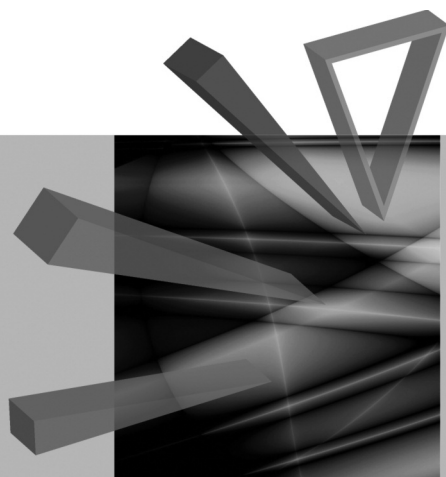


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłośnie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego.....	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dzięwulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Józef Łobocki

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA INSTYTUCJI PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W PROCESIE ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w ostatnich kilkudziesięciu latach jest reakcją na dwa podstawowe megatrendy: urynkowienie gospodarek i przyspieszenie przemian. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. Szersze cedowanie przez samorząd zadań gospodarczych na sektor komercyjny pozwala skupić się na finansach i strategii rozwoju i stać się swego rodzaju holdingiem non-profit. Aktualnie w Polsce największą barierą w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego wydaje się niski poziom kapitału społecznego, czego przejawem są takie negatywne zjawiska, jak: korupcja, klientyzm, populizm i roszczeniowość.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, zarządzanie, jednostka samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Spolecznego dylematu: państwo czy rynek, nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć. W konkretnych systemach zarządzania większe znaczenie przypisuje się raz jednemu, innym razem drugiemu. Stąd mamy systemy bardziej lub mniej scentralizowane. Po okresie dominacji państwa, który miał miejsce od lat 50. do 70. ubiegłego wieku, następuje systematyczny wzrost znaczenia rynku w zarządzaniu zarówno gospodarkami narodowymi, jak i jednostkami samorządowymi. Jest to przejście od państwa dobrobytu do sytuacji, która bliska jest potocznej formule „tyle państwa ile potrzeba, tyle rynku ile możliwe”. Pod wpływem nowej koncepcji zarządzania, określanej mianem menadżeryzmu, która odwoływała się do rozwiązań sektora prywatnego jako modelowego, w zarządzaniu usługami komunalnymi zwraca się szczególną uwagę na oszczędność, wydajność i efektywność w wydatkowaniu publicznych pieniędzy.

W literaturze naukowej za prekursora nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym, określanego jako „nowe publiczne zarządzanie”, przyjmuje się

Nową Zelandię. Zarządzanie to jest charakteryzowane następującymi cechami [Zysnarski 2003, s. 20]:

- 1) położenie nacisku na zarządzanie, a nie na politykę,
- 2) przesunięcie akcentów od kontroli nakładów, zasad i procedur biurokratycznych w kierunku wymiernych ilościowo metod oceny rezultatów i celów,
- 3) decentralizacja zarządzania wraz z rozwojem nowych mechanizmów sprawozdawczości, monitorowania i odpowiedzialności,
- 4) preferowanie prywatnej przedsiębiorczości (zlecenia wykonania zadań na podstawie zawieranych kontraktów, urządzenie przetargów),
- 5) naśladowanie pewnych praktyk sektora prywatnego w zakresie zarządzania, takich jak przygotowanie planów przedsiębiorstw, umów gospodarczych, formułowanie misji, rozwijanie nowego systemu informacji zarządczej,
- 6) generalne preferowanie bodźców finansowych w stosunku do niefinansowych,
- 7) położenie nacisku na minimalizowanie kosztów i wzrost efektywności działania.

Tak sformułowane zasady systemowe stały się podglebieniem nowych rozwiązań w zakresie dostarczania społeczeństwu usług i dóbr publicznych, określanych jako partnerstwo publiczno-prywatne. Liderem w realizacji projektów partnerstwa publiczno-prawnego była Wielka Brytania, gdzie na początku lat 90. za sprawą celowo utworzonej organizacji Prywatna Inicjatywa Finansowa zaczęto upowszechniać rozwiązania współpracy międzysektorowej. Równocześnie partnerstwo publiczno-prywatne rozpowszechnia się na Stany Zjednoczone, Kanadę, Nową Zelandię i kraje europejskie.

