zarządów Transportu, które pełnią rolę organizatora transportu na danym terenie. Dążąc do większej efektywności funkcjonowania komunikacji miejskiej na danym terenie, należy opowiedzieć się za oddzieleniem działalności organizatorskiej od przewozowej, realizowanej przez konkurujące firmy przewozowe.

Rozważania teoretyczne podejmowane w literaturze przedmiotu wskazują, że proefektywnościowa organizacja systemów transportowych może opierać się na nowoczesnych metodach świadczenia usług publicznych, a w tym partnerstwie publiczno-prywatnym. Warto również podkreślić znaczenie modeli New Public Management (NPM), nowego zarządzania w sektorze publicznym, które zakłada zarówno rozwiązania demonopolizacyjne jak i prywatyzacyjne. W teorii, wspomniane koncepcje, prezentowane są z reguły oddzielnie, ale zauważyć można ich ścisłe powiązanie w praktyce². Jedną z konsekwencji procesu NPM jest przejęcie przez sektor prywatny części odpowiedzialności za dostarczanie dóbr i usług publicznych wobec obywateli. Zatem, ze względu na główne założenia, współpracę opartą na formule partnerstwa publiczno-prywatnego można uznać za nowy trend zarządzania publicznego.

PPP to szansa na wykorzystanie wiedzy podmiotów prywatnych tak, aby w możliwie największym stopniu uzupełniała doświadczenie sektora publicznego. Równoległe dołączenie umiejętności, następuje podział odpowiedzialności i zadań, a przede wszystkim podział ryzyka. PPP polega na wzajemnej współpracy podmiotów (partnerów) w całym okresie trwania przedsięwzięcia. Udział partnera prywatnego może umożliwić osiągnięcie wyższej efektywności ekonomicznej w porównaniu do innych, tradycyjnych metod świadczenia usług publicznych.

M. Wolański, *Efektywność ekonomiczna procesów demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, praca doktorska, niepublikowana.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych dały podstawy do stwierdzenia, że firmy komunikacji miejskiej w Polsce widzą korzyści płynące z PPP. Jako główną korzyść, firmy wskazały „odpolitycznienie”, dopiero na drugim miejscu znalazła się lepsza jakość świadczonych usług.

Z kolei w opinii samorządów właśnie lepsza jakość świadczonych usług oraz wprowadzenie technicznych i organizacyjnych innowacji są najważniejszymi korzyściami upatrywanymi w PPP dla sektora usług komunikacji miejskiej.

Przeprowadzone badania wskazały, że pomimo zauważania korzyści płynących z PPP, zarówno firmy jak i samorządy lokalne, nie chcą korzystać z PPP jako metody świadczenia usług komunikacji miejskiej w Polsce. Co więcej firma, która była pionierem współpracy PPP w tej branży, KLA Kalisz Sp. z o.o., zakończyła współpracę z brytyjskim wspólnikiem, a miasto wykupiło jego udziały. Wydaje się zatem, że partner prywatny na początku współpracy pomaga uruchomić proste rezerwy i oczekuje zysków z zainwestowanego kapitału. Podmiot publiczny natomiast, w wielu przypadkach próbuje przenieść całe ryzyko i odpowiedzialność właśnie na partnera prywatnego ograniczając wzajemną współpracę do minimum.

PPP tym różni się od zlecenia usług na podstawie prawa zamówień publicznych, że w przypadku PPP jest to współpraca partnerów na podstawie jasno zdefiniowanego podziału zobowiązań i ryzyk, przy zachowaniu własnej hierarchii celów i zakresu obowiązków.

W Polsce w ostatnich latach można zaobserwować sprzyjający klimat polityczny rozwoju PPP, a także uchwalenie odpowiednich przepisów. Nowa ustawa o PPP z 2008 roku, wyeliminowała zbędne obciążenia administracyjne oraz zlikwidowała nadmierne ograniczenia, problemem pozostaje jednak fakt jej nieznamości. Poprzedniej ustawie o PPP z 2005 roku zarzucano zbyt duży rygor, wobec czego obowiązujące przepisy prawa w zakresie PPP mają charakter ramowy. Zrodziło to z kolei zarzuty związane z pozostawianiem zbyt dużej swobody decyzyjnej urzędnikom przyzwyczajonym do obowiązującej w Polsce zasady legalizmu działania władzy publicznej. Brak ścisłych wskazówek postępowania rodzi obawy, że podjęte działanie narusza prawo, a w konsekwencji może grozić odpowiedzialnością karną.

W celu upowszechnienia wiedzy o PPP, warto byłoby zrealizować kilka pilotażowych projektów, które staną się swoistym wzorcem. Stopień skomplikowania oraz trudności interpretacyjne w obszarze PPP w połączeniu z brakiem doświadczeń, mogą stanowić poważne problemy w rozwoju tej idei w komunikacji miejskiej w Polsce.

Modele PPP można zastosować w wielu obszarach, jednak w infrastrukturze drogowej, wodno-kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, gospodarce odpadami, służbie zdrowia i szkolnictwie, są najczęściej wykorzystywane. Dane pochodzące z raportów Investment Suport oraz Centrum PPP wskazują, że rynek PPP Polsce znacząco przyspieszył. Na liście projektów, planowanych do realizacji w formule PPP lub koncesji, znajduje się bardzo wiele inwestycji (m.in. parkingi, szpitale, drogi, spalarnie odpadów). Do projektów dotyczących komunikacji miejskiej należy zaliczyć:

- Linię tramwajową w Płocku;
- Utworzenie Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego PKS, PKP, MZK w Białej Podlaskiej;
- Przebudowa przystanków komunikacji miejskiej w Warszawie oraz budowa linii tramwajowej do Piaseczna i Wilanowa;
- „Brama Zachodnia” - węzeł komunikacyjny z dworcem dla autobusów podmiejskich i dociągnięciem linii tramwajowej, pętla tramwajowa, budowa dworca przesiadkowego transportu publicznego, parking Park & Ride. Przedłużenie trasy tramwajowej do stacji Poznań Wschód oraz budowa zajezdni we Franowie;
- Kolej Metropolitalna w Trójmieście i modernizacja dworca kolejowego³.

Wszystkie z wymienionych projektów dotyczą inwestycji w infrastrukturę niezbędną do świadczenia usług komunikacji miejskiej.

Czy warto zatem podejmować próby wdrażania PPP mające na celu świadczenie usług komunikacji miejskiej w Polsce?

Wyniki pracy, a zwłaszcza przeprowadzonych badań ankietowych, potwierdziły hipotezę zawartą we wstępie. Możliwość wykorzystania PPP w sferze usług publicznych w Polsce, jest nadal silnie uwarunkowana tradycją rozwiązań organizacyjnych przejętych z gospodarki nierynkowej oraz niskim stopniem dojrzałości otoczenia instytucjonalnego związanego z funkcjonowaniem organów władzy publicznej. Powoduje to defaworyzację PPP, w stosunku do innych rozwiązań organizacyjnych, nie wynikającą z ekonomicznej analizy kosztów i korzyści.

