

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

241

Przestrzeń a rozwój



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Dybała



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Florian Kuźnik, Janusz Słodczyk, Zygmunt Szymła,
Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 Wydawcy

Publikacja została sfinansowana przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-272-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	11
------------	----

Część 1. Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-ekonomicznego krajów, regionów i obszarów metropolitalnych

Patrycja Brańka: Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych).....	15
Adam Dąbrowski: Kierunki europejskiej polityki regionalnej – wybrane problemy	30
Piotr Hajduga: Dolnośląskie specjalne strefy ekonomiczne jako miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w świetle ocen przedsiębiorców – wyniki badania empirycznego	41
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Struktury klastrowe w gospodarce przestrzennej – wybrane korzyści i problemy rozwoju w skali lokalnej i regionalnej	56
Petr Hlaváček: The classification of analytical and management qualitative frameworks for municipal and regional development	65
Stanisław Korenik: Nowe zjawiska występujące w rozwoju aktywizujących się regionów.....	76
Anna Mempel-Śnieżyk: Uwarunkowania funkcjonowania powiązań sieciowych w województwie dolnośląskim	85
Katarzyna Miszczak: Partnerstwo publiczno-prywatne w regionach przygranicznych Polski, Czech i Niemiec – szanse i zagrożenia	105
Monika Musiał-Malago: Polaryzacja strukturalna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego.....	120
Małgorzata Rogowska: Znaczenie miast w polityce regionalnej Unii Europejskiej.....	133
Dorota Rynio: Rozwój społeczno-gospodarczy ośrodka wzrostu w okresie kryzysu gospodarki światowej.....	140
Miloslav Šašek: Development of population in the Czech Republic after 1989	150
Piotr Serafin: Stan i zmiany zagospodarowania przestrzeni wsi w strefie podmiejskiej województwa małopolskiego na przykładzie gmin Niepołomice i Wieliczka	162
Kazimiera Wilk: Sytuacja demograficzna w Federacji Rosyjskiej w latach 1990-2009	180

Arkadiusz Przybyłka: Narodowy Fundusz Zdrowia jako główny organizator usług zdrowotnych w Polsce	190
Justyna Anders: Rola władz publicznych w stymulowaniu partycypacji obywateli w procesach <i>governance</i> – doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski	200
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Możliwości rozwoju obszarów metropolitalnych w nowych uwarunkowaniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego	212
Andrzej Rączaszek: Procesy rozwojowe największych polskich miast w okresie transformacji.....	224

Część 2. Społeczne, gospodarcze i środowiskowe problemy rozwoju lokalnego

Jacek Chądzyński: Władza lokalna a rynek – pomiędzy współpracą a konkurencją.....	241
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Uwarunkowania środowiska przyrodniczego w przestrzeni uzdrowiska na przykładzie Czerniawy-Zdroju.....	252
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?.....	262
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Zadowolenie z miejsca zamieszkania – ocena mieszkańców i władz lokalnych na przykładzie Głowna	277
Andrzej Łuczyszyn: Lokalna przestrzeń publiczna w gospodarce kreatywnej	290
Magdalena Pięta-Kanurska: Związki kultury i ekonomii oraz ich wpływ na rozwój miasta.....	301
Joost Platje: Local governance's capacity to direct its own path of sustainable development.....	310
Andrzej Raszkowski: Nowe trendy w marketingu miejsc.....	319
Anna Batko: Administracja publiczna jako stymulator zmian w turystyce miasta – na przykładzie Krakowa w latach 1989-2006	328
Piotr Ruczkowski: Ewidencja ludności – nowe zasady meldunkowe	340

Część 3. Innowacyjność i przedsiębiorczość a rozwój

Niki Derlukiewicz: Unia innowacji jako sposób na zwiększenie innowacyjności gospodarki europejskiej.....	355
Dariusz Głuszcuk: Finansowanie działalności innowacyjnej – źródła i bariery w przekroju regionów Polski (NTS-2).....	366

Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polsko-czeska współpraca transgraniczna małych i średnich przedsiębiorstw	377
Anna Korombel: Najczęściej popełniane błędy podczas wdrażania zintegrowanego zarządzania ryzykiem (ERM) w polskich przedsiębiorstwach	388
Kamil Wiśniewski: Systemowe zarządzanie wiedzą w ujęciu teoretycznym i praktycznym	396
Paweł Dziekański, Jan Puchala: Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie powiatu limanowskiego	405
Jerzy Wąchol: Rola państwa i jego interesariuszy we władztwie korporacyjnym w okresie wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego i kryzysu ...	417
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Wybrane problemy inwestowania w rzeczowe aktywa trwałe (na przykładzie uczelni publicznych w Polsce).....	427
Agnieszka Izabela Baruk: Specyfika działań motywujących stosowanych wobec polskich pracowników.....	437
Monika Stelmaszczyk: Właściciel małego przedsiębiorstwa menedżerem zorientowanym na kulturę – wyzwania i perspektywy	447
Barbara Batko: Wpływ jakości informacji publicznej na minimalizację ryzyka podejmowania decyzji na rynku pracy	455