W Polsce kierunek zaproponowany w formie partnerstw uważa się za pożądany i zgodny z założeniami systemowymi działalności gospodarczej gmin [Aziewicz, Najnigier 1996, s. 5]. Do zasad, jakie wymieniają autorzy, należy zaliczyć przede wszystkim ograniczoną działalność gospodarczą gminy, mówiącą o tym, że gmina nie powinna podejmować działalności o charakterze wykonawczym. Zasada pomocniczości (subsydiarności) mówi o tym, że gmina może zastępować działalność podmiotów prywatnych, gdy ich działalność jest nieefektywna. Umowy cywilnoprawne są podstawą stosunków gminy z osobami trzecimi, jest również bardzo ważna zasada regulująca współpracę z otoczeniem.

2. Definicje i cechy partnerstwa publiczno-prywatnego

Odrębne regulacje prawne w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego sprawiają, że instytucja ta jest różnie definiowana w poszczególnych krajach, jak i przez organizacje międzynarodowe. Międzynarodowa agencja ratingowa Standard & Poor's definiuje PPP jako: „średnio- lub długoterminowy związek, utworzony w celu uzyskania pożądanych rezultatów, pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, pociągający za sobą podział ryzyk oraz korzyści. Podział ten jest zgodny z kwalifikacja-

mi, doświadczeniem oraz możliwościami finansowymi każdego z partnerów” [Standard & Poor’s PPP... 2005, s. 18].

W ostatnich kilkudziesięciu latach coraz bardziej upowszechnia się PPP jako sposób dostarczenia społeczeństwu dóbr publicznych. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce określa: „partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług, której celem jest osiągnięcie obopólnych korzyści. Kluczową cechą PPP jest ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia. Zastosowanie tej koncepcji umożliwia ponadto pozyskiwanie dodatkowych środków (innych niż środki budżetowe sektora publicznego) na finansowanie projektów służących dobru publicznemu” [Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda... 2002, s. 7].

Unia Europejska, popierając instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, nie wprowadziła regulacji prawnej typu rozporządzenia, dyrektywy, opinii czy wreszcie zaleceń, które stanowią tzw. twarde prawo. W Zielonej Księdze, która jest dokumentem konsultacyjnym Unii Europejskiej w sprawie PPP i prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, instytucję PPP stosuje się do „wszelkich form współpracy między władzami publicznymi a prywatnymi przedsiębiorcami, której celem jest finansowanie, budowa, renowacja, zarządzanie lub utrzymanie infrastruktury lub długotrwałe świadczenie usług” [Green Paper..., s. 3].

Komisja Europejska, zalecając stosowanie PPP nowym krajom, mówi jednocześnie, że w żadnym wypadku nie można powiedzieć o systemach partnerstwa, że stanowią jedyną lub lepszą alternatywę, i należy je uwzględniać tylko w sytuacji, gdy można wykazać, że ich zastosowanie będzie skutkowało wartością dodaną w zestawieniu z innymi podejściami, w przypadku istnienia skutecznej struktury wdrażania oraz jeżeli w ramach takiego partnerstwa wszystkie strony mogą osiągnąć swoje cele.

W dokumencie *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, przyjętym przez Komisję Europejską w 2003 roku, stwierdza się, że: „PPP jest partnerstwem między sektorem publicznym i prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny. PPP uznaje, iż obie strony czerpią pewne korzyści odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować, natomiast wzrastającą wartość osiąga się przez wykorzystywanie umiejętności i kompetencji sektora prywatnego” [Wytyczne dotyczące... 2003, s. 17].

Uchwalona 28 lipca 2005 roku pierwsza polska Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (UPPP) określa definicję PPP na gruncie prawa polskiego. Zgodnie z tą ustawą PPP jest „opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, współpracą podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącą realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie” [Ustawa 2005,

art. 1]. Nowa Ustawa z 2008 roku, która miała zliberalizować warunki zawierania partnerstw, podaje również bardzo ogólną definicję: „Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym” [Ustawa 2008, art. 2].

Poszczególne kraje i organizacje podobnie jednak definiują partnerstwo, podkreślają fakt współpracy dwóch sektorów, tj. publicznego i prywatnego. Przytoczone definicje akcentują wykorzystanie kompetencji i doświadczenia. Na uwagę zasługuje silny akcent położony na kontrolę ryzyka, co zauważa się we wszystkich definicjach. Organizacja dostarczania społeczeństwu dóbr i usług publicznych nie jest mocną stroną sektora publicznego. Wytwarzanie dóbr i usług jest natomiast domeną sektora komercyjnego. To właśnie przedsiębiorstwa tego sektora potrafią skuteczniej kontrolować ryzyko związane z działalnością wytwórczą. PPP daje szansę wykorzystania doświadczenia, jakie w tym względzie posiada sektor prywatny do rozwiązywania problemu świadczeń publicznych. Sektor publiczny natomiast powinien skupić się na sprawach strategicznych danej jednostki.