³ Lista projektów, które planowane są do realizacji w formule PPP/koncesji. Zestawienie dostępne na stronie www.centrum.ppp.pl stan na koniec sierpnia 2010 r. (dostęp 2011-01-16)

Warto wyraźnie zaznaczyć, że doświadczenia europejskie dowodzą, że współpraca oparta na PPP może przynieść wymierne korzyści ekonomiczne. W Polsce jednak, na co wskazały przeprowadzone przez autorkę badania, branża usług komunikacji miejskiej jest nieprzygotowana, a co za tym idzie niechętna do wprowadzania tego rodzaju innowacji. Warto przy tym pamiętać, cytując Ch. Freemana, że „nie wprowadzać innowacji, to znaczy umierać”.

Zatem pozostaje mieć nadzieję, że komunikacja miejska rozpocznie proces przekształceń, co ma ułatwić ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, wchodząca w życie z dniem 1 marca 2011 roku.

ANEKS

Wynik działalności gospodarczej przedsiębiorstw komunikacji miejskiej w roku 2009
Wykres nr 18, rozdział IV, str. 130.

Lp.	PRZEWOŹNIK	2009 r.
1	PKM GLIWICE	532,3
2	TŚ KATOWICE	2485,0
3	MZA WARSZAWA	60520,3
4	TW WARSZAWA	11844,4
5	TLT TYCHY	213,0
6	MPK KRAKÓW	295,0
7	MPK WROCŁAW	2730,0
8	PKM JASTRZĘBIE ZD.	-251,0
9	MZK SZCZECIN	1083,0
10	SPA "DĄBIE" SZCZECIN	2534,0
11	ZKM GDAŃSK	3130,0
12	PKT GDYNIA	2169,0
13	MZK BYDGOSZCZ	817,0
14	KPKM BIAŁYSTOK	32,5
15	KZK BIAŁYSTOK	6,4
16	MPK RADOM	1734,0
17	MPK KIELCE	642,0
18	PKM ŚWIERKLANIEC	198,1
19	PKA ELBLĄG	143,0
20	TE ELBLĄG	-395,0
21	MPK TARNÓW	15,0
22	MZK TORUŃ	12,9
23	MZK GORZÓW WLKP.	64,0
24	MZK JELENIA GÓRA	1856,4
25	MZK KONIN	134,0
26	MZK TOMASZÓW MAZ.	438,0
27	ZMKS STAŁOWA WOLA	-13,8
28	MZK KĘDZIERZYN K.	2,0
29	MZK LESZNO	3,0
30	MPK ŁOMŻA	-4,0
31	MZK BIAŁA PODLASKA	-308,0
32	MZK EŁK	-74,0
33	MZK OSTROŁĘKA	85,0
34	ZKM ZAWIERCIE	6,0
35	MZK STAROGARD GD.	-165,0
36	MZK KUTNO	-69,2
37	PKM CZECHOWICE DZ.	-8,0
38	MZK OŚWIĘCIM	-148,0
39	MZK KROTOSZYN	5,0
40	ZKM SOCHACZEW	195,0
41	ZGK CIESZYN	198,0

42	MZK NOWY TARG	113,0
43	MZK GORLICE	-334,0
44	MPK ŁÓDŹ	-13396,5
45	MKT ŁÓDŹ	266,7
46	MPK POZNAŃ	13553,0
47	MPK LUBLIN	-16091,0
48	MPK CZĘSTOCHOWA	323,0
49	MPK OLSZTYN	171,0
50	MPK RZESZÓW	-16520,0
51	MZK OPOLE	-10641,0
52	KM PŁOCK	-2856,0
53	KLA KALISZ	-600,7
54	MPK LEGNICA	-816,1
55	MZK GRUDZIĄDZ	-24,0
56	MPK NOWY SĄCZ	-1324,0
57	MPK INOWROCŁAW	468,0
58	MPK SIEDLCE	31,0
59	MZK PIŁA	-42,0
60	MPK OSTROWIEC ŚW.	383,0
61	MPK GNIEZNO	-204,0
62	KM GŁOGÓW	-268,0
63	PGK SUWAŁKI	1547,1
64	CHLA CHEŁM	-563,0
65	MZK PRZEMYŚL	-3808,0
66	MZK ZAMOŚĆ	81,1
67	MKS MIELEC	-3103,0
68	MPK ŚWIDNICA	70,0
69	MZK NYSA	-1521,0
70	MZK STARACHOWICE	25,0
71	MZK PUŁAWY	-17,0
72	PMKS TARNOBRZEG	259,0
73	MKS SKARŻYSKO KAM.	10,5
74	MPK RADOMSKO	-376,0
75	ZMKS KROSNO	-107,0
76	ZKM CIECHANÓW	17,0
77	MZK WEJHEROWO	200,0
78	MPK ZDUŃSKA WOLA	1611,6
79	JLA JAROCIN	-120,0
80	MPK SIERADZ	21,0
81	MZK BOLESŁAWIEC	2904,0
82	MZK CHOJNICE	-252,0
83	KM SZCZECINEK	-1869,0
84	MPK BRZESKO	-788,0
85	ZKM OSTRÓDA	-54,6
86	MZK KĘTY	-2,0
87	ZKM IŁAWA	76,0
88	NECKO AUGUSTÓW	189,0
89	RPK BOCHNIA	2131,2

90	PGK BRODNICA	114,0
91	ZKM WAŁCZ	-65,0
92	ZKM SZCZYTNO	-98,0
93	ZKM WĄGROWIEC	54,0
94	ZUKM BIAŁOGARD	-641,0
95	KM ŁOMIANKI	-3034,0
96	TPBUS TARNOWO PODG.	206,0
97	KPA KÓRNIK	16,0
98	PST RYBNIK	2111,0
99	MZK OSTRÓW WLKP.	155,0
100	PKS GRODZISK MAZ.	4328,0
101	ZGKiM OSTRÓW MAZ.	246,0
102	ZKM LĘBORK	-151,0

Szczegółowy wykaz zarządów oraz udział przewoźników w wykonywanych przewozach (stan na koniec 2009) do wykresu 13 w rozdziale III str. 114.