Część 4. Wybrane problemy planowania przestrzennego

Oğuz Özbek: Central planning of development through etatism in Turkey: the state planning organisation	467
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny jako nowy podmiot polityki przestrzennej	474
Aleksandra Koźlak: Modelowe ujęcie transportu w planowaniu przestrzennym	489
Anna Kamińska: Rola ewaluacji w zarządzaniu procesem rewitalizacji przestrzeni miejskiej	502

Część 5. Zagadnienia różne

Hubert Kaczmarczyk: Właściwe zadania państwa w ujęciu F.A. von Hayeka	513
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Transfery fiskalne a przeciwdziałanie szokom asymetrycznym w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej w Europie ..	522
Adam Peszko: Krytyka liberalnej doktryny lat 90. i nowe nurty w ekonomii pierwszej dekady XXI wieku.....	532
Andrzej Adamczyk: Incydentalna kontrola rozporządzeń przez sądy.....	543

Summaries

Patrycja Brańka: Investment attractiveness of Małopolska voivodeship in opinion of foreign capital enterprises (in the light of survey results).....	29
Adam Dąbrowski: Directions of European Regional Policy – selected problems.....	40
Piotr Hajduga: Special economic zones in Lower Silesia as a business place in the light of assessments of entrepreneurs – results of empirical research	55
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Cluster structures in spatial economy – chosen benefits and problems of development on the local and regional scale	64
Petr Hlaváček: Klasyfikacja analitycznych i zarządczych ram kwalifikacyjnych w rozwoju gmin i regionów	75
Stanisław Korenik: New phenomena occurring in the development of activating regions	84
Anna Mempel-Śnieżyk: Conditions of functioning of the network relations in Lower Silesia Voivodeship	104
Katarzyna Miszczak: Public-Private Partnership in the border regions of Poland, the Czech Republic and Germany – opportunities and threats.....	119
Monika Musiał-Malago: Structural polarization of Cracow Metropolitan Area.....	132
Małgorzata Rogowska: The importance of cities in the European Union's regional policy	139
Dorota Rynio: Social-economic development of growth center in the time of worldwide economy crisis	149
Miloslav Šašek: Rozwój populacji w Czechach po roku 1989	161
Piotr Serafin: Spatial planning of rural areas in the suburbs of Małopolska: state and changes – the case of Wieliczka and Niepołomice.....	179
Kazimiera Wilk: The demographic situation in the Russian Federation in the years 1990-2009.....	189
Arkadiusz Przybyłka: The National Health Fund as the main organizer of health services in Poland	199
Justyna Anders: The role of public authorities in promoting civic participation in processes of <i>governance</i> – application of international practices in the Polish context.....	211
Marek Dylewski, Beata Filipiak: Development opportunities of metropolitan areas in the new financial circumstances of local government units	223
Andrzej Rączaszek: Development processes in the biggest Polish cities in the transformation period.....	237

Jacek Chądryński: Local government and market – between cooperation and competition	251
Eleonora Gonda-Soroczyńska: The condition of the natural environment in the development of a spa town – the case of Czerniawa-Zdrój	261
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Social participation – obligation or real need?	276
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Satisfaction with the place of residence – evaluation of place and local authorities as on the example of Głowno.....	289
Andrzej Łuczyszyn: Local public space in creative economy.....	300
Magdalena Pięta-Kanurska: The relationship between culture and economics and their impact on urban development	309
Joost Platje: Zdolność samorządu terytorialnego do kierowania własną ścieżką rozwoju zrównoważonego	318
Andrzej Raszkowski: New trends in place marketing	327
Anna Batko: Public administration as a stimulator of changes in city tourism – based on Cracow between the years 1989 and 2006	339
Piotr Ruczkowski: Population registration – the new residence regulations..	351
Niki Derlukiewicz: Innovation Union as a way to increase the innovation in European economy	365
Dariusz Głuszczyk: Financing innovation activities – sources and barriers with regard to regions in Poland (NTS-2)	376
Niki Derlukiewicz, Małgorzata Rogowska, Stanisław Korenik, Jarmila Horáková, Jiří Louda: Polish-Czech border cooperation of small and medium-sized enterprises	387
Anna Korombel: The most common errors during the implementation of Enterprise Risk Management (ERM) in Polish enterprises	395
Kamil Wiśniewski: System knowledge management from theoretical and practical perspective	404
Paweł Dziekański, Jan Puchała: Support of the enterprise by the territorial council on the example of Limanowski administrative district.....	416
Jerzy Wąchol: The role of the state and its stakeholders in corporate governance while getting out of the economic downturn and crisis.....	426
Aleksandra Pisarska, Mieczysław Poborski: Selected problems of investing in tangible fixed assets (as exemplified by public institutions of higher education)	435
Agnieszka Izabela Baruk: Essence of motivation activities used towards Polish employees	446
Monika Stelmaszczyk: Owner of small company as a culture-oriented manager – challenges and prospects	454
Barbara Batko: The impact of public information quality to minimize the decision making risk on the labour market.....	464

