

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 3(27)/2014

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego



Pierwotną wersją czasopisma „Zarządzanie Publiczne” (ISSN 2084-3968) jest wersja online publikowana kwartalnie w Internecie na stronie www.ejournals.eu/Zarzadzanie-Publiczne/

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

PROJEKT OKŁADKI

Marcin Bruchnalski



© Copyright by Joanna Kołodziejczyk & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Wydanie I, Kraków 2014
All rights reserved

Książka, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowywana bez pisemnej zgody Wydawcy. W sprawie zezwoleń na przedruk należy zwracać się do Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego.

e-ISSN 2084-3968



www.wuj.pl

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-663-23-81, 12-663-23-82, fax 12-663-23-83
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98
tel. kom. 506-006-674, e-mail: sprzedaz@wuj.pl
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

SPIS TREŚCI

Od redakcji (Beata Jałocha)	VII
Anna Kaczorowska, Managing Public Projects with EU Funding in Poland	249
Joanna Snopko, Public-Private Partnership and Hybrid Projects as an Effective Method for Financing Local Government Investment Projects	263
Grażyna Praweńska-Skrzypek, Beata Jałocha, Projektyzacja sektora publicznego w Polsce – implikacje dla organizacji samorządu terytorialnego	273
Agnieszka Biernat-Jarka, Janusz Dąbrowski, Development of NGO Sector within the Context of EU Driven Public Policies Implementation in Poland	285
Małgorzata Prusik, Ryszard Źróbek, Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza procedur szczegółowych	295
Andrea Benedek, István Takács, Katalin Takács-György, Examining Corporate Social Responsibility from a Stakeholder Viewpoint Based on an Empirical Research	309



OD REDAKCJI

Sektor publiczny na całym świecie ulega nieustannym przeobrażeniom, w tym w zakresie stosowanych metod zarządzania. Szczególny wpływ na zarządzanie w sektorze publicznym mają w ostatnim dwudziestoleciu metody związane z zarządzaniem projektami. Poprzez działalność projektową realizuje się coraz większą liczbę zadań instytucji publicznych, w tym również zadań o charakterze strategicznym. Postępująca projektyzacja sektora publicznego powoduje wzrost profesjonalizacji w zakresie zarządzania projektami, programami oraz portfelami projektów publicznych.

Za rozwojem praktyki zarządzania projektami we wszystkich sektorach podąża rozwój badań, a zarządzanie projektami staje się subdyscypliną zarządzania. Początkowo badania te koncentrowały się wokół problematyki projektów biznesowych, jednakże z czasem zaczęto nimi obejmować wszystkie obszary działań projektowych, w tym sektor publiczny oraz pozarządowy. Projektom publicznym poświęca się coraz więcej uwagi, rozumiejąc ich wpływ na rozwój sektora publicznego. W Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w listopadzie 2013 roku odbyła się międzynarodowa konferencja, której temat przewodni stanowiło zarządzanie projektami publicznymi. Było to pierwsze tego typu wydarzenie w Polsce, całkowicie poświęcone rozważaniom nad rolą projektów w zarządzaniu publicznym. Za cele konferencji uznano pokazanie wyzwań, jakie niesie dla organizacji sektora publicznego rozwój działań projektowych, oraz roli, jaką zarządzanie projektami odgrywa w procesie transformacji sektora publicznego w Polsce i na świecie. W konferencji wzięli udział zarówno praktycy, jak i naukowcy na co dzień zajmujący się tematyką zarządzania projektowego.

Na niniejszy zeszyt składa się sześć artykułów, z których cztery są pokłosem dyskusji, która odbyła się właśnie podczas konferencji. Dr Anna Kaczorowska dokonuje analizy problemów realizacji projektów publicznych wynikających m.in. ze stosowania w zarządzaniu projektami publicznymi metodyki *Project Cycle Management* (PCM). Dr Joanna Snopko omawia tematykę finansowania projektów w obszarze inwestycji infrastrukturalnych, sugerując skuteczność takich rozwiązań, jak partnerstwo publiczno-prywatne i projekty hybrydowe. Autorka wskazuje, że przedstawione w artykule rozwiązania wymagają stworzenia korzystniejszego prawa i unifikacji dokumentacji projektowej. Prof. Grażyna Praweńska-Skrzypek oraz dr Beata Jałocha przedstawiają wyzwania, przed jakimi staje sektor publiczny, a zwłaszcza organizacje samorządu terytorialnego, w obliczu postępujących procesów projektyzacji. Autorki zwracają uwagę na fakt, że pierwotny entuzjazm i bezkrytyczne spojrzenie na projekty jako antydotum na biurokrację sektora publicznego mogły być pochoptne. Projektyzacja powoduje bowiem wiele zmian, które nie są pozytywne, a dodatkowo ograniczają

organizacje publiczne. Dr Agnieszka Biernat-Jarka oraz mgr Janusz Dąbrowski pokazują, jaki wpływ polityka programowania UE wywarła na sferę zarządzania w sektorze publicznym. Analiza autorów wskazuje między innymi na fakt, że podejście projektowe wymusiło profesjonalizację części organizacji poprzez konieczność spełnienia wysokich proceduralnych i finansowych wymagań niezbędnych do aplikowania i skutecznego wdrażania projektów.

W kolejnym tekście mgr Małgorzata Prusik oraz prof. Ryszard Żróbek przedstawiają przetarg jako narzędzie obrotu nieruchomościami publicznymi oraz dokonują systematyki przetargów na nieruchomości w Polsce w świetle obowiązujących aktów prawnych. Autorzy sygnalizują potrzebę ujednoczenia niektórych aspektów tych przetargów oraz proponują zmiany w przepisach prawa. Zeszyt zamyka tekst, w którym mgr Andrea Benedek, prof. István Takács oraz prof. Katalin Takács-György przedstawiają wyniki badań dotyczących wpływu interesariuszy na praktykę działań w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu. Autorzy opisują również różnice, jakie występują we współpracy interesariuszy i organizacji w zależności od wielkości instytucji i obszaru jej działań.

Beata Jalocho



MANAGING PUBLIC PROJECTS WITH EU FUNDING IN POLAND

Abstract

The public sector in Poland does not have its own standard of project management, therefore the article will analyze the problems of public projects realization due to their specific characteristics, as well as the problems associated with the use of the Project Cycle Management methodology (PCM).

Key words: informatization of public administration, public projects, IT projects, Project Cycle Management methodology.

Introduction

The public administration, with the aim to rationalize the expenditures on the State's informatization through the EU subsidies, discerned the potential inherent in project management and expressed this officially by enacting, in 2005, the act on informatization of activities of the entities conducting public tasks and a year later by preparing the first – in Poland's history – plan of the State's informatization [Kaczorowska, 2013].

Public projects, aside from the characteristics of the other ventures, have their own specifics. Their implementation has usually been financed from public funds and has its basis in two legal acts – *The Public Procurement Law* of 29 January 2004 [Marshal of the Sejm, 2010, hereinafter referred to as the PPL] and *The Public Finance Act* of 27 August 2009 [*The Public Finance Act of 27 August 2009, 2009, as amended*]. Unfortunately, the largest number of difficulties and failures in running, especially major public projects, results from the PPL's records.

In 1992 the European Commission (EC) adapted a set of instruments for projects planning and management, referred to as the PCM. The only methodology recommended by the EC is the PCM which was introduced for improvement of the quality of established projects and their management, and consequently for increasing the effectiveness of offered assistance.¹

¹ The PCM methodology was developed according to the conclusions from the analysis of assistance efficacy undertaken by the OECD Assistance Development Committee.

Since Poland accessed the EU, Polish organizations accomplishing the measures have the possibility to use EU funds. The PCM is of universal nature, which means that it may be used when forming the projects on human resources development, as well as investment projects. General Directorates I and VIII (presently EuropeAid) of the EC use it within all programmes of external assistance.

However, the EC's *Project Cycle Management Guidelines [Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines, 2004]* related to realization of the projects co-financed with EU funds are not suitable for direct, complete use, because they are mainly focussed on the principles of project funding, to the detriment of other extremely important management processes, such as setting up a schedule and transforming it into a plan or project team management.

Informatization of public administration is conducted using the management form tested in another sector, i.e. the project management without competent coordination of IT projects. A complete coordination, organized at the governmental level, of preparing and implementing IT projects, is still missing. On the one hand, this leads to solutions of the same functionality, worked out by various public institutions, such as e.g. the same health projects accomplished by the National Health Fund (NHF), financed from the State budget, conducted by the Health Care Information Systems Centre (HCISC) and financed from the EU funds. On the other hand, this results in the lack of IT solutions for the activity areas considered to be "no one's".

The public institutions applying for project funding use the project management methodology known as the *Project Cycle Management (PCM) [Manual – Project Cycle Management, 2004]*. The structure of this methodology conforms with the construction of the application for funding within the *Operational Programme Human Capital (OP HC)*. This gratuitous and systematically updated methodology is to serve an improvement in project management and programmes co-financed by the EU, but first of all making rational decisions by the EC employees dealing with allocation and control of the use of aid funds.

Operational Programme Innovative Economy, 2007–2013. National Strategic Reference Frameworks 2007–2013 (hereinafter referred to as the *OP IE 2007–2013*) [*Operational Programme Innovative Economy 2007–2013. National Strategic Reference Frameworks 2007–2013, 2006*]; was also meant to enable an effective use, by Poland, of the European Union's (EU) funds during 2007–2013 coming from the European Fund Regional Development (EFRD), European Social Fund (ESF) and Cohesion Fund (CF). It additionally determines the mechanisms of coordination between the programmes co-financed from EFRD, ESF, SF "and those which are co-financed within the European Agricultural Fund for Rural Development and European Fisheries Fund, as well as the European Investment Bank and other financial instruments" [*National Strategic Reference Frameworks 2007–2013 in Support of Economic Growth and Jobs. National Cohesion Strategy, 2006, p. 6*].

The conducted analyses of the Polish e-government's position, determined by the public administration informatization [Kaczorowska, 2013, chapter I], point to high backwardnesses of the public sector in Poland, as compared to other

countries. We may make up for these backwardnesses by effective management of IT projects, the financing of which is aided by the EU.

The article will also include proposals to reduce or eliminate implementation problems and suggestions of effective usage of PCM.

Specificity of public projects

While selecting the contractors of the greatest public projects in Poland, the same criterion is used as in less complicated works, it is the criterion of experience and knowledge. Achievement of success in each project depends not so much on technical skills but rather on the bidder's skills in project management. Meanwhile, the national *Public procurement law* demands specifying the procurement object according to European, Polish or international standards but does not demand any description of the bidders' qualifications within the project management. This gives rise to a high probability of choosing the company which will not cope with implementation of a huge project, or will cause selecting a foreign contractor which does not know Polish conditions. The examples of such situations were: the need to change the contractor of the construction of a fragment of highway A2, construction of the Municipal Stadium in Wrocław or the construction of one of the southern segments of highway A1.

More and more frequent (irrespective of the PPL records) requirement of having, by project managers, the certificates confirming their management skills conforming with the standard *Project Management Institute* (PMI) or PRINCE2®, is insufficient. A legal sanctioning of such a requirement will not solve this problem completely, either, because the project manager may take up activities exclusively within the procedures of the public administration entity for which he works.

“The most important, however, is the ability to implement projects by the company as a whole” [Gasik, 2013, p. 22]. It should be a priority criterion of selecting the contractors of the biggest projects in public sector. In evaluation of the companies' competences within project management the public sector could use the project maturity models, such as: *Capability Maturity Model Integration* (CMMI®) or *Organizational Project Management Maturity Model* (OPM3®). In the USA only the companies of a high project maturity model have a chance to obtain orders in government agencies' tenders.

The PPL requires for each type of works a complete specification of their scope as early as when the contract is signed. However, the bigger the projects, the higher the probability that changes in works will have to be introduced while they are being performed. For example, in the National Stadium construction project the contractor estimated that it was necessary to make about 15,000 amendments in the primarily outlined scope of works; this entailed additional costs amounting to almost 120 million PLN. The mechanism of “additional orders” functioning in the PPL allows to supplement a set of works only in strictly specified conditions, which does not assure a continuous adjustment of the scope of works to changing circumstances.

Another problem associated with the PPL is a failure to include in the Terms of Reference (TOR) the risks which may occur during implementation of a given project. In the case of huge national Polish projects we should assume in advance that such risks will occur. The lack if only of a preliminary estimation of risks by the contracting authority from the public sector deprives the potential contractors from the IT branch of a significant knowledge about the real background of implementation of the future project.

TOR should be supplemented not only with a list of the risks threatening the project but also by the indication for which of them the responsibility rests with the contracting authority, for which the contractor, and for which – both participants of the project process jointly. Exclusively the contractor should account for the risks associated with the direct management of the project, including those resulting from the cooperation with sub-suppliers. A list of risks mentioned in TOR by the contracting authority would be expanded by the contractor within the submitted bid. The contractor would be also obliged to estimate the consequences of all identified risks for the budget and schedule of works. Leaving the risk servicing almost wholly on the contractor's side will probably result in that the reasonable bidders will try to include their cost in the price they proposed. The risks servicing cost should constitute a separated part of the bid's budget, launched at the moment a given risk occurs.

Most frequently the costs of public procurement bids are much higher than those stipulated in the budgets of public contracting authorities, however there are also bids significantly lower than the contracting authority assumed in the budget. In such situations a specific part from the difference between the reserved budget and the selected cheaper offer for additional purposes associated with a given project, e.g. financing of those works not included in the works plan the need for which appears while the project is being implemented. On the other hand, intending to use the effect of an earlier operation of a significant, for a given entity, IT solution, the financial means obtained from the difference between the contractor's bid price and the expected budget of the project should be earmarked as a special financial gratification to the implementator for acceleration of the completion of works by the established period.

Pursuant to current legal regulations, the Public Procurement Office (PPO) is responsible for conducting a Public Procurement Bulletin and for performing certain supervisory functions associated with the public procurement accomplishment. It is not, however, an optimum set of questions for this institution in the aspect of enabling an efficient implementation of public projects.

The PPO as a central institution most directly connected with public project implementation should first of all determine the project management standards² and ways of the contractors competences evaluation in this field (at best basing

² In Great Britain even the Highways Agency, which is an equivalent of the General Directorate of National Roads and Highways, and not a higher level, such as the PPO, cares about the projects management level, issuing the guidelines for highways construction projects.

on the project maturity models), and also supervise their later use, at least in the biggest projects. It does not matter which of the standards acknowledged worldwide (PMBOK® or PRINCE2®) and maturity models (CMMI® or OPM3®) will be selected as mandatory on the Polish market, because they all performed well in the projects implementation practice. Perhaps the PPO will be aided by the *International Organization for Standardization* (ISO) which in September 2012 issued a new project management standard, marked as ISO 21500.

Sometimes the steering committee forms the so called changes management council, aimed at analysis and evaluation of applications for changes. Working in the steering committee are usually representatives of the contractor, client and the project financing entity and it not always has to be the client. Implementation of public projects is financed by tax-payers, so in their steering committees, apart from representatives of the contracting authority and selected contractor, there should be a representative of the PPO. Adjudication of any possible disputes between the contracting authority and contractor as well as participation in approval of works and specification of changes rest with such a person (or persons).

The presence of the PPO representative in the steering committee would surely have one more positive result – restriction of the occurrence of such corruption scandals that happened for instance in the Centre of IT projects, Ministry of the Interior and Administration. It seems that the primary cause of that scandal was leaving the main decisions with the disposer and not representative of the budgetary resources owner.

Within optimization of its activity, the PPO should have a staff of highly qualified specialists who can participate in the biggest projects steering committees' works. These people should take part in the main project-related decision taking, especially within management of changes and detailed specification of the scope of works. It does not have to be a staff consisting of many people, because the number of the greatest projects to be implemented constitutes merely a slight fraction of all public procurements. Participation in steering committees' works absorbs their members to an insignificant degree and consists in analysis of the projects main documents and taking part in the main meetings. One PPO's representative, having an appropriate experience, could surely represent this institution in at least several projects.

The other functions, performed by the PPO in the biggest projects, could be: participation in the procurement process and thereby supporting the contracting authorities within evaluation of bidders (because not all organizations using public procurements have sufficiently qualified staff within project management), consultancy for contractors within project management organization or conducting a register of companies capable of project implementation. However, a negative aspect of the latter proposal is hindering of free competition.

Analysis of EU-funded Public Projects Management

A severe irregularity in *Operational Programme Human Capital* (OP HC) project management is, among other, non-eligibility of training course participants which consists in supporting such entities in relation to which we may confirm that they meet the conditions listed in the description of the target group and goals of the project. To eliminate such a difficulty, a verification is necessary (during the project evaluation process), i.e. the description of a target group and its recruitment method, and within it – the recruitment criteria are so detailed that they allow to confirm the correctness of selecting the training course participants as required by the Detailed Description of the Priorities of OP HC and objective of the project. It should be also checked whether or not the documents according to which the entities participating in the project were qualified reflect the actual, and not only formal, association with the project's assumptions. The European Court of Auditors (ECA) indicated irregularities of such qualification in the project implemented in Sub-measure 8.1.1 (Supporting the professional qualifications development and consultancy for enterprises) of OP HC addressed to electronic enterprises. Item 3.2 of the application for the project subsidizing characterized the target groups as: “companies (mainly micro, small and medium) registered in a concrete region and functioning in electronic branch, i.e. dealing with the production, trade or services within this scope or for electronic branch (including sectors of information science and telecommunication).” A basis for qualification for the training was filling out an application form containing the quoted definition and additionally, at the recruitment stage, verified were the codes of the Polish Classification of Products by Activity (PCPA) shown on the list for Business Activity Register (BAR) or National Court Register (NCR) and basing on those it was confirmed whether or not a given entity conducts production, trade or services within or for electronic branch. Consequently, qualified for the projects were also the entities which have appropriate PCPA (in BAR or NCR), but do not actually conduct any activities in the areas connected with electronic branch or associated with the functioning of this branch, e.g. acting actually in gastronomy or building services and being sub-contractors or suppliers of components, products or services.

Another negligence discerned during OP HC audits, is overstating of human resources costs in the projects within remuneration of employees functioning as the project staff and simultaneously being the beneficiary's full-time employees. According to the ECA's auditors, remuneration for work in the project should not be higher than that obtained for a standard agreement concluded with the beneficiary. During the auditing process, referring to such employees, verified should also be the fact whether or not the work in the project and beyond it contains any analogous elements, whether or not the scope of duties and working time in the project overlap with the work carried out according to a standard agreement with the beneficiary or whether or not the reliable performance of duties within the project is feasible.

The cases audited by ECA confirmed also irregularities in public procurement, especially the use of the conditions excluding some contractors' participation in the procedure and unjustified use of the free hand terms in choosing the contractor for a cycle of training courses with the same programme. According to art. 66 (section 5), item 1 of the *Public Procurement Law*, some beneficiaries used the free hand procurement procedure for organizing a series of training courses (consisting of the same substantive modules) justifying this by the need to continue the provision of training courses with the contractor's own instruction programme. However, in the ECA's opinion the training programme consisting of the same modules should not be considered as the original programme and may be accomplished by another contractor who wants to organize training courses pursuant to the beneficiary's requirements. Remedial procedures in public procurement cases should include the following verifications: whether or not the description of the procurement object, conditions of participating in the procedure and criteria of bids selection contain any entries that would confine competitiveness and whether or not the use of the free hand procurement procedure has been justified correctly.

The results of ECA's audit related to the OP HC [Ministry of Regional Development, Department for European Social Fund Management, 2013] also paid attention to cash flow irregularities in the projects, through unjustified cash flows from the project account to the beneficiary's private account. To avoid such errors in the future, recommended are, during the cash flows audit within the measure, apart from the basic verification of incurring expenditures on implementation from the project separate account, parallel verifications of the legitimacy of payments from the project account for cash payments and covering them in payment receipts, as well as the legitimacy of transferring the financial means from the project account to other accounts.

Prevalent among the managers of the projects financed or co-financed from the EU funds is the use of a logical framework matrix, especially during preparation of applications for subsidies. The matrix has its methodological bases in information engineering theory and management by objectives where the objectives tree is built. The management by objectives is effective in establishing the objectives and their hierarchy in the organization. However, the use of such an instrument as the objectives tree is connected with certain requirements related to permanent involvement of the top management, clear formulation of objectives and the need to train project managers. Furthermore, developing a concrete, hierarchical structure of objectives is time-consuming and rather difficult. The management system proposed in the logical framework matrix may require many changes in the organization's structure and authority systems. If the project manager participates in the project only because he was ascribed to it, then he will not do everything with the highest commitment. We should also remember that the management by objectives may arouse conflicts and is doomed to failure without the highest-level management's support.

In many controlled projects conducted using the PCM a low experience was found in specification of objectively verifiable indices. Many indices were deter-

mined so that the project results are unverifiable. Unfortunately, in such cases the monitoring is not concentrated on relevant objectives. Monitoring and evaluation of the degree of project works advancement, in time-related and financial aspects, is not effective enough for IT project managers in public sector to correctly and efficiently conduct it without any professional IT support.

