

Implementation of investment under public-private
partnership by local authorities.
The example of regional broadband networks
Realizacja inwestycji w ramach partnerstwa
publiczno-prywatnego przez samorządy terytorialne
na przykładzie regionalnych sieci szerokopasmowych

mgr Dariusz Wilczek

Akademia Humanistyczna w Pułtusku

ABSTRACTS

With the entry into force of the Act on public-private partnership in December 2008, new possibilities for realization of joint investment by the public and private sectors appeared. Public-private partnerships are a form of joint realization of the investment, on the one hand, the public partner performs the tasks included in the scope of its activities (meeting the needs of society), on the other hand, the private partner is established, achieving a profit. An example of such forms of realization by the government, is the construction of the Regional Broadband Network Open in the Warmia-Mazury, implemented under the Operational Programme Development of Eastern Poland. This investment involves the construction of fiber-optic networks, to facilitate the people of the province and institutions access to the Internet with good performance. In addition, it is worth noting the fact that it affects favorably on increasing employment among local entrepreneurs, economic recovery, professional activity, linking the use of funds from other operational programs and regional development of many areas

of social life in local communities. The investment is due to the large area is a kind of test of cooperation between local and individual levels.

Wraz z wejściem w życie Ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym w grudniu 2008 roku, pojawiły się nowe możliwości realizacji wspólnych inwestycji przez sektor publiczny i prywatny. Partnerstwo publiczno-privatne to forma wspólnej realizacji inwestycji, w której z jednej strony partner publiczny wykonuje zadania wpisane w zakres jego działalności (zaspokajanie potrzeb społeczeństwa), a z drugiej strony partner prywatny prowadzi działalność gospodarczą, osiągając przy tym zysk. Przykładem takiej formy realizacji przez samorząd, jest budowa Regionalnych Otwartych Sieci Szerokopasmowych w województwie warmińskomazurskim, realizowana w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej. Inwestycja ta polega na budowie sieci światłowodowych, które mają ułatwić mieszkańcom województwa oraz instytucjom dostęp do Internetu o dobrych parametrach. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, iż wpływa ona korzystnie na zwiększenie zatrudnienia wśród lokalnych przedsiębiorców, ożywienie gospodarcze, aktywizację zawodową, powiązanie wykorzystania środków z innymi programami operacyjnymi oraz rozwój regionalny wielu obszarów życia społecznego w środowiskach lokalnych. Realizacja inwestycji ze względu na duży obszar jest swoistym testem współpracy samorządów poszczególnych szczebli.

KEYWORDS:

public-private partnership, the public partner and the private partner, construction of broadband networks, Operational Programme Development of Eastern Polish, digitization, partnerstwo publiczno-privatne, partner publiczny i prywatny, budowa sieci szerokopasmowych, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej, cyfryzacja.

WSTĘP

Pojęcie partnerstwa publiczno-privatnego odnosi się do projektów inwestycyjno-eksploatacyjnych, realizowanych najczęściej w oparciu o umowę długoterminową, wspólnie przez władze publiczne oraz podmioty sektora

prywatnego, lub inaczej, podmioty rynkowe, mające jako cel stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych (Partnerstwo publiczno-prywatne, 2012).

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to od wielu lat powszechnie stosowana na świecie metoda współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli z partnerami prywatnymi. Partnerstwo to polega na przekazaniu podmiotowi prywatnemu realizacji zadania o charakterze publicznym. Istotną w tej definicji jest wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego, tworzona po to, by partnerzy wspólnego działania (zarówno publiczny, jak i prywatny) mogli dobrze realizować cele, dla których istnieją:

- partner publiczny – świadczy usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa;
- partner prywatny – prowadzi działalność gospodarczą i osiąga z tego tytułu zyski (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2008).

Najczęściej wykonanie przez partnera prywatnego takiego zadania wiąże się z budową lub remontem niezbędnej infrastruktury, a następnie jej utrzymaniem i zarządzaniem. Z tego też względu, partnerstwo należy traktować z jednej strony jako narzędzie wspomagające rozwój infrastruktury, a drugiej – jako sposób dostarczania obywatelom określonych usług.

W Polsce, przepisy regulujące kwestie związane z partnerstwem publiczno-prywatnym, zostały ujęte w ustawie o *partnerstwie publiczno-prywatnym* z dnia 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. Z 2015 roku poz. 696 j. t.). Zgodnie z brzmieniem tejże ustawy, przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań oraz ponoszonego ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Ważnym tutaj elementem jest zobowiązanie, iż zawierając umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny podejmuje się realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, a także do poniesienia w całości, albo w części wydatków związanych z jego realizacją. Podmiot publiczny zobowiązuje się natomiast do współdziałania w osiągnięciu celu tego przedsięwzięcia.

