

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 6.07.2021

Data recenzji/Accepted: 12.07.2021/27.07.2021

Data publikacji/Published: 30.09.2021

Źródła finansowania publikacji: Politechnika Częstochowska

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4230

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) Literature Search (badania literaturowe)

dr Marta Szczepańczyk^{A B C D E F}

Politechnika Częstochowska

Wydział Zarządzania

Katedra Ekonomii, Inwestycji i Nieruchomości

ORCID 0000-0002-6030-6920

**ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZY WSPARCIU
PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO**

**DELIVERY OF PUBLIC SERVICES BY LOCAL
SELF-GOVERNMENT UNITS SUPPORTED
BY PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

Streszczenie: Treści zawarte w niniejszym artykule dotyczą problematyki świadczenia usług publicznych na zasadach współpracy podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego. Cel artykułu sprowadza się do oceny rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce z punktu widzenia realizacji usług publicznych. Na wstępie rozważań podkreślono rolę samorządu, jaką odgrywa on w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. W tym zakresie szczególną uwagę zwrócono na

kwestię usług publicznych, w ramach której przybliżono ich pojęcie oraz dokonano ich klasyfikacji. Zaakcentowano również możliwość zaangażowania podmiotów zewnętrznych w proces realizacji usług publicznych, szczególny nacisk kładąc przy tym na zagadnienie partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym kontekście przedstawiono teoretyczne założenia tej formy współpracy, zwrócono uwagę na obowiązujące krajowe uregulowania prawne oraz formy partnerstwa rozpowszechnione w krajach Unii Europejskiej. Przeanalizowano również rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce pod względem umów zawieranych w celu świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na koniec wskazano wnioski oraz kierunki dalszych badań.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, usługi publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne

Abstract: Contents included in this paper relate to problematic of delivery of public services on the principles of cooperation between public party and private party. The aim of this article comes down to assessment of development of public-private partnership in Poland from the realization of public services point of view. At the beginning of this consideration the role of self-government in process of satisfying common citizens' needs has been highlighted. In this area particular attention has been paid to issue of public services, within which definition and their classification have been shown. Possibility of external entities' participation in the process of public services realization has been also underlined. Emphasis has been placed on public-private partnership. In this context theoretical assumptions of this cooperation form have been presented, moreover current, national regulation and cooperation categories widespread in EU countries have been highlighted. Analysis of public-private partnership market in Poland with regard to contracts concluded in order to delivery of public services by local governments has been carried out. At the end conclusions and directions of further research have been indicated.

Keywords: local self-government units, public services, public-private partnership

Wprowadzenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego w istocie sprowadza się do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, co w praktyce wpisuje się w obszar świadczenia usług publicznych. W obliczu licznych przeobrażeń społecznych i gospodarczych aktualnie za kluczowe uznaje się zapewnienie jak najwyższego poziomu tych usług, który z jednej strony sprosta oczekiwaniom obywateli, a z drugiej przyczyni się do sukcesywnego rozwoju jednostki i jednocześnie uzyskania przez nią zadowalającej pozycji konkurencyjnej na tle innych podmiotów. Zagwarantowanie wysokiej jakości usług publicznych niewątpliwie wiąże się z zaangażowaniem niezbędnych środków finansowych pochodzących z budżetu samorządu, co często stanowi wyzwanie dla władz samorządowych. Ponadto coraz większa uwaga jest skupiana na wdrażaniu takich rozwiązań, które mogą usprawnić proces świadczenia usług publicznych, jednocześnie podnosząc jego standard. Nie ulega wątpliwości, że prym w zakresie doskonalenia procesu świadczenia usług wiodzie sektor prywatny. Jednostki samorządu terytorialnego niejednokrotnie wykorzystują zatem możliwość partycypowania z podmiotami prywatnymi, które posiadają rozległą praktykę w tym zakresie i często dysponują stosownym zapleczem finansowym.

Turbulentność współczesnego otoczenia sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego stają obecnie przed koniecznością podejmowania decyzji w zmiennych i nieprze-

widywalnych warunkach, co w praktyce często narzuca na nie implementację rozwiązań umożliwiających dostosowanie się do warunków rynkowych. Podmioty te stanowią element systemu gospodarczego, a więc podlegają procesom reorganizacji, niejednokrotnie sprowadzanym do urynkowienia usług publicznych¹, które może dotyczyć różnych obszarów i być wdrażane na różną skalę².

Należy zauważyć, że narastająca presja zmian w samorządzie wynika m.in. z załamań gospodarki, limitów budżetowych czy górnych granic zadłużeń jednostek samorządu terytorialnego. Jak stwierdza D. Hajdys, uwarunkowania te powinny przyczynić się do rozwoju formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, a co za tym idzie – świadczenia usług publicznych przy jej wykorzystaniu. Zasadniczo wiąże się to z włączeniem kapitału prywatnego w działalność samorządów, który w efekcie daje większe możliwości odnośnie do oferowania szerszego spektrum i wyższej jakości usług publicznych³.

Nawiązując do powyższego, cel niniejszego artykułu sprowadza się do oceny rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce inicjowanego przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do świadczenia usług publicznych.

1. Usługi publiczne na tle funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Jak zauważono powyżej, jednostki samorządu terytorialnego działają na rzecz wspólnoty samorządowej. W tym obszarze indywidualne potrzeby mieszkańców sprowadzane są do kwestii interesu publicznego, utożsamianego z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa lokalnego. Władze samorządowe są zobowiązane do dbania o interes publiczny, co jest uznawane za podstawowy cel ich działań. Należy wspomnieć, że działania te powinny uwzględniać wszystkie te aspekty, które współtworzą struktury o charakterze przestrzennym, społecznym oraz gospodarczym⁴.

Z punktu widzenia podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, jej działania zasadniczo sprowadzają się do realizacji zadań publicznych, w tym tych o cha-

¹ Zagadnienie urynkowienia usług publicznych stanowi jeden z kluczowych elementów koncepcji nowego zarządzania publicznego. Szerzej na ten temat: J. Hausner, *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010, s. 93-94; Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State, Third Edition*, Oxford University Press Inc., Oxford 2011, s. 22; B. Marona, *Zakres wykorzystania narzędzi zarządzania publicznego przez wybrane urzędy miast w Polsce w kontekście obsługi inwestorów*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2012, Vol. 12, No. 4, s. 279.