The financial support is designed for those projects the applicants of which exhibited their capability to formulate substantiation of the project,³ including the EU's horizontal policies. In turn, the description of the project should contain proposals of problems included in the substantiation, simultaneously pointing to the objectives and specifying the means for their accomplishment. An incorrectly formulated relationship between the description of the project and its substantiation is also a frequent cause of rejection of applications for subsidies. Other errors made while the European project's substantiation is created are [Weiss, 2003]:

- too generalized information confirming the need for the project implementation;
- lack of the description of barriers faced by the final recipients;
- lack of reference to national (or local) conditions, valid analyses, reports or surveys;
- lack of substantiation for specification of the planned activities.

IT projects in public sector

We now have in Poland several hundred IT projects implemented by public administration. Twenty nine IT projects are on the basic list and obtained, by the decision issued by the Ministry of Regional Development (MRD), as a managing institution, the financing within the 7th priority axis of OP IE 2007–2013. The Ministry of Administration and Digitization (MAD) has control competences to monitor these projects, because it is their mediating institution. Five of twenty nine projects are implemented by the Information Technology Projects Centre (ITPC) reporting to MAD. The other twenty four projects rest with 13 other ministries and offices.

Table 1 presents collective statistics of the projects funded from the 7th priority axis of OP IE 2007–2013.

A support of realization of the objectives of priority and coordination of implementing the projects of the 7th axis OP IE will be the *System Project for supporting the activities within the construction of IT projects of the European Projects Implementing Authority*. The amount of 60 million PLN constitutes the project's budget for the years 2007–2015. Up to this amount the assistance will be available for individual projects within consultancy, research, laws, training courses and promotion, aimed at the provision of cohesion between individual projects for implementation of *e-government* services.

³ Substantiation of the project is the specification of discerned problems.

Table 1

Selected collective statistics referring to the projects funded from the 7th priority axis of OP IE 2007–2013

PROJECTS WITHIN THE 7th PRIORITY AXIS	
SELECTED STATISTICS	Total number of projects
Projects which were not launched (before approval for implementation)	3
Completed projects	6
Projects implemented according to the tangible-financial schedule	6
Projects implemented according to the tangible-financial schedule which require optimization of functionality	1
Projects requiring amendments in project-related and organizational assumptions	13
Individual projects included in the reserve list of OP IE	13

Source: own preparation on the basis of: Ministry of Administration and Digitization, 2012.

The 8th priority axis OP IE stipulates funding of the projects the goals of which are within the measures presented in Table 2. All the four measures will be implemented during the years 2007–2015.

The projects within 8.1 measure refer to preparation and provision of e-services through Internet portals. Till the end of 2012 nine intakes of applications for funding were arranged. The initial stage of implementation resulted in a low level of contracting which has its source in substantially and economically poor preparation of applicants (entrepreneurs starting their business activity, functioning no longer than two years from the registration) to conduct their activities electronically. Other diagnosed problems were the difficulties with achievement and maintenance of the result indices during the project implementation and infringing the deadlines for submitting the applications for payments settling the obtained prepayment (Table 2).

Table 2

Measures distinguished within the 8th priority axis OP IE 2007–2013

No. of measure	Name of the measure	Amount of financial allocation for the measure
8.1	Supporting business activity within electronic economy	390 635 294 €
8.2	Supporting the implementation of electronic business type B2B	400 817 882 €
8.3	Counteracting the digital exclusion – e-Inclusion	304 411 765 €
8.4	“The last mile” (Providing access to the Internet at the stage of the “last mile” in the areas where such activity on market principles is financially unprofitable)	200 000 000 €
The total allocation for the 8th priority axis:		1 295 864 941 €

Source: own preparation on the basis of: Ministry of Administration and Digitization, 2012.

By the end of March 2013 it was possible to submit project applications, probably in the last competition announced for measure 8.3 OP IE. As many as 618 project applications were submitted. The record-breaking interest in this competition finds its explanation in proposing preferential financing principles of the projects the objectives of which became parts of measure 8.3, owing to which the territorial self-government entities will be exempted from the obligation to cover 15% of one's own share in the project, because it will be funded by the State budget and EU budget. Another argument which induced so many applicants to apply is the amount of 232.2 million PLN earmarked for co-financing of undertakings within this competition.

Before the change in the financing principles, there was a problem with the territorial self-government entities' (TSGEs) low interest in conducting the projects within this measure, due to their duty to provide financial maintenance, after the project's completion, both of the computer hardware and a few-years' access to the Internet (for no longer than three years) for the entities threatened with digital exclusions. On the one hand, the prospects for employing and training of the TSGE employees (and possibly the non-governmental organizations participating in the consortium with the TSGE) responsible for accomplishment of measure 8.3 increased the interest in it, on the other hand however – a change in earmarking of a part of the financial resources originally designed for the purchase of computers (with the software enabling an access to the Internet) directly for households made it impossible to achieve the planned indices.

Subsidies within measure 8.4 are obtained by those projects which refer to the construction of dedicated teleinformation infrastructure between the closest or the most effective Internet distribution point and the target group or groups (direct user or users). Projects of measure 8.4 are so complex and cost- and time-consuming, that the TSGEs have not so far implemented such big investment undertakings within the telecommunication area, which arouses some problems.

Within the last priority axis OP IE, MAD⁴ also launched the programme *Digital Poland of Equal Chances* [*Digital Poland of equal chances*, 2012] as a system project to support accomplishment of investments into broadband infrastructure in TSGEs. This programme is the Polish response to challenges indicated in the EU's official strategy – *European Digital Agenda* [The European Commission, 2010]. The support is to consist in coordination and expert-consultancy assistance for projects of the 8th axis.

In many IT projects there are some problems, such as delayed accomplishment of schedules, infringement of the *Public Procurement Law*, corruptive cases or objections to expenditure of the EU and budgetary financial means. MRD and MAD, aiming at regaining the resources coming from the EU funds and withdrawn from these IT projects in which irregularities were found, announced on 2 January 2012 an intake of additional projects on a reserve list. Consequently, eight new measures on e-government were added on the existing list of reserve

⁴ The programme is implemented in partnership with the “Towns in Internet” Association.

projects, of the total value of almost 0.5 billion PLN. The financial means released in result of confirmed irregularities may now be spent on contracting of the additional projects from the reserve list. The projects in which irregularities were identified may be continued, e.g. in view of their importance for the society, but the costs of their implementation will be covered from the State's budget.

Conclusions

Implementation of projects in public administration entities is largely determined by the PPL structure and PPO optimization. To increase the effectiveness of projects in the public sector, a complex analysis of the Polish system of public procurement is needed, including the best world solutions, and subsequently the entire reconstruction. A complex amendment of the PPL should enable a dynamic definition of the scope of works during implementation of the project.

In many IT projects only their implementation is financed from the EU funds. The maintenance and development of the results of these projects in the future will have to be covered exclusively from the State's budget means. Therefore, the applicants very often underestimate or do not mention the costs of maintenance exceeding the project implementation period. A consequence of such omissions are mostly the problems with obtaining a guarantee of further financing, with the end of the project.

The institutions using the subsidies know that the condition of settling the EU funds is the formal verification focused on the book-keeping correctness and not on the control of systems functionality and usefulness of project results. Therefore, many beneficiaries postpone the dates of giving back the implemented projects to the final dates, at the turn of 2014 and 2015. With the huge final accumulation of returned projects it is not possible to carry out a detailed substantial validation involving real benefits for e-services users.

The hitherto analysis of IT projects in public sector indicated that the approach to project management should be changed. In public administration entities there are many different processes. One of them is the informatization process implemented through IT project management. In a single IT project a number of project processes are singled out, such as: management of the scope, time, costs, but also the risk quality or changes. The owner of each process should be not a computer scientist but a substantially engaged official. After all, the owner knows best the course of the process, so he should participate in its informatization.

Not only the IT projects but all measures should be divided into stages the performing of which could be settled precisely. Meanwhile, in projects managed with the PCM methodology we can hardly assess with which time deviations the project is implemented and how far the project works are advanced. For in this methodology the emphasis is put on financial audits and not on the correct

operational monitoring, within time- and-cost-related deviations. The respective stages should enable assessment of concrete measurable tangible results and involve other aspects e.g. those connected with legislation as a legal basis for achievement of concrete results.

The most severe sin committed at IT projects implementation in public sector is the lack of coordination of implementing the inter-related projects. Considerable difficulties occur even in maintenance of single projects within the planned time and budget. If following the implementation of the project approach from the economy sector those managing the IT projects in public administration do not start using professional instruments of project management, the existing problems will continue to accumulate. Implementation of effective instruments supporting and coordinating the project implementation may eliminate duplication of projects and public networks, enable using the existing networks in constructing the national broadband structure for commercial users, and support the implemented projects.

The necessity to apply to the EC for decreasing the value of many indices, according to which a monitoring is conducted in the projects, shows beneficiaries' low experience in specifying them. Consequently this may lead to expenditures eligibility problems at the stage of settling the applications for payment. Considering the fact that some beneficiaries apply for several projects funding and this, as well as the fact that the beneficiaries implement the projects as consortia (which is included into the index as one unit), proposals of changes in the indices may also result from the project structure other than stipulated and from the willingness to reflect coordinative measures in the index structure (for example those preventing the digital exclusion in a given area) which do not increase the value of the index.

Poor preparation and planning of projects using the PCM methodology was diagnosed. Very often, at the stage of the project planning, while the LFA is being prepared, a mechanical filling in the fields for its completion is discerned. This leads to a poorly prepared project with unclear objectives and lack of a sense of the project results ownership among the participants. The indicated anomalies have their source in a poor analysis of the initial situation, with low orientation of planning of the objective, in insufficient care about beneficiaries' involvement in the planning process from the project's early stage, inadequate risk management, ignoring the factors affecting the project benefits durability and a failure to use the experience of the already accomplished projects.

The main instrument of the PCM methodology is the *Logical Framework Approach* (LFA). It is also an instrument of the highest importance during implementation and evaluation, providing a basis for preparing the plan of activities, construction of the system of monitoring and drawing conclusions from completed projects. Yet, the importance of LFA is underestimated because it does not have to be attached to documentation by those submitting applications for project subsidizing. Consequently, there were cases of incomplete preparation or even complete failure to prepare the logical framework matrix in those projects which obtained the funds.

The public administration entities lack the common knowledge of the best practices within the project management, and consequently – effective project management. There are also many problems with re-use of the knowledge about conducting of the projects, because no register of experiences from accomplished undertakings was constructed as yet, to which the concerned offices would have a common access.

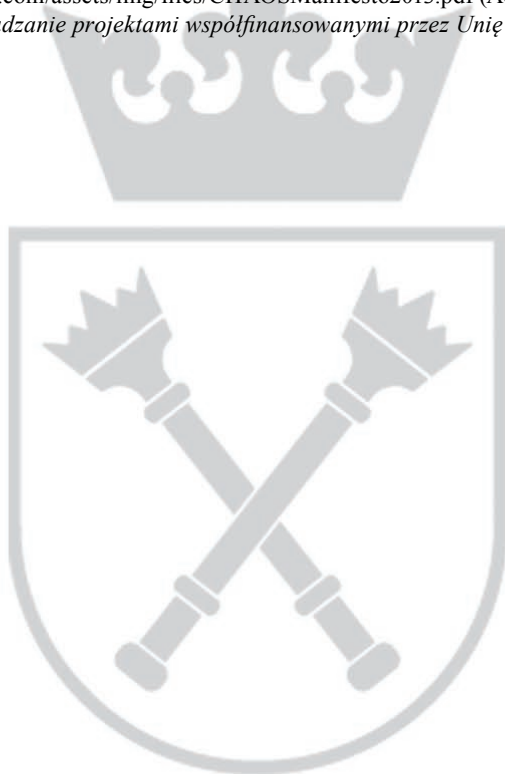
The funds from the EU should not be wasted; they should be earmarked if only for IT solutions having the same functionality as that of the systems operating in other government departments or launching of IT projects unfeasible in current conditions. Such external funding should be primarily aimed at an increase in coordination of the projects the implementation of which was unfeasible at the planned time in the *Plan of the State's Informatization for the years 2007–2010* [Decree of the Ministry Cabinet about the State's Informatization Plan for the years 2007–2010], so that the systems they were implementing meet the requirements of communication and cooperation.

It is expected [The Standish Group, 2013] that the increasing communication capabilities supported by the latest ICT will cause an increased importance of virtual project teams. On the other hand the cooperation within such teams should contribute to saving of the costs of the projects, their faster implementation and easier access to international network of experts. The results of the *CHAOS* report confirm also that the prevalence of the project management in public administration will require a simplification of its instruments, because the use of certain methods, techniques, and tools demands too much time and too high costs. In cases of a high changeability and unpredictability of the project environment it is advisable to confine too detailed planning in project management and using the operational instruments characteristic of deft methods of project management.

References

- Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines* (2004), European Commission, EuropeAid Cooperation Office, Brussels.
- Decree of the Ministry Cabinet about the State's Informatization Plan for the years 2007–2010* (2007), "Journal of Laws of 2007", No. 61, Item 415.
- Gasik S. (2013), *Dlaczego nie udają się wielkie projekty publiczne*, "Zarządzanie Projektami. Magazyn o Projektach i Kropka", nr 2(2).
- Kaczorowska A. (2013), *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Marshal of the Sejm (2010), *The Public Procurement Law of 29 January 2004*, "Journal of Laws of 2010", No. 113, Item 759.
- Ministry of Administration and Digitization (2011), *Digital Poland of Equal Chances*, Warsaw.
- Ministry of Administration and Digitization (2012), *State 2.0. A New Start for E-government*, Warsaw.
- Ministry of Economy and Labour (2004), *Manual – Project Cycle Management*, Warsaw.

- Ministry of Regional Development (2006), *National Strategic Reference Frameworks 2007–2013 in Support of Economic Growth and Jobs. National Cohesion Strategy*, Warsaw.
- Ministry of Regional Development (2006), *Operational Programme Innovative Economy, 2007–2013. National Strategic Reference Frameworks 2007–2013*, Warsaw.
- Ministry of Regional Development, Department for European Social Fund Management (2013), *Letter About the Results of ECA's Audit and Recommendations*, Warsaw.
- The European Commission (2010), *The European Digital Agenda KOM* (2010) 245.
- The Public Finance Act of 27 August 2009* (2009), "Journal of Laws of 2009", No. 157, Item 1240 as amended.
- The Standish Group (2013), *CHAOS MANIFESTO 2013. Think Big, Act Small*, <http://www.versionone.com/assets/img/files/CHAOSManifesto2013.pdf> (Access:4.11.2013).
- Weiss E. (2003), *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, Ingo, Warszawa.



Joanna Snopko
Town Hall of Legnica

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND HYBRID PROJECTS AS AN EFFECTIVE METHOD FOR FINANCING LOCAL GOVERNMENT INVESTMENT PROJECTS

Abstract

The new reality forces local governments to look for alternative methods to finance their structural investment projects. Apart from the EU funds, available effective methods of financing may also include public-private partnership and hybrid Project.

This requires unification of project documentation and introduction of more favourable legal regulations.

Key words: public finance, the effectiveness and efficiency of public service delivery, public sector, EU funds.

Introduction

As a result of post-1989 transformations, local governments no longer operate in a relatively stable and constant environment, also in terms of finance. Nowadays, local governments must analyse budgetary proceeds carefully, look for sources of new income and strive for successive development. In 21st century, local governments count on long-term planning, in particular in the light of continuous changes in their immediate and general environment and a continuous attempt at compromising the continuously growing needs of local residents and their limited funds.

At present, a considerable portion of investment projects run by local government entities is financed mainly from EU funds raised through participation in various projects, e.g. regional operational projects. Another, still insufficiently appreciated method for supporting a local government budget is public-private partnership (PPP). This is a commonly known but not a broadly used concept. While recently, there has been a clear positive trend in applying such investment project financing formula, while ensuring optimal distribution of expected project risks, considerably more investment projects are financed from the EU funds.

A concept of PPP hybrid projects emerged to supplement the classical PPP concept. A hybrid PPP model is a combination of a PPP structure with EU funds to finance a specific element of infrastructure. In hybrid projects, funds can be combined under the same contract or a part of an investment project of the public sector may be financed from the EU funds, while the private partner finances construction of the remaining part of the investment projects and, later on, operates the entire investment project. Hybrid projects are used in many areas: roads, waste, tourism, hospitals and schools. There are many benefits from applying the PPP model, while a combination of the PPP and EU subsidies is an optimal solution, at least in case of specific types of investment projects.

This paper is an attempt to present some of the problems associated with the use of PPP and PPP hybrid solutions in local governments based on the practical application of this formula.

Public-private partnership in Poland

Around the world, a PPP formula of an investment project has been considered exceptionally advantageous for many years. Joint projects allow for increasing effectiveness of public services by sparing risks and drawing from the experience of the private sector [Sikorski, 2013]. In Poland, public-private partnership (PPP) is popular but still not well understood concept, which is not applied at a large scale. PPP is a partnership of a public entity and a private partner in a joint project, based on sparing and dividing tasks and risk between both parties [Waškiewicz, 2013].

The most common obstacles faced by PPP include inappropriate preparation of investment project, which comes as a result of insufficient knowledge and experience. The latter, in turn, is the outcome of the inability to have access to reliable information and PPP-related consulting. Excessive expectations of public entities towards private partners, inflexibility in negotiations, inappropriate distribution of risks and tasks between entities are factors which very often doom an investment project to a failure. In addition, it is a misunderstanding to approach PPP as a public order award by the public sector. PPP is a long-term contract between the public and the private sector on their collaboration until it expires. In addition, the public entities are obliged to control continuously provisions of the PPP contract by the private partner [Maciejewski, 2012]. Regulation on the general obligation to balance operating costs with operating income as well as the new formula for calculating the permitted debt of local government entities have a major impact on the application of the PPP formula in investment project implementation. Another issue is own contribution of the public partner. The private partners undertakes to implement an investment project for a fee and shoulder, in whole or in part, expenses and costs of its implementation or transferring

them onto a third party to shoulder them, while the public entity undertakes to collaborate to reach the goal of the project by making its own contribution [Siwoń, 2012].

Still, recent years have brought a clear positive change in perceiving this form of investment project financing. Earlier on, there were no legal acts that would make the collaboration between the governmental and local sector and private entrepreneurs possible. However, adoption of the public-private partnership act and the Act on Construction Works or Services Permits Act made implementation of investment projects under the PPP formula easier [Sikorski, 2013]. In addition, the PPP Act and the Public Finance Act unambiguously determined that it was allowed to contract long-term liabilities under the PPP both at the state and local government level. For many years, the 1-year budget principle stood in the way of contracting long-term liabilities by the public finance sector entities. Mechanisms ensuring financing of such projects were not in place. There was also a risk of declaring liabilities contracted for a PPP projects as going beyond one's competences. At present, the Budgetary Act defines the limit for budgetary liabilities under PPP contracts for state administration agencies in a financial year [Herbst, Jadach-Sepiolo, 2012].

The PPP formula is attractive to local government activities as it could remedy budgetary issues of local government entities and offer an alternative solution to financing investment project. In the PPP formula, project financing may be distributed over many years and does not require spending considerable amounts of money on costly investment projects over a very short period [Siwoń, 2012]. PPP investment project formula is characterised by its:

- long-term delivery;
- distribution of tasks;
- distribution of profits;
- risk distribution [Sikorski, 2013; Kalinowski, 2013].

In Europe, PPP is a popular and broadly applied method to finance needs arising in the public sector. The above-mentioned benefits come from looping for additional costs of funding and include a shorter period for implementing investment projects and the possibility to have a long-term financing plan for an investment project. Unfortunately, in spite of the introduced regulations, PPPs do not enjoy the popularity they deserve. Still, local governments are the main public investor working in the PPP formula. In the last few years, local government organised most of the procedures to select private partner, they also initiate activities aimed at disseminating and sharing their experiences in PPP projects implementation, promoting specific projects. This formula is included in the investment offer of local governments. However, it can be expected that PPP advantages will be more appreciated when raising EU funds is more difficult. In the light of the above, one may see that PPP and EU funds are not mutually exclusive.

Hybrid projects – EU funds in PPP projects

Polish local governments may benefit significantly from investment projects and provision of services in the PPP formula. A hybrid PPP model is a model which may prove particularly efficient. A hybrid PPP model is a combination of several sources of project financing, i.e.:

- 1) public funds from e.g. the local government budget;
- 2) private funds from a private partner;
- 3) EU funds, i.e. co-financing or subsidies.

One may consider it peculiar to connect financing investment projects with private funds with financing from the EU, but such connection is possible. It is not a simple solution but it can bring immense benefits [Waśkiewicz, 2013; Piekarski, 2011; *Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and starting the discussion on the future*, 2011].