Lp.	Zarząd	Forma	Własność komunalna		Sektor państwowy		Sektor prywatny	
			Liczba firm	% udział w przewozach	Liczba firm	% udział w przewozach	Liczba firm	% udział w przewozach
1	KZK GOP Katowice	Związek gmin	6	76			31	24
2	ZTM Warszawa	Jednostka budżetowa	4	85			4	15
3	MZK Tychy	Jednostka budżetowa	2	86			7	14
4	ZIKiT Kraków	Jednostka budżetowa	1	95			1	5
5	ZTM Poznań	Jednostka budżetowa	1	100				
6	MZK Jastrzębie Zdrój	Związek gmin	1	59	1	9	1	32
7	ZD i TM Szczecin	Zakład budżetowy	4	98			1	2
8	MZKZG Gdańsk	Związek gmin						
9	ZTM Gdańsk	Jednostka budżetowa	1	92			2	8
10	ZKM Gdynia	Jednostka budżetowa	4	81			6	19
11	ZDMiKP Bydgoszcz	Jednostka budżetowa	1	83			2	17
12	ZTM Lublin	Jednostka budżetowa	1	100				
13	UM Białystok	inne	3	100				
14	MZDiK Radom	Jednostka budżetowa	1	67			1	33
15	ZTM Kielce	Jednostka budżetowa					1	100
16	MZKP Tarnowskie Góry	Związek gmin	4	42			18	58
17	ZDiK w Wałbrzychu	Jednostka budżetowa	1	100				
18	ZKM Elbląg	Spółka z o.o.	1	31	-		3	69

19	ZKM Tarnów	Zakład budżetowy		81			1	19
20	ZTM Słupsk	Jednostka budżetowa		100				
21	MZDiM Jaworzno	Jednostka budżetowa		100				
22	MZDiK Piotrków Trybunalski	Jednostka budżetowa		49			7	51
23	ZKM Biała Podlaska	Jednostka budżetowa		96			1	4
24	ZKKM Chrzanów	Związek gmin	.	–		–	5	100

* Pełne nazwy zarządów poniżej:

1. *Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP Katowice)*
2. *Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM Warszawa)*
3. *Miejski Zarząd Komunikacji w Tychach (MZK Tychy)*
4. *Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (ZIKiT Kraków)*
5. *Zarząd Transportu Miejskiego w Poznaniu (ZTMPoznań)*
6. *Międzygminny Związek Komunikacyjny (MZK Jastrzębie Zdrój)*
7. *Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego (ZD i TM Szczecin)*
8. *Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (MZKZG Gdańsk)*
9. *Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku (ZTM Gdańsk)*
10. *Zarząd Komunikacji Miejskiej W Gdyni (ZKM Gdynia)*
11. *Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy (ZDMiKP Bydgoszcz)*
12. *Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie (ZTMLublin)*
13. *Urząd Miejski Białystok (UM Białystok)*
14. *Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (MZDiK Radom)*
15. *Zarząd Transportu Miejskiego Kielce (ZTM Kielce)*
16. *Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej (MZKP Tarnowskie Góry)*
17. *Zarząd Dróg i Komunikacji (ZDiK w Wałbrzychu)*
18. *Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu (ZKM Elbląg)*
19. *Zarząd Komunikacji Miejskiej w Tarnowie (ZKM Tarnów)*
20. *Zarząd Transportu Miejskiego w Słupsku (ZTM Słupsk)*
21. *Miejski Zarząd Dróg i Mostów (MZDiM Jaworzno)*
22. *Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji (MZDiK Piotrków Trybunalski)*
23. *Zarząd Komunikacji Miejskiej (ZKM Biała Podlaska)*
24. *Związek Komunalny „Komunikacja Międzygminna” (ZKKM Chrzanów)*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej „Komunikacja Miejska w Liczbach. Dane za 2009 rok.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik 1. Ankieta skierowana do firm komunikacji miejskiej w Polsce

ANKIETA dotycząca świadczenia usług komunikacji miejskiej, z uwzględnieniem partnerstwa publiczno - prywatnego

Część I. INFORMACJE OGÓLNE O FIRMIE

1. Proszę podać pełną nazwę i formę organizacyjną jednostki.

2. Usługi przewozowe realizowane są przez Państwa firmę na podstawie:

- a) świadczenia usług bez przetargu,
- b) świadczenia usług w wyniku przetargu na kontraktowanie pojedynczych linii,
- c) świadczenia usług w wyniku przetargu na kontraktowanie sieci,
- d) świadczenie usług na podstawie koncesji na usługi,
- e) inne (jakie?).....

3. Proszę podać strukturę własności firmy:

własność prywatna %	własność publiczna %

4. Czy w Państwa firmie, w ciągu najbliższych 2 lat, przewidywane są zmiany formy organizacyjno- prawnej ?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIEWIEM

(w przypadku odpowiedzi **a** proszę przejść do pytania 5, 6
w przypadku odpowiedzi **b**, **c** proszę przejść do części II ankiety)

5. Jaka to miałyby być forma?

6. Proszę wskazać główne powody przewidywanych zmian:

- a) przepisy prawa,
- b) ograniczenia związane z obecną formą organizacyjno - prawną,

- c) szanse upatrywane w zmianach,
- d) inne (jakie?).....

Część H. PYTANIA PROBLEMOWE

1. Czy korzystali lub korzystają Państwo ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno -prywatnego?

- a) TAK
- b) NIE

2. Jeżeli tak, proszę o krótką charakterystykę przedsięwzięcia zrealizowanego/realizowanego w oparciu o współpracę publiczno-prywatną.

3. Czy Państwa zdaniem istnieją bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w sektorze komunikacji miejskiej ?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIE WIEM

(w przypadku odpowiedzi **a** proszę przejść do pytania 4,
w przypadku odpowiedzi **b/c** proszę przejść do pytania 5)

4. Jakie Państwa zdaniem są to bariery?

(proszę uszeregować bariery od najważniejszej do najmniej ważnej w skali od 1 - 9)

- **1 - oznacza najważniejszą barierę,**
- **9 - oznacza najmniej ważną barierę.**

- a) skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury •
- b) niewielkie zainteresowanie ze strony samorządów •
- c) brak wykwalifikowanej kadry w podmiotach publicznych •
- d) brak zainteresowania ze strony potencjalnych partnerów •
- e) obawa podejrzenia o korupcję •
- f) silny opór społeczny •
- g) brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP •
- h) brak kampanii informacyjnej i szkoleń •
- i) inna bariera (jaka?).....•

5. Jakie Państwa zdaniem, cechy charakteryzujące branżę komunikacyjną, mogą stanowić kluczowe przeszkody w rozwoju PPP w tej właśnie branży?

(właściwe proszę zaznaczyć X)

- a) łączenie polityki ograniczania kosztów i utrzymania cen biletów na niezmiennym poziomie z równoczesnym zachowaniem dbałości o wysoki poziom świadczonych usług •
- b) niespójność w rozliczaniu zleconych usług przez samorządy lokalne •
- c) nierentowność •
- d) stosunkowo silna pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej •
- e) pozaekonomiczne uwarunkowania podejmowania decyzji przez organy samorządowe •
- f) Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wraz z rozporządzeniem (WE) 1370/2007 •
- g) inne (jakie?).....•

6. Czy Państwa zdaniem, Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100) stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIE WIEM

7. Czy Państwa zdaniem, współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIE WIEM

(w przypadku odpowiedzi **b/c** proszę przejść do pytania 9)

8. Jakie Państwa zdaniem, korzyści przynosi (lub może przynieść) współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych?

(proszę uszeregować korzyści od najważniejszej do najmniej ważnej w skali od 1 do 6)

- **1 - oznacza najbardziej istotną korzyść,**
- **6 • oznacza najmniej istotną korzyść.**

- a) lepsza jakość świadczonych usług •
- b) wprowadzenie technicznych i organizacyjnych innowacji •
- c) dodatkowe inwestycje •
- d) podział zadań i ryzyka •
- e) sprawniejsze zarządzanie •

f) inne (jakie?)