Oğuz Özbek: Centralne planowanie rozwoju przez etatyzm w Turcji: Państwowy Urząd Planowania	473
Kinga Wasilewska: Local self-government as a new subject of spatial policy.	488
Aleksandra Koźlak: Land-use/transport models in spatial planning.....	501
Anna Kamińska: The role of evaluation in the management of urban space revitalization process	510
Hubert Kaczmarczyk: Appropriate tasks of the state in terms of F.A. von Hayek.....	521
Malgorzata Gajda-Kantorowska: Fiscal transfers as asymmetric shocks absorption mechanisms in the European Monetary Union.....	531
Adam Peszko: Criticism of neoclassic doctrine of the 90s and new currents of economics in the first decade of the XXI century.....	542
Andrzej Adamczyk: The right of courts to refuse incidentally to apply regulations.....	557

Jacek Chądzyński

Uniwersytet Łódzki

WŁADZA LOKALNA A RYNEK – POMIĘDZY WSPÓLPRACĄ A KONKURENCJĄ

Streszczenie: Artykuł prezentuje wybrane wyniki badania pilotażowego, które stanowi jeden z etapów projektu badawczego „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, przygotowanego i realizowanego przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Analizie poddano pytania dotyczące relacji zachodzących w badanych gminach pomiędzy władzą samorządową i podległymi jej podmiotami a sektorem biznesu i podmiotami tworzącymi sektor organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: władza lokalna, współpraca i konkurencja międzysektorowa.

1. Wstęp

Ostatnie kilkadziesiąt lat to nie tylko postępujące procesy globalizacyjne, o których mówi się i pisze najczęściej, ale także będące po części ich konsekwencją zmiany w podejściu do roli władz lokalnych¹, które z typowego administratora podlegającego im terytorium stały się (a przynajmniej powinny) kreatorem jego rozwoju. Forsowane przez lata w literaturze przedmiotu koncepcje *new public management* czy *local governance*² w wymiarze praktycznym m.in. wymuszają na władzach dążenie do umiejętności podejmowania współpracy i potrzebę (a najczęściej wręcz konieczność) konkurowania z podmiotami innych sektorów własnościowych, które prowadzą swoją działalność na tym terytorium.

¹ Na potrzeby niniejszego tekstu pod pojęciem władzy lokalnej będą rozumiane ustawowe organy samorządu terytorialnego na poziomie gminy.

² Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o wypracowanie takiego systemu zarządzania jednostką terytorialną, w którym zarówno w procesy podejmowania decyzji, jak i w procesy wykonawcze, oprócz władz i podległych im podmiotów publicznych, zaangażowani są również inni lokalni aktorzy, reprezentujący tak sektor prywatny, jak i obywatelski (pozarządowy). Szerzej na temat tych koncepcji np. w: A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007, s. 11-75; P. John, *Governance In Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 2004, s. 6-22; A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 125-129.

2. Przedstawienie problematyki badawczej i podstawowych założeń metodologicznych

Projekt badawczy „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”³, realizowany przez zespół pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego, ma na celu dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w układzie państwo–społeczeństwo–rynek. W ramach jednego z przewidzianych w tym projekcie zadań zaplanowano realizację badania mającego na celu próbę zidentyfikowania skali i charakteru zjawisk współpracy i konkurencji międzysektorowej⁴ w polskich gminach⁵.

Badanie służące realizacji tak sformułowanego zadania ma charakter ilościowy i opiera się na ankiecie rozesłanej drogą elektroniczną do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów 2497 istniejących w Polsce miast i gmin. Jego celem będzie przede wszystkim identyfikacja kierunków i form współpracy oraz konkurowania gmin z administracją państwową i samorządową, mieszkańcami i działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi oraz zdefiniowanie podstawowych barier i korzyści w rozwoju współpracy międzysektorowej.

Właściwe badanie zostało poprzedzone pilotażem, który miał głównie na celu zweryfikowanie przygotowanego na potrzeby badań narzędzia w postaci formularza ankiety. Analiza zebranego materiału pod kątem jakości zastosowanego narzędzia – jego układu, formy i treści poszczególnych pytań – wykazała potrzebę wprowadzenia kilku zmian. Dotyczą one głównie najbardziej rozbudowanych pytań oraz pytań, w których ankietowani proszeni są o podanie konkretnych wartości, wielkości bezwzględnych i odsetek. Rozważania na ten temat nie będą jednak przedmiotem niniejszego artykułu, a autor w dalszej jego części skoncentruje się na przedstawieniu

³ Jest to projekt badawczy własny nr NN 114167138, finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na lata 2010-2013. Autorzy i realizatorzy: prof. E. Wojciechowski (kierownik), dr M. Kalisiak-Mędelska, dr A. Podgórnica-Krzykacz i dr J. Chądzyński.

⁴ W rozumieniu koncepcji dzielącej aktywność społeczno-gospodarczą nowoczesnych państw demokratycznych na trzy sektory: biznes, zwany też prywatnym (złożony z nastawionych na zysk podmiotów stanowiących własność prywatną, tworzących podstawy materialne funkcjonowania społeczeństwa i funkcjonujących w oparciu o prawa rynkowe), publiczny (złożony z podmiotów państwowych i samorządowych dbających o właściwe funkcjonowanie państwa, których celem jest przede wszystkim zaspokajanie potrzeb społecznych) i trzeci sektor (skupiający organizacje pozarządowe, nie stanowiące elementu struktury państwa, działające nie dla zysku, lecz na rzecz zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób, grup czy całego społeczeństwa oraz tworzące i umacniające w społeczeństwie poczucie wspólnoty); zob. np. J. Wygnański, *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, s. 11-14.