Projects integrating a PPP model with EU funds are subject both to PPP rules and the rules that apply to EU funds. On the one hand, such projects are prepared and implemented in accordance with the PPP Act or the Act on Construction Work Permits while, on the other hand, they must observe the rules for planning and settling costs specified for an operational programme co-financed from EU funds [Sikorski, 2013; *EU Funds in PPPs Project Stocktake and Case Studies*, 2012; *Combining the Public-Private Partnership Model with EU Funds*, 2013].

While hybrid PPP projects are not easy in implementing, they have been used for years in other EU member states; still, the extent of their use has been rather limited. Model examples of such projects include the ring road of Athens, a water treatment plant near Dublin, Ireland or a rail connection between France and Spain [Cieślak, Michalak, 2011]. Experiences of the „old” EU 15 show that, with the PPP model, effective collaboration of the public and private sector with the EU participation could be achieved. All countries – beneficiaries of the Cohesion Fund and structural funds in the old EU states (Greece, Ireland, Portugal and Spain) received and adopted the PPP concept with a good result. At the same time, they became significant beneficiaries of EU funds; still even there very few hybrid PPP projects were delivered. The **European PPP Expertise Centre** set up by the European Commission, European Investment Bank and EU member states identified as few as 49 such projects in Europe, and, what is interesting, as many as 14 of them is being implemented or prepared in Poland [Sikorski, 2013; Gajewska-Jedwabny, 2005; *Combining the Public-Private Partnership model with EU funds*, 2013].

In case of hybrid projects, involvement of a private partner improved effectiveness and the benefit indicator. In turn, EU involvement played a very important role in enhancing creditworthiness of the project before other project partners. In addition, the EU ensured that the initial costs of the project studies were paid and institutional support provided; however, a hybrid PPP cannot be approached as a solution fit for all planned structural investment projects in Poland. Because

of engaged both EU and private funds, all issues of raising EU financing and setting terms and conditions of partnership with a commercial entities are focused in a hybrid PPP [Gajewska-Jedwabny, 2005]. Such financing structure can be used in case of investment projects that require substantial financial investment from sources other than local governments and their sources of income. An EU-subsidised PPP project results in delivering public tasks which otherwise would generate no return. The subsidy limits financial costs of the private partner, reducing his demand for external financing the investment project. Participation of EU funds in PPP-type projects comes as a very important element because of providing financing but also as a validation of the project importance for the public in the eyes of private entities. In addition, EU funds may also guarantee that the costs of preliminary project studies are covered and necessary institutional assistance provided [Waškiewicz, 2013].

Other benefits from implementing a project with the mixed formula, on the basis of the experience summarized in the Table 1.

Table 1

The potential benefits and risks of hybrid PPP projects

Potential benefits	Potential disadvantages
<ul style="list-style-type: none"> – value for money; – optimization of the design and operation; – risk transfer; – increased investment in public infrastructure; – increased budget / financing certainty; – political advantage; – private sector growth and stability; – co-financing from the private sector as a limitation of budgetary liabilities combined with stimulated infrastructural development; – higher quality of services provided; – reduction of operational costs as a result of the “full project life cycle” approach; – effective use of subsidies; – typically faster delivery of the investment phase. 	<ul style="list-style-type: none"> – higher cost; – reduced competitiveness; – lack of capacity; – rigid / inflexible / long contracts; – delays and holdups; – double taxation; – less accountability/transparency; – need for public sector capacity and skills that may not be available; – loss of democratic control, potential for negative public reaction to profit; – long term limited flexibility and risk of disagreement between public and private sector.

Source: based on: *Fundusze Europejskie szansa rozwoju PPP w Polsce*, 2009, p. 52; Dhéret, Martens, Zuleeg, 2012; Colverson, Perera, 2012.

As described above, a well-prepared project delivered in the hybrid PPP model brings profits to local governments. The formula is difficult to prepare and deliver, as it requires a considerable effort put in analysing and planning the entire project. In consequence, the projects demonstrate improved timeliness when compared to public investment projects, do not exceed the planned budget and offer a better quality/price ratio owing to a more precise identification of beneficiaries' needs.

Local governments' experience in hybrid projects

Hybrid projects in Poland are financed from funds available under regional programmes delivered by Offices of Heads of the Local Government of the Region at the regional level and from programmes implemented nationally. In 12 programmes in 2007–2012 financial perspective, 19 hybrid projects were identified. 16 (out of 19) of them have already executed co-financing contracts and they are the most advanced in terms of selecting their private partner. Three other projects in the pipelines, still awaiting decisions on the co-financing, are at their conceptual and planning stage to be implemented under three Regional Programmes of the Pomeranian, Silesian and Lubuskie Region. 9 (out of 16) projects are telecom sector projects and represent the majority of projects with EU funding support. Their implementation will result in full achievement of the target set out in the Eastern Poland Development Plan and the Greater Poland, Lower Silesia, Lesser Poland and Mazovia Regions. The remaining 7 (out of 16) projects, having their co-financing contracts signed, will be implemented in 5 different sectors, including: waste management, revitalisation, innovation, sports and recreation and energy efficiency. **The most advanced projects in terms of their private partner selection are described in** Hybrid Project Base available on the PPP Platform website (<http://www.ppp.gov.pl>) and will not be discussed in this paper. However, it's important to give some examples illustrating how broad the range of possible investment financing offer is when it comes to financing the hybrid PPP model.

The highest number of projects is lined to introduction of the IT. It is about building a broadband Internet network in Eastern Poland, in the following regions: Świętokrzyskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie and Lubelskie, Małopolska broadband network and Wielkopolska broadband network and managing its infrastructure. Other projects apply to the municipal infrastructure, scientific, sport and recreational infrastructure, to mention building a mineral aqua complex in Solec Zdrój, revitalised Railway Stations and their neighbourhoods in Sopot, building the Waste Management System for the City of Poznań, etc. [*Baza projektów hybrydowych*, 2013; Jędrzejewski, 2013].

The majority of PPP project formula is applied in Poland for delivering small investment projects; however, there are some exceptions to this rule, including the above-mentioned waste management system in Poznań, with its estimated costs of PLN 1.041 billion, including EU financing of PLN 352 million. Hybrid financing increases complexity of projects which are complex by definition and is very time-consuming. Poznań project show that such financing variant is doable while it is uncommon even at the European level and the first of the kind in Poland [Dębiec, 2013].

It is not possible to indicate an ideal PPP model supported by EU funds. It is because an optima collaboration method is dependent on many factors, such as the area (subject) of the partnership, availability of financing of a purpose, requirements about the status of beneficiaries. The above-mentioned elements have a direct impact on the division of investment tasks and risks among

partners. The division may vary, dependent on what the partnership concerns. Implementing a hybrid project, it should be agreed upon as early as at the stage of preparation, who of the partners will apply for the EU funding and obtain the beneficiary status at the same time. While, in theory, it is admissible that both a public entity and a private partner have such status, the application may be filed by the party what will meet the requirements of the operational programme under which the support may be awarded. In addition, there are many ways to implement the hybrid: from the “full” variant, including preparation and delivery of an investment project with EU funding, through a private investor to a mixed model, which assumes EU funding to finance only a part (stage) of a project by a public entity to the operator’s variant, i.e. managing the infrastructure co-financed by the EU. The first contracts supporting the PPP with EU funds, which have been executed so far, may be called successful only after delivery and settlement of the projects. The experience in implementing the traditional PPP formula shows that some projects were more successful than other. The latter are very well exemplified by the investment project “Gostynin Thermal Resort – Central Park for Recreation, Balneology, Tourism and Recreation” which ended with bankruptcy of the private investor. Still, it is comforting to know that, at least some local governments decided on using the pioneer method for merging capital. Unfortunately, in the present programming period 2007–2013, one may see as early as now that very few similar contracts have been signed. There are very basic reasons for it. The legislature which governs the principles of the PPP and financing the Cohesion Policy of the EU in Poland, include only a very general indication of the possibility to implement hybrid projects while systems for implementing specific operational programmes have very brief references to this issue. For this reason, institutions who manager programmes usually have rather theoretical assumption on a possible co-financing of the PPP. Guidelines and, first and foremost, know-how and commitment to such new and difficult projects as PPP projects undoubtedly are, are not in place. On top of that, hardly any examples of projects delivered are available that would combine both forms of financing. For this reason, both project applicants and beneficiaries are rather sceptic about it [Cieślak, Michalak, 2011].

As of now, it is not possible to assess whether hybrid partnership models offer a good solution to deliver public – private partnership projects in absence of examples of a successful partnership based on a hybrid model. However, such model has been used and proved successful in other EU member states. In each case, a project must follow an in-depth economic and legal analysis and selection of a model will be dependent on a variety of issues involved. Further to the above, one may guess that the different PPP formulas in Poland will grow in popularity as methods applied to satisfy social needs.

Summary

A rapid economic growth forces development of infrastructure and the public service sector. On the other hand, the existing budgetary limitations force local governments to look for alternative solutions allowing for achievement of their goals. To achieve effective financing of its infrastructural development, the public sector is forced to look for new sources of funding. The EU funds, available for many years have been, so far, the most popular form of investment financing. On the other hand, according to long-term financial forecasts, availability of the EU aid will be shrinking. This is why the importance of the PPP is growing.

The PPP is about joint implementation of a project by a public partner and a private partner and comes as an alternative to financing public tasks exclusively from the state and local government funds. PPP is recognised globally as a solution with many advantages. Hybrid PPP projects are based on a concept of financing a planned investment project from public funds, funds of a private partner and EU funds. Undoubtedly, hybrid PPP projects have the advantage of raising a considerable capital by a public entity to start an investment project. To use this opportunity, the project must comply with requirements and restrictions that come with EU fund raising.

At present, Poland can boast on some successful projects delivered in the PPP formula and mention some that were not as successful. While foreign practice indicates many benefits of hybrid project implementation, the number of good practices in this area is still insufficient, as currently implemented projects are now at the more or less advanced chase. Such financing model will be commonly recognised when the projects, which are not in the pipeline, are settled. Successful examples will serve as models and success stories to others. These efforts will bring about development of inexpensive infrastructure which will contribute to regional growth in Poland. However, so far, hybrid PPP projects are considered very risky.

References

- Baza projektów hybrydowych* (2013), http://www.PPP.gov.pl/Laczenie/strony/Baza_projektow_hybrydowych.aspx, source: PPP Partnership Platform (as of 12.07.2013) [checked on: 30.09.2013].
- Cieślak R., Michalak D. (2011), *Projekty hybrydowe na początku drogi*, "Finanse Publiczne", nr 6, <http://finanse-publiczne.pl/index.php?id=55> [checked on: 30.09.2013].
- Colverson S., Perera O. (2012), *Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development*, International Institute for Sustainable Development Report February, published by the International Institute for Sustainable Development. International Institute for Sustainable Development, 161 Portage Avenue East, 6th Floor, Winnipeg, Manitoba, Canada R3B 0Y4, pp. 5–8.
- Combining the Public-Private Partnership Model with EU Funds* (2013), Manuals for preparation and implementation of the Public Private Partnership Program, The Republic of Croatia The Agency for Public-Private Partnership May, 2013, p. 6.

- Dębiec A. (2013), *Projekty PPP. Wzorowa inwestycja w Poznaniu*, “Dziennik Gazeta Prawna”, <http://www.samorzad.pap.pl/depesze/redakcyjne.inwestycje/126394/Projekty-PPP--Wzorowa-inwestycja-w-Poznaniu> [checked on: 10.09.2013].
- Dhéret C., Martens H., Zuleeg F. (2012), *Can Public Private Partnerships (PPPs) Lever Investment to Get Europe Out of Economic Crisis?*, EPC Issue Paper No. 71, November 2012, p. 13.
- EU Funds in PPPs Project Stocktake and Case Studies (2012), June 2012, European PPP Expertise Centre, 98–100, boulevard Konrad Adenauer, L-2950 Luxembourg, www.eib.org/epec.
- Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce* (2009) [EU Funds the Opportunity to Grow PPP in Poland], A project implemented in response to the call for application in the competition organised by the Ministry of Regional Development, co-financed by the EU funds under the Technical Assistance Operational Programme, Contract No DIP/BDG-II/POPT/439/09 of 25th Sept. 2009 under 2007–2013 Operational Programme Technical Assistance, Subsidies Offered for Information and Promotion of EU Funds, delivered by the Ministry of Regional Development, Centrum PPP Foundation, Warsaw, p. 52.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A. (2012), *Analiza stanu prawnego w zakresie realizacji projektów w formule PPP* [Analysis of the Legal Environment for PPP Projects], Report prepared under a system project: “Public-Private Partnership” implemented under the Operational Programme Human Capital, Measure 2.1. “Development of Human Resources for Modern Economy”, Submeasure 2.1.3 “System Support for Increasing the Adaptation Support of Employees and Enterprises” for the purpose of “Analysis of the Potential of Public Entities and Enterprises to Implement PPP Projects” for the Polish Agency for Enterprise Development PARP, Warsaw, pp. 37–38.
- Gajewska-Jedwabny A. (2005), *Hybrydowy model partnerstwa*, “Vademecum Rzeczypospolitej”, 10.10.2005, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7kM15sWCVGsl:www.partnerstwowpublicznoprywatne.info/docs/Hybrydowy%2520model%2520partnerstwa.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl>, [checked on: 24.09.2013].
- Jędrzejewski A. (2013), *Rynek projektów hybrydowych*, “Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”, nr 7, M. Wawrzyniak (ed.), Polish Agency for Enterprise Development PARP, Warsaw, pp. 60–61.
- Kalinowski M. (2013), *Partnerstwo publiczno-prywatne a fundusze europejskie*, Agencja PROFIL 22 June 2013, <http://www.gpr24.pl/2013/06/partnerstwo-publiczno-prywatne-a-fundusze-europejskie/> [checked on: 30.09.2013].
- Maciejewski D. (2012), *Partnerstwo publiczno-prywatne: zalety i ograniczenia*, euroinfo.org.pl, <http://www.een.org.pl/index.php/zamowienia-publiczne---spis/articles/partnerstwo-publiczno-prywatne-zalety-i-ograniczenia.html> [checked on: 08.09.2013].
- Piekarski Ł. (2011), *Projekty hybrydowe w praktyce*, http://www.PPP.gov.pl/Publikacje/Documents/Artyku%C5%82PPP_hybryda_310111.pdf [checked on: 10.09.2013].
- Sikorski P. (2013), *Projekty hybrydowe*, <http://www.een.org.pl/index.php/fundusze-struktualne/articles/projekty-hybrydowe.html> [checked on: 28.08.2013].
- Siwoń M. (2012), *Problemy z finansowaniem umów PPP*, Wspólnota Pismo Samorządu Terytorialnego, Gospodarka i Finanse 5 2 2011 5, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=23441&cHash=73c72c3365e3cf0e734adffd0f436a4f, [checked on: 25.09.2013].
- Using EU Funds in PPPs. Explaining the How and Starting the Discussion on the Future* (2011), European PPP Expertise Centre, May 2011, p. 7.
- Wąskiewicz K. (2013), *Partnerstwo publiczno-prywatne i środki z Unii Europejskiej – hybrydowy układ idealny*, <http://www.westmor.pl/PPP%20%20C5%9Brodki%20z%20Unii%20Europejskiej%20hybrydowy> [checked on: 27.09.2013].



Grażyna Praweńska-Skrzypek
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Beata Jalocho
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

PROJEKTYZACJA SEKTORA PUBLICZNEGO W POLSCE – IMPLIKACJE DLA ORGANIZACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Abstract

Projectification of Public Sector in Poland – Implications for Local Government Organizations

The paper discusses the impact that extensive introduction of project management, that caused projectification of public sector, exerts on public organizations. Considerations apply to both the projectification process, its essence, as well as the operation of projectified public organizations including local government organizations. The authors draw attention to the fact that the initial enthusiasm and uncritical assessment of projects, as an antidote to the bureaucracy of the public sector, may be premature. Projectification causes a number of changes that are not always positive and also further limit the activities of public organizations.

Key words: public projects, projectification, local government, project management.

Streszczenie

Artykuł omawia wpływ, jaki intensywne wprowadzenie zarządzania przez projekty, które wywołało projektyzację sektora publicznego, wywiera na organizacje publiczne. Rozważania dotyczą zarówno samego procesu projektyzacji, jego istoty, jak i funkcjonowania organizacji sprojektyzowanego sektora publicznego, w tym organizacji samorządu terytorialnego. Autorki zwracają uwagę na fakt, iż pierwotny entuzjazm i bezkrytyczne spojrzenie na projekty jako antidotum na biurokrację sektora publicznego mogły być pochojne. Projektyzacja powoduje bowiem wiele zmian, które nie zawsze są pozytywne, a także dodatkowo ograniczają działania organizacji publicznych.

Słowa kluczowe: projekty publiczne, projektyzacja, samorząd terytorialny, zarządzanie projektami.

Procesy przemiany współczesnego sektora publicznego

Od organizacji publicznych na całym świecie oczekuje się podnoszenia ich efektywności przy jednoczesnym dostarczaniu lepszych usług na rzecz społeczeństwa, czyli „robienia więcej i lepiej za mniej”. Globalizacja, postęp techniczny oraz wzrost świadomości obywateli co do ich praw wymuszają zmiany w administracji publicznej. Szczególnie wrażliwe na te zewnętrzne oddziaływania są organizacje samorządu terytorialnego, które w poszukiwaniu usprawnień organizacyjnych znacznie wyprzedzają regulacje na poziomie państw. Często też są one poligonem wypracowywania rozwiązań zarządczych, które dużo później wchodzi do kanonu nauki. Tak się stało z nauką o zarządzaniu publicznym, której początki datowane są na lata 80. XX wieku, podczas gdy Międzynarodowe Stowarzyszenie Menedżerów Miast (ICMA) rozpoczęło swoją działalność już w 1914 roku [Gordon, 1993]. W opisywanym przez wielu badaczy i różnorodnie klasyfikowanym na gruncie różnych nauk procesie ewolucji zarządzania publicznego można zauważyć dwie wyraźnie przenikające się tendencje. Różnią się one bardziej ekonomicznym bądź bardziej humanistycznym rozumieniem istoty zawiadywania sprawami publicznymi, którego pochodną jest ukierunkowanie wprowadzanych zmian. Ewolucja w ekonomicznym rozumieniu poszukuje coraz lepszych sposobów poprawy sprawności i efektywności zarządzania organizacjami publicznymi. Ujęcie humanistyczne dąży zaś do poszukiwania coraz lepszych sposobów realizacji wspólnotowości, optymalizacji dobra wspólnego, rozwoju i uzewnętrzniania się postaw obywatelskich, w tym współodpowiedzialności. Dynamiczny rozwój nowego zarządzania publicznego (NZP), którego założenia wywodzą się z teorii ekonomii instytucjonalnej oraz wyboru publicznego, doprowadził, zdaniem Barbary Kożuch [2011, s. 134], do wyzwolenia możliwości tkwiących w mechanizmach rynkowych. Jednocześnie, o czym badacze rzadziej piszą, wzmocnił klientelizm odbiorców dóbr i usług publicznych i silnie zerodował postawy obywatelskie, a zwłaszcza poczucie współodpowiedzialności. Nowe zarządzanie publiczne przyniosło i wciąż zapewnia wspólnotom terytorialnym duże korzyści w sensie ekonomicznym, a także pozwala lepiej rozumieć otoczenie. Głównymi cechami otoczenia współczesnych organizacji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, są jego niepewność, niejasność i skomplikowane oraz wieloaspektowe problemy związane z zarządzaniem relacjami z interesariuszami. Jest więc zrozumiałe poszukiwanie sposobów zarządzania publicznego umożliwiających zwiększenie jego adekwatności do uwarunkowań stwarzanych przez płynne otoczenie. Reformy administracji publicznej podejmowane w ostatnich dziesięcioleciach w wielu krajach były różnie ukierunkowane [Pollitt, Bouckaert, 2000] – na podnoszenie sprawności i efektywności poprzez doskonalenie technik zarządzania publicznego (w tym wdrażanie innowacji), na koncentrowanie się na zarządzaniu zmianami strategicznymi bądź na szersze otwarcie na współuczestnictwo obywateli przy służebnej roli administracji publicznej. Ich cechą wspólną było jednak promowanie wdrażania w instytucjach publicznych zarządzania opartego na zarządzaniu pro-

jektami, a także wykorzystania formalnych metodyk projektowych [Crawford, Costello, Pollack, Bentley, 2003, s. 443]. Zarządzanie projektami pozwalało bowiem, w opinii promujących tę metodę menedżerów sektora publicznego, zwiększyć możliwości responsywności organizacji publicznych na wyzwania współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata.

W niniejszym artykule omówimy wpływ, jaki intensywne wprowadzenie zarządzania przez projekty, które wywołało projektizację sektora publicznego, wywiera na organizacje publiczne. Nasze rozważania będą dotyczyć zarówno samego procesu projektizacji, jego istoty, jak i funkcjonowania organizacji sprojektizowanego sektora publicznego.

