

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

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

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl

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

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-488-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Zbigniew Grzymala: Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
Marcin Broł: Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji	21
Andrzej Raszkowski: Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
Marian Maciejuk: Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
Joanna Kosmaczewska: Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
Alina Kulczyk-Dynowska: Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego	81
Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka: Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
Marcin Feltynowski: Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
Stefan Zawierucha: O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym	112
Cezary Brzeziński: Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny	121
Piotr Zawadzki: <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast	131
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	140
Sławomira Hajduk: Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym	149
Ewa M. Boryczka: Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast	157
Bożena Kuchmacz: Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
Janusz Jędraszko: Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

Justyna Adamczuk: Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego	189
Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar: Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju	200
Agnieszka Krześ: Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty	211

Summaries

Zbigniew Grzymała: The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
Marcin Broł: Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory	33
Andrzej Raszkowski: Territorial identity in terms of local development	43
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
Anna Jasińska-Biliczak: Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
Marian Maciejuk: The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government	71
Joanna Kosmaczewska: Territorial embeddedness as a local development factor	80
Alina Kulczyk-Dynowska: Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park	90
Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka: Local economy of the city in the holistic perspective	99
Marcin Feltynowski: Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
Stefan Zawierucha: About waste management at the local level	120
Cezary Brzeziński: The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community	129
Piotr Zawadzki: City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
Grzegorz Maśloch: Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
Sławomira Hajduk: Innovations in spatial management at the local level.....	156
Ewa M. Boryczka: The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres	167
Bożena Kuchmacz: Social activity as a factor of local development.....	178
Janusz Jędraszko: Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat	188

Justyna Adamczuk: Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat	199
Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar: Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
Agnieszka Krześ: Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects	220

Marcin Brol

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROBLEM EFEKTYWNOŚCI PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W ŚWIETLE TEORII AGENCJI

Streszczenie: Partnerstwo publiczno-prywatne postrzegane jest jako obiecujące narzędzie inwestycyjne w sferze publicznej. Walorem partnerstwa jest zwiększenie możliwości finansowania inwestycji publicznych dzięki zaangażowaniu kapitału prywatnego w połączeniu z publicznym. Należy jednakże sprawdzić, jak funkcjonować będzie partnerstwo i z jakimi problemami należy się liczyć przy jego realizacji. W niniejszym opracowaniu postawiono tezę, że partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi pomimo swoich zalet nie poprawia efektywności gospodarowania publicznym majątkiem i nie niweluje zawodności występujących w sektorze publicznym. W celu weryfikacji tak postawionej tezy zbudowano model funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego oparty na teorii agencji, dzięki któremu można wskazać potencjalne problemy pomiędzy partnerami oraz wykonawcami. W pracy przedstawiono też propozycje, które mogą przyczynić się do ograniczenia nieefektywnych zachowań.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, ekonomia sektora publicznego.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.02

1. Wstęp

Zjawiskiem charakterystycznym dla współczesnej gospodarki jest wzrost znaczenia sektora publicznego, i to zarówno w sferze redystrybucji, regulacji, jak i w zakresie dóbr w nim wytwarzanych. Podstawowym problemem staje się w tej sytuacji niedostatek publicznych zasobów finansowych, organizacyjnych i informacyjnych. Jednym ze sposobów przeciwdziałania takiej sytuacji jest umożliwienie współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi w zakresie wytwarzania i dystrybucji dóbr, które do tej pory były wyłączną domeną państwa i samorządów. Jednym z przejawów tych trendów jest możliwość sporządzania umów pomiędzy wspomnianymi podmiotami, które stają się w świetle prawa partnerami publiczno-prywatnymi. Należy jednak zastanowić się nad konsekwencjami, jakie rodzi zawarcie takiej umowy. Z punktu widzenia ekonomii nadrzędnym problemem jest efektywność takich porozumień. Konieczne jest zatem przeanalizowanie zalet i wad tego rozwiązania.

Celem niniejszego opracowania jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: W jakim zakresie partnerstwo publiczno-prywatne poprawia efektywność funkcjonowania sektora publicznego? Autor stawia tezę, że partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, pomimo swoich zalet, nie poprawia efektywności gospodarowania publicznym majątkiem i nie niweluje zawodności występujących w sektorze publicznym. Za zalety tego systemu przyjąć zatem należy w głównej mierze zwiększenie dostępności zasobów finansowych, organizacyjnych i informacyjnych, a nie usprawnienie samego sektora publicznego. Zdaniem autora, zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych niesie z sobą te same zagrożenia, które dotyczą podmioty publiczne, związane przede wszystkim z występowaniem biurokracji, korupcji i marnotrawstwem lub defraudacją posiadanych środków. W celu zweryfikowania tak postawionej tezy w artykule odwołano się do teorii agencji. Koncepcja ta jest powszechnie wykorzystywana w badaniach ekonomicznych, ponieważ pozwala na przeanalizowanie interakcji społecznych zachodzących pomiędzy dwoma lub większą liczbą osób, powiązanych z sobą formalnymi więziami, najczęściej o charakterze służbowym (chodzi tu o strukturę organizacyjną opartą na zasadzie podległości). Więzy te określić można mianem wymuszonych, ponieważ w takim związku jedna z osób posiada kompetencje, które przekazać może innej osobie ją reprezentującej i działającej w jej imieniu.

