

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

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

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Dagmara Hajdys

Uniwersytet Łódzki
e-mail: dagmara.hajdys@uni.lodz.pl

**KONSULTACJE SPOŁECZNE
JAKO JEDNA Z DETERMINANT
WSPÓLPRACY SEKTORA PUBLICZNEGO
Z PARTNEREM PRYWATNYM W FORMULE
PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO**

**PUBLIC CONSULTATIONS
AS ONE OF DETERMINANTS OF CO-OPERATION
BETWEEN PUBLIC-PRIVATE SECTOR
AND A PRIVATE PARTNER IN THE PPP FORMULA**

DOI: 10.15611/pn.2015.404.09

Streszczenie: Konsultacje społeczne stanowią jeden z istotnych elementów warunkujących prawidłowy przebieg inwestycji realizowanych w formule partnerstwa publiczno-privatnego. Akceptacja społeczna, wyrażona w trakcie trwania dialogu władz lokalnych z mieszkańcami, powinna być wyrazem aprobaty dla specyficznej formy dostarczenia usług publicznych przez prywatnego partnera. Ze względu na specyfikę PPP mieszkańcy powinni uzyskać maksymalną wiedzę co do istoty inwestycji realizowanej w formie PPP, konstrukcji samej współpracy oraz warunków i ceny dostarczanych usług. Konsultacje mają na celu zapobieżenie potencjalnym konfliktom, protestom mieszkańców w trakcie trwania inwestycji. Celem opracowania jest wskazanie roli konsultacji społecznych w podejmowaniu przez władze lokalne decyzji o wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-privatnego do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Głównym źródłem wiedzy są publikacje dotyczące konsultacji społecznych i PPP, opracowania Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej poświęcone problematyce konsultacji społecznych.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-privatne, jednostka samorządu terytorialnego, konsultacje społeczne.

Summary: Public consultations are one of crucial factors conditioning the correctness and transparency of investments carried out within the PPP formula. Public acceptance voiced during the dialogue between local authorities and inhabitants should be an endorsement for this particular form of public service delivered by a private partner. Given the specifics of the PPP, inhabitants should be fully informed about the nature of investments realised in the PPP form, the architecture of such co-operation as well as the terms and price of delivered services. Consultations are intended to prevent potential conflicts or protests on the part of inhabitants

while investment is in progress. The aim of this article is to highlight the role of public consultations in the process of decision-making by local authorities regarding the use of the PPP formula to realise investment projects. The major source of information are publications on public consultations and PPP, including those released by the Ministry of Economy and the Ministry of Labour and Social Policy.

Keywords: public-private partnership, local government unit, public consultations.

1. Wstęp

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (JST) związane jest ściśle z jednej strony z podejmowaniem różnorodnych decyzji przez władze lokalne/regionalne, umożliwiających realizację zadań publicznych, z drugiej strony z rosnącą świadomością społeczeństwa, wyrażającą się w chęci współdecydowania o najistotniejszych sprawach danej zbiorowości.

Przedsięwzięcia inwestycyjne w sposób znaczący zmieniają oblicze otoczenia, nie tylko angażując zasoby rzeczowe i finansowe samorządu, ale także wpływając na środowisko naturalne. Równocześnie kreują wzrost gospodarczy i prowadzą do konkurencyjności obszarów. Działania inwestycyjne, zwłaszcza w obszarze infrastruktury, wymagają społecznej aprobaty. Jest ona szczególnie pożądana przy projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), kiedy to struktura przedsięwzięcia wymaga zaangażowania prywatnego partnera w realizację zadań publicznych, stanowiących domenę sektora publicznego. Uzyskanie społecznego poparcia możliwe jest dzięki konsultacjom społecznym, które powinny stanowić obligatoryjny element w procesie przygotowania projektu PPP. Mogą one istotnie ograniczyć niepożądane zachowania w trakcie samego wykonywania projektu PPP.

Celem opracowania jest wskazanie na rolę konsultacji społecznych w podejmowaniu przez władze lokalne decyzji o wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest metoda opisowa oparta na syntetycznej analizie pojęciowej dokonanej na podstawie wybranej literatury krajowej i zagranicznej oraz dokumentów dotyczących konsultacji społecznych, ponadto analiza i ocena studium przypadku dla wybranych przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego.