² A. Koźuch, B. Koźuch, Ł. Sułkowski, E. Bogacz-Wojtanowska, M. Lewandowski, K. Sienkiewicz-Małyjurek, A. Szczudlińska-Kanoś, S. Jung-Konstanty, *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016, s. 15. W praktyce działania te mogą istotnie wpływać na zmianę dotychczasowych przekonań na temat roli samorządu w procesie zawiadywania sprawami publicznymi. E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 25-26.

³ D. Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 293-294.

⁴ Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego podlega regulacjom organów państwowych. Oznacza to, że samorząd sprawuje władzę na odgórnie wydzielonym terytorium, będąc jednocześnie odpowiedzialnym za przebieg procesów gospodarowania, które w szerokim ujęciu należy postrzegać jako proces zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 24-25.

rakterze własnym, jak i zleconym⁵. Zadania te wiążą się z obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkańców, a co za tym idzie – świadczeniem usług publicznych. Należy zauważyć, że usługi publiczne przyjmują w tym przypadku formę zadań publicznych, które mogą być świadczone obligatoryjnie lub fakultatywnie⁶.

Obligatoryjny charakter świadczenia usług publicznych daje pierwszeństwo usługom podstawowym, co narzuca jednostce konieczność zabezpieczenia środków budżetowych na ich realizację. Świadczenie usług o charakterze fakultatywnym wynika z kolei z potrzeb gminy i jest uzależnione od jej możliwości finansowych. Należy nadmienić, że w obszarze usług publicznych uwzględnia się również usługi zlecone z zakresu administracji rządowej. Specyfika funkcjonowania gminy powoduje, że władze samorządowe w pierwszej kolejności muszą zagwarantować mieszkańcom dostęp do usług użyteczności publicznej. Niewątpliwie działalność w interesie publicznym narzuca włodarzom obowiązek zaspokajania kluczowych potrzeb mieszkańców, a więc obliguje do zapewnienia odpowiedniej podaży usług publicznych o należytej jakości⁷.

W literaturze przedmiotu pojęcie usług publicznych niejednokrotnie jest utożsamiane z zadaniami publicznymi, realizowanymi na rzecz społeczności lokalnej danej jednostki. Mieszkańcy jako odbiorcy wspomnianych usług zakładają, że spotkają się z oczekiwanym poziomem jakości tych usług. Należy zauważyć, że liczba osób z nich korzystających nie rzutuje na ich jakość, gdyż każdy nowy odbiorca nie ogranicza dostępu do usług pozostałym mieszkańcom. Z uwagi na fakt, że kwestia jakości odgrywa kluczową rolę zarówno dla odbiorców, jak i dostawców usług publicznych, w praktyce coraz większy nacisk jest kładziony na pomiar oraz kontrolę jakości usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego⁸.

Biorąc pod uwagę fakt, że definicja usług publicznych jest szeroko rozpatrywana w literaturze przedmiotu, można wyszczególnić kilka cech, które w sposób kompleksowy oddają istotę tego pojęcia, mianowicie⁹:

- gwarancja państwa w zakresie zapewnienia swobodnego dostępu obywatelom do określonej jakości usług publicznych,
- zagwarantowanie przez państwo niezbędnych zasobów finansowych na pokrycie kosztów związanych z procesem świadczenia usług publicznych (w tym przypadku dopuszcza się możliwość częściowej dopłaty za świadczone usługi),
- umożliwienie równego dostępu mieszkańcom do usług publicznych, co wiąże się z niedochodowym charakterem świadczonych usług publicznych,
- nieprzerwany charakter świadczenia usług publicznych – fakt niemożności dosto-

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378, Dz.U. z 2021 r., poz. 1038, art. 7, art. 8). P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2016, s. 27-30.

⁶ M. Łyszkiewicz, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2016, s. 49.

⁷ Poziom zadowolenia z życia społeczności lokalnej jest odwzorowaniem sposobu zarządzania przez władze samorządowe, co oznacza, że to po stronie mieszkańców leży ocena działań podejmowanych przez włodarzy, w tym przede wszystkim w kwestii rozwiązywania problemów lokalnych. E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 24-28, 161-163.

⁸ K. Witkowski, *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, nr 7, s. 262-263. Szerzej na ten temat: T. Strąk, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 56-58.

⁹ D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015, s. 287.

sowania usług do bieżącej sytuacji rynkowej, który odróżnia dostawcę usług publicznych od dostawcy usług prywatnych.

– Z uwagi na szerokie spektrum usług publicznych trudno jest mówić o ich ujednoczonej klasyfikacji. Niemniej najczęściej spotykanym w literaturze przedmiotu jest podział usług publicznych na trzy podstawowe kategorie, tj.¹⁰:

– usługi społeczne – bezpośrednimi beneficjentami tych usług są mieszkańcy. Ich dostarczanie jest związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej w wymiarze zdrowotnym, edukacyjnym, socjalnym i kulturowym,

– usługi techniczne – obejmują rozwój, utrzymanie i modernizację infrastruktury publicznej. Uwzględnia się tutaj działania w obszarze gospodarki wodnej, kanalizacji, energii elektrycznej, telekomunikacji, gospodarki odpadami, dróg oraz transportu publicznego. Do grupy usług technicznych zalicza się również usługi, których bezpośrednim beneficjentem jest administracja publiczna. Celem tych działań jest zagwarantowanie nieprzerwanego i sprawnego funkcjonowania podmiotów publicznych. W tym przypadku mowa o wsparciu informatycznym, usługach z zakresu doradztwa, ochrony oraz utrzymania obiektów,

– usługi administracyjne – odnoszą się do działań realizowanych bezpośrednio przez urzędników jednostek publicznych, np.: wydawania decyzji administracyjnych, zaświadczeń, przyjmowania wniosków i skarg etc.