Wymienione wyżej definicje czy opisy, chociaż nieco inaczej rozkładają poszczególne akcenty, posiadają ważny wspólny mianownik, który można uznać za sedno partnerstwa publiczno-prywatnego. Mianownik ten można sprowadzić do trzech „W”: współpracy, współdziałania i współod-

powiedzialności. We wspomnianym modelu, sektor publiczny podejmuje współpracę z sektorem prywatnym w celu wspólnej realizacji, a często także eksploatacji zadania publicznego, poprzez współdziałanie, polegające na podziale zadań z uwzględnieniem zasady współodpowiedzialności, wyrażającej się w podziale ryzyka, stosownie do kompetencji partnerów. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza fundamentalną zmianę w rozumieniu interesu publicznego i prywatnego, które we współczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej coraz częściej zaczynają się przecinać. Ten punkt styczności jest obszarem, w którym można z powodzeniem zastosować formułę „PPP”. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi nową filozofię funkcjonowania domeny publicznej, całkowicie odmienną od modelu tradycyjnego, w którym sektor publiczny i prywatny komunikowały się ze sobą na poziomie urzęd – petent, a nie na płaszczyźnie partnerskiej. Takie partnerstwo jest sposobem na pogodzenie dwóch przeciwstawnych, a nawet sprzecznych tendencji: malejących, zwłaszcza w czasach kryzysu, środków na cel, jakim są usługi publiczne, a także rosnących w tym zakresie oczekiwań społeczeństwa. Partnerstwo publiczno-prywatne jest więc efektem dynamicznego rozwoju cywilizacyjnego, społecznego i gospodarczego, pozwala sprostać aktualnym wyzwaniom, przyczynia się do budowania nowoczesnego państwa, funkcjonującego w oparciu o zasadę transparentności, poszanowania i wzajemnego zaufania sektorów publicznego i prywatnego.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowano projekty o bardzo różnorodnym charakterze. Można tu wymienić najbardziej znane projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczące infrastruktury transportowej, takie jak: Autostrada A2 na odcinku Świecko Konin, Autostrada A1 na odcinku Gdańsk Toruń. Trzeba tu zaznaczyć, że wbrew pozorom, to nie w tym sektorze, tj. modernizacji i budowy infrastruktury transportowej, współpraca podmiotów publicznych z prywatnymi jest najczęstsza i najbardziej zaawansowana. Branżowym liderem w zakresie stosowania partnerstwa jest, ogólnie ujmując, „Sport i rekreacja”. Jednakże praktyka pokazuje, że podobny model inwestycji sprawdza się również w innych obszarach, jak choćby ochrona środowiska, budownictwo czy też działania rewitalizacyjne w miastach.

Z drugiej strony – jak zauważa prof. Maciej Perkowski z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – partnerstwo publiczno-prywatne *może pełnić*

funkcję „interwencyjną” – niejako ratując sektor publiczny w obszarze nowych wyzwań narzuconych nowymi regulacjami krajowymi czy unijnymi. Tu spektrum jest przeogromne. Od „domowych przedszkoli” (w obliczu wiążącego obniżenia wieku przedszkolaka), poprzez wybrane formy ochrony zdrowia, na e-usługach skończywszy. W każdej sytuacji sektor prywatny ma do zaoferowania szybszy proces decyzyjny, rynkowy charakter gospodarowania pieniędzmi, nienormowany zakres zaangażowania. (PPP – innowacyjna forma inwestycji, 2012).

W tym miejscu należy podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne nie stanowi przekazania obowiązków organów administracji w ręce sektora prywatnego. Obowiązki te spoczywają na administracji, która uzyskuje możliwość wykonywania ich z wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia partnerów prywatnych. Realizacja wynikających z tego obowiązków, pozwala na uzyskanie korzyści nie tylko w postaci zwiększenia jakości usług dostarczanych obywatelom przez podmioty publiczne, ale także zaspokojenia rosnących wymagań społeczeństwa. Co ważne, podmioty działające w sektorze prywatnym uzyskują dostęp do nowych rynków zbytu oraz mają zagwarantowane stabilne źródła spłaty zaangażowanego kapitału.