⁵ W ramach pozostałych dwóch zadań zostaną zrealizowane: 1) będące pogłębieniem opisywanych badań ilościowych badania jakościowe – studia przypadków wyłonionych na podstawie wyników badań ilościowych gmin o najniższym i najwyższym stopniu zaangażowania władz lokalnych w procesy współpracy i konkurencji międzysektorowej; 2) opracowanie, na podstawie zebranego materiału badawczego i analizy dostępnej literatury tematu, teoretycznego i wskaźnikowego modelu władzy idealnej.

uzyskanych w pilotażu wyników dotyczących kwestii związanych z koegzystencją na rynku podmiotów klasyfikowanych do różnych sektorów gospodarki oraz ich ewentualnym „wykorzystywaniem” i wspieraniem przez władze badanych samorządów gmin. Doprecyzowując, chodzi o cztery podobszary badawcze.

Pierwszy dotyczy spraw związanych z realizacją przez samorzady terytorialne zadań publicznych przy udziale podmiotów prywatnych oraz organizacji pozarządowych; drugi relacji pomiędzy władzami lokalnymi oraz przedsiębiorstwami komunalnymi a podmiotami sektora prywatnego oraz wymienionego już wcześniej trzeciego sektora, niezaangażowanymi bezpośrednio w proces świadczenia usług publicznych. Trzeci odnosi się do nadal słabo rozwiniętej w praktyce współpracy międzysektorowej w ramach założeń koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego. Oprócz tego w grę wchodzi także ustalenie zakresu działań podejmowanych przez władze samorządowe w kontekście wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Pytania zadane ankietowanym nie ograniczyły się do ustalenia zakresu i form współpracy i konkurencji w ramach wymienionych powyżej podobszarów badawczych, ale dotyczyły także czynników, które wpływają na taką, a nie inną sytuację w badanych gminach – zarówno tych o charakterze pozytywnym, jak i będących barierami.

3. Omówienie wyników badań pilotażowych

Będące przedmiotem analizy w ramach niniejszego tekstu badanie pilotażowe realizowano w miesiącach grudzień 2010 r. i styczeń 2011. Przy doborze próby w pierwszej kolejności zostało zastosowane warstwowanie według województwa, w jakim zlokalizowane są poszczególne gminy, a następnie warstwowanie według jednego z trzech typów gminy (miejska, miejsko-wiejska i wiejska). Dobór miał charakter celowo-losowy. W każdym województwie zdecydowano się na objęcie badaniem 6 wybranych losowo gmin: 2 o statusie gminy miejskiej⁶, 2 gmin miejsko-wiejskich oraz 2 gmin wiejskich. W efekcie końcowym do badania wylosowano łącznie 96 gmin z terenu całego kraju i wysłano do nich ankietę pocztową.

Spośród tych 96 wylosowanych gmin na wypełnienie i odesłanie ankiety zdecydowało się 28 gmin, co daje zwrotność na poziomie 29,2%. W gronie jednostek, które wzięły udział w badaniu, znalazło się 10 gmin miejskich oraz po 9 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Miejscem, w którym najczęściej może dochodzić do kontaktów pomiędzy władzą lokalną i podmiotami komunalnymi a jednostkami należącymi do sektora prywatnego czy ewentualnie sektora organizacji pozarządowych⁷, jest rynek usług pu-

⁶ Na poziomie pilotażu nie zdecydowano się na wyodrębnienie z tej grupy miast na prawach powiatu.

⁷ W odniesieniu do tego sektora można się również spotkać z wieloma innymi nazwami, np.: sektor obywatelski, sektor społeczny, sektor non-profit, *voluntary sector* czy *independent sector*. Podobnie rzecz ma się z nazewnictwem stosowanym w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Mamy więc do czynienia z organizacjami *non profit* lub *non for profit*, organizacjami obywatelskimi, społecznymi, woluntarystycznymi itd.; szerzej: portal organizacji pozarządowych <http://www.ngo.pl/>.

blicznych, w ramach którego realizowane są zadania publiczne postawione przed jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie ze wspomnianymi już bardzo pokrótce, obowiązującymi aktualnie tendencjami udział podmiotów niepublicznych w tym zakresie działalności gminy winien się stale zwiększać. Powinno mieć to miejsce zwłaszcza tam, gdzie efekty podejmowanych działań są łatwe do zmierzenia i oceny, a więc przede wszystkim tam, gdzie w grę wchodzi działalność związana z tworzeniem, utrzymywaniem i eksploatacją infrastruktury technicznej, w sferze usług materialnych⁸. Pamiętając oczywiście, że uzyskane w trakcie badań pilotażowych wyniki nie mogą mieć charakteru reprezentatywnego dla całej populacji, w pierwszej kolejności zaprezentowano sposób organizacji rynku usług publicznych w badanych gminach, w kontekście podmiotów zajmujących się świadczeniem poszczególnych rodzajów usług.