Zakres świadczonych usług publicznych jest uzależniony od specyfiki i zasięgu terytorialnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Można założyć, że ze względu na to, iż samorząd gminny znajduje się najbliżej społeczności lokalnej, wachlarz świadczonych przez niego usług jest znacznie szerszy od usług świadczonych przez samorząd powiatu czy województwa¹¹.

W tabeli 1 przedstawiono podział usług publicznych gminy w ujęciu przedmiotowym. Podejście to zostało zaproponowane w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego. W tym ujęciu, w ramach trzech podstawowych grup usług publicznych (jednakowe dla wszystkich jednostek), wskazano charakterystyczne dla gminy kategorie¹².

¹⁰ B. Koźuch, A. Koźuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Koźuch, A. Koźuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 41; A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014, s. 31-32; W. Wańkiewicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, MSWiA, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa 2004, s. 57-58. W literaturze przedmiotu występuje również podział usług publicznych jedynie na dwie podstawowe grupy, tj.: usługi społeczne oraz usługi techniczne. D. Sześciło, *Współzarządzanie...*, s. 288.

¹¹ K. Witkowski, *Inwestycje...*, s. 262-263.

¹² W. Wańkiewicz, *Wskaźniki...*, s. 57.

Tabela 1. Podział gminnych usług publicznych i ich kategorie zaproponowane w ramach Programu Rozwoju Instytucjonalnego
 Table 1. Classification of public services in gmina and their categories proposed by Institution Building Programme

Grupa usług publicznych	Kategorie usług publicznych
Usługi administracyjne	<ul style="list-style-type: none"> - obsługa interesantów poprzez wydawanie dokumentów, które nie są decyzjami administracyjnymi, koncesjami etc., np. aktów małżeństwa, - bieżące uzupełnianie baz danych, np. rejestru urodzeń etc., - obsługa interesantów poprzez wydawanie pozwoleń będących decyzjami administracyjnymi, np. z zakresu budownictwa etc., - obsługa interesantów poprzez wydawanie pozwoleń i koncesji dotyczących działalności nadzorowanych przez organy państwowe.
Usługi publiczne o charakterze społecznym	<ul style="list-style-type: none"> - organizacja ochrony zdrowia, - szeroko pojęte działania w obszarze oświaty, kształcenia i wychowania, - rozwój i zagwarantowanie dostępu do kultury, - obsługa mieszkańców w zakresie kultury fizycznej, sportu i rekreacji, - zapewnianie pomocy i opieki społecznej, - wspieranie społeczności lokalnej w ramach mieszkalnictwa komunalnego, - dbanie o bezpieczeństwo publiczne.
Usługi publiczne o charakterze technicznym	<ul style="list-style-type: none"> - usługi w zakresie transportu publicznego oraz rozwój infrastruktury transportowej, - zapewnianie dostępu do wody i kanalizacji, - rozwój i usprawnianie systemu gospodarowania odpadami oraz utrzymywanie ładu i porządku publicznego, - zaopatrywanie mieszkańców w energię, - dbanie o cmentarze, - dbanie o zielen publiczną.

Źródło: W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, MSWiA, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa 2004, s. 57-58.

Narzucanie określonych standardów oraz nacisk na zwiększanie jakości świadczonych usług publicznych bez wątplenia mają związek z kwestią urynkowania samorządów. W praktyce wiąże się to m.in. z wprowadzeniem takich rozwiązań, których celem jest zwiększanie efektywności i sprawności działań samorządów. Należy zauważyć, że z punktu widzenia realizacji usług publicznych obowiązują uregulowania prawne, które zezwalają władzom na swobodny dobór rozwiązań o charakterze instytucjonalnym i organizacyjno-prawnym. Wykorzystanie form instytucjonalnych uwzględnia możliwość zlecenia podmiotom zewnętrznym realizacji konkretnych usług publicznych według jasno wytyczonych reguł. W praktyce funkcjonowania samorządów istnieje wiele rozwiązań instytucjonalnych dotyczących świadczenia usług publicznych. Za wyznacznik wspomnianych technik uznaje się zależność występującą pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem świadczącym usługi publiczne, którym niejednokrotnie jest podmiot prywatny. Udział podmiotu prywatnego w procesie świadczenia usług publicznych może odbywać się na zasadach¹³:

- współpracy jednostki samorządu terytorialnego oraz podległej jej jednostki organizacyjnej,
- realizacji usług publicznych wyłącznie przez jednostkę prywatną,
- sprywatyzowania konkretnych funkcji zarządzania,
- partycypacji organizacji pozarządowych,
- wzajemnej pomocy (samopomocy),
- rozwiązań hybrydowych.

H. Gawroński wskazuje, że faktyczne potrzeby mieszkańców w obszarze usług publicznych są zależne od wielu czynników, w związku z czym ich realizacja może odbywać się w oparciu o jedną z poniżej przedstawionych strategii modelowych, tj.¹⁴:

- model partnerskiego współdziałania – samorząd gminny dąży do zorganizowania sprawnie przebiegającego procesu świadczenia usług publicznych oraz zagwarantowania wysokiej jakości tych usług, tak aby sprostać oczekiwaniom społeczności lokalnej. Sektor usług publicznych w tym przypadku jest podzielony na dwa obszary, tj. obsługiwany przez podmioty publiczne oraz obsługiwany przez podmioty prywatne. Istotne jest to, że podmioty działające wspólnie w ramach tego sektora funkcjonują wyłącznie na swoim wydzielonym obszarze, w ramach którego świadczą określone spektrum usług, nie prowadząc w tym zakresie konkurencji;

- model konkurencji rynkowej – w modelu tym brak jest jasno wytyczonych zasad współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego w kierunku interesu publicznego.

¹³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie...*, s. 167-168.