2. Istota konsultacji społecznych

Pojęcie konsultacji wywodzi się z łacińskiego *consulto* i oznacza „pytać o radę, radzić się”. Słownik wyrazów obcych definiuje konsultacje jako „zasięganie opinii u specjalisty, rzeczoznawcy lub zaufanej osoby”, „udzielenie rad i wyjaśnień przez specjalistę lub rzeczoznawcę” i „naradę specjalistów lub rzeczoznawców w jednej sprawie” [Bańko (red.) 2005].

Konsultacje w zależności od przedmiotu mają zróżnicowany charakter i mogą dotyczyć konsultacji medycznych, dydaktycznych, naukowych, ale również mogą to być konsultacje z architektem, ze specjalistą marketingu itp. Z. Zychowicz zwraca uwagę, że konsultacje są swoistą płaszczyzną, na której spotykają się strony o różnym poziomie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji w zakresie przedmiotu konsultacji. Z jednej strony znajduje się specjalista dysponujący wiedzą i kompetencjami, z drugiej strony – podmiot, który jest zainteresowany pozyskaniem części tych zasobów w celu zaspokojenia swoich potrzeb [Zychowicz 2014].

W życiu publicznym najczęściej mówi się o konsultacjach społecznych. W literaturze spotyka się wiele różnorodnych określeń tej kategorii. Konsultacje społeczne to „proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji” [Ministerstwo Gospodarki 2010].

Autorzy przewodnika dla samorządów [Ferens i in. 2010] konsultacje społeczne rozumieją jako „instytucję demokracji bezpośredniej, polegającą na wyrażaniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego jej zagadnienia” [Ferens i in. 2010].

Zdaniem D. Długosza i J. Wygnańskiego konsultacje społeczne „są sposobem uzyskania opinii, stanowiska, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Owe skutki mogą mieć charakter nałożonego obowiązku, przyznanego prawa, możliwości skorzystania ze środków finansowych zaplanowanych w programach publicznych, udziału we wdrażaniu działań administracji. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych czy budżetach jednostek publicznych” [Długosz, Wygnański 2005]. Tak rozumiane pojęcie konsultacji społecznych odnajdujemy także w raporcie przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej [Pracownia Badań i Innowacji Społecznych 2011]. To także forma włączania obywateli w proces podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej [Makowski 2013].

Waga aktywnych relacji organów władzy (zarówno centralnej jak i lokalnej) z obywatelami znalazła odzwierciedlenie w dokumentach OECD. Zwraca się w nich uwagę na konieczność zapoznania się decydentów (rząd, samorządy) z poglądami i opiniami obywateli w trakcie podejmowania decyzji. Otrzymanie opinii wymusza na przedstawicielach władzy dostarczenie obywatelom stosownych informacji w odpowiednim czasie. Konsultacje społeczne stwarzają dwukierunkową relację między władzą a obywatelem [OECD 2001].

Konsultacje społeczne rozumiane są w dwojaki sposób: jako narzędzie dialogu obywatelskiego oraz zbiór technik wykorzystywanych przez władzę w celu osiągnięcia na dany temat opinii społeczeństwa, a także jako zaplanowane działanie, trwające w pewnym czasie, mające określony punkt wyjścia, uczestników i wyznaczony cel. Cel konsultacji społecznych powinien być starannie przemyślany i szczegółowo określony, aby osiągnięte zostały założenia konsultacji [Dyński, Szczęsna 2014].

Mnogość podejść do konsultacji społecznych pozwala przyjąć, że są one procesem polegającym na komunikacji przedstawicieli władz z obywatelem i innymi zainteresowanymi podmiotami zmierzającymi do uzyskania opinii, w zakresie planowanych zmian o charakterze prawnym, organizacyjnym, inwestycyjnym lub społecznym w celu optymalizacji decyzji.