9. Dlaczego Państwa zdaniem, współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych nie przynosi (lub nie może przynieść) korzyści?

10. Czy PPP w branży usług komunikacyjnych może stanowić źródło problemów dla firmy komunikacji miejskiej?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIE WIEM

(w przypadku odpowiedzi **b/c** proszę przejść do pytania 12)

11. Jakie to Państwa zdaniem, mogą być problemy?

(właściwe proszę zaznaczyć X)

- a) brak zaangażowania partnera prywatnego •
- b) niedostateczne zaangażowanie partnera prywatnego •
- c) rezygnacja partnera prywatnego z realizacji zadania •
(sprzedaż udziałów innemu partnerowi)
- d) brak zaangażowania ze strony podmiotu publicznego •
- e) niedostateczne zaangażowanie ze strony podmiotu publicznego •
- f) nadmierne obciążanie partnera prywatnego •
- g) trudności w codziennej współpracy między podmiotami •
- h) inne (jakie?).....•

12. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?

- a) zamierzamy podjąć współpracę,
- b) nie zamierzamy podjąć współpracy,
- c) zamierzamy kontynuować podjętą współpracę,
- d) chcielibyśmy wycofać się/ograniczyć współpracę,
- e) nie wiem

(w przypadku odpowiedzi **a** proszę o odpowiedź na pytanie 13)

13. Proszę o charakterystykę przedsięwzięcia, którego realizacja jest planowana przy zastosowaniu formuły PPP.

14. Czy znane są Państwu przykłady partnerstwa publiczno-prywatnego w innych firmach swojej branży?

- a) TAK
- b) NIE

Kontakt do osoby wypełniającej ankietę:

Dziękuję bardzo za wypełnienie ankiety

Załącznik 2. Ankieta skierowana do jednostek samorządu lokalnego w Polsce

ANKIETA
dotycząca świadczenia usług komunikacji miejskiej,
z uwzględnieniem partnerstwa publiczno - prywatnego

Część I. PYTANIA PROBLEMOWE

1. Czy korzystali lub korzystają Państwo ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno -prywatnego w realizacji usług komunikacji miejskiej?

- a) TAK
- b) NIE

15. Jeżeli tak, proszę o krótką charakterystykę tej współpracy.

16. Czy Państwa zdaniem istnieją bariery utrudniające nawiązanie i współpracę w ramach partnerstwa publiczno • prywatnego w przypadku usług komunikacji miejskiej?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIEWIEM

(w przypadku odpowiedzi **a** proszę przejść do pytania 4,
w przypadku odpowiedzi **b/c** proszę przejść do pytania 5)

17. Jakie Państwa zdaniem są to bariery ?

(proszę uszeregować bariery od najważniejszej do najmniej ważnej w skali 1 do 8)

- **1 - oznacza najważniejszą barierę,**
- **8 - oznacza najmniej ważną barierę.**

- j) skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury •
- k) brak inicjatywy ze strony podmiotu publicznego świadczącego •
usługi komunikacji miejskiej
- l) brak zainteresowania ze strony potencjalnych partnerów •
- m) obawa podejrzenia o korupcję •
- n) silny opór społeczny •
- o) brak specjalistów i doradców w dziedzinie PPP •

- p) brak kampanii informacyjnej i szkoleń •
- q) inna bariera (jaka?).....•

18. Jakie Państwa zdaniem, cechy charakteryzujące branżę komunikacyjną, mogą stanowić kluczowe przeszkody w rozwoju PPP w tej właśnie branży?

(właściwe proszę zaznaczyć X)

- a) łączenie polityki ograniczania kosztów i utrzymania cen biletów na niezmiennym poziomie z równoczesnym zachowaniem dbałości o wysoki poziom świadczonych usług •
- b) trudności w rozliczaniu zleconych usług przez samorzady lokalne •
- c) nierentowność •
- d) stosunkowo silna pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach komunikacji miejskiej •
- e) stosunek kadry menedżerskiej firmy komunikacyjnej do idei wprowadzania i rozwijania PPP •
- f) Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wraz z rozporządzeniem (WE) 1370/2007 •
- g) inne (jakie?).....•

6. Czy Państwa zdaniem, Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100) stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z partnerem prywatnym?

- d) TAK
- e) NIE
- f) **NIE WIEM**

7. Czy Państwa zdaniem, współpraca z partnerem prywatnym w przypadku świadczenia usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?

- a) TAK
- b) NIE
- c) NIE WIEM

(w przypadku odpowiedzi b/c proszę przejść do pytania 9)

8. Jakie Państwa zdaniem, korzyści przynosi (lub może przynieść) współpraca z partnerem prywatnym w przypadku realizacji usług komunikacji miejskiej?

(proszę uszeregować korzyści od najważniejszej do najmniej ważnej w skali od 1 do 6)

- **1 - oznacza najważniejszą korzyść,**
- **6 • oznacza najmniej istotną korzyść.**

- a) lepsza jakość świadczonych usług •
- b) wprowadzenie technicznych i organizacyjnych innowacji •
- c) możliwość inwestycji bez konieczności uruchamiania środków publicznych lub zmniejszenie udziału finansowania publicznego •
- d) podział zadań i ryzyka •

- e) sprawniejsze zarządzanie .
- f) inne (jakie?).....*

9. Dlaczego Państwa zdaniem, współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych nie przynosi (lub nie może przynieść) korzyści?

10. Czy PPP w realizacji usług komunikacji miejskiej może stanowić źródło nowych problemów dla samorządu lokalnego?

- d) TAK
- e) NIE
- f) NIE WIEM

(w przypadku odpowiedzi **b/c** proszę przejść do pytania 12)

11. Jakie to Państwa zdaniem mogą być problemy?

(właściwe proszę zaznaczyć X)

- i) brak zaangażowania partnera prywatnego .
- j) niedostateczne zaangażowanie partnera prywatnego .
- k) niedostateczne zaangażowanie ze strony podmiotu publicznego świadczącego usługi komunikacji miejskiej D
- l) nadmierne obciążanie podmiotu publicznego świadczącego usługi komunikacji miejskiej .
- m) rezygnacja partnera prywatnego z realizacji zadania (sprzedaż udziałów innemu partnerowi), .
- n) trudności w codziennej współpracy między podmiotami D
- o) inne (jakie?).....*

12. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizacji usług komunikacji miejskiej?