¹⁴ W działalności samorządów urynkowanie usług publicznych wymaga zaangażowania podmiotów niepublicznych w proces realizacji zadań o charakterze publicznym. W przypadku usług społecznych zjawisko to jest obserwowane m.in. w sprawowaniu opieki zdrowotnej przez niepubliczne jednostki czy w działalności prywatnych szkół i uczelni wyższych. Na popularności zyskują również usługi społeczne świadczone przez organizacje pożytku publicznego. Z kolei z punktu widzenia usług technicznych, ich urynkowanie niejednokrotnie wiąże się z wieloma utrudnieniami. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż samorządy w przypadku określonych kategorii usług posiadają wyłączne prawo do ich świadczenia. Wdrożone mechanizmy podlegają kontroli podmiotu publicznego, w gestii którego leży ustalanie wysokości opłat za usługi techniczne. Kwestia ta odnosi się głównie do infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, transportowej, energetycznej etc. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 122-123.

Część usług publicznych jest przekazywana sektorowi prywatnemu (np. usługi w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, usługi o charakterze komunalnym). Taki stan rzeczy prowadzi do zwiększenia presji na utrzymanie dotychczasowej pozycji przez podmioty publiczne, ponadto kreuje chaos organizacyjny i negatywnie wpływa na nastroje społeczności lokalnej. Miejsce ma tutaj rywalizacja wspomnianych podmiotów o autorytet wśród mieszkańców;

- model elastycznego działania – charakteryzuje się mocną pozycją sektora publicznego, który sukcesywnie się rozwija i który dąży do zwiększenia uczestnictwa sektora prywatnego w realizacji usług publicznych. Podmioty prywatne z kolei, dążą do przejęcia określonej grupy zadań, w obszarze których zawierają się m.in. zadania z zakresu tworzenia i utrzymania infrastruktury.

Obecnie za jedną z najbardziej rozpowszechnionych form realizacji usług publicznych przez podmioty prywatne uznaje się partnerstwo publiczno-prywatne bazujące na zasadach współpracy samorządu z sektorem prywatnym.

Ze względu na rosnącą popularność tego rozwiązania w dalszej części artykułu podjęto próbę dokonania oceny rozwoju rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście świadczenia usług publicznych. Analiza ta ma na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy samorządy są zorientowane na poprawę jakości świadczonych usług publicznych przy wykorzystaniu wsparcia sektora prywatnego i jaka jest skala tych działań w stosunku do ogółu przedsięwzięć podjętych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Poniższe rozważania rozpoczęto od przybliżenia teoretycznych założeń partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma wsparcia realizacji usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego

Przyjmuje się, że partnerstwo publiczno-prywatne to charakterystyczny sposób zaangażowania podmiotów prywatnych w proces realizacji zadań publicznych, w tym zwłaszcza w obszarze infrastruktury. Scedowanie działań na partnera prywatnego we wspomnianej formule determinuje podział zadań i ryzyka¹⁵. Należy zauważyć, że cecha ta w znaczny sposób odróżnia partnerstwo publiczno-prywatne od realizacji zadań publicznych na zasadach tradycyjnych, tj. w oparciu o prawo zamówień publicznych. Często wiąże się ono z przejęciem przez podmiot prywatny odpowiedzialności w zakresie sfinansowania przedsięwzięcia oraz uszczegółowienia procesu jego realizacji¹⁶.

¹⁵ Szeroko na temat ryzyka: A. Korombel, *Apetyt na ryzyko – próba uporządkowania terminologii*, „Przegląd Organizacji” 2017, nr 4, s. 47-53.

¹⁶ D. Sześciło, *Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 150. Szerzej na ten temat: O. Ławińska, *Public-Private Partnership as a Trend of Investment Management in Europe in 2007-2016*, [w:] M. Okręglińska, A. Korombel, A. Lemańska-Majdzik (red.), *Proceedings of the 2nd International Conference Contemporary Issues in Theory and Practice of Management: CITPM 2018*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2018, s. 361-368.

Zasadniczo zagadnienie to można scharakteryzować za pomocą kilku szczegółów, mianowicie¹⁷:

- przybiera formę długoterminowej umowy pomiędzy stroną publiczną i stroną prywatną,
- sprowadza się do zaprojektowania, skonstruowania, sfinansowania i eksploatacji infrastruktury publicznej przez partnera prywatnego,
- wynagrodzenie partnera prywatnego może pochodzić bezpośrednio od podmiotu publicznego lub od użytkowników dóbr publicznych,
- może dotyczyć infrastruktury będącej w posiadaniu partnera publicznego od samego początku lub stającej się jego własnością dopiero po zakończeniu umowy.

Różnorodność dotycząca interpretacji pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego wynika głównie z odmienności specyfiki poszczególnych typów kontraktów uwzględnianych w tym zakresie¹⁸. Analizując wytyczne Komisji Europejskiej, można przyjąć, że partnerstwo publiczno-prywatne to rodzaj współpracy podejmowanej przez sektor publiczny i sektor prywatny, której podstawowym celem jest realizacja zadań publicznych. Zakłada się taki podział wspólnie realizowanego przedsięwzięcia, zgodnie z którym każdy z uczestników jest w stanie jak najlepiej spełnić przypisane do niego obowiązki. Panuje pogląd, że podział zadań zgodny ze specyfiką i możliwościami danego partnera oraz wspólne ponoszenie ryzyka i odpowiedzialności charakteryzują się największą efektywnością ekonomiczną w kontekście budowania infrastruktury i świadczenia usług publicznych. Co istotne, każdy z partnerów zyskuje prawo do czerpania korzyści adekwatnych do wkładu włożonego w podjętą współpracę¹⁹. Zgodnie z powyższym do podstawowych kryteriów wskazujących na istotę partnerstwa publiczno-prywatnego należy zaliczyć²⁰:

- współpracę podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego,
- uregulowanie zasad współpracy w oparciu o umowę cywilnoprawną,
- zamierzony charakter działań – w kierunku tworzenia infrastruktury lub świadczenia usług publicznych,
- sprawiedliwy podział obowiązków,
- wspólne ponoszenie ryzyka,
- obopólna korzyść.