W większości krajów Unii Europejskiej, w których demokratyczny system rządu ma ugruntowaną postać, odwoływanie się do opinii społecznej stanowi stałą praktykę rządzenia (np. Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja). W Polsce coraz częściej i na szerszą skalę władza odwołuje się do stanowiska obywateli. Aktywność obywateli w życiu publicznym, wymierny wpływ na kształtowanie lokalnej polityki społeczno-gospodarczej wpisują się w koncepcję społeczeństwa obywatelskiego. Najpowszechniejszymi formami uczestnictwa obywateli w życiu publicznym są wybory, referenda i konsultacje społeczne.

3. Podstawy prawne konsultacji społecznych

Współcześnie większość państw europejskich akceptuje potrzebę uzgodnienia najważniejszych decyzji ze wspólnotami lokalnymi, regionalnymi lub narodowymi. Znalazło to odzwierciedlenie w regulacjach międzynarodowych, dyrektywach unijnych oraz prawie krajowym. Stworzenie ram prawnych pozwoliło na sformalizowanie warunków, celów, trybu przeprowadzania konsultacji społecznych [Zychowicz 2011]. W Polsce jest wiele regulacji dotyczących procesu konsultacji. Zalecenia zawarte zostały w Konstytucji, ustawach, a także prawie lokalnym. Przy wykonaniu określonych działań organy władzy zostały nawet zobligowane do przeprowadzenia dialogu społecznego, co nadało konsultacjom charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Obligatoryjność konsultacji wynika z konieczności konsultowania konkretnego dokumentu bądź projektu. Fakultatywność jest wynikiem dobrych praktyk oraz wewnętrznych rozwiązań przyjętych przez urzędy administracji rządowej lub samorządowej.

Konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych wynika z Konstytucji RP [Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. ...], w szczególności zasad: suwerenności narodu (art. 4), demokratycznego państwa prawa (art. 4), społeczeństwa obywatelskiego (art. 11-14, art. 16 ust. 2, art. 17, art. 25 ust. 2) oraz społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zapisy odwołujące się do konsultacji społecznych znajdujemy w ustawach ustrojowych [Ustawa z 8 marca 1990 r. ..., Ustawa z 5 czerwca 1998 r. ...]. Zgodnie z nimi konsultacje obligatoryjnie przeprowadza się w sytuacjach: tworzenia, łączenia, dzielenia, ustalenia nowych granic, zmiany nazwy, siedziby, a w przypadku gmin – utworzenia jednostek pomocniczych. W innych, ważnych sprawach dla wspólnoty (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) o przeprowadzeniu konsultacji decyduje organ stanowiący na wniosek organu wykonawczego. Decyzja przyjmuje formę uchwały bądź zarządzenia, a konsultacje mają charakter fakultatywny. Zgodnie z ustawą o plano-

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003 r. ...] dialog społeczny prowadzi się w celu pozyskania opinii dla sporządzanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Na szczeblu unijnym najważniejsze z punktu widzenia JST mają zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) [EKSL z 15 października 1985 r. ...] oraz Dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [Dyrektywa 2003/4/WE...]. Regulacje zawarte w prawie unijnym zawierają wcześniej wspomniane regulacje krajowe.

Celem konsultacji społecznych jest uzyskanie odpowiedniej jakościowo i ilościowo opinii obywateli na temat przedmiotu konsultacji. H. Sanoff zwraca uwagę, że prawidłowo przeprowadzone konsultacje powinny uwzględniać następujące zasady [Sanoff 2000]:

- reprezentatywności – konsultacje powinny obejmować możliwie najszerszy krąg podmiotów, w tym przedstawiciele inwestorów, lokalnej administracji oraz społeczeństwa;
- jasności celów – precyzyjnie powinien być określony cel konsultacji oraz cel podejmowania działania;
- wiarygodności – postawa przedstawicieli odpowiedzialnych za komunikację między uczestnikami konsultacji, inwestorów oraz działania podlegającego opiniowaniu nie powinny budzić zastrzeżeń;
- otwartości – proces konsultacji powinien być dostępny dla wszystkich zainteresowanych;
- efektywności – na etapie planowania konsultacji powinny zostać określone mierniki oceny efektywności;
- ewaluacji – podmiot przeprowadzający konsultacje powinien wyznaczyć punkty kontrolne dotyczące ewaluacji przebiegu procesu.

Przestrzeganie powyższych zasad powinno się przyczynić do osiągnięcia zamierzonych rezultatów w postaci uzyskania wiarygodnej opinii uczestników konsultacji w badanym przedmiocie.