3. Korzyści i zagrożenia we wdrażaniu PPP

Wśród najczęściej wskazywanych w literaturze przedmiotu korzyści, które przynieść może realizacja przedsięwzięcia w formie PPP, wymienia się [BOT w projektach... 2006, s. 16–19; Korbus, Strawiński 2006, s. 95–109]:

- poprawę jakości świadczonych usług, wzrost częstotliwości i niezawodności ich świadczenia, elastyczność w ustalaniu specyfikacji produktu końcowego lub usługi oraz możliwość dostosowania zakresu usług do oczekiwań uczestników,
- możliwość zawarcia długoterminowego, stabilnego kontraktu,
- koncentrację wysiłków na całości realizowanej inwestycji, a nie tylko na jednym z jej etapów,
- długookresowe rozłożenie obciążeń finansowych podmiotu publicznego,
- zwiększenie strumienia kapitału przeznaczonego na inwestycje w sferze usług publicznych poprzez pozyskanie kapitału prywatnego, możliwości obniżenia kosztów całkowitych przedsięwzięcia, np. poprzez minimalizację kosztów zarządzania,
- wybudowanie (zmodernizowanie) nowoczesnej infrastruktury publicznej za pomocą nowoczesnych technologii, wykorzystywanych przez partnerów prywatnych,
- „odciążenie” administracji publicznej od bieżącego zarządzania procesem świadczenia usług, przy jednoczesnym zwiększeniu roli zarządczej sektora publicznego,
- zapewnienie optymalnego zarządzania przedsięwzięciem poprzez przeniesienie na partnera prywatnego ryzyka operacyjnego,

- uzależnienie wynagrodzenia partnera prywatnego od zakresu spełniania przez niego wymogów dotyczących danej inwestycji,
- wzrost efektywności w gospodarowaniu posiadanymi zasobami,
- lepszą alokację ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia,
- pozyskanie wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego, a tym samym zwiększenie wydajności i jakości na polu wykonywania zadań publicznych,
- skuteczniejsze prowadzenie działań marketingowych.

Realizacja inwestycji w formie PPP może nieść ze sobą także pewne zagrożenia, które przybierają na sile zwłaszcza wtedy, gdy struktura PPP zostanie źle zaprojektowana, a postanowienia zawarte w umowie nie będą chroniły interesów obu stron. Wśród zagrożeń wymienia się najczęściej [*BOT w projektach...* 2006, s. 16–19; Korbus, Strawiński 2006, s. 95–109]:

- powstawanie wysokich kosztów transakcyjnych,
- korupcję,
- ograniczenie elastyczności finansowej podmiotu publicznego wynikające z podjęcia szeregu długoterminowych zobowiązań,
- utratę kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług,
- nadmierny wzrost opłat ponoszonych przez usługobiorców, a zatem znaczne obciążenie budżetów domowych w przyszłości,
- zmniejszenie dostępności (geograficzne) do usług publicznych dla obywateli,
- pogorszenie jakości usług świadczonych w ramach PPP oraz dekapitalizacja infrastruktury,
- niewywiązywanie się przez stronę prywatną ze zobowiązań wynikających z umowy,
- wyższy koszt kapitału dla sektora prywatnego niż dla sektora publicznego,
- gorszą pozycję negocjacyjną partnera publicznego wobec partnerów prywatnych wynikającą z braku odpowiednich kwalifikacji przedstawicieli podmiotów publicznych,
- brak możliwości zwiększenia konkurencji po podpisaniu umowy.

Tak liczne i tak istotne korzyści wynikające z podjęcia długookresowej współpracy dwóch sektorów przemawiają za rozpowszechnieniem tej instytucji w rozwiązywaniu problemów związanych z realizacją potrzeb publicznych. Możliwość skonsumowania przytoczonych możliwych korzyści wydaje się prawdziwym antidotum na problemy sektora publicznego. Korzyści te mają jednak charakter potencjalnych, a ich wykorzystanie jest uzależnione od przewyciężenia wielu barier, które ujawniają się przy zmianie filozofii funkcjonowania samorządów. W przypadku PPP mamy sytuację, kiedy strony umowy reprezentują diametralnie różne kultury organizacyjne. Stronę publiczną reprezentują urzędnicy z ich pragmatyką biurową, po drugiej stronie występują przedsiębiorcy reprezentujący podejście biznesowe.