Organizacje publiczne a zarządzanie projektami

Przykładami rządów, które bardzo kompleksowo podchodzą do implementacji zarządzania projektami w sektorze publicznym, są m.in.: brytyjski, australijski, norweski, posiadające wyodrębnione specjalne organizacje odpowiedzialne za efektywność realizowanych przez państwo projektów. Unia Europejska, rozdzielając środki dla krajów członkowskich w formie projektów i programów, również promuje i wpływa na proces projektizacji sektora publicznego w Europie [Godenhjelm, Lundin, Sjöblom, 2011, s. 3; Jałocha, 2012].

W Polsce od momentu wejścia kraju do struktur Unii Europejskich organizacje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w bardzo krótkim czasie rozpoczęły realizację ogromnej liczby projektów i programów. Jednostki samorządu terytorialnego są największym beneficjentem funduszy UE w Polsce. Projekty przez nie realizowane to zarówno megainwestycje infrastrukturalne (z największym projektem w Polsce, wartym ponad 5,92 mld zł – budową II linii warszawskiego metra¹), jak i niewielkie przedsięwzięcia szkoleniowe czy też edukacyjne.

Należy podkreślić, że wartość generowana przez projekty w organizacjach publicznych, niezależnie od wielkości i charakteru projektu, ma zazwyczaj inne znaczenie niż w sektorze biznesu. Nie jest związana tylko z rozwojem samej organizacji, pomnażaniem jej zasobów materialnych – dotyczy dobra wspólnego, rozwoju społeczeństwa, któremu służą organizacje publiczne. Niejednokrotnie wartość, będąca wynikiem realizacji projektów w sektorze publicznym, ma niematerialny, trudno mierzalny charakter i może być oceniana pod kątem jej rzeczywistego wpływu na społeczeństwo w odległej perspektywie czasu. W organizacjach publicznych te same projekty mogą przynosić różną wartość dla organizacji realizującej projekt, inną dla organizacji udzielającej środków na realizację tego projektu, inną wreszcie dla beneficjentów końcowych danego projektu.

Warto się zastanowić, dlaczego organizacje publiczne, na wszystkich poziomach zarządzania – poczynając od ponadnarodowych, na lokalnych kończąc

¹ <http://www.euroinfrastructure.eu/raporty/10-najwiekszych-inwestycji/> (dostęp: 12.11.2013).

– z dużym entuzjazmem zaangażowały się w realizację projektów i doskonalenie zarządzania projektami. Szczególnie interesującym obszarem takich badań są organizacje publiczne w krajach Unii Europejskiej. Nie można tego tłumaczyć wyłącznie dostępem środków na realizację projektów. Decydująca wydaje się szansa wprowadzania poprzez działalność projektową istotnych, głębokich, strategicznych zmian w organizacjach publicznych, umożliwiających wyjście poza ich standardową, rutynową działalność oraz skoordynowane oddziaływanie na rozwój społeczeństw. Działalność projektowa jest stymulowana przez Unię Europejską jako sposób realizacji jej celów politycznych, sposób wdrażania jej określonych polityk. Projekty realizowane przez organizacje publiczne w krajach europejskich mają więc jakby podwójne ograniczenia – powinny realizować cele i tworzyć wartości ważne z punktu widzenia UE, a także z punktu widzenia danej organizacji, danych krajów. Przy czym cele te, a także sposób rozumienia wartości tworzonych poprzez projekty wcale nie muszą być zbieżne. Jak zauważa Jakub Berezowski [2011, s. 95], zadaniem projektu realizowanego w danej organizacji publicznej jest „wspomóc realizację wspólnych celów zawartych w strategiach systemowych i strategii jednostki”. Strategię systemową autor ten rozumie jako „zbiór założonych celów, do których dąży UE i państwa członkowskie”.

Ograniczenia związane z realizacją projektów w sektorze publicznym zauważa też David W. Wirick [2009]. Autor ten podkreśla, że „projekty publiczne muszą być zarządzane inaczej niż większość projektów prywatnych” i dodatkowo muszą odpowiadać na dodatkowe wyzwania wynikające ze specyfiki sektora publicznego. Autor wymienia następujące czynniki odróżniające projekty publiczne od prywatnych [Wirick, 2009, s. 8]:

- projekty publiczne są realizowane w otoczeniu posiadającym niejednokrotnie odmienne cele i oczekującym odmiennych wyników;
- projekty publiczne dotyczą różnych interesariuszy z odmiennymi oczekiwaniami;
- projekty publiczne muszą godzić oczekiwania polityczne i działają pod kontrolą mediów;
- dozwolona jest bardzo mała tolerancja wobec porażek projektów publicznych;
- projekty publiczne są realizowane w instytucjach, które często mają trudno identyfikowalne mierniki dotyczące wyników i misji;
- projekty publiczne są zarządzane w ramach ograniczeń narzuconych przez zasady administracyjne i często uciążliwe polityki oraz procesy, które mogą opóźnić projekt i pochłonąć zasoby projektowe;
- projekty publiczne wymagają współdziałania jednostek spoza zespołu projektowego w celu dokonania zakupów, zatrudniania pracowników i realizacji innych funkcji;
- projekty publiczne częściej niż w sektorze prywatnym muszą być realizowane w ramach istniejących zasobów osobowych (bez dodatkowego zatrudniania pracowników do projektów);
- projekty publiczne są niejednokrotnie realizowane w organizacjach niemających doświadczeń projektowych;

- projekty publiczne są realizowane w otoczeniu, które może zawierać elementy walki politycznej.

Rozwój działalności projektowej w organizacjach, w tym organizacjach publicznych, prowadzi do rozwoju przywołanego powyżej zjawiska określanego pojęciem projektizacji. Termin ten nie jest jedynie synonimem realizacji dużej liczby projektów w organizacji, lecz wskazuje przede wszystkim na jakościową zmianę sposobu zarządzania organizacją obejmującego zarówno proces stawiania celów, jak i zarządzania ich realizacją.

Projektizacja i jej skala w polskich organizacjach publicznych²

Termin projektizacja (ang. *projectification*) po raz pierwszy pojawił się w literaturze przedmiotu w latach 90. [Midler, 1995], a użyty został przez Christophe Midler do opisania zmian w firmie Renault. W wyniku zmian zachodzących w firmie samochodowej, standardowe, powtarzalne działania zastępowane były działalnością projektową. Sebastian Godenhjelm i współpracownicy [2011, s. 3] podają, że „jednym ze znaczeń projektizacji jest to, iż pewien rodzaj prac w firmie lub też innej organizacji jest przekształcany tak, aby mógł być realizowany jako projekt”. Karin Bredin i Jonas Söderlund [2011, s. 9] definiują z kolei projektizację jako „ruch od powtarzalnych procesów w stronę nierutynowych procesów”.

Pierwotnie zjawisko projektizacji zostało zaobserwowane i opisane na poziomie organizacji (firm), a następnie zauważono rozprzestrzenienie się tego fenomenu na społeczeństwa [Kuura, 2011]. W 2002 roku Roland Garais wprowadził pojęcie orientacji projektowej – z poziomu pojedynczej organizacji na poziom społeczeństwa – używając sformułowania *project-oriented society* – POS (społeczeństwo zorientowane projektowo). Określał on tym mianem „społeczeństwo, które często wdraża projekty i programy oraz zapewnia edukację w zakresie zarządzania projektami” [Garais, 2002]. Arvi Kuura [2011], opierając się na swoich obserwacjach dotyczących zachodzących zmian, zaproponował redefinicję pojęcia „projektizacja” w odniesieniu do trzech poziomów: projektizacji społecznej (*societal projectification*), projektizacji organizacyjnej (*organisational projectification*) oraz projektizacji osobistej (*personal projectification*).

Imre Kovách i Eva Kučerová [2006] stwierdzają, że dostępność środków na projekty, zarówno ze źródeł unijnych, jak i narodowych, spowodowała oddolny rozwój projektizacji. W swojej późniejszej pracy dotyczącej wyłaniającej się w Czechach i na Węgrzech tzw. klasy projektowej [Kováč i Kučerová, 2009] stawiają tezę, iż zarządzanie projektami jest jednym z narzędzi wpływających istotnie na integrację struktur europejskich. Arvi Kuura [2011] zauważa, cytując Kjella Anderssona [2009], że zarządzanie projektami, mimo iż przenika współ-

² Opracowano na podstawie: Jałocha, 2012.

czesną administrację publiczną, nie doczekało się jak dotąd wielu opracowań i analiz. Jednocześnie autor podkreśla, że projektyzacja, włączając polifercję tymczasowych organizacji, zajęła znaczące miejsce we współczesnej administracji publicznej. Podobne stanowisko reprezentują Stefan Sjöblom i Sebastian Godenhjelm [2009], którzy jako motor projektyzacji w europejskim sektorze publicznym wskazują sposób prowadzenia polityki regionalnej przez Unię Europejską.

Jak zauważył David Dornisch, postsocjalistyczne reformy, jakie rozpoczęły się w Polsce po 1989 roku, w dużej mierze były prowadzone w formie projektów (lub też ich sposób organizacji opierał się na zasadach pracy projektowej) [Dornisch, 2002, s. 309]. Projekty te były formą realizacji dużych programów, których celem było wdrożenie głębokich zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. W okresie przedakcesyjnym Polska realizowała projekty przyznane jako pomoc w ramach programów Phare, ISPA i SAPARD, a także w ramach licznych programów współpracy bilateralnej. Po wstąpieniu w struktury Unii Europejskiej projektyzacja w pełni objęła sektor publiczny. Według danych przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2011 w Polsce przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej było realizowanych 153 557 projektów. Na lata 2004–2006 przyznano Polsce 12,8 mld euro i wszystkie pieniądze zostały wydane w formie projektów. W ramach kończącej się obecnie perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska, z kwotą 67,3 mld euro, stała się największym beneficjentem funduszy wśród wszystkich państw członkowskich UE [Gontarz, Gotfryd, Szoszkiewicz, 2008].

Projektyzacja a zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego

Wobec pokazanej powyżej skali działalności projektowej w organizacjach publicznych, w odniesieniu do całego sektora publicznego, warto się zastanowić, jak projektyzacja wpływa na jednostki samorządu terytorialnego na poziomie podjednostkowych organizacji, jakie rodzi problemy w zarządzaniu tymi instytucjami.

Jednostki samorządu terytorialnego zostały szeroko włączone w działalność projektową. Realizują przy tym różne projekty: poczynając od wewnątrzorganizacyjnych, np. doskonalenia pracy urzędów czy współpracy międzyorganizacyjnej na poziomie lokalnym, poprzez realizację ważnych projektów rozwojowych lokalnych czy regionalnych, także o zasięgu krajowym, na projektach międzynarodowych (w tym np. transgranicznych) i projektach Komisji Europejskiej kończąc. Najczęściej są to projekty konkursowe. Niesamorządowe organizacje publiczne często realizują też projekty systemowe, niepodlegające konkursowi, oraz tzw. projekty kluczowe, strategiczne dla realizacji określonego programu (dotyczące obszarów problemowych), do których nabór ma charakter quasi-konkursowy, a czasem wręcz odbywa się poprzez wskazanie organizacji. Najbardziej widoczne są projekty inwestycyjne (twarde), ale niezwykle ważne są również tzw. projekty

miękkie, nieinwestycyjne. Mają one bardzo różny charakter i skalę oddziaływania. Niektóre z nich pozwalają na doskonalenie zarządzania organizacjami publicznymi, w tym na rozwój kompetencji projektowych. Wiele urzędów, a także samorządowych instytucji publicznych, ma obecnie charakter organizacji projektowych. Działalność projektowa pozostaje przy tym często w pewnym napięciu z realizacją bardziej standardowych, stałych bądź powtarzalnych zadań, zarówno z zakresu administracji porządkowo-reglamentacyjnej, jak i świadczenia usług.

Jednostki samorządu terytorialnego odgrywają dwojaką rolę w realizacji projektów. W obu jednak wyraźnie oddziałują na sposób zarządzania ich działalnością projektową. Jest to szczególnie widoczne na poziomie samorządu wojewódzkiego, którego główną kompetencją jest zarządzanie polityką rozwoju regionalnej społeczności terytorialnej. Samorząd województwa jako podmiot polityki rozwoju regionu tworzy program rozwoju województwa oraz pełni jednocześnie funkcję jednostki wdrażającej w ramach różnych krajowych programów operacyjnych. W tej drugiej roli wspiera realizację projektów wykonywanych przez inne podmioty, przeznaczając środki na ich realizację zgodnie z wcześniej ustalonymi zasadami. Większość jest dysponowana na drodze konkursowej, ale część – o strategicznym znaczeniu – przeznaczona jest także na realizację projektów kluczowych wyłączonych z procedur konkursowych lub na wsparcie programów subregionalnych (np. w Małopolsce). Jednocześnie organizacje samorządu regionalnego same lub w partnerstwie realizują poważne projekty, na które środki uzyskują w różnym trybie. Na niższych poziomach samorządu terytorialnego ta dwudzielność działalności projektowej słabiej się zaznacza. Przeważa działalność związana z realizacją projektów, chociaż większe miasta także uruchamiają programy, w ramach których udostępniają środki w trybie konkursowym na wykonanie projektów realizujących cele określonego programu przez inne podmioty [Praweńska-Skrzypek, 2011, s. 198–199].

Projektyzacja jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) przynosi z sobą różne problemy, zarówno o charakterze ustrojowym, jak i zarządczym. Podmiotowość i niezależność prawną j.s.t. jest w Polsce gwarantowana konstytucyjnie. W przypadku projektyzacji tego typu organizacji publicznych, stymulowanej programami Unii Europejskiej, a także krajowymi czy regionalnymi, można jednak obserwować zjawisko podporządkowywania celów rozwojowych niezależnych podmiotów publicznych (krajów, regionów, jednostek samorządu lokalnego, oraz instytucji publicznych z różnych poziomów zarządzania) celom narzuconym przez organizację nadrzędną, udostępniającą środki na ustalone przez siebie cele. Problem polega na tym, że autonomiczne organizacje (j.s.t.) w sferze kompetencji związanych z zarządzaniem publicznym realizują heteronomiczne cele – czyli cele ustalane poza nimi, ważne dla szerszej zbiorowości. Godzą się na to, bo dzięki temu mają możliwość realizacji swoich celów rozwojowych. Muszą jednak przede wszystkim realizować cele narzucone. To ograniczenie niezależności dotyczy nie tylko ustalania celów, ale także sposobów zarządzania projektami, na które uzyskano dofinansowanie.

Zarządzanie licznymi projektami w organizacjach silnie zhierarchizowanych i nastawionych na działalność stałą lub powtarzalną rodzi liczne problemy. Jak

pisze Krystyna Brzozowska [2006, s. 57–71], projekty publiczne podlegają silnej presji społecznej i politycznej, a ponadto oczekiwania i systemy wartości poszczególnych osób stanowią otoczenie danego projektu i mogą oddziaływać na harmonogram oraz stosowane kryteria mierzenia efektów przed ukończeniem i po ukończeniu projektu.

Jako jeden z krytycznych elementów w zarządzaniu projektami w ogóle, a szczególnie projektami publicznymi, podawany jest czynnik ludzki. Wśród największych wyzwań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w projektach sektora publicznego D.W. Wirick [2009, s. 143–144] wymienia:

- niemożność jasnego połączenia pomiędzy wydajnością pracownika a nagrodami;
- niemożność wybierania przez kierownika projektu członków zespołu projektowego na podstawie ich doświadczenia zawodowego – większość członków zespołów projektowych musi się wywodzić z danej instytucji;
- kulturę pracy, która nie wynagradza podejmowania ryzyka i działań powyżej oczekiwań w momentach zaistnienia problemów w realizacji projektu;
- system wynagrodzeń niegwarantujący zatrzymania pracowników o najwyższej produktywności, mających bardzo istotne umiejętności;
- środowisko pracy, które w pewnych przypadkach nie jest zorientowane na pracę projektową skupioną na wynikach;
- kwestie polityczne, wyzwania związane z radzeniem sobie z osobami z politycznego nadania.

Grażyna Praweńska-Skrzypek w opracowaniu z 2006 roku jako główne problemy zarządzania projektami w organizacjach publicznych w Polsce wskazywała napięcie pomiędzy zbiurokratyzowaną, sztywną strukturą związaną z pracą w zespołach funkcjonalnych i hierarchicznymi procesami decyzyjnymi a pracą zespołów projektowych, a także brak jednostek koordynujących realizację projektów [Praweńska-Skrzypek, 2006, s. 130, 133]. Większość identyfikowanych wówczas szczegółowych problemów dotyczyła jednak zarządzania zasobami ludzkimi: braku jasno określonego kierownika projektu, rozmytej odpowiedzialności, niestabilnych zespołów projektowych, braku umiejętności pracy zespołowej, ucieczki z pracy w organizacjach publicznych pracowników wyspecjalizowanych w zarządzaniu projektami lub w pracy w zespołach projektowych, trudności identyfikacji interesariuszy projektów [Praweńska-Skrzypek, 2006, s. 135–139]. Wiele z tych problemów pokrywa się z przytoczoną diagnozą D.W. Wiricka. Ta sama autorka w publikacji z 2011 roku stwierdziła, że organizacje publiczne posiadające status instytucji wdrażających powinny wdrożyć metodologię zarządzania programami projektów [Praweńska-Skrzypek, 2011, s. 203], zaś realizujące dużą liczbę projektów – podchodzić do zarządzania działalnością projektową jak do zarządzania portfelem projektów.

Argumentami za rozwojem działań projektowych w organizacjach publicznych są ich innowacyjność oraz elastyczność; jak jednak pokazują badania – projekty mają tendencję do przejmowania logiki zarządzania charakterystycznej dla macierzystej organizacji (Fred, 2014). Problemem jest również utrzymanie rezul-

tatów projektu po czasie jego zakończenia. Częstym przypadkiem jest fakt, iż z chwilą zakończenia projektu „miękkiego” zapomina się o nim – jego rezultaty nie są podtrzymywane, a wpływ społeczny jest nikły. Projekt się kończy i trudno zidentyfikować jego realny, długofalowy skutek. Bardzo często widoczny jest brak strategii wykorzystania rezultatów projektu po jego zamknięciu (Fred, 2014).

Jak obserwuje Mats Fred (2014), jednym z aspektów powiązanych z upolitycznieniem systemu finansowania projektów publicznych jest to, iż projektów finansowanych przez UE nie tworzy się, opierając się na lokalnie zdiagnozowanych problemach, które wymagają rozwiązania, ale odgórnie, przez agencje finansujące. To lokalne potrzeby muszą być adaptowane do odgórnie narzucanych ram, a nie odwrotnie. W praktyce oznacza to, że polityki europejskie mają bezpośredni wpływ na to, jak na co dzień pracują lokalni urzędnicy (Fred, 2014). Zależność tę możemy zaobserwować również w Polsce.

Pułapki projektyzacji sektora publicznego

Obserwując postępujący proces projektyzacji sektora publicznego, nie możemy wobec tego zjawiska pozostać bezkrytycznymi. Stało się to poniekąd powszechnym przekonaniem, iż projekty są najlepszymi, najbardziej elastycznymi formami realizacji zadań w organizacjach. Czy aby na pewno tak właśnie jest? Pewne obserwacje, czynione przez coraz liczniejsze grono badaczy zagadnienia projektyzacji, wskazują też na istnienie negatywnych konsekwencji tego zjawiska dla organizacji, osób indywidualnych i całych społeczeństw. W jednej ze swoich prac Damian Hodgson i Svetlana Cicmil [2008] zauważają, że projektyzacja w pewien sposób kolonizuje wszystkie aspekty naszego życia, narzucając nam zasady i procedury myślenia projektowego. Monica Lindgren i Johann Packendorff (2006) idą o krok dalej w krytyce zarządzania projektami i projektyzacji. Powszechnej wierze, że projekty uwalniają nas od biurokracji, są symbolem innowacji, decyzyjności i przedsiębiorczości, przeciwstawiają tezę, iż projekty niosą z sobą kolejne ograniczenia. Ludzie, którzy są zaangażowani w działalność projektową, stają się jeszcze bardziej kontrolowani, m.in. w zakresie czasu, miejsca i sposobu myślenia. M. Lingren i J. Packendorff [2006] przywołują metaforę więzienia stworzoną przez Michela Foucaulta, twierdząc, że praca projektowa jest swoistym więzieniem, kolejnym sposobem na dyscyplinowanie ludzi w organizacjach. Można stwierdzić, że jest w tym stwierdzeniu sporo racji, zwłaszcza w kontekście realizacji projektów w sektorze publicznym. Każda aktywność podejmowana przez jednostkę publiczną musi być zgodna z szeregiem obostrzeń, aktów prawnych, zasad działania organizacji publicznych. Jeżeli organizacja publiczna decyduje się realizować działanie w formie projektu, dodatkowo wprowadzane są kolejne regulacje dotyczące terminu realizacji, zasad działania, niejednokrotnie opisane poprzez pryzmat szczegółowych metodyk projektowych, precezyjnie definiujących, kiedy kierownik projektu ma podejmować określone działania zarządcze.