Inne podejście do partnerstwa publiczno-prywatnego szczególnie nacisk kładzie na kwestie: przeniesienia ryzyka na partnera prywatnego oraz długoterminowej współpracy strony publicznej i prywatnej, często zawierającej się w perspektywie kilkudziesięciu lat. Celem tej formy współpracy jest dostarczenie mieszkańcom niezbędnej infrastruktury lub usług publicznych, co odbywa się poprzez zaangażowanie umiejętności, jakimi dysponuje w tym zakresie partner prywatny²¹.

¹⁷ W wielu przypadkach kontrakty partnerstwa publiczno-prywatnego dotyczą modernizacji już istniejącej infrastruktury. E.R. Yescombe, *Public-private partnership, Principles and policy finance*, Elsevier, London 2011, s. 3.

¹⁸ Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykorzystywane do opisu wielu zróżnicowanych porozumień uwzględniających współpracę sektora publicznego i prywatnego. M.A.M. Ismail, *Public private partnership contracts: the Middle East and North Africa*, Routledge, Oxon 2020.

¹⁹ Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela 2003, s. 17.

²⁰ B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 21-22.

²¹ P. de Vries, *The modern public-private demarcation. History and trends in PPP*, [w:] P. de Vries, E.B. Yehoue (red.), *The Routledge companion to public-private partnership*, Routledge, Oxon 2013, s. 9.

Należy zauważyć, że w trakcie realizacji przedsięwzięcia partner prywatny poza ryzykiem bierze na siebie również odpowiedzialność zarządzania prowadzonym przez siebie procesem. Ponadto w większości przypadków angażuje swoje środki finansowe. Wynagrodzenie jest powiązane z rezultatem inwestycji, w związku z czym podmiot publiczny może regulować zobowiązania wobec partnera prywatnego adekwatnie do środków pozyskiwanych z tytułu odpłatności za usługi lub poprzez subwencję publiczną²².

Partycypacja podmiotu prywatnego w procesie świadczenia usług publicznych stanowi jeden z wielu mechanizmów wykorzystywanych do udoskonalenia szeroko pojętego procesu zarządzania w samorządach. Świadczy o tym fakt, iż forma tej współpracy pojawiła się w praktyce, jeszcze zanim zdefiniowano i zinterpretowano to pojęcie w literaturze przedmiotu, a tym samym uregulowano jego założenia w prawodawstwie. Przez wiele lat realizacja inwestycji publicznych na zasadzie współpracy samorządów z podmiotami prywatnymi była podejmowana sporadycznie, nie miała charakteru powszechnego i odbywała się adekwatnie do obowiązujących przepisów prawnych. Sprecyzowanie pojęcia i założeń partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpiło poprzez uregulowanie przepisów określających możliwości współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego²³.

Stosownie do uregulowań prawnych, współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym w Polsce może odbywać się w oparciu o dwie formy, tj. partnerstwo publiczno-prywatne oraz koncesję. Pomimo analogicznych założeń modele te odróżnia od siebie sposób podziału ryzyka pomiędzy partnerami oraz zasady wynagradzania podmiotu prywatnego. Wśród kluczowych aktów prawnych normujących wytyczne we wspomnianym zakresie należy wskazać ustawę z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁴, ustawę z dnia 21 października 2016 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi wraz z późniejszymi zmianami²⁵ oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku²⁶ i 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych²⁷. Ujednolicenie zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego przez przepisy prawne z jednej strony pozwoliło na uszczegółowienie jego istoty, podczas gdy z drugiej przyczyniło się do uproszczenia procedur wspólnego podejmowania przedsięwzięć w tej formule. Należy zauważyć, że z uwagi na prawnie narzucone kryterium jawności i konkurencyjności, dotyczące czynności związanych z wyborem partnera, zainicjowane postępowania są wskazywane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²⁸.

W partnerstwie publiczno-prywatnym zakłada się różne formy współpracy partnera publicznego i prywatnego, a ich systematyzacja jest zależna od skali zaangażowania podmiotu prywatnego we wspólnie realizowane przedsięwzięcia. Uczestnictwo partnera prywatnego może sprowadzać się do świadczenia usług publicznych, zawiadywania sprawami publiczny-

²² G.A. Hodge, C. Greve, *The logic of public-private partnership. The enduring interdependency of politics and markets*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019, s. 13.

²³ D. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 29.

²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 711, 2275, z 2021 r., poz. 868).

²⁵ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016, poz. 1920).

²⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 177).

²⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2019).

²⁸ A. Smalec, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla rozwoju regionu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 76, s. 233-234.

mi, powierzania realizacji określonych funkcji innym podmiotom, zarządzania podmiotem publicznym, koncesjonowania czy urynkwienia usług publicznych²⁹. W tabeli 2 przedstawiono kategorie partnerstwa publiczno-prywatnego, szczególnie rozpowszechnione w krajach Unii Europejskiej.

Tabela 2. Kategorie partnerstwa publiczno-prywatnego

Table 2. Categories of public-private partnership

Forma partnerstwa publiczno-prywatnego	Charakterystyka
BOT (buduj, świadc usługi, przekaz)	Ta forma współpracy zakłada zaangażowanie inwestora prywatnego w cztery kluczowe obszary realizacji danego przedsięwzięcia. Jego rola sprowadza się do opracowania projektu obiektu, wybudowania go, zarządzania tym obiektem oraz użytkowania go przez określony w umowie czas, po którym jego eksploatację przejmuje podmiot publiczny. Partner prywatny ponosi w tym przypadku ryzyko projektowe, budowlane oraz eksploatacyjne.
BTL (buduj, przekaz dzierżaw)	Ryzyko ponoszone przez partnera prywatnego dotyczy dwóch aspektów, tj. przekroczenia zaplanowanych nakładów finansowych oraz opóźnień w wykonaniu inwestycji. Rolą podmiotu prywatnego jest zatem sfinansowanie i wykonanie przedsięwzięcia. Prawo własności do obiektu otrzymuje podmiot publiczny, podczas gdy podmiot prywatny użytkuje ten obiekt z ramienia partnera publicznego na zasadzie dzierżawy.
BOOT (buduj, zostań właścicielem, świadc usługi, przekaz)	Podmiot prywatny zobowiązuje się do zaprojektowania obiektu, sfinansowania jego budowy, zarządzania nim i utrzymywania go przez okres trwania umowy. Zrealizowana inwestycja stanowi własność partnera prywatnego, natomiast koszty związane z bieżącym użytkowaniem tego obiektu oraz spłata zobowiązań są regulowane z tytułu subwencji publicznej. Prawo własności do inwestycji po określonym czasie jest przekazywane podmiotowi publicznemu.
Leasing infrastruktury	Do zadań podmiotu prywatnego należy zaprojektowanie, sfinansowanie oraz wybudowanie obiektu. Poszczególne etapy inwestycji są realizowane adekwatnie do wytycznych zgłoszonych przez partnera publicznego, który po skończonych pracach bierze dany obiekt w dzierżawę lub leasing. Po zakończonej umowie nabywa prawo własności do inwestycji.
Inwestycje pod klucz	Rola podmiotu publicznego polega na dostarczeniu środków finansowych na realizację projektu. Partner prywatny z kolei zostaje włączony w jego zaprojektowanie, wybudowanie oraz eksploatację inwestycji przez czas określony w umowie.
Świadczenie usług i utrzymanie	Na zlecenie podmiotu publicznego podmiot prywatny podejmuje się bieżącego utrzymywania infrastruktury oraz organizowania procesu świadczenia usług przy jej wykorzystaniu. Należy zauważyć, że infrastruktura ta jest własnością partnera publicznego.