2. Istota teorii agencji

Koncepcję pełnomocnika-mocodawcy (*principal-agent*), używaną zamiennie z pojęciem teorii agencji, wprowadzono do literatury w latach siedemdziesiątych XX w., chociaż problem ten analizowany był już wcześniej. Jak twierdził S.A. Ross, który jako pierwszy w sposób kompleksowy opisał to zjawisko, relacja ta jest „jednym z najstarszych i najpowszechniejszych skodyfikowanych sposobów interakcji społecznej” [Ross 1973]. Początkowo za jedno z najważniejszych założeń stworzonego przez Rossa modelu przyjęto, że wszelkie decyzje podejmowane są w warunkach niepewności. Sytuacja ta wynika w głównej mierze z faktu, iż mocodawca i pełnomocnik dysponować mogą innymi, często rozbieżnymi informacjami. Sytuację taką mogą wykorzystać do własnych celów. Taka asymetria informacji rodzi trudności w ocenie i obserwacji zachowań pełnomocnika w stosunku do mocodawcy.

W późniejszym okresie uznano również, że problem agencji ma kluczowe znaczenie dla problematyki bodźców ekonomicznych. Jak twierdzi J. Stiglitz, korzyści pełnomocnika różnią się od korzyści mocodawcy. W konsekwencji pełnomocnik może nie podjąć działań, jakich oczekuje od niego mocodawca. Zatem skłonność pełnomocnika do pracy zależeć będzie przede wszystkim od zaproponowanego systemu motywacyjnego [Stiglitz 1987, s. 967]. Znane też jest stwierdzenie tego samego autora dotyczące sposobu motywowania urzędników w sektorze publicznym. Stwierdził on, że w ich przypadku nie działa zasada kija i marchewki [Stiglitz 2003, s. 241]. Oznacza to, że sposób funkcjonowania organizacji publicznych – zbiuro-

kratyzowanych – różni się od organizacji prywatnych lub nieformalnych. Według A. Wojtyny z punktu widzenia *stricte* ekonomicznego problem agencji jest problemem optymalizacyjnym polegającym na właściwym określeniu bodźców (zachęt materialnych), które skłaniałyby pełnomocnika do działań zgodnych z oczekiwaniami mocodawcy. Można to rozumieć w ten sposób, że przekazywanie pełnomocnikowi zadań do wykonania rodzić będzie problemy, jeśli jego cel jest odmienny niż mocodawcy i jeśli mocodawca dysponuje jednocześnie niedoskonałą informacją na jego temat [Wojtyna 2005, s. 8-10].

W klasycznym podejściu istotą teorii agencji jest występowanie bodźców o charakterze materialnym. Jak wskazuje wielu autorów rozważań na ten temat, w sektorze publicznym nie są one jednak jedynymi sposobami motywowania pracowników. Istnieje bowiem cały wachlarz bodźców pozaekonomicznych, takich jak prestiż społeczny związany z zajmowanym stanowiskiem oraz altruizm, który wynika z roli i misji, jaką pełnią pracownicy administracji publicznej. Na prawidłowość tę wskazał J. Le Grand, który przekonuje, że:

- pracownicy sektora publicznego nie kierują się wyłącznie altruizmem, ale też nie można powiedzieć, że ich wyłączną motywacją jest chęć zysku,
- obywatele korzystający z dóbr wytwarzanych w sektorze publicznym nie są pasywnymi konsumentami, ale też nie dysponują nieograniczoną swobodą wyboru usługodawcy.

Można te spostrzeżenia podsumować stwierdzeniem, że motywacja, którą kierują się pracownicy sektora publicznego, jest dość skomplikowana, a jednocześnie obywatele korzystający z ich usług mają własną wolę, ale nie mogą całkowicie z usług tych zrezygnować [Le Grand 2003, s. 53-54]. Dlatego też należy tworzyć taką strukturę bodźców, która łączy motywy altruistyczne i materialne; mówiąc inaczej, wykorzystać mechanizm rynkowy, nie pozwalając jednocześnie na to, aby własny interes zdominował postawy altruistyczne.