W krajach Unii Europejskiej, wraz z przekazaniem do krajów członkowskich odpowiedzialności na realizację na poziomie krajowym różnorodnych programów unijnych, a tym samym intensyfikacji procesu projektyzacji, możemy zaobserwować wzrost zainteresowania mierzalnymi rezultatami owych programów. Przejawem tego zainteresowania jest wprowadzenie bardzo szczegółowych systemów pomiaru efektywności programów opartych na wskaźnikach. Jest to przejaw wiary w to, iż zarządzanie i wydatkowanie środków publicznych przekazywanych krajom członkowskim mogą zostać zdecydowanie poprawione w wyniku ścisłego określania rezultatów przez precyzyjnie definiowane wskaźniki i sposoby monitorowania stopnia ich realizacji [Jałocha, 2014]. Wnioski płynące z analizy programów silnie opartych na podejściu wskaźnikowym nie pokazują jednak pozytywnej korelacji między „owskaźnikowaniem” programu a jego sukcesem [Wolińska, Rokicki, Zub, Niedośzewska, Piekutowski, 2010]. Jednocześnie negatywne konsekwencje stosowania podejścia opartego na sztywnych wskaźnikach stwarzają zagrożenie m.in. skupienia się na osiągnięciu sztucznych parametrów zamiast realnego sukcesu projektu, stawianiu (zbyt) łatwo osiągalnych celów projektów (a w konsekwencji realizacji mało istotnych projektów), koncentracji na procesie osiągania wskaźników zamiast na jakościowym wymiarze realizowanego przedsięwzięcia, „zabijania” innowacyjności projektów poprzez ustalanie z góry koniecznych do osiągnięcia sztywnych wskaźników. Powoduje to, że projekty, które z pozoru wydają się sukcesami (są realizowane na czas i w ramach budżetu), mogą w rzeczywistości być porażkami. Nie zawsze osiągnięcie „żelaznego trójkąta” i ustalonych odgórnie wskaźników, jakie winien osiągnąć projekt publiczny, oznacza spełnianie oczekiwań interesariuszy [Jałocha, 2014]. W wielu projektach i programach publicznych możemy zaobserwować swoisty pościg za wskaźnikami, który niejednokrotnie prowadzi do realizacji bezużytecznych, bezsensownych projektów, jednakowoż doskonale wpisujących się w parametry dotyczące osiąganych wskaźników. „Wskaźnikomania” jest niewątpliwie jednym ze skutków powszechnej projektyzacji sektora publicznego w Europie.

Podsumowanie

Projektyzacja polskiego sektora publicznego stała się faktem. Na naszych oczach w ciągu ostatnich kilkunastu lat doszło do radykalnych zmian w sposobie realizacji zadań przez organizacje publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Trudno jednakże ocenić trwałość tych zmian ze względu na to, iż w dużej mierze stymulowane są one zewnątrz, poprzez sposób dystrybucji środków unijnych. Jednocześnie należy niewątpliwie odnotować, że pierwotny entuzjazm i bezkrytyczne spojrzenie na projekty jako antidotum na biurokrację sektora publicznego mogły być pochopne. Projektyzacja powoduje bowiem wiele zmian, które nie są pozytywne, a dodatkowo ograniczają organizacje publiczne, takie jak na przykład rozrost biurokracji.

Organizacje publiczne coraz częściej używają do komunikacji ze światem zewnętrznym języka projektów, nomenklatury, słownictwa zapożyczonego z zarządzania projektami. Co bardziej istotne, myślenie o działaniach urzędów staje się „myśleniem projektowym” – opartym na planowaniu krótkich przedsięwzięć, ograniczonych konkretnymi ramami, które nie zawsze układają się w długofalowy plan działań organizacji i pracy na rzecz interesariuszy. Świadczyć o tym mogą częstsze realizacje tych projektów, na które akurat są środki zewnętrzne, niż tych, na których szczególnie zależy lokalnym interesariuszom organizacji publicznych.

Literatura

- Andersson K. (2009), *Orchestrating Regional Development through Projects: The „Innovation Paradox” in Rural Finland*, „Journal of Environmental Policy and Planning”, Vol. 11(3), s. 187–201.
- Berezowski J. (2011), *Kompetencje administracji publicznej w zakresie zarządzania projektami unijnymi*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, nr 26, s. 93–107.
- Bredin K. (2006), *Human Resources Management in Project-Based Organisations: Challenges and Changes*, Linköpings Universitet, Faculty of Arts and Sciences Department of Management and Economics, Linköping: Linköpings Universitet.
- Bredin K., Söderlund J. (2011), *Human Resource Management in Project-Based Organizations: The HR Quadriad Framework*, Basingstoke: Palgrave.
- Brzozowska K. (2006), *Zarządzanie projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym*, „Współczesne Zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu”, nr 4, s. 58–71.
- Crawford L., Costello K., Pollack J., Bentley L. (2003), *Managing Soft Change Projects in the Public Sector*, „International Journal of Project Management”, Vol. 21(6), s. 443–448.
- Dornish D. (2002), *The Evolution of Post-socialist Projects: Trajectory Shift and Transitional Capacity in a Polish Region*, „Regional Studies”, Vol. 36(3), s. 307–321.
- Fred M. (2014), *Porous Organizing. Making Sense of Projectification in Swedish Municipalities*, 7th Making Project Critical workshop, Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.
- Garais R. (2002), *Management in the Project-oriented Society*, <http://epub.wu.ac.at/814/1/document.pdf> (dostęp: 12.11.2012).
- Godenhjelm S., Lundin R.A., Sjöblom S. (2011), *Projectification: The Case of the European Union, Proceedings of the IRNOP 2011*, Project Management Research Chair, University of Quebec, Montreal.
- Gontarz J., Gotfryd M., Szoszkiewicz A. (2008), *Poland and Its Funds*, http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/documents/polska%20i%20jej%20fundusze_eng.pdf (dostęp: 10.10.2013).
- Gordon L.G. (1993), *Strategic Planning for Local Government*, ICMA, Washington.
- Hodgson D., Cicmil, S. (2008), *The Other Side of Projects: The Case for Critical Project Studies*, „International Journal of Managing Projects in Business”, Vol. 1(1), s. 142–152.
- Jałocha B. (2012), *Projectification of the European Union and Its Implications for Public Labour Market Organisations in Poland*, „Journal of Project, Program & Portfolio Management”, Vol. 3(2), s. 1–16.

- Jałocha B. (2014), *In Pursuit of Indicators: Should They be the Only Success Criteria for Projects Financed within the Framework of Human Capital Operational Programme?*, "Procedia – Social and Behavioral Sciences", Vol. 119, s. 305–313.
- Kováč I., Kučerová E. (2006), *The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases*, "Sociologia Ruralis", Vol. 46(1), s. 3–21.
- Kováč I., Kučerová E. (2009), *The Social Context of Project Proliferation: The Rise of a Project Class*, "Journal of Environmental Policy and Planning", Vol. 11(3), s. 203–221.
- Koźuch B. (2011), *Zarządzanie w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, Vol. 26, s. 127–140.
- Kuura A. (2011), *Policies for Projectification: Support, Avoid or Let It Be?*, retrieved from Discussions on Estonian Economic Policy, <http://ssrn.com/abstract=1884204> (dostęp: 11.12.2012).
- Lindgren M., Packendorff J. (2006), *Projects and Prisons* [w:] W.D. Hodgson, S. Cicmil (eds.), *Making Projects Critical*, New York: Palgrave Macmillan.
- Midler C. (1995), *Projectification of the Firm: The Renault Case*, "Scandinavian Journal of Management", Vol. 11, No. 4, s. 363–375.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Praweńska-Skrzypek G. (2006), *Zarządzanie projektami jako nowoczesny instrument zarządzania publicznego* [w:] G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków, s. 121–139.
- Praweńska-Skrzypek G. (2011), *Zarządzanie projektami jako szansa i wyzwanie dla administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, nr 26, s. 195–206.
- Sjöblom S., Godenhjelm S. (2009), *Project Proliferation and Governance-implications for Environmental Management*, "Journal of Environmental Policy and Planning", Vol. 11(3), s. 169–185.
- Wolińska I., Rokicki B., Zub M., Niedoszewska A., Piekutowski J. (2010), *Raport końcowy. Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007–2013*, PSDB grupa WYG, Warszawa.
- Wirick D.W. (2009), *Public-Sector Project Management: Meeting the Challenges and Achieving Results*, New Jersey: Wiley.

Agnieszka Biernat-Jarka
Warsaw University of Life Sciences – SGGW
Janusz Dąbrowski
Freelance consultant

DEVELOPMENT OF NGO SECTOR WITHIN THE CONTEXT OF EU DRIVEN PUBLIC POLICIES IMPLEMENTATION IN POLAND

Abstract

The objective of the paper is to carry out preliminary review of project management approach introduced into the sphere of public management in Poland by the EU programming policy. One of driving forces of this new approach as a result of the EU influence was to develop new culture within the Polish public management system. Key element of the new culture is delegating part of public policies delivery for the NGO sector on project basis.

Our review indicates quite complex picture with some key features of particular importance: a) project approach enforced trends for professionalization and growing up of size/budgets of some NGOs through high procedural and financial requirement to be met by NGOs to apply and successfully implement projects; b) however, the same requirement created a formal institutional wall for smaller organizations; c) it seems that some concerns related to overdependence of NGOs to donors at the expense of bottom-up identified areas of interventions proved to be overdue. Programmes provides really wide spectrum of “translation” of local needs into EU programmes languages.

Key words: public policy implementation, NGO sector, Poland.

Introduction

The new project management approach was introduced into the Polish administrative culture as a result of external donors requirements after 1989. At the very beginning this process was limited to the Polish central level governmental administration. At the very first phase assistance activities were carried out by international donors programmes implementation (World Bank, bilateral assistance programmes). However, as a result of accession process EU became leading actor in this area. One important feature of EU assistance was direct involvement of all stakeholders in the Polish administrative structure, including

non-governmental organisations. This process was related to large extent to the following factors:

- a) Scope of EU programmes requiring direct involvement not only local governments at all level but all other actors i.e. NGOs, academic and research centres, businesses etc.
- b) This approach of empowerment of social actors was linked with wider strategic and managerial framework of the EU policies – carrying out public policies through setting overall programming framework at EU/national level while delegating implementation at grass-root level. Some key areas of public intervention were earmarked for NGO sector as a leading partner. This refers particularly to the selected areas of the European Social Fund fields of activity and to the LEADER Programme under the aegis of agricultural and rural development assistance programmes.

Subsequently, all levels of the Polish public administration went through process of changing their *modus operandi* not only within managing of their internal activities. Their relationship within the framework of EU programmes with other stakeholders in some areas of social and economic policies delivery had to come through some changes and adaptation processes. One of key factor was direct introduction of project management approach into the Polish domestic administrative sphere through allocating part of public budget at all levels for tasks to be delivered by external suppliers. Thus, many key managerial instruments were transferred from the EU programmes implementation system towards the Polish legal and managerial framework.

The objective of this preliminary review is to analyse impact of the project management approach on transformation of relationships between public sector and the NGO sector in Poland since mid-nineties of the previous century. The nature of these relationships has an importance due to their role in implementation of public policies in Poland. Involvement of NGOs in this area shall be perceived as a critical factor for effective policies delivery. Particularly in view of policies supporting all types of bottom-up activities aimed at facilitating more active involvement of Poles and their self-representative organisation in public life and various types of socio-economical activities.

Methodological comments

The main methodological problem concerns lack of pure scientific sources as topic of this paper refers to day-to-day *modus operandi* of NGOs and Polish public administration. This is an area hardly touched by any commonly acknowledged analytical researches. To overcome this constrain the following types of sources were used:

- a) Critical factor for any review of this topic is access to relevant and reliable statistical and analytical information as a precondition for any research activity. In this respect we refer mostly to highly authoritative work of the

Polish NGO umbrella and analytical organization Stowarzyszenie Klon/Jawor (Maple/Sycamore Association) publishing regular diagnostic report on state of the Polish NGO sector over many years (www.ngo.pl and www.klon.org.pl). It has to be strongly underlined that main statistical data used in this paper are derived from publications of this organisation, particularly report on the Polish NGO published in 2013 [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013].

- b) Evaluation reports on activities specifically focused on supporting of bottom-up activities at grass-root level funded under the EU co-funded programmes. These reports allow for better understanding of processes developing within the Polish public administration.
- c) Review of trends of labour market within the last 18 months in the Polish NGO sector through observation of job offers published, inter alia, on web side www.ngo.pl. Types of jobs, professional requirements demanded by employers from this sector mirror long term transformation of this sector, at least in segment directly involved in the EU projects delivery in Poland.
- d) In-depth interview with representatives of three NGOs presented as case studies. Authors would like to express particular appreciations to owners of three NGOs for their kind agreement to be specifically described in this paper under condition of strict anonymity.

Presentation of results of analyses

Relationships between public actors applying project management approach in the process of delivering their policies and the Polish NGO are complex. For limited purpose of this paper, two areas were selected as a subject of preliminary review:

- a) impact on internal structure of NGOs against their abilities for effective operations in the project management system as operated in the Polish public management sector;
- b) relationship in terms of setting objectives of activities – to consider issue who is setting the agenda? Whether is any particular risk of taking over the Polish NGOs field of activities by developing culture of dependency within this sector towards strategies and objectives as defined by donors policies.

As concern definition after the recent report as of 2012 year published by Stowarzyszenie Klon/Jawor by NGO is meant “narrowly understood NGO sector, foundations and associations, excluding Voluntary Fire Service (Ochotnicza Straż Pożarna)” [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, p. 5].

According to this report there are 80.000 of NGOs in Poland as of 2012, of which 60–80% is carrying out real activities. What is important in view of our focus on NGOs role as a tool for public policies deliveries, public resources were

the main source of funding for this sector. Although, as authors of the report indicate there is some interesting differentiation: more common utilization of funding from local authorities by larger number of organizations (particularly in rural areas). While relative small number of organizations have an ability for effective applications for governmental and EU funds. Thus, “strong diversification is still visible – just 5% of the most best-off organizations, which annual income reached level over 1 million PLN, gathered over 2/3 of total income generated by the NGO sector.” Moreover, this trend is even more visible when one take into consideration another factor – share of organizations in total income of the Polish NGOs: 80% of organizations managed to gather 8% percent of total value while share of 10% of organizations reached level of 82.3% [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, pp. 10–102].

Similar pattern were identified in terms of employment by NGOs. Just 19% of researched organizations have employed staff, while next 21% have operated on regular basis on non-full-employment basis. 20% of all organizations employs at least 1 staff member with only 5% have at least six employees [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, pp. 70–75].

It seems that in view of trends presented above conclusion that only limited part of the NGOs might be perceived as a real partner for public administration for some policies implementation is more than accurate. As regards of any research in these areas it is worthwhile to identify some substantial information constrain. Projects co-funded by the EU programmes are subject of regular evaluations which provide some in-depth understanding of real processes concerning relationship between public administration and the NGOs. Unfortunately it is not the case in regards of activities carried out by local authorities. Thus, our further comments on identified barriers for NGOs to more effectively participate as actors in public policy implementation have to rely more of EU related activities than funded under purely, Polish sources.

Thus some key inhibiting factors for facilitating better NGO participation in public policy participation shall be identified:

- a) Rule of funding – definitely the main constrain for majority of the Polish NGOs is requirement to have their own money for project delivery to be reimbursed after submission of appropriate payment applications. That is really critical factor favouring more financially well-off organisations, and to some extent facilitating concentration process amongst the Polish NGOs. And at the same time this requirements creates invisible wall for small organizations even to consider application. This problem was indicated in some evaluation report [i.e. *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię w ramach PROW 2007–2013*, p. 7].
- b) Procedural requirements – overcomplicated, changing over time of any given project delivery timeframe, procedural requirements are equally commonly mentioned as serious impediment for NGOs. It is interesting to note that the Maple/Sycamore Association Report on the Polish NGOs sector for 2012 indicate growing complains amongst

organisations on to complicate formal requirements (increase by 8% between 2010–2012) [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, p. 206]. As a result part of organisations even not consider preparation of application on the basis of common believe that it is too difficult for their organisations.

- c) Internal managerial structure – as a result of all mentioned above factors any applying organisations shall to certain extent readjust its internal structure to mirror expectation of funding institutions. It enforce transition from “typical” stereotype of NGO as relatively loosely managed subject towards more procedural and financial oriented body. Subsequently, this process leads to professionalization in at least two dimensions. Firstly, in respect of financial management, where approach shall to become like amongst any other actors operating in fully business environment with additional skills of meeting public financing procedures. Secondly, in terms of more strategic approach in a sense of developing long term planning aimed at identification of sufficient funding. It concerns internal managerial and professional capacities to ensure survival or maybe very successful development of any NGO in longer time span. This factor explains to some extent trends of strong diversification within the NGO sector in Poland.
- d) HR management – such transition demands different style of human resource management. Professionalization facilitate growing perception of employed personnel as a critically important factor for long term successful development. It leads in practice to retain existing staff between projects to maintain capacity building for future projects. It is difficult to assess on the basis of exiting reliable statistical information what is real impact of this trend for the Polish NGO sector. However, observation of certain number of NGOs over longer time span seems to indicate that at least part of them already actively applied this approach. One of short term options is to implement some small projects mainly to secure funding for existing number of employees between larger projects. Additional aspect of professionalization is changed policy of job descriptions as pictured on the webside www.ngo.pl from general requirements towards sometimes extremely narrow expectations. Some employers demands not just precisely defined number of years of experience, but additionally under specific measure/submeasure of the EU programmes. This approach reflects an image of growing specialization within the framework of project management under wider aegis of public management as is perceived by some part of involved actors, both, on the public administration and NGOs side. It seems that this approach might lead to too narrow vision on issues related to practical management of project delivered in Poland as part of project management technique.

These trends of internal changes within the Polish NGO sector mirrors different perspectives on project management between public administration and NGO stakeholders. This diversified vision is rooted in role specialization in

the process of project management (particularly as refers to the EU co-funded projects).

Public administration task with specifically allocated institutional and personal responsibilities is to ensure smooth implementation of strategic objectives of programmes. Moreover, this delivery process shall meet overall objective programme objectives and procedural requirements. It is of particular importance in case of institution directly involved in any measure implementation. In practice it means that appropriate ministry responsible for developing programme on the basis on the EU regulations delegates task of implementation for regional level (i.e. Marshal Offices/Urzędy Marszałkowskie). Personnel of regional offices is directly responsible for the whole delivering process, starting from promotion, application selection up to approval of final financial settlement.

The NGOs bodies seems to be more oriented towards reaching their usually socially, softly defined objectives. So, their position in project designing and implementing is to “translate” their own objectives into the word of concepts defined in the public management sphere. Although this “translation” process might be perceived as potentially internal contradiction as seen by the NGO sector managers, it is not necessary the case.

Here, we are touching the key topic of this paper: who is setting agenda for the Polish NGOs sector or to be precise part of this sector actively involved in public policies implementation as defined in Warsaw and Brussels? Whether are there any symptoms of culture of dependency amongst this section of this Polish NGOs sector?

On the basis of trends of multi-annual changes within this sector and experience of authors in direct co-operation with representatives of NGOs some patterns might be identified. There are, therefore, at least three approaches applied by organisations as a compromise between their own strategic goals and objectives as defined by Polish and EU programmes: thematic, territorial and “opportunistic” approaches. Each option is presented by specific case studies in tables below. Organisations selected as a case studies are real, each with nearly twenty years of experience. However, to ensure their anonymity only general information are provided allowing for their proper positioning within the sector of Polish NGOs.

All three case studies strongly indicate active approach of organisations in this “translation” process from their own vision to public donors policies. Two first cases, thematic and territorial approaches, illustrate mechanisms of readjustment of both organisations goals to changing external environment. Their management developed highly professional skills to analyse programmes and procedures to design their own way of successful matching sources of funding with their organisations strategies. However, it shall be emphasized – their organisational goals are key decisive factor as concern selection of potential source of funding not another ways around. The same refer to HR policy. They do their best to keep their core, well trained staff even when it requires substantial financial efforts. But maintaining of professional personnel is perceived by both Foundations as a precondition for long term successful operation in their areas of interests.

Table 1

Thematic approach

Geographical area of activities	Western Poland
Legal form	Foundation
No. of employees	Two owners, accountant, changing number of additional staff depending on number and type of projects' implemented. As of November 2013 – three employees hired on specific project's basis plus certain numbers of volunteers (flexible adjusted to required tasks).
Scope of activity	Support for young people – marginalized / threaten by marginalization.
Long-term strategy for organisation's programme implementation	Owners decided in 1994 to establish foundation providing assistance for young people from marginalized families. At the very beginning the Foundation was funded by owners and private donors as a main source of funding. As soon as the EU projects became available the Foundation started to operate on the basis of set projects implemented one after one within the limit of own financial resources. The Foundation was involved mostly in "soft" type of projects (psychological assistance for young people and their families as a first step, subsequently provision of professional training to facilitate their trainees successful entering labour market).
Barriers for development as identified by owners	Relatively short time of accepted by donors (mostly EU co-funded projects) period of individual projects implementation without any guarantee for funding on the next project which is usually direct continuation of the previous one. It is particularly frustrating in work with young people when long term educational approach is required to ensure continuation of assistance without any breaks caused by lack of funding. Limited financial resources forcing the Foundation for very careful financial management of current and future, planned projects. Complicate application and implementation procedures. However, due to explanation given by one controlling team in 2010 the Foundation does not perceive current procedure as complicated but only as requiring substantial time for developing all demanded reports and other supporting documents.