²⁹ H. Gawroński, *Zarządzanie...*, s. 125; J. Delmon, *Public-private partnership projects in infrastructure. An essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, New York 2017, s. 9.

DBFO (projektuj, buduj, finansuj, obsługuj)	Ten sposób współpracy jest uznawany za jedną z bardziej przełomowych kategorii partnerstwa publiczno-prywatnego. Jego istotą jest zawarcie umowy pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym, która obejmuje projektowanie, wybudowanie oraz eksploatację inwestycji. Po tym okresie obiekt staje się własnością partnera publicznego. Finansowanie przedsięwzięcia leży w gestii partnera prywatnego. Może on jednak starać się o zwrot zaangażowanych środków z subwencji publicznej.
BOO (buduj, zostań właścicielem, obsługuj)	Kategoria ta stanowi rozwinięcie modelu DBFO. Partner prywatny świadczy usługi, dysponując wybudowaną przez siebie infrastrukturą. Świadczenie usług ma charakter odpłatny, co umożliwia wypracowanie środków finansowych pokrywających poniesione na inwestycję nakłady.
BOR (koncesja – buduj, obsługuj, odnawiaj koncesję)	Podmiot prywatny osiąga zyski, pobierając opłaty z tytułu inwestycji. Poza opłatami może mu również przysługiwać zapłata określonej kwoty pieniężnej. Ta forma współpracy podlega zasadzie rynkowej zakładającej odpłatność za usługi. Ryzyko projektowe, budowlane i eksploatacyjne ponosi w tym przypadku partner prywatny.

Źródło: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 123; M. Łyszkiewicz, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym*, Zasadny, metody, strategie, CeDeWu Sp. Z o.o., Warszawa 2016, s. 173.

Zaangażowanie partnera prywatnego w ten rodzaj współpracy nie polega wyłącznie na zapewnieniu przez niego niezbędnej infrastruktury czy zagwarantowaniu określonego spektrum usług publicznych. Kluczowe w tym zakresie jest współdziałanie, na bazie którego podejmowana jest decyzja odnośnie do zakresu działań, które mają zostać podjęte oraz sposobu ich wykonania. Rola władzy publicznej sprowadza się do sprecyzowania potrzeb i oczekiwań, podczas gdy sprostanie tym wymaganiom odbywa się na zasadach współpracy podmiotu publicznego i prywatnego³⁰.

Skala działań realizowanych w ramach podjętego przedsięwzięcia, a co za tym idzie – również sposób wyboru partnera prywatnego, są uregulowane przepisami konkretnej ustawy. W tym miejscu należy odnieść się do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z wytycznymi przedmiot pierwszej z nich stanowi realizacja, której zakres czynności obejmuje: budowę lub remont infrastruktury publicznej, świadczenie usług oraz utrzymanie lub zarządzanie obiektem, którego dotyczy umowa partnerstwa. W odniesieniu do ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi mowa z kolei o wynagrodzeniu, które w pierwszym przypadku uwzględnia wyłączne prawo do eksploatacji wybudowanej infrastruktury, a w drugim wyłączne prawo do świadczenia usług publicznych³¹.

Wspomniane ustawy wyznaczają również podstawę prawną wyboru partnera prywatnego, w oparciu o którą w kolejnej części artykułu dokonano przeglądu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego podjętych na zasadzie współpracy podmiotu prywatnego z jednostkami samorządu terytorialnego. W tym zakresie wskazano na:

³⁰ D. Sześciło, *Mechanizmy...*, s. 150-151.

³¹ M. Kamiński, *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Difin, Warszawa 2014, s. 82-83.

- ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym:
 - PPP w trybie koncesji (art. 4 ust. 1),
 - PPP w PZP (art. 4 ust. 2),
 - PPP (art. 4 ust. 3);
- ustawę z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi:
 - koncesja na roboty budowlane,
 - koncesja na usługi.

W tabeli 3 przedstawiono rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w podziale na jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminę miejską, gminę miejsko-wiejską oraz gminę wiejską. Ujęte w tym zakresie dane prezentują liczbę projektów podjętych (zakończonych lub będących w trakcie realizacji) we wspomnianej formule od momentu uregulowania tej formy współpracy przepisami prawa, tj. wejścia w życie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zestawienie to zostało opracowane na podstawie danych zawartych na platformie partnerstwa publiczno-prywatnego (platforma została zainicjowana przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w 2011 r.), uaktualnionych na dzień 31 maja 2021 r.³²

Tabela 3. Rynek partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce
Table 3. Market of public-private partnership in local self-government units in Poland

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
	Liczba projektów według konkretnych kategorii PPP		
Budynki publiczne	1 – koncesja na usługi	-	1 – PPP w PZP
Edukacja	1 – PPP w PZP	2 – PPP w trybie koncesji	2 – koncesja na roboty budowlane
Efektywność energetyczna	11 – PPP w PZP	5 – PPP w PZP	7 – PPP w PZP
Energetyka	-	1 – PPP w trybie koncesji	-
Gospodarka odpadami	2 – PPP w PZP	1 – koncesja na roboty budowlane 1 – PPP w trybie koncesji	1 – PPP (art. 4 ust. 3)
Gospodarka wodno-kanalizacyjna	1 – PPP w PZP 2 – koncesja na usługi	3 – koncesja na usługi 1 – PPP w PZP	11 – koncesja na usługi 1 – PPP w PZP
Infrastruktura transportowa	4 – PPP w PZP 3 – koncesja na roboty budowlane 1 – PPP w trybie koncesji	1 – PPP w trybie koncesji 3 – PPP w PZP	3 – PPP w PZP
Inne	2 – koncesja na roboty budowlane 3 – koncesja na usługi	-	-
Kultura	2 – koncesja na usługi	-	-

³² <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp/> [dostęp: 21.06.2021].

Mieszkalnictwo	1 – PPP w PZP	-	1 – PPP w trybie koncesji
Ochrona zdrowia	-	-	1 – PPP w trybie koncesji
Rewitalizacja	3 – PPP w trybie koncesji	1 – PPP w PZP	-
Sport i turystyka	1 – PPP w PZP 11 – koncesja na usługi	3 – koncesja na usługi	2 – PPP w PZP 1 – koncesja na roboty budowlane 1 – koncesja na usługi
Usługi transportowe	1 – PPP w trybie koncesji	3 – koncesja na usługi	3 – PPP w PZP
Udział koncesji na usługi w ogóle projektów	38%	36%	34%
Ogółem	50	25	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp/> [dostęp: 21.06.2021].

Z informacji przedstawionych w powyższej tabeli wynika, iż od momentu uregulowania przepisami prawa współpracy sektorów publicznego i prywatnego do dnia 31 maja 2021 r. jednostki samorządu terytorialnego podjęły 110 przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Najwięcej – aż 45,5% ogółu projektów zainicjowano w gminach miejskich, 35 przedsięwzięć w gminach wiejskich, natomiast pozostała ich część, tj. 25 umów, w gminach miejsko-wiejskich.

Z punktu widzenia podejmowanej problematyki szczególną uwagę należy zwrócić na kontrakty zawierane na zasadzie koncesji na usługi. Jak zauważono powyżej, ta forma partnerstwa zakłada powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego partnerowi prywatnemu wyłączności w świadczeniu usług i zarządzaniu nimi. O wyłączności tej decyduje wynagrodzenie, jakie otrzymuje partner prywatny lub prawo do takiego wynagrodzenia wraz z płatnościami. Analizując dane ujęte w tabeli, można zauważyć, że największy udział koncesji na usługi w strukturze ogółu projektów został odnotowany w przypadku gmin miejskich, gdzie wyniósł 38%. Zgodnie z powyższym spośród 19 umów zawartych na tych zasadach, aż 11 z nich dotyczyło sportu i turystyki. Na podobnym poziomie zaobserwowano również udział koncesji na usługi w ogóle projektów w gminach miejsko-wiejskich – 36% oraz w gminach wiejskich – 34%. W pierwszym przypadku zawarcie umowy koncesji na usługi dotyczyło 9 inicjatyw, w tym z zakresu: gospodarki wodno-kanalizacyjnej, sportu i turystyki oraz usług transportowych. W przypadku gmin wiejskich koncesję na usługi zawarto w ramach 12 umów, przy czym 11 z nich miało miejsce w obszarze gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Wybór partnera prywatnego na powyższych zasadach świadczy o pozytywnym nastawieniu jednostek samorządu terytorialnego do angażowania w proces świadczenia usług publicznych strony prywatnej. Na tej podstawie można przypuszczać, że samorządy dążą do zwiększenia dostępności do usług publicznych oraz podniesienia poziomu ich jakości. Ta forma współpracy wydaje się być również korzystna z punktu wi-

dzenia partnera prywatnego. Zdecydowanie rzadziej wskazuje się w tym przypadku ryzyko finansowe, częściej dotyczy ono natomiast udostępnienia składnika majątku lub zagwarantowania niezbędnej infrastruktury.

Proces świadczenia usług publicznych często stanowi również jedną z wytycznych umów partnerstwa publiczno-prywatnego zawieranych według przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. Umowa ta uchodzi za zdecydowanie bardziej rozbudowaną ze względu na to, że poza świadczeniem usług publicznych przede wszystkim uwzględnia projektowanie, budowę lub modernizację oraz zarządzanie niezbędną do tego celu infrastrukturą. Niemniej z uwagi na fakt, iż w bazie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują się przedsięwzięcia już zakończone, niemożliwa jest dokładna ich weryfikacja z punktu widzenia świadczenia usług publicznych na podstawie statusu ich realizacji. Warto nadmienić, że dominujące są tutaj projekty z zakresu efektywności energetycznej oraz infrastruktury transportowej, obejmujące budowę lub modernizację obiektów publicznych.

Podsumowanie

Raporty dotyczące rynku partnerstwa publiczno-prywatnego wskazują na sukcesywny wzrost zarówno liczby, jak i ogólnej wartości projektów współrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i podmioty prywatne we wspomnianej formule. Należy zauważyć, że aktualnie świadczenie usług publicznych w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne w znacznej mierze łączy się z polityką promowania przez władze publiczne tej formy realizacji zadań publicznych³³.

W partnerstwie publiczno-prywatnym należy upatrywać podwójnej korzyści, tj. dla państwa oraz społeczeństwa. Pierwsza kwestia dotyczy możliwości sfinansowania inwestycji publicznych kapitałem prywatnym, co wpływa na odciążenie państwa w zakresie finansowania obszaru objętego aktualnie rozwojem i przeniesienie go na inne obszary, dając tym samym większe możliwości ich rozwoju. Druga kwestia dotyczy wynagrodzenia podmiotu prywatnego, które w odróżnieniu od tradycyjnych form finansowania odbywa się w perspektywie długoletniej i często jest zależne od przychodów generowanych z tytułu realizowanego przedsięwzięcia. Takie rozwiązanie wpływa na wzrost możliwości inwestycyjnych sektora publicznego i co za tym idzie – kreuje perspektywy do dostarczenia większej ilości dóbr i usług publicznych mieszkańcom bez konieczności angażowania dodatkowych środków finansowych³⁴.