4. Konsultacje społeczne w przedsięwzięciach partnerstwa publiczno-prywatnego

Władze samorządowe, podejmując decyzję o planowanej inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, powinny być szczególnie zainteresowane prawidłowym przygotowaniem i przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Powodzenie tego typu inwestycji uwarunkowane jest m.in. uzyskaniem szerokiej akceptacji społecznej. Skromne doświadczenia Polski w realizacji projektów PPP tym bardziej skłaniają do rzetelnego przeprowadzenia dialogu z lokalną społecznością. Potrzeba ta podyktowana jest negatywnym podejściem odbiorców do niektórych rodzajów in-

westyjii infrastrukturalnych oraz obawami mieszkańców związanymi np. ze wzrostem cen dostarczanych usług.

Planując konsultacje społeczne w zakresie założeń przedsięwzięcia i przebiegu procesu jego realizacji w PPP, ważne jest dokładne poinformowanie zainteresowanych o przedmiocie inwestycji, formie jego realizacji (koncesja, *project finance*) i konsekwencjach wynikających z wyboru określonej formy. Dotychczasowe doświadczenia w tym obszarze wskazują, że przebieg konsultacji ograniczony był do przedmiotu PPP, co znacznie ograniczało wiedzę uczestników o zakresie planowanego przedsięwzięcia. W krajach, gdzie partnerstwo publiczno-prywatne znajduje szerokie zastosowanie przy realizacji zadań publicznych, konsultacje społeczne prowadzi się w celu dostarczenia maksymalnej ilości informacji obejmujących [Cieślak 2011]:

- wyjaśnienie mechanizmów współpracy sektora publicznego z prywatnym inwestorem,
- porównanie metody tradycyjnej z metodą PPP wdrożenia projektu inwestycyjnego,
- prezentacje aspektów prawnoorganizacyjnych i finansowych planowanego projektu PPP,
- harmonogramy i plany związane z projektem przeznaczonym do realizacji w formule PPP,
- wskazanie dobrych praktyk krajowych i zagranicznych w zakresie PPP,
- eksponowanie korzyści wynikających z zastosowania PPP,
- wysokość kosztów, w tym społecznych i przejściowych utrudnień związanych z planowanym projektem,
- zapewnienie o rzetelnej informacji na temat procedury wylaniania partnerów prywatnych,
- zapewnienie o okresowym informowaniu lokalnej społeczności o efektach działań na poszczególnych etapach realizacji projektu PPP.

Konsultacje społeczne w odniesieniu do planowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przedsięwzięć, aby były uznane za przeprowadzone prawidłowo, powinny zawierać dwa podstawowe elementy składające się na działania o charakterze informacyjnym i konsultacyjnym. Działania informacyjne w przypadku dużych projektów PPP powinny być prowadzone przez ekspertów, konsultantów zatrudnionych przez władzę lokalną na potrzeby przygotowania inwestycji. W odniesieniu do małych i średnich projektów mogą być prowadzone przez koordynatora ds. informacji o projekcie PPP.

Podstawowymi adresatami polityki informacyjnej w samorządzie w przedmiocie inwestycji realizowanej w formule PPP są [Cieślak 2011]:

- lokalna społeczność będąca podstawową grupą odbiorców usług, które świadczone będą po zrealizowaniu projektu PPP;
- lokalni politycy, którzy w zależności od układu sił politycznych w organie stanowiącym odpowiadają za przyjęcie odpowiedniej uchwały umożliwiającej zawarcie umowy o PPP;

- lokalni przedsiębiorcy, którzy działając na lokalnym rynku, mają szansę na pozyskanie dodatkowych źródeł dochodów czy to przez bezpośrednie świadczenie usług na rzecz mieszkańców lub partnera prywatnego po wybudowaniu obiektu, lub na etapie samej budowy infrastruktury;
- media – występują w podwójnej roli ośrodków opiniotwórczych przez co mogą przyczynić się do promocji projektu PPP lub odwrotnie; wyjście władz lokalnych z propozycją zastosowania PPP sprawia, że prasa, telewizja, portale internetowe dyskutują na ten temat.