- f) zamierzamy podjąć współpracę,
- g) nie zamierzamy podjąć współpracy,
- h) zamierzamy kontynuować podjętą współpracę,
- i) chcielibyśmy wycofać się/ograniczyć współpracę,
- j) nie wiem,

(w przypadku odpowiedzi **a** proszę o odpowiedź na pytanie 13)

13. Proszę o charakterystykę przedsięwzięcia, którego realizacja jest planowana przy zastosowaniu formuły PPP.

Kontakt do osoby wypełniającej ankietę

Pieczętka instytucji

Dziękuję bardzo

SPIS RYSUNKÓW

Nr	Nazwa	str.
1.	Diament partnerstwa publiczno-prywatnego	14
2.	Czynniki sukcesu w implementacji projektów publicznych w oparciu o PPP	23
3.	Czynniki warunkujące rozwój PPP	24
4.	Formy współpracy publiczno-prywatnej	33
5.	Relacje między ustawą - PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH- USTAWA O KONCESJI NA ROBOTY BUDOWLANE LUB USŁUGI- PPP	38
6.	Cykl projektu PPP	44
7.	Hierarchia prawna w projektach PPP	46
8.	Główne instrumenty polityki transportowej miast	74
9.	Struktura współpracy PPP - Londyńskie Metro	76
10.	Czynniki determinujące jakość usług komunikacji miejskiej	87
11.	Rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego	92
12.	Kategorie zadań własnych	94
13.	Sposoby realizacji zadań własnych przez JST	96
14.	Modele organizacji i zarządzania transportem miejskim w zależności od zakresu regulacji przez władzę publiczną	110
15.	Obszar działania KZK GOP w 2008 r.	116

TABEL

Nr	Nazwa	str.
1.	Korzyści wynikające z PPP	19
2.	Charakterystyka zagrożeń wynikających ze stosowania PPP	21
3.	Odpowiedzialność podmiotu ze względu na rodzaj ryzyka	30
4.	Typowa alokacja ryzyka w przedsięwzięciach PPP	32
5.	Główne cechy poszczególnych rodzajów współpracy publiczno-prywatnej	34
6.	Porównanie wybranych aspektów ustawy o PPP w Polsce oraz „małe PPP”	36
7.	Porównanie tradycyjnej metody realizacji inwestycji z PPP	37
8.	Zakres prac legislacyjnych w UE dotyczących PPP	42
9.	Porównanie zapisów ustawy o PPP z 2005 r. i ustawy o PPP z 2008 r.	50
10.	Liczba oraz wartość zawartych kontraktów PPP w Europie w latach 2001-2008 (min euro)	59
11.	Największe kontrakty PPP w Europie w min EUR (poza W. Brytanią)	60
12.	Ważniejsze projekty PPP w Irlandii znajdujące się w fazie kontraktowania i realizacji (stan na 2007 rok)	66
13.	Zakres działań JST w Polsce w odniesieniu do transportu miejskiego	95
14.	Podobieństwa i różnice spółki z o.o. i spółki akcyjnej	104
15.	Liczba osób korzystających dziennie z komunikacji zbiorowej w kontrolowanych miastach (metro, tramwaj, trolejbus, autobus)	122
16.	Wydajność pracy w komunikacji miejskiej w Polsce (lata 2006 - 2009)	133
17.	Deficyt i dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2005 - 2008 (w min zł.)	154
18.	Porównanie wybranych wskaźników - MZK i KLA	161
19.	Średnia liczba zatrudnionych (w osobach) w MZK i KLA w latach 1993, 1995	162
20.	Wielkość kontraktów z miastem w latach 1990 - 2007	163
21.	Wyniki finansowe KLA Kalisz za lata 1996-2008 (w tys. zł.)	166

WYKRESÓW

Nr	Nazwa	str.
1.	Porównanie kosztów metody tradycyjnej i PPP	27
2.	Poziom rozwoju rynku PPP w zakresie infrastruktury gospodarczej w Europie	56
3.	Wartość projektów PPP w latach 1994-2007 na poszczególnych kontynentach (w mld EUR)	58
4.	Wartość i liczba umów PFI/PPP w W. Brytanii	62
5.	Liczba ogłoszonych projektów w ujęciu półrocznym	70
6.	Podział projektów z 2010 r. według sektorów	70
7.	Liczba przewiezionych pasażerów (w min stan na koniec 2008 r.)	80
8.	Przewozy pasażerskie komunikacją miejską latach 1989 - 2008 (w min pasażerów)	83
9.	Samochody osobowe na 1000 ludności	87
10.	Stan techniczny taboru na dzień 31 grudnia 2009	90
11.	Udział zakładów i jednostek budżetowych w ogólnej liczbie operatorów komunikacji miejskiej	103
12.	Udział poszczególnych form organizacyjnych w komunikacji miejskiej w Polsce (%) w wybranych latach.	106
13.	Liczba zarządów transportu w latach 1999-2009	114
14.	Opinia Polaków o realizacji przedsięwzięć z udziałem partnera prywatnego	125
15.	Plany współpracy gmin z sektorem prywatnym przy realizacji określonych usług	125
16.	Struktura własności firm komunikacji miejskiej w Polsce	127
17.	Sposób realizacji usług przewozowych przez firmy komunikacji miejskiej w Polsce	128
18.	Wynik na działalności gospodarczej za rok 2009 (w tys. zł.)	130
19.	Średni wskaźnik wykorzystania taboru autobusy (lata 2006 -2009)	131
20.	Średni wskaźnik wykorzystania taboru tramwaje i trolejbusy (lata 2006-2009)	132
21.	Struktura rodzajowa silników autobusowych	134
22.	Czy istnieją bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w sektorze komunikacji miejskiej ?	136

23. Czy PPP w branży usług komunikacyjnych może stanowić źródło problemów dla firmy komunikacji miejskiej?	137
24. Czy współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?	138
25. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?	139
26. Bariery w rozwoju PPP w opinii samorządowców	140
27. Czy ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o PPP stwarza lepsze warunki współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym?	141
28. Czy istnieją bariery utrudniające nawiązanie i wdrożenie partnerstwa publiczno - prywatnego w przypadku usług komunikacji miejskiej ?	142
29. Czy współpraca z partnerem prywatnym w branży usług komunikacyjnych, przynosi (lub może przynieść) korzyści?	143
30. Czy zamierzają Państwo korzystać ze współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego?	144
31. Cechy charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce, będące barierami rozwoju PPP	147
32. Cechy charakteryzujące branżę komunikacji miejskiej w Polsce, będące barierami rozwoju PPP (w opinii samorządów lokalnych)	148
33. Analiza stanu inwentarzowego autobusów w latach 1994-2009	165
34. Liczba pasażerów KLA Kalisz (2006-2009) w tys. osób	167
35. Wspólnicy CLA Sp. z o.o.	169
36. Jak ocenia Pan/Pani komunikację miejską w Gdyni ?	173