O ile wyliczane przez liczne grono autorów korzyści wynikające z wykorzystania PPP nie budzą wątpliwości, to wypunktowane zagrożenia wydają się bardzo na wyrost lub zakładają z góry wadliwą konstrukcję umowy, a następnie nieprawi-

dłową realizację. Niektóre z tych zagrożeń wręcz są nielogiczne. Jeśli przyjąć przykładowo, że alternatywą dla partnerstwa jest własna działalność gminy lub liczne jednorazowe kontrakty, to warianty te łączą się z licznymi pojedynczymi transakcjami rynkowymi. Właśnie jednorazowe kontrakty czy transakcje rynkowe generują wysokie koszty transakcyjne, polegające na poszukiwaniu informacji, ich analizie i ocenie, spisaniu i rozliczeniu umowy. Działalność gospodarza jednostek samorządowych wymaga licznego nadzoru i kontroli.

Podobnie jest z rzekomym zagrożeniem PPP korupcją. Korupcja jest definiowana jako nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści. Oznacza to, że występuje w sytuacjach kontaktów dwóch sektorów: publicznego i prywatnego. A rozpowszechnienie korupcji zależy od liczby „styków” pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, które tworzą okazje do zachowań korupcyjnych. Przeświadczenie, że jeśli usługi dostarcza przedsiębiorstwo publiczne, to eliminuje czy zmniejsza korupcję, jest błędne, gdyż przedsiębiorstwo takie w warunkach gospodarki rynkowej wchodzi w bardzo dużą liczbę kontaktów z innymi podmiotami, a szczególnie prywatnymi. Publiczne organizacje świadczące usługi mieszkańcom są nabywcą dużej ilości dóbr i usług rynkowych zamawianych w sektorze prywatnym. Są to właśnie potencjalne obszary korupcji. Wskutek tego, że liczba transakcji jest duża, nie ma możliwości pełnej kontroli bądź koszty kontroli są zbyt duże w stosunku do jej efektu. Konieczność częstych zakupów rynkowych przez sektor publiczny wymaga przeprowadzania licznych przetargów, które nigdy nie gwarantują maksymalnej realizacji interesu publicznego, a generują koszty. PPP jest z definicji dużym kontraktem z natury szeroko upublicznionym, bardziej nagłośnionym i bardziej transparentnym, a więc mniej podatnym na zachowania korupcyjne. Do wspomnianych korzyści z PPP należy dodać, że urynkowienie przyczynia się do lepszej ściągalności należności od konsumentów (mniejszy zakres zjawiska gapowiczostwa). Partnerstwo spełnia więc szersze stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej i przeciwdziałania upowszechnianiu nieprzestrzegania prawa.

4. Model holdingu non-profit dla samorządu

Obecnie na wszystkie podmioty, w tym również na jednostki samorządu terytorialnego, silnie oddziałują dwa megatrendy: urynkowanie, przyśpieszenie zmian. Zarządzanie jednostkami terytorialnymi w takich warunkach wymaga opracowywania strategii rozwoju uwzględniającej zarówno aktualne potrzeby, jak i wynikające z ich ciągłych przeobrażeń. Jednocześnie zarządy jst zmuszone są do uwzględnienia w swoim działaniu praw rynku, które wymaga od nich przedsiębiorczych zachowań. Jeśli dodamy do tego świadczenie bieżących usług publicznych, to widzimy, że podolewanie tym obowiązkom nie jest łatwe, a praktyka pokazuje małą sprawność takiego układu. Stąd hasło „sterować czy wiosłować” wskazuje na dylemat, który stoi przed wszystkimi samorządami [Olsbore, Geable 1992, s. 51 i n.]. Praktyka pokazuje, że jednoczesne zajmowanie się dostarczaniem usług publicznych i strategicznym

zarządzaniem przez ten sam zespół nie daje oczekiwanych rezultatów. Naprzeciw tak zdefiniowanemu dylematowi wychodzi koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego. Pozwala ona na scedowanie dostarczania usług na sektor prywatny, a samorządowi pozostawia realizację strategii danej jednostki, ze szczególną kontrolą finansów. Kontrola finansów w warunkach coraz większego urynkowienia nie może ograniczać się do biernego gromadzenia należnych środków budżetowych, ale wymaga przyjęcia pozycji gracza na rynku finansowym.