3. Problem mocodawcy i pełnomocnika a partnerstwo publiczno-prywatne

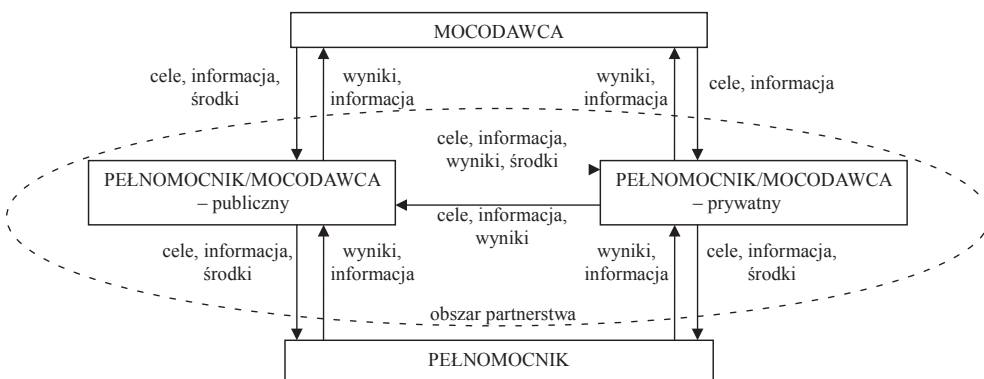
Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) rozwinęło się jako alternatywa dla tradycyjnego modelu finansowania inwestycji, głównie z uwagi na lukę kapitałową w sektorze publicznym przejawiającą się niedofinansowaniem zadań publicznych oraz z potrzeby poprawy jakości i efektywności usług publicznych. Istota PPP polega na współdziałaniu sektora prywatnego z podmiotem publicznym, w rezultacie czego dochodzi do osiągnięcia celu publicznego z udziałem środków finansowych i *know how* podmiotu prywatnego. Sektor prywatny otrzymuje w zamian udział w zyskach lub inną formę wynagrodzenia. Współcześnie nie ma jednolitej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, a organizacje publiczne i prywatne w różnych krajach posługują się definicjami różniącymi się od siebie. Najwięcej rozbieżności dotyczy cha-

rakteru i przedmiotu partnerstwa oraz celu i zakresu współpracy pomiędzy podmiotem publicznym i prywatnym. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem za partnerstwo takie uznaje się wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego [Rękas 2010, s. 181-182].

Przenosząc powyższe rozważania na grunt teorii agencji, stwierdzić należy, iż zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny, będące stronami umowy o partnerstwie, są agentami lub, mówiąc inaczej, pełnomocnikami. Oznacza to, że podmioty te realizują zadania powierzone im przez mocodawcę za pomocą przekazanych im środków i informacji. Mocodawcą jest w tym wypadku społeczeństwo, które determinuje cele i sposób działania administracji publicznej oraz zapewnia możliwości ich realizacji poprzez środki finansowe przekazywane w formie podatków i opłat. Z drugiej jednak strony zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym może wystąpić sytuacja, w której pełnomocnik jest jednocześnie mocodawcą w stosunku do innych podmiotów i osób. Za mocodawcę uznać bowiem należy kogoś, kto ustala cele i zakres zadań oraz dysponuje odpowiednimi środkami do ich realizacji i jednocześnie zleca wykonanie postawionych celów i zadań swoim podwładnym. Jeżeli mocodawca jest właścicielem majątku, którym dysponuje, to zarządzanie nim zawsze odbywać się będzie w zgodzie z interesem właściciela. Oznacza to, że osoba dysponująca tytułem prawnym do danego dobra we własnym interesie rozporządzać będzie nim tak, aby maksymalizować korzyści, które może mu ono przysporzyć. W tej sytuacji sprzedaż dobra poniżej jego rynkowej wartości byłaby nieopłacalna i, co za tym idzie, nieracjonalna. Nie oznacza to jednocześnie, że proces gospodarowania będzie efektywny. Właściciel może bowiem nie mieć pełnej informacji dotyczącej ceny dobra lub możliwości jego wykorzystania. Można więc powiedzieć, że będzie on starał się wykorzystać posiadane dobra lub majątek najlepiej jak potrafi, aby maksymalizować indywidualne korzyści z ich posiadania lub konsumpcji. Jeśli jednak przekaze prawo do dysponowania dobrem lub majątkiem innej osobie, utraci kontrolę nad sposobem jego wykorzystania. Właściciel dobra będzie w tej sytuacji mocodawcą przekazującym pełnomocnikowi środki i informacje oraz wyznaczającym cele, w jakich ma on je wykorzystać. Pełnomocnik może jednak uzupełnić przekazaną mu więzkę celów o cele prywatne. W takiej sytuacji może wykorzystać powierzone mu środki do własnych celów. Co więcej, może pozbyć się przekazanego mu dobra po cenie niższej niż rynkowa (oczywiście jeśli posiada odpowiednie pełnomocnictwo obejmujące możliwość zbycia dobra) lub też wykorzystać przekazane mu uprawnienia do „sprzedaży” informacji lub wyników osiągniętych za pomocą przekazanych mu środków. Sytuacja taka może mieć miejsce w organizacjach biurokratyzowanych, takich jak banki, firmy ubezpieczeniowe, kancelarie itp. Sposobem na zwiększenie sumy indywidualnych dochodów może być przyjęcie łapówki. Pracownik korporacji może zatem w zamian za łapówkę udzielić kredytu osobie, która nie spełnia warunków stawianych kredytobiorcy przez bank, zawyżyć należną ubezpieczonemu sumę odszkodowania lub poświadczyć w dokumentach nieprawdę.

W sektorze publicznym również może wystąpić taka sytuacja. Mocodawca, przekazując pełnomocnikowi cele oraz środki na nie przeznaczone, jednocześnie naraża się na to, że pełnomocnik ma możliwość wykorzystania ich do realizacji własnych interesów. Istnieje jednak zasadnicza różnica pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. W firmach prywatnych mocodawca jest właścicielem majątku, natomiast w sektorze publicznym mocodawca musi być jednocześnie pełnomocnikiem. Wynika to z podstawowych celów, do jakich sektor ten został powołany. Konsekwencją tego jest występowanie wielu nieprawidłowości charakterystycznych dla sfery publicznej. Urzędnik dysponujący władzą i majątkiem może swoje kompetencje wykorzystać do realizacji własnych interesów.

W PPP obydwie strony będą występować w roli mocodawcy i jednocześnie pełnomocnika. Dzieje się tak w związku z pełnioną przez podmiot publiczny misją i sposobem finansowania postawionych przed nim zadań, natomiast w podmiocie prywatnym powodem jest charakter umów zawieranych w ramach partnerstwa. Dotyczą one bowiem zazwyczaj dużych inwestycji, których są w stanie się podjąć jedynie największe przedsiębiorstwa, będące z reguły spółkami prawa handlowego, których sposób zorganizowania wpisuje się w koncepcję mocodawcy i pełnomocnika.



Rys. 1. Model partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji

Źródło: opracowanie własne.

Uporządkowując wskazane w niniejszym wywodzie prawidłowości, wskazać należy konsekwencje takiego stanu rzeczy. Po pierwsze: jednostki sektora publicznego są pełnomocnikami ze względu na powierzoną im przez społeczeństwo (będące mocodawcą) misję, ale są też mocodawcami, ponieważ do wykonywania zadań publicznych zatrudniają kolejnych pełnomocników, którzy z kolei przedkładać mogą interes własny ponad publiczny. Po drugie: podmioty prywatne są pełnomocnikami, ponieważ zawierając umowę PPP, podejmują się realizacji zadania o charakterze publicznym i jednocześnie są mocodawcami, bo zatrudniają podwykonawców i pracowników, którzy wykonują powierzone im zadania. Po trzecie wreszcie: zarówno

podmioty prywatne, jak i publiczne są w PPP podmiotami równorzędnymi. Oznacza to, iż dzielą się celami, zadaniami i informacjami oraz ryzykiem. Dokładnie model ten przedstawiono na rys. 1.

Mocodawca, czyli społeczeństwo, w modelu takim przekazuje pełnomocnikom założone cele i informacje niezbędne do ich osiągnięcia. Pełnomocnik publiczny otrzymuje również środki na realizację wyznaczonych zadań. Pełnomocnik prywatny nie otrzymuje tego typu transferów, ponieważ do wykonania powierzonych mu zadań wykorzystuje własne zasoby. Może jedynie, w zależności od warunków zapisanych w umowie, otrzymywać wynagrodzenie z tytułu realizacji inwestycji lub świadczenia usług. Zarówno partner publiczny, jak i prywatny są jednocześnie mocodawcami w stosunku do podmiotu (lub podmiotów), który faktycznie będzie realizować zadanie. Każdy z uczestników tego procesu zobowiązany jest dążyć do osiągnięcia celów, które wyznacza mu mocodawca. W praktyce jednak każdy z nich może też mieć własne cele, jawne bądź niejawne. Partner publiczny powinien dążyć do realizacji zadań publicznych w jak najpełniejszym zakresie i w jak najlepszy sposób, a partner publiczny przy okazji realizacji tych zadań dąży do osiągnięcia jak najwyższego zysku – te właśnie cele mają charakter jawny, tzn. są powszechnie znane i mocodawca je akceptuje. Jednocześnie zarówno podmiot prywatny, jak i publiczny mogą dążyć do uzyskania dodatkowych korzyści związanych z gospodarowaniem publicznym majątkiem oraz informacją, wtedy będą zmierzać do celów niejawnych, które będą ukrywać przed mocodawcą – społeczeństwem.

4. Wykorzystanie teorii agencji do identyfikacji nieprawidłowości w procesie partnerstwa publiczno-prywatnego

Niesprawności sektora publicznego dotyczą zazwyczaj sposobu gospodarowania majątkiem i informacją publiczną, a efektem nieprawidłowości jest zazwyczaj korupcja i brak efektywności w wydatkowaniu środków pieniężnych. W sektorze tym pełnomocnik może wykorzystać posiadane zasoby i informacje w celu maksymalizacji indywidualnych korzyści. Pełnomocnik, czyli w praktyce urzędnik publiczny (państwowy lub samorządowy), może sprywatyzować posiadaną informację publiczną, ograniczając do niej dostęp. Jej przekazanie może być uwarunkowane wręceniem wynagrodzenia w postaci łapówki. Jako przykład można tu przytoczyć „ustawianie” przetargów, czyli właściwie sprzedaż informacji dotyczącej procedury przetargowej. Podobnie stać się może w odniesieniu do majątku publicznego, który może być potraktowany przez pełnomocnika jako prywatny i przekazany innej osobie lub podmiotowi w zamian za łapówkę. W takiej sytuacji dobra, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, zbywane są jako prywatne, a mechanizm rynkowy zostaje zastąpiony mechanizmem korupcyjnym¹.

¹ Szerzej problem dotyczący kosztów i korzyści z tytułu korupcji autor porusza w innych opracowaniach [Brol 2008; 2009; 2010].

Pełnomocnik może także sprzedawać wyniki swojej pracy. Typowym przykładem takiego postępowania jest udostępnienie koncesji lub pozwolenia w zamian za łapówkę. Wynikiem działania urzędnika, polegającym na weryfikacji warunków, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o stosowny dokument, jest decyzja administracyjna. Pozytywny wynik weryfikacji może być uzależniony od dodatkowego wynagrodzenia urzędnika, przekazanego mu w postaci łapówki. Wynikiem działalności urzędnika-pełnomocnika może też być rozdysponowanie dóbr publicznych. Jednym ze sposobów dystrybucji tego typu dóbr jest kolejka [Stiglitz 2003, s. 166]. W tym konkretnym przypadku pracownik odpowiedzialny za nadzorowanie kolejki może przyjąć łapówkę w zamian za zmianę kolejności lub przesunięcie danej osoby wyżej w hierarchii oczekujących. Z sytuacją taką spotkać się można w ramach rozdysponowania mieszkań komunalnych i socjalnych, wpisu dokonywanego przez sąd rejestrowy w księdze wieczystej czy też kolejki oczekujących na zabieg medyczny. Urzędnik może tym samym skorzystać z powierzonych mu uprawnień do uzyskania dodatkowych korzyści indywidualnych.

Za główne zawodności związane z funkcjonowaniem sektora prywatnego uznaje się natomiast: brak konkurencji, niekompletność rynku, niekompletność lub brak informacji, istnienie efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych [Stiglitz 2003, s. 91]. W wielu opracowaniach podkreśla się, że połączenie publicznego z prywatnym może doprowadzić do przezwyciężenia wad zarówno rynku, jak i państwa. Jak pisze M. Gasz: „z punktu widzenia interesu publicznego zaletą partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyka między partnerów i przeniesienie znacznej jego części na podmiot prywatny, jak również oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego i podniesienie standardu świadczonych usług” [Gasz 2008, s. 253]. Z kolei D. Hajdys wśród wielu korzyści płynących z PPP wymienia m.in.: przyspieszenie terminów uruchomienia inwestycji, wprowadzenie rywalizacji kapitału prywatnego w sferę dostarczania usług publicznych, podniesienie efektywności i jakości świadczonych usług publicznych, transfer technologii czy złamanie monopolu samorządu terytorialnego na świadczenie usług publicznych [Hajdys 2008, s. 276]. W podobnym tonie wypowiada się na ten temat wielu innych autorów. Niestety, nie wszystkie wady funkcjonowania sektora publicznego da się w ten sposób wyeliminować, a optymistyczne założenia autorów publikacji związanych z funkcjonowaniem PPP nie muszą się ziścić.

Podstawowym problemem, który nie zostanie z całą pewnością rozwiązany poprzez mechanizmy PPP, jest kwestia efektywności gospodarowania majątkiem publicznym. Instytucje publiczne w dalszym ciągu pozostają bowiem pełnomocnikiem dysponującym nie swoim majątkiem. Zaangażowanie podmiotów prywatnych w procesie inwestycyjnym lub świadczenia usług publicznych nie gwarantuje bowiem pożądanых rezultatów. Firma zaangażowana w projekt będzie dbać o własne interesy i nie będzie zainteresowana altruistycznymi motywami. Swoją postawą nie będzie zatem wpływać na zachowania urzędników. Współpraca pomiędzy partnerami również nie musi odbywać się w sposób bezproblemowy. Zgodnie z tym, co przed-

stawiono na schemacie (rys. 1), równorzędni partnerzy-pełnomocnicy dzielić się muszą informacjami, wynikami oraz uznawać te same cele jawne. Istnienie celów niejawnych może skomplikować ich wzajemne relacje. Dzieje się tak, ponieważ cele te są diametralnie odmienne. Podmiot prywatny dąży do osiągnięcia jak największego zysku, może więc wymuszać swoimi działaniami zmiany warunków zapisanych w umowie, zawyżając koszty inwestycji lub domagając się dodatkowych środków pieniężnych w celu pokrycia ewentualnych strat, które mogą powstać np. w wyniku przeszacowania skali popytu. Ilustracją takich działań mogą być spory prowadzone pomiędzy Ministerstwem Transportu oraz koncesjonariuszami obsługującymi płatne odcinki autostrad.

Kolejnym problemem, który może pojawić się podczas realizacji PPP, są relacje pomiędzy partnerami a ich podwykonawcami-pełnomocnikami. W tego typu relacjach podmioty zaangażowane w realizację zadań publicznych mogą wykorzystywać wszystkie z opisanych wcześniej możliwości uzyskania dodatkowego zarobku – wykorzystywać informacje, wyniki i środki wbrew woli swoich mocodawców. Jak wskazano wcześniej, takie nieprawidłowości jak korupcja i defraudacja wystąpią w sektorze prywatnym tylko wtedy, gdy własność dóbr oddzielona jest od zarządzania. W organizacjach takich mamy zazwyczaj do czynienia z pracownikami, którym jedynie powierzono jakąś pulę dóbr oraz majątek firmy. Defraudując zatem nie swój majątek, powiększają sumę indywidualnych korzyści kosztem osoby wręczającej łapówkę, ale i kosztem przedsiębiorstwa, w którym pracują. S. Levitt twierdzi, że oszukiwanie jest pierwotnym aktem ekonomicznym opartym na mechanizmie: dostać więcej za mniej [Levitt, Dubner 2006, s. 48]. Oznacza to, iż oszukiwać będzie uczeń czy student, który ściąga na egzaminie, aby otrzymać lepszą ocenę, kierowca, by uniknąć mandatu, sportowiec stosujący środki dopingujące, naukowiec wykorzystujący wyniki czyichś badań i uznający je za własne. Podobnie rzecz wygląda w przedsiębiorstwach. Straty z tytułu korupcji i defraudacji szacuje się na około 5% obrotów przedsiębiorstw, co w skali globalnej daje 1,5 bln dolarów rocznie (czyli $1,5 \cdot 10^{12}$) [Iyer, Samociuk 2007, s. 5]. Kwestią kluczową wydaje się w tym przypadku motywacja osób oszukujących. Obserwacje poczynione przez Levitta wskazują na to, że im wyższa stawka, tym większa skłonność do oszukiwania. W przypadku drobnych korzyści, które można otrzymać w wyniku oszustwa – rzędu 1 dolara, brakiem uczciwości wykaże się od 5 do 10% społeczeństwa. Jednak jeśli stawka wzrasta do 25 tys. dolarów, odsetek nieuczciwych osób wzrasta już do 35%. Dodatkowo na podstawie badań stwierdził on, iż liczba oszustw zależy od wielu czynników: liczby pracowników w przedsiębiorstwie (im więcej osób, tym więcej oszustw), nastawienia pracowników do swoich przełożonych i miejsca pracy, stanowiska pracy (ludzie na niższych stanowiskach cechują się zazwyczaj wyższym poziomem uczciwości), a nawet pogody (w czasie złej pogody wzrasta liczba oszustw) [Levitt, Dubner 2006, s. 78-80]. Charakter umów PPP, które w przeważającej mierze dotyczą wielkich inwestycji, angażujących znaczne środki publiczne, oraz liczba podmiotów w nich

uczestniczących rodzą poważne obawy związane z prawidłowym wykorzystaniem środków.

Jednakże PPP może być obciążone nie tylko wadami tradycyjnie przypisanymi sektorowi publicznemu. Skoro w realizację zadań o charakterze publicznym włączone zostały podmioty prywatne, to mogą też wystąpić nieprawidłowości charakterystyczne dla rynku. Pierwszym z niebezpieczeństw może być ograniczenie konkurencji lub wręcz zmonopolizowanie rynku przez jedno przedsiębiorstwo. Podpisanie umowy z partnerem prywatnym na czas określony powoduje jednocześnie zamknięcie rynku dla innych podmiotów. Jeśli np. gmina zdecyduje się podpisać umowę z firmą prywatną na budowę linii tramwajowej, która w zamian za jej stworzenie przez kilkanaście najbliższych lat otrzyma wyłączne prawo do jej użytkowania lub prawo do poboru opłat za każdorazowy przejazd, to tym samym w wyniku zawarcia takiej umowy stworzony zostanie monopol. Innym problemem, który może w ramach umowy PPP zaistnieć, jest asymetria informacji. Zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny może dysponować inną informacją, dotyczącą np. skali popytu na dobra, które zostaną wytworzone w ramach partnerstwa. Wykorzystując taką sytuację, strony mogą doprowadzić do przyjęcia niekorzystnych dla jednej z nich zapisów, wynikających z niedoszacowania lub przeszacowania przyszłego popytu. W pierwszym przypadku większe korzyści odnieść może firma prywatna, bo większy niż zakładano pierwotnie popyt oznaczać będzie wyższe wpływy. Natomiast w drugim przypadku zyska podmiot publiczny, ponieważ gdyby wcześniej informacja taka byłaby znana, mogłaby zniechęcić partnera prywatnego do działania i w konsekwencji realizacja zadania nie doszłaby do skutku.

Podsumowując tę część wyводу, uznać należy, że pomimo wielu zalet, partnerstwo publiczno-prywatne nie jest pozbawione wad. Zastosowanie teorii agencji pozwala jednak na identyfikację potencjalnych zagrożeń, które mogą pojawić się w trakcie realizacji zaplanowanych zadań. Dotyczą one nieprawidłowości charakterystycznych zarówno dla sektora publicznego, jak i dla podmiotów rynkowych.

5. Sposoby przeciwdziałania potencjalnym nieprawidłowościom w realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego

Podstawowym warunkiem poprawnego funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego jest zapewnienie pełnej przejrzystości całej procedury. Chodzi tu zarówno o jawność informacji dotyczących sposobu wyboru partnera, treści umowy, korzyści i kosztów wynikających z jej realizacji, jak i celów, jakie wszystkie zaangażowane podmioty chcą osiągnąć. Oczywiście spełnienie tego postulatu musi być poprzedzone zapewnieniem odpowiednich warunków instytucjonalnych. Mowa tu o sprawnie funkcjonującej demokracji oraz systemie prawnym. Bez demokracji model przedstawiony w tym opracowaniu nie mógłby funkcjonować, ponieważ społeczeństwo nie mogłoby odgrywać roli mocodawcy, a faktycznym mocodawcą stałoby się pań-

stwo. Tym samym przestałoby ono wdrażać cele publiczne, zastępując wybór publiczny wyborem prywatnym – dyktatora lub grupy osób sprawującej władzę. Bez sprawnego systemu wymiaru sprawiedliwości niemożliwe byłoby natomiast egzekwowanie warunków zapisanych w umowie. Każda bowiem współpraca pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami może przerodzić się w konflikt, który wymagać będzie sprawiedliwego osądu.

Problemem jest w dalszym ciągu skomplikowane prawo i mało przejrzysty sposób organizacji sektora publicznego. Bez przejrzystości większość kontaktów pomiędzy mocodawcą i otoczeniem, a także pomiędzy pełnomocnikiem i otoczeniem oraz pomiędzy pełnomocnikiem i mocodawcą odbywa się w sferze niejawnej. Pomimo istnienia demokratycznych procedur wyboru władz publicznych mogą wtedy zaistnieć warunki sprzyjające korupcji i defraudacji. Mocodawca oraz pełnomocnik nie mają żadnego interesu w tym, aby doprowadzić do zmiany tej sytuacji, ponieważ każda ze stron czerpie z niej korzyści. Do zmian może doprowadzić dopiero upublicznienie informacji. Poprzez przejrzystość należy zatem rozumieć stworzenie jasnych i czytelnych reguł rządzących sektorem publicznym, zasad dotyczących kontaktów sektora publicznego z prywatnym oraz umożliwienie obserwacji sposobu funkcjonowania administracji podmiotom zewnętrznym. Ważną funkcję pełnią w tym procesie organizacje pozarządowe, media oraz zorganizowane grupy obywatelskie (tzw. *watchdogs*), których celem jest patrzeć władzom na ręce.

Ostatnim warunkiem koniecznym przeciwdziałania potencjalnym wadom systemu partnerstwa publiczno-prywatnego jest stworzenie odpowiedniego systemu bodźców, wymuszających uczciwość poszczególnych partnerów. Bodźce te powinny mieć charakter materialny oraz niematerialny. W tym wymiarze powrócić należy do wspomnianej koncepcji Le Granda, który wskazywał na altruizm jako jeden z ważniejszych bodźców występujących w pracy urzędnika. Wśród bodźców materialnych wymienić należy przede wszystkim kary finansowe za nieprawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym i nieprzestrzeganie warunków umowy oraz pensje, których wysokość ograniczałaby możliwość nadużyć. Odpowiada to koncepcji zaproponowanej w 1974 r. przez G. Beckera i G. Stiglera, wedle której płace urzędników powinny być wyższe od tych, które mogliby uzyskać w innym miejscu pracy, co zniechęciłoby ich do brania łapówek [Wojtyna 2005]. Różnica w poziomie pensji stanowiłaby bowiem dla pracownika koszt zwolnienia z pracy. Natomiast wśród bodźców niematerialnych wymienić należy przede wszystkim: stworzenie praw określających zakres pracy i kompetencje pracowników, wykształcenie urzędników, zapewnienie im stałego miejsca pracy, stałej pensji oraz określenie ścieżki rozwoju zawodowego. Wymienione bodźce to klasyczne już założenia idealnej biurokracji sformułowane przez M. Webera [Wellisz 2002, s. 2-5].

6. Zakończenie

Ocena funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich warunkach jest bardzo trudna. Jediną możliwością przestudiowania sposobu jego funkcjonowania jest budowanie modeli myślowych opartych na teoriach ekonomicznych, takich jak teoria racjonalnych oczekiwań, teoria wyboru publicznego czy teoria agencji. Brak materiału empirycznego powoduje mimowolne poruszanie się w sferze domysłów, oczekiwań i predykcji. Pomimo tego można wyobrazić sobie potencjalne wady funkcjonowania takiego systemu, które mogą wystąpić zarówno pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi, jak i ich otoczeniem.

Podstawowym zagrożeniem związanym z efektywnością funkcjonowania PPP wydaje się zatem przeniesienie charakterystycznego dla sektora publicznego sposobu gospodarowania zasobami, wraz ze wszystkimi jego wadami. Nie należy zapominać, że osoby dysponujące cudzym majątkiem ulec mogą pokusie nadużycia. Przejawem takich działań są korupcja, nepotyzm, defraudacja oraz wiele innych nieetycznych zachowań. Mnogość czynności, działań, podmiotów i osób zaangażowanych w przedsięwzięcie publiczno-prywatne sprzyjać może eskalacji tych niepożądanych zjawisk. Zagrożenia te można z powodzeniem zaobserwować za pomocą modelu bazującego na założeniach teorii agencji. Analizując zależności, jakie powstają pomiędzy partnerami oraz podmiotami im podległymi – pełnomocnikami, a także pomiędzy partnerami oraz społeczeństwem, będącym w tym przypadku mocodawcą, można zauważyć kilka prawidłowości.

Po pierwsze: partnerzy mają inne cele, co doprowadzić może do konfliktów i nieporozumień. Obydwa podmioty powinny dzielić się informacjami dotyczącymi: przedmiotu umowy, swoich celów oraz osiągniętych wyników. Niestety, przy innego rodzaju motywacji do działania (podmioty publiczne realizują zadania publiczne, natomiast podmioty prywatne dążą do osiągnięcia zysku) współpraca ta nie musi się układać tak przykładowie, jak chciałoby tego wielu zwolenników partnerstwa.