Source: owners of the Foundation.

Table 2

Territorial approach

Geographical area of activities	Poland
Legal form	Foundation
No. of employees	One owner, accountant, changing number of additional staff depending on number and type of projects' implemented. However, management strategy is to keep experienced personnel employed in low season between larger project through involvement in set of minor projects. As of November 2013 – six employees hired on specific project's basis. However, three work for the foundation on long-term contract funded by set of projects over time, only three are purely temporary staff for specific project time span.
Scope of activity	Support for rural area development.

Long-term strategy for organisation's programme implementation	To provide all types of assistance for rural areas, starting from support for introduction of new technologies (energy-saving, ecological new technologies) through professional training for rural unemployed up to "soft" social skills development amongst children and young people in rural areas.
Barriers for development as identified by owners	One, main concern: too formal approach to implementation process by institutions supervising projects delivery (too strict requirement as concern interpretation of internal regulations regarding approval of eligible costs, structure of invoices and lack of flexibility regarding indicators, i.e. structure of number of beneficiaries).

Source: owners of the Foundation.

Table 3

"Opportunistic approach"

Geographical area of activities	Northern Poland
Legal form	Foundation
No. of employees	Two owners, accountant, changing number of additional staff depending on number and type of projects' implemented. As of November 2013 – six employees hired on specific project's basis. However, four work for foundation on long-term contract funded by set of projects over time, only two are purely temporary staff for specific project time span.
Scope of activity	Starting from small education foundation as originally planned, subsequently statute was amended to include all types of professional and educational trainings.
Long-term strategy for organisation's programme implementation	The Foundation was established in mid-nineties as a small organisation to organise foreign languages courses. Overtime, after amendments in statute the Foundation reshape itself into organisations specializing in management in all types of training and educational courses, including assistance in job searching (Employment agency).
Barriers for development as identified by owners	No specific barriers identified by owners, process of organisation development was driven by external opportunities created by the EU programmes aimed at labour market, professional training and all types of educational activities.

Source: owners of the Foundation.

The third case, "opportunist approach", seems more confusing in terms of defining crucial decisive factors behind growing of this organisation over time. To what extent it looks rather like typical development of any business organisation flexible redesigning objectives, internal structures etc. to market opportunities? Legal form as NGO is in this context is rather mixtures of conservative believes of owners (why change something which operate so effectively?). Another advantages of being NGO shall be perceived in view of applications for educational projects where this type of organisations have sometimes some preferences over purely business players. In the case of this Foundation it is extremely difficult to reach clear conclusion regarding what is real driving force behind nearly 20 years of organisational development.

It would be tempting to consider some even preliminary assessment regarding to what extent these three approaches are representative for wider trends in the Polish NGOs sector. Unfortunately, for the time being without further research it

would rather dangerous to extrapolate on the basis of available information and opinions which representatives of the Polish NGOs themselves expressed on various occasions. This difficulties are derived due to the following factors:

- a) Strong diversification of the sector. To what extent experience of larger, better developed organisations mirrors positions of numerous small NGOs which are not in the position for effective application for public projects as they are managed in Poland as of 2013?
- b) To what extent experiences of organisations involved in the EU/Polish central administration projects are representative for much larger group of NGOs relaying mostly of activities supported by local authorities? Such organisations operates on much lower budget at range of between 10.000–100.000 zł [Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013, p. 118]. Moreover, access to reliable information concerning real interaction between NGO and local authorities is much more difficult and to certain extent limited to anecdotal evidences.

It shall be now worthwhile, within limits of identified information and analytical barriers, to answer for the key question of this paper. Whether is any risk regarding potential development of culture of dependency within the Polish NGOs in a sense of projects' delivery meeting rather donor objectives that their own goals? In the light of our findings it is beyond any doubts that some part of NGOs managed to work out approaches allowing for flexible and professional adjustment of their goals as illustrated in case of thematic and territorial approaches.

There are, however, doubts regarding organisations applying what was called “opportunistic approach”. Is it really purely passive adjustment to new market potentials? In case of some organisations is probably true, while in other decisive factors are more complex and confused, even for NGOs managers themselves.

What is more important issue is nature of programming activities for Polish and EU co-funded programmes. As it was underlined by some owners and managers of NGOs the real challenge is not scope of programmes. Usually measures are defined in a way allowing for flexible matching real grass-root level concerns with objectives of assistance programmes. What creates effective constrains for organisations are procedural and formal requirements as a main barrier for effective designing and delivering projects meeting real needs of target groups (i.e. too rigid, inflexible indicators or criteria for cost eligibility).

Although the same question of potential dependency shall be subject for far more in-depth field research as regard relationship between NGOs and local authorities, sometimes becoming a dominating donor for “their” territorial NGOs.

Conclusions

What kind of conclusions might be relevant for key political decision makers of public sector as concern potential involvement of NGOs into project management approach as applied in Poland? First of all that our knowledge of real interactions between public sectors and the NGOs involved in this process is limited. Definitely there are some gaps in analytical and information basis in this respect.

Some usually commonly, acknowledged factors are presented in this paper (i.e. strong internal diversification within the Polish NGOs sector, high entry barrier for substantial part of NGOs for effective participation in public policy delivery created by procedural and formal requirements etc.).

It seems that key question concerns policy decision at the Polish and EU top decision level: what are the priorities?

Is the dominant priority smooth and effective disbursement of public resources under programmes funded from public resources, both domestic and the EU? If it is the case, so the current situation is appropriate. There are probably enough professional NGO organisations for ensuring effective absorption of available programmes. Moreover, other received strong incentive to put more efforts to reach level of professionalism as a precondition for joining the top group. One may say, therefore, that this pressure is healthy pushing factor facilitating better development of the NGOs sector in Poland.

Although, if the current relative weakness of the sector is perceived as a problem for policy decision makers at Polish and EU level one might be considering what kind of action shall be recommended to increase project management capacity amongst NGOs. Additionally, taking into account the current level of social discontent not just in Poland, but in EU as whole, it might be worthwhile to perceive NGOs not just from perspective of projects delivery. They shall be seen as an effective vehicle for facilitating more involvement of citizens in public affairs. And would be important not only on the basis of negative, protest action against public authorities and politicians, but rather in creative way of doing something for their own social environment in the close neighbourhood.

However, any action aimed at removing at least part of barriers of entry for NGOs for public programmes seems to be quite challenging. It would have to be compromise between very strict transparency requirement for public money disbursement and introduction of some mechanism supporting overcoming already identified barriers, i.e. more relaxed rule of funding for selected measures specifically targeted for NGOs. In practice of complex, mutually related EU and Polish legislation frameworks it would take time and administrative resources to develop specially designed implementation procedures.

References

- Analyses of structure of job offers for the last 18 months*, www.ngo.pl (website focused on job in NGOs sectors covering Poland, access: 15.11.2013).
- In-depth interviews with owners of three NGOs described as case studies in this report (under request from respondents of strict anonymity). IDI were followed up by telephone interviews with.
- Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię w ramach PROW 2007–2013*, MRiRW, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. (2013), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Małgorzata Prusik
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Ryszard Żróbek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

SYSTEMATYKA PRZETARGÓW NA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA PROCEDUR SZCZEGÓŁOWYCH

Abstract

Systematics of Real Estate Tenders in Poland – a Comparative Analysis of Detailed Procedures

This article presents the tender as a tool of real estate transactions and systematizes public tenders of real estate to the light of the legislation in force in Poland. The main part of the thesis is the analysis of detailed procedures based on a comparison of selected characteristics of real estate auctions organized by various public bodies in relation to the regulations contained in Real Estate Management Act in 1997. In addition, the article shows tender operations carried out by State-owned enterprises, the company created as a result of commercialization, including the Polish State Railways. Indicates the need for the unification of certain aspects of these tenders and proposed changes in the law.

Key words: the public real estate, the real estate management, the real estate transaction, tender, procedure.

Streszczenie

W niniejszej pracy przedstawiono przetarg jako narzędzie obrotu nieruchomościami publicznymi oraz dokonano systematyki przetargów na nieruchomości w Polsce w świetle obowiązujących aktów prawnych. Główną część pracy stanowi analiza procedur szczegółowych oparta na porównaniu wybranych cech przetargów na nieruchomości organizowanych przez różne podmioty publiczne względem regulacji zawartych w Ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku. Dodatkowo przybliżono czynności przetargowe realizowane przez przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. Zasygnalizowano potrzebę ujednoczenia niektórych aspektów tych przetargów oraz zaproponowano zmiany w przepisach prawa.

Słowa kluczowe: nieruchomości publiczne, gospodarowanie nieruchomościami, obrót nieruchomościami, przetarg, procedura.

Wprowadzenie

Nieruchomości publiczne będące składową dóbr publicznych powinny podlegać racjonalnemu gospodarowaniu, co przejawia się między innymi klarownością przepisów prawa z tego zakresu i jest widoczne w praktyce – poprawnym stosowaniem procedur szczegółowych.

Nieruchomości publiczne to nieruchomości stanowiące własność organów władzy z uwzględnieniem zasad podziału terytorialnego kraju (nieruchomości państwowe – własność Skarbu Państwa oraz nieruchomości w zasobie jednostek samorządu terytorialnego). Nieruchomościami publicznymi są również te, które pozostają we władaniu podmiotów świadczących usługi publiczne, np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Lasy Państwowe czy Parki Narodowe [Gross, 2011].

Występujące pomiędzy przedmiotem (nieruchomością) a podmiotem gospodarowania relacje i zależności są rozumiane jako gospodarowanie nieruchomościami [Kotlińska, Nowak, 2010]. Jedną z takich relacji i zależności jest obrót nieruchomościami publicznymi. Głównym narzędziem wykorzystywanym do sprawnego funkcjonowania obrotu nieruchomościami publicznymi jest przetarg [Żróbek i in., 2012]. Przetarg, jako jeden ze sposobów zawarcia umowy, charakteryzuje się wielostronnym oraz eliminacyjnym postępowaniem. Podmiot będący w ścisłej relacji z przedmiotem obrotu jest nastawiony przede wszystkim na osiągnięcie jak największych korzyści. Dokonuje wyboru najlepszej oferty, eliminując pozostałe [Bieniek, 2011]. Ponadto celem tego instrumentu jest obrót nieruchomościami publicznymi według jednolitych i powszechnie obowiązujących warunków [Żróbek i in., 2012]. Przebieg procedury przetargowej ściśle określono w polskim prawie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i usystematyzowanie procedur szczegółowych realizacji przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce z podziałem na podmioty odpowiedzialne za ich organizację. Metodą badawczą, jaką zastosowano w pracy, jest analiza aktów prawnych (ustaw oraz aktów wykonawczych). Dotychczas w polskiej literaturze nie dokonano kompleksowej analizy i systematyki przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce względem podmiotów odpowiedzialnych za ich organizację.

Systematyka przetargów na nieruchomości w świetle wybranych aktów prawnych

Przetarg w świetle analizowanych aktów prawnych w Polsce to przede wszystkim jedna z form zbycia nieruchomości publicznych, ponadto jest również instrumentem postępowania egzekucyjnego z nieruchomości.

W odniesieniu do sprzedaży nieruchomości publicznych najogólniejszą formę przetargu przedstawia Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Kc), Dział II – Zawarcie umowy (70¹–70⁵), która wyznacza jedynie główne ramy

realizacji czynności przetargowych. Przetarg w Kc traktowany jest jako jedna z form zawierania umów. W bazie obowiązujących aktów prawnych najszerzej opisane regulacje dotyczące zasad przeprowadzania przetargu zawiera Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Rozdział 4 (art. 37–42) (Uogn). Podczas przeprowadzania przetargów na zbycie (lub oddanie w użytkowanie wieczyste) nieruchomości Skarbu Państwa (SP) bądź jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) obok Uogn należy realizować zasady zawarte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości zakłada konieczność zachowania zasady jawności i jednolitości postępowania, a także równego dostępu do udziału w przetargu i osiągnięcia najkorzystniejszego wyniku. W drodze przetargu przewiduje się także sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa, których gospodarowanie powierzono Agencji Mienia Wojskowego (AMW). Zgodnie z Ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Agencja gospodaruje nieruchomościami według regulacji zawartych w Uogn, zatem zbywanie czy oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje w trybie przetargowym bądź z zastrzeżeniem art. 37 Uogn w trybie bezprzetargowym. Strona internetowa AMW podaje informację, iż nieruchomości zbywane są w formie przetargów ustnych ograniczonych (www.amw.com.pl, dostęp: 10.10.2013). W trybie przetargowym sprzedawane, oddawane w użytkowanie wieczyste, a także w najem czy dzierżawę są nieruchomości Skarbu Państwa przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej. Zasady zbycia tych nieruchomości reguluje Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. W odniesieniu do nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa sprzedaży dokonuje się zgodnie z regulacjami Rozdziału 6 – Sprzedaż i nabywanie nieruchomości Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; natomiast Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu wyznacza szczegółowe zasady przebiegu procedury przetargowej na ich zbycie. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) może rozłożyć na raty należność (jaką nabywca musi zapłacić), o czym świadczy Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa reguluje natomiast zasady realizacji przetargów na dzierżawę nieruchomości rolnych. W drodze przetargu publicznego sprzedawane są również lasy, grunty i inne nieruchomości, które znajdują się w zarządzie Lasów Państwowych. Regulacje dotyczące

zbywania tych nieruchomości znajdują się w Ustawie z 28 września 1991 r. o lasach – art. 38. Szczegółowe regulacje odnoszące się do sprzedaży nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych są zawarte w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. W ustawie o lasach funkcjonują również regulacje (art. 40a) dotyczące sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych, a także gruntów z budynkami mieszkalnymi będącymi w budowie, które są nieprzydatne Lasom Państwowym. Szczegółowe informacje dotyczące sprzedaży tych nieruchomości zawarte są w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego. Kolejnym aktem prawnym, w świetle którego są przeprowadzane przetargi, jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, która reguluje m.in. zasady zawierania umów w drodze przetargu, odnoszące się do rozporządzania nieruchomościami, a szczegółowe zasady normuje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe. W drodze przetargu, zgodnie z Ustawą z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, sprzedawane jest również mienie przedsiębiorstw państwowych. Szczegółowe zasady organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. Składniki aktywów trwałych o wartości przekraczającej równowartość w złotych – 5 000 euro należące do spółki, która powstała w wyniku komercjalizacji, której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, są sprzedawane zgodnie z Ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji w drodze przetargu. Szczegółowe warunki sprzedaży tych aktywów reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji. Jedną ze skomercjalizowanych spółek, które sprzedają swoje aktywa trwałe w trybie przetargu, są Polskie Koleje Państwowe, o czym świadczy art. 40 Ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, a szczegółowe zasady przeprowadzania czynności przetargowych zawarte są w akcie wykonawczym – w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych. Zestawienie aktów prawnych dotyczących przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce przedstawiono w Tabeli 1.

Tabela 1

Zestawienie aktów prawnych dotyczących przetargów na nieruchomości publiczne w Polsce

Ustawa	Akt wykonawczy
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny	
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości
Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego	
Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej	
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	<p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu</p> <p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności</p> <p>Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa</p>
Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach	<p>Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych</p> <p>Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego</p>
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe

Ustawa	Akt wykonawczy
Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych	Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu
Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji
Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych

Źródło: opracowanie własne.

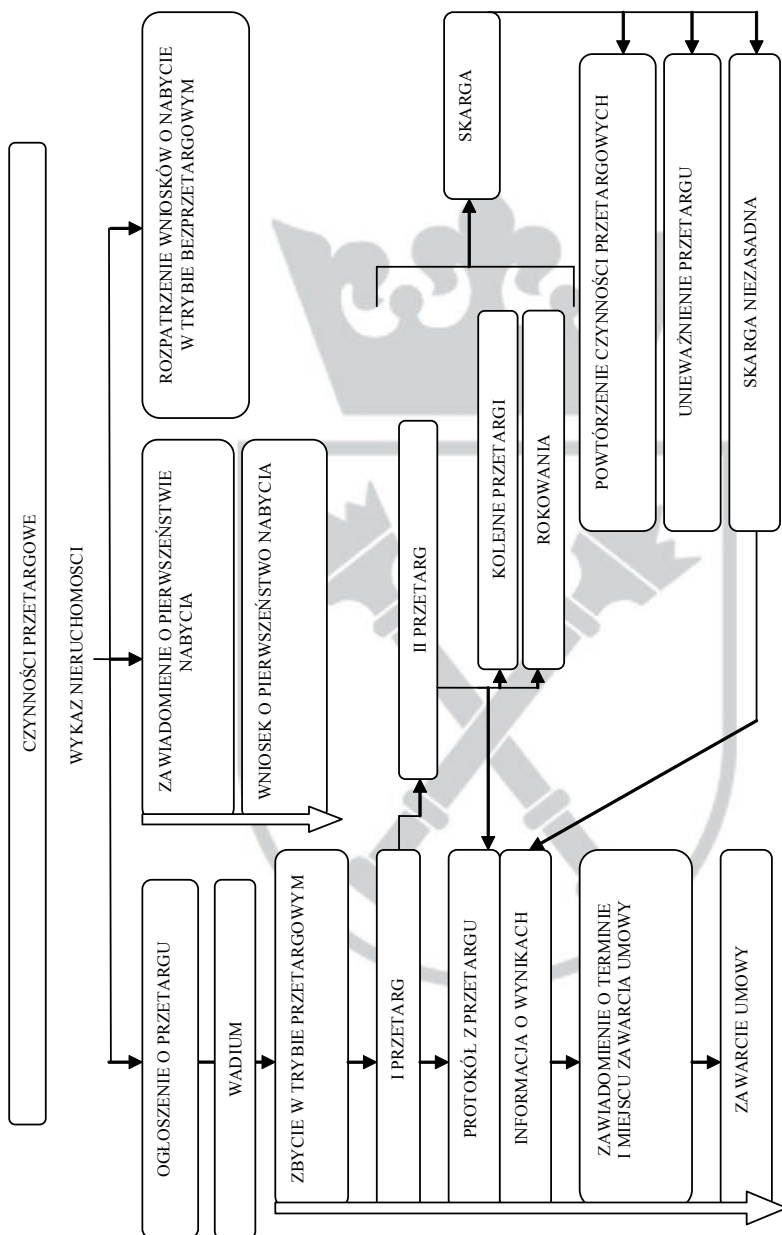
Analiza procedur szczegółowych przetargów na nieruchomości

Podstawowe informacje o przebiegu procedury przetargowej zawarte są w Kc. Pierwszym etapem przeprowadzenia przetargu zgodnie ze wskazaną ustawą jest ogłoszenie, które powinno zawierać opis przedmiotu, czas, miejsce oraz warunki przetargu lub wskazanie sposobów udostępniania warunków. Przystąpienie do przetargu wiąże się z koniecznością uiszczenia na rzecz organizatora wadium w określonej wysokości. W związku z tym, iż Kc przedstawia jedynie zarys warunków realizacji przetargu, w treści ustawy nie wskazano granic wysokości wpłacanego wadium. Podano zaś zasady mówiące o tym, że oferent, który wygrał przetarg, a odstępuje od zawarcia umowy, musi się liczyć z utratą należności określonej jako wadium na korzyść organizatora, oraz w przypadku, gdy z winy organizatora nie dojdzie do zawarcia umowy, oferent może się ubiegać o zapłatę należności w wysokości podwójnego wadium bądź naprawienia szkody. W innych przypadkach wadium zostaje zwrócone. Ustawa Kc przedstawia przetarg jako składanie ofert, można zatem domniemywać, że mowa jest o przetargu pisemnym. Oferta złożona podczas przetargu traci swoją moc z chwilą wyboru innej bądź gdy doszło do zamknięcia przetargu bez wybrania jakiegokolwiek z ofert. O wynikach przetargu lub o jego zamknięciu informuje się na piśmie wszystkich uczestników. Z chwilą przyjęcia oferty przez organizatora obie strony mogą dochodzić zawarcia umowy. W ustawie przewiduje się również unieważnienie zawartej umowy, czego można dochodzić w przypadku, gdy jedna ze stron, inny uczestnik lub osoba będąca z nimi w porozumieniu wpłynęli w sposób niezgodny z prawem lub dobrymi obyczajami na wynik przetargu. W tej sytuacji uprawniony może żądać unieważnienia umowy w ciągu miesiąca, licząc od momentu, gdy poszkodowany dowiedział się o zaistniałej przyczynie uchybień, jednak nie później niż rok od dnia, w którym podpisano umowę.