Materiał (stan piśmiennictwa) i metody badawcze

Z uwagi na fakt, iż model partnerstwa publiczno-prywatnego pojawił się w Polsce stosunkowo niedawno, temat ten nie doczekał się wielu opracowań. Wśród publikacji, związanych z tą tematyką, znajdują się takie pozycje, jak: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* autorstwa Katarzyny Płonki-Bielenin oraz Tomasza Płonki, *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji* Rafała Cieślaka, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowoczesna forma realizacji inwestycji* Damiana Michalaka, czy też *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz* Tomasza Skoczyńskiego. Jednakże, te opracowania traktują temat dość ogólnikowo, skupiając się na kwestii warunków realizacji umów publicznoprywatnych, tym samym przybierają bardziej formę poradnika.

Celem moich badań jest przybliżenie korzyści, płynących z tego typu inwestycji, w szczególności ich wpływu na rozwój regionalny, ożywienie gospodarcze, a także na cały system funkcjonowania struktur społeczno-gospodarczych.

Budowa sieci szerokopasmowych w województwie warmińsko-mazurskim, jako przykład inwestycji realizowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Analizując realizację inwestycji przez samorządy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, chciałbym dokonać analizy konkretnego przykładu, tj. budowy sieci szerokopasmowych w województwie warmińsko-mazurskim, który według mnie jest swoistym modelem tego rodzaju przedsięwzięcia.

Na oficjalnej stronie (2015) Komisji Europejskiej znajduje się szereg istotnych informacji, dotyczących interesującego mnie tematu, w tym głównych priorytetów Komisji Europejskiej, sformułowanych przez przewodniczącego Jean-Claude'a Juncker'a: *Moim najważniejszym celem będzie, by Europa znów się rozwijała i by nie brakowało miejsc pracy. Musimy połączyć nasze zasoby, powiązać ze sobą infrastruktury i zjednoczyć siły podczas negocjacji z krajami spoza UE. (...) Utworzenie jednolitego rynku cyfrowego pomoże nam zwiększyć wzrost gospodarczy nawet o 250 mld euro.*

Jak widać, głównym priorytetem Komisji jest szybki wzrost gospodarczy oraz zwiększenie zatrudnienia, które nie będzie wiązało się z zaciąganiem długów. Jak podaje oficjalna strona Komisji Europejskiej (2015): *Pakiet Komisji na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji będzie obejmował przede wszystkim odchudzanie prawodawstwa, inteligentniejsze wydawanie dostępnych środków finansowych oraz elastyczne korzystanie ze środków publicznych. Ma to służyć zgromadzeniu w ciągu najbliższych trzech lat kwoty rzędu 300 mld euro na dodatkowe inwestycje publiczno-prywatne.*

Głównymi obszarami alokacji środków finansowych będzie w najbliższych latach cyfryzacja, energetyka i budowa infrastruktury drogowej. Jedną z takich inwestycji jest projekt pod nazwą; „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie” realizowana przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inwestycja ta polega na budowie sieci światłowodowych ,które mają ułatwić mieszkańcom województwa oraz instytucjom, dostęp do Internetu o dobrych parametrach. Ma to szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż daje możliwość dostępu do usług całemu społeczeństwu, stwarzając równe szanse rozwoju w tym zakresie, gdyż prywatnym operatorom niejedno-

krotnie samodzielnie nie kalkuluje się prowadzić indywidualnych inwestycji, prowadząc sieci do małych odległych miejscowości. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że parametry budowanej kanalizacji umożliwią w przyszłości wykorzystanie jej, poprzez dzierżawę, przez innych operatorów mediów lub form cyfryzacji pożytku publicznego. Ponadto w ramach tego projektu, kilka tysięcy mieszkańców powyżej 45 roku życia będzie miało możliwość udziału w szkoleniu z zakresu obsługi komputerów i Internetu. Ze względu na wielkość projektu, jego koszty oraz długi czas realizacji, idealnym rozwiązaniem stało się przyjęcie formy publiczno-prywatnej.

Inwestycje realizuje szereg firm, spośród których nadrzędną jest spółka o nazwie Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp z o. o., z siedzibą w Warszawie, wyłoniona w wyniku prowadzonego przez 316 dni dialogu konkurencyjnego, zakończonego podpisaniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym dnia 19 kwietnia 2013 roku. Ich zadanie polega na zaprojektowaniu oraz wybudowaniu infrastruktury, a następnie świadczeniu usług przez operatora. W zakresie projektowania i wykonawstwa części liniowej, inwestycję tę realizują takie firmy, jak: Hawe-Budownictwo, TP Teltech, natomiast w zakresie projektowania i wybudowania części aktywnej urządzeń: firma Alcatel Lucent. Prawidłowy przebieg procesu inwestycyjnego nadzoruje Biuro Inżyniera Kontraktu, zajmujące się koordynacją projektu oraz, poprzez zatrudnienie inspektorów nadzoru, prawidłową jego realizacją. Dodatkowo, zajmuje się kontrolą rozliczeń wykonanych etapów inwestycji.