W zamieszczonej poniżej tabeli 1. widać dość wyraźnie, że struktura podmiotów pod kątem przynależności do poszczególnych sektorów jest powiązana z rodzajem świadczonych usług. W ręce podmiotów prywatnych w dużym stopniu zostały przekazane sprawy związane z gminnym budownictwem mieszkaniowym, zapewnieniem transportu publicznego czy ochroną zdrowia oraz turystyki i wypoczynku. Organizacje pozarządowe mogą z kolei liczyć głównie na udział w działaniach związanych z krzewieniem kultury fizycznej i sportu, rozwojem oferty turystyczno-wypoczynkowej oraz upowszechnianiem lokalnej tradycji i kultury. Uwzględniając wyniki raportu stowarzyszenia Klon/Jawor⁹, raczej nie należy się temu dziwić. Wydaje się natomiast, że gminy mogłyby częściej korzystać z oferty organizacji pozarządowych w zakresie świadczenia usług socjalnych i pomocy społecznej. Istniejący już w tym obszarze potencjał trzeciego sektora nie jest optymalnie wykorzystywany. Przy tej okazji warto wspomnieć, że jedynie w 12 przypadkach gminy starają się regularnie analizować rynek pod kątem możliwości zlecenia świadczenia usług publicznych podmiotom wywodzącym się spoza sektora publicznego. Podmioty komunalne nie oddają swego monopolu, jeśli chodzi o zaopatrywanie mieszkańców gmin w wodę, a także odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Wydaje się, że akurat w tych obszarach, ze względu na ich specyfikę, w najbliższym czasie nie powinno się nic zmienić. Inaczej ma się sytuacja z gospodarką odpadami. Wprawdzie tutaj również zdecydowanie najczęściej podmiotami realizującymi ten typ usług są przedsiębiorstwa komunalne, ale widać wyraźnie, że podmioty prywatne odgrywają coraz

⁸ Zob. E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządu*, PWE, Warszawa 1992, s. 134-261; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 143-162.

⁹ Z badań przeprowadzonych przez wspomniane stowarzyszenie w 2010 r. wynika, że głównym obszarem działalności polskich organizacji pozarządowych jest sport, rekreacja, turystyka i hobby. Wskazało na nie, jako na najważniejsze pole działania, 36% badanych organizacji. W następnej kolejności zaznaczane były: edukacja i wychowanie (15% wskazań), kultura i sztuka (14%), usługi socjalne i pomoc społeczna (7%), ochrona zdrowia (7%) oraz rozwój lokalny (5%); J. Przewłocka, *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011, s. 9-10.

większą rolę. Podobnie ma się sytuacja z ochroną zdrowia, zaopatrzeniem w energię elektryczną oraz gaz. Podmiotami, które dominują na tych rynkach, są podmioty sektora publicznego (nie będące własnością gminy) oraz prywatne. O ile jednak w odniesieniu do placówek związanych z ochroną zdrowia, a więc przychodni, szpitali, klinik itp., w ramach jednej gminy występuje zjawisko wielości podmiotów i konkurencji, to w pozostałych dwóch przypadkach mamy najczęściej do czynienia z monopolem ze strony podmiotów jednego sektora – publicznego lub prywatnego.

Tabela 1. Organizacja rynku usług publicznych w badanych gminach

Obszar świadczonych usług publicznych \ Rodzaj podmiotów świadczących usługi publiczne	Podmioty prywatne	Podmioty sektora pozarządowego	Podmioty komunalne	Inne podmioty publiczne	Podmioty o mieszanym charakterze własności
a) zaopatrywanie w energię elektryczną	10	2	1	10	5
b) zaopatrywanie w energię ciepłą	6	1	14	3	4
c) zaopatrywanie w gaz	9	1	1	9	3
d) zaopatrywanie w wodę	3	1	26	1	0
e) odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	4	1	25	1	0
f) gospodarka odpadami	11	1	19	2	3
g) ochrona środowiska	5	3	11	6	2
h) budownictwo	21	2	11	1	4
i) transport publiczny	18	1	12	5	3
j) edukacja i wychowanie	10	3	11	12	1
k) ochrona zdrowia	17	1	6	18	1
l) pomoc społeczna	4	5	13	13	0
ł) kultura	5	9	11	12	1
m) sport	7	12	14	8	2
n) turystyka i wypoczynek	15	10	7	5	1
o) inny (jaki?)	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani zostali poproszeni także o określenie relacji zachodzących pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi publiczne w ich gminie. Dominowały dwa typy odpowiedzi – współpraca, a jeszcze częściej brak jakichkolwiek relacji. Szczególnie mocno widać to w przypadku sportu, turystyki i wypoczynku, kultury, usług socjalnych i pomocy społecznej, gdzie przynajmniej połowa ankietowanych wskazała na współpracę podmiotów pochodzących z różnych sektorów. Z kolei w usługach związanych z zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą, gaz, wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków dominowały odpowiedzi dowodzące braku jakichkolwiek relacji (od 11 do 15 wskazań). Wynika to jednak z tego, że są to typowe