Warunki sprzedaży nieruchomości publicznych (wchodzących w skład zasobu SP lub j.s.t.) najszerzej ujęto w Uogn i akcie wykonawczym do tej ustawy w zakresie analizowanego tematu. Organizatorem przetargu, do którego należy obowiązek ogłoszenia i przeprowadzenia przetargu, jest starosta w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa oraz organy wykonawcze kolejno gminy, powiatu i województwa – nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy przebieg czynności przetargowych według Uogn przedstawia Rycina 1.

Przebieg czynności przetargowych pokazanych na Rycinie 1 rozpoczyna się od wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz podaje się do publicznej wiadomości, wywieszając go na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a informację o wywieszeniu wykazu ogłasza się w prasie lokalnej, stronach internetowych właściwego urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Uogn szczegółowo określa informacje, które powinny być zawarte w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Poza Uogn sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przewiduje się dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej oraz zbywanych przez Agencję Nieruchomości Rolnej (ANR). ANR ogłasza wykaz w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie właściwego urzędu gminy oraz właściwej miejscowo izby rolniczej na okres 14 dni poprzedzających wystawienie ogłoszenia o przetargu bądź terminu sprzedaży w innej formie.

Kolejnym istotnym etapem postępowania przetargowego jest sporządzenie ogłoszenia (bądź obwieszczenia). Uogn zakłada, iż o ogłoszeniu o przetargu informuje się w sposób zwyczajowo przyjęty, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie internetowej właściwego urzędu oraz w prasie w terminie nie krótszym niż 30 dni przed realizacją przetargu, a dla nieruchomości, których cena wywoławcza wynosi co najmniej równowartość w złotych 100 000 euro – na okres 2 miesięcy. ANR ogłasza przetarg na 14 dni przed jego realizacją (przetarg ograniczony – 28 dni) w ten sam sposób, w jaki podaje się do wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, a informację o ogłoszeniu umieszcza się na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnej. Ogłoszenie o przetargu nieruchomości zbywanych przez Lasy Państwowe (LP) podaje się do publicznej wiadomości za pośrednictwem siedziby Lasów Państwowych, strony internetowej, w prasie cotygodniowej o zasięgu co najmniej powiatu, w którym jest zlokalizowana nieruchomość, przynajmniej 30 dni przed planowaną datą przetargu. Ogłoszenie o sprzedaży w formie przetargu nieruchomości, za którą odpowiedzialne są parki narodowe (PN), wywiesza się w siedzibie parku narodowego i umieszcza na ich stronie internetowej (w Biuletynie Informacji Publicznej) oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości. Właściwe względem parków narodowych akty prawne nie wskazują konkretnego terminu podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu. Ogłoszenie – bez względu na organizatora – powinno zawierać opis nieruchomości, w tym oznaczenie według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, przeznaczenie oraz jej charakterystykę, a ponadto miejsce i termin przetargu, cenę wywoławczą oraz wysokość, formę oraz termin i miejsce składania wadium.



Rycina 1. Czynności przetargowe według Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Zestawienie porównawcze elementów przetargów na nieruchomości realizowanych przez różne podmioty

Organizator	Starosta / organ wykonawczy	Agencja Nieruchomości Rolnych	Kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych	Dyrektor Parku Narodowego
Komisja	3–7 członków	3–7 członków	3–7 członków	3–5 członków
Cena wywoławcza	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$	$CW \geq WN$
Obniżka ceny wywoławczej	$CW \geq 50\% WN$ – II przetarg $CW \geq 40\% WN$ – rokowania	$CW \geq 50\% WN$ – II przetarg $CW \geq 20\% CWI$ – kolejne przetargi	$CW \geq 2/3 WN$ – II przetarg	$CW \geq 2/3 WN$ – kolejne przetargi i rokowania
Wadium	5–20% CW	5–20 %; 5–10% (przetarg ograniczony) CW	5–20% CW	5–20% CW
Postąpienie	min. 1% CW	min. 1% CW	min. 1% CW	min. 1% CW
Rokowania	TAK	NIE	TAK (negocjacje cenowe)	TAK

Źródło: opracowanie własne.

Warunkiem wzięcia udziału w przetargu według Uogn jest obowiązek wniesienia przez uczestników wadium. Wadium jest określone przez właściwy organ w wysokości nieprzekraczającej progu 5–20% ceny wywoławczej, zgodnie z Tabelą 2. Wadium może przyjmować formę pieniężną, obligacji Skarbu Państwa bądź papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu publicznego. Termin wniesienia wadium powinien zostać określony w taki sposób, by komisja przetargowa mogła stwierdzić najpóźniej 3 dni przed rozpoczęciem przetargu, iż kwota została uiszczona. Zasady te stosowane są w świetle właściwych aktów prawnych w stosunku do nieruchomości zbywanych przez ANR, LP oraz PN. Wyjątkiem jest wysokość wadium w przypadku realizacji przez ANR przetargu ograniczonego, dla którego wadium kształtuje się w przedziale 5–10%.

Do określenia wadium niezbędne jest określenie ceny wywoławczej. W każdym z przypadków podstawą określenia ceny wywoławczej jest jej wartość, od której cena wywoławcza w pierwszym przetargu nie może być niższa. Zakończenie przetargu wynikiem negatywnym daje możliwość organizacji kolejnego, w którym cenę wywoławczą zgodnie z Uogn oraz z właściwymi regulacjami odnoszącymi się do nieruchomości zbywanych przez ANR można obniżyć o nie więcej niż 50% wartości nieruchomości. W przypadku rokowań cenę nieruchomości określa się na poziomie nie niższym niż 40% wartości nieruchomości – Uogn. Agencja Nieruchomości Rolnej, zbywając nieruchomości w kolejnych przetargach, nie może jednorazowo obniżyć ceny o więcej niż 20% ceny wywoławczej pierwszego przetargu. W przypadku sprzedaży nieruchomości przez

Lasy Państwowe i Parki Narodowe cenę wywoławczą w drugim przetargu można obniżyć do poziomu dwóch trzecich wartości nieruchomości.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje wszystkie możliwe formy organizowania przetargu na sprzedaż nieruchomości publicznych (tabela 3), a mianowicie:

- ustny nieograniczony;
- ustny ograniczony:
 - celem przetargów ustnych jest uzyskanie najwyższej ceny;
- pisemny nieograniczony;
- pisemny ograniczony:
 - celem przetargów pisemnych jest wybór oferty najkorzystniejszej.

Tabela 3

Stosowane formy przetargów przez podmioty odpowiedzialne za zbycie nieruchomości

Podmiot odpowiedzialny za zbycie	Przetarg ustny nieograniczony	Przetarg ustny ograniczony	Przetarg pisemny nieograniczony	Przetarg pisemny ograniczony
Skarb Państwa / jednostki samorządu terytorialnego	X	X	X	X
Agencja Nieruchomości Rolnej	X	X	X	X
Lasy Państwowe	X		X	X
Parki Narodowe	X		X	

Źródło: opracowanie własne.

Agencja Nieruchomości Rolnej ma możliwość zbycia nieruchomości za pośrednictwem ofert – przetargu pisemnego, ale tylko w przypadku uzasadnionych względów gospodarczych. Organizacja przez Lasy Państwowe przetargu pisemnego ograniczonego ma natomiast miejsce wówczas, gdy ofertę kupna wolnego lokalu bądź gruntu z budynkiem mieszkalnym w budowie zgłosi więcej niż jedna osoba uprawniona.

Bez względu na rodzaj podmiotu odpowiedzialnego za sprzedaż nieruchomości, po zrealizowanym przetargu sporządza się protokół. We wszystkich przypadkach, w świetle właściwych aktów prawnych, istnieje możliwość zaskarżenia czynności przetargowych, które powodują natychmiastowe wstrzymanie przetargu. Skargę można uznać za zasadną, prowadząc tym samym do powtórzenia tych czynności bądź do konieczności ponownego przeprowadzenia przetargu, zaś w sytuacji uznania jej za niezasadną następuje kontynuacja postępowania.

Sprzedaż nieruchomości w formie przetargu realizują również przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. W przypadku tych podmiotów oszacowanie środków trwałych kształtuje się na poziomie nie niższym niż aktualna wartość rynkowa lub

nie niższym od początkowej wartości księgowej, zaś wadium uiszczane przez uczestników wynosi 10% od ceny wywoławczej w formie gotówki lub w papierach wartościowych, po uzgodnieniu ze sprzedawcą.

Podobnie jak w Uogn, podmioty te są obowiązane sporządzić obwieszczenie o przetargu. Ze względu na podmiot zajmujący się sprzedażą, zasady dotyczące obwieszczenia kształtują się następująco:

- Przedsiębiorstwo państwowe – umieszcza się w codziennej prasie lokalnej bądź krajowej, a także w lokalu przedsiębiorstwa państwowego będącego sprzedawcą. W sytuacji, gdy za realizację przetargu jest odpowiedzialny podmiot gospodarczy działający na zlecenie organizatora, ogłoszenie wywiesza się również w jego siedzibie. Obwieszczenie zamieszczane jest w codziennej prasie krajowej w odniesienie do nieruchomości, których wartość stanowi dziesięciokrotną kwotę określoną według odrębnych przepisów w sprawie uznawania składników majątkowych za środki trwałe. Czas między podaniem obwieszczenia do publicznej wiadomości a przeprowadzeniem przetargu musi wynosić co najmniej 14 dni.
- Spółki powstałe w wyniku komercjalizacji – obwieszczenie zamieszcza się w dzienniku o zasięgu lokalnym, w lokalu spółki oraz w innych zwyczajowo przyjętych miejscach. Obwieszczenie umieszcza się również w siedzibie podmiotu gospodarczego przeprowadzającego przetarg na zlecenie spółki. W przypadku gdy cena wywoławcza dla nieruchomości osiąga 40 000 euro, a dla pozostałych składników aktywów stałych – 20 000 euro, obwieszczenie o przetargu powinno być zamieszczone w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości co najmniej 21 dni przed terminem przetargu.
- Polskie Koleje Państwowe – ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości w terminie co najmniej na 30 dni przed terminem przetargu. Miejsce i termin podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu zależy od ceny wywoławczej składnika aktywów trwałych, a mianowicie:
 - równowartość w złotych 5 000 euro – na co najmniej 30 dni przed realizacją przetargu w prasie codziennej o zasięgu krajowym;
 - równowartość w złotych 500 000 euro – na co najmniej 60 dni przed realizacją przetargu w prasie codziennej o zasięgu krajowym (ponawiając ogłoszenie na 30 dni przed terminem przetargu).

Bez względu na cenę wywoławczą, ogłoszenie o przetargu umieszcza się na stronie internetowej PKP SA lub podmiotu działającego na ich zlecenie.

Formy przetargu, jakie dopuszcza się w przedsiębiorstwach, to przetarg ustny i pisemny. Spółki powstałe w wyniku komercjalizacji zaznaczają dodatkowo, iż przetarg przyjmuje formę ustną wówczas, gdy cena wywoławcza przekracza równowartość w złotych kwoty 20 000 euro. Polskie Koleje Państwowe SA dopuszczają jedynie nieograniczone formy przetargu, zarówno ustnego, jak i pisemnego.

Do obowiązków każdego z przedstawionych podmiotów prowadzących przetarg jest sporządzenie protokołu z jego przebiegu.

Podsumowanie

Podstawowe zasady obrotu nieruchomościami w formie przetargu przedstawia Ustawa Kodeks cywilny z 1964 r. W związku z tym, że Kc stanowi *lex generalis*, w ustawach szczególnych można dokonać modyfikacji [Kisiłowska, 2011]. W odniesieniu do nieruchomości publicznych głównym aktem prawnym regulującym przebieg procedury przetargu jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Jak dowodzi analiza przepisów prawa, w Polsce istnieje szeroka gama podmiotów publicznych odpowiedzialnych za obrót nieruchomościami, a co za tym idzie – funkcjonują regulujące te postępowania ustawy i towarzyszące im akty wykonawcze. Przedstawione w pracy badania oparte na analizie polskiego prawa w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi różnych podmiotów pozwalają na uznanie Uogn za ustawę nadrzędną. Zestawienie porównawcze podstawowych elementów czynności przetargowych, tj. wadium, ceny wywoławczej, obniżenia ceny wywoławczej, postąpienia czy form przetargów, dowiodło, iż uregulowania w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi, za które odpowiedzialna jest Agencja Nieruchomości Rolnych, kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych czy Dyrektor Parków Narodowych, znajdują się w granicach zasad zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Należy zwrócić również uwagę na fakt, iż poza podmiotami gospodarującymi nieruchomościami publicznymi oraz podmiotami, w których zarządzie znajdują się owe nieruchomości, sprzedaż w drodze przetargu realizują przedsiębiorstwa państwowe, spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, w tym Polskie Koleje Państwowe. Istotą prawidłowego gospodarowania nieruchomościami, w tym sprawnego obrotu nimi, jest transparentność przepisów prawa. Dzięki przeprowadzonej analizie można wysnuć wniosek, który potwierdza wskazane powyżej twierdzenie, iż przydatnym dla polskiego prawa rozwiązaniem byłoby ujednoczenie przepisów prawa dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. W rezultacie doprowadziłoby to do realizacji przetargów zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. bez względu na rodzaj podmiotu publicznego odpowiedzialnego za przeprowadzenie przetargu. Takie rozwiązanie przyniosłoby zapewne wiele korzyści, a mianowicie: porządek prawny, organizacyjny, dodatkowo wykluczyłoby to zaistniałe pomyłki wynikające z braku zrozumienia bądź niedopatrzienia przez zainteresowanych nabyciem nieruchomości.

Literatura

- Bieniek G. (2011), *Sprzedaż nieruchomości skarbowych i samorządowych* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa: LexisNexis.
- Gross M. (2011), *Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich* [w:] S. Żróbek (red.), *Studia i materiały towarzystwa naukowego nieruchomości*, Olsztyn: TNN.
- Kisiłowska H. (2011), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Warszawa: LexisNexis.

Kotlińska J., Nowak M. (2010), *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości a rozwój lokalny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(42).

www.amw.com.pl (dostęp: 10.10.2013).

www.anr.gov.pl (dostęp: 10.10.2013).

Źróbek S., Źróbek R., Kuryj J. (2012), *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice: Gall.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, DzU z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, DzU z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, DzU z 2004 r., nr 207, poz. 2108 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, DzU z 2013 r., poz. 712 t.j.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, DzU z 1994 r., nr 79, poz. 363 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, DzU z 2012 r., poz. 1187 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntu, DzU z 2012 r., poz. 540.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczególnych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności, DzU z 2012 r. poz. 208.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, DzU z 2013 r., poz. 1142.

Ustawa z 28 września 1991 roku o lasach – art. 38, DzU z 2011 r., nr 12, poz. 59 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20 kwietnia 2007 roku w sprawie szczególnych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, DzU z 2007 r., nr 78, poz. 532.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 roku w sprawie szczególnych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego, DzU z 2013 r., poz. 1206.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU z 2013 r., poz. 627 t.j. z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzenie nieruchomościami przez parki narodowe, DzU z 2012 r., poz. 868.

Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU z 2002 r., nr 112, poz. 981 z późn. zm.

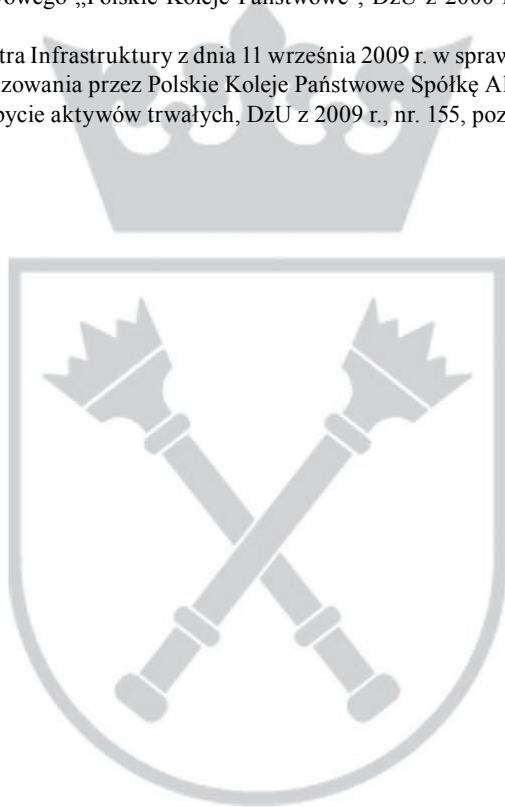
Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunki odstąpienia od przetargu, DzU z 1993 r., nr 97, poz. 443 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji, DzU z 2013 r., poz. 216 t.j.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji, DzU z 2007 r., nr 27, poz. 177 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, DzU z 2000 r., nr 84, poz. 948 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych, DzU z 2009 r., nr. 155, poz. 1231.



Andrea Benedek
István Takács
Katalin Takács-György
Károly Róbert College

EXAMINING CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY FROM A STAKEHOLDER VIEWPOINT BASED ON AN EMPIRICAL RESEARCH

Abstract

In today's complex and ever changing economic environment an organisation can only be successful, if it can meet the needs of its stakeholders. There is an even bigger ethical, social, legal and strategic pressure on the economic and social organisations. This also stands for not only the profit-oriented corporations but also for budget authorities and any other public organisations. Several organisations have recognised the influence of the stakeholders and have tried to meet their needs. That means that they operate a CSR policy on a volunteer base, as the only way for survival. The CSR is not a separate task, nowadays the management of the stakeholders is part of the strategic management, as at times the interests of different groups must be attended.

The present study deals with the influence of stakeholders on the CSR practice, it also introduces the differences in stakeholder relationship among corporations of different sizes as well as examining the characteristics of the different actors.

Based on the results of the qualitative research it can be stated that a significant difference can be found in the stakeholder relationship of the small- and medium size enterprises (SMEs) and of large corporations. The large corporations build their relationship in significantly higher ratio with the nationwide stakeholder, whereas the SMEs encourage communication with the local stakeholders and neglect those nationwide stakeholders that are out of their operational scope. This can be said about the public sector as well, that is large corporations prefer the interaction with this sector at a higher ratio.

However, it is a common characteristic of all Hungarian enterprises that they value the relationship with stakeholders of environmental importance more than the communication with stakeholders of social importance.

Key words: organizational success, role of communication, stakeholders, qualitative research.

Introduction

There has been a strengthening in CSR in the last decades due to the legitimacy crisis of the companies. According to the traditional, neo-classicist economics the company is a legal entity within the framework of the market economy, one of its characteristics is rationalism and one of its main aim is to maximize profit.

At the same time the corporation is an organization which is organised along human deeds [Chikán, 2006], and so humans cannot be considered as human machines. In today's social and economic circumstances the theory of Taylor seems to be an outdated way of thinking. Humans opposing machines are not able to provide the same performance twice, and their behaviour is sometimes rationally, sentimentally or ethically. The exclusive profit-maximizing theory seems to be changing especially since the occurrence of the stakeholder theory (1983). The CSR activity is carried out on voluntary basis; partially it is enforced by the stakeholders. The stakeholders are the stimulators of the ethical business behaviour of companies, otherwise the products and services are boycotted. However, the CSR practice of the companies did not only gained strength due to the pressure from the stakeholders, there were other factors as well. There have been changes in the production, scandals (food, the case of Ford Pinto etc.) and company empires have appeared, also there were natural catastrophes, limited natural resources, and the deregulation of the money market. All these factors have played an important role in the appearance of the CSR boom.

However, the question of CSR is not at all a modern phenomenon, in the „collectivism” culture societies it is a practice that has existed for centuries. This is also supported by the existence of the Kyo-Sei in the Far-East, which is in practice for thousands of years. The essence of Kyo-Sei is that „we live together and act for the welfare of all, which enables a common mutual welfare and the healthy, fair competition” [Canon Policy, 2013]. In the life of natural people sustainability has also been considered as evident. Making profit is only the product of capitalism [Szeles, 2008].

Based on a literature study examining 321 articles of CSR questions in management journals Egri and Ralston [2008] categorized the articles in order to divide the articles into four major CR themes: corporate social responsibility, environmental responsibility, ethics, and governance. They provide a detailed analysis of the prevalence of CR research in International Management journals, the prominence of the major CR themes, the degree of emphasis placed on empirical versus theoretical research, and the breath of international coverage in these articles. Their primary conclusion was that CR issues have been under-represented in the international management literature, especially ones that analyses the CSR questions among SMEs. So every study that focuses on this aspect is supplementary.

The corporate governance of organisation in the social environment has also changed. The monopolist and dualist corporate management has been replaced by pluralist management, and so the main goals of the companies are to gain

profit for the shareholders through an effective corporation, and to follow the expectation of the stakeholders to fulfil their moral obligations.

Stakeholder theory

The beginnings of the stakeholder theory can be traced back in the 1930s, when two experts, Merick Dodd and the corporate lawyer Adolf Berle, had a debate on what the primary aim of a public limited company was. Berle put an emphasis on the interests of the shareholders, whereas according to Dodd the company had to move on a wider scale; along the profit the company should also provide social services (creating workplaces, contributing to social welfare, meeting the needs of the consumers, etc.) [Szlávik, 2009].

