

Partycypacja przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych województwa śląskiego

<https://doi.org/10.33141/po.2012.04.05>

Andrzej Karbownik, Katarzyna Dohn, Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek

Przeгляд Organizacji, Nr 4 (867), 2012, ss. 20-23
www.przeглядorganizacji.pl
Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Wprowadzenie

Organizacja i przebieg życia społecznego są uzależnione od wielu czynników funkcjonalnych. Należą do nich między innymi dostawa dóbr pierwszej potrzeby, przemieszczanie się osób i ładunków, ochrona zdrowia, gospodarka wodna, gospodarka odpadami, obsługa administracyjna czy też kultura, oświata i edukacja. Wymienione czynniki są elementami usług publicznych, które obejmują wszelkie dobra służące spełnieniu potrzeb i świadczone na rzecz całego społeczeństwa. Jak pisze H. Gawroński, usługi publiczne to usługi „niesłużące bezpośrednio wytwarzaniu dóbr, nieadresowane do konkretnego odbiorcy, ale usługi świadczone na rzecz ogółu wspólnoty”¹⁾. Mogą mieć charakter administracyjny (np. wydawanie dokumentów, zezwoleń, koncesji), społeczny (np. ochrona zdrowia, kultura, oświata, pomoc społeczna) lub techniczny (np. gospodarka wodno-ściekowa, zaopatrzenie w energię, gospodarka odpadami)²⁾.

Zakres i konfiguracja usług publicznych zależą od zgłaszanych potrzeb społeczeństwa, a odpowiedzialność za ich realizację na danym obszarze terytorialnym została przypisana ustawowo podstawowym jednostkom administracji publicznej – samorządom. Jednak rozwój życia społecznego i gospodarczego coraz częściej wyprzedza możliwości spełnienia przez władze samorządowe oczekiwań obywateli co do rodzaju i jakości wykonywanych zadań publicznych. Stąd też realizacja tych zadań nie jest możliwa bez udziału partnerów prywatnych i instytucji otoczenia biznesu. Jedynie współdziałanie wymienionych podmiotów w tworzeniu usług publicznych stwarza warunki do rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju gospodarki regionu i wzrostu jakości życia społeczeństwa. Jak podkreśla A. Peled, innowacyjność w sektorze publicznym bazuje na współpracy w sieci powiązań, skupionej wokół danego problemu³⁾.

Niniejszy artykuł został przygotowany w celu analizy zakresu współpracy między sektorem państwowym i prywatnym, a także określenia możliwości jego wzmocnienia. Przedstawiono w nim wyniki eksploracji bazujących na analizie literaturowej i badaniach przeprowadzonych w maju 2011 r. za pomocą metody diagnostycznej, w ramach projektu badawczego „Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym”.

Sieć powiązań w procesie realizacji usług publicznych

Usługi publiczne są elementem kluczowym dla społecznej, ekonomicznej i regionalnej spójności w Europie. Usługi te muszą mieć wysoką jakość oraz muszą być dostępne dla każdego – oczywiście w ramach stanowionych prawem zasad. Dostarczanie ich powinno być oparte na rachunku ekonomicznym, uwzględniającym korzyści społeczne związane z inwestowaniem w kapitał ludzki i wysoką jakość życia.

Zgodnie ze „Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego”⁴⁾ wyzwania strategicznymi województwa śląskiego w zakresie wsparcia pól strategicznych związanych z realizacją usług publicznych są przede wszystkim zmiany standardu i dostępu do regionalnych usług zdrowotnych i społecznych oraz tworzenie warunków do rozwoju przestrzeni i usług upowszechniających aktywny styl życia i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto bardzo istotna jest rozbudowa i budowa infrastruktury ochrony środowiska i ograniczenie ryzyka środowiskowego w warunkach zmian klimatycznych i presji społecznej na regenerację środowiska naturalnego, a także zintegrowanie układu transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) z metropolitalnym i aglomeracyjnym układem komunikacyjnym, w szczególności połączeń wewnętrznych obszaru metropolitalnego aglomeracji, w tym budowa nowego układu szynowego z wykorzystaniem technologii lekkich kolei, rewitalizacji terenów transportu kolejowego oraz ukształtowanie nowych źródeł generowania ruchu transportu pasażerskiego związanych z powstającymi strefami biznesowymi, koncentracją instytucji nauki i szkolnictwa wyższego oraz węzłów transportowo-komunikacyjnych.