we obszary występowania monopolu naturalnego. O przejawach konkurencji połączonej ze współpracą w przypadku zbieżności interesów można mówić głównie w odniesieniu do budownictwa, pomocy społecznej i ochrony zdrowia, gdzie po 5 ankietowanych tak właśnie oceniło te relacje. Z konkurencją opartą na zasadach *fair play* mamy najczęściej do czynienia przy gospodarce odpadami i transporcie publicznym (odpowiednio 6 i 4 wskazania). Co ciekawe, transport publiczny był jednocześnie najczęściej wskazywany jako obszar ostrej konkurencji (3 wskazania). Ogólnie rzecz ujmując, ankietowani raczej pozytywnie oceniają relacje, do jakich dochodzi pomiędzy realizatorami usług publicznych. Można jednak mieć poważne wątpliwości, czy ten prawie sielankowy obraz odpowiada rzeczywistości.

Współpraca gmin z podmiotami niepublicznymi nie ogranicza się oczywiście wyłącznie do obszaru związanego z realizacją zadań publicznych. Zdaniem przedstawicieli badanych gmin współpraca ta sprowadza się jednak najczęściej do udziału w organizacji i finansowaniu gminnych imprez okolicznościowych przez przedsiębiorców (24 wskazania). Mamy więc niestety do czynienia przede wszystkim z sytuacją jednostronnego czerpania korzyści z tej współpracy przez stronę publiczną. Oczywiście można powiedzieć, że z punktu widzenia podmiotu prywatnego angażowanie się w tego typu działania również może przynosić korzyści, chociażby w postaci reklamy połączonej z podnoszeniem czy utrwalaniem wizerunku. Z przejawami „dawania” ze strony władz lokalnych mamy do czynienia zdecydowanie rzadziej, a sprowadzają się one głównie do organizacji seminariów i konferencji tematycznych z udziałem lokalnych przedsiębiorców (11 wskazań), a więc działań wchodzących w obszar szeroko rozumianego wspierania przedsiębiorczości. Szkoda, że prawie równie rzadko władze decydują się na organizowanie cyklicznych konsultacji z przedsiębiorcami, a jeszcze rzadziej na tworzenie zespołów problemowych z udziałem przedsiębiorców (odpowiednio 10 i 7 wskazań). Wydaje się, że wiedza o aktualnych problemach i potrzebach przedsiębiorców oraz próba zaangażowania ich w sprawy dotyczące całej gminy lub ich samych jest bardzo dobrym sposobem na tworzenie klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości.

Poszukując przyczyn niskiego poziomu współpracy, bo tak należy na razie ocenić uzyskane wyniki, badani najczęściej wskazywali obowiązujące w tym obszarze przepisy prawne, formalne uregulowania, które jeśli nie uniemożliwiają, to przynajmniej skutecznie ograniczają możliwości podejmowania wspólnych działań (18 wskazań). Niepokojący jest niestety fakt, że w następnej kolejności respondenci wyróżnili brak zainteresowania ze strony podmiotów niepublicznych (15 wskazań), jednocześnie nie dostrzegając problemu po swojej stronie (z wyjątkiem 2 ankietowanych gmin). Wydaje się, że taka sytuacja jest mało prawdopodobna, choć w trakcie wcześniejszych badań realizowanych przez autora wśród przedsiębiorców zdarzało mu się usłyszeć, że to, czego im najbardziej potrzeba, to świętego spokoju, stabilizacji i braku nowych nietrafionych pomysłów ze strony przedstawicieli władzy publicznej. Były to jednak raczej głosy odosobnione i wypowiedane trochę na przekór sobie. Kolejna bariera cieszy się wśród ankietowanych niezmienną, nieprzemijającą

wręcz popularnością. Chodzi oczywiście o brak środków finansowych na podejmowanie współpracy (12 wskazań), co dziwi, gdyż przynajmniej część działań, o których już w tym kontekście wspomniano (konsultacje, zespoły problemowe), nie wymaga od władz gminy ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Wydaje się, że w tym przypadku mamy do czynienia z szukaniem usprawiedliwienia tam, gdzie najłatwiej je znaleźć.

Szczególną formą współpracy międzysektorowej jest partnerstwo publiczno-prywatne. Zdaniem autorów nowych ustaw regulujących tego typu współpracę¹⁰ zawarte w nich zmiany powinny ułatwić realizację wspólnych projektów i przełożyć się na zwiększenie popularności takich rozwiązań w praktyce. Niestety, w 22 z 28 przebadanych gmin nie są realizowane żadne wspólne projekty. W pozostałych 6 gminach doszło do podpisania umów na realizację 10 projektów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Dotyczyły one: transportu publicznego i ochrony zdrowia (po 2 umowy), a także zaopatrzenia w energię cieplną, gaz, wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków, sportu oraz turystyki i wypoczynku. Wbrew dość powszechnej opinii o korzyściach, jakie obydwu stronom przynosi taka formuła działania, ocena wyników współpracy dokonana przez ankietowanych jest co najwyżej zadowolająca. Dominują oceny 3, a ocena 5 pojawiła się tylko raz, w przypadku umowy dotyczącej lokalnego transportu publicznego.