W sektorze przedsiębiorstw istnieje instytucja holdingu jako formy kontroli sprawowanej nad spółkami połączonymi zależnościami kapitałowymi. Idea holdingu zakłada sprawowanie kontroli przede wszystkim nad finansami i inwestycjami grupy przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa natomiast koncentrują się na działalności operacyjnej. Instytucja holdingu pozwala na optymalizację finansów i na sprawowanie kontroli nad przebiegiem procesów inwestycyjnych, które wyznaczają kierunki rozwoju danej grupy kapitałowej. Organizację partnerstw publiczno-prywatnych należy potraktować jako pierwszy krok w urynkowaniu usług publicznych. Kolejnym może być zarządzanie partnerstwami na wzór organizacji holdingowej.

Organizacja holdingu może posłużyć za wzór dla proponowanego modelu funkcjonowania jednostki samorządu lokalnego i terytorialnego. Warunkiem wykorzystania takiego modelu zarządzania jest szersze stosowanie PPP przez samorząd. Zawarcie szeregu partnerstw, w wyniku których dostarczane będą mieszkańcom dobra i usługi publiczne, odciążą samorząd od bieżącego zajmowania się „wiosłowaniem”. Poza takimi usługami, jak transport miejski, sprzątanie ulic i chodników, dbanie o zieleń miejską, obsługa szkół, oświetlenie ulic i placów, sterowanie ruchem ulicznym, gospodarka mieszkaniowa itp., samorząd mógłby zawrzeć jeszcze jedno partnerstwo w zakresie kontroli wywiązywania się z umów przez pozostałych partnerów. W takiej sytuacji, podobnie jak w holdingu, zarządowi pozostanie „sterowanie” finansami jednostki i realizacja strategii długookresowej – polityka inwestycyjna. W konsekwencji w modelu tym zarząd jednostki samorządowej pełniłby funkcję holdingu non-profit.

Zastosowanie na szeroką skalę PPP przez jst pozwoliłoby na redukcję kosztów zarządzania, poprzez zmniejszenie zatrudnienia obsługującego i kontrolującego świadczenie usług przez samorząd. Należy oczekiwać, że usługi świadczone przez wyspecjalizowane firmy będą profesjonalne, czego nie mogą zapewnić np. jednostki czy zakłady budżetowe gminy. Natomiast wspomniana wcześniej skuteczniejsza kontrola ryzyka przez jednostki komercyjne pozwoli na wygospodarowanie zadowalającej ich stopy zwrotu na kapitale. Partnerstwo ma sens tylko wtedy, kiedy obie strony z zawartej umowy będą odnosiły zadowalające je korzyści.

5. Możliwości wdrażania PPP w Polsce

W wyniku przeprowadzonej analizy świadczenia usług publicznych na zasadach PPP nasuwa się pytanie, na ile model taki może mieć zastosowanie w warunkach

polskich. Aczkolwiek jednoznaczna odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest łatwa, to można zauważyć bariery, które będą hamowały organizowanie partnerstw. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że partnerstwa powstają w tych społeczeństwach, w których nagromadzony jest wysoki poziom kapitału społecznego. Na tej podstawie intuicyjnie można sformułować tezę, że jest potrzebny pewien minimalny poziom kapitału społecznego w danej społeczności do zaakceptowania przez mieszkańców nowych rozwiązań dostarczania usług publicznych [Łobocki 2003, s. 31]. Powyżej został zaprezentowany pogląd, że PPP zmniejsza, a nie zwiększa korupcję, który wydaje się całkiem logiczny. Ale w społeczeństwie, w którym rozpanoszyła się korupcja, jest bardzo niski poziom kapitału społecznego. Wyniki naszych badań nad kapitałem społecznym w ponad dwudziestu krajach europejskich pokazują wysoki współczynnik korelacji pomiędzy przynależnością do organizacji społecznych i zagregowanym zaufaniem a brakiem korupcji; oba te czynniki są wykorzystywane jako mierniki kapitału społecznego. W przypadku częstotliwości przynależności do organizacji społecznych współczynnik korelacji wynosi 0,93, a dla zaufania 0,84¹.