BIBLIOGRAFIA

Monografie i artykuły naukowe

1. Balasiński C, Kulesza M., Ustawa o gospodarce komunalnej - komentarz, Dom Prawniczy ABC, Warszawa 2002.
2. Binczycki B., Rola edukacji menedżerskiej pracowników samorządowych w rozwoju regionalnym, w: Zarządzanie intensyfikujące rozwój gospodarczy, (red.) J. Teczkę, J. Czekaj, Kraków 2010.
3. Bojkowski K., Sobiech K., Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju infrastruktury, w: Makro- i mikroekonomiczne aspekty rozwoju polskiej gospodarki, (red.) Jarmołowicz W., Wydawnictwo AE w Poznaniu, 2005.
4. Brzozowska K., Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie, cele, uwarunkowania, efekty. CeDeWu, Warszawa 2010.
5. Brzozowska K., Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery. CeDeWu, Warszawa 2006.
6. Burnewicz J., Sektor samochodowy Unii Europejskiej. WKiŁ, Warszawa 2005.
7. Byjoch K., Redeł S., Prawo gospodarki komunalnej, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
8. Cenkier A., Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonania zadań publicznych, Oficyna Wydawnicza - Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
9. Charon J., Transport zbiorowy w Holandii, w: Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 94, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa, kwiecień 2007.
10. Chudzicki J., Przemiany na rynku miejskich usług przewozowych, w: Techniki innowacyjne w zarządzaniu komunikacją miejską Kielce, 18 wrzesień 2007, materiały konferencyjne.
11. Ciesielski M., Szudrowicz A., Ekonomia transportu, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001.
12. Cieślak S., Praktyka organizowania administracji publicznej, Difin, Warszawa 2004.
13. Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce? Fundacja FOR dla PIPER , Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, Warszawa wrzesień 2008.
14. Dąbrowski J. , Możliwości ukryte w partnerstwie, „Forbes” listopad 2006.
15. Długosz J., Konkurowanie logistyką i jakością w: Logistyka w tworzeniu przewagi konkurencyjnej firmy (red.) M. Ciesielski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
16. Dolińska M., Ocena innowacyjności przedsiębiorstw w województwie lubelskim, w: Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji, (red.) Miklaszewski S., Mikuła B., Kraków 2010.
17. Eaton D., Akbiyikli R., Quantifying quality. A report on PFI and the delivery of public services, RICS, University of Salford, UK 2005.

18. Europejski Bank Inwestycyjny, Rola EBI w Partnerstwach publiczno-privatnych, lipiec 2004.
19. Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce, Centrum PPP, Warszawa 2009.
20. Gajewska -Jedwabny A., Grygier O., Wprowadzenie do PPP, w: Partnerstwo Publiczno-privatne, (red.) A. Gajewska-Jedwabny, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007.
21. Gilowska Z., Partnerstwo publiczno-privatne. Rozważania w sprawie definicji, Finanse Komunalne Nr 2/2003.
22. Glinka J., Przygotowanie partnerstwa publiczno-privatnego, materiały konferencyjne „ Zamówienia publiczne w projektach partnerstwa publiczno-privatnego. Wybór partnera prywatnego”, Warszawa, 1 luty 2005.
23. Gonet W., Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym, wzory umów i pism, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
24. Gospodarowanie w komunikacji miejskiej, (red.) Wyszomirski O., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
25. Graczyk M., Zarządzanie inwestycjami komunalnymi, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.
26. Grzelec K., organizacja i zarządzanie transportem miejskim, w: Transport miejski, ekonomika i organizacja (red.) O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
27. Jagoda J., D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis , Warszawa 2008.
28. Kańduła S., Przybylska J., Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
29. Kołodziejski H., Integracja transportu miejskiego w aglomeracjach i konurbacjach miejskich, w: Transport miejski, ekonomika i organizacja (red.) O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
30. Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzelał J., Partnerstwo publiczno-privatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego, CeDeWu, Warszawa 2008.
31. Korbus B. P., Strawiński M, Partnerstwo publiczno-privatne, nowa forma realizacji zadań publicznych, LexisNexis, Warszawa 2006.
32. Korbus B. P., Strawiński M, Partnerstwo publiczno-privatne nowa forma realizacji zadań publicznych, LexisNexis, Warszawa 2009.
33. Korbus B. P., Strawiński M., Partnerstwo publiczno-privatne nowa forma realizacji zadań publicznych, LexisNexis, Warszawa 2006.
34. Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa - Kraków 1969.
35. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym, komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.

36. Lissowski O., Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne, Wydawnictwo naukowe CONTACT, Poznań 2009.
37. Ludwiczak A., Prywatyzacja zada publicznych jako wyraz dążeń gmin do poprawy efektywności gospodarowania w sferze usług komunalnych, w: Efektywność gospodarowania w samorządzie terytorialnym, (red.) S. Kowal, B. Wenerska, ZN nr 13, PWSZ Kalisz 2008.
38. Maksymiak R., Zakład budżetowy czy spółka? Wady i zalety obu form organizacyjnych z punktu widzenia konkurencji na rynku usług w przewozach miejskich w: Biuletynie Komunikacji Miejskiej nr 94, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa kwiecień 2007.
39. Mazur B., Podstawowe zagadnienia terminologiczne prawa transportowego w odniesieniu do komunikacji miejskiej, Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 80, Warszawa grudzień 2004.
40. Misiąg W., Opinia w sprawie projektu o partnerstwie publiczno-privatnym (druki sejmowe 3174, 3175), Warszawa 15 listopad 2004.
41. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., Gospodarka Samorządu terytorialnego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.
42. Moszoro M., Partnerstwo publiczno - prawne w dziedzinie usług komunalnych, Przegląd doświadczeń polskich, Municipium, Warszawa 2000.
43. Moszoro M., Partnerstwo publiczno-privatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
44. Moszoro M., Partnerstwo publiczno-privatne w sferze użyteczności publicznej, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
45. New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnership, Eurostat Press Office, No. 18/2004.
46. Niewiadomski Z., Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniem. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2000.
47. Nowy słownik poprawnej polszczyzny PWN, (red.) Markowski A., PWN, Warszawa 1999.
48. Partnerstwo publiczno-privatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament polityki Regionalnej, Warszawa 2005.
49. Parysek J. J., Rola samorządów lokalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin, w: Samorząd lokalny 20 lat po..., (red.) Wenerska B., ZN nr 20, PWSZ Kalisz, Kalisz 2010.
50. Pritchard C., Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka, WIG-Press, Warszawa 2002.
51. Puślecki Z. W., Nowe warunki przyspieszonego wzrostu gospodarczego Polski w ramach Unii Europejskiej, w: Polityka wzrostu gospodarczego w Polsce i w Unii Europejskiej, (red.) Bednarczyk J.L., Bukowski S.I., Przybylska-Kapuścińska W., CeDeWu, Warszawa 2008.

52. Ratajczak M., Prywatyzacja i deregulacja w sferze infrastruktury, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2000.
53. Ratajczak M., Zadania państwa w rozwoju infrastruktury w Polsce w: *Wyzwania wobec polityki gospodarczej. Polska na początku XXI wieku*, (red.) Tarajkowski J., Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2006.
54. Sadowy M., Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. Sochacka-Krysiak H., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
55. Samuelson W. F., Marks S. G., *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998.
56. Savas E. S., *Prywatyzacja, klucz do lepszego rządu*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
57. Słodowa-Hełpa M., Partnerstwo - podstawowy warunek sukcesu wspólnot lokalnych, w: *Ekonomiczno-Społeczne i organizacyjno-techniczne determinanty rozwojem lokalnym*, (red.) Olszewski J., Poznań, WSKiZ 2005.
58. Słownik badawczy, słownik badań marketingowych i społecznych <http://dobrebadania.pl/slownik-badawczy>.
59. Słownik języka polskiego, tom 3, PWN, Warszawa 1981.
60. Sobiech K., Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2007.
61. Szczepański J., Zysk i jego funkcje w: *Finanse przedsiębiorstwa* (red.) Szyszko L., Warszawa 2000.
62. Szreder J., Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego w rozwoju lokalnym, Wyższa Szkoła Zarządzania w Słupsku, Słupsk 2004.
63. Surdykowska S., *Prywatyzacja*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1997.
64. *Transport miejski ekonomika i organizacja*, (red.) O. Wyszomirski, Gdańsk 2008.
65. Turzański W., Organizacja Miejskiej Komunikacji Zbiorowej we Wrocławiu - przemiany, stan aktualny, w: *Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 103*, Warszawa październik 2008.
66. Wesołowski J., *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.
67. Wolański M., *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
68. Wyszomirski O. , *Koszty zewnętrzne w transporcie miejskim*, w: *Transport miejski, ekonomika i organizacja* (red.) O. Wyszomirski, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
69. Yescombe E. R., *Partnerstwo publiczno-prywatne, zasady wdrażania i finansowania*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.
70. Yescombe E. R., *Project Finance, Wybrane elementy finansowania strukturalnego*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007.