Odpowiadając na pytanie dotyczące przyczyn takiego stanu rzeczy, ankietowani ponownie najczęściej wskazywali przepisy prawne regulujące kwestie współpracy w ramach PPP (10 na 16 wskazań) oraz brak środków finansowych niezbędnych do podjęcia takiej współpracy (8 na 16). Można się oczywiście zgodzić, że nadal, mimo wprowadzonych wspomnianymi ustawami zmian, zarówno wymogi formalne przewidziane obowiązującymi przepisami prawa, jak i koszty, które strona publiczna musi przy tej okazji ponieść, pozostawiają jeszcze wiele do życzenia. Trzeba jednak pamiętać, że tak w teorii, jak i w opinii większości specjalistów-praktyków zajmujących się tą problematyką formuła partnerstwa publiczno-prywatnego daje możliwość realizacji projektów inwestycyjnych, na które samodzielnie sektora publicznego nie byłoby stać, właśnie ze względu na brak środków finansowych. Wydaje się, że nadużywanie przez przedstawicieli władz tego typu argumentów może być próbą zatuszowania własnej niekompetencji, nieznajomości zagadnień związanych z możliwością współpracy w takiej formule albo niechęcią do podejmowania decyzji, w wyniku których mogliby zostać posądzeni o korupcję¹¹. Podobnie poważne wątpliwości można mieć do zarzutu braku zainteresowania współpracą ze strony podmiotów niepublicznych (5 wskazań), przy jednoczesnym niedostrzeganiu tego pro-

¹⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100; Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101.

¹¹ Na tego typu bariery wskazuje m.in. K. Brzozowska, opierając się na wynikach badań przeprowadzonych w połowie 2009 r.; zob. K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 227-229.

blemu u siebie (tylko 1 wskazanie). Dopóki przedstawiciele władzy i administracji publicznej nie zrozumieją, że w idei partnerstwa publiczno-prywatnego nie chodzi o zrzucanie odpowiedzialności za brak współpracy na kogoś innego, szukanie winnych po drugiej stronie, a o jej podejmowanie, mogące przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym, to nawet najlepsze prawo i większa dostępność środków finansowych niewiele w tej materii zmienia.

Z myślą o rozwoju gminy, w ramach zakresu swoich kompetencji i obowiązków, ich władze powinny starać się dbać o działających już na swoim terenie przedsiębiorców oraz o potencjalnych inwestorów, którzy chcieliby zlokalizować tu swoją działalność. Może się to odbywać przez podejmowanie rozmaitych działań zmierzających do poprawy warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych na ich terenie. Temat ten został już we wcześniejszej części artykułu zasygnalizowany przy okazji opisywania współpracy międzysektorowej, ale z pewnością zasługuje na szersze omówienie.

W ramach podejmowanych przez badane gminy działań zmierzających do wspierania rozwoju przedsiębiorczości ankietowani najczęściej wskazywali prace nad przygotowaniem i uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które docelowo objęłyby wszystkie tereny przewidziane pod inwestycje (21 wskazań). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że jest to obszar, który rzeczywiście nadal pozostawia wiele do życzenia¹², a ze względu na poziom skomplikowania i długość trwania procedur związanych z procesem inwestycyjnym ma to dla inwestora niemałe znaczenie¹³. W następnej kolejności ankietowani decydują się na inwestowanie w rozwój infrastruktury technicznej, co zwiększa docelowo atrakcyjność inwestycyjną gminy (20 wskazań). Z pozostałych często wskazywanych działań należy wymienić jeszcze z jednej strony inwestowanie w podnoszenie poziomu ka-

¹² Na koniec 2008 r. ok. 90% polskich gmin posiadało obowiązujące plany miejscowe, a udział pokrytej nimi powierzchni wyniósł 25,6%. Co do zasady, południowa i wschodnia część kraju jest zdecydowanie lepiej pokryta planami niż północna i zachodnia; zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, B. Zielińska, M. Stępnik, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2010, s. 7-9. To przekłada się na niski odsetek decyzji o pozwoleniu na budowę, które zostały wydane na podstawie obowiązującego planu miejscowego. Głównym dokumentem stanowiącym podstawę wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę są decyzje o warunkach zabudowy; zob. *Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*, NIK, Warszawa 2007, s. 37; *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2011, s. 50-51.

¹³ Z ostatniego raportu Banku Światowego *Doing Business 2011* wynika, że procedury związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę trwają w Polsce średnio 180 dni. Pod względem liczby, długości i kosztów procedur, przez które musi przejść potencjalny inwestor, Polska znalazła się na 164. miejscu (z 32 procedurami, 311 dniami i kosztami przekraczającymi 120% dochodu przypadającego na głowę statystycznego Polaka) na 183 badane kraje; zob. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/poland/#dealing-with-licenses>.