Działania konsultacyjne mają za zadanie dostarczyć lokalnym decydom wiedzy, co mieszkańcy sądzą o możliwości zastosowania PPP i w jakiej formie są w stanie zaakceptować taki sposób wykonania inwestycji, a potem dostarczania usług. Od doboru metod, technik i narzędzi będzie zależeć, czy konsultacje okażą się wyczerpujące i efektywne. Zastosowane techniki i narzędzia powinny być proste, zrozumiałe i niezbyt czasochłonne dla mieszkańców. Możliwe jest zastosowanie klasycznych metod, takich jak ankieta, wywiad, obserwacja lub analiza dokumentów oraz nowoczesnych poprzez dotarcie do mieszkańców przez portale internetowe (strona urzędu, portale społecznościowe) [Zychowicz 2014].

W ramach każdego z elementów wykorzystuje się różne techniki, których dobór uzależniony jest od celu konsultacji, czasu trwania, wielkości budżetu oraz adresatów. Czynniki te determinują użycie formy bezpośredniej (spotkania, dyskusje panelowe) lub pośredniej (wykorzystanie mediów). Jedno narzędzie może być wykorzystane zarówno na etapie informacyjnym, jak i konsultacyjnym [Bryx (red.) 2014]. Umiejętność doboru i efektywnego zastosowania konkretnych metod i narzędzi konsultacji społecznych, które pozwolą na osiągnięcie obopólnie zadowolających rezultatów, stanowią istotę badania.

Konsultacje społeczne umożliwiają lokalnej władzy podjęcie prawidłowej decyzji, ponieważ zwiększają zrozumienie badanego zjawiska w świetle różnych poglądów i stanowisk zgłaszanych przez mieszkańców. Jednocześnie lokalna społeczność ma możliwość zapoznania się ze specyfiką PPP. Podczas dialogu mogą pojawić się nowe rozwiązania, które zyskują szerszą akceptację. W przyszłości może to osłabić ewentualne protesty i postawy roszczeniowe wobec planowanego przedsięwzięcia PPP, gdyż mieszkańcy szybciej akceptują działanie, o kształcie i przebiegu którego dyskutowali i o którym współdecydowali. Konsultacje stanowią swoistą przestrzeń między władzą a obywatelami, w której mieszkaniec ma możliwość poznać uwarunkowania prawne i finansowe, w jakich zapada decyzja o formie wykonania zadania, dlaczego władze lokalne decydują się na wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Uczestnicy konsultacji mają poczucie „sprawstwa oraz kontroli” [Dyński, Szczęsna 2014] nad przedsięwzięciem.

Przeprowadzenie konsultacji niesie za sobą korzyści zarówno dla mieszkańców, jak i administracji. Nie należy jednak zapominać, że występują także bariery utrudniające to działanie. Można do nich zaliczyć m.in.:

- brak wiedzy o toczących się konsultacjach – urzędnicy, podając informacje o prowadzonych na temat PPP konsultacjach, często ograniczają się do dwóch podstawowych kanałów dystrybucji, tj. informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu; to powoduje, że nie zawsze mieszkańcy mają możliwość choćby dotarcia do informacji o prowadzeniu konsultacji;
- ograniczone środki finansowe na dodatkowe działania – przeprowadzenie konsultacji społecznych kosztuje; ograniczenia budżetowe powodują, że dialog odbywa się najczęściej przez podstawowe kanały dystrybucji: stronę internetową urzędu, tablicę ogłoszeń; przygotowanie spotkań, dodatkowych materiałów informacyjnych w postaci broszurek, tekstów w lokalnej prasie, wywiadów w telewizji podnosi koszty, które stanowią barierę w dotarciu do społeczeństwa z informacją o specyfice planowanego projektu PPP;
- niedostateczna informacja – brak obiektywnych, rzeczowych informacji o planowanym PPP może ustąpić miejsca działaniom zmierzającym do naświetlenia pozytywnych aspektów projektu PPP; tym samym organizator konsultacji nie osiągnie zamierzonego efektu w postaci obiektywnej opinii, a jedynie może przekonać mieszkańców do rozwiązania planowanego przez urząd; takie działanie nie wpisuje się w istotę konsultacji społecznych;
- małe zaangażowanie strony społecznej – jest wynikiem niskiego zaufania obywateli do administracji oraz utwierdzonego poglądu, że jednostkowe działania nie mają wpływu na decyzje rządzących. Trudno jest więc przeprowadzić konsultacje cieszące się dużym zainteresowaniem i odzewem społecznym [Kobielska (red.) 2013].