The expression stakeholder was first used in a study of the Stanford Research Institute in 1963, however, Edward Freeman [1984] is considered to be the father of the stakeholder theory. According to Freeman the stakeholder management is part of the strategic management which has three levels: the rational, the process and the transaction.

At the first level companies try to map the interests of the stakeholders, then these interests are built in the process of the company and finally the companies with the most developed stakeholder-management communicate with and take care of their stakeholders.

At the level transaction there is a basic information flow between the company and the stakeholders. According to Freeman [1984] stakeholder is any kind of group or individual, that influences or has an interests in the aims of an organisation.

The company does not exist anymore as a legal tool for an individual to carry out private business transactions. Although many companies are used in this way, the company form has a greater importance. The company became the method of the personalization of the property [Boda, 1996].

Relationships with the stakeholder groups

Nowadays the stakeholder management is part of the strategic management, so the primary aim of any effective company management is to consider the stakeholders. However, a company has to consider the interests of many different individuals and groups, which is not an easy task.

The stakeholders sometimes form interest-group to enforce their interests. However, it is also in the interest of the company to group their stakeholder due to their diverse interests as this is the only chance for them to meet the expectations and have effective communication. More frequently it is getting importance from management side the question of the intersection of innovation, corporate social responsibility (CSR), and transferable generative learning as the key of de-

velopment and competitiveness in the non-business sector, too. Based on thoughts of London [2012] it can be stated that when a company offers, or is invited, to donate expertise to help solve a problem that is being addressed by public and not-for-profit organizations and community groups in a particular location, the must communicate not only with the community, but with other business participants, government, and nongovernmental organizations (NGOs). The corporation's participation in team initiatives may occur across the globe and that involve multiple partners. He mentioned the example for partnership integrated the Microsoft's business model, its company's CSR efforts above mentioned. Microsoft's goal is to use technology to address societal needs and deploy software to benefit the millions of people they serve. He carried out, that corporation's participation in team initiatives that may occur across the globe, involving local partners can help to spread the new solutions, innovations. The innovative outcomes and transferable learning will led the society closer to increase the success and long-term value of participation in such efforts to repair the world.

Grouping the stakeholders enables the orientation easier and establishes the contact with the stakeholders [Szlávik, 2009, p. 82]. One of the most well-known methods for groupings is the characteristics of the relationship, how institutionalized it is, where the market (suppliers, competitors, buyer, etc.) and the non-market (authorities, interest-groups, media, etc.) can be identified. The legal relationship of the stakeholders to the company is also a very common method for distinction: internal (employees, consultant, investors, etc.) and external (media, competitors, authorities, local governments, government, etc.) interest groups [Boda, 1996, p. 12].

In some literature emphasized the importance the role of the employees from the point of view of their reactions and active participant in CSR activities, for instance how they communicate among the community. Bauman and Skitka [2012] state that however, we know very little about whether or how CSR affects employees, who are primary stakeholders who directly contribute to the success of the company, to understand their behaviour can help to answer the potential effects of corporate social responsibility not only on firms but on their stakeholder group. More the employees are likely to perceive and respond to CSR the more progress can be achieved in business success.

We also think, that at the same time they highlight that one potential barrier that may deter the participants on SMEs level is that it is popular that CSR is a macro-level construct, but a paradigm change is needed.

The present research due to the study of the relationships of the stakeholders and the small, medium and large companies studies further stakeholder groups. The stakeholders in the micro- and macro-environment of the companies, there are local (local government, residents in the neighbourhood, etc.) and national stakeholders (state/government, media, consumer protection and other interest-groups, etc.). According to the CSR dimension: environmental (environmentalists, local residents, etc.) and the important interest groups from social point of view, also the public and non-public stakeholders are also examined.

Of course, a stakeholder may have more roles, that means that they may carry more interests [Chikán, 2006].

Material and method

The research was carried out in Hungary in 2011 among the small-, medium- and large companies. The respondents in the samples were the managers and/or the owners of the company examined. These two positions in case of small companies were the same.

During the study the so called snow-ball sample method was used. With this method 164 surveys were sent back out of which 51 surveys could be analysed. The research is therefore not representative, however, contains interesting results. The primary research was carried out with the help of a standard survey.

Before carrying out the research and checking the hypothesis, the normality test for all the metric variables was carried out. A reliability examination was carried out for the variables on the scale in the interests of the accurate test. During the research simple descriptive statistical methods and methods with one or more variables were used.

Research aims

The research aims were formulated after reviewing the literature. The primary aim of the research was to study the relationships between the companies and stakeholder groups. Within this framework it was also important to see whether there are any significant differences in the extent of communication based on the size of the company.

The aim of the research was to reveal whether the stakeholder relationships have an impact on the CSR practice, the question also aroused whether the size of the company and the stakeholders of the public sector are in interaction, that is whether the two independent variables have a joint impact on social responsibility as dependent variable.

Results

The characteristics and data of companies

The research covered several subfields, this present study only reveals the relevant relations from the actual research point of view.

The sample consisted of 151 companies 65% (98) small, 17% (25) medium, and 18% (28) large enterprises (see Figure 1).

The study examined the respondent companies arbitrarily by their size. The size of the company was defined according to the number of employees, where, in accordance with the EU, small enterprises between 0–49 employees, medium enterprises 50–499 employees, whereas large enterprises above 500 employees.

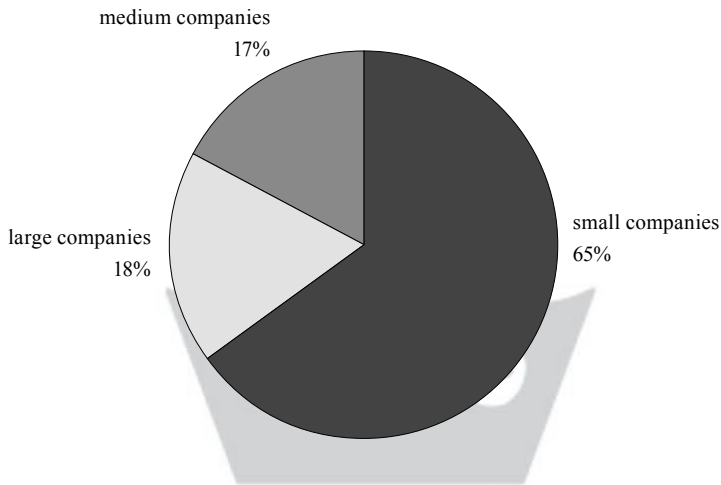


Figure 1. The sample according to size

Source: own research, standard interview, 2011; N = 151.

Stakeholder relationships based on the size of the company

A1: The aim of the research is to examine the relationship between the company and the stakeholders.

A2: Depending on the size of the company, are there any significant differences in extent of the interactions (with the stakeholders).

Table 1 demonstrates the relation between the companies and the stakeholders, furthermore the research examined the relation of two variables – stakeholder relationship and the size of the company – with the help of cross tabulation, of which statistics probability was proved by the χ^2 probe. Based on the size of the company the stakeholder relationship were examined one by one – except one – in the case of every significant ($0 < 0.05$) variables it can be seen, that regardless of the stakeholder groupings large corporation keep contact with the stakeholders.

However, among the companies examined, the stakeholder communication and interaction of the medium size enterprises exceeds of the large companies. The difference based on the χ^2 probe is significant ($p < 0.05$). To study the reasons behind this was not covered by this research; it can be assumed that above a certain number of employees and certain size, the management cannot communicate with their employees in an appropriate way. This research revealed that the interactions with the internal stakeholders the medium size enterprises are the most effective.

Table 1

Stakeholder relationships based on the size of the company

Stakeholder groups considerations	Names of Stakeholder groups	Small enterprises (0–49 employees) N = 98	Medium enterprises (50–499 employees) N = 25	Large enterprises (500 and more employees) N = 28	Used methods and the probability of the hypothesis	Significance
Micro- and macroenvironment	The relationship with the focal stakeholders	64%	84%	89%	cross-tabs Chi ² (χ^2) probe	p = 0.012
	The relationship with the national	18%	52%	60%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.000
Legal relation to the company	The relationship with the international stakeholders	77%	96%	89%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.056
	The relationship with the external stakeholders	85%	88%	96%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.304
CSR dimensions	The relationship with the stakeholders important from the environment protection point of view	77%	80%	78%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.984
	The relationship with the stakeholders important from the social point of view	66%	84%	89%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.023
Own considerations	The relationship with the stakeholders belonging to the public sector	56%	76%	85%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.007
	The relationship with the stakeholders belonging to the non-public sector	84%	96%	92%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.205
Formalization of the relationship (by institutionalization)	The relationship with the market stakeholders	83%	96%	96%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.076
	The relationship with the non-market stakeholders	56%	76%	85%	cross-tabs Chi ² probe	p = 0.007

Source: own research, standard interview, 2011; N = 151.

The impact of the size of the company and stakeholder relationships on the CSR

A3: The aim of the research is to reveal whether the stakeholder relationships have a significant impact on the CSR practice.

A4: To examine whether the relations of the size of the company and the stakeholder in the public sector are in interaction, that is the two independent variables have a joint impact on the CSR, the dependent variable.

Examining the CSR an itemized scale was used. The respondents used a 5-point Likert scale to evaluate the CSR practice of the company.

During the research in case of the environmental behaviour a questionnaire consisting of 8 items, in case of the social company operation a questionnaire consisting of 7 items was used. The respondent could gain from 1 to 5 point for each question, so the total score for environmental behaviour was 35, whereas for the social behaviour the total score was 40. For the sake of comparability both scores were converted, so that the total scores were the same for both behaviours.

For the exactness of the measurement the reliability examination was carried out. The reliability and the internal consistency in case of the environmental operation of the company showed 0.726 Crombach's Alpha value, where as in case of the social responsibility it showed 0.842 Crombach's Alpha value, which refers to high internal consistency in both cases.

In the sample examined, on the scale measuring the responsible behaviour of companies, those who had relationship with any kind of stakeholder group achieved higher average total (25.28 points), those who have no relationships gained lower points (24.26). The difference according to the present examination, which is an independent sample non-parametric test (Mann-Whitney), is not significant ($p = 0.454$), which means that the stakeholder relationships does not relate with the CSR behaviour of the companies.

Further on the research dealt with the examination of the relationships with the public sector stakeholders and of the impact on the social behaviour of the company size, which was revealed by ANOVA. With this method the research could examine not only the impact of the independent variables on the dependent variables, but also the interaction between the public sector stakeholders and the size of the company. According to research results the companies, that have relationships with stakeholders in the public sector, gained higher total score in the CSR behaviour regardless of the size of the company than those who do not have any contact with this group, public sector stakeholders.

For the companies having relationship with public sector stakeholders it can be seen, that the bigger the company is, the more characteristic the CSR orientation is, as they gained higher and higher points on the CSR behaviour scale (see Figure 2).

It can be stated that although the relationship with the public sector stakeholders and the size of the company does not have an impact on the CSR practice separately, the two independent variables together influences it ($p = 0.016$).

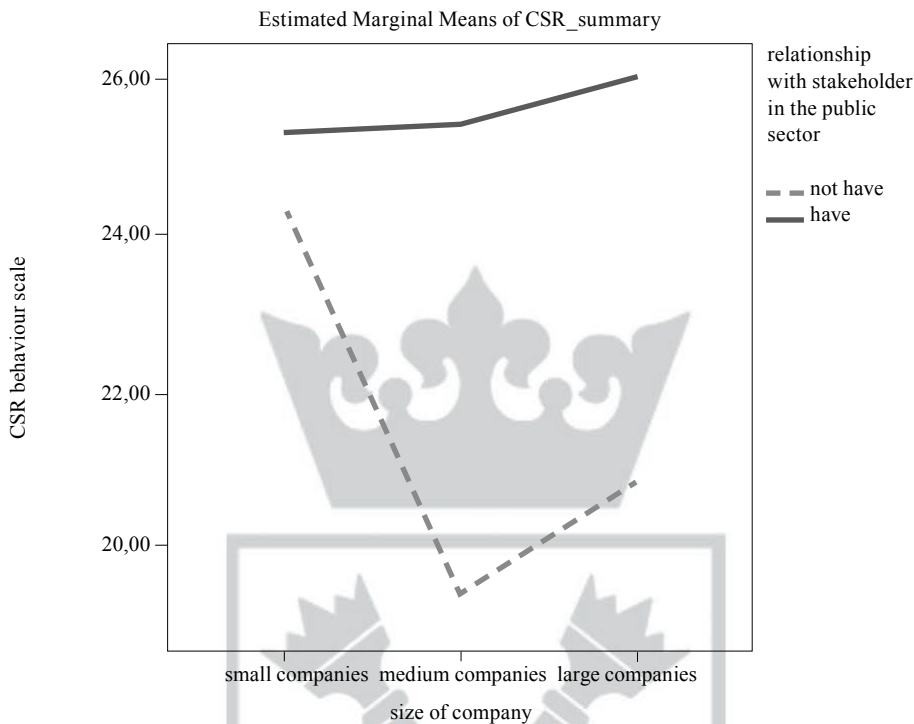


Figure 2. The impact of the size of the company and stakeholder relationships on the CSR behaviour

Source: own research, standard interview, 2011; N = 151.

Conclusion

The research put its focus on the stakeholder relationships and the relations of the CSR.

The theoretic background of the research showed that the scientific literature groups the stakeholders according to their characteristics (micro-macro environment, the legal relation to the corporation, etc.), however, the research findings proved that this segmentation is significant in only one case. This segment is the legal one as significant difference can be seen in the stakeholder relations regardless the size of the corporation. Although in every case the large corporation has the most intensified relation with the stakeholders, the inner stakeholders show a determining relation from this. The communication with the inner stakeholders goes beyond of the large corporations.

In the private sector according to the research there is no relation between keeping relation with the stakeholders and the realization of the CSR of the corporation.

However, those companies that keep relation with the stakeholders in the public sector received higher totals on scales measuring CSR behaviour regardless the size of the corporation than those who have no relation with the stakeholders of the public sector.

The study has also proved that in case of the corporations keeping relation with the stakeholders of the public sectors the bigger the corporation, the more characteristic is the CSR orientation.

In conclusion it can be stated that although keeping relation with the stakeholders of the public sector and the size of the corporation do not have impact on the CSR practice separately, the two independent variables together significantly influence the realization of the CSR behaviour.

The primary research proved that the dominance of the large companies on the frequency of the stakeholder relationships. Large companies because of their size and relationship network have a larger economic scale, to which the formal and informal relationships with civil organisations and authorities also contribute. In case of small enterprises the cooperation with stakeholders are based on personal, local relationships and it is limited to such circle as well. The SMEs are local institution from their nature, hence it is obvious that the stakeholder relationships are focused on this circle. The results of our survey confirm the results of a survey carried out in 2007. The responsible corporate behaviour is conscious only in certain aspects among SMEs in Hungary, rather the more impulsive, timely activities belong here, maybe except the careful treatment and communication with the employees.

Concerning the interaction with the internal stakeholders the present study brought new results, as by the examination of this stakeholder group the dominance of the medium size enterprises could be seen. It is very probable that above 500 employees maintaining the interaction is almost impossible. The size of the large company does not allow for two-folded communication, and the size of the company has a negative impact on the relationship of the stakeholders.

By reviewing the results of the research it can be stated, that the relationship with the stakeholders does not have a significant impact on the CSR practice. Therefore the strengthening of the stakeholder relationships itself does not mean the acceleration of the CSR, other factors also play great role in that.

The stakeholders were divided into smaller groups when examining the interaction of the public sector and the size of the company, it can be stated that they have their impact on the CSR behaviour of the company.

References

- Bauman C.W., Skitka L.J. (2012), *Corporate Social Responsibility as a Source of Employee Satisfaction*, "Research in Organizational Behavior", Vol. 32, pp. 63–86, <http://dx.doi.org/10.1016/j.riob.2012.11.002> (access: 29.09.2013).
- Boda Zs. (1996), *The Social Responsibilities of the Company* [in:] Zs. Boda, L. Radácsi (szerk.), *Ethics of Company*, Budapest: BKE Vezetőképző Intézet, pp. 10–25.

- Chikán A. (2006), *Economy of Companies*, Budapest: Aula Kiadó.
- Egri C.P., Ralston D.A. (2008), *Corporate Responsibility: A Review of International Management Research from 1998 to 2007*, "Journal of International Management", Vol. 14, pp. 319–339, ufirc.ou.edu/publications/Corp%20Resp-2008-JIM.pdf (access: 29.09.2013).
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Series in Business and Public Policy, Boston.
- London M. (2012), *CSR Partnership Initiatives: Opportunities for Innovation and Generative Learning*, "Organizational Dynamics", Vol. 41, pp. 220–229, www.elsevier.com/locate/orgdyn (access: 29.09.2013).
- Szeles P. (2008), *Volunteerism or Obligation?*, "Chief Executive Officer", IX.évf., Vol. 1, pp. 41–44.
- Szlávik J. (2009), *Companies' Social Responsibilities*, Budapest: CompLex Kiadó.
- Canon Policy USA (2013), www.usa.canon.com/cusa/home (access: 29.09.2013).





„ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju. Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne zostaną w równym stopniu wzięte pod uwagę. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,
31-042 Kraków, Rynek Główny 8
„Zarządzanie Publiczne”
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: szelag@uj.edu.pl

„Zarządzanie Publiczne” jest również dostępne w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych:
www.isp.uj.edu.pl

Rada Naukowa

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie:

Piotr Górski

Barbara Iwankiewicz-Rak

Jan Jerschina

Witold Kieżun

Robert Kowalski
Oleksandr Kovriga
Barbara Kozuch
Michał Kulesza
Anna Lubecka
Renata Przygodzka
Jerzy Regulski
Krzysztof Skalski
Kazimierz Sowa
Łukasz Sułkowski
Kurt Thurmaier
Andrzej Wiatrak

Redakcja

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)
Małgorzata Dąbrowska, Paweł Hałat (sekretarze)

Członkowie:

Ewa Bogacz-Wojtanowska
Roman Batko
Jan Łuczyński
Grzegorz Mazurkiewicz

Adres redakcji:

„Zarządzenie Publiczne”
Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ

Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej

ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto

Data..... Podpis.....

Osoby, które zaprenumerują „Zarządzenie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.

NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: www.isp.uj.edu.pl.

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji, dr Małgorzaty Szelągowskiej drogą elektroniczną (szelag@uj.edu.pl) lub pocztą (31-042 Kraków, Rynek Główny 8). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy, oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
3. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
4. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
5. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnośniki do literatury należy umieszczać w tekście w postaci: [nazwisko autora/autorów cytowanej pracy, rok jej wydania i – w wypadku zamieszczenia dosłownego cytatu – numer cytowanej strony].
8. Bibliografia w porządku alfabetycznym (obejmująca wyłącznie cytowane pozycje): nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

Wojciechowski W. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.

- w wypadku prac zbiorowych: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą) [w:] autor, ew. redaktor, tytuł książki (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

Korzeniowski K. (1991), *Psychospołeczne uwarunkowanie zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Scholar, Warszawa.

- w wypadku druku w czasopiśmie: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), tytuł czasopisma (w cudzysłowie), numer, numer porządkowy, według modelu:

Sicinski A. (1971), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).

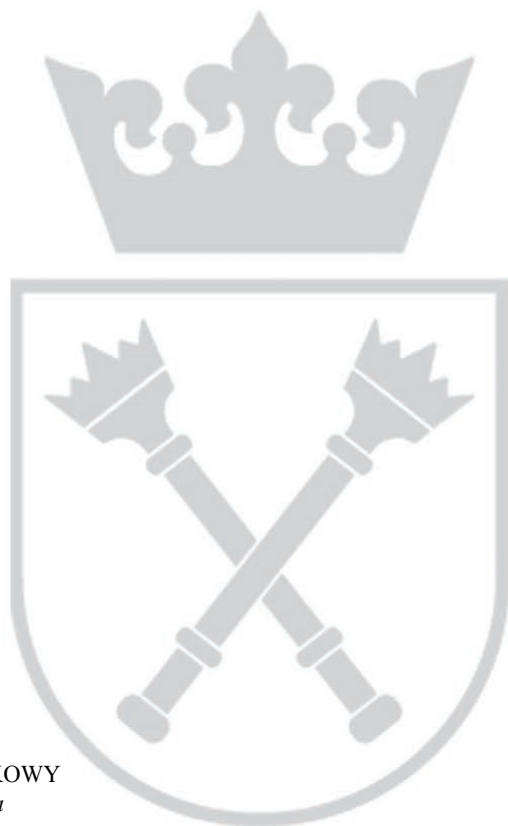
- dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/institucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

Strategia Rozwoju Krakowa (2005), Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.



REDAKTOR JĘZYKOWY

Agnieszka Stęplewska

KOREKTA

Agnieszka Toczko-Rak

SKŁAD I ŁAMANIE

Tomasz Pasteczka

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
Redakcja: ul Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków
tel. 12-663-23-81, 12-663-23-82, fax 12-663-23-83