pitału ludzkiego, np. poprzez organizację kursów i szkoleń dla bezrobotnych, zgodnych z badanymi oczekiwaniami przedsiębiorców, a z drugiej obniżanie podatków i opłat lokalnych dla wszystkich bądź tylko wybranych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy (po 15 wskazań). Równie często władze postanawiają promować lokalnych przedsiębiorców w ramach uczestnictwa w targach, sympozjach czy konferencjach tematycznych. Interesujące jest, że zdecydowanie rzadziej decydują się jednak na pomoc w uczestnictwie w takich imprezach samych przedsiębiorców (8 wskazań). Można mieć w takiej sytuacji wątpliwość, czy przedstawicielom władzy rzeczywiście zawsze chodzi o dobro przedsiębiorców. Niestety zbyt rzadko, zdaniem autora, gminy podejmują tak podstawowe działania, jak:

- opracowanie dokumentu strategicznego dotyczącego *stricte* rozwoju gospodarczego czy przedsiębiorczości w gminie (w 13 badanych gminach);
- przygotowanie budżetu gminy ze specjalnym uwzględnieniem środków, które będą przeznaczane na szeroko rozumiane wsparcie przedsiębiorczości (w 8 gminach);
- stworzenie witryny internetowej zawierającej elementy przydatne przedsiębiorcom, ułatwiające szybkie pozyskanie potrzebnych informacji i kontakt z kompetentnymi, bo posiadającymi odpowiednią wiedzę i możliwości decyzyjne, urzędnikami (w 8 gminach);
- systematyczna współpraca z wyspecjalizowanymi instytucjami zajmującymi się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności, np. lokalnymi funduszami pożyczkowymi i poręczeniowymi, inkubatorami przedsiębiorczości czy centrami transferu technologii (w 6 gminach);
- monitoring satysfakcji przedsiębiorców z podejmowanych przez gminę działań (najlepiej na podstawie wspólnie wypracowanych ustaleń, ewentualnie przeprowadzonego wcześniej badania potrzeb) – zaledwie w 2 gminach.

W efekcie wygląda to tak, jakby działania gmin w zakresie wspierania przedsiębiorczości miały charakter przypadkowy, bo nie wiadomo, do czego na dłuższą metę dążą. Nie wiadomo również, jakimi i skąd pozyskanymi środkami będą chciały i mogły ewentualny cel osiągnąć. Reagują raczej na bieżące potrzeby, i to o ile mają akurat wolne środki, a co najgorsze, nie wiedzą, czy te podjęte już działania i przyjęte rozwiązania w ogóle się sprawdzają. Oczywiście, jest to wizja mocno przesadzona, ale eksponująca obszary, nad których poprawą gminy muszą jeszcze mocno popracować.

4. Zakończenie

Podsumowując artykuł na podstawie zebranego i zaprezentowanego materiału, można dojść do zasadniczej, niestety mało optymistycznej konstatacji: współpraca międzysektorowa jest nadal dobrem zbyt rzadkim. Gminy nie wykorzystują w pełni potencjału tkwiącego w organizacjach pozarządowych, zwłaszcza w obszarach

związanych ze świadczeniem usług socjalnych i pomocy społecznej. Zbyt rzadko chcą wysłuchać i skorzystać z tego, co mają do powiedzenia i zaproponowania prywatni przedsiębiorcy. Między innymi z tego względu działania gmin w zakresie pomocy dla przedsiębiorców często nie mają charakteru kompleksowego i długofalowego wsparcia, optymalnie wykorzystującego posiadane przez gminę możliwości w tym zakresie. Niestety, także formuła współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego nadal jest postrzegana jako źródło potencjalnie większych kłopotów niż ewentualnych korzyści. Wszystkie strony (nie tylko władze gminne) mają jeszcze w materii rozwoju współpracy wiele do zrobienia, ale podstawową sprawą umożliwiającą jakiegokolwiek pozytywne zmiany jest wzajemne zaufanie, otwartość na zmiany i rzeczywistość, a nie tylko deklarowana chęć ich realizacji po każdej ze stron. Oczywiście, na ostateczne i mogące nosić znamiona reprezentatywności wyniki trzeba poczekać do czasu zrealizowania właściwego badania. Więcej uzyskanych dzięki niemu informacji pozwoli z pewnością na bardziej wnikliwe analizy, znalezienie pewnych zależności i wyciągnięcie istotnych wniosków, które będą mogły posłużyć do stworzenia optymalnego modelu współpracy międzysektorowej.

Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2010.
www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland/#dealing-with-licenses.
- Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*, NIK, Warszawa 2007.
- Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2011.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- John P., *Governance In Western Europe*, SAGE Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 2004.
www.ngo.pl/.
- Przewłocka J., *Polskie organizacje pozarządowe 2010. Najważniejsze pytania, podstawowe fakty*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- Śleszyński P., Komornicki T., Zielińska B., Stępnia M., *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009, nr 19, poz. 101.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.

Wygnański J., *Terminologia*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007.

LOCAL GOVERNMENT AND MARKET – BETWEEN COOPERATION AND COMPETITION

Summary: This article presents selected results of pilot study, which is part of research project "Local government – among state, community and market: cooperation and competition". This project is prepared and realized by research workers of Department of Local Government Economics. Questions concerning relations which take place in studying communities among local governments with their dependent subjects and subjects from private and third (NGO's) sectors were analysed.

Keywords: local authority, intersectoral cooperation and competition.