Dzięki realizacji projektu powstanie 2241 km światłowodowej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, 10 węzłów szkieletowych oraz 216 węzłów dystrybucyjnych. Przepustowość sieci w szkielecie wyniesie 100 GB/s, co stanowić będzie o tym, że sieć ta będzie jedną z najnowocześniejszych na świecie i sprosta wymaganiom dynamicznie rozwijającego się społeczeństwa informacyjnego przez okres najbliższych kilkudziesięciu lat. (Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej, 2015).

Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007/2013. Podział finansowania wygląda w następujący sposób:

- dotacja UE – w wysokości 85% ogółu wydatków kwalifikowanych;
- dofinansowanie z budżetu państwa – w wysokości 10% ogółu wydatków kwalifikowanych;

- wkład własny samorządu – w wysokości 5% ogółu wydatków kwalifikowanych.

Wartość inwestycji to 327 mln zł.

I etap realizacji polegający na wybudowaniu sieci szkieletowej oraz przekazaniu go operatorowi, w celu eksploatacji oraz świadczenia usług, ma się zakończyć 15 września 2015 roku.

PODSUMOWANIE

Na koniec należałoby zwrócić uwagę na jeszcze inne aspekty, związane z tego typu inwestycjami w ramach PPP. Inwestycje te sprzyjają rozwojowi regionów, mają ogromne znaczenie dla lokalnych firm, w których tworzone są nowe miejsca pracy, służą całemu systemowi społeczno-gospodarczemu. Dzięki łatwiejszemu dostępowi do informacji i komunikacji, wiele osób ma szansę zaistnieć na rynku pracy, a dostępność sieci telekomunikacyjnych o dobrych parametrach umożliwi prowadzenie badań naukowych oraz działalności innowacyjnej. Dlatego też, moim zdaniem, inwestycje tego typu stanowią doskonały mechanizm do walki z bezrobociem w Polsce.

Ponadto, sprzężenie cyfrowe całego systemu administracji i instytucji ułatwi jej funkcjonowanie, obniży koszty, sprawi, iż stanie się ona bardziej przystępna dla społeczeństwa. Jednolity system cyfrowy w Unii Europejskiej wpłynie korzystnie na jej spójność, zrównoważony rozwój, a także pełniejszą integrację na wszystkich obszarach współpracy międzynarodowej.

W przypadku inwestycji PPP można nawet mówić o swoistym interwencjonizmie państwowym, gdzie państwo, a nawet Unia Europejska, poprzez uruchomienie inwestycji i realizację określonych celów, dodatkowo napędza lokalną koniunkturę, zwiększając popyt na usługi lokalnych podmiotów gospodarczych. Należy podkreślić, że w trakcie realizacji inwestycji przedsiębiorcy niejednokrotnie korzystają z dodatkowych programów pomocowych, takich jak szkolenie podnoszące kwalifikacje zawodowe pracowników (np. kurs operatora koparki), czy też ubiegają się o dotacje na zakup niezbędnego sprzętu

W ostatnim okresie powstaje wiele specjalnych stref ekonomicznych i inkubatorów przedsiębiorczości, których celem jest przyciągnięcie inwestorów. Nie będzie to możliwe bez solidnej infrastruktury teleinforma-

tycznej. Dlatego też, tak ważne jest inwestowanie w infrastrukturę telekomunikacyjną, co umożliwiają właśnie regionalne sieci szerokopasmowe budowane w ramach PPP.

Niewątpliwie, inwestycje PPP mają także wady, jak choćby rozbieżności interesów partnerów publicznych i prywatnych, a także niewłaściwa proporcja korzyści. Jednakże, biorąc pod uwagę całokształt modelu PPP, uważam, że jest on jedną z najlepszych form realizacji długoplanowych inwestycji o znacznym zasięgu i wielkości.