Niski poziom kapitału społecznego w polskim społeczeństwie, przejawiający się m.in. populizmem i roszczeniowością, blokuje procesy modernizacji państwa i gospodarki. Ze względu na jego znaczenie uzasadnione wydają się działania o ile nie wspomagające jego powiększenie, to przynajmniej eliminujące postawy, które M. Boni nazywa społecznym kapitałem przetrwania [Boni 2008, s. 4]. Zalicza do nich postawy roszczeniowe i inne niekorzystne zjawiska będące spuścizną po czasach realnego socjalizmu. PPP, które jest formą urynkwienia tego, co państwo wzięło na siebie, a z czego nie może się wywiązać, może stać się sposobem zrozumienia przez społeczeństwo mechanizmów podziału w państwie.

Ze sferą publiczną związane jest inne znane niekorzystne zjawisko społeczne, jakim jest klientyzm. „Klienci to ludzie uzależnieni od swoich pomocników i przywódców i kierowani przez nich. Klienci to ludzie widzący siebie w kategoriach swych braków i niedostatków, czekający na innych, którzy działaliby w ich imieniu. Natomiast obywatele to ludzie postrzegający swoje problemy we właściwych sobie kategoriach. Obywatele mają świadomość swoich wzajemnych związków i wiarę we własne możliwości. Dobrzy klienci to źli obywatele. Dobrzy obywatele to silne społeczności” [Dewar].

Reasumując należy stwierdzić, że pomimo bardzo dużego zapotrzebowania na zróżnicowanie sposobów dostarczania społeczeństwu dóbr i usług publicznych i konieczności przezwyciężenia małej wydolności finansowej samorządów, ich realizacja w formie PPP w najbliższym okresie może napotkać poważne bariery. Wszystko wskazuje na to, że niski poziom kapitału społecznego będzie tą najważniejszą barierą.

¹ Artykuł aktualnie przygotowywany do druku.

Literatura

- Aziewicz T., Najnigier S. [1996], *Wykonywanie zadań publicznych przez gminy – problemy legislacyjne i rekomendacje*, „Finanse Komunalne”, nr 2.
- Boni M. [2008], *Jak można zbudować orientację strategiczną w rządzeniu?* Konferencja „Poland and Regions”, Warszawa, http://www.zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/mb_orientacja_strategiczna_w_rzadzeniu1.pdf.
- BOT w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego*, Difin, Warszawa 2006.
- Dewar T., Instytut Humphreya, Uniwersytet Stanowy Minnesota, za: D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną?*, Media Rodzina, Poznań 2005.
- Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions COM(2004) 327 final*, dokument elektroniczny: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf.
- Korbus B.P., Strawiński M. [2006], *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, LexisNexis, Warszawa.
- Łobocki J. [2003], *Znaczenie kapitału społecznego w budowie konkurencyjności regionu*, [w:] *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Biuletyn KPZK PAN, z. 208.
- Osborne D., Gaebler T. [2005], *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną?*, Media Rodzina, Poznań.
- Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce AmCham, Warszawa 2002, <http://www.projectfinance.pl/>.
- Standard & Poor's PPP Credit Survey 2005*, s. 18, http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/PPP_Credit_Survey_2005.pdf?vregion=eu&vlang=en, The National Council for Public-Private Partnerships.
- Ustawa 2005 z dnia 28 lipca roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 1, (DzU z 2005 r., nr 169, poz. 1420).
- Ustawa 2008 z dnia 19 grudnia r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2010, nr 19, poz. 100 art. 2).
- Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska 2003, s. 17, http://www.safetycam.pl/cont/dpartnerstwo/tlumaczenie_wytycznychkedotppp.doc.
- Zysnarski J. [2003], *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODiDK, Gdańsk.

THE POSSIBILITIES OF THE UTILIZATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TOOLS IN THE PROCESS OF MANAGING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The development of Public-Private Partnership in the last few decades is the reaction to two mega trends: market deregulation and faster economic change (globalisation). Hence, the main goal of PPP is to shape such relationships between the parties so that the party bears the risk who is capable of controlling it better. When a local government hands over more economic tasks to the commercial sector, it wins the capacity to focus better on finances and development strategy and it becomes in a way a non-profit holding. At present, in Poland the low level of social capital is the biggest obstacle which affects the development of Public-Private Partnerships. This can be observed in such negative phenomena as corruption, clientelism, populism and very high expectations regarding government provision.

Keywords: Public-Private Partnership, management, local government unit.