71. Zarzecki D., Adamkiewicz M., Partnerstwo publiczno-prywatne a fundusze strukturalne - zarys problemu, w: Partnerstwo publiczno-prywatne, (red.) Cz. Glinkowski, B. Wenerska, Wydawnictwo Uczelni Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, Kalisz 2007.
72. Zysnarski J., Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych, Gdańsk, ODDiK2003.

Publikacje prasowe

73. Bejm M., Piotrowski P., Czas na projekty pilotażowe, "Rzeczpospolita - Prawo co dnia" 13 luty 2006.
74. Dombi T., Umowy przewozowe w Unii Europejskiej - przegląd stosowanych praktyk, w: Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 102, Warszawa sierpień 2008.
75. Dydkowski D., Tomanek R., Rola rynku w komunikacji miejskiej uwagi w świetle dyskusji na XXV Zjeździe Komunikacji Miejskiej, Transport miejski nr 10/94.
76. Dydkowski G., Czynniki powoływania Zarządów transportu miejskiego, w: Komunikacja publiczna nr 3(36)/2009.
77. Dyląg A., Klatka J., Podmiot wewnętrzny a usługi transportu publicznego, Komunikacja publiczna nr 1/2010, KZK GOP, Katowice 2010.
78. Gonet W., Partnerstwo publiczno-prywatne - kierunki zmian, Przegląd Legislacyjny.
79. Grygier O., Zdolność do kompromisu, Harvard Business Review Polska, lipiec-sierpień 2009.
80. Grzybowski W., Przegląd Komunalny 2/2009.
81. Kędzierska-Urbaniak M., Inwestor daje pieniądze, a gmina ziemię, Głos Wielkopolski, 04 sierpień 2009.
82. Kępka W., Nowe zasady organizowania transportu zbiorowego, Gazeta Samorządu i Administracji nr 16, 15 sierpień 2010.
83. Klatka J., Zlecenie przewozów bez przetargu podmiotom wewnętrznym i innym przewoźnikom w świetle Rozporządzenia 1370, w: Komunikacja publiczna 1/2010, wydanie specjalne, KZK GOP.
84. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 1995 rok, Warszawa, marzec 1996.
85. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 1999 rok, Warszawa, marzec 2000.
86. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 2005 rok, Warszawa, maj 2006.
87. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 2006 rok, Warszawa, maj 2007.
88. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 2007 rok, Warszawa, maj 2008.
89. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 2008 rok, Warszawa, maj 2009.
90. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 6 miesięcy 2009 roku, IGKM, Warszawa, wrzesień 2009.

91. Komunikacja miejska w liczbach, dane za 12 miesięcy 2009 roku, IGKM, Warszawa, maj 2010.
92. Komunikacja publiczna nr 4 (41)/ 2010-2011, KZK GOP.
93. Korbus B. P., Jakość i zysk, Rzeczpospolita 6 październik 2003.
94. Korzystne cechy transportu publicznego, Oficjalne stanowisko Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Transportu Publicznego (UITP), Komunikacja publiczna nr 1(34)/2009.
95. Kubicz M., Umowa o partnerstwie, Rzeczpospolita - Dobra Firma-Vademecum, 10 październik 2005.
96. Kulczyk W., Konkurencja na rynku publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy. Przegląd Komunalny 9 (228)/2010.
97. Nowak B., Partnerstwo publiczno-prywatne za granicą - w ujęciu sektorowym, Finanse Komunalne 2003.
98. Partnerstwo publiczno-prywatne z praktycznym komentarzem, stan prawny na 19 listopada 2007, „Podręczny Zbiór Praw” nr 12, Infor, Salans, Gazeta Prawna, 2007.
99. Rudnicki R., Pętla zarządzania, Miesięcznik Ubezpieczeniowy, 05/2004.
100. Rynek PPP w Polsce 2009, Investment Support, Warszawa, styczeń 2010.
101. Szejnfeld A., PPP - szansa na wielkie inwestycje?, Gazeta Wyborcza 22 lipiec 2008.
102. Szyperska U., Witamina PPP, Polityka nr 2, 12 styczeń 2008.
103. Tomanek R., Czynniki efektywności zarządów transportu miejskiego, Transport Miejski i Regionalny, 2005, nr 3.
104. Urbanowicz W., Droga do sukcesu, Komunikacja publiczna nr 2(35)/2009, KZK GOP Katowice 2009.
105. Urbańczyk R., Rozporządzenie nie takie straszne, w: Komunikacja publiczna nr 4/2009-2010.
106. Wąsowski K., Przegląd Corporate Governance, nr 2/2009.
107. Wojciechowska - Szac M., Jakie korzyści daje samorządom partnerstwo a jakie koncesja na roboty budowlane, Gazeta Prawna 15 lipiec 2009.
108. Wojciechowska - Szac M., Samorzady wolą koncesje zamiast partnerstwa, Gazeta Prawna 27 czerwiec 2009.
109. Wolański M., Transport publiczny w Sztokholmie, Komunikacja publiczna nr 3(36)/2009, KZK GOP Katowice 2009.
110. Wolański M., Wyniki badania efektywności ekonomicznej modeli organizacyjnych komunikacji miejskiej w Polsce, Biuletyn Komunikacji Miejskiej nr 111, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Warszawa luty 2010.
111. Zieniewski M., Sześciło D., Można ożywić partnerstwo publiczno-prywatne, „Dziennik finansowy”, 30 wrzesień 2008.

112. Żukowski Z., Państwo potrzebuje prywatnych pieniędzy, Gazeta Prawna nr 232, 28-30 listopada 2003.

Akty prawne

113. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. 1994 r. Nr 124, poz.607).
114. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.
115. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.
116. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.
117. Rozporządzenie (WE) 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady(EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.
118. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999.
119. State Authorities (Public Private Partnership Agreements) Act 2002, Number 1 of 2002.
120. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr91,poz. 577).
121. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
122. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
123. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
124. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny.
125. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych.
126. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi.
127. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
128. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2005, Nr 169, poz.1420).
129. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, Nr 19, poz.100).
130. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe.
131. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.
132. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

133. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
134. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
135. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.
136. Wyrok z 16 maja 2006 r., II OSK 288/06 "Orzecznictwo w sprawach samorządowych" 2006, poz.108.

Publikacje internetowe

137. Dane statystyczne Wiener Linien, www.wienerlinien.at 2010-10-04.
138. GFK Polonia www.egospodarka.pl 2009-06-24.
139. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Community, Brussels 2004, [//europa.eu.int/eur-lex](http://europa.eu.int/eur-lex).
140. Highton N., Doświadczenia z prywatyzacji kolei oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii, <http://www.komunalne.info> 2010-12-13.
141. Historia komunikacji miejskiej w Elblągu, <http://www.zkm.elblag.com.pl> 2010-09-14
142. http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.html.
143. <http://investmap.pl/wiadomosci/ppp-po-francusku> 2010-09-21.
144. <http://pl.wikipedia.org/2010-10-04>.
145. http://pl.wikipedia.org/wiki/ITS_Michalczewski 2010-09-06.
146. <http://www.dialogspoleczny.pl>.
147. <http://www.kla.com.pl> 2010-07-27.
148. <http://www.komunikacja.bialystok.pl/historia.asp> 2009-12-04.
149. <http://www.pkm.iaworzno.pl/images/misja.jpg> 2010-07-27.
150. <http://www.zm.org.pl/> 2010-11-05).
151. http://pl.wikipedia.org/wiki/PKM_Bytom.
152. Kołodziejcki H., Modele Zarządzania komunikacją miejską WWW. komunalne, info 2010-08-25.
153. Partnerstwo publiczno-prywatne, opracowanie współfinansowane ze środków mechanizmu finansowego europejskiego obszaru gospodarczego, Warszawa 2008, <http://www.kdg.waw.pl> 2010-11-03.
154. Projekt ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 2 lutego 2010 r. <http://bip.mi.gov.pl/>.
155. www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009-01-25.
156. www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009-01-25.
157. www.bankier.pl/wiadomosci/ 2009.01.25.
158. www.centrum-ppp.pl 2009-09-11.

159. www.cla.net.pl 2010-08-08.
160. www.forumppp.com.pl.
161. www.IFSL.ORG.UK 2009-09-18.
162. www.infobus.pl 2010-09-05.
163. www.ip3.org 2010-11-03.
164. www.mg.gov.pl 2009-07-16.
165. www.mzdik.pl 2010-08-06.
166. www.ncppp.org, witryna internetowa The National Council for Public-Private Partnerships.
167. www.proekologia.pl 2010-12-19.
168. www.sl.se 2010-10-04.
169. www.twoja-firma.pl 23 marzec 2009.
170. www.wspolnota.org.pl 2009-07-17.
171. www.zkmgdwnia.pl 2010-11-24.

Inne

172. AB Storstockholms Annual, 2009.
173. A low carbon future with public transport. UITP, styczeń 2007.
174. Annual Report 2008, Publisher by Budapest Transport Privately Held Corporation, BKV Zrt., 2009.
175. Commission of the European Communities, European Governance. A White Paper. Brussels 25 lipca 2001.
176. Friedberg J., opracowanie Ernst & Young dla Związku Miast Polskich.
177. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, Bruksela, Komisja Europejska, 2003.
178. Hansley M., An Interview with Dr E. S. Savas Public-Private Partnerships: Where Do We Go From Here?
179. Herbst I., III forum gospodarcze, Partnerstwo publiczno-prywatne, Warszawa 19 czerwca 2009.
180. Herbst I., Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce i na świecie, materiały konferencyjne, Warszawa 10 listopada 2010.
181. HM Treasury, Infrastructure procurement: delivering long-term Value, March 2008.
182. Informacja o wynikach kontroli działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli, delegatura w Warszawie, maj 2010.

183. Komisja Wspólnot Europejskich, „Zielona Księga - W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”, Bruksela, 25 wrzesień 2007.
184. Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r., Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa, 22 kwiecień 2009.
185. Mencil D., Transport miejski w Kaliszu - stan obecny i perspektywy rozwoju. Uwarunkowania rozwoju transportu publicznego na obszarach zurbanizowanych. Zbiór referatów XXIX Krajowego Zjazdu Komunikacji Miejskiej, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Kalisz 2002.
186. Ministerstwo Infrastruktury, Strategia rozwoju transportu - założenia, lipiec 2010 r.
187. Mysiorski B., Uwarunkowania rozwoju PPP w Polsce, praca magisterska, praca niepublikowana.
188. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Wiedeń 2000.
189. Pałęcki H. S., Bewziuk P., Rozwój komunikacji miejskiej w Kaliszu w latach 1945-2010, Kalisz 2011.
190. Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa, październik 2002.
191. Partnerstwo publiczno-prywatne, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
192. Porozumienie zawarte w dniu 23 października 1997 roku pomiędzy Zarządem Miasta Kalisza a Zarządem KLA.
193. Preferencje i zachowania komunikacyjne mieszkańców Gdyni w 2008 r. Raport z badań marketingowych, opracowany przez Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, kwiecień 2009.
194. PROCEED, Podstawy skutecznej obsługi i rozwoju transportu publicznego wysokiej jakości. Rezultat 4, wskazówki w zakresie transportu publicznego wysokiej jakości w małych i średnich miastach, Dyrektoriat Generalny ds. Energii i Transportu, 30 wrzesień 2009.
195. Raport Investment Support, Rynek PPP w Polsce I połowa 2010 r., Warszawa, sierpień 2010.
196. Report by the comptroller and auditor general, London Underground PPP: Were they good deals?, 17 czerwca 2004.
197. Report on Private Investment In Public Infrastructure, Public Accounts and Estimates Committee, State of Victoria, June 2006.
198. Transport - wyniki działalności w 2008 roku. Departament Statystyki Usług GUS, Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2009.
199. Umowa Spółki Kaliskie Linie Autobusowe z dnia 13 maja 1994.
200. Umowa sprzedaży udziałów spółki Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. zawarta w dniu 10 września 2010.
201. United Nations Economic Commission for Europe, Guidebook on Promoting Good Governance in Public- Private Partnerships, New York-Geneva 2007.

202. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (druk sejmowy 1180).
203. V ogólnopolska konferencja Partnerstwo publiczno-prywatne inwestycje realizowane we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, Łódź 23 marca 2010 (materiały konferencyjne).
204. Wawrzyniak M., Ustawa koncesyjna- partnerstwo publiczno-prywatne na nowych zasadach, Forum PPP.
205. Wypowiedź ambasadora Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w Polsce Rica Todda zaprezentowana na konferencji „Współpraca sektora publicznego z prywatnym - idea partnerstwa”, organizowana przez Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego oraz British Polich Chaber of Commerce. Kraków 25 luty 2009.
206. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w transporcie zbiorowym, Warszawa.
207. Załącznik nr 1 do Uchwały nr XCIV/50/2008 Zgromadzenia KZK GOP z dnia 2 grudnia 2008.
208. Zysnarski J., materiały konferencyjne, Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce, Gdańsk 10 listopada 2009.