Specyfika przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego powoduje, że pozyskanie społecznej akceptacji jest jednym z istotnych czynników jego powodzenia. Im więcej rzetelnych informacji zostanie dostarczonych jak najszerszej grupie mieszkańców, tym wiarygodniejsze będą uzyskane opinie i wypracowane stanowisko. Przełoży się to w późniejszych fazach prac nad przedsięwzięciem na zminimalizowanie roszczeń i konfliktów wyrażanych przez lokalne zbiorowości.

5. Przebieg konsultacji społecznych w wybranych projektach partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

W polskich warunkach większość projektów PPP jest planowana i realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na specyfikę projektów PPP potencjalna realizacja inwestycji w tej formule wymagała pozyskania opinii mieszkańców. Takie konsultacje przeprowadzały zarówno duże miasta (Warszawa, Wrocław, Kraków, Poznań), jak i mniejsze miejscowości dla małych projektów PPP (Radzionków, Ustka, Łazy).

Niekwestionowanym liderem na rynku PPP pod względem liczby planowanych (16) i wdrażanych (10) projektów jest miasto Kraków. Każdy projekt będący w fazie

przygotowywania poddawany był konsultacjom mieszkańców dzielnic, na terenie których planowano inwestycję. Rada Miasta Krakowa w sprawie obowiązku konsultacji społecznych przyjęła, w ramach prawa miejscowego, odpowiednio uchwały nr CXIX/1050/98 z 3 czerwca 1998 r. w sprawie polityki inwestycji cmentarnych miasta Krakowa w latach 1999-2018 oraz nr XLI/502/08 w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy miejskiej Kraków przy realizacji inwestycji i projektów miejskich z późniejszymi zmianami. Uchwały te, obok zarządzeń prezydenta Krakowa, odnośnie do konkretnej inwestycji stanowią podstawę prawną do uruchomienia konsultacji społecznych. Podstawowe parametry przeprowadzonych konsultacji dla wybranych projektów PPP przedstawiono w tab. 1.

Podstawowym kanałem dystrybucji o konsultacjach prowadzonych w Krakowie są strony internetowe urzędu miasta (BIP) oraz specjalnie utworzony portal Dialog Społeczny. Ponadto informacje odpowiednio ukazują się w lokalnej prasie („Głos Nowohucki”, „Gazeta Krakowska”, „Gazeta Wyborcza Kraków”), lokalnych stacjach (TVP Kraków, Radio Kraków) oraz na tablicach informacyjnych w dzielnicach, w których planowana była inwestycja. W przypadku budowy cmentarza z obiektami towarzyszącymi mieszkańcy otrzymywali do skrzynek ulotkę informacyjną o spotkaniu. Czas trwania konsultacji wynosił od miesiąca (budowa parkingu) do kilku miesięcy. Uzależniony był od złożoności projektu pod względem technicznym, ale także jego wpływu na ukształtowanie przestrzeni urbanistycznej i życie mieszkańców. Mieszkańcy mieli możliwość wypowiedzenia się w sposób bezpośredni podczas spotkań lub za pośrednictwem for internetowych i ankiet.