Po drugie: zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty prywatne są jedynie pełnomocnikami społeczeństwa. Oznacza to, że mogą wbrew woli ogółu dążyć do własnych celów. Dodatkowo, dysponując cudzym majątkiem, urzędnicy zatrudnieni w publicznych organizacjach o charakterze biurokratycznym mogą wykorzystać posiadane zasoby do maksymalizowania indywidualnych korzyści.

Po trzecie: zarówno partner publiczny, jak i prywatny przekazują część lub całość swoich kompetencji swoim pełnomocnikom, czyli podmiotom faktycznie odpowiedzialnym za realizację zadania. W tym przypadku to strony umowy PPP mogą nie mieć pełnej informacji dotyczącej tego, co z przekazanymi zasobami, informacjami i celami zrobi wykonawca. Odnosząc się do tezy postawionej na początku wywodu, należy stwierdzić, że faktycznie partnerstwo pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, pomimo swoich zalet, wcale nie musi wpłynąć na poprawę efektywności gospodarowania publicznym majątkiem i niekoniecznie musi doprowadzić do przewyciężenia zawodności występujących w sektorze publicznym. Zatem part-

nerstwo to traktować należy jedynie jako krok ku poprawie warunków prowadzenia inwestycji o charakterze publicznym, nie zaś jako metodę poprawy efektywności sektora publicznego.

Istnieją pewne metody uniknięcia negatywnych zjawisk, jakie mogą zaistnieć podczas realizacji zadań na zasadzie partnerstwa dwóch sektorów. Związane są one z usprawnieniem procesów biurokratycznych. Nie należy bowiem zapominać, że zarówno podmioty publiczne, jak i duże podmioty prywatne (w głównej mierze spółki prawa handlowego) działają w takich właśnie warunkach. Wśród postulowanych zmian wymienić jeszcze raz należy: wykorzystanie rynkowych narzędzi analizy ekonomicznej, zapewnienie przejrzystości systemu oraz oddolnej demokratycznej kontroli społecznej. W tym miejscu wspomnieć też trzeba o dobrych praktykach w gospodarowaniu ograniczonymi zasobami publicznymi i prywatnymi oraz przestrzeganiu zasad zapisanych w umowie o partnerstwie. Nie należy też zapomnieć o konieczności stworzenia silnych instytucji państwa, zapewniających sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Trzeba jednak wierzyć, że ostateczny bilans społeczny, w przekroju oszuści i uczciwi, wypada na korzyść osób przestrzegających przyjętych zasad. Nadzieję taką żywił Adam Smith, pisząc, że „jakkolwiek egoistyczny może wydawać się człowiek, w jego naturze ewidentnie leżą pewne zasady, które każą mu interesować się szczęściem innych i sprawiają, że szczęście jest dla niego konieczne, choć nie czerpie z niego żadnych zysków, poza przyjemnością oglądania go” [Smith 1989].

Literatura

- Brol M., *Ekonomiczne uwarunkowania korupcji*, *Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze* nr 16, red. B. Fiedor, J. Rymarczyk J., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2008.
- Brol M., *Korupcja jako przejaw zawodności sektora publicznego*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, red. R. Przygodzka, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Brol M., *Źródła korupcji w polskim sektorze publicznym*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. A. Szewczuk, *Zeszyty Naukowe* nr 525, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Brol M., *Źródła zachowań korupcyjnych w państwach rozwiniętych i rozwijających się*, [w:] *Globalizacja a konkurencyjność w gospodarce światowej*, red. M. Noga, M. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Brol M. (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- Gasz M., *PPP jako instrument realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, red. R. Przygodzka, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Hajdys D., *Perspektywy wykorzystania PPP przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, red. R. Przygodzka, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Iyer N., Samociuk M., *Defraudacja i korupcja. Zapobieganie i wykrywanie*, PWN, Warszawa 2007.
- Le Grand S., *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2003.

- Levitt S., Dubner S., *Freakonomia. Świat od podszewki*, Helion, Gliwice 2006.
- Rękas M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, [w:] *Zarys ekonomii sektora publicznego*, red. M. Brol, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- Ross S.A., *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, "American Economic Review" 1973, nr 2.
- Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, PWN, Warszawa 1989.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2003.
- Stiglitz J., *Principal and Agent*, [w:] *The Palgrave Dictionary of Economics*, Macmillan, London 1987.
- Toye J., *Modern Bureaucracy*, Research Paper no. 2006/52, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki 2006.
- Wellisz S., *Bureaucracy*, Department of Economics Discussion Paper Series, Columbia University, New York 2002.
- Wojtyna A. (red.), *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005.

EFFICIENCY PROBLEM OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FROM THE PERSPECTIVE OF AGENCY THEORY

Summary: Public-private partnership is seen as a promising investment vehicle in the public sector. The advantage of the partnership is the increase of the possibilities for financing public investment, through a combination of public and private capital. However, we should check out the functioning of partnership and indicate problems with its implementation. The thesis of the article is that despite its advantages, the partnership between public and private actors does not improve the efficiency of the management of public assets and does not eliminate public sectors failures. In order to verify that thesis, a model of public-private partnerships has been built on the basis of agency theory, which indicates potential problems between partners and contractors. This paper also contains proposals that may contribute to reducing inefficient behaviors.

Keywords: public-private partnership, public sector economics.