Analiza rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce wskazuje, że wybrane obszary działalności jednostek samorządu terytorialnego są sukcesywnie wspierane przez sektor prywatny. Świadczy o tym zarówno liczba przedsięwzięć podjętych w tym zakresie w ciągu ostatnich dwunastu lat, jak i liczba około stu zamierzeń inwestycyjnych, które w swoich planach mają samorządy. Należy zauważyć, że współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i sektorem prywatnym jest podejmowana w zależności od potrzeb, w związku z czym może dotyczyć stricte świadczenia usług publicznych, tak jak ma to miejsce w przypadku koncesji na usługi. Wybór partnera prywatnego na zasadach

³³ D. Hajdys, *Uwarunkowania...*, s. 29.

³⁴ D. Sześciło, *Mechanizmy...*, s. 151.

koncesji na usługi, który charakteryzuje się 36% udziałem w ogóle umów partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazuje na rosnącą świadomość władarzy odnośnie do konieczności nadążenia za oczekiwaniami społeczności lokalnej co do standardu świadczonych usług publicznych. Swobodny dostęp do usług publicznych oraz wysoka ich jakość niewątpliwie rzutuje na opinie mieszkańców odnośnie do sposobu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Można przyjąć, że popularyzacja tej oraz innych form partnerstwa publiczno-prywatnego determinuje wzrost liczby przedsięwzięć podejmowanych w tym zakresie, a to z kolei stanowi bodziec do inicjowania tego rodzaju współpracy przez te jednostki, które jeszcze z niej nie korzystały.

Z uwagi na fakt, że odbiorcą usług publicznych jest społeczność lokalna, dalsze badania w tym zakresie zostaną skierowane na ocenę poziomu zadowolenia z jakości usług publicznych świadczonych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego w opinii mieszkańców wybranych samorządów.

Bibliografia

De Vries P., *The modern public-private demarcation, History and trends in PPP*, [w:] P. de Vries, E.B. Yehoue (red.), *The Routledge companion to public-private partnership*, Routledge, Oxon 2013.

Delmon J., *Public-private partnership projects in infrastructure. An essential guide for policy makers*, Cambridge University Press, New York 2017.

Frąckiewicz-Wronka A., *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*, Difin, Warszawa 2014.

Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Hajdys D., *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Hajdys D., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Hausner J., *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.

Hodge G.A., Greve C., *The logic of public-private partnership. The enduring interdependency of politics and markets*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2019.

<https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp>.

Ismail M. AM., *Public private partnership contracts: the Middle East and North Africa*, Routledge, Oxon 2020.

Kamiński M., *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Difin, Warszawa 2014, s. 82-83.

Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Bruksela 2003.

- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Korombel A., *Apetyt na ryzyko – próba uporządkowania terminologii*, „Przegląd Organizacji” 2017, nr 4.
- Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., Bogacz-Wojtanowska E., Lewandowski M., Sienkiewicz-Małyjurek K., Szczudlińska-Kanoś A., Jung-Konstanty S., *Obszary zarządzania publicznego*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2016.
- Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
- Ławińska O., *Public-Private Partnership as a Trend of Investment Management in Europe in 2007-2016*, [w:] M. Okręglińska, A. Korombel, A. Lemańska-Majdzik (red.), *Proceedings of the 2nd International Conference Contemporary Issues in Theory and Practice of Management: CITPM 2018*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2018.
- Łyszkiwicz M., *Gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasady, metody, strategie*, CeDeWu Sp. Z o.o., Warszawa 2016.
- Marona B., *Zakres wykorzystania narzędzi zarządzania publicznego przez wybrane urzędy miast w Polsce w kontekście obsługi inwestorów*, „Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance” 2012, Vol. 12, No. 4.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State, Third Edition*, Oxford University Press Inc., Oxford 2011.
- Smalec A., *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego dla rozwoju regionu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 76.
- Sołtyk P., Dębowska-Sołtyk M., *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2016.
- Strąk T., *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Sześciło D., *Mechanizmy rynkowe jako główna metoda zapewnienia usług publicznych*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Współzarządzanie a usługi publiczne*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2015.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 2019).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 711, 2275, z 2021 r., poz. 868).
- Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. 2016, poz. 1920).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. nr 19, poz. 177).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378, Dz.U. z 2021 r., poz. 1038, art. 7, art. 8).
- Wańkiewicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, MSWiA, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Warszawa 2004.

Witkowski K., *Inwestycje infrastrukturalne w realizacji usług publicznych*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, nr 7.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.

Yescombe E.R., *Public-private partnership. Principles and policy finance*, Elsevier, London 2011.

Nota o Autorze:

Marta Szczepańczyk – dr nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Ekonomii, Inwestycji i Nieruchomości na Wydziale Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Wyróżniona praca doktorska pt. „Procesy budżetowania a strategie miast na prawach powiatu województwa śląskiego”. Autorka publikacji z zakresu zarządzania publicznego, w tym metod zarządzania implementowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Obszar zainteresowań naukowych obejmuje zarządzanie projektami w samorządach oraz zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście rozwoju sektora ekonomii społecznej.

Author's resume:

Marta Szczepańczyk – PhD in economics in the field of management, professor assistant in the Chair of Economics, Investment and Real Estate at the Faculty of Management of the Czestochowa University of Technology. Awarded doctoral dissertation entitled: 'Budgeting processes and strategies of cities with powiat status in Silesian Voivodeship'. Author of publications in the field of public management, therein methods implemented in local self-government units. Area of scientific interest encompasses project management in self-governments and management in local self-government units in the context of social economy sector development.

Kontakt/Contact:

e-mail: marta.wloka@pcz.pl