Na podstawie przeprowadzonych dla wybranych projektów konsultacji społecznych wnioski są niekorzystne. Po pierwsze, należy wskazać na niską frekwencję. Jedną z przyczyn był czas trwania konsultacji. Czas konsultowania projektu Centrum Obsługi Inwestora wyznaczono na okres wakacji. Poza tym zamieszczone na stronie internetowej relacje wideo wskazują jednoznacznie na znikome zainteresowanie dialogiem z przedstawicielami władz lokalnych w przypadku tego projektu. Kolejny wniosek płynący z konsultacji to negatywne nastawienie do inwestycji, wyrażające się w braku akceptacji dla planowanych inwestycji. Najwięcej kontrowersji budziła inwestycja budowy cmentarza z towarzyszącymi obiektami. Mieszkańcy ulic sąsiadujących z planowaną inwestycją bardzo wyraźnie reprezentowali postawę określaną w literaturze jako syndrom *not in my backyard* („nie na moim podwórku”) [Matczak 1996]. Dużo uwag i wątpliwości budziły kwestie wpływu inwestycji na środowisko, walory krajobrazowe, prestiż dzielnicy, aspekty społeczno-psychologiczne (np. w przypadku budowy cmentarza było to powoływanie się na dzieci, które będą często narażone na widok osób biorących udział w ceremonii pogrzebowej). Uczestnicy analizowanych konsultacji wskazywali na niekorzystny bilans korzyści i strat z inwestycji (długi okres budowy, uciążliwości z nią związane, niskie korzyści w kontekście możliwości korzystania przez mieszkańców z powstałej infrastruktury).

Zaskakująca jest kwestia braku istotnych kontrowersji co do formy realizacji inwestycji. Sama formuła PPP nie wzbudzała tylu oporów, ile wzbudziły aspekty

Tabela 1. Parametry konsultacji społecznych wybranych projektów PPP w gminie miasta Kraków

Nazwa projektu	Kanał dystrybucji informacji o konsultacjach	Narzędzie konsultacji	Czas trwania konsultacji	Zakres informacji o planowanej inwestycji PPP	Wyniki konsultacji
Budowa cmentarza w Podgórkach Tynieckich w Krakowie wraz z obiektem ceremonialnym i ze spoielarnią	<ul style="list-style-type: none"> – strona internetowa Urzędu Miasta Karkowa (BIP) – tablica informacyjna w urzędzie miasta – portal internetowy www.dialogspoleczny.krakow.pl – komunikaty w lokalnej prasie – plakaty w gablotach Rady Dzielnicy – pisma w skrzynkach mieszkańców sąsiadujących ulic z miejscem inwestycji 	<ul style="list-style-type: none"> – spotkania konsultacyjne z mieszkańcami w wyznaczonych placówkach – 6 dyżurów konsultacyjnych w siedzibie Rady Dzielnicy – uwagi pisemne kierowane drogą tradycyjną i internetową 	1.10.2010-28.02.2011	<ul style="list-style-type: none"> – wstępna dokumentacja architektoniczno-budowlana inwestycji – raport o oddziaływaniu na środowisko 	<ul style="list-style-type: none"> – 54 indywidualne formularze z opinią mieszkańców – 5 wniosków zbiorowych – 109 pytań zadanych w trakcie bezpośrednich spotkań – brak zgody na realizację inwestycji
Centrum Obsługi Inwestora w Krakowie	<ul style="list-style-type: none"> – strona internetowa Urzędu Miasta Karkowa (BIP) – tablica informacyjna w urzędzie miasta – portal internetowy www.dialogspoleczny.krakow.pl – portal Kraków 24.info.pl – artykuły w prasie 	<ul style="list-style-type: none"> – spotkania konsultacyjne z mieszkańcami w wyznaczonych placówkach – uwagi pisemne kierowane drogą internetową 	1.06.2010-30.09.2010	<ul style="list-style-type: none"> – wstępna koncepcja architektoniczna – projekty instalacji sanitarnych, elektrycznych – projekt zagospodarowania terenu 	<ul style="list-style-type: none"> – 98 pytań zadanych w trakcie bezpośrednich spotkań – komentarze na stronie portalu Dialog społeczny – brak zgody na realizację inwestycji
Budowa wielokondygnacyjnych parkingów kubaturowych w Krakowie	<ul style="list-style-type: none"> – strona internetowa Urzędu Miasta Karkowa (BIP) – tablica informacyjna w urzędzie miasta – portal internetowy www.dialogspoleczny.krakow.pl 	<ul style="list-style-type: none"> – ankieta – dyskusja na forum internetowym – zapytanie przez e-mail 	1.04.2010-15.05.2010	<ul style="list-style-type: none"> – koncepcja parkingu – warunki techniczne dla przyłączy sieciowych 	<ul style="list-style-type: none"> – 102 pytania zadane na forum i w arkuszu ankietowym – wnioski i uwagi o charakterze środowiskowym – brak zgody na realizację inwestycji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Raport z konsultacji społecznych dotyczący budowy cmentarza... 2011; Raport końcowy z konsultacji społecznych pełnych dotyczących budowy Centrum... 2010].