W zakresie poszczególnych pól strategicznych w ramach procesów tworzenia wartości usług publicznych wyodrębniono następujące podmioty uczestniczące w tworzeniu wartości dla klienta (odbiorcy usług publicznych – rysunek 1).

Istota i narzędzia współpracy w realizacji usług publicznych

Współpraca w realizacji usług publicznych polega na przekazaniu odpowiedzialności za przygotowanie, wdrożenie i realizację danej usługi przez administrację publiczną prywatnym inwestorom. Samorządy w coraz większym zakresie

dążą do zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego na rzecz dobra wspólnego. Nawiązywanie współpracy międzysektorowej w zakresie realizacji usług publicznych ma olbrzymie znaczenie dla rozwoju danego regionu. Jak piszą C. Came'n, P. Gottfridsson i B. Rundh, współpraca służy zacieśnianiu relacji pomiędzy lokalnymi inwestorami a administracją społeczną, tworzeniu sieci powiązań i identyfikacji regionalnej⁵⁾.

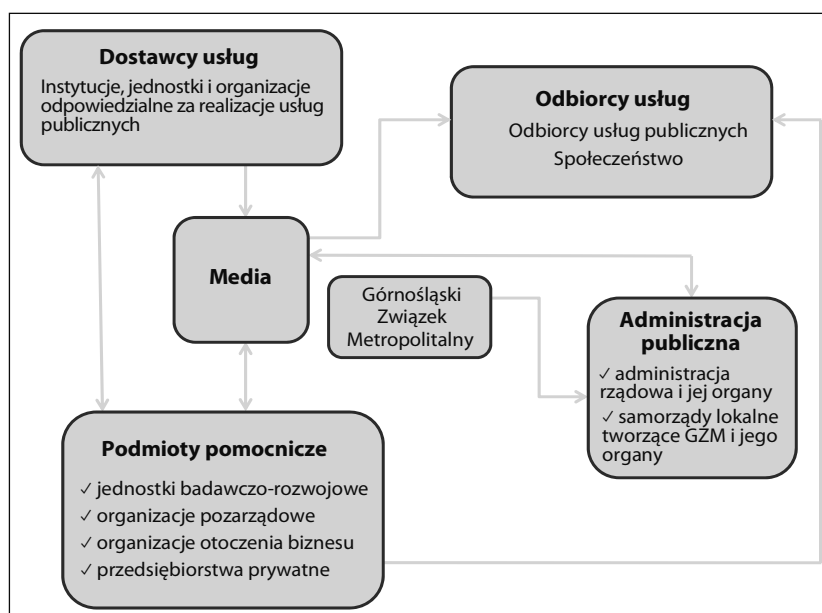
Współpraca w realizacji usług publicznych wymaga poniesienia określonych nakładów, ale może przynieść znacznie więcej korzyści. Przede wszystkim w wyniku przychodów ze świadczonych usług przyspieszenia nabiera rozwój infrastruktury, z której korzystają wszystkie podmioty w danym układzie terytorialnym, m.in. społeczeństwo, administracja publiczna, przedsiębiorcy, klienci itd. W wyniku zaangażowania sektora prywatnego może wzrosnąć efektywność realizacji inwestycji, a w tym m.in. może ulec skróceniu czas przygotowania i realizacji przedsięwzięcia, a z kolei wzrosnąć mogą innowacyjność i jakość wykonania oferowanych usług.

W celu zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego w realizację usług publicznych podejmowanych jest wiele inicjatyw (np. dotacje, zwolnienia z podatków) realizowanych w ramach istniejących mechanizmów współpracy. Do podstawowych narzędzi współpracy zalicza się partnerstwo publiczno-prywatne, zamówienia publiczne oraz instrumenty prawne i finansowe. Katalog narzędzi możliwych do zastosowania jest znacznie szerszy, a przeprowadzone badania i analizy pozwoliły wyłonić 10 podstawowych mechanizmów włączania przedsiębiorstw prywatnych w realizację usług publicznych. Należą do nich zamówienia publiczne, partnerstwo publiczno-prywatne, instrumenty prawne, instrumenty finansowe, prywatyzacja, *outsourcing*, cyfryzacja, klastry, działalność instytucji wspierania innowacji, marketing terytorialny. Zidentyfikowane i przedstawione powyżej narzędzia partycypacji zostały wykorzystane w badaniach ankietowych, dotyczących zakresu partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych.

Ocena zakresu partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych

Metodologia badawcza

Badania dotyczące partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych w obszarach metropolitalnych zostały przeprowadzone w maju 2011 r. za pomocą kwestionariusza ankiety w ramach projektu badawczego „Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym”. W badaniach wzięło udział 14 samorządów miast na prawach powiatu tworzących Górnośląski Związek Metropolitalny.



Rys. 1. Sieć powiązań między podmiotami partycypującymi w realizacji usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

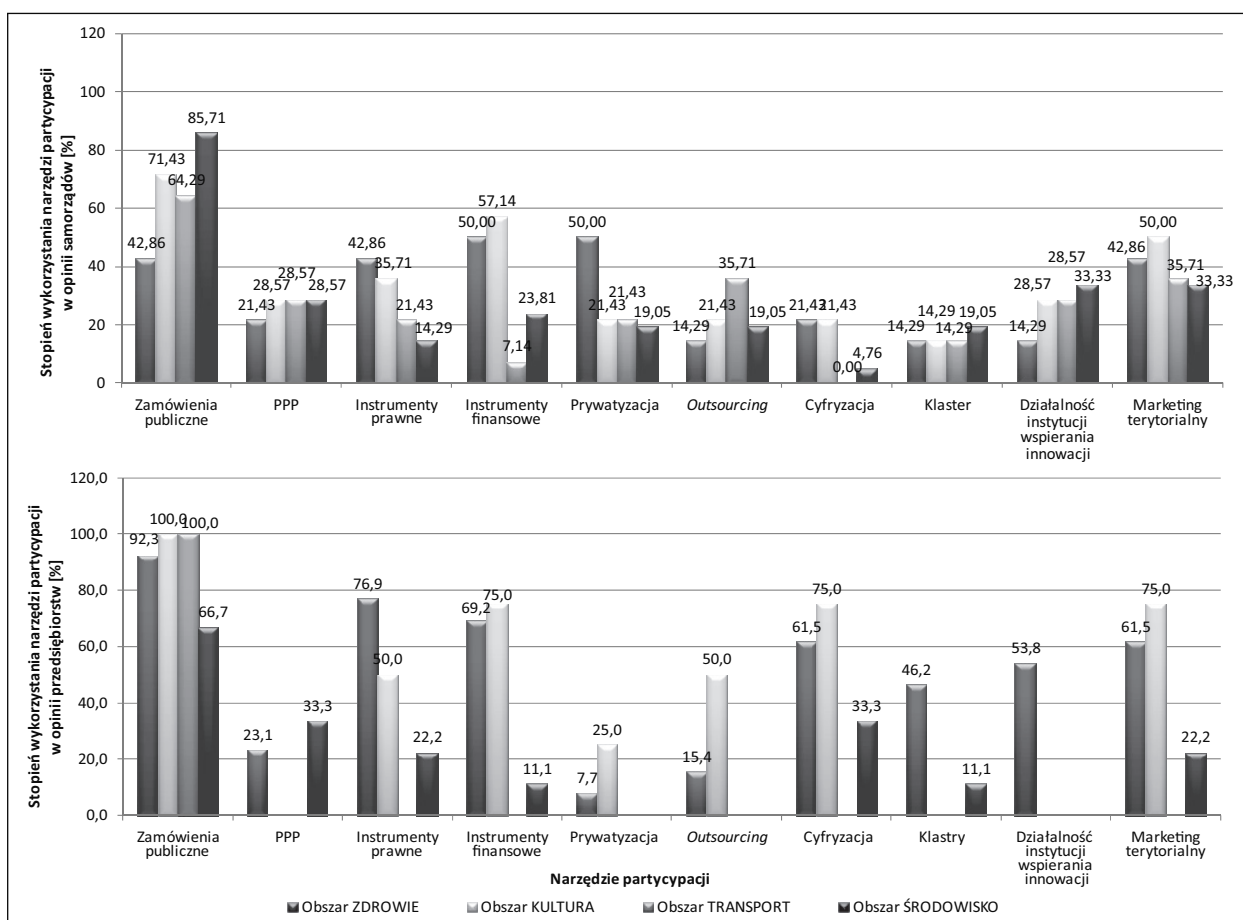
Z uwagi na to, że projekt miał w założeniach doprowadzić do usprawnienia transferu wyników badań i realnego przenikania do sfery biznesu, badaniami objęto również losowo wybranych 50 przedsiębiorstw prowadzących działalność w obszarze transportu, zdrowia, kultury oraz ochrony środowiska⁶⁾ (w sumie 200 przedsiębiorstw).

Stopień wykorzystania instrumentów partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w samorządach tworzących GZM wskazują, że podstawowymi instrumentami partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych są zamówienia publiczne (66,1% ogółu wskazań), marketing terytorialny (40,5%) oraz instrumenty finansowe (34,5%). Najbardziej wskazywano na wykorzystanie cyfryzacji (11,9%) oraz klastrów (15,5%). Nieco odmiennie kształtowały się wyniki badań przeprowadzonych w przedsiębiorstwach, gdzie – po dominującej roli zamówień publicznych (89,7% ogółu wskazań) – cyfryzacja i działalność instytucji wspierania innowacji zostały uznane za najczęściej wykorzystywane narzędzia partycypacji w tworzeniu usług publicznych. Z kolei najbardziej wskazywano na wykorzystanie prywatyzacji (16,3%), partnerstwa publiczno-prywatnego (28,2%) oraz – podobnie jak w przypadku samorządów – klastrów (28,6%). Wyniki te zilustrowano na rysunku 2.

Ocena użyteczności instrumentów partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych

Najwyżej ocenianymi narzędziami partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych, zarówno w przypadku samorządów, jak i samych przedsiębiorstw są instrumenty finansowe i prawne oraz cyfryzacja. Pozytywnie oceniono również zamówienia publiczne i marketing terytorialny. Uznano, że w analizowanym zakresie najmniej użyteczne są klastry. Uzyskane wyniki zilustrowano na rysunku 3.



Rys. 2. Stopień wykorzystania instrumentów partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania i analizy zostały zrealizowane w celu identyfikacji mechanizmów włączania przedsiębiorstw w realizację usług publicznych. Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że:

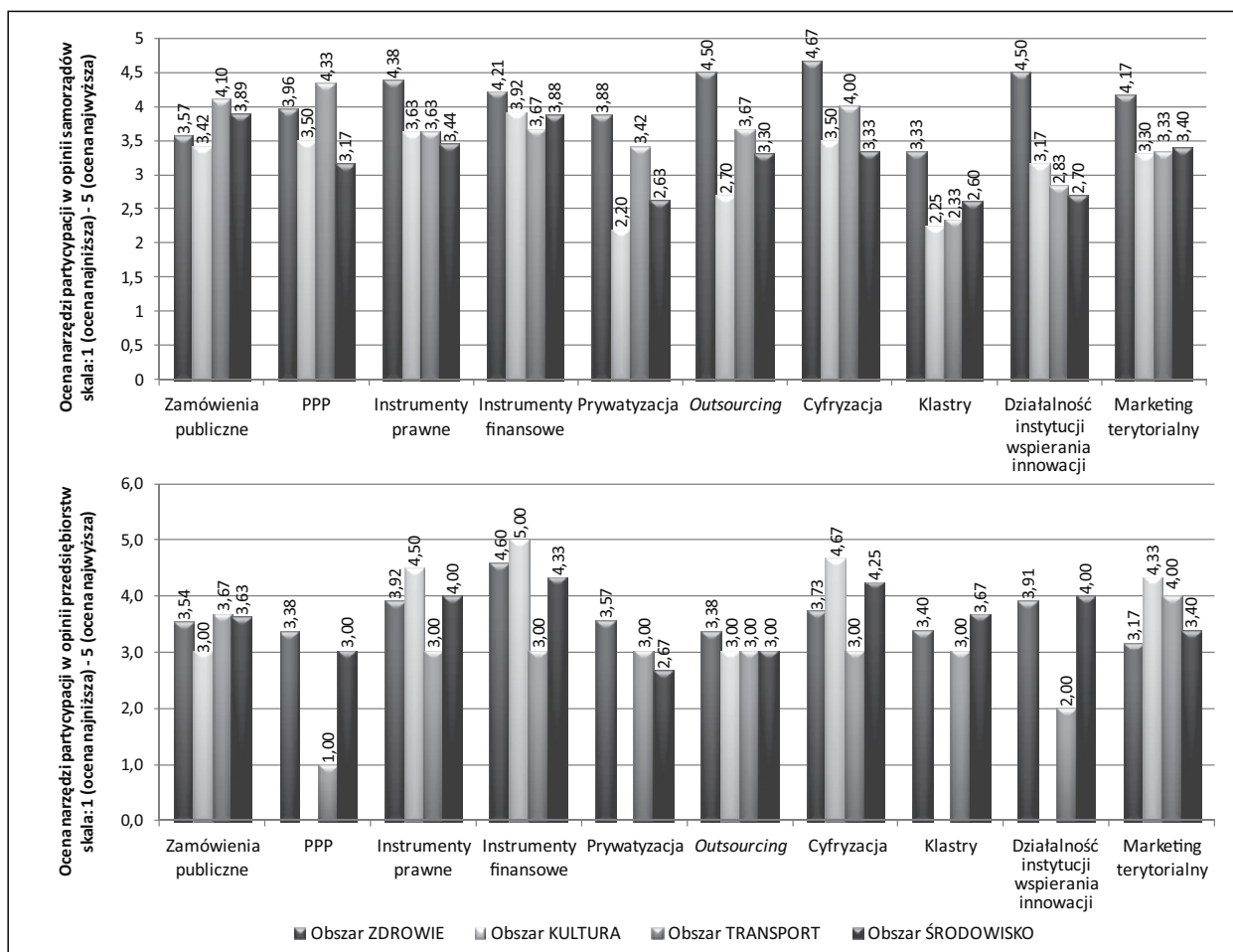
- Współuczestnictwo w tworzeniu usług publicznych wiąże się zarówno z wnoszeniem wkładu, jak i uzyskiwaniem korzyści przez wszystkie podmioty uczestniczące w tworzeniu wartości tych usług. Przedsiębiorstwa wnoszą przede wszystkim zasoby finansowe, rzeczowe i ludzkie, a także dostęp do kanałów dystrybucji. W zamian uzyskują stabilne kontrakty, szansę na osiągnięcie wysokich zysków, wiedzę techniczną, wzrost marki, społeczną akceptację i wpływy. Z kolei sektor państwowy, ryzykując wiarygodnością, poparciem społecznym i wpływami, może osiągnąć następujące korzyści: przyspieszenie rozwoju infrastruktury, wzrost jakości usług, wzrost innowacyjności, efektywne wykorzystanie funduszy publicznych; wzrost możliwości inwestycyjnych, wzrost dochodów, wzrost konkurencyjności; wzrost poparcia społecznego.

- Analiza sieci powiązań pomiędzy podmiotami biorącymi udział w realizacji usług publicznych pozwala wyodrębnić następujące grupy funkcjonalne: administrację publiczną, dostawców usług, podmioty pomocnicze (jednostki badawczo-rozwojowe, organizacje

otoczenia biznesu, organizacje pozarządowe), media, odbiorców usług. W sieci tej przedsiębiorstwa spełniają rolę odbiorcy usług, ale mogą być również ich dostawcą.

- Wśród mechanizmów włączania przedsiębiorstw w realizację usług publicznych w praktyce najczęściej są wykorzystywane zamówienia publiczne (77,9% ogółu wskazań) i marketing terytorialny (40,1%), a takie mechanizmy, jak *outsourcing*, cyfryzacja czy klastry są wykorzystywane w ograniczonym zakresie. Jednak ocena stosowanego instrumentarium włączania przedsiębiorstw prywatnych w realizację usług publicznych kształtuje się odwrotnie proporcjonalnie w stosunku do stopnia jego wykorzystania. W skali od 1 do 5 zarówno zamówienia publiczne, jak i marketing terytorialny uzyskały jedynie 3,6 punktów. Najwyżej oceniono instrumenty finansowe (4,1), a prywatyzację i klastry uznano za instrumenty odgrywające marginalną rolę we włączaniu przedsiębiorstw w realizację usług publicznych.

Podstawowymi ograniczeniami w realizacji usług publicznych na bazie związków między jednostkami publicznymi i prywatnymi są: dłuższy czas niż w przypadku samodzielnych działań, brak porozumienia, ryzyko związane z funkcjonowaniem związków partnerskich (np. naruszenie norm), biurokracja czy też utrata kontroli nad rozrostem sieci powiązań. W celu eliminacji powyższych ograniczeń proponuje się zastosowanie następujących możliwości:



Rys. 3. Ocena użyteczności instrumentów partycypacji przedsiębiorstw w realizacji usług publicznych

Źródło: opracowanie własne.

stabilizację przepisów prawnych, projekty pilotażowe, poręczenia, umorzenia podatków, skrócenie drogi prawnej od decyzji do realizacji, spójną i przemysłaną politykę realizacji usług publicznych wynikającą z weryfikacji potrzeb społecznych, kompatybilną z programami krajowymi, przekazywanie przez samorządy większego zakresu zadań sektorowi *non-profit*, wspólne planowanie rozwoju infrastruktury publicznej.

prof. dr hab. inż. Andrzej Karbownik
dr inż. Katarzyna Dohn
Instytut Zarządzania i Administracji
Wydział Organizacji i Zarządzania
dr inż. Katarzyna Sienkiewicz-Małjurek
Instytut Inżynierii Produkcji
Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechniki Śląskiej

PRZYPISY

- ¹⁾ H. GAWROŃSKI, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 119.
- ²⁾ Więcej w: K. OPOLSKI, P. MODZELEWSKI, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 18-19.

³⁾ A. PELED, *Network, Coalition and Institution. The Politics of Technological Innovation in the Public Sector*, „Information Technology & People” 2001, vol. 14, no. 2, s. 200.

⁴⁾ „Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego «Śląskie 2020»”, Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego nr III/47/1/2010, luty 2010.

⁵⁾ C. CAME'N, P. GOTTFRIDSSON, B. RUNDH, *To Trust or Not to Trust? Formal Contracts and the Building of Long-term Relationships*, „Management Decision” 2011, vol. 49, no. 3, s. 380.

⁶⁾ Agregacja programowa przeprowadzona we wstępnej fazie programu „Foresight technologiczny rozwoju sektora usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym” wskazała, że panele tematyczne powinny skupić się na następujących zagadnieniach dotyczących poszczególnych kategorii usług publicznych: transportu, medycyny, kultury, środowiska.

Enterprises' Participation in Public Services Realization in Silesian Region

This article has been prepared to analyze the scope of cooperation between public and private sector, and for identification the opportunities to reinforcing this cooperation. It presents the results of exploration based on the analysis of literature and research conducted in May 2011 using the diagnostic method in the research project „Technology Foresight of Public Services Development in Metropolitan Area of Upper Silesia”.