REFERENCES

Partnerstwo publiczno-prywatn, Pozyskano (16.08.2015.) z: [http://www.mg.gov.](http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Partnerstwo+publiczno+prywatne)

[pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Partnerstwo+publiczno+prywatne.](http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Partnerstwo+publiczno+prywatne)

Komisja i jej priorytet, Pozyskano (17.08.2015 r.) z: [http://ec.europa.eu/index_pl.htm.](http://ec.europa.eu/index_pl.htm)

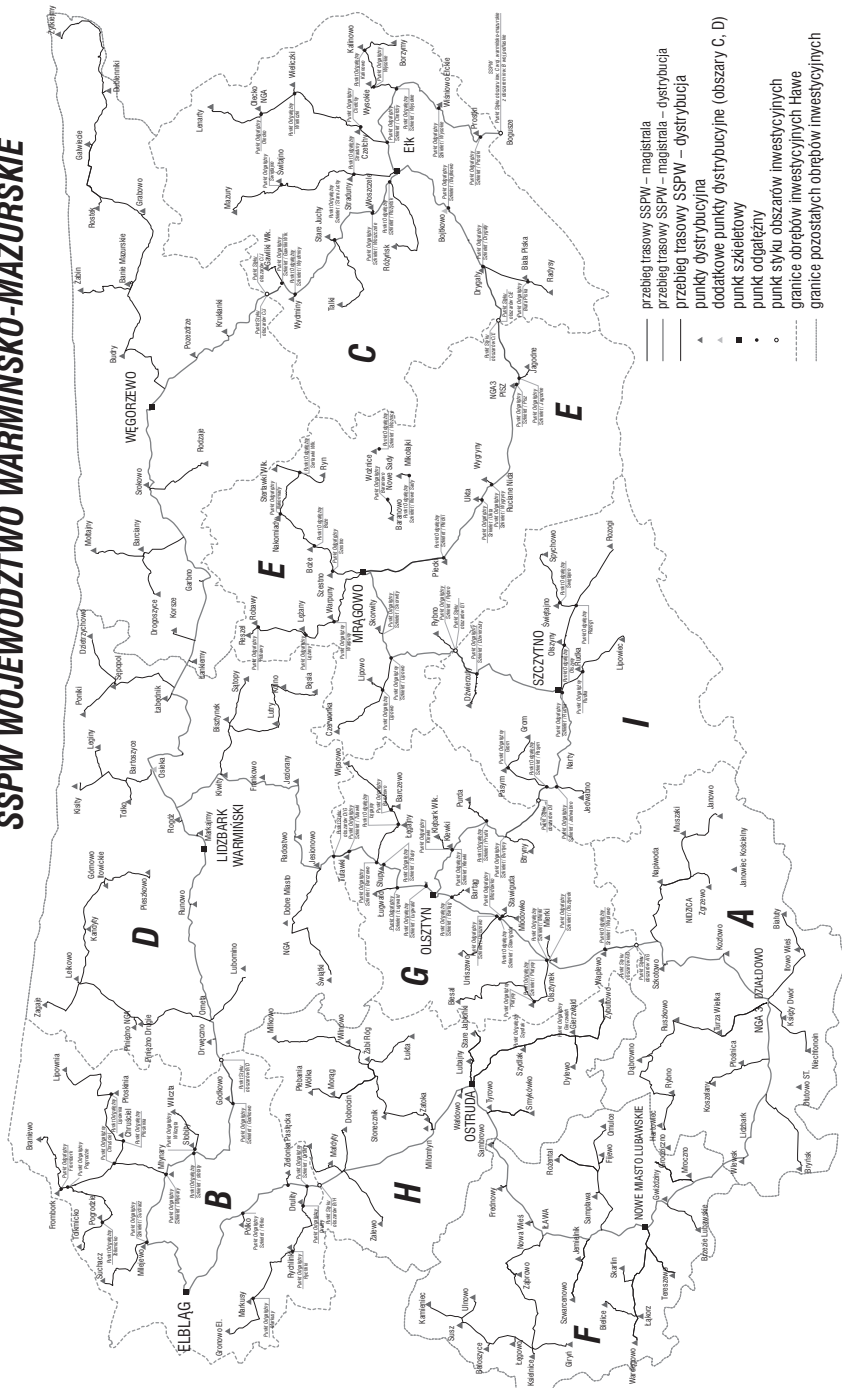
Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Pozyskano (17.08.2015 r.) z: [http://www.partnerstwowpublicznoprywatne.info/ustawa_ppp.php.](http://www.partnerstwowpublicznoprywatne.info/ustawa_ppp.php)

Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej. Pozyskano (18.08.2015 r.) z: w.



Fot. 1. Szafa dystrybucyjna i jej wyposażenie

SSPW WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE



Fot. 2. Mapa Otwartych Regionalnych Sieci Szerokopasmowych