środowiskowe i psychologiczne. Takie wyniki konsultacji mogą stanowić podstawę do sformułowania wniosku, że jedną z przyczyn braku projektów PPP są czynniki psychologiczne. W rezultacie wiele proponowanych przedsięwzięć nie wchodzi w fazę realizacji, gdyż potencjalni prywatni inwestorzy nie akceptują stanu niepewności, w jakiej przyszłoby wdrażać inwestycję, a w przyszłości świadczyć usługę.

6. Zakończenie

Konsultacje społeczne to pojęcie, które w ostatnich latach znalazło szerokie zastosowanie, stanowiąc wyraz społecznej aktywności we współdecydowaniu o sprawach lokalnych. Najważniejszym efektem tej aktywności jest wyższa jakość rozstrzygnięć i poziom społecznej aprobaty dla ich treści. Jest to szczególnie pożądane przy dużych inwestycjach o charakterze infrastrukturalnym, których przebieg istotnie wpływa na życie mieszkańców. Szczególnym rodzajem inwestycji są te realizowane w formule PPP. Ich specyfika polega na tym, że pojawia się prywatny inwestor, który w pierwszym etapie inwestycji dostarcza niezbędny kapitał do jej prowadzenia, a następnie świadczy usługi publiczne, kształtując ich jakość i cenę.

Powodzenie przedsięwzięć PPP w znacznej mierze uzależnione jest od akceptacji społecznej. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje społeczne powinny dostarczyć mieszkańcom niezbędnej wiedzy na temat planowanej inwestycji, jej struktury i oczekiwanych efektów. Społeczność powinna zostać poinformowana, jakie prawa będzie miał prywatny inwestor, w jaki sposób będą dostarczane usługi oraz jaki to będzie miało wpływ na cenę. Uzyskanie społecznej akceptacji dla projektu PPP skutkuje ograniczeniem w przyszłości działań utrudniających prawidłowy przebieg inwestycji w postaci eliminacji potencjalnych protestów, blokad, a w skrajnych przypadkach rezygnacji z usług świadczonych przez powstałą w formule PPP infrastrukturę.

Literatura

- Bańko M. (red.), 2005, *Wielki słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa.
- Bryx M. (red.), 2014, *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Cieślak R., 2011, *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, „Poradnik Samorządowca”, nr 9, INFOR Ekspert, Warszawa.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Dyński M., Szcześnie B., 2014, *Decyduj albo giń! Poradnik konsultacji społecznych (na przykładzie gminy Piątek)*, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania POLCENTRUM, Piątek.
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca Dyrektywę Rady 90/313/EWG. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r., Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607.

- Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., 2010, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, FRDL, Warszawa.
- Kobielska K. (red.), 2013, *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik, jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, FRDL, Katowice.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 48.
- Makowski G., 2013, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego*, [w:] P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Matczak P., 1996, *Spoleczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnej*, Media, Poznań.
- Ministerstwo Gospodarki, 2010, *Podręcznik konsultacji społecznych przy inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa, www.mg.gov.pl, 18.03.2015.
- OECD, 2001, Gramberger M., *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Handbook on Information.
- Pracownia Badań i Innowacji Społecznych, 2011, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych, Warszawa, www.pozytek.gov.pl, 18.03.2015.
- Raport końcowy z konsultacji społecznych pełnych dotyczących budowy Centrum Obsługi Inwestora w Krakowie przeprowadzonych przez Wydział Inwestycji UMK, Kraków 2010, www.dialogspo-leczny.krakow.pl, 30.03.2015.
- Raport z konsultacji społecznych dotyczący budowy cmentarza w Podgórkach Tynieckich wraz z obiektem ceremonialnym i spopielarnią, Kraków 2011.
- Sanoff H., 2000, *Community Participation Methods in Design and Planning*, John Wiley & Sons.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1998 nr 91, poz. 578 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.
- Zychowicz Z., 2014, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin.
- Zychowicz Z., 2